POLITECNICO DI TORINO
Repository ISTITUZIONALE

I Contratti di Fiume e la Strategia Nazionale per le Aree Interne: un banco di prova per l'approccio place-based in Italia

Original
I Contratti di Fiume e la Strategia Nazionale per le Aree Interne: un banco di prova per l'approccio place-based in Italia / Cotella, G.; Vitale Brovarone, E.; Voghera, A.. - In: LABOREST. - ISSN 2421-3187. - ELETTRONICO. - (2021), pp. 21-27. [10.19254/LaborEst.22.03]

Availability:
This version is available at: 11583/2960660 since: 2022-04-06T15:12:06Z

Publisher:
Università Mediterranea Reggio Calabria LaborEst - Laboratorio di Estimo e Valutazioni Economiche-

Published
DOI:10.19254/LaborEst.22.03

Terms of use:

This article is made available under terms and conditions as specified in the corresponding bibliographic description in the repository

Publisher copyright

(Article begins on next page)

12 October 2024

The River Agreements and the National Strategy for Inner Areas: a Testbed for the Place-based Approach in Italy

I CONTRATTI DI FIUME E LA STRATEGIA NAZIONALE PER LE AREE INTERNE: UN BANCO DI PROVA PER L'APPROCCIO PLACE-BASED IN ITALIA*

Giancarlo Cotella, Elisabetta Vitale Brovarone, Angioletta Voghera
DIST - Dipartimento Interateneo di Scienze, Progetto e Politiche del Territorio, Politecnico di Torino, Viale Mattioli 39 - 10125, Torino, Italia
giancarlo.cotella@polito.it; elisabetta.vitale@polito.it; angioletta.voghera@polito.it

Abstract
In the majority of European regions, territorial inequalities between main urban nodes and marginal territories are raising concerns and pose serious development challenges. Phenomena such as ageing, depopulation and impoverishment of inner areas, and the polarization of social, economic and cultural opportunities in urban areas are often the result of place-neutral, spatially-blind approaches and hinder the European objective of social, economic and territorial cohesion. Since a decade, the European Union is pushing towards more place-based approaches to development in order to face these challenges. The experiences of the River Agreements and the National Strategy for Inner Areas are relevant examples of the Italian take on the EU place-based logics, combining bottom-up and top-down logic within multilevel, multiactor and multifund context-sensitive processes. This contribution discusses the main features, potentials and limitations of the two approaches, aiming to contribute to the debate and policies for the sustainable reactivation of marginal areas and rebalance of territorial inequalities.

KEY WORDS: *Place-based Approach, Context-Sensitive, Multiactor, Participatory, Water Governance, Inner Areas.*

1. Introduzione

Nonostante i risultati positivi raggiunti attraverso l'attuazione della politica di coesione dell'Unione europea (Ue) a partire dal 1989 [1], lo sviluppo territoriale europeo continua a dover affrontare numerose sfide. Le dimensioni economiche, sociali e territoriali dello sviluppo dell'Ue hanno acquisito una crescente complessità, anche come conseguenza della crisi finanziaria globale [2, 3].
Il settimo rapporto sulla coesione economica, sociale e territoriale [4] mette in luce un insieme di sfide che riguardano le opportunità di sviluppo territoriale dell'Ue.
In particolare, sottolinea come gli squilibri territoriali tra i principali catalizzatori di sviluppo e le aree in ritardo di sviluppo suscitino crescenti preoccupazioni nella maggior parte delle regioni europee. A causa delle grandi disparità nell'occupazione, nei livelli di reddito e nel benessere sociale, la migrazione della popolazione in età lavorativa dalle aree marginali verso i principali poli urbani, insieme al naturale invecchiamento della popolazione, ha portato a un significativo spopolamento nelle aree svantaggiate.
La polarizzazione delle opportunità sociali ed economiche nei principali nodi urbani e i fenomeni di invecchiamento, spopolamento e impoverimento delle aree marginali sono spesso una conseguenza diretta di approcci allo sviluppo neutrali e indifferenti alle specificità locali che, a loro volta, rappresentano un ostacolo alla ricerca di coe-

*Il documento nella sua interezza è frutto del lavoro congiunto dei tre autori.

sione territoriale dell'Ue. Riconoscendo lo scarso impatto nell'affrontare queste sfide, la DG Regio ha commissionato nel 2009 una valutazione indipendente dell'efficacia della politica di coesione dell'Ue, sulla quale modellare la sua riforma nel periodo di programmazione post-2013. I risultati di questa attività sono raccolti nel cosiddetto Rapporto Barca [5], ponendo le basi per un approccio allo sviluppo *place-based*, che combina la logica bottom-up e top-down all'interno di processi multilivello, multiattore e multifondo sensibili al contesto.
In ragione dell'elevata sussidiarietà che caratterizza le politiche di sviluppo territoriale dell'Ue, tuttavia, l'effettiva operatività dell'approccio *place-based* rimane in gran parte nelle mani degli Stati membri, con ciascun paese che, nonostante il quadro definito dalla Commissione Europea, si vede concesso un notevole margine di manovra nella definizione delle configurazioni e dei meccanismi più appropriati [6 - 8]. In questo quadro, esplorare gli strumenti messi in atto nei diversi paesi per implementare la politica di coesione attraverso iniziative *place-based* è particolarmente interessante, in quanto può portare all'identificazione di buone pratiche e, a sua volta, fornire ispirazione per il policymaking, sia europeo che nazionale [9, 10]. Questo articolo è volto a fornire un contributo a riguardo, esaminando le esperienze dei Contratti di Fiume e della Strategia Nazionale per le Aree Interne, due interessanti esempi dell'applicazione dell'approccio *place-based* in Italia. Pur presentando ciascuno le proprie peculiarità, entrambi gli strumenti contribuiscono ad affrontare i trend di sviluppo negativi che caratterizzano alcune delle aree marginali del paese.
Inoltre, entrambi mirano a sviluppare processi di governance innovativi e sensibili ai luoghi, che sono caratterizzati da una forte dimensione partecipativa e vanno oltre i tradizionali confini amministrativi e settoriali.
Definiscono progetti per integrare e plasmare interessi, organizzazioni e gruppi sociali con l'obiettivo di catalizzare investimenti intorno a strategie condivise [11].
Dopo questa introduzione, le due esperienze sono inquadrate più in dettaglio nelle sezioni 2 e 3, con particolare attenzione ai loro peculiari quadri di governance multilivello. La sezione 4 discute poi le loro similitudini e differenze, riflettendo al contempo sulle principali potenzialità e limiti dei due approcci, con particolare riferimento al modo in cui essi costituiscono un banco di prova per l'implementazione dell'approccio *place-based* nel contesto italiano. Infine, una sezione conclusiva completa il contributo, illustrando come i risultati presentati contribuiscano al dibattito sulle politiche di riattivazione delle aree marginali e di riequilibrio delle disuguaglianze territoriali in una prospettiva sostenibile e di lotta al cambiamento climatico (SNACC, 2015 e PNACC, in corso), rappresentando così potenzialmente una fonte di ispirazione per le politiche, sia a livello nazionale sia europeo.

2. I Contratti di Fiume

I Contratti di Fiume (CdF) sono un esempio del vasto dibattito in corso sul ruolo degli "accordi" per la valorizzazione del paesaggio e per la promozione dello sviluppo locale attraverso una governance multilivello e *place-based* in Belgio, Francia [12, 13] e in Italia [14].
Nella definizione delle azioni di trasformazione del territorio, questi strumenti interessano il rapporto tra le risorse e il loro utilizzo, così come il ruolo delle comunità locali e del paesaggio per lo sviluppo territoriale, e la pianificazione e progettazione per la riqualificazione di un bacino idrografico. La definizione di un CdF, soprattutto per bacini fluviali minori in territori rurali o montani marginali, potrebbe essere il primo passo per la definizione di una visione strategica finalizzata allo sviluppo di nuove economie legate al paesaggio e all'ambiente fluviale.
Nati con l'obiettivo di contribuire al miglioramento della qualità dell'acqua e in attuazione della direttiva 60/2000/CE, i CdF sono esperienze ideate e sviluppate nell'ultimo decennio, che si stanno progressivamente consolidando in termini metodologici e operativi, grazie al sempre più diffuso riconoscimento del loro valore nella gestione delle acque, e nella più generale pianificazione delle sponde fluviali, quali azioni condivise per sostenere la green economy e garantire un uso sostenibile delle risorse naturali. Questo metodo si sostanzia e rafforza nella costruzione di un progetto capace di valorizzare il territorio e il paesaggio in un'ottica strategica, multidisciplinare e transcalare, definendo sistemi di azione a livello di bacino e progetti locali che possano essere attuati in diversi piani territoriali, a partire da quello di bacino fino a quello locale.
In Italia, il Contratto di Fiume è stato introdotto per la prima volta con la Legge 152/2006, che introduce i CdF come strumenti volontari per la governance territoriale e di bacino. Si tratta di un'esperienza attuata e sviluppata negli ultimi dieci anni e costantemente consolidata, sia dal punto di vista metodologico che operativo.
Come dichiarato esplicitamente dalla Carta Nazionale dei Contratti di Fiume (V Tavolo Nazionale, approvato a Milano il 21 ottobre 2010), i CdF promuovono la sussidiarietà verticale o orizzontale, lo sviluppo locale interattivo, la sicurezza delle sponde e la sostenibilità.
Queste azioni si basano su un processo decisionale partecipativo che mira a includere questi temi [15], superando i tradizionali sistemi di governance dell'acqua basati su approcci top-down e intersettoriali [16].
Essendo basati sulle logiche della pianificazione strategica e negoziata, i CdF muovono da un accordo volontario e mobilitano la partecipazione di tutti gli attori lungo il fiume per la negoziazione dei conflitti, la definizione e l'attuazione di un quadro condiviso di sviluppo fluviale [17].
Di conseguenza, il processo decisionale dovrebbe coinvolgere il maggior numero possibile di attori diversi, sia

in termini di natura socio-economica sia di importanza all'interno dell'arena decisionale. L'obiettivo è quello di creare un progetto territoriale con ampi contenuti integrati (valorizzazione del suolo dell'acqua e ambientale, valorizzazione del paesaggio e sviluppo territoriale).
Allo stesso tempo, i CdF integrano diverse fonti di finanziamento nazionali ed europee (es. Piano di Sviluppo Rurale, Italia Sicura, Programma Operativo Regionale POR). In questo modo, essi consentono di contribuire a rafforzare le conoscenze identitarie legate alla sicurezza idrogeologica e alla biodiversità del fiume, valorizzando allo stesso tempo i suoi valori paesaggistici attraverso metodi di coltivazione multifunzionali.
Nel complesso, i CdF contribuiscono a riattivare le comunità di bacino in forme di governance multilivello, ispirate alla resilienza sociale e territoriale [18]. Questo modello di sviluppo, intrinsecamente *place-based*, permette alle popolazioni di generare nuove territorialità urbane e rurali, costituendo reti di iniziative locali, nonché di generare politiche integrate di riqualificazione e coesione territoriale. In tal modo, essi risultano particolarmente importanti per la coevoluzione dei territori marginalizzati.

3. La Strategia Nazionale per le Aree Interne

La Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI), introdotta nel 2012 da Fabrizio Barca, allora Ministro per la Coesione Territoriale, si rivolge a quei territori che si trovano ad una distanza significativa dai centri di offerta di servizi essenziali[1] [19].
L'obiettivo generale è quello di riequilibrare le disuguaglianze territoriali, invertendo quei processi che hanno portato alla fragilità socioeconomica e strutturale delle aree interne. La SNAI riconosce l'accesso ai servizi in tutto il paese come una precondizione essenziale per lo sviluppo, e si incardina su tre obiettivi interconnessi: (i) preservare e mettere in sicurezza il territorio, (ii) promuovere la diversità naturale e culturale di queste aree, e (iii) valorizzare il potenziale delle risorse sottoutilizzate. Per raggiungere questi obiettivi, la SNAI agisce su due fronti [19]:

(i) migliorare i servizi essenziali, vale a dire la salute, l'istruzione e la mobilità;

(ii) innescare processi di sviluppo locale, sostenendo progetti incentrati sulla sostenibilità ambientale, sul capitale culturale e naturale locale, sui sistemi agroalimentari, sulle energie rinnovabili, sull'artigianato e sui saperi tradizionali.

La definizione di "aree interne" si applica ai territori che sono lontani dai servizi essenziali.
Pertanto, il primo passo della SNAI è stato quello di mappare i "centri di offerta di servizi", ovvero i comuni (o raggruppamenti di comuni limitrofi) che forniscono i) una gamma completa di istruzione secondaria; ii) almeno un ospedale con pronto soccorso di primo livello; iii) almeno una stazione ferroviaria di media capacità[2].
I restanti comuni sono stati classificati in quattro fasce, in base alla loro distanza da tali centri: aree periferiche (a meno di 20'); aree intermedie (da 20' a 40'); aree periferiche (da 40' a 75'); aree ultraperiferiche (più di 75').
I comuni intermedi, periferici e ultraperiferici sono stati classificati come "aree interne". Essi rappresentano il 53% dei comuni italiani, il 61% del territorio e il 23% della popolazione. Coerentemente con il principio di concentrazione della politica di coesione Ue, la SNAI non agisce su tutti i comuni classificati come aree interne, ma si concentra su una selezione di essi [20].
Più precisamente, sono state selezionate 72 aree progetto (da 2 a 5 aree per regione), che contano più di 1000 comuni e oltre 2 milioni di abitanti. La loro selezione si è basata su un'accurata metodologia definita dal Comitato Tecnico per le Aree Interne (CTAI)[3], basata su un set di indicatori quantitativi e qualitativi, e ulteriormente affinata a livello regionale anche in conseguenza di decisioni politiche. Nel complesso, la SNAI rappresenta un banco di prova dell'approccio *place-based* così come definito dallo stesso Barca qualche anno prima a livello europeo, al fine di riformare l'approccio della politica di coesione comunitaria [5, 21]. Lo sviluppo della SNAI segue un approccio orientato all'apprendimento in itinere: ogni regione ha identificato un'area pilota in cui la metodologia è stata testata, in modo da mettere a punto gli aspetti metodologici e operativi per l'attuazione della strategia nelle altre aree progetto. Per coinvolgere tutte le parti interessate, la SNAI prevede focus group e incontri. Tutti gli attori coinvolti contribuiscono alla definizione della strategia, che inizia con una bozza di strategia che stabilisce i principi guida dello sviluppo territoriale. In seguito, la strategia viene messa a punto, le idee si traducono in obiettivi, azioni e quadri procedurali.
Una volta che la strategia completa viene approvata dal CTAI, viene firmato un accordo di programma quadro tra gli enti nazionali coinvolti nel CTAI, la Regione e il territorio locale [22, 23]. La SNAI è un processo multilivello, multiattore e multifondo che pone al centro del processo gli attori locali (amministrazioni pubbliche, terzo settore e soggetti privati). Per essere ammissibili al finanziamento, agli enti locali viene chiesto di essere organizzati in forme associative sovralocali[4].

[1] Le aree interne sono tipicamente caratterizzate da insediamenti di piccola dimensione e scarsamente popolati e sono colpite da invecchiamento, spopolamento e impoverimento. Allo stesso tempo, offrono spesso importanti risorse ambientali e culturali.
[2] Classificata come "Silver" da Rete Ferroviaria Italiana.
[3] Il CTAI è coordinato dal Dipartimento per la Politica di Coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, e coinvolge diversi ministeri settoriali. Inoltre, in ciascuna area progetto sono coinvolte nel CTAI le rispettive autorità e stakeholder regionali, provinciali e locali.
[4] Le condizioni legislative specifiche per le aggregazioni sovralocali sono definite da leggi regionali.

Allo stesso tempo, la SNAI riconosce l'importanza del coordinamento regionale e nazionale. Per quanto riguarda le fonti di finanziamento, essa combina risorse nazionali ed europee: i fondi di programmazione nazionali sono combinati con i fondi strutturali e di investimento europei (SIE), e in misura minore con altri fondi pubblici e privati. In tal modo, la strategia si colloca all'intersezione tra le logiche top-down e bottom-up, riconoscendo il livello nazionale come quello più adatto per la fornitura di servizi di base (salute, istruzione e mobilità), e il livello locale come il punto di vista migliore per identificare il potenziale di sviluppo locale. In quest'ottica, i prerequisiti per lo sviluppo, in termini di istruzione, salute e mobilità, sono finanziati con fondi nazionali.
I progetti di sviluppo locale sono definiti dagli attori locali e finanziati con fondi europei. La maggior parte delle aree (specialmente nel Nord Italia) integrano le loro strategie con altri fondi pubblici e con fondi privati. Le Regioni giocano un ruolo chiave nel processo e nell'assegnazione dei fondi: in particolare, gestiscono i Programmi Operativi Regionali (POR) e i Programmi di Sviluppo Rurale (PSR) e decidono l'ammontare dei fondi SIE da destinare alla SNAI attraverso tali programmi. Inoltre, le Regioni indicano gli obiettivi strategici, i tempi e le risorse finanziarie, definendo percentuali, assi, etc.
Il livello regionale svolge quindi il ruolo di collegamento e di mediazione tra il livello nazionale e gli attori locali. Questi ultimi sono responsabili della definizione degli obiettivi e delle traiettorie di sviluppo secondo le specificità di ciascun luogo. Anche altri attori regionali e locali, come le unioni di comuni, i gruppi di azione locale, le province, le associazioni locali e gli attori privati giocano un ruolo importante nella definizione delle strategie d'area [21].

4. Due facce della stessa medaglia?

Le esperienze degli Accordi di Fiume e della Strategia Nazionale per le Aree Interne, brevemente delineate nelle sezioni precedenti, presentano ciascuna le proprie peculiarità. Tuttavia, è possibile identificare una serie di elementi comuni attraverso i quali caratterizzare i due approcci in una prospettiva *place-based* (vedi Tab. 1).
In questo paragrafo vengono brevemente presentati questi elementi e discusse le opportunità e i limiti che i due strumenti mostrano in relazione alla riattivazione delle aree marginali e al riequilibrio delle disuguaglianze territoriali in una prospettiva di sostenibilità.

	Contratti di Fiume	Strategia Nazionale per le Aree interne
Origine	2006, su modello di esperienze in altri paesi UE, attuando la direttiva 60/2000/EC.	2012, come banco di prova nazionale per l'innovativo approccio place-based alla politica di coesione UE.
Focus	Gestione e valorizzazione dei territori e paesaggi fluviali, sviluppo economico e benessere delle comunità.	Inversione dei processi di marginalizzazione, bilanciamento delle disuguaglianze territoriali, sviluppo economico e benessere delle comunità.
Copertura territoriale	1500 comunità locali, 98 processi attivati, 98 in avvio, 88 in corso, 12 alla fase conclusiva del processo [24].	72 aree selezionate (28% delle aree interne), 1000 comuni, 2Mln di abitanti, 47 aree hanno sottoscritto l'accordo di programma (2021).
Processo	Pianificazione negoziata e flessibile, accordo volontario tra istituzioni e attori locali. Coordinato dagli stakeholder locali.	Pianificazione negoziata, processo formalizzato e metodo comune, forte coordinamento centrale e controllo da parte di organi nazionali, ruolo rilevante delle Regioni.
Attori	Tutti gli attori rilevanti pubblici e privati sono coinvolti nel processo di pianificazione multilivello e partecipativo.	Processo di governance multilivello che coinvolge attori rilevanti pubblici e privati locali e sovralocali (provinciali, regionali e nazionali).
Finanziamento	Assenza di specifici fondi per attuare gli scenari di sviluppo territoriale definiti dai CdF.	Ampia dotazione di risorse; in media, 17,4Mln€ per area, fondi UE e domestici.
Integrazione (piani e politiche locali)	Informato da, e in grado di, influenzare piani e politiche a diverse scale, in diversi settori.	Strategie di sviluppo territoriale incardinate nel quadro della politica di coesione UE; il legame con gli strumenti di pianificazione locali non è obbligatorio né formalmente definito.

Tab. 1 - Rappresentazione sinottica delle caratteristiche principali dei CdF e della SNAI. (fonte: elaborazione degli autori)

4.1. Origine, focus e copertura territoriale

I CdF sono stati introdotti in Italia nel 2006, ispirati da esperienze simili in altri paesi europei e in attuazione della direttiva 60/2000/CE. La SNAI è stata lanciata nel 2012, come banco di prova nazionale per l'approccio *place-based* che era stato proposto qualche anno prima come approccio innovativo alla politica di coesione Ue [5]. Per quanto riguarda gli obiettivi, i CdF sono volti alla gestione e alla valorizzazione dei territori e dei paesaggi fluviali, come elementi per rafforzare lo sviluppo socio-economico e il benessere delle comunità. Questi ultimi sono anche al centro della SNAI, che mira a invertire le tendenze alla marginalizzazione e a riequilibrare le disuguaglianze territoriali attraverso la definizione congiunta di strategie di sviluppo locale.
In Italia possiamo individuare 1500 comunità locali coinvolte nei CdF, 198 processi attivati, 98 in avvio, 88 formalmente in corso, 12 alle ultime fasi (fase di sottoscrizione o di implementazione del Programma di Azione) [24]. I CdF sono stati promossi principalmente dal cosiddetto Tavolo Nazionale, un'organizzazione bottom-up che comprende attori istituzionali ed esperti multidisciplinari; inoltre, dal 2018 è stato creato dal

Ministero dell'Ambiente l'Osservatorio Nazionale dei Contratti di Fiume per promuovere un processo di coordinamento top-down delle esperienze dei CdF.
Per quanto riguarda la SNAI, in media, ogni area progetto ha un'ampiezza di 700 kmq e coinvolge 15 comuni (da piccoli a piccolissimi). Se le aree interne costituiscono il 61% del territorio italiano, le 72 aree selezionate per l'attuazione della SNAI (2-5 per Regione) rappresentano il 28% del totale delle aree interne. 47 aree hanno sottoscritto l'Accordo di Programma, 8 accordi sono in condivisione preliminare e 16 in istruttoria (aggiornamento aprile 2021).

4.2. Processo, attori e finanziamento

I CdF sono una forma di pianificazione negoziata, che inizia con un accordo volontario che coinvolge gli attori istituzionali e sociali per definire e attuare un quadro strategico multilivello comune.
Si tratta di un processo notevolmente flessibile, sostenuto anche da pratiche di auto-organizzazione.
Nonostante ciò, ogni CdF ha una "cabina di regia" con rappresentanti dei più importanti gruppi di stakeholder, che coordina le attività e delinea la strategia dell'accordo. Recentemente, nelle esperienze più interessanti [11, 25] si è giunti a uno scenario territorializzato nella forma di un "progetto territoriale", che può facilitare la visione degli esiti "spaziali", guidando il processo di revisione e attuazione dell'accordo, e rivelando anche le interazioni fisiche e funzionali tra i vari interventi previsti.
Anche la SNAI è una forma di pianificazione negoziata, ma il suo processo è più formalizzato, anche se consente un certo grado di flessibilità. Come illustrato nella sezione 3, gli organismi nazionali coinvolti nel CTAI stabiliscono una metodologia comune a tutte le aree di progetto, con un forte coordinamento e controllo centrale.
Dopo che le aree progetto sono state selezionate secondo la metodologia CTAI, ognuna di esse segue una procedura predefinita, le cui fasi e i cui documenti sono co-definiti e approvati dal CTAI. Gruppi di lavoro, incontri e workshop che coinvolgono tutti gli attori locali rilevanti sono elementi essenziali del processo. In media, la definizione della strategia dura due anni; successivamente viene approvata dal CTAI, viene firmato l'accordo di programma quadro e la strategia entra nella fase di attuazione. Sia i CdF sia la SNAI mirano a coinvolgere tutti gli attori locali pubblici e privati interessati. Inoltre, la SNAI coinvolge anche attori sovralocali, a livello provinciale, regionale e nazionale, riconoscendone l'importanza nel processo. La governance multilivello e la pianificazione partecipativa (attraverso focus group, gruppi di lavoro tematici, ecc.) sono al centro sia dei CdF, sia della SNAI.
Entrambi permettono di dare voce agli attori minori nei processi di governance territoriale, e di organizzare interventi puntuali in un sistema collaborativo di azioni fondate sull'identità dei luoghi.
Per quanto riguarda le risorse finanziarie, i CdF sono caratterizzati dall'assenza di finanziamenti specifici per attuare gli scenari territoriali che definiscono.
Le Regioni hanno la facoltà di definirne il quadro di attuazione e, come è avvenuto in Lombardia e in Piemonte, ciò ha spesso comportato l'integrazione di un insieme di programmi e risorse europee. Da parte sua, la SNAI mette a disposizione delle aree marginali una grande quantità di risorse: in media, il budget per ogni area di progetto è di 17,4 milioni di euro, combinando fondi europei e domestici.

4.3 Relazione e integrazione con altri piani e politiche

Per quanto riguarda l'interazione con i piani e le politiche territoriali, i CdF sono informati e in grado di influenzare piani e politiche a diverse scale e in diversi settori, dal livello regionale a quello locale, dai piani territoriali a quelli di gestione delle acque. Ciò avviene attraverso meccanismi specifici che sono parte integrante del processo, così come grazie alla sovrapposizione di alcuni degli attori coinvolti in quest'ultimo con quelli che si occupano della pianificazione ordinaria e del policy-making.
La SNAI, invece, da un lato è una strategia di sviluppo territoriale, e il suo legame con gli strumenti di pianificazione come i piani territoriali e di uso del suolo non è né formalmente definito né obbligatorio. Dall'altro, è saldamente incardinata nel quadro della politica di coesione dell'Ue, e deriva direttamente sue di programmazione.
Lo sviluppo della strategia si è svolto in linea con il periodo di programmazione della politica di coesione dell'Ue 2014-2020, al fine di usufruire di diversi finanziamenti comunitari attraverso l'azione congiunta dei due POR e del PSR prodotti da ciascuna regione.

4.4 Potenzialità e limiti

Il confronto tra le esperienze dei CdF e della SNAI ha permesso di individuare una serie di opportunità di sviluppo, nonché alcuni limiti e difficoltà che ne hanno caratterizzato l'attuazione fino ad oggi.
Analizzando i casi italiani di CdF [25], nonostante le differenze e specificità, si possono rintracciare diversi elementi comuni a livello di processo e di contenuti progettuali e tecnici. Il processo coinvolge una gamma variegata di attori economici e sociali pubblici e privati (es. organizzazioni agricole, imprese, associazioni), ma mostra un coinvolgimento limitato della società civile.
In termini tecnici, i CdF sono caratterizzati da una predominanza, nei programmi d'azione (il quadro strategico degli accordi) di azioni di riqualificazione dell'acqua e del suolo. La valorizzazione del paesaggio è un obiettivo condiviso da tutte le diverse esperienze, anche per il suo importante ruolo nella comunicazione sociale delle

strategie, ma è generalmente considerata prevalentemente in relazione a progetti di fruizione del paesaggio (piste ciclabili, strade panoramiche). Le strategie si riferiscono per lo più ad azioni di pianificazione ordinaria e presentano contenuti prevalentemente tecnici (es. gestione delle acque e sicurezza).
La realizzazione delle azioni previste è inoltre subordinata a fondi pubblici già stanziati dagli strumenti di pianificazione e programmazione esistenti (Piani regionali, Piani di sviluppo rurale, fondi comunitari). Se ciò può essere letto come una caratteristica positiva, in quanto mostra un'integrazione tra i CdF e l'ordinaria attività di pianificazione, al contempo esso in qualche modo subordina il successo dello strumento a processi esterni e, a sua volta, alla volontà politica che li ha formati.
Nel complesso, si può affermare che i CdF si siano dimostrati efficaci nel costruire un disegno territoriale integrato che collega diverse scale (da quella di bacino a quella locale), e nel coordinare gli obiettivi della pianificazione (protezione del suolo e delle acque, miglioramento ambientale, valorizzazione del paesaggio, sviluppo territoriale). Così facendo, hanno contribuito a integrare le visioni di un'ampia gamma di attori e a rafforzare la coesione di una comunità intorno a uno scenario di sviluppo locale. D'altra parte, si sono rivelati meno efficaci nella fase di attuazione, anche come conseguenza della mancanza di risorse dedicate.
Per quanto riguarda la SNAI, la sua introduzione rappresenta certamente un punto di svolta per la politica regionale italiana, poiché per la prima volta le sfide dello sviluppo regionale non sono più inquadrate in termini di divario nord-sud. Avvicinando la lente di osservazione ai territori, essa ha permesso di rilevare una maggiore varietà interna e, in particolare, di individuare le disparità intraregionali che caratterizzano anche le regioni più sviluppate. La SNAI ha contribuito ad incanalare una grande quantità di risorse finanziarie in aree remote che sono state, fino ad allora, lasciate da parte nel discorso politico e strategico dello sviluppo.
Grazie a ciò, le istituzioni locali hanno avuto l'occasione di partecipare a processi multilivello e multiattore, ai quali difficilmente potevano accedere prima, sia in ragione di logiche gerarchiche, sia di una debole capacità istituzionale. Inoltre, l'esperienza SNAI rappresenta un banco di prova senza precedenti per lo sviluppo di meccanismi di governance innovativi volti a promuovere il coordinamento verticale tra i livelli territoriali, così come l'integrazione orizzontale tra i settori politici e i programmi di finanziamento.
L'impegno delle autorità nazionali, regionali e locali dal processo di elaborazione della strategia all'attuazione, e la miscela di approcci top-down e bottom-up che ha caratterizzato le diverse dimensioni del processo, così come l'approccio di apprendimento adottato dalla strategia, permette a ciascun attore di sperimentare la cooperazione da diverse prospettive, in tal modo aumentando potenzialmente la propria capacità istituzionale. Tuttavia, otto anni dopo il suo lancio e con circa la metà delle aree interne che stanno iniziando ad attuare le loro strategie, le opinioni sulla SNAI sono contrastanti.
Se, da un lato, essa sembra potenzialmente in grado di favorire importanti episodi di innovazione, dall'altro, alcuni elementi destano perplessità, in particolare per quanto riguarda la copertura territoriale relativamente ridotta, la discrezionalità nella selezione delle aree e nell'attuazione (che nonostante il coordinamento centrale è fortemente legata ai contesti politici regionali e locali), così come sulla difficoltà di integrare fondi che hanno regole e procedure diverse [21]. Inoltre, nel passare dalla teoria alla pratica, i principi guida della strategia incontrano alcune difficoltà e resistenze [26, 27].

5. Conclusioni

I CdF e la SNAI propongono due diverse modalità con cui l'approccio *place-based* viene attuato in Italia, contribuendo allo sviluppo sostenibile delle aree marginali.
In entrambe le esperienze, il territorio e i suoi attori rappresentano gli elementi cardine su cui sviluppare un quadro strategico volto alla rigenerazione funzionale, alla conservazione del patrimonio e alla costruzione di reti di luoghi, con l'obiettivo generale di individuare e supportare modelli di sviluppo sostenibile. L'approccio multilivello e multiattore favorisce il superamento delle disparità e la valorizzazione delle aree "marginali".
Lo scenario definito diventa il punto di partenza per sviluppare azioni locali e sovralocali e per costruire immagini strategiche condivise e utili a promuovere l'obiettivo comunitario di coesione economica, sociale e territoriale.
Nei CdF, l'elemento più rilevante è l'integrazione tra azioni strategiche a scala di bacino e azioni operative locali.
Il disegno territoriale dei CdF - strategico e operativo allo stesso tempo - promuove sinergie comunitarie e fornisce agli attori locali una prospettiva comune di sviluppo che valorizza e gestisce a medio-lungo termine le risorse territoriali. A sua volta, la SNAI mira a invertire le tendenze alla marginalizzazione e a perseguire la coesione territoriale attraverso un ambizioso e innovativo approccio integrato basato sul luogo, mirando a molteplici obiettivi, coinvolgendo molteplici attori, a molteplici livelli e con molteplici fondi. Anche in questo caso le comunità locali sono al centro del processo, con l'azione dei livelli superiori volta a garantire efficaci processi di coordinamento verticale e orizzontale e la fornitura di precondizioni di sviluppo. Una riflessione sistematica su queste due esperienze, a cui il presente lavoro intende contribuire, potrebbe fornire un contributo in vista del nuovo periodo di programmazione e delle opportunità che esso comporta per il nostro paese.

Allo stesso modo, può consentire di individuare esperienze virtuose che possono rappresentare altrettante fonti di ispirazione per altri paesi e, in misura più ambiziosa, per il futuro sviluppo delle politiche territoriali dell'Ue [28]. Allo stesso tempo, sarà importante osservare cosa comporterà il periodo di programmazione Ue 2021-2027 in termini di opportunità, e quale sarà il futuro delle iniziative presentate. Al momento, una nuova configurazione della SNAI è in discussione, e l'Osservatorio Nazionale dei CdF sta facendo pressione per l'introduzione di un canale di finanziamento dedicato.

Bibliografia

[1] Davies S.: *Does Cohesion policy work? Meta-review of research on the effectiveness of cohesion policy*. In: EPRC Research Paper n. 99. University of Strathclyde, Glasgow, 2017

[2] Cotella G., Othengrafen F., Papaioannou A., Tulumello S.: *Socio-spatial and socio-political implications of the economic crisis and austerity politics in Southern-European cities*. In: Knieling J. & Othengrafen F. (eds.): Cities in Crisis. Socio-spatial Impacts of the Economic Crisis in Southern European Cities, pp. 27 - 47. Routledge, London, 2015

[3] Tulumello S., Cotella G., Othengrafen F.: *Spatial planning and territorial governance in Southern Europe between economic crisis and austerity policies*. In: International planning studies, vol. 25(1), pp. 72 - 87, 2020

[4] CEC - Commission of the European Communities, Seventh Report on Economic, So-cial and Territorial Cohesion. European Commission, Bruxelles, 2017

[5] Barca F.: *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy: A Place-Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*. European Community, Bruxelles, 2009

[6] Cotella G., Janin Rivolin U.: *Europeizzazione del governo del territorio: un modello analitico*. In: Territorio, n. 73, pp. 127 - 134, 2015

[7] Cotella G.: *The Urban Dimension of EU Cohesion Policy*. In: Medeiros E. (ed.) Territorial Cohesion, pp. 133 - 151. Springer, Cham, 2019

[8] Berisha E., Cotella G., Janin Rivolin U., Solly A.: *Spatial governance and planning systems and the capacity for public control of spatial development: a European typology*. In: European Planning Studies, 2020

[9] Adams N., Cotella G., Nunes R.J.: T*erritorial Development, Cohesion and Spatial Planning: Knowledge and Policy Development in an Enlarged EU*. In: Adams N., Cotella G., Nunes R.J. (eds): Territorial Development, Cohesion and Spatial Planning: Knowledge and Policy Development in an Enlarged EU. Routledge, London, pp. 29 - 53, 2011

[10] Cotella G., Janin Rivolin U., Santangelo M.: *Transferring Good Territorial Governance in Europe: Opportunities and Barriers*. In: Schmidt P., Van Well L. (eds): Territorial Governance across Europe: Pathways, Practices and Prospects, pp. 238 - 253, Routledge, London, 2015

[11] Voghera A., Regis D.: *Progetti per territori in trasformazione*. In: Archivio di Studi Urbani e Regionali, n. 117, pp. 137-156, 2016

[12] Minot D.: *Le projet de territoire - Elaboration et conduite partagées d'un projet de territoire*. Bergerie Nationale, Rambouillet, 2001

[13] Choay F.: *L'utopie et le statut anthropologique de l'espace édifié*. In: Esprit, L'Architecture et l'esprit de l'urbanisme européen, n. 318, pp. 93 - 113, 2005

[14] Ingaramo R., Voghera A. (eds.): *Topics and Methods for Urban and Landscape Design. From the river to the project*. Springer, Cham, 2016

[15] Carter N.: *The Politics of the Environment. Ideas, Activism, Policy*. Cambridge University Press, New York, 2007

[16] Eckerberg K., Joas M.: *Multi-level Environmental Governance: a concept under stress?*. In: Local Environment. International Journal of Justice and Sustainability, vol. 9(5), pp. 405 - 412, 2004

[17] Affeltranger B., Lasserre F.: *La gestion par bassin versant: du principe écologique à la contrainte politique*. In: Vertigo. La revue en sciences de l'environnement, vol. 14(3), 2003

[18] Voghera A.: T*he River Agreement in Italy. Resilient planning for the co-evolution of communities and landscapes*. In: Land Use Policy, vol. 91(104377), pp.1 - 9, 2020

[19] Barca F., Casavola P., Lucatelli S.: *Strategia Nazionale per le Aree Interne: Definizione, obiettivi, strumenti e governance*. Collana Materiali UVAL, Roma, 2014

[20] Barca F., Carrosio G., Lucatelli S.: *Le aree interne da luogo di diseguaglianza ad opportunità per il Paese*. In: Paolazzi L., Gargiulo T., Sylos Labini M. (eds): Le Sostenibili Carte dell'Italia, pp.167 - 186. Ricerche Marsilio, Venezia, 2018

[21] Cotella G., Vitale Brovarone E.: *La strategia nazionale per le aree interne: una svolta place-based per le politiche regionali in Italia*. In: Archivio di Studi Urbani e Regionali, n. 129, pp. 22 - 46, 2020

[22] Lucatelli S.: *Strategia Nazionale per le Aree Interne: un punto a due anni dal lancio della Strategia*. In: Agriregionieuropa, n. 45, 2016

[23] Tantillo F.: *La coprogettazione locale e la strategia d'area: il metodo di lavoro e le missioni di campo*. In: Territorio, n. 74, pp. 97 - 101, 2015

[24] Moccia F.D., Voghera A.: *Contratti di Fiume per il progetto di territorio*. In: Rapporto dal Territorio INU 2019. INU edizioni, Roma, 2019

[25] Voghera A.: *River agreements in Italy. An Experience for River Management. Recent Advances in Environmental and Earth Sciences and Economics. Energy*. In: Environmental and Structural Engineering Series, n. 39, pp. 351 - 362, 2015

[26] Punziano G.: *Salute, mobilità, istruzione: strategie per le aree interne*. In: Scienze Regionali, n. 1, pp. 65 - 92, 2019

[27] Vitale Brovarone E.: *Accessibility and mobility in peripheral areas: a national place-based policy*. In: European Planning Studies, 2021

[28] Solly A., Berisha E., Cotella G., Janin Rivolin U.: *How Sustainable Are Land Use Tools? A Europe-Wide Typological Investigation*. In: Sustainability, vol. 12(3), 1257, 2020

© 2021 by the author(s); licensee LaborEst (Reggio Calabria, Italy) ISSN online 2421-3187. This article is an open access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution 4.0 International License (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)