

Atti della XXIII Conferenza Nazionale SIU - Società Italiana degli Urbanisti

DOWNSCALING, RIGHTSIZING. Contrazione demografica e riorganizzazione spaziale

Torino, 17-18 giugno 2021

LE POLITICHE REGIONALI, LA COESIONE, LE AREE INTERNE E MARGINALI

A cura di

Federica Corrado, Elena Marchigiani, Anna Marson, Loris Servillo

**Società italiana
degli urbanisti** **SIU**



PLANUM PUBLISHER | www.planum.net

Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti

ISBN: 978-88-99237-30-1

DOI: 10.53143/PLM.C.321

I contenuti di questa pubblicazione sono rilasciati
con licenza Creative Commons, Attribuzione -
Non commerciale - Condividi allo stesso modo 4.0
Internazionale (CC BY-NC-SA 4.0)



Volume pubblicato digitalmente nel mese di aprile 2021

Pubblicazione disponibile su www.planum.net |

Planum Publisher | Roma-Milano

03 LE POLITICHE REGIONALI, LA COESIONE, LE AREE INTERNE E MARGINALI

A cura di
Federica Corrado, Elena Marchigiani, Anna Marson, Loris Servillo

Atti della XXIII Conferenza Nazionale SIU

Società Italiana degli Urbanisti

DOWNSCALING, RIGHTSIZING.

Contrazione demografica e riorganizzazione spaziale

Torino, 17-18 giugno 2021

Responsabile scientifico

Claudia Cassatella

Comitato scientifico, Giunta Esecutiva della Società Italiana degli Urbanisti 2018-2020 e 2020-2021

Maurizio Tira (Presidente), Maurizio Carta, Claudia Cassatella, Giovanni Caudo, Paolo La Greca, Giovanni Laino, Laura Lieto, Anna Marson, Maria Valeria Mininni, Stefano Munarin, Gabriele Pasqui, Camilla Perrone, Marco Ranzato, Michelangelo Russo, Corrado Zoppi

Comitato locale, Dipartimento Interateneo di Scienze, Politiche e Progetto del Territorio del Politecnico e Università di Torino

Cristina Bianchetti, Grazia Brunetta, Ombretta Caldarice, Nadia Caruso, Federica Corrado, Giancarlo Cotella, Antonio di Campi, Carolina Giaimo, Umberto Janin Rivolin, Fabrizio Paone, Elena Pede, Angelo Sampieri, Loris Servillo, Luca Staricco, Maurizio Tiepolo, Ianira Vassallo, Angioletta Voghera

Progetto grafico

Federica Bonavero

Redazione Planum Publisher

Cecilia Maria Saibene (Coordinamento), Teresa di Muccio, Laura Infante, Marco Norcaro

Il volume presenta i contenuti della Sessione 03, "Le politiche regionali, la coesione, le aree interne e marginali"
Chair: Elena Marchigiani (Università degli Studi di Trieste, Dipartimento di Ingegneria e Architettura - DIA), Anna Marson (Università IUAV di Venezia, Dipartimento di Culture del progetto - DCP)
Co-Chair: Federica Corrado, Loris Servillo (Politecnico di Torino, Dipartimento Interateneo di Scienze, Progetto e Politiche del Territorio - DIST)

Ogni paper può essere citato come parte di Corrado F., Marchigiani E., Marson A., Servillo L. (a cura di, 2021), *Le politiche regionali, la coesione, le aree interne e marginali. Atti della XXIII Conferenza Nazionale SIU DOWNSCALING, RIGHTSIZING. Contrazione demografica e riorganizzazione spaziale, Torino, 17-18 giugno 2021*, vol. 03, Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano 2021.

INDICE

- 9 **Le politiche regionali, la coesione, le aree interne e marginali. Introduzione** · Federica Corrado, Elena Marchigiani, Anna Marson, Loris Servillo

Nuove narrazioni

- 12 **La marginalizzazione delle piccole isole italiane** · Mariella Annese, Nicola La Macchia, Federica Montalto
- 17 **Per un cambio di paradigma nelle aree interne. Dal perseguimento dell'inversione demografica alla pianificazione della contrazione. Dati e scenari dal Materano** · Stefano D'Armento
- 25 **Il discorso rurale** · Antonio di Campi
- 31 **Territori marginali e finestre di opportunità. Norcia tra gli eventi sismici del 1979 e del 2016** · Marco Emanuel Francucci
- 37 **Lo sforzo inutile di Colapesce. Le aree interne in Sicilia tra declino demografico e ipertrofia urbana** · Francesco Martinico, Fausto Carmelo Nigrelli, Antonino Formica
- 48 **Aree interne della Campania tra svuotamento e nuova progettualità. Il caso dell'Alta Irpinia** · Giuseppe Mazzeo
- 55 **Oltre la retorica del borgo: un approccio sistemico per il bilanciamento territoriale** · Stefania Oppido, Stefania Ragozino, Katia Fabbricatti, Gabriella Esposito De Vita
- 62 **Le Alpi Apuane: un'antropogeografia tecnologica in risposta alla fragilità delle aree interne della Lunigiana** · Margherita Pasquali
- 83 **New encounters between human and more-than-human actors (viruses and bacteria included): vulnerability of cities and the (sub)urban future** · Camilla Perrone
- 90 **Coast-to-land. Un'indagine trasversale per la riconnessione dei territori marginali della Regione Marche** · Caterina Rigo

Trans-territorialità

- 99 **I territori marginali come laboratorio di futuro per le politiche di innovazione digitale** · Cosimo Camarda
- 107 **Pattern di contrazione e dinamiche locali. Risorse di rete e opzioni di adattamento per i territori della Val Parma/Val d'Enza** · Barbara Caselli, Martina Carra
- 115 **Ingegneria degli indicatori per la caratterizzazione dei territori ad elevata fragilità nelle aree interne italiane. Il caso dei comuni dell'Orvietano** · Lorena Fiorini, Francesco Zullo
- 121 **Le Valli di Lanzo in prospettiva metromontana: esperienze didattiche di progettualità integrata** · Mauro Fontana, Loris Antonio Servillo
- 129 **Metropoli di Paesaggio: basso, (anti)fragile, potente** · Sergio Fortini
- 135 **Contrazione consapevole. Una proposta dall'area greco-calabra per la città metropolitana** · Marco Mareggi
- 141 **Oltre il cratere, ripensare le relazioni tra aree esterne ed interne della Sardegna** · Agostino Strina

- 150 **Interpretare l'accessibilità per ridefinire la marginalità: il caso delle Aree Interne** · Bruna Vendemmia, Paola Pucci, Paolo Beria

Ri-pensare modelli di sviluppo

- 160 **Ri-pensare la produzione in montagna. Aree dismesse e prospettive di governance** · Fulvio Adobati, Emanuele Garda, Lorenzo Migliorati, Marcello Modica
- 169 **Il rilancio delle aree interne attraverso la rivitalizzazione dei borghi e dei centri minori** · Natalina Carrà
- 179 **Co-developing heritage-led regeneration plans in rural areas: the RURITAGE methodology for community-based heritage management and planning** · Elisa Conticelli, Claudia De Luca, Angela Santangelo, Simona Tondelli, Michele Perello, Javier Lopez
- 186 **Un possibile modello di gestione collettiva del Parco integrato "Terme Lucane" di Latronico (PZ)** · Emanuela Coppola, Giuseppe Bruno, Egidio De Stefano
- 192 **Progettare i territori marginali della transizione energetica: alcune riflessioni su buone e cattive pratiche a partire dalle vicende del "mini" idroelettrico sul Piave** · Fabrizio D'Angelo
- 201 **Ripartire dall'Osso. Nuovi turismi rigenerativi per i territori rurali di margine** · Catherine Dezio, Diana Giudici
- 208 **Tra sospensione e accelerazione. Rischi e contraddizioni delle narrazioni sui territori in contrazione** · Alberto Marzo, Valeria Volpe
- 216 **Il patrimonio culturale e paesaggistico nelle strategie di sviluppo locale: progettualità nelle aree interne di Piemonte e Liguria** · Erica Meneghin
- 223 **Le antiche percorrenze e la temporalità nelle aree interne per una rinascita sostenibile dei borghi abbandonati** · Francesca Pirlone, Ilenia Spadaro, Selena Candia

Politiche, risorse, strumenti

- 234 **L'analisi spaziale di rete: uno strumento per definire la marginalità dei territori campani** · Antonia Arena
- 242 **Paesaggi rurali storici della Sardegna e strumenti di pianificazione** · Danila Artizzu
- 249 **Lo sviluppo socio-culturale del promontorio di Capo Colonna a Crotone nel quadro normativo regionale** · Vincenzo Paolo Bagnato, Ada Palmieri
- 255 **Orientamenti per una nuova pianificazione regionale. Macroregioni, contesti e progetti** · Donato Di Ludovico, Pierluigi Properzi
- 263 **"Aree interne" tra fragilità e solidità: dal racconto alla proposta** · Rosa Anna La Rocca
- 273 **La Strategia Nazionale Aree Interne: (primi) ritorni di esperienza dai Monti Reatini** · Marco Leonetti
- 280 **La Basilicata alle prove con la pianificazione paesaggistica in uno scenario di crisi globale. Quale azione paesaggistica e quali scenari di senso** · Mariavaleria Mininni, Angela Cicirelli, Miriam Romano, Maddalena Scalera
- 286 **L'autoresponsabilità della governance: forme volontarie di pianificazione e programmazione territoriale** · Giovanni Ottaviano, Luciano De Bonis
- 292 **Processi d'innovazione per i territori "in contrazione": politiche, strategie, prospettive per affrontare la sfida del declino demografico** · Gabriella Pultrone

- 304 **Co-progettazione, compagini locali e politiche per lo sviluppo locale: note dall'attuazione della SNAI nella Provincia autonoma di Trento** · Federico Sartori, Paolo Rosso
- 310 **Un Parco nella Sicilia più nascosta** · Valeria Scavone, Salvatore Danilo Mistretta
- 318 **Politiche di coesione e ambiti urbani: i POR FESR 2014-20 cristallizzati dal Covid-19 e l'avvio della programmazione 2021-27** · Carlo Torselli

Public engagement e ruolo delle università

- 331 **Fare urbanistica in cammino: l'esperienza di Sardinia Reloaded del Laboratorio del Cammino** · Anna Maria Colavitti, Luca Lazzarini, Serena Marchionni, Cristiana Rossignolo
- 340 **Ri-Abitare i luoghi patrimoniali "remoti". L'innovazione concettuale per reinterpretare l'abitabilità dei territori** · Concetta Fallanca
- 346 **B4R Branding4Resilience. Tourist infrastructure as a tool to enhance small villages by drawing resilient communities and new open habitats** · Maddalena Ferretti, Sara Favargiotti, Barbara Lino, Diana Rolando
- 355 **FOODdia ca Furria: un progetto di ricerca di comunità nella Valle del Simeto in Sicilia** · Agata Lipari Galvagno
- 363 **Territori di potenziale eccellenza, nel Friuli Venezia Giulia. Esercizi di rappresentazione e progetto, nelle aree SNAI e dintorni** · Elena Marchigiani, Paola Cigalotto

La Strategia Nazionale Aree Interne: (primi) ritorni di esperienza dai Monti Reatini

Marco Leonetti

Università di Roma La Sapienza
DICEA - Dipartimento di Ingegneria Civile Edile Ambientale
Email: marco.leonetti@uniroma1.it

Abstract

L'articolo intende restituire il processo che ha portato all'elaborazione della strategia per i Monti Reatini, seconda area progetto della Regione Lazio ad aver intrapreso il percorso della Strategia Nazionale Aree Interne (SNAI).

Dopo aver fornito un sintetico inquadramento territoriale, l'articolo si sofferma sull'analisi del processo di selezione dell'area progetto. Individuando poi quattro punti decisionali principali, se ne discutono aspetti di metodo con l'obiettivo di porre in evidenza i momenti in cui l'attività a livello locale si sia maggiormente discostata dall'impostazione teorica SNAI. Almeno in relazione allo specifico caso analizzato, la complessità teorica del disegno SNAI sembra tradursi in una significativa vulnerabilità implementativa. In particolare, si avanza l'ipotesi che l'ampio spazio di libertà a disposizione del livello locale – caratterizzante l'approccio cosiddetto *place-based* – possa, in contesti meno pronti e consapevoli, tradursi in una mancanza di adeguato accompagnamento. In conclusione, si sottolinea come, a dispetto delle difficoltà incontrate, la Strategia Nazionale Aree Interne abbia rappresentato per i Monti Reatini una scintilla potenzialmente in grado di innescare quei processi lunghi, di apprendimento e consapevolezza, che sarebbe necessario continuare a supportare affinché possano generare gli esiti sperati.

Parole chiave: strategic planning, european policies, rural areas

Premessa

Quanto qui presentato è frutto della mia prima esperienza di ricerca e di lavoro. L'esperienza è cosa umana, fatta con il corpo e con il cuore, oltre che con la ragione. A partire dalla fine del 2017 ho vissuto per un inverno nel borgo di Petrella Salto (Figura 1), partecipando attivamente al percorso di elaborazione della strategia per l'area Monti Reatini e ricavando riflessioni poi confluite nella tesi di laurea magistrale. È stata un'esperienza fatta di incontri e di entusiasmi, ma anche di delusioni e frustrazioni di fronte ad una complessità apparentemente impossibile da ridurre in un quadro razionalmente definito. Se infatti nell'esperimento scientifico le variabili sono sotto controllo, nell'esperienza di fatti sociali – come sono le politiche pubbliche – conseguenze inattese scaturiscono dal disegno originario, lasciando spazio al dubbio più che alla certezza.



Figura 1 | Borgo di Petrella Salto, novembre 2017. Fonte: foto dell'autore

Affascinato dalla razionalità complessa del *policy design* della SNAI¹, e ancor più dalle riflessioni che ne costituiscono i presupposti teorici (Barca, 2009), ho quindi osservato la Strategia per i Monti Reatini come esperienza umana collettiva, orientata sì da un disegno teorico, ma in realtà caratterizzata da limiti e peculiarità sue proprie. Assumendo tale prospettiva, è evidente come il processo di implementazione di una politica pubblica vada inteso come percorso di apprendimento (Pressman e Wildavsky, 1984). Molte sarebbero, a mio avviso, le lezioni da apprendere dalle 72 esperienze che SNAI ha innescato in tutta la penisola. Se è vero che sbagliando si impara, guardiamo quindi, per una volta, alle *worst practices*: senza annunciare fallimenti, ma esercitando il dubbio e la critica di fronte alla complessità dell'esperienza, per trarne lezioni utili a migliorare le azioni future.

L'Area Interna Monti Reatini

La perimetrazione dell'Area ha incluso 31 dei 73 Comuni della Provincia di Rieti, articolati in una struttura a tridente, con le tre valli del Salto, del Turano e del Velino che si diramano dalla Piana Reatina. Comune capofila dell'Area è Petrella Salto. I 31 Comuni, tutti totalmente montani², amministrano una superficie territoriale di 1623 Km² ed ospitano una popolazione residente di 34.853 abitanti³, risultando in una densità abitativa media di 21,5 ab/Km². Dei 31 Comuni, 22 hanno popolazione inferiore alle 1000 unità. La figura 2 restituisce la classificazione dei 31 Comuni secondo il metodo SNAI, basato sull'analisi della presenza di – e della distanza da – servizi pubblici essenziali (mobilità, istruzione, sanità)⁴.

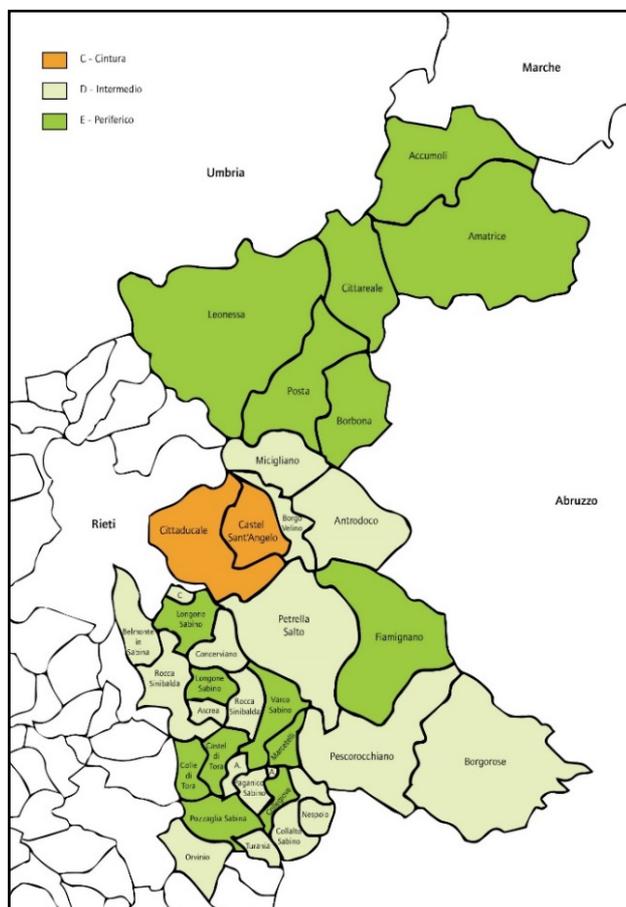


Figura 2 | I comuni dell'Area Interna Monti Reatini secondo la classificazione SNAI 2014
Fonte: elaborazione propria su dati SNAI

¹Barca F, Lucatelli S., Casavola P, e altri (2014), *Strategia nazionale per le aree interne. Definizione, obiettivi, strumenti e governance*, Materiali UVAL, Roma.

² Secondo art. legge 991/1952 (elaborazioni ISTAT al 2017): tutti i Comuni sono in zona altimetrica 1- montagna interna.

³ Dati ISTAT, censimento 2011.

⁴ Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica Presidenza del Consiglio dei Ministri. (2014). *Le Aree Interne: di quali territori parliamo? Nota esplicativa sul metodo di classificazione delle aree.*

L'area Monti Reatini ben rappresenta le caratteristiche tipiche del paesaggio dell'Appennino centrale. Le tre valli sono caratterizzate da una straordinaria ricchezza di risorse ambientali, ma le dinamiche demografiche di lungo periodo evidenziano una condizione critica⁵. A fronte di un apporto insufficiente di nuovi residenti stranieri, la diminuzione si concentra nelle fasce di età inferiori, con un sostanziale invecchiamento della popolazione. Questa struttura demografica determina una generale debolezza del tessuto economico e una forte dipendenza della popolazione dal welfare pubblico. Agli aspetti di debolezza strutturale si sono poi aggiunte le conseguenze del sisma del 2016-17, con un effetto moltiplicativo (Emidio di Treviri, 2018). Analoga considerazione potrebbe valere per quanto determinato dalla pandemia da Covid-19, i cui impatti effettivi sul tessuto socioeconomico locale sono però ancora di difficile valutazione. Ad ogni modo, i fenomeni di spopolamento e di depauperamento delle attività economiche si accompagnano ad un generale peggioramento dell'offerta dei servizi pubblici essenziali. I sistemi di mobilità, istruzione e sanità pubblici, oltre che di infrastrutturazione digitale, presentano infatti le carenze tipiche riscontrabili in molti territori interni (De Rossi, 2018). Come noto, l'integrazione tra le dimensioni dello sviluppo locale e dei servizi pubblici essenziali è fattore caratterizzante l'impostazione SNAI (Calvaresi, 2015). Proprio a partire dal quadro territoriale qui sinteticamente tracciato, i Monti Reatini sono stati selezionati come area-progetto.



Figura 3 | Lago del Turano, Comune di Colle di Tora. Fonte: foto dell'autore

La nascita dell'area progetto: governance locale e contesto di policy

Il territorio non è mai un foglio bianco: non si parte mai da zero. I Comuni dell'area partecipano a diverse forme di associazionismo comunale: le tre Comunità Montane del Salto-Cicolano, del Turano e del Velino sono interamente comprese nell'area, mentre lo sono solo alcuni dei comuni delle CM del Montepiano Reatino, dei Monti Sabini, e dell'Unione dei Comuni dell'Alta Sabina. Il processo di selezione SNAI nella Regione Lazio⁶ si è articolato in una analisi *desk* attraverso un set di indicatori, e in una successiva fase di confronto con i sindaci del territorio. Come riportato nella *time line* di figura 4, il percorso ha da subito intercettato il favore dei comuni delle Valli del Salto e del Turano, accomunati da un sentimento di maggior affinità territoriale e concordi nel supportare la leadership del sindaco di Petrella Salto e presidente della CM Salto-Cicolano, già attiva nel coordinamento di un progetto Interreg (LakeAdmin⁷) per la valorizzazione dei laghi. Il confronto con la compagine locale ha però portato all'allargamento dell'area inizialmente candidata, con l'inclusione della Valle del Velino. La decisione dell'allargamento, seppur inizialmente condivisa, ha mostrato ben presto le sue conseguenze in termini di maggiori difficoltà di coordinamento tra un numero elevato di comuni. Inoltre, è apparso chiaro come la leadership del sindaco di Petrella Salto non fosse pienamente supportata da Comuni, come Amatrice, storicamente abituati ad un maggior protagonismo nell'ambito della sola Valle del Velino. È importante sottolineare questi aspetti perché rendono chiaro come la formazione dell'area progetto non vada intesa come una perimetrazione, su una mappa, da compiersi una volta per tutte, quanto come un processo di continua

⁵ Secondo i dati dei censimenti ISTAT tra il 1971 e il 2011 l'Area ha perso il 22,9% della popolazione.

⁶https://www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2020/07/Istruttoria_Lazio_15_07_2015_DEF.pdf

⁷<http://www.interreg4c.eu/projects/project-details/index-project=181-regional-administration-of-lake-restoration-initiatives&.html>

negoziante, influenzata da questioni di fiducia, oltre che di equilibri politici e di reciproco riconoscimento.



Figura 4 | Timeline del processo di selezione dell'area Monti Reatini. Fonte: elaborazione propria

Inoltre, bisogna tener presente che l'avvio di una politica, anche se strategica ed integrata come SNAI, non frena né congela altre iniziative che in parallelo si dispiegano sul territorio e che SNAI avrebbe dovuto appunto integrare. Nel caso dei Monti Reatini tale integrazione si è rivelata estremamente difficoltosa. Non è sembrata possibile l'integrazione con la programmazione dei GAL, sia per asincronia nei tempi dei rispettivi ambiti di programmazione, che per generale difficoltà nell'armonizzare percorsi nati e sviluppati secondo proprie autonome direzioni e già segnati da proprie debolezze e difficoltà. Inoltre, resta ancora da verificare in che modo le nuove forme di gestione associata di servizi e funzioni imposte dalla SNAI sotto forma di prerequisito⁸, riusciranno ad armonizzarsi con il quadro delle gestioni associate nell'ambito delle singole Comunità Montane. Infine, decisivo è stato l'impatto delle politiche di ricostruzione post-sisma. Trai 14 Comuni della Regione Lazio compresi nel cratere sismico⁹ ben 11 sono inclusi nell'area Monti Reatini. Gli eventi sismici hanno determinato per i comuni colpiti l'apertura di una rilevante finestra di policy¹⁰ e gli elementi di forza e di attrattività politica del percorso SNAI sono impalliditi a confronto con quanto mobilitato, in termini di risorse relazionali e finanziarie, dalle politiche post-sisma.

L'elaborazione della strategia d'area

Il metodo SNAI porta alla costruzione partecipata di un piano strategico per lo sviluppo locale ed il potenziamento dei servizi pubblici essenziali: la "Strategia di area-progetto"¹¹. Attraverso l'interlocuzione diretta tra diversi attori istituzionali coinvolti nella struttura di *governance* multilivello (sindaci dei comuni dell'area – amministrazione regionale – amministrazioni centrali riunite nel Comitato Tecnico Aree Interne, CTAI) ed il confronto aperto ed informato con i soggetti rilevanti del territorio, si elaborano i documenti propedeutici alla Strategia (Bozza e Preliminare) e si definiscono le forme di associazionismo intercomunale poste a prerequisito per l'approvazione della Strategia. Nella figura 5 è schematizzato il percorso di elaborazione della Strategia per i Monti Reatini. Evidente la difficoltà nei tempi della programmazione: a cinque anni dall'avvio del percorso si conta di giungere alla sottoscrizione dell'Accordo di Programma Quadro (APQ) entro il 31 dicembre 2020¹².

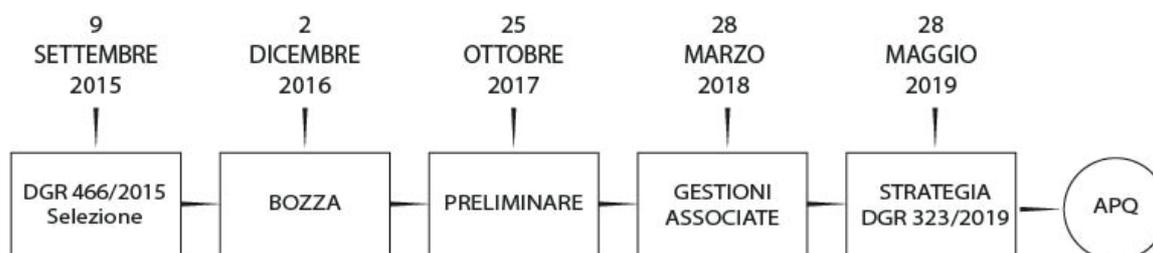


Figura 5 | Timeline del percorso di elaborazione della Strategia per l'area Monti Reatini. Fonte: elaborazione propria

⁸ Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica Presidenza del Consiglio dei Ministri. (2017) *Il prerequisito generale della gestione di servizi comunali nella Strategia Nazionale per le Aree Interne*. Roma, 1° giugno 2017.

⁹ DL 189 del 17 ottobre 2016 e s.m.i.

¹⁰ Giuliani M., Capano G. (2005). *Dizionario di Politiche Pubbliche*, Carocci, Roma, pag.143.

¹¹ Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica Presidenza del Consiglio dei Ministri. (2014). *Linee guida per costruire una "Strategia di area-progetto"*.

¹² Delibera CIPE n° 72 del 21 novembre 2019.

Le tappe di approvazione della Bozza, del Preliminare, delle gestioni associate e della Strategia, assumono i connotati di punti decisionali (Dente, 2011) rispetto ai quali è opportuno strutturare l'analisi del percorso.

Il processo di definizione della Bozza sembra essersi articolato coerentemente a quanto stabilito dal disegno SNAI, attraverso due cicli di confronto tra sindaci, strutture regionali e CTAI. L'esito di tale processo – la bozza di strategia¹³ – sembra invece scontare le conseguenze di un approccio olistico, incapace di far emergere chiaramente tanto gli ambiti più critici, che un tema catalizzatore – un'idea guida – attorno a cui delineare la strategia di intervento.

Il lavoro di elaborazione del Preliminare di strategia¹⁴ è proceduto contestualmente all'apertura del processo decisionale secondo il metodo di *scouting* territoriale impostato dalla SNAI (Tantillo, 2015). La fase partecipativa si è articolata in quattro momenti, dedicati a Scuola e Trasporti (15/03/2017), Turismo e Agricoltura (25/07/2017) e Sanità (22/09/2017). Gli incontri hanno visto un coinvolgimento di attori decrescente nel tempo e stimabile nel complesso in circa cento partecipanti tra amministratori e portatori di interesse locali. È da evidenziare come la partecipazione dei 31 sindaci dell'area non sia mai stata né costante né completa. La sovrapposizione tra attività di partecipazione e di elaborazione progettuale del Preliminare ha visto queste ultime soffrire di un minor coinvolgimento del CTAI. A differenza di quanto avvenuto per la Bozza, il Preliminare non è stato raffinato attraverso successivi cicli di osservazioni da parte del CTAI e della Regione. Il documento non appare strutturato secondo un'articolazione maneggevole, proponendo 23 interventi, spesso composti da numerose diverse azioni e comunque non uniformemente dettagliati. Se infatti alcune proposte sono chiaramente identificabili, altre sembrano vaghe ed indeterminate, mentre è sostanzialmente impossibile rintracciare la definizione di un ordine prioritario. In generale, come osservato dal CTAI: “rimane il dubbio che sebbene ci si muova in una logica coerente, in linea di principio, con le problematiche dell'area, si siano invece individuate a priori le forme specifiche di intervento”¹⁵. In questa fase, quindi, il processo decisionale sembra configurarsi secondo un modello *garbage can*¹⁶.

La definizione delle modalità di assolvimento del prerequisito associativo¹⁷ ha sofferto della complessità dell'area e della scarsa compattezza della compagine dei sindaci. Nonostante il supporto dei consulenti FormezPA¹⁸, si è osservato come le risorse umane a disposizione del capofila non fossero in grado di confrontarsi con la produzione di atti complessi come sono le convenzioni tra comuni. È necessario rilevare come i segretari comunali non abbiano fundamentalmente preso parte al processo (ironia della sorte: il segretariato comunale è proprio una funzione gestita in forma associata da molti comuni dell'area). Il sistema di gestioni associate approvato dalla maggioranza dei comuni non appare configurarsi come vero e proprio sistema intercomunale permanente. In generale, gli schemi convenzionali approvati si configurano più come convenzioni quadro che non come strumenti immediatamente esecutivi ed operativi, rendendone al momento difficile una più solida valutazione. In ogni caso, nonostante il disegno elaborato appaia per certi versi poco ambizioso, è indubbio che rappresenterà comunque uno stimolo nella direzione di una maggiore integrazione amministrativa ed istituzionale tra i comuni dell'Area.

Il percorso di definizione della Strategia d'Area¹⁹ è apparso discostarsi maggiormente dal disegno SNAI. A fronte di una notevole difficoltà nella comprensione del metodo e degli obiettivi SNAI, soprattutto da parte dell'assistenza tecnica locale, sono state adottate modalità operative in netto contrasto con i criteri della programmazione strategica. Ad esempio, sono stati sollecitati i comuni ad inviare schede progettuali ma le schede raccolte sono risultate spesso incoerenti rispetto al disegno del Preliminare, rivelando profondi fraintendimenti nel senso del percorso condiviso. Nella disarticolazione del disegno strategico, l'individuazione delle priorità non è stata quindi dettata dal confronto allargato con la comunità locale, ma dalle disponibilità finanziarie e dallo stato di definizione progettuale degli interventi. In questa fase la SNAI nei Monti Reatini è stata interpretata, da molti attori locali, proprio come quegli strumenti di

¹³http://old2018.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Arree_interne/STRATEGIE_DI_AREA/Bozza_della_strategia/Bozza_strategia_Monti_Reatini.pdf

¹⁴http://old2018.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Arree_interne/STRATEGIE_DI_AREA/Preliminare_di_strategia/Preliminare_di_Strategia_Monti_Reatini.pdf

¹⁵ CTAI, Osservazioni al Preliminare di Strategia Monti Reatini, dalla nota di approvazione del medesimo, 25/10/2017.

¹⁶ Giuliani M., Capano G. (2005). *Dizionario di Politiche Pubbliche*, Carocci, Roma, pag.151.

¹⁷ Gestione associata di almeno tre delle funzioni fondamentali dei Comuni, definite dall'art.19, comma 1, del DL 95/2012 convertito in Legge 135/2012, ai sensi dell'articolo 117 comma 2, lettera p) della Costituzione.

¹⁸ Messa a disposizione dal Dipartimento per la Funzione Pubblica nell'ambito del progetto *La Strategia Nazionale per le Arree Interne e i nuovi assetti istituzionali*, finanziato dal PON Governance 2014-2020.

¹⁹<https://www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2020/10/Strategia-Monti-Reatini.pdf>

finanziamento a pioggia da cui ha inteso differenziarsi, orientandosi verso interventi più facilmente cantierabili e non verso quelli effettivamente in grado di assicurare il raggiungimento di obiettivi strategici²⁰.

In questa fase ruolo centrale è stato giocato dalla Regione, a cui la SNAI affida il compito di affiancare il livello locale nelle attività di progettazione. La Regione è però sembrata assumere spesso, nei confronti dell'area, un atteggiamento paternalistico tanto sul piano politico che su quello tecnico, senza peraltro riuscire sempre a dare efficace seguito a quanto promesso ed intrapreso. Il CTAI, nei momenti in cui è riuscito ad intervenire direttamente ha impresso svolte decisive, ma nel complesso non è apparso sufficientemente presente da comprendere appieno le dinamiche locali per condizionare positivamente il percorso.

Lezioni apprese e riflessioni conclusive

Il paradigma *place-based* attribuisce ampi margini di libertà ai singoli territori, per dare spazio alle energie positive in essi latenti: nel caso dei Monti Reatini appare assai complesso distinguere il limite tra libertà e mancanza di adeguato controllo e supporto. Al contrario, si è invece osservato come nella fase di perimetrazione dell'area non sia stata riconosciuta l'autonoma iniziativa del territorio, imponendo di fatto una perimetrazione poco coerente, che ha condizionato negativamente il positivo sviluppo del percorso progettuale. È poi proprio nella fase strettamente progettuale che sembrano evidenziarsi le maggiori difficoltà in termini di efficacia ed efficienza dell'azione pubblica. Se da un lato le rappresentanze politiche locali sono state chiamate ad una difficile sfida di condivisione strategica (nei confronti della quale non erano e non sono pronte, perché disabitate), dall'altro lato ad apparire mancante è una capacità amministrativa adeguata, a tutti i livelli di governance. In particolare, a livello locale restano marginali e non riconosciute le attività proprie della programmazione strategica, così come le figure professionali in esse specializzate. Di fronte a tali difficoltà è sembrato quasi inevitabile che la dimensione partecipativa del percorso sia in qualche modo finita in secondo piano. Ad ogni modo, di fronte alle innegabili debolezze locali, è doveroso riconoscere come l'azione del livello regionale non sia comunque apparsa indenne da distorsioni e difficoltà. Ad emergere con maggior chiarezza è però la congenita debolezza del CTAI, attore costitutivamente garante della corretta implementazione SNAI.

In conclusione, sembra doveroso porre in evidenza quanto SNAI sia politica complessa e indissolubilmente legata ai singoli contesti territoriali di implementazione. Per apprendere dal processo di implementazione, evitando di ripetere gli errori compiuti, appare quindi indispensabile guardare con maggiore attenzione alle singole esperienze attivate da SNAI nelle diverse aree progetto. Occorre comprendere ed analizzare i singoli processi nelle loro dinamiche particolari, e da queste saperne trarre sintesi per immaginare tanto il proseguimento della stessa SNAI, che l'avvio di nuove politiche di sviluppo locale. In tal senso, appare necessario ribadire, e non dare mai per scontata, la dimensione sperimentale della Strategia Nazionale. Proprio nella prospettiva sperimentale assume valore l'impegno di chi ha portato avanti il percorso SNAI nei Monti Reatini, e non solo. Un impegno, un'esperienza da non disperdere, ma da alimentare collettivamente mettendo a frutto le lezioni raccolte e supportando il processo lungo, di apprendimento e consapevolezza, che potrà garantire alle aree interne il protagonismo che meritano nel quadro territoriale nazionale.

Riferimenti bibliografici

Area Interna Lazio 2 Monti Reatini, Bozza di Strategia d'Area: http://old2018.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree_interne/STRATEGIE_DI_AREA/Bozza_della_strategia/Bozza_strategia_Monti_Reatini.pdf

Area Interna Lazio 2 Monti Reatini, Preliminare di Strategia d'Area: http://old2018.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree_interne/STRATEGIE_DI_AREA/Preliminare_di_strategia/Preliminare_di_Strategia_Monti_Reatini.pdf

Area Interna Lazio 2 Monti Reatini, Strategia d'Area: <https://www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2020/10/Strategia-Monti-Reatini.pdf>

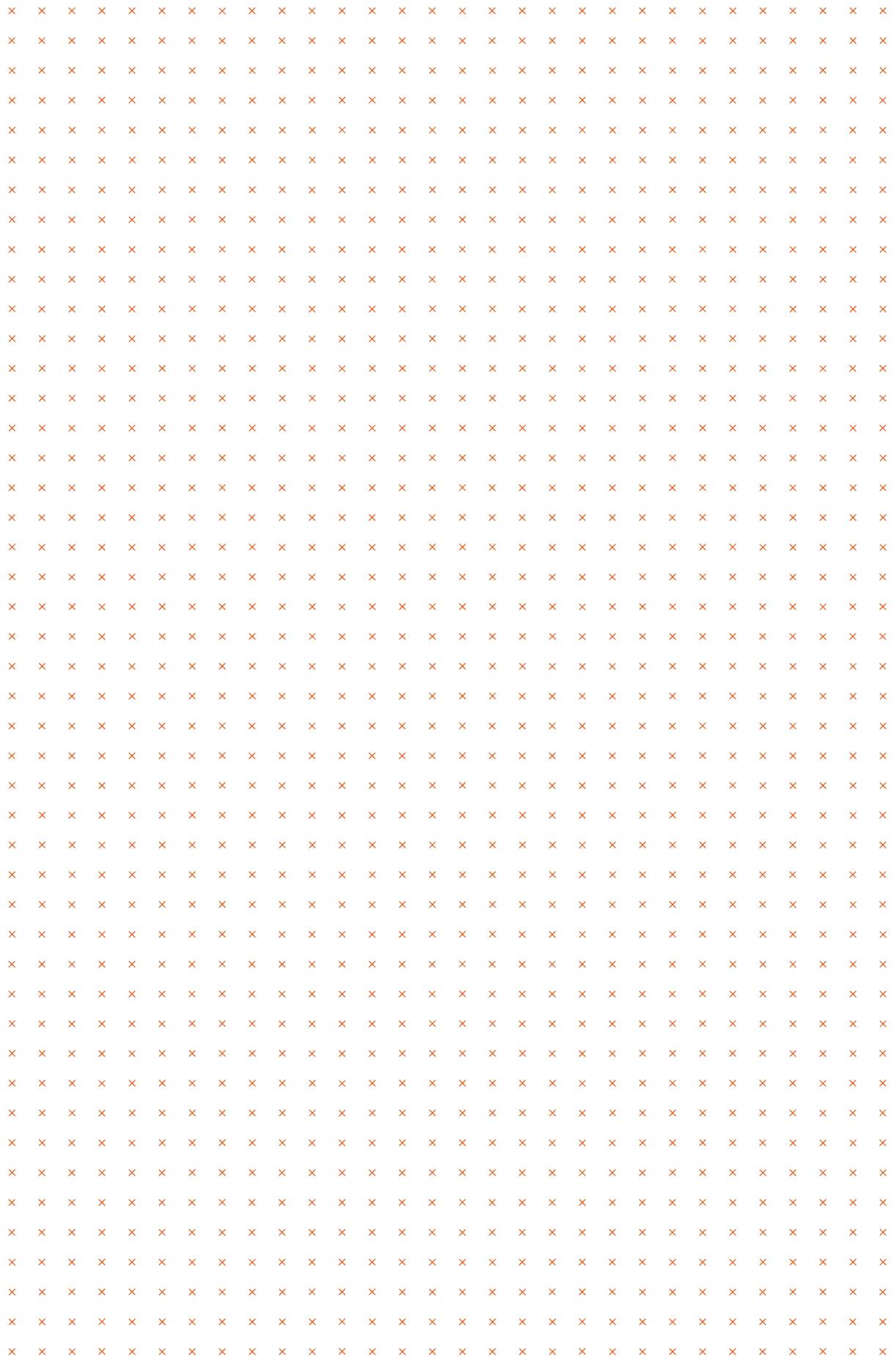
Barca F., Lucatelli S., Casavola P. e altri (2014), *Strategia nazionale per le aree interne. Definizione, obiettivi, strumenti e governance*. Materiali UVAL, Roma.

²⁰ Basti citare come l'ipotesi di realizzare un polo unico scolastico per la bassa Valle del Velino sia poi tramontata in favore dell'attivazione di laboratori formativi da attivare nei singoli istituti comprensivi.

- Barca F. (2009), *An agenda for a reformed cohesion policy, A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, Independent Report prepared at the request of Danuta Hubner, Commissioner for Regional Policy.
- Calvaresi C. (2015), “Una strategia nazionale per le aree interne: diritti di cittadinanza e sviluppo locale”, in *Territorio*, n. 74, Franco Angeli, Milano, pp. 78-79.
- De Rossi A., (a cura di), (2018), *Riabitare l'Italia: le aree interne tra abbandoni e riconquiste*, Donzelli, Roma.
- Dente B. (2011), *Le decisioni di policy*, Il Mulino, Bologna.
- Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica Presidenza del Consiglio dei Ministri (2014), *Le Aree Interne: di quali territori parliamo? Nota esplicativa sul metodo di classificazione delle aree*.
- Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica Presidenza del Consiglio dei Ministri (2017), *Il prerequisito generale della gestione di servizi comunali nella Strategia Nazionale per le Aree Interne*.
- Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica Presidenza del Consiglio dei Ministri, (2014), *Linee guida per costruire una “Strategia di area-progetto”*.
- Emidio di Treviri, Gruppo di Inchiesta sul post-sisma del Centro Italia (2018), *Sul fronte del sisma. Un'inchiesta militante sul post-terremoto dell'Appennino Centrale (2016-2017)*, Derive Approdi, Roma.
- Giuliani M., Capano G. (2005), *Dizionario di Politiche Pubbliche*, Carocci, Roma.
- Pressman J. L., Wildavsky A. (1984), *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland; Or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation*, University of California Press, Berkeley.
- Tantillo F. (2015), “La co-progettazione locale e la strategia d'area: il metodo di lavoro e le missioni di campo”, in *Territorio*, n. 74, Franco Angeli, Milano, pp. 97-101.

Riconoscimenti

- Comitato Tecnico Aree Interne: Sabrina Lucatelli, Filippo Tantillo.
- Regione Lazio: Giorgio Francesco Giuseppe Pugliese, Ambra Forconi e Michela Ursini.
- Comune di Petrella Salto: Gaetano Micaloni, Antonio Ferretti e Simona Tolli.
- Università IUAV di Venezia: Francesca Gelli.



DOWNSCALING, RIGHTSIZING. Contrazione demografica e riorganizzazione spaziale

A cura di Claudia Cassatella

- 01 **Tecniche urbanistiche per una fase di decrescita**
A cura di Carolina Giaimo, Maria Chiara Tosi, Angioletta Voghera
- 02 **Evoluzione istituzionale, nuovi strumenti e modelli di governance territoriale**
A cura di Giancarlo Cotella, Umberto Janin Rivolin, Davide Ponzini
- 03 **Le politiche regionali, la coesione, le aree interne e marginali**
A cura di Federica Corrado, Elena Marchigiani, Anna Marson, Loris Servillo
- 04 **Resilienza nel governo del territorio**
A cura di Grazia Brunetta, Ombretta Caldarice, Michelangelo Russo, Massimo Sargolini
- 05 **Rigenerazione dello spazio urbano e trasformazione sociale**
A cura di Nadia Caruso, Gabriele Pasqui, Carla Tedesco, Ianira Vassallo
- 06 **Patrimonio in azione**
A cura di Giovanni Caudo, Fabrizio Paone, Angelo Sampieri
- 07 **Il ritorno delle foreste e della natura, il territorio rurale**
A cura di Antonio di Campi, Claudia Cassatella, Daniela Poli
- 08 **Piani e politiche per una nuova accessibilità**
A cura di Paolo La Greca, Luca Staricco, Elisabetta Vitale Brovarone
- 09 **Innovazione tecnologica per la riorganizzazione spaziale**
A cura di Beniamino Murgante, Elena Pedè, Maurizio Tiepolo

Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti
ISBN: 978-88-99237-30-1
DOI: 10.53143/PLM.C.321

Volume pubblicato digitalmente nel mese di aprile 2021

