

Una

politica

per i

margini

o

una

politica

marginale?

Come la Strategia Nazionale per
le Aree Interne ha modificato le
politiche territoriali in Italia

**Federico
Sartori**

una politica per i margini

[o]

una politica marginale

Scuola di Dottorato in Architettura, Città e Design
Curriculum in Pianificazione territoriale e politiche
pubbliche del territorio
XXXV Ciclo

Tesi di dottorato di ricerca

Una politica per i margini o una politica marginale?

Come la Strategia Nazionale per le Aree interne
ha modificato le politiche territoriali in Italia

Dottorando
Federico Sartori

Tutor
Prof.ssa **Anna Marson**
Prof.ssa **Gloria Regonini**

A.A. 2023-2024

I
--
U
--
A
--
V

Intro

1. Il disegno della ricerca: strumenti e metodologia

1.1 Concetti chiave dall'analisi delle politiche pubbliche

1.1.1 Prime definizioni

1.1.2 Lo studio dell'implementazione

1.1.3 Il cambiamento nelle politiche pubbliche

1.1.4 Politiche pubbliche e apprendimento

1.1.5 L'analisi di caso

1.1.6 Il campo di ricerca e il posizionamento del ricercatore

1.2 Quattro prospettive analitiche per comprendere la SNAI

1.2.1 Le aree marginali nelle politiche territoriali

1.2.2 La sperimentazione di un diverso approccio di policy

1.2.3 Governance e rapporti tra i livelli di governo

1.2.4 Il nesso tra politiche e territorio

Cap.1

2. La territorializzazione delle politiche in Italia

2.1 Diversi approcci di policy nelle stagioni delle politiche territoriali

2.1.1 Il dopoguerra e la Cassa per il Mezzogiorno

2.1.2 Gli interventi per le aree montane

2.1.3 La stagione della programmazione negoziata

2.1.4 La politica di coesione dell'Unione europea

2.2 I governi regionali italiani tra europeizzazione, federalismo e decentramento amministrativo

2.3 Cenni sul funzionamento della politica di coesione

3. La Strategia Nazionale per le Aree Interne come politica territoriale

3.1 Un inquadramento della SNAI

3.1.1 Le aree interne in una nuova politica territoriale nazionale

3.1.2 Presupposti teorici e definizione delle aree interne

3.1.3 Alcuni elementi critici messi in luce dalla letteratura sulla SNAI

3.2 Policy design e implementazione

3.2.1 Da aree interne ad aree progetto

3.2.2 Attori, registi e (s)comparse

3.2.3 Gli interventi SNAI nella programmazione nazionale

3.2.4 Gli interventi SNAI nella programmazione regionale

3.2.5 Gli strumenti per la definizione delle strategie d'area

Cap.3

3.3 Non solo (una) SNAI

3.3.1 Altri interventi di sostegno alle aree interne

3.3.2 Evoluzioni e involuzioni dell'approccio SNAI nella programmazione 2021-2027

3.3.3 Tante regioni, tante SNAI

Cap.2

4. La SNAI nella Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia	[123]
4.1 Il contesto delle politiche territoriali in Friuli-Venezia Giulia	[124]
4.1.1 La coesione territoriale in Friuli-Venezia Giulia	
4.1.2 Il lungo percorso di riforma delle autonomie locali	[128]
4.2 L'esperienza SNAI nella Regione autonoma del Friuli-Venezia Giulia	[131]
4.2.1 Le aree coinvolte nella SNAI	[134]
4.2.2 Gli attori nel processo di policy	
4.2.3 Coordinare politiche integrate	[137]
4.2.4 Aree e strategie tra programmazione locale e regionale	[138]
4.2.5 La prima fase di attuazione: programmazione 2014-2020	[140]
4.2.6 La strategia aree interne tra nuova programmazione e PNRR	[142]
4.2.7 Le aree interne come ambito di policy regionale	[144]
4.3 Sintesi delle questioni messe in luce dall'analisi dell'esperienza del Friuli-Venezia Giulia	

Cap.4

5. La SNAI nella Regione Autonoma della Sardegna	[149]
5.1 Il contesto delle politiche territoriali in Sardegna	[150]
5.1.1 La coesione territoriale in Sardegna	
5.1.2 Una strategia regionale per le aree interne	[153]
5.2 L'esperienza SNAI nella Regione autonoma della Sardegna	[157]
5.2.1 Il processo di selezione delle aree	
5.2.2 Tra attori e assistenza tecnica	[158]
5.2.3 Rigidità degli interventi integrati	[160]
5.2.4 Problemi strumentali e loro soluzioni	[161]
5.2.5 La strategia aree interne tra nuova programmazione e PNRR	[162]
5.2.6 Le aree interne come ambito di policy regionale	[163]
5.3 Sintesi delle questioni messe in luce dall'analisi dell'esperienza della Sardegna	[165]

Cap.5

6. Le influenze della SNAI nelle politiche territoriali nazionali e regionali [169]

6.1 Le aree interne come target delle politiche territoriali [170]

6.1.1 Riconfigurazione nella lettura dei divari territoriali

6.1.2 Un ambito di policy nazionale [172]

6.1.3 Centralizzare e coordinare: un tentativo (im)possibile [173]

6.1.4 Tra disegni redistributivi ed esigenze compensative [175]

6.2 Policy design e strumenti nell'implementazione della SNAI [176]

6.2.1 Tra place-based e area-based, top-down e bottom-up

6.2.2 La costruzione di un nesso tra problema e soluzione [178]

6.2.3 Lost in Translation [181]

6.2.4 Chi, cosa e per cosa apprende? [184]

6.2.5 Tra innovazione, path dependency e resistenza al cambiamento [186]

6.3 Effetti e difetti di una politica integrata e multilivello

6.3.1 Una politica integrata? [188]

6.3.2 Il cambiamento organizzativo come obiettivo implicito [101]

Cap.6

6.3.3 Un diverso rapporto tra i livelli di governo [192]

6.3.4 Effetti sulla governance local [193]

6.3.5 Sfasamenti e priorità dei diversi livelli di governo [196]

6.4 Quale territorio e quale sviluppo nella SNAI? [198]

6.4.1 Il nesso tra esigenze locali, pianificazione e programmazione [200]

6.4.2 Attivare coalizioni locali [200]

6.4.3 L'occasione per ripensare lo sviluppo territoriale locale [202]

6.4.4 Effetti sulle progettualità strategiche delle aree di intervento [203]

6.4.5 La tematizzazione dello sviluppo locale [206]

7. Caro di(v)ario. La stagione della SNAI tra allineamenti e contraddizioni [209]

Cap.7

Bibliografia [220]

[235]

Ringraziamenti

Trascrizione delle interviste [allegato]

Indice

Intro

All'origine della
domanda di ricerca

*“Un’arte in cui la democrazia riesce
magnificamente è quella di infilare
bastoni tra le ruote altrui.”*

Iosif Brodskij, Fondamenta degli incurabili

Ci sono alcune ragioni che mi hanno portato a scegliere la citazione di Brodskij. Provare qui a trattarle brevemente è utile per permettere al lettore di comprendere meglio la genesi di questo lavoro. La prima ragione è che il libro da cui è tratta questa frase parla di Venezia. Di una Venezia onirica, di un'impressione di Venezia, che è in effetti il solo modo per poter parlare di quella città. Questo lavoro non può essere compreso se non considerando le influenze del contesto culturale in cui è stato costruito, intrinsecamente connesso a Venezia e in particolare all'Università IUAV, a cui mi lega - per ragioni insondabili e irrazionali - un affetto che va oltre il rapporto "professionale".

La seconda ragione ha a che vedere col fatto che è una frase amara e provocatoria. In definitiva, anche molto divertente. Di questi tempi, ne verrebbe da trarre la conclusione che quindi sia meglio un uomo solo al comando. Ma è quantomeno curioso considerare da chi è pronunciata: un poeta russo ed ebreo, esiliato per ragioni politiche, che si ritrova a trascorrere gran parte della sua vita all'estero per queste ragioni. Un poeta che, peraltro, ha trovato la propria consacrazione letteraria all'interno delle democrazie occidentali. Forse è proprio per questo che Brodskij riesce a esercitare uno sguardo diverso, che centra il punto per cui ho deciso di selezionare questa frase: la difficoltà della democrazia.

Ed è così che arriviamo alla terza e ultima ragione, relativa agli ostacoli nella realizzazione delle politiche entro i regimi democratici. Ostacoli che non derivano tanto dal fatto che i regimi democratici permettono di "infilare i bastoni tra le ruote altrui". Un'affermazione del genere è certamente una lettura troppo semplicistica delle cose. Il punto che credo essa centri è il rendersi conto - attraverso una semplificazione letteraria - della complessità della gestione e della realizzazione degli interessi collettivi nei regimi democratici. Una complessità legata alla natura dei problemi con cui le società contemporanee devono fare i conti, in un quadro di frammentazione degli interessi, dei poteri e delle arene decisionali, che rende complicato riuscire a realizzare politiche capaci di affrontare i problemi e riuscire a risolverli.

Sperimentare questa difficoltà, che è la stessa "fatica di decidere" di Bobbio (1996), è però stato un esercizio necessario alla costruzione di questo lavoro, e molte delle considerazioni che lo sostanziano derivano anche dalle esperienze personali maturate in questi anni nel supporto alle amministrazioni centrali, regionali e locali per la realizzazione di politiche territoriali. Le politiche territoriali sono in questo senso il mio campo di interesse, soprattutto quando rivolte ai territori marginali e con orizzonti di sviluppo non incoraggianti. Come si offrono opportunità di vita a chi vive in contesti rarefatti, stanchi, spopolati. Come si possono far emergere e crescere nove visioni di futuro a chi rimane, ritorna, (r) esiste. Questo lavoro è costruito anche con quegli occhi, quella passione, quelle speranze, di una persona che è nata e cresciuta in un contesto interno e che vede nelle politiche delle strade per costruire un pezzettino di domani. Perché le politiche riguardano la vita delle persone, provano a farsi carico dei loro problemi, provano ad offrire loro delle soluzioni. Così è stata la Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI), almeno nelle sue intenzioni. Per questa ragione l'ho scelta come ambito di indagine, perché permetteva di dare sfogo alle mie passioni e ai miei interessi sul piano professionale e su quello personale.

Per diverso tempo le politiche territoriali sono state sviluppate in un'ottica compensativa, ovvero attraverso strumenti che miravano a compensare ritardi di sviluppo attraverso dei trasferimenti economici, senza però dare letture del territorio capaci di tener conto delle specificità e dei saperi contestuali. In definitiva, politiche compensative volte a "comprare" il silenzio degli ultimi, cui si promette un futuro radioso. D'altronde, non c'è dubbio che il denaro sia una fonte inesauribile di consenso. Le politiche redistributive giocano invece su un piano

diverso, che la SNAI ha provato ad impostare sostituendo il denaro con i servizi, il denaro con la comunità, il denaro con le persone, il denaro con lo Stato. Che questo tentativo sia riuscito è difficile da dire, la questione è talmente ampia da far tremare i polsi anche al più colto dei ricercatori.

Quello che questo studio intende fare è invece esaminare la SNAI attraverso alcuni strumenti e concetti utilizzati dall'analisi delle politiche pubbliche, per verificare se è riuscita a mutare alcuni tratti qualificanti delle politiche territoriali per le aree marginali. Questi aspetti verranno analizzati in particolare attraverso alcune specifiche prospettive analitiche, presentate nel primo capitolo, che hanno lo scopo di offrire alcuni con visuali dai quali guardare alla SNAI, presentando di conseguenza gli elementi che caratterizzano alcuni aspetti specifici delle politiche territoriali. Questi aspetti saranno ripresi in seguito all'analisi della SNAI e della sua implementazione nelle due regioni selezionate come caso studio, per mettere in evidenza come questa politica si sia rapportata con quegli aspetti. In questo lavoro, la SNAI viene analizzata all'interno del lungo percorso che le politiche territoriali hanno vissuto in Italia, così da contestualizzarla e mettere in luce le continuità e le discontinuità con le diverse stagioni. Di questo si occupa in particolare il secondo capitolo, che presenta una periodizzazione di queste politiche in Italia al fine di comprendere come è stato affrontato nel tempo il tema delle aree marginali e della coesione territoriale: attraverso quali politiche, con il coinvolgimento di quali attori, con quali strumenti e quali approcci di *policy*. Ricostruire questo processo di lungo periodo permette di capire le evoluzioni progressive - incrementali e cumulative - che nel tempo hanno portato a ridefinire il paradigma di intervento per le aree marginali attraverso la Strategia Nazionale per le Aree Interne.

In questo quadro, la ricerca parte dal fatto che la SNAI intendeva modificare in modo molto preciso l'approccio al territorio per affrontare i problemi legati alla coesione territoriale. La SNAI si inserisce infatti nel contesto europeo come prima vera sperimentazione dell'approccio *place-based*, attraverso il quale si cerca di sovvertire il *policy design* dominante - o cieco ai luoghi - per trovare una soluzione a problemi quali lo spopolamento, la chiusura di servizi, la scarsa imprenditorialità, che nel corso del tempo sono andati acuendosi nelle aree marginali a livello europeo (Barca, 2009; Del Molino, 2016). In tempi più recenti, questi stessi problemi hanno dato vita nello spazio europeo ad altri interventi di *policy* quali la "Politica della Confederazione per le aree rurali e le regioni montane" in Svizzera del 2015, la "*Estrategia Nacional frente al Reto demográfico*" in Spagna annunciata nel 2017 e avviata ufficialmente nel 2019, la "Agenda Rurale" francese del 2019, seguita dal piano "*France ruralités*" nel 2023. La sperimentazione della SNAI in Italia porta con sé innovazioni di metodo tali da renderla ulteriormente interessante, soprattutto per i meccanismi attraverso i quali vengono definiti i problemi da parte del territorio e vengono profilate le possibili soluzioni. Ma sono innovativi anche gli strumenti adottati per l'attuazione e la sua *governance*, che coinvolge diversi soggetti a tutti i livelli di governo, così come altri aspetti che verranno presi in esame nel corso di questo lavoro.

Nel corso del tempo però la SNAI ha subito forti cambiamenti, che ne hanno modificato i presupposti teorici e i metodi di azione. Le difficoltà (e la fatica) connesse alla sua attuazione sono state importanti, ci sono stati rallentamenti e *gap* implementativi molto forti. A distanza di circa nove anni dal suo inizio appare quindi interessante chiedersi, e questa è la domanda di ricerca che muove l'intero studio: quanto è rimasto della SNAI nelle politiche territoriali per le aree marginali in Italia? Che cosa è stata in grado di modificare? Parafrasando il titolo di questa tesi, la SNAI è rimasta "ai margini" o invece ha introdotto le novità che intendeva portare negli approcci di *policy* utilizzati fino a quel momento?

Cap.1

Il disegno della ricerca:
strumenti e metodologia

1.1 Concetti chiave dall'analisi delle politiche pubbliche

1.1.1 Prime definizioni

L'oggetto di questa ricerca riguarda aspetti che afferiscono a più discipline scientifiche, che richiedono un quadro teorico interdisciplinare. Il tema delle aree interne interessa ed ha interessato infatti diverse discipline, ed esistono vari contributi dal punto di vista dell'economia, della sociologia, dell'antropologia, della pianificazione territoriale, dell'architettura e così via. Sono invece meno numerosi i contributi che si sono occupati di aree interne in una prospettiva di analisi delle politiche pubbliche. Per questa ragione, questa ricerca si sviluppa attraverso un approccio interdisciplinare ma che trova nei concetti e negli strumenti della *policy analysis* utili riferimenti per prendere in esame l'implementazione della SNAI e gli effetti che ha generato nel panorama delle politiche territoriali in Italia.

Il campo di ricerca è quindi quello delle politiche pubbliche, in particolare delle politiche pubbliche territoriali. Per occuparsi di politiche pubbliche però, serve in prima battuta adottarne una definizione. Bruno Dente, riprendendo Dunn, definisce una politica pubblica come "l'insieme delle azioni compiute da un insieme di soggetti (gli attori), che siano in qualche modo correlate alla soluzione di un problema collettivo [...] di interesse pubblico" (Dente, 2011). In realtà, in letteratura esistono molteplici definizioni di cosa si debba intendere per "politica pubblica", ma questa sembra essere la più utile a far emergere alcuni elementi di base che verranno utilizzati nel corso di questo lavoro. Vi sono, da questo punto di vista, alcuni termini (e relative definizioni) di particolare interesse e sui quali vale la pena soffermarsi.

Il primo termine rilevante nella definizione di politiche pubbliche di Dunn è il termine "attori". Gli attori sono coloro che realizzano le azioni necessarie a realizzare una politica pubblica. Tuttavia, anche il non agire può configurarsi come un'azione, in quanto decidere di non fare può essere una scelta e ha degli effetti su una politica. Per questo motivo, esistono definizioni di cosa sia una politica pubblica che tengono conto esattamente di questo elemento. È il caso della definizione data da Dye, che definisce il campo di analisi delle politiche pubbliche in "ciò che fanno o non fanno i governi, perché lo fanno e con quali conseguenze" (Dye, 2017).

Da questo punto di vista abbiamo già visto due definizioni, quella di Dunn e quella di Dye, che fanno riferimento agli attori l'uno in senso estensivo, l'altro in senso restrittivo. Dunn, nella sua definizione, parla infatti di soggetti - gli attori - intendendo in questo modo tutti i soggetti che a vario titolo agiscono in relazione ad un problema collettivo che la politica pubblica tenta di trattare. Di conseguenza, può essere considerato un attore chiunque agisca generando degli effetti su una specifica politica pubblica, non solo gli attori formalmente riconosciuti come soggetti di quella politica. Nella definizione di Dye, invece, il riferimento è ai governi. Anche se con un'accezione di governo da intendersi in senso ampio e che quindi ricomprende l'insieme degli attori istituzionali nel quadro della *multilevel governance*, la definizione di Dye si concentra maggiormente sulla dimensione istituzionale delle politiche pubbliche. Come hanno notato alcuni studiosi, però, le due definizioni assumono uno sguardo diverso sulle politiche pubbliche, in quanto sono diversi gli elementi che vengono messi al centro dell'analisi: da un lato l'oggetto delle politiche (le azioni), dall'altro il soggetto che le produce (gli attori) (Bobbio et al., 2017). Ma le due definizioni sono al contempo complementari. Richiamando infatti un'ulteriore definizione, le po-

litiche pubbliche sono "una serie di decisioni o attività intenzionali e coerenti prese e messe in atto da diversi attori pubblici e, talvolta, privati [...] con l'obiettivo di risolvere in modo mirato un problema che è stato politicamente definito come di natura collettiva" (Knoepfel et al., 2011). Gli attori sono quindi individui, organizzazioni, governi, agenzie etc. che compiono azioni rilevanti nel quadro di una *policy*, e le compiono sulla base dei loro interessi, della loro razionalità, del loro contesto cognitivo e così via¹.

Per quanto riguarda le "azioni", invece, le due definizioni parlano l'una di azioni in senso generico, l'altra di attività intenzionali. A prescindere dall'intenzionalità o meno del loro agire, il comportamento degli attori caratterizza le politiche pubbliche (Capano & Giuliani, 1998), in quanto le loro azioni avvengono in un campo interattivo dove le azioni - e le non azioni - degli attori ha delle influenze sul comportamento degli altri attori e della *policy* in senso più ampio. Altre definizioni hanno utilizzato il termine "eventi", come nel caso della definizione di Regonini, secondo la quale: "le politiche pubbliche sono un modo per collegare tra loro eventi eterogenei, che avvengono in differenti contesti istituzionali, che spesso si dipanano per lunghi periodi di tempo, con molteplici protagonisti, ma che, nonostante questi sfasamenti, possono essere ricondotti ad un tratto comune: i tentativi messi in atto per fronteggiare un problema collettivo, mobilitando risorse pubbliche per avviarne la soluzione, oppure, all'opposto, adoperandosi per negarne la rilevanza e accantonare ogni provvedimento" (Regonini, 2001).

Rispetto alle due definizioni precedenti, quella di Regonini enfatizza l'elemento processuale delle politiche, e di conseguenza la loro dimensione temporale. Lo studio delle politiche pubbliche è infatti anche un modo per collegare tra loro eventi che si dipanano per lunghi periodi di tempo, che si stratificano e concorrono a produrre degli esiti in relazione a uno specifico problema collettivo. Partendo dal presupposto che le azioni sono tra loro interconnesse, la mancata realizzazione di un'azione può quindi avere effetti su un numero potenzialmente infinito di altre azioni.

Le azioni sono però solo una componente delle politiche pubbliche. In fondo, esse sono un terreno di analisi più specifico e non esaustivo di una politica pubblica. Non a caso Dente introduce le azioni in funzione dello studio dei processi decisionali più che delle politiche pubbliche nel loro insieme. Perciò, lo sforzo non è soltanto quello di indagare quali azioni vengono - o non vengono - realizzati all'interno di una specifica politica pubblica, quanto più quello di individuare dei nessi tra diversi *eventi* che si sono verificati e che hanno avuto effetto sul modo in cui una determinata *policy* è andata configurandosi.

Per analizzare questo aspetto, torniamo nuovamente alla prima definizione che è stata presa in analisi, quella di Dunn. Il termine in questo caso è "correlate". Capire cioè come gli eventi che costituiscono una politica pubblica siano tra loro correlati e quale sia il loro rapporto al problema collettivo, ovvero quali siano i nessi tra queste azioni e il problema che la politica cerca di trattare. Da questo punto di vista, il tema non è tanto quello di definire dei modelli causa-effetto che permettano di giungere a delle regole generali, ma capire come tali eventi si sono concatenati e quali effetti abbiano avuto gli uni sugli altri, cioè tentare di comprendere la relazione che intercorre tra loro. In fondo, se le politiche sono processi, le traiettorie di questi processi vengono continuamente modificate e riconfigurate dai molteplici eventi che hanno effetti su di esse. Si consideri, però, che le politiche sono processi che non hanno un inizio ed una fine propriamente intesi, ed è molto difficile individuare gli eventi specifici che hanno o meno una loro influenza. In generale, le politiche derivano spesso da modifiche a politiche precedenti o parallele, che talvolta spostano in avanti quello che ereditano,

¹ Per un approfondimento teorico di questi aspetti, qui estremamente semplificati, si veda in particolare il volume di Dente relativo alle decisioni di policy del 2011 (Dente, 2011).

correggendolo o ripudiandolo completamente (Heclo, 1974). Non è raro poi che vi siano politiche che si influenzano reciprocamente. Da questo punto di vista, quando le politiche pubbliche proliferano - così come proliferano i processi e le azioni che vi si connettono - si urtano tra loro in modi inattesi, moltiplicando il numero, la varietà e l'ampiezza delle conseguenze, ampliando quindi la distanza tra quello che si conosce e quello che servirebbe conoscere per poter studiare una politica pubblica (Wildavsky, 1981).

Infine, rimane da capire cosa si intenda per "problema collettivo". Si parta dal presupposto che non è possibile identificare in maniera oggettiva un problema pubblico (Bobbio et al., 2017), in quanto i problemi che le politiche pubbliche tentano di risolvere sono nella maggior parte dei casi dei *wicked problems*, cioè problemi che sono impossibili da risolvere in ragione della loro complessità e delle loro interconnessioni con altri problemi (Rittel & Webber, 1973). Come evidenziato da Rittel e Webber, un *wicked problem* si caratterizza per alcune specificità che riguardano l'impossibilità di giungere ad una sua formulazione definitiva. Questo è dovuto principalmente alla presenza di diverse rappresentazioni dello stesso problema, che assume connotati differenti in funzione del punto di vista dal quale lo si osserva. In sostanza, ogni attore avrà una propria formulazione del problema in quanto portatore di interessi specifici, differenti dagli altri attori. Di conseguenza, i problemi sono costruiti attraverso "rivendicazioni e sequenze di eventi" (Neveu, 2015) e il loro perimetro, le loro caratteristiche e la loro influenza non è determinabile oggettivamente. Detto in altri termini, un problema collettivo non è mai oggettivo, quindi non può essere scisso dall'attore (o dagli attori) che lo ha formulato e dal contesto entro il quale lo ha costruito. In questo senso, anche le misurazioni di fenomeni quantitativi non sono scevre di un lavoro arbitrario - ancorché guidato dalla razionalità - di selezione di variabili tra una varietà di opzioni potenzialmente infinita. Ciò significa che i problemi evidenziati e le relazioni causa-effetto con i fenomeni dai quali scaturiscono non sono definibili univocamente, ma dipendono dal *frame cognitivo* dei singoli attori (Bobbio et al., 2017). L'impostazione del problema, il *problem-setting*, diventa quindi un aspetto particolarmente rilevante per comprendere le politiche pubbliche, e dal quale dipenderanno anche le soluzioni adottate per risolverlo, come teorizzato da Lowi (1972). Secondo questa interpretazione, la natura dei problemi e le soluzioni che vengono proposte per risolverlo determinano anche il modo in cui i problemi saranno successivamente affrontati dal sistema politico (Howlett & Ramesh, 2003) e, a seconda della natura dei problemi, vi è un nesso causale tra questi aspetti e il ruolo degli attori nel processo decisionale (Dente, 2011). Pertanto, studiare il modo in cui uno stesso problema viene rappresentato dai diversi attori, anche in diversi momenti nel tempo, risulta un campo di indagine particolarmente rilevante.

Ne risulta quindi che ogni rappresentazione di un problema, e di conseguenza l'individuazione delle sue soluzioni, non hanno un carattere oggettivo, ma sono sempre il risultato di una interazione tra attori che costruiscono una visione del problema che sarà per definizione parziale e "di parte". La costruzione dei problemi, così come qualsiasi politica pubblica, discende in definitiva da una specifica interpretazione della realtà, sulla cui rappresentazione diversi attori sono in qualche modo allineati. In altri termini, le politiche pubbliche partono da un costrutto strategico comune a più attori. Il termine "costrutto strategico" è qui utilizzato nel senso che ne dà Pierluigi Crosta (Crosta, 1998, 2010). In particolare, Crosta sostiene che ogni interpretazione che diamo della realtà è un costrutto strategico, nel senso che selezioniamo alcuni aspetti, quelli sui quali intendiamo intervenire, perché li riteniamo più importanti di altri o meglio manipolabili. Le politiche sono in questo senso dei costrutti elaborati da parte di attori coinvolti in processi interattivi, la cui interazione costruisce dei contesti

di senso entro cui acquisiscono un significato le loro azioni (o le loro inazioni), così come gli effetti di queste azioni (Crosta, 1998).

Come vedremo più avanti, questi elementi di analisi torneranno utili per interpretare alcuni aspetti che hanno caratterizzato la SNAI, il modo in cui è stata rappresentata, disegnata e attuata.

1.1.2 Lo studio dell'implementazione

Le politiche sono processi, una serie di eventi tenuti per qualche ragione assieme. In questo modo, il quadro delle politiche pubbliche è reso estremamente complesso, perché richiede di tener conto di un'infinità di fattori che concorrono alla loro realizzazione e che potenzialmente hanno effetti su di esse. Senza considerare che, nel definire le politiche come processi, non si deve pensare a processi che vanno dall'individuazione del problema alla sua soluzione in maniera lineare e razionale. Le politiche pubbliche sono piuttosto un intreccio di eventi che non si dipanano necessariamente in un ordine razionale, preciso e prestabilito.

Ampliamo lo sguardo. Nell'analisi delle politiche pubbliche, in particolare in quegli studi che fanno riferimento al pragmatismo americano, per diverso tempo si è ricorso al concetto di *policy cycle*. Il concetto di *policy cycle* è usato per scomporre una *policy* in una serie di fasi e sottofasi distinte, ciascuna esaminata separatamente o in relazione con le altre, rendendo quindi più semplice la lettura di un fenomeno complesso (Howlett & Ramesh, 2003) e "mettendo in ordine" gli eventi di cui abbiamo parlato nel paragrafo precedente. Da questo punto di vista, quindi, il processo di *policy* è inteso come un processo lineare, che a partire dalla definizione del problema propone e sceglie le soluzioni, le attua e ne controlla i risultati?

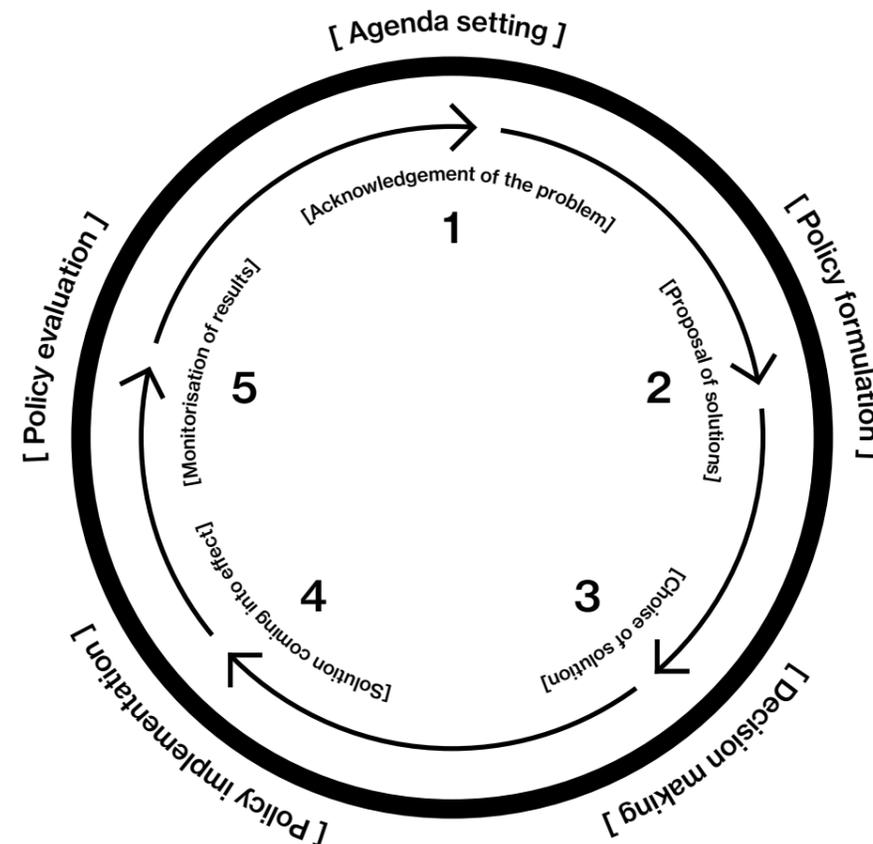


Immagine 1
Il policy cycle
teorizzato da
Lasswell nel 1957.
Elaborazione
propria.

² La nascita del concetto di *policy cycle* si deve a Lasswell (1957), che ne ha teorizzato l'impostazione nel campo dell'analisi delle politiche pubbliche. Il concetto è poi stato ripreso anche da altri studiosi ed è stato spesso ripreso e riproposto anche da altri studiosi.

Tuttavia, questo modo di analizzare le politiche pubbliche è stato ampiamente criticato dalla letteratura. Esso può infatti indurre a credere che i *policy makers* riescano a risolvere tutti i problemi in modo lineare, e non considera che gli attori agiscono tendenzialmente in risposta a circostanze contingenti, ovvero in funzione di interessi soggettivi o predisposizioni ideologiche (Howlett & Ramesh, 2003). Inoltre, nella pratica le fasi previste dal modello del *policy cycle* vengono raggruppate, saltate o realizzate in una sequenza differente da quella prevista teoricamente (Bobbio et al., 2017; Howlett & Ramesh, 2003). Vale quindi la pena considerare il concetto di ciclo di vita di una *policy* come una metafora, tanto chiara quanto approssimativa, utile a scandire nel tempo processi e relazioni che in realtà avvengono “raggomitolati gli uni addosso agli altri” (Regonini, 2001). Ed è proprio nel riconoscere l'assenza di una distinzione netta tra le fasi che danno corpo ad una politica che si sviluppano gli studi sull'implementazione.

L'interesse per l'implementazione delle politiche pubbliche nasce dal riconoscimento di una distanza tra il disegno della *policy* e la sua realizzazione effettiva³. In fondo, una politica pubblica non esiste se non nel momento della sua attuazione. Questo genere di approcci vede le *policy* come processi caratterizzati da una serie di eventi che riconfigurano continuamente i contorni del problema collettivo, facendo emergere nuovi problemi che non potevano essere previsti in fase di disegno/progettazione della politica (Majone & Wildavsky, 1984). Secondo Majone e Wildavsky, le politiche vengono ripetutamente trasformate attraverso le azioni che le sostanziano, che ne modificano allo stesso tempo gli obiettivi e le risorse in gioco. L'implementazione risulta quindi un campo di ricerca utile a prendere in esame le condizioni di contesto connesse ad una specifica *policy* nel suo svolgersi.

I primi studi sull'implementazione nascono negli Stati Uniti d'America sul finire degli anni '60 del Novecento. Inizialmente, il loro obiettivo era di carattere prescrittivo, cioè puntava a comprendere come modificare al meglio gli *input* per raggiungere i risultati sperati (Crosta, 1986), ovvero a limitare il più possibile l'*implementation gap* in una lettura delle politiche pubbliche molto legata ad una impostazione schematica e razionale. Un'attenzione maggiore alla dimensione processuale delle politiche pubbliche si ritrova però nel lavoro di Albert Hirschman. L'economista tedesco nel 1967 teorizzò ad esempio il “principio della mano che nasconde”, sostenendo che non solo è impossibile stabilire a priori quali saranno gli esiti di una politica pubblica, ma farlo può addirittura essere controproducente (Hirschman, 1967). Nella consapevolezza che non è pensabile - né preferibile - prevedere nel dettaglio gli esiti di una politica e del suo processo di implementazione, l'attenzione di Hirschman è posta sul potere generativo dei problemi, sostenendo che se conoscessimo a priori tutte le difficoltà che l'attuazione di una politica (o di un progetto) incontrerà, probabilmente si abbandonerebbe la sua realizzazione prima ancora di iniziarla. Al contrario, i problemi e gli effetti impreveduti che si verificano nel corso dell'azione, possono essere occasioni per sviluppare soluzioni inedite capaci di allocare meglio le risorse di quanto non si fosse pianificato in fase di disegno della politica⁴.

Anche grazie a questo genere di contributi, tra gli studi dell'implementazione è emerso un approccio che concentrava quindi la sua attenzione sulla pluralità di attori coinvolti in una *policy* e che interagiscono tra loro in una (o più) catena di azioni tra loro interconnesse (Bobbio et al., 2017). Lo studio dell'implementazione si concentra quindi su tutti quei fattori che influenzano la traduzione in azioni concrete di una politica pubblica, che incidono sulla sua efficacia e sulla sua efficienza. Ciò include la valutazione delle risorse disponibili (non solo dal punto di vista economico), delle capacità istituzionali, delle dinamiche e delle relazio-

³ Si parla, in questo senso, di *implementation gap* (Dunsire, 1978).

⁴ Questi temi porteranno poi Hirschman a sviluppare la teoria del “possibilismo”. Su questo si veda, in particolare Meldolesi (2017) e Tandler (1992). Inoltre, queste teorie hanno avuto un impatto importante anche sugli studi connessi alla pianificazione territoriale, in particolare sviluppato da parte della Scuola di dottorato IUAV a suo tempo diretta da Pier Luigi Crosta. Non a caso l'edizione

ni politiche e così via. Più in generale, anche del contesto sociale, economico e culturale in cui le politiche vengono pensate, progettate e realizzate. Va sottolineato che, contrariamente a quanto si è spesso soliti considerare, il processo di implementazione di una *policy* inizia già dall'individuazione del problema, dagli attori che vengono coinvolti nella fase di problem setting, e prosegue nella scelta delle soluzioni, degli strumenti e così via.

1.1.3 Il cambiamento nelle politiche pubbliche

Come è stato detto, gli effetti che le politiche producono e gli aspetti sui quali hanno un'influenza non sono in nessun caso definibili con precisione a priori. Ma anche se non definiti, questi effetti generano dei cambiamenti e delle modificazioni tanto su ambiti in cui la *policy* agisce in modo diretto (modificando ad esempio i meccanismi di regolazione di un mercato), quanto su ambiti che non necessariamente riguardano quelli formalmente interessati da una specifica politica (come, ad esempio, il contesto istituzionale ed organizzativo all'interno dei quali la *policy* viene realizzata).

Inoltre, nell'enfatizzare la dimensione processuale, abbiamo detto che le politiche stesse si modificano nel tempo, in quanto cambiano i problemi che intendono trattare, le risorse, gli attori, gli strumenti, le modalità di attuazione e così via. In letteratura, il cambiamento delle politiche è detto *policy change*. Il concetto di *policy change* è stato utilizzato in letteratura in maniera assai eterogenea⁵. All'interno di questo lavoro è sufficiente considerare che gli studi del *policy change* considerano il cambiamento come dipendente talvolta da variabili endogene (riconfigurazione dei rapporti di forza tra gli attori in gioco, modificazioni organizzative, strumentali o relative alle caratteristiche stesse di un settore di politica pubblica), talaltra da variabili esogene (cambiamenti macroeconomici, delle dinamiche elettorali e dei partiti, dal modificarsi dei rapporti tra diverse visioni all'interno di una data società). Come riporta Capano (1998), la distinzione tra variabili esogene ed endogene è stata affinata nel corso del tempo attraverso approcci che consideravano i cambiamenti all'interno di una prospettiva diacronica, assumendo una dimensione temporale congrua a dare profondità storica ai processi di cambiamento considerando sia le variabili endogene che quelle esogene.

Un importante contributo alla teorizzazione del concetto di *policy change* è quello di Peter Hall (1993), che ha proposto una lettura dei cambiamenti a seconda della natura e del tipo di cambiamento che una politica registra nel tempo. Secondo Hall, possono essere individuati mutamenti di tre diversi gradi:

- i mutamenti di primo grado sono di tipo incrementale e sono relativi ad aggiustamenti degli strumenti utilizzati, lasciano invariata la concezione del problema di *policy*, gli attori e le arene decisionali, gli obiettivi e così via;
- i mutamenti di secondo grado sono invece relativi alla modifica degli strumenti e del disegno di una data politica pubblica, modificano quindi i destinatari o gli attori coinvolti;
- i mutamenti di terzo grado riguardano infine la modifica dei paradigmi e dei presupposti su cui si basa una politica, ovvero modificano il problema di *policy* e le attività da realizzare per la sua soluzione.

Sabatier e Jenkins-Smith (1993) hanno proposto uno schema simile a quello di Hall, aggiungendo che quando i mutamenti riguardano gli strumenti o il *policy design*, derivano spesso da processi di apprendimento dei soggetti coinvolti nella *policy*, sono cioè cambiamenti dipendenti da variabili endogene. Diversamente, i cambiamenti di portata maggiore (quali quelli di terzo grado nella clas-

italiana del volume “I progetti di sviluppo: un'analisi critica di progetti realizzati nel Meridione e in paesi del Terzo mondo” di A. O. Hirschman e pubblicata da Franco Angeli nel 1975 è stata tradotta proprio da Pier Luigi Crosta. Per comprendere meglio questo rapporto si veda il lavoro di Crosta. In particolare Crosta (1998).

⁵ Per una breve ricostruzione di come vari autori abbiano utilizzato in modo differente il concetto di *policy change* si veda Capano & Giuliani (1998).

sificazione di Hall) derivano da mutamenti più profondi e strutturali, e possono quindi essere più facilmente dipendenti da variabili esogene.

Considerando però che i *policy makers* dispongono di una gamma di strumenti limitata, sono dotati di razionalità limitata, agiscono all'interno di un quadro cognitivo fatto di prassi e routine consolidate nel tempo, e che un mutamento per verificarsi deve entrare nell'agenda di *policy*, è facile rendersi conto di quanto difficoltoso sia il processo di cambiamento di una politica pubblica (Bobbio et al., 2017). Senza contare che i processi di cambiamento costano e le pressioni al cambiamento incontrano resistenze che possono ostacolarli se non addirittura fermarli del tutto (Baumgartner et al., 2009). Di conseguenza, in linea generale sono più comuni mutamenti di primo grado, ovvero i piccoli aggiustamenti incrementali, di quanto non lo siano quelli di secondo o terzo grado. Sulla base di queste considerazioni, si può facilmente sostenere che le politiche sono processi *path dependent*, ovvero dipendono dal loro stesso "percorso". Come sottolineano Capano e Giuliani (1998), ciò significa da un lato che la dimensione temporale conta, ovvero che le politiche di oggi risentono delle influenze delle politiche passate. Dall'altro, a contare è il percorso stesso della singola politica, ovvero i diversi mutamenti che nel tempo l'hanno modificata.

Il concetto di *path dependence* è utile anche ad analizzare una *policy* nel tempo, in quanto può aiutare a prevedere - approssimativamente - le possibili scelte e i possibili esiti della sua implementazione (North, 1990). Ciò non va inteso come un assunto determinista, dove il percorso passato predice in maniera inevitabile gli esiti futuri. Piuttosto, il concetto di *path dependence* permette di leggere un processo di *policy* da una prospettiva temporale, attenta alla sua evoluzione e ai suoi cambiamenti nel tempo, ma con un valore empirico più che predittivo. Se può infatti essere usato per spiegare un certo tipo di processo e le sue evoluzioni temporali, di per sé non è sufficiente a spiegare un fenomeno in quanto tale, ma necessita di teorie di supporto (Kay, 2005; Malpass, 2011). In questo lavoro il concetto di *path dependence* è quindi usato in considerazione di questi limiti al fine di prendere in esame i mutamenti che nel tempo hanno interessato le politiche territoriali nel contesto nazionale. La SNAI si è infatti innestata in processi di *policy* preesistenti, ha assunto forme e subito modifiche che dipendono dal percorso lungo delle politiche territoriali italiane.

Seguendo i modelli teorici finora richiamati, il concetto di *policy change* vede le politiche pubbliche come variabili dipendenti dal contesto entro il quale vengono definite. Concentriamoci un momento sul contesto istituzionale, che è particolarmente rilevante per questo studio. Sono variabili dipendenti nel senso che la loro configurazione dipende in maniera diretta dalla configurazione del contesto istituzionale. Tuttavia, le politiche possono anche essere viste come variabili indipendenti al contesto istituzionale, e anzi sarà quest'ultimo ad essere la variabile dipendente nei confronti delle politiche⁶. Ciò significa riconoscere che le *policy* plasmano il contesto istituzionale entro cui vengono realizzate, ovvero determinano i conflitti, le strategie, le azioni degli attori coinvolti etc., riprendendo la nota espressione di Lowi "*policy determines politics*" (Lowi, 1972). Allo stesso tempo però, anche i contesti istituzionali modificano le politiche, le fanno proprie e ne danno una propria interpretazione. A seconda di quello che una analisi vuole far emergere, si concentrerà sull'una o sull'altra interpretazione. O ancora, si potrà assumere uno sguardo duplice che coniuga entrambe queste prospettive per far emergere le interazioni tra contesto istituzionale e una data politica pubblica. Quest'ultimo è l'approccio che porteremo avanti nei prossimi capitoli.

⁶ Su questi aspetti si veda, in particolare, Ashford (1978).

Per analizzare le influenze reciproche tra politiche territoriali e contesto istituzionale, va però definito che cosa in questo studio si intende per "contesto istituzionale". Il concetto di istituzione è infatti particolarmente denso e non è certo scevro da difficoltà interpretative. Secondo North (1990) le istituzioni sono le regole del gioco di una società, ovvero i vincoli che questa si è data e che definiscono l'insieme delle sue opportunità. L'autore sottolinea che le istituzioni riducono l'incertezza e creano delle regolarità, in quanto guidano i rapporti all'interno di una data società attraverso un insieme di vincoli formali e informali. Da questa prospettiva, il concetto di istituzione riguarda i meccanismi di regolazione, ed è quindi ben diverso da quello di organizzazione. Se le istituzioni sono le regole del gioco, le organizzazioni sono i giocatori (la metafora sportiva è spesso richiamata nel saggio di North), ovvero gli apparati politici quali il parlamento o i partiti, gli apparati economici come imprese e sindacati, gli apparati sociali come le associazioni e gli apparati educativi quali scuole e università. Di conseguenza, per istituzioni si intendono non solo le "regole del gioco" definite attraverso il sistema di vincoli stabiliti dal sistema normativo, ma anche quegli elementi di diversa natura (pratiche, prassi, paradigmi scientifici, valori, cultura politica etc.) che hanno un'influenza sul comportamento degli attori.

Tutti questi elementi concorrono quindi a definire il contesto istituzionale di una *policy*, in quanto definiscono i confini entro cui i *policy makers* si troveranno ad agire nella produzione di una politica pubblica. Il contesto istituzionale entro cui una politica viene ad essere realizzata è però composto da diverse componenti, che attengono alla natura delle regole. Esiste infatti una componente normativa, relativa alla definizione formale delle regole del gioco, degli strumenti utilizzabili etc. Vi è poi una componente cognitiva, che riguarda i valori, le routine, le narrazioni, le pratiche o gli schemi comportamentali. Infine, c'è anche una componente organizzativa, relativa agli attori in gioco, alle loro strategie per realizzare gli obiettivi di *policy* etc.

È attraverso quest'ultima componente che emerge in modo particolare la differenza tra istituzioni e organizzazioni, in quanto è chiaro che agiscono su piani differenti. Le organizzazioni sono infatti gli attori in gioco, le cui azioni dipendono dal contesto istituzionale e allo stesso tempo si possono riflettere su di esso andandolo a modificare. Parafrasando North (1990), ciò significa che, nel corso di una *policy*, le organizzazioni modificano il sistema istituzionale e quindi le regole del gioco. Ma, allo stesso tempo, ne sono influenzate in modi - e dando origine ad esiti - che difficilmente possono essere determinati a priori, in quanto sono il frutto dell'interazione delle diverse componenti e della loro evoluzione nel tempo⁷.

1.1.4 Politiche pubbliche e apprendimento

Analizzati gli elementi per comprendere da cosa dipendono i cambiamenti nelle politiche pubbliche, è utile considerare anche le ragioni di questi cambiamenti. Ragioni che, evidentemente, possono essere le più disparate. Al fine di limitare il campo, selezionando gli aspetti maggiormente rilevanti per questo studio e per le analisi che seguono nei prossimi capitoli, vale la pena qui considerare i cambiamenti connessi ai processi di apprendimento. È indubbio, infatti, che le politiche evolvono e si modificano anche perché permettono (e sono) processi di apprendimento. Si parla, in questo senso, di *policy learning*. Il concetto di *policy learning* è spesso ricondotto al processo attraverso il quale vengono modificati schemi comportamentali e organizzativi a seguito dell'esperienza da parte degli attori coinvolti in una politica, e che di conseguenza la reindirizzano e la modificano (Hecl, 1974). A partire da questo primo assunto, possono essere

⁷ Si consideri, peraltro, che l'agire delle organizzazioni avviene in un quadro di razionalità limitata, riprendendo il concetto di Herbert Simon, dove esse non agiscono necessariamente in stretta connessione con i loro fini (individuali, di gruppo o collettivi). In altri termini, viene meno il paradigma razional-strumentale secondo il quale le organizzazioni e gli attori che le compongono agiscono in maniera razionale, perfettamente informato e nella piena efficacia strumentale per la realizzazione dei loro obiettivi (De Leonardis, 2001).

individuati diversi tipi di *policy learning*, a seconda degli elementi che venivano modificati: ne sono esempio il *political learning*, l'*instrumental learning*, il *causal and diagnostic learning* e così via (Meseguer, 2005).

L'apprendimento è considerato come un processo attraverso il quale gli attori coinvolti in una politica apprendono dalle esperienze fatte in passato, ed ha quindi a che vedere anche con le tecniche e i processi volti alla valutazione e al miglioramento delle politiche (Bennett & Howlett, 1992). Capano e Giuliani (1998) aggiungono che nella *policy analysis* si fa riferimento all'apprendimento in relazione alla modifica di obiettivi, strumenti, prassi etc. in seguito alla rilevazione di errori nell'esperienza passata, alla disponibilità di nuove informazioni o a causa dell'innescio di logiche imitative (aspetto connesso al concetto di *policy transfer*).

In realtà, però, non vi è un'unica possibile interpretazione del concetto di apprendimento in questo campo di studi. Al contrario, alcuni autori sottolineano come vi sia spesso una certa confusione tra l'uso di diversi concetti di apprendimento, che rimandano a riferimenti logici diversi. Al netto di questo uso diversificato del concetto di apprendimento, tutti gli autori lo inseriscono comunque in un processo, in una relazione temporale tra gli eventi che permette di apprendere degli eventi che si verificano.

Come sottolinea Stame (2016), gli approcci tradizionali di concepire l'apprendimento derivano da un'impostazione razionale del processo, in particolare nella sequenza *conoscenza>apprendimento>azione*. In questo senso, la produzione di conoscenza avviene attraverso processi finalizzati a riconfigurare le conoscenze pregresse e a determinare nuovi meccanismi di azione. Ma chi apprende dalle politiche pubbliche e come mette in gioco questa conoscenza non è certo scontato.

Secondo Stame, il principale strumento formale per apprendere dalle politiche è rappresentato dalla valutazione, anche se la valutazione - almeno in Italia - sembra scontare un approccio estremamente istituzionalizzato e rispondente ad una logica connessa all'adempimento amministrativo più che essere volto a stimolare una riflessione sulla conoscenza producibile attraverso l'implementazione di una politica pubblica. Inoltre, i processi valutativi delle politiche pubbliche sono spesso realizzati dagli attori che governano il programma, contribuendo ad una visione dell'apprendere che vede nel centro il soggetto che impara - che trova la risposta al problema - per poi diffondere la soluzione alla periferia (Ellerman, 2006). In questo schema, la periferia è quindi un soggetto passivo chiamato eventualmente a fare proprie le soluzioni individuate da altri e che non ha contribuito a produrre.

Dissociandosi da questo schema di lettura, Ellerman (2006) sostiene che l'apprendimento debba avvenire sulla base degli attori coinvolti e della loro esperienza, in un confronto tra pari dove il centro incoraggi gli agenti a cercare soluzioni⁸, a farli cioè riflettere sulle loro azioni nel corso dell'azione (Schön, 1993). In questa prospettiva, il sistema di valutazione formale ex-post non sembra tener conto del fatto che l'apprendimento non scaturisce dalle informazioni generate solamente attraverso la valutazione (o altre forme di conoscenza esperta/tecnica espressa sotto forme di studi, progetti etc.) e che successivamente vengono restituite agli attori coinvolti. Piuttosto, l'apprendimento dipende dalla capacità di costruire processi di scambio di conoscenza (anche in itinere) che tengano conto di tutti gli attori coinvolti, generando un cambiamento nei loro comportamenti durante tutto lo svolgersi di una *policy* (Senge, 2019). È evidente, infatti, che i processi di *policy* producono di per sé conoscenza, essendo anche processi di apprendimento per tutti gli attori coinvolti. Di conseguenza, l'apprendimento degli attori li porta a riconfigurare interattivamente la propria

identità, i propri obiettivi, i propri sistemi organizzativi etc. in funzione del processo di *policy* e degli altri attori coinvolti. Secondo Garvin (1993), un'organizzazione che apprende riesce a creare e trasferire conoscenza modificando il proprio comportamento in relazione ad essa. Come nota Stame (2006), nella accezione di Garvin la conoscenza è trattata come un *output* specifico dell'attività dell'organizzazione, utile proprio a determinare il suo comportamento.

Argyris e Schön (1998) hanno individuato due modelli per spiegare come l'apprendimento delle organizzazioni è legato al cambiamento, in particolare a come le organizzazioni mettono in gioco la conoscenza prodotta nell'implementazione di una politica pubblica. Il primo modello è relativo al concetto di *single loop learning*, nel quale il processo di apprendimento di un'organizzazione si basa sulla ricerca di soluzioni ai problemi attraverso l'applicazione diretta di regole, strategie e procedure già esistenti. In altre parole, un approccio in cui si cerca di raggiungere risultati migliori o risolvere problemi attraverso piccole modifiche o aggiustamenti all'interno del quadro esistente, senza mettere in discussione in modo profondo le strutture concettuali o le premesse sottostanti. Nel *single loop learning*, l'obiettivo principale è migliorare l'efficienza e l'efficacia dell'approccio attuale senza sfidare le concezioni di base o le strutture concettuali che guidano l'azione. Questo tipo di apprendimento, adatto per situazioni in cui l'ambiente è relativamente stabile, ritiene di conseguenza le soluzioni esistenti (in un campo di possibilità limitate) sono ancora considerate valide. Il secondo modello è invece quello del *double loop learning*, dove le soluzioni esistenti non sono più considerate valide e vi è la necessità di individuare un nuovo quadro di riferimento utile a definire nuove soluzioni, coinvolgendo gli attori in gioco nella ricerca di nuove possibili configurazioni di *policy*. La ricerca di nuove configurazioni generata da un processo di apprendimento deriva quindi da situazioni in cui è necessario individuare soluzioni diverse, in quanto quelle passate non hanno permesso alla *policy* di realizzare i propri obiettivi.

Tuttavia, non è detto che questa conoscenza, che ha prodotto modificazioni nel comportamento di uno o più attori, generi un cambiamento - significativo o meno - nella *policy*. Il tema è quindi anche quello di capire come la conoscenza prodotta incide su una specifica *policy*, ovvero capire se è usable *knowledge* dal punto di vista di quella specifica *policy*, riprendendo la nota definizione di Lindblom e Cohen (1979). Per approfondire questo aspetto, può essere utile introdurre il concetto di *policy analytical capacity*, ovvero la capacità di un governo o di un'organizzazione di analizzare e valutare le politiche pubbliche (Howlett, 2015), cioè produrre conoscenza e processi di apprendimento. Da questo punto di vista, Howlett lega il concetto alla capacità degli individui che lavorano all'interno di organizzazioni a vario titolo coinvolte nelle politiche pubbliche di produrre analisi e conoscenza a partire dalle politiche, e a come questa conoscenza venga poi utilizzata nel processo di *policy*. L'attenzione è quindi posta sulla capacità di produrre analisi, applicare metodi statistici, analizzare dati, modellarli e così via. Secondo l'autore, queste abilità (o la loro mancanza) impatta in maniera diretta sulle capacità di governo e sull'abilità di anticipare gli effetti di una politica pubblica. Possedere una buona *policy analytical capacity* può quindi aiutare il *policy design*. Infatti, non è certo scontato che questo avvenga in maniera lineare, e una politica può essere costruita anche sulla base di una conoscenza che tuttavia non risulta in linea con gli attori coinvolti, con i suoi obiettivi e così via. In definitiva, la *policy analytical capacity* serve scongiurare la costruzione di *policy* che funzionino come una "caffettiera del masochista" (Norman, 2019), in cui il manico e lo svaso per versare il caffè sono orientate dallo stesso lato.

⁸ Simili posizioni epistemologiche vengono postulate anche in Jacques Rancière (1991).

Questi aspetti saranno poi utili in particolare per analizzare come la SNAI sia stata modificata nel tempo, e come sia stata realizzata all'interno dei contesti regionali. In altre parole, per capire quali processi di apprendimento abbia innescato e come le organizzazioni coinvolte abbiano modificato il proprio comportamento in funzione di tali processi.

1.1.5 L'analisi di caso

Lo studio di caso è una metodologia di cui l'analisi delle politiche e l'*implementation research* ha fatto largamente uso. Forse proprio per questo, sostiene Dente (2011), questo metodo è stato anche abusato e criticato in quanto "derivare proposizioni generalizzabili dalla ricostruzione di un solo o pochi casi è sempre pericoloso e spesso può portare a conclusioni errate o parziali".

Seguendo Dente (2011), l'analisi di caso non può limitarsi ad essere un "raccontino" di quello che è successo in una data circostanza, ma per essere significativo deve essere esplicitamente basato sulla teoria. Per questo motivo, gli elementi di indagine che saranno messi in luce nei prossimi capitoli di questo lavoro si rifaranno ai contenuti teorici presentati in precedenza, cercando di riconnettere le teorie alle circostanze specifiche che hanno determinato gli esiti della SNAI in due regioni italiane. Al fine di evitare di incorrere nei rischi sottolineati da Dente, sono stati selezionati in particolare due casi studio con il preciso scopo di indagare - non di comparare - come l'attuazione della SNAI abbia influenzato le politiche territoriali di quei contesti. Lo scopo di questa analisi non è quello di giungere a delle generalizzazioni che possano valere in senso lato, quanto piuttosto quello di fornire delle spiegazioni - almeno parziali - dei differenti esiti che la SNAI ha fatto registrare nei contesti specifici e capire da cosa questi siano stati determinati. Al termine della trattazione di ciascun caso, il capitolo 6 riprende gli elementi significativi emersi nel corso dell'analisi di ciascun caso allo scopo di individuare similitudini ed elementi ricorrenti utili a comprendere se e come la SNAI abbia modificato le politiche territoriali nazionali.

Le due regioni selezionate sono il Friuli-Venezia Giulia e la Sardegna, entrambe regioni autonome in virtù del loro statuto speciale riconosciuto costituzionalmente. L'eccezionalità di questa condizione rende i casi particolarmente interessanti, in quanto le competenze riconosciute loro in virtù dell'autonomia rendono il contesto di analisi peculiare e particolarmente diversificato. L'indagine di caso riguarda quindi le modalità con cui queste due regioni hanno attuato la SNAI, ovvero come abbiano risposto in maniera differente ai medesimi *input* da parte del livello nazionale ed europeo. Si consideri che entrambe queste Regioni, già nella fase iniziale della SNAI, avevano lavorato in maniera rilevante sul tema degli assetti istituzionali e delle politiche territoriali. Pertanto l'introduzione di SNAI nel contesto delle politiche regionali rivolte alle aree marginali ha dato origine ad esiti tutt'altro che scontati.

L'oggetto della ricerca rimane comunque quello delle politiche territoriali in senso lato, in cui l'approfondimento specifico della SNAI a livello nazionale e regionale offre un pretesto per una lettura più ampia. Se letto da questa prospettiva, la scelta dei due casi regionali deve essere vista come uno *studio di caso integrato con unità di analisi multiple* (Yin, 2005), nel quale uno stesso studio comprende più unità di analisi. Infatti, entrambe le analisi sulle regioni presentano evidentemente specificità tali da poter rientrare nel progetto di ricerca come unità di analisi specifiche del caso integrato rappresentato dalla SNAI. Seguendo questo ragionamento, il caso studio è di conseguenza uno, la SNAI intesa come una delle diverse politiche territoriali che ha interessato questo paese (ci occuperemo nel capitolo 2 delle altre), che presenta unità di analisi multiple in

ragione delle specificità di ciascuna regione in cui è stata implementata. Ci renderemo infatti conto nel capitolo 3 che esistono esperienze molto diversificate all'interno della SNAI, tali da giustificare questo approccio metodologico.

Per le ragioni sopra esposte, la scelta è ricaduta su quelle due regioni (le unità di analisi) in quanto ho avuto modo di approfondire attraverso alcune esperienze professionali (richiamate nel prossimo paragrafo) i loro approcci alla programmazione territoriale. La motivazione della loro scelta deriva quindi anche dall'accesso privilegiato alle informazioni rilevanti ai fini di questo studio in quegli specifici contesti territoriali. Grazie a queste esperienze personali, non connesse all'esperienza specifica della ricerca nel percorso di dottorato, sono potuto entrare in contatto in maniera diretta con i dirigenti incaricati di gestire la programmazione territoriale a livello nazionale e regionale, talvolta in un rapporto confidenziale che ha permesso di indagare i casi con un approccio fuori dalle narrazioni dominanti e fuor di retorica, che ha messo in luce conflitti interni alle amministrazioni e problemi che altrimenti non sarebbe stato possibile rilevare. Per ragioni di riservatezza, non sempre questi aspetti sono stati esplicitati all'interno di questo lavoro, ma credo che la loro influenza sia comunque percepibile ad una lettura attenta di quanto avvenuto nelle due Regioni.

1.1.6 Il campo di ricerca e il posizionamento del ricercatore

In un discorso tenuto durante la cerimonia di consegna dei diplomi di laurea del Kenyon College nel 2005, David Foster Wallace invitò gli studenti a rendersi conto del proprio punto di osservazione della realtà e dei suoi fenomeni. Il discorso iniziava con questa breve situazione, che può essere significativa anche per sviluppare questo paragrafo. "Ci sono due giovani pesci che nuotano uno vicino all'altro e incontrano un pesce più anziano che, nuotando in direzione opposta, fa loro un cenno di saluto e poi dice 'Buongiorno ragazzi. Com'è l'acqua?' I due giovani pesci continuano a nuotare per un po', e poi uno dei due guarda l'altro e gli chiede 'ma cosa diavolo è l'acqua?'" (Wallace, 2017).

Ricostruire il campo di ricerca e il posizionamento del ricercatore richiede quindi l'attenzione al contesto in cui una data conoscenza viene sviluppata. Comprendere, per quanto possibile, in quale "acqua" siamo immersi. Ma tracciare i confini di questo campo è un esercizio assai difficile. Abbiamo detto nel primo paragrafo che una politica è un costrutto strategico, essendo l'esito di una selezione di variabili e aspetti su cui intervenire effettuata da parte di alcuni attori che concordano sul ritenerli rilevanti. In altre parole, è l'esito di come alcuni attori interpretano la realtà e tracciano dei confini in un campo potenzialmente infinito di aspetti. Allo stesso tempo, anche l'attività di analisi presenta dei limiti simili, che dipendono fortemente dalle caratteristiche del ricercatore. Infatti, gli esiti della analisi dipenderanno proprio da cosa il ricercatore riterrà importante, da quali aspetti deciderà di selezionare e approfondire a discapito di altri. Il tema è quindi essere consapevoli che la definizione che noi diamo della realtà, o in questo caso il perimetro di indagine che definisce il campo di ricerca, non può che essere parziale.

Ma c'è di più: la definizione di questo perimetro è un esercizio analitico non privo di *bias cognitivi*, quindi caratterizzato da una forte componente soggettiva. In altre parole, il ruolo del ricercatore nel fare emergere alcuni elementi piuttosto di altri non è neutrale. Dopotutto, come scrive Hecló, "una *policy* non può essere considerata come un fenomeno che si autodefinisce, ma come una categoria analitica, i cui contenuti sono identificati dall'analista, non dal *policy maker* o da un atto della legislazione o dell'amministrazione" (Hecló, 1972). In fondo, l'impostazione della ricerca data dal ricercatore, le teorie che utilizza per spiegare o

analizzare dei fenomeni, la loro scelta selettiva tra una gamma potenzialmente infinita, hanno degli effetti diretti sui risultati che quella ricerca potrà avere. Ma questi aspetti, come ricorda Regonini (2001), non sono problemi rispetto ai quali trovare l'unica soluzione possibile, ma sono proprio la definizione dei confini che marcano il campo della ricerca.

Abbiamo detto che le politiche sono eventi tra loro interconnessi che avvengono in diversi tempi e in diversi luoghi in funzione della risoluzione di un problema di rilevanza collettiva. Il compito del ricercatore è quello di operare una ricostruzione capace di leggere la reciproca influenza degli eventi presi in considerazione e quindi rientranti nel campo di indagine. In questo caso il campo di indagine è rappresentato dalle politiche territoriali per le aree marginali, di cui si analizzano alcuni aspetti peculiari a partire da una specifica politica, la SNAI. In particolare, in questo lavoro ho scelto di selezionare quegli elementi di analisi che maggiormente evidenziano delle tensioni, delle discontinuità o delle continuità utili a rispondere alla domanda di ricerca, ovvero a capire come, se e perché la SNAI abbia modificato l'approccio alle politiche territoriali per le aree marginali nel nostro paese. Per questo motivo i due casi presi in esame - le due unità di analisi - non hanno un valore comparativo, ma sono invece utili a far emergere questioni, anche differenti, attinenti alla domanda di ricerca.

Questa analisi, è utile sottolinearlo, è avvenuta sia in momenti di ricerca e lavoro esterni al dottorato, sia attraverso analisi e interviste connesse specificatamente a questo percorso. Rispetto a queste ultime, si riporta qui l'elenco delle interviste che sono state svolte al fine di questa tesi, ordinati per regione di appartenenza e in ordine alfabetico per cognome:

- Stefania De Colle | Funzionaria del Servizio coordinamento politiche per la montagna | Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia | Intervista del 16/06/2023;
- Federico Del Fabbro | Funzionaria del Servizio coordinamento politiche per la montagna | Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia | Intervista del 16/06/2023;
- Loris Toneguzzi | Direttore del Servizio coordinamento politiche per la montagna | Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia | Intervista del 20/12/2021;
- Stefania Aru | Funzionario del Centro Regionale di Programmazione | Regione autonoma della Sardegna | Intervista del 12/07/2023;
- Francesca Lissia | Vicedirettore del Centro Regionale di Programmazione | Regione autonoma della Sardegna | Intervista del 28/04/2020 in ambito di un progetto SRSS di cui non è possibile divulgare la trascrizione e intervista del 12/07/2023;
- Stefano Renoldi | Funzionario del Centro Regionale di Programmazione | Regione autonoma della Sardegna | Intervista del 12/07/2023;
- Luciano Galetti | Direttore Ufficio Coesione Territoriale | Provincia autonoma di Trento | Intervista del 28/01/2022 (in assenza di autorizzazione, non è riportata la trascrizione nell'allegato finale);
- Mario Gobello | Dirigente del Settore Sviluppo Territoriale | Regione Piemonte | Intervista del 28/12/2021 (in assenza di autorizzazione, non è riportata la trascrizione nell'allegato finale);
- Caterina Brancaleoni | Responsabile del settore Coordinamento delle politiche europee, programmazione, riordino istituzionale e sviluppo territoriale, partecipazione, cooperazione e valutazione | Regione Emilia-Romagna | Intervista del 21/12/2021 (in assenza di autorizzazione, non è riportata la trascrizione nell'allegato finale);

- Teresa Capua | Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici | Regione Emilia-Romagna | Intervista del 21/12/2021 (in assenza di autorizzazione, non è riportata la trascrizione nell'allegato finale);
- Germana Carboni | Funzionario regionale | Regione Emilia-Romagna | Intervista del 21/12/2021 (in assenza di autorizzazione, non è riportata la trascrizione nell'allegato finale);
- Silvia Martini | Segreteria tecnica del Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici | Regione Emilia-Romagna | Intervista del 21/12/2021 (in assenza di autorizzazione, non è riportata la trascrizione nell'allegato finale).

Vi sono poi alcune ulteriori esperienze relative al posizionamento del ricercatore che devono essere presentate. In particolare, ritengo che il ruolo professionale che rivesto abbia avuto un impatto determinante rispetto a quanto sostenuto in questa tesi, nonché sul modo in cui essa è costruita e su come analizza le questioni. Ho svolto e svolgo infatti l'attività di consulente per la Pubblica Amministrazione, ruolo che mi ha permesso di prendere parte ad alcuni progetti che, tra le altre cose, hanno riguardato anche la SNAI. Il più rilevante di questi è l'attività di ricerca portata avanti nell'ambito di un progetto della Commissione europea e dell'*Organization for Economic Co-operation and Development (OECD)* alla quale ho partecipato come *policy expert*, della durata di circa due anni, che aveva l'obiettivo di rafforzare la capacità di programmare, gestire e implementare le politiche regionali e di coesione⁹. In quell'occasione, il lavoro si è concentrato in particolare nell'identificazione delle criticità e dei *bottlenecks* (così nel progetto) che incidono sulla capacità di spesa dei fondi della politica di coesione. In particolare, sono state prese in esame le programmazioni regionali (FESR e FSE in particolare) della Regione Campania e della Regione autonoma della Sardegna, oltre ad una serie di altri affondi su altre regioni (Sicilia, Toscana e Friuli-Venezia Giulia). Sempre con l'OECD, ho peraltro collaborato a diversi progetti di *capacity building* rivolti agli enti locali al fine di fornire competenze volte alla definizione di piani strategici, alla gestione del partenariato, alla lettura delle esigenze locali e così via, realizzati in alcune regioni italiane, tra cui la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia. La seconda esperienza rilevante per chiarire il posizionamento del ricercatore è relativa all'attività che svolgo nell'ambito di un progetto della Fondazione IFEL di ANCI finanziato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e dal Ministero dell'Interno, volto a supportare le amministrazioni comunali nella realizzazione di interventi territoriali finanziati dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

Entrambe queste esperienze professionali mi hanno dato la possibilità di confrontarmi soprattutto con dirigenti, funzionari e consulenti delle amministrazioni centrali, oltre che con quelle regionali e locali. Queste esperienze, oltre ad aver modificato il mio frame cognitivo, mi hanno permesso di comprendere da vicino le prassi e le modalità organizzative del livello di governo nazionale, oltre ad avermi offerto un osservatorio privilegiato dal quale studiare questi processi dal punto di vista delle amministrazioni centrali e regionali. È soprattutto in ragione di quest'ultimo aspetto che i processi che si è deciso di indagare e mettere in luce in modo specifico riguardano gli attori di quei livelli di governo. In ragione del suo impianto teorico e del metodo di cui si faceva portatrice, la SNAI ha interessato un vasto numero di attori, di *practitioners* e di ricercatori attivi soprattutto a livello locale, alcuni dei quali coinvolti in percorsi di ricerca-azione. I loro ritorni di esperienza, effettuati spesso sulla base del loro coinvolgimento diretto nelle azioni in qualità di attori a vario titolo impegnati nell'attuazione locale di quella *policy*, sono delle testimonianze che tengono conto - in maniera ben più profonda e informata di quanto non sia stato fatto qui - di aspetti che esulano dal campo di indagine e di azione di questa ricerca. Ma se ho deciso di lasciare

⁹ Maggiori dettagli sul progetto sono disponibili a questa pagina: https://reform-support.ec.europa.eu/what-we-do/public-administration-and-governance/improvement-implementation-performance-and-absorption-capacity-structural-funds-italian-local-level_en

questi aspetti fuori dal campo di indagine non è certo per una loro sottovalutazione, al contrario è proprio per l'impossibilità di poterli trattare in maniera adeguata che ho scelto di valorizzare la mia conoscenza contestuale, che riguarda maggiormente i livelli di governo centrale e regionale che non quello locale.

Va considerato, inoltre, che negli aspetti utili a definire il campo di indagine rientrano anche altre questioni contestuali relative al periodo in cui tale ricerca si è svolta, ovvero tra il 2019 e il 2023. In questo periodo, infatti, l'unità di analisi non è rimasta stabile ma si è modificata in ragione degli eventi che nel corso del tempo si sono verificati. Qui alcuni esempi: prima di tutto, la SNAI è nata nel contesto della programmazione 2014-2020 ed è proseguita in quella 2021-2027. Ciascuna programmazione è connessa a proprie regole, che hanno inevitabilmente modificato anche la SNAI, che nel frattempo registrava forti ritardi attuativi. In più, in questi anni il contesto istituzionale centrale è stato particolarmente instabile, pertanto gli attori che hanno partecipato alla prima fase di SNAI sono venuti meno o hanno visto il proprio ruolo cambiare, vedendosi riconosciute funzioni differenti rispetto a prima. Il campo di ricerca è stato ulteriormente allargato dal fatto che ci sono stati diversi interventi finanziati dallo Stato rivolti alle aree interne e la cui indagine - almeno parziale - è stata ritenuta rilevante rispetto alle domande di ricerca. E ancora, la nuova programmazione regionale delle singole regioni è avvenuta proprio nello stesso periodo in cui si è sviluppata la ricerca. Questi aspetti, come molti altri, sono stati quindi presi in considerazione e gli esiti di tali approfondimenti sono oggetto di trattazione dei prossimi capitoli.

Va infine sottolineato che la tesi si è sviluppata in larga parte durante la pandemia da COVID-19, che ha reso molto difficile le attività di ricerca sul campo e le possibilità di effettuare indagini approfondite nei contesti locali. Pertanto, la scelta operata, complice la particolare situazione di dottorando senza borsa, è stata quella di massimizzare le informazioni che potevano essere ricavate per il tramite delle esperienze professionali in corso, che richiedevano un minor costo in termini di tempo e non necessitavano la costruzione ex-novo di rapporti di fiducia necessari per comprendere dinamiche di processo o interne ad un'organizzazione, a qualsiasi livello di governo essa si collochi.

1.2 Quattro prospettive analitiche per comprendere la SNAI

Già nei primi anni '50 veniva sottolineato come il fine dell'analisi delle politiche pubbliche dovesse essere la realizzazione della dignità umana in teoria e in pratica (Lasswell, 1951), riconoscendo quindi in questo campo di studi una scienza portatrice di valori, di una visione politica della società e proiettato alla produzione di conoscenza utile al fine di raggiungere degli obiettivi socialmente rilevanti¹⁰. In letteratura, la distinzione fondamentale sulle finalità di questi studi è la differenza tra lo studio per il *policy making* e lo studio del *policy making* (Gordon et al., 1977). Gli studi del *policy making* provano a comprendere i confini dei processi decisionali, i loro esiti, i rapporti di potere che si sono ingenerati allo scopo di individuare modelli in grado di spiegare come la società risponde a situazioni critiche. Gli studi per il *policy making* guardano invece ai processi che caratterizzano una *policy* con lo scopo di individuare cosa non ha funzionato e trovare spiegazioni e potenziali soluzioni, cioè produrre conoscenza utilizzabile per realizzare politiche pubbliche¹¹.

Questa ricerca tenta di adottare un punto di vista incentrato sui cambiamenti prodotti dalla SNAI nel quadro delle politiche territoriali a livello nazionale allo scopo di produrre una conoscenza utilizzabile dai *policy makers* - e non solo.

¹⁰ Rispetto a questo, non si può non considerare il periodo in cui questa disciplina si sviluppa. Per quanto riguarda l'Italia, infatti, come nota Bruno Dente nel discorso tenuto in occasione del conferimento della laurea honoris causa all'Universitat Autònoma de Barcelona (UAB), la generazione che ha sviluppato questi studi era fortemente politicizzata. Erano gli anni a cavallo tra il '60 e il '70 del '900, caratterizzati da fortissime tensioni sociali in tutto il mondo occidentale. Politicizzazione che segnava i metodi, i contenuti e gli obiettivi della ricerca. Il testo completo del discorso è disponibile

Per farlo, forti del quadro presentato in precedenza, sono state individuate quattro prospettive analitiche che sottendono altrettante questioni relative alle politiche territoriali. Ciascuna di esse offre in sostanza un punto di osservazione differente, e mette in tensione delle questioni specifiche che verranno indagate attraverso gli strumenti dell'analisi delle politiche pubbliche. La loro selezione è avvenuta, come detto in precedenza, sulla base degli spunti derivanti dall'analisi della SNAI, che metteva in tensione gli aspetti che caratterizzano queste quattro prospettive.

La prima prospettiva analitica è relativa a mettere in luce le modalità in cui le politiche territoriali si sono occupate di aree marginali, al fine di poter poi comprendere come la SNAI ha letto le marginalità nel nostro paese. Infatti, la lettura della marginalità della SNAI - almeno sulla carta - sembra essere molto distante dai metodi con cui queste erano state lette in altre iniziative di *policy* territoriali. Il tema è quindi verificare come la marginalità territoriale sia stata individuata e come sia entrata nell'agenda decisionale delle amministrazioni centrali e regionali.

La seconda prospettiva analitica riguarda invece l'approccio di *policy* portato avanti dalla SNAI, che ha una costruzione teorica molto forte derivante da diversi contributi in campo scientifico e istituzionale. Un approccio inedito e sperimentale, che verrà indagato in questa prospettiva nello svolgimento della SNAI nel suo insieme, ovvero andando a verificare come sono stati tradotti in pratica i modelli teorici messi a punto in fase di *policy design*.

La terza prospettiva, intrinsecamente connessa alla seconda (di cui è, in effetti, un approfondimento), ha a che vedere con i rapporti tra i diversi livelli di governo nell'implementazione delle politiche territoriali. In particolare, verrà messo in luce il processo che ha modificato ruoli, competenze e prassi dei diversi livelli istituzionali per capire quali effetti la SNAI abbia generato dal punto di vista delle traiettorie in atto nel nostro paese e nell'Unione Europea in generale.

Infine, un'ultima prospettiva analitica riguarda il territorio e lo sviluppo locale, o più propriamente il tipo di interpretazione che la SNAI ha dato del territorio e del suo sviluppo tanto dal punto di vista del suo disegno quanto durante la sua fase attuativa. L'attenzione è posta in questo caso alle modalità con cui la SNAI ha attivato il territorio e ha fatto emergere prospettive e orizzonti di sviluppo, con quali attori, sulla base di quali risorse e con quali strumenti.

L'oggetto della ricerca, come detto, è rappresentato dalla SNAI intesa come politica territoriale, verrà pertanto analizzata la *policy* nel suo insieme più che le singole strategie d'area o gli ambiti tematici specifici che SNAI tratta (mobilità, salute, istruzione etc.). Lo scopo è quello di analizzare la Strategia nei suoi effetti all'interno dei cononi di visuale offerti dalle quattro prospettive analitiche enunciate in questo paragrafo, utilizzandole per leggere il processo di *policy change* che la SNAI ha prodotto nel suo complesso a livello nazionale. Di conseguenza, ritorneremo su queste prospettive nel capitolo 6, dopo aver analizzato come la SNAI ha funzionato, per tratteggiare alcune risposte possibili alle questioni che i prossimi paragrafi metteranno in evidenza.

1.2.1 Le aree marginali nelle politiche territoriali

Non diversamente dagli altri problemi che le politiche pubbliche intendono trattare, anche quello delle aree marginalizzate, è un *wicked problem*. Il *problem setting*, la lettura delle marginalità, delle sue cause e dei suoi sintomi dipende fortemente dagli attori coinvolti nel processo di costruzione del problema, e da questo punto di vista anche le soluzioni saranno selezionate sulla base della sua impostazione.

al link: https://www.uab.cat/doc/DOC_LLIB_HC_Dente. Data ultimo accesso: 20.06.2023.

¹¹ È a partire da questa distinzione, peraltro, che l'analisi delle politiche pubbliche emerge come disciplina autonoma rispetto alle scienze politiche tradizionali, spostando cioè il campo di indagine dallo studio delle istituzioni e delle relazioni di potere a quello incentrato sull'analisi dei processi di *policy*.

In linea generale, il problema che le politiche territoriali trattano è relativo alla marginalizzazione e allo sviluppo di alcuni territori rispetto - e talvolta a discapito - di altri. Ma cosa si debba intendere per marginalizzazione non è affatto scontato, in quanto la sua lettura dipende fortemente dalle stagioni e dagli approcci portati avanti dalle diverse politiche. In altre parole, la lettura della marginalizzazione cambia a seconda delle politiche e dei politici, delle arene decisionali in cui i problemi prendono forma e arrivano ad una formulazione compiuta che li lega a delle azioni volte a risolverli.

Per affrontare il tema della marginalizzazione può essere utile considerare brevemente la riconfigurazione dei processi di urbanizzazione che hanno interessato il Novecento e interessano la contemporaneità. Questi processi hanno richiesto un superamento di alcune dicotomie "classiche" nell'interpretazione dei fenomeni territoriali quali quelle di centro/periferie, città/campagna, prossimità/distanza (Decandia et al., 2017) che a lungo sono state utilizzate anche per realizzare politiche pubbliche. La nascita di nuove economie globali a partire dal finire dello scorso secolo, rese possibili dalle inedite possibilità di connessione, ha dato vita a forme differenti dell'urbano, dove la città non è che solo una delle diverse forme di insediamento (Balducci et al., 2017). Sono emerse in questo senso nuove forme dell'urbano, che in letteratura sono state definite talvolta come "città aperte" (Sennet, 2007), come "città senza fine" (Burdett & Sudjic, 2007), o "*Mega-City Regions*" (Hall & Pain, 2006). Tutti questi concetti hanno in comune il mettere in luce il superamento della città quale concetto per comprendere le dinamiche che caratterizzano alcuni sistemi territoriali. Dal riconoscimento del superamento della forma della città e della metropoli (Soja, 2007), si sviluppano successivamente le teorie dell'urbanizzazione planetaria (Brenner & Schmid, 2011), secondo le quali le città non possono essere intese come entità isolate ma solo come parte integrante di un contesto globale e reciprocamente dipendente.

Questo tipo di ricerche si focalizza sull'interconnessione tra processi urbani e dinamiche globali, sottolineando come le città si estendono oggi su vasti territori che, ovviamente, travalicano i confini amministrativi. Una vera e propria esplosione dell'urbano, che ha anche avuto come esito la formazione di sistemi territoriali non più coincidenti con la città e con i suoi confini, ma ha piuttosto dato origine a fenomeni di urbanizzazione estese, che hanno interessato vaste porzioni di territorio senza che a questo si sia stato accompagnata una riconfigurazione dell'identità politica e/o amministrativa (Calafati, 2009). Nel quadro dei processi di globalizzazione, inoltre, il capitale economico ha assunto un potere di regolazione molto forte. Di conseguenza, la capacità di regolazione e di governo da parte del livello nazionale è divenuta sempre meno incisiva, offrendo un'opportunità di maggior protagonismo da parte del livello di governo locale (Le Galès, 1998; OECD, 2019).

A fare le spese di questi processi sono stati i territori cd. "*left behind*", che comprendono sia aree rurali scarsamente popolate, sia regioni industriali in declino (si pensi al Nord della Francia o alla Ruhr) che diverse città medie sparse per l'Europa. Ma sono lasciati indietro anche intere parti nelle città più popolate, in particolare nei quartieri dove si concentra la popolazione meno abbiente, con un'alta densità di popolazione, una scarsa accessibilità ai servizi o al mercato del lavoro e così via. In generale, tutti quei territori dotati di uno scarso capitale economico e non in possesso di risorse immediatamente spendibili nel quadro delle riconfigurazioni globali. Se accettiamo queste ipotesi, è opportuno sottolineare che non esistono territori marginali di per sé, ma la loro marginalità dipende invece da processi storici co-evolutivi che hanno dato precisi esiti a livello territoriale. Vale a dire, la marginalità non è uno status che caratterizza in-

trinsecamente un territorio, ma è piuttosto una condizione che si verifica come esito di un flusso di processi.

In letteratura, con il termine "marginalizzazione" si fa infatti riferimento ai fattori che nel tempo "producono" aree marginali e periferie. Nell'analizzare come il tema della marginalizzazione è trattato dalla letteratura scientifica, Kühn individua tre diversi approcci teorici che pongono enfasi rispettivamente: sulla polarizzazione economica, sulla disuguaglianza sociale e sul potere politico (Kühn, 2015).

In questo studio, vale la pena concentrarsi sul primo approccio, soprattutto in considerazione di quel filone di studi economici rappresentato dalla *New Economic Geography*¹². Sono infatti queste teorie economiche a parlare per prime di marginalizzazione riconoscendo la presenza di centri e periferie, che vengono a crearsi in funzione di diverse variabili come i costi di trasporto o le traiettorie storiche di sviluppo. Queste teorie sono state poi riconsiderate con l'avvento di internet, che ha ridotto l'incidenza della presenza fisica di economie di agglomerazione o di variabili come i costi di trasporto o comunque connesse alla distanza (Copus, 2001). Le evoluzioni di queste teorie stanno superando parzialmente la dicotomia centro/periferia (Kühn, 2015), ed hanno degli influssi molto forti anche su politiche territoriali come la SNAI. Allo stesso modo, anche il secondo dei tre approcci considerati da Kühn è da tenere in considerazione, in quanto analizza l'evolversi del concetto di marginalizzazione dal punto di vista degli studi sociali. Questi studi mettono al centro alcuni gruppi sociali e la loro marginalità spaziale, spesso indagata alla scala di quartiere, concentrandosi sulla marginalità dovuta alla povertà, all'accessibilità ai servizi, ai bassi livelli educativi o ai tassi di disoccupazione elevati¹³. Situazioni di marginalità caratterizzano quindi alcuni territori, che hanno più difficoltà di altri ad essere rappresentati e ad avere accesso al "potere", qui inteso come capacità di avere il controllo dell'agenda politica e decisionale¹⁴. In sostanza, riconoscendo delle asimmetrie tra periferie e centri nella detenzione del potere, si riconosce di conseguenza un'asimmetria nella capacità di incidere sull'*agenda setting*. Aspetto, anche quest'ultimo, che ritroveremo nel *policy design* della SNAI, che mette in tensione da un lato le relazioni di potere tra centri e aree interne in senso verticale, dall'altro le relazioni di potere in senso orizzontale, ovvero nei *network* decisionali locali chiusi, che tendono ad un esercizio del proprio potere in maniera conservativa (la SNAI parla a tal proposito di *rentier del sottosviluppo*).

Anche se non sempre del tutto allineate a quanto detto finora, le politiche territoriali spesso sono intervenute proprio sulle aree marginali (più che sui processi di marginalizzazione) cercando di colmare il divario di sviluppo con altri territori, spesso con scarsi risultati. Inoltre, alcune politiche pubbliche (non solo territoriali) hanno inciso in maniera indiretta sui processi di marginalizzazione con il risultato di aver allargato la forbice che distanziava i contesti marginalizzati da quelli che non lo erano. Si pensi a politiche che hanno promosso lo sviluppo delle città, avendo come riferimento i paradigmi della crescita economica neoliberale, che proponevano uno sviluppo di tipo *trickle-down*¹⁵ ed hanno puntato sui grandi agglomerati e sull'attrazione di investimenti in specifici sistemi urbani. Questi approcci hanno puntato sulle economie di agglomerazione, ovvero sui centri dove si concentrava la tecnologia, l'economia, il capitale umano e l'innovazione. Nel processo di riconfigurazione della geografia globale, questi incentivi hanno favorito la concentrazione della ricchezza in alcuni sistemi urbani a discapito di altri, dove i territori cd. *left behind* non hanno acquisito un ruolo nelle nuove catene

¹² Queste teorie trovano la loro origine nelle teorie della polarizzazione dello sviluppo, nate in contrasto con le teorie economiche neoclassiche. Si veda in particolare il lavoro di Krugman (1992).

¹³ Su questi temi si veda, tra i moltissimi, il lavoro di autori come Putnam (2000), Wacquant (2009) o Sassen (2014).

¹⁴ Sulla differenza tra agenda politica e agenda decisionale si veda Capano & Giuliani (1998).

¹⁵ In termini generali, per *trickle-down* (o sgocciolamento) possiamo intendere interventi che favoriscono la crescita economica nei territori più sviluppati, nei comparti o nelle classi sociali più elevate (ad esempio, attraverso tagli fiscali alle imprese e agli individui più ricchi), affinché i benefici di questa crescita si diffondano in maniera autonoma verso il resto del territorio o verso le classi sociali più povere.

del valore e nei *network* globali. Si pensi ad esempio alle politiche europee volte alla crescita economica o alla competitività regionale dei contesti urbani¹⁶, che indubbiamente hanno contribuito all'emergere di nuove economie urbane.

Le stesse modalità di intervento ed i meccanismi di finanziamento dei Programmi Operativi Regionali sono spesso basati sui principi della competitività territoriale, che favoriscono i territori più forti e pronti a discapito di altri, limitando la natura redistributiva dell'azione europea finalizzata alla coesione territoriale (Martinelli, 2022). Di conseguenza, questo genere di politiche ha spesso avuto effetti polarizzanti, avendo creato disparità tra le città più dinamiche e quelle meno sviluppate, e acuito le disparità interne tra i territori. Ciò nonostante, queste politiche sono state spesso riproposte negli stessi termini, benché focalizzassero scarsamente il tema della marginalizzazione territoriale e proponessero logiche competitive. Possibili spiegazioni di questo reiterarsi di approcci di *policy* di questo tipo possono essere connesse al fatto che i sistemi urbani di grande dimensione sono anche centri di potere, ed hanno quindi capacità di indirizzo sull'agenda di *policy* a tutti i livelli di governo (Moisio & Paasi, 2013), talvolta anche in contraddizione con i principi fondamentali della politica di coesione (Servillo et al., 2016).

Tra le conseguenze di questo processo vi è la nascita - o il riconoscimento - delle *inner peripheries*, cioè aree remote spesso costituite da piccoli centri, distanti e funzionalmente autonomi dai grandi sistemi urbani regionali (Servillo et al., 2016). Le periferie interne sono territori sparsi in tutta Europa, accomunati da alcuni processi strutturali come la perdita di popolazione e il suo invecchiamento, la diminuzione dei servizi o la scarsa imprenditorialità. Ma sono accomunati anche da altri aspetti, come i comportamenti elettorali. Vi sono infatti studi che dimostrano come l'ascesa dei movimenti populistici, l'uscita del Regno Unito dall'Unione europea in seguito al referendum nel 2016 (cd. *Brexit*), o ancora l'elezione di Donald J. Trump alla presidenza degli Stati Uniti d'America nel 2017¹⁷ sono accomunati da un medesimo comportamento elettorale nelle periferie.

Nel contesto europeo, il tema della coesione territoriale è trattato all'interno delle politiche di coesione, le cui evoluzioni verranno ripercorse nel prossimo capitolo. È comunque utile sottolineare qui che a partire dal Trattato di Lisbona del 2007 la coesione territoriale è diventata uno degli obiettivi dell'Unione europea, aggiungendosi ad altre due dimensioni: quella relativa ai divari economici e quella relativa ai divari sociali. Inserire la coesione territoriale tra le dimensioni dei divari significa riconoscere che le politiche producono effetti spaziali, che devono essere considerati per integrare a livello territoriale più politiche settoriali (Davoudi, 2005).

È proprio in quegli anni che si delineano nuovi approcci di *policy* per lo sviluppo regionale e locale, che evolvono e si distanziano da altri approcci sperimentati nel corso del tempo. Questi approcci sono chiamati *place-based*. Questo approccio, fatto proprio anche dall'UE, mette al centro il territorio e le sue potenzialità, nonché i sistemi di governo e la governance delle politiche pubbliche, per promuovere strategie di sviluppo di medio-lungo periodo. L'approccio *place-based* europeo riprende le esperienze sviluppatesi in particolare attorno agli anni '90, orientate al locale e che facevano riferimento a concetti come quello del *place-making* o dello sviluppo di comunità, rafforzando l'esperienza già avviata dall'Unione europea con il Community Led Local Development (CLLD) (Weck et al., 2021). Quello *place-based* è un approccio che, allo stesso tempo, contiene elementi comuni con approcci *area-based*, che tuttavia si sono rivelati spesso inadeguati a trattare i problemi ad una scala consona (Bentley & Pugalís, 2014), in quanto interessavano gli effetti dei problemi in specifiche porzioni di territorio

¹⁶ Questo genere di interventi, tipicamente *area-based*, sono stati realizzati attraverso le Politiche dell'Unione Europea con programmi quali i Programmi Pilota Urbani (PPU) avviati nel 1989, i Progetti Integrati Territoriali (PIT) e i Progetti Integrati di sviluppo urbano (PISU) nelle programmazioni 2000-2006 e 2007-2013, i Programmi Urbani Complessi (PUC), il programma Urban I e Urban II nonché altri interventi nazionali quali i PRUSST, i PRU, Urban Italia e così via.

¹⁷ Su questi aspetti si vedano, tra gli altri, Rodríguez-Pose (2017), De Rossi (2018), Carrosio (2019).

piuttosto che in una dimensione sistemica.

La prima prospettiva analitica apre quindi alcune questioni relative a come la SNAI si sia interrogata sui problemi che ha inteso trattare, quali cause abbia considerato e, più in generale, come abbia deciso di intervenire sui processi di marginalizzazione in un'ottica strategica, intesa in questo senso come la capacità di dare risposta a problemi strutturali che interessano il livello nazionale (e non solo) nel suo insieme.

1.2.2 La sperimentazione di un diverso approccio di policy

A partire dai primi anni del 2000, diversi rapporti istituzionali relativi agli approcci di *policy* hanno sottolineato lo scarso contributo alla coesione territoriale derivante da trasferimenti permanenti dalle regioni più produttive a quelle meno produttive, prospettiva tipica delle politiche compensative che seguono la logica del *trickle-down*. Queste teorie, invece, evidenziano l'importanza dei luoghi nella promozione dello sviluppo, che devono essere messi in condizione di valorizzare al meglio il loro potenziale territoriale, economico e sociale (OECD, 2011, 2016, 2019). Per questo motivo, questo approccio prende il nome di *place-based*. Promuovere lo sviluppo di tutti i contesti territoriali attraverso politiche specifiche per i territori, tuttavia, non può comunque sostituire le politiche strutturali. In questa prospettiva, il loro ruolo è piuttosto quello di bilanciarne gli squilibri e integrare queste ultime, in modo tale che anche il contesto nazionale possa beneficiare dello sviluppo prodotto nei luoghi in cui esso non si è storicamente concentrato (OECD, 2019).

L'approccio *place-based* viene introdotto nel dibattito sulla programmazione europea attraverso la proposta di modifica della politica di coesione sostenuta nel Rapporto Barca, commissionato dall'allora Commissario europeo alla politica regionale Danuta Hübner (Barca, 2009). Tale Rapporto nasce nel pieno di un dibattito scaturito in seguito alla pubblicazione dell'OECD nel 2009 (OECD, 2009) all'interno del quale si sostiene l'importanza delle politiche *place-based* per lo sviluppo regionale. Nell'ottica dell'OECD, le politiche *place-based* si differenziano e integrano le politiche *space-blind* (o *place-neutral*), ovvero le politiche strutturali che vanno ad incidere sul funzionamento del mercato e dell'economia modificando aspetti quali la tassazione, il mercato del lavoro, la competizione o l'educazione e che in linea generale non tengono conto delle differenze fra un territorio e l'altro. Quest'ultimo tipo di politiche serve ad evitare la creazione di differenze regolative all'interno del mercato nazionale agendo sui sistemi di regolazione (OECD, 2009, 2011, 2016, 2019). Diversamente, le politiche *place-based* cercano di innescare processi di sviluppo contestuali facendo leva sulle risorse latenti in uno specifico territorio, attraverso la combinazione di elementi endogeni ed esogeni all'interno di una *multilevel governance* che mira a promuovere la fornitura di beni e servizi pubblici e a innescare cambiamenti istituzionali (Angelini & Bruno, 2016; Barca, 2009; Barca et al., 2012).

Questo tipo di approccio è da considerarsi quindi nella sua dimensione multi-scalare e multilivello, dove gli Stati membri e le regioni, in ragione degli specifici ordinamenti nazionali, possono adattare gli interventi alle specificità dei loro contesti (Barca, 2009). In sostanza, adattare gli interventi di *policy* a specifici fallimenti di mercato o di governo effettivamente presenti in un dato territorio. Ad esempio, un territorio può trovarsi a fronteggiare fallimenti di mercato (bassi tassi di crescita, rigidità nel mercato del lavoro etc.) che ne accentuano il sottosviluppo portandolo a registrare dinamiche di spopolamento, inefficienza dei servizi ed esclusione sociale. O ancora, un territorio può essere intrappolato in dinamiche di sottosviluppo o essere interessato da fenomeni di *path depen-*

dence dovute ad élite locali che non sanno scegliere (o non vogliono scegliere) le opportune soluzioni ai problemi locali. E proprio in questo senso questo approccio interviene negli specifici fallimenti di questo tipo integrando ed offrendo risposta a problemi di cui le politiche strutturali che agiscono sui sistemi di regolazione non possono o non riescono a tener conto.

L'approccio *place-based* teorizzato nel Rapporto vede nella combinazione di elementi *top-down* e *bottom-up* due elementi essenziali per poter agire su questi fallimenti di mercato. Da un lato, la guida del governo centrale è necessaria a identificare le dinamiche di lungo corso, i problemi strutturali del paese e stabilire gli obiettivi generali. Dall'altro lato, attraverso la partecipazione e la sussidiarietà, si ricorre agli strumenti della progettazione integrata, alla co-progettazione e alla programmazione negoziata al fine di mobilitare degli attori locali, le loro conoscenze e le loro risorse per disegnare congiuntamente soluzioni specifiche per ciascun contesto. In questo quadro, l'approccio territoriale proposto dal Rapporto Barca mira a promuovere strategie intersettoriali, basate su analisi di contesto che tengano conto delle diverse dinamiche che caratterizzano un contesto e le mettano a sistema. Per poterlo fare, il Rapporto sostiene che sia necessaria una corresponsabilità nella realizzazione di queste strategie, dove tutti gli attori della *multilevel governance* sono parte del processo di individuazione del problema a livello locale, della costruzione delle azioni e della loro attuazione (Barca, 2009).

L'approccio *place-based* è quindi differente da quello *area-based*, spesso utilizzato all'interno dei programmi sulle aree urbane. Le principali differenze risiedono nel fatto che gli interventi *area-based* focalizzano un'area geografica specifica (come un quartiere, una città o una regione) per trattare aspetti problematici attraverso interventi integrati. Diversamente, le politiche *place-based* partono da problemi strutturali per poi concentrare la loro attenzione sulle sue manifestazioni territoriali specifiche. Le soluzioni a tali problemi dipendono poi dalle caratteristiche distintive di ciascun contesto territoriale, che comprende il suo capitale territoriale, le sue risorse, la sua storia e le sue specificità sotto tutti i punti di vista (sociale, economico, istituzionale etc.). Se le politiche *area-based* affrontano una serie di questioni in un'area territoriale specifica, le politiche *place-based* mettono più enfasi sulle caratteristiche uniche e distintive di un contesto, su cui far leva per promuovere lo sviluppo.

Parte delle proposte avanzate dal Rapporto Barca sono entrate e hanno caratterizzato la programmazione 2014-2020 dell'Unione europea, che almeno nella sua narrazione sancisce il passaggio da una politica di coesione volta a compensare gli svantaggi e i ritardi di sviluppo delle regioni arretrate ad una politica di coesione che tenta di migliorare la crescita regionale e la competitività. La nuova programmazione propone una rinnovata attenzione al territorio, che diventerà più rilevante rispetto alla programmazione 2007-2013 grazie al riconoscimento di un ruolo maggiore agli attori locali¹⁸ e alla spinta verso l'integrazione delle risorse e delle strategie volte a trattare i problemi locali nella loro natura multidimensionale. Secondo molti, tuttavia, questo cambio di approccio in ottica *place-based* ha riguardato ben pochi aspetti effettivi della politica di coesione, ed è rimasto in larga parte inattuato (Angelini & Bruno, 2016; Mendez, 2013).

Probabilmente, l'unico vero tentativo di adottare questo approccio è rappresentato dalla Strategia Nazionale per le Aree Interne, inserita nell'Accordo di Partenariato italiano per la programmazione 2014-2020 e finanziata attraverso risorse europee, nazionali e regionali. La SNAI è stata quindi la Strategia principale per la sperimentazione dell'approccio *place-based* in Italia e in Europa, affiancata anche ad altri programmi e azioni per le aree urbane che tuttavia non

¹⁸ Gli enti territoriali diventeranno in alcuni interventi Organismi Intermedi, svolgendo diversi compiti prima in capo alle Autorità di Gestione (AdG), avranno un maggior numero di strumenti e di risorse a disposizione per realizzare politiche integrate etc.

hanno avuto una matrice culturale così chiara¹⁹. È grazie a questo che si comprende il largo interesse che la SNAI ha suscitato nei *policy maker*, nel mondo della ricerca e negli attori di governo, che si è proposta nel panorama delle politiche territoriali per le aree marginali con un approccio di *policy* che metteva in discussione i modi con cui l'Unione europea e lo Stato italiano avevano realizzato le proprie politiche territoriali fino a quel momento.

La declinazione di questo approccio a livello nazionale avvenuto attraverso la SNAI, come sostenuto da alcuni autori che alla SNAI hanno partecipato rivestendo ruoli operativi (Carrosio, 2022; Carrosio & Barca, 2020; Lucatelli et al., 2022), ha posto molta enfasi sul rapporto con la conoscenza, esperta e non esperta, localizzata e non localizzata. Da questo punto di vista, la SNAI riconosce che le conoscenze necessarie a definire strategie di sviluppo sono disperse tra vari attori (tanto in senso verticale che orizzontale) che devono collaborare in una comune campo di interessi. Gli attori portatori di conoscenza vengono perciò inclusi in processi decisionali aperti, funzionali anche a scardinare dinamiche di potere non sempre funzionali alla piena realizzazione delle potenzialità del territorio. Ciò significa riconoscere che i contesti marginalizzati possiedono una conoscenza utile ad uscire da tale condizione (Barca et al., 2012; Vasta et al., 2019), ma che talvolta questa conoscenza non viene messa in gioco a causa di una precisa volontà del mantenimento del potere da parte di élite locali, i cd. *rentier* del sottosviluppo (Angelini & Bruno, 2016; Barca et al., 2012; Cotella & Vitale Brovarone, 2020).

Al fine di scardinare questo genere di rapporti di potere, la SNAI prevede processi decisionali aperti a democratici, che coinvolgono attori endogeni ed esogeni in modo da far interagire le diverse conoscenze e, dove necessario, destabilizzare la configurazione della *governance* dei sistemi locali (Carrosio, 2022). L'apertura dei processi decisionali può però portare a resistenze da parte delle élites locali, che possono agire talvolta come agenti di conservazione e di riproduzione di quelle che sono identificate nella SNAI come "trappole del sottosviluppo", e di conseguenza non appoggiare od ostacolare l'intervento. La SNAI prevede quindi di lavorare sulla costruzione di coalizioni locali pubbliche che coinvolgono nella definizione delle Strategie d'area anche soggetti economici e sociali spesso esclusi dai processi decisionali (Bacci et al., 2021; Cotella & Vitale Brovarone, 2020; Rodríguez-Pose, 2018; Servillo et al., 2016). Il ruolo del livello di governo centrale è quindi quello di favorire la riuscita di questi processi, attraverso un'azione forte utile a destabilizzare logiche non funzionali allo sviluppo, innescando processi decisionali utili a generare il cambiamento necessario, impedendo allo stesso tempo derive localiste o particolariste. Il centro nella SNAI ha quindi il ruolo di accompagnare i territori nel processo di integrazione di queste conoscenze, includendo attori altrimenti esclusi attraverso azioni di *scouting* territoriale svolte con missioni sul campo, quindi calandosi nei diversi contesti locali come un attore tra gli attori.

Da questo punto di vista, la SNAI ha dovuto quindi fare i conti con un sistema di *multilevel governance* complesso, ed ha cercato almeno nei suoi postulati di tenere assieme la frammentazione delle competenze e la diffusione di conoscenze nel quadro di problemi strutturali del paese. Uno su tutti quello della debolezza delle amministrazioni pubbliche locali, particolarmente fragili dal punto di vista del personale impiegato e della loro capacità di coordinarsi a livello territoriale. Per questo motivo, la SNAI impone al territorio il cd. prerequisito associativo, a tutti gli effetti un obbligo di gestire in maniera associata specifici servizi a livello di area (Monaco, 2016). Nell'impostazione della SNAI, quindi, vi è il tentativo di riordinare la *governance* locale attraverso la costruzione di coalizioni locali stabili, formate da attori pubblici che collaborano non solo per

¹⁹ Infatti, Fabrizio Barca ha sia guidato il gruppo di esperti incaricati della stesura del Rapporto contenente la proposta di modifica delle politiche per la coesione territoriale dell'UE, sia seguito la SNAI in prima persona per diverso tempo nei primi anni della sua sperimentazione rivestendo sempre cariche di primo piano nelle organizzazioni pubbliche dello Stato italiano.

l'accesso ai fondi, come avviene in altre politiche territoriali (es. Leader, o nei patti territoriali), ma per gestire servizi anche al termine dell'intervento SNAI. Come detto all'inizio di questo paragrafo, la formulazione teorica della SNAI ha suscitato molto interesse soprattutto perché si riprometteva di innovare un ambito di *policy* come quello delle politiche territoriali attraverso delle modalità di intervento inedite e mai sperimentate. La narrazione che è stata fatta di SNAI è in effetti molto convincente e l'approccio *place-based* è parso a molti come un rilevante cambio di paradigma, di meccanismi di *policy* e di strumenti operativi.

Questa seconda prospettiva analitica invita quindi a riflettere su come tale approccio sia stato tradotto nella pratica. A circa dieci anni di distanza dall'avvio della Strategia, è interessante provare ad indagare come gli elementi che caratterizzano la sperimentazione dell'approccio *place-based* in Italia abbiano funzionato, quali ostacoli abbiano incontrato e quale scarto vi sia stato tra una costruzione teorica così potente e quanto è effettivamente avvenuto (*implementation gap*). In sostanza, attraverso questa prospettiva analitica si cercherà di capire quali effetti abbiano avuto le modifiche introdotte dai meccanismi attuativi della SNAI, se hanno avuto la forza di interessare anche altri interventi, se hanno generato processi di apprendimento e di messa in campo di nuove conoscenze, e se gli strumenti scelti abbiano risolto o meno gli aspetti critici che cercavano di superare.

1.2.3 Governance e rapporti tra i livelli di governo

L'approccio *place-based* teorizzato da Barca nel Rapporto del 2009, così come diversi contributi che si sono occupati della sua applicazione nella politica di coesione, sottolineano come la capacità istituzionale, la capacità di leadership e i sistemi di governance specifici di ciascun contesto territoriale influenzano in maniera diretta le politiche territoriali (Elcock, 2014; Keller & Virág, 2022; Weck et al., 2021). Va da sé, quindi, che gli esiti di ciascuna sperimentazione dell'approccio *place-based* siano diversi anche in funzione di queste variabili, che hanno delle specificità che possono essere lette a diverse scale (nazionale, regionale e locale). Per comprendere gli effetti che la SNAI ha prodotto dal punto di vista dei rapporti tra i livelli di governo nella gestione delle politiche territoriali, è utile provare a contestualizzare come questi rapporti siano venuti ad articolarsi nel quadro dei cambiamenti introdotti in particolare dalla politica di coesione dell'Unione europea.

Le politiche europee influenzano (e sono influenzate) le politiche domestiche²⁰ a livello nazionale, regionale e locale. In altre parole, gli *input* che vengono dati a livello europeo sulla base di un processo di negoziazione e di riforma tra gli Stati membri all'interno delle istituzioni europee si tramutano in cambiamenti all'interno dei singoli Stati e degli enti territoriali. Questi cambiamenti sono talvolta molto peculiari, e hanno dato origine a una geografia di esperienze attuative e di approcci alle politiche territoriali molto variabile tra (e infra) gli Stati membri.

Il tema dei cambiamenti generati dal rapporto tra le politiche comunitarie, nazionali e sub-nazionali è al centro della ricerca sulla convergenza europea²¹, all'interno della quale il filone degli *europeanization studies* è quello che in modo particolare si è interrogato sugli effetti generati dall'uropeizzazione delle politiche e delle istituzioni in ambito europeo. Vale la pena farvi qui ricorso per offrire alcune chiavi di lettura valide per comprendere quali elementi la letteratura ha preso in esame, che potranno poi tornare utili nella ricostruzione della SNAI.

All'interno degli *europeanization studies* (Bache & Jordan, 2006; Borneman & Fowler, 2003; Börzel, 2002; Cowles et al., 2001; Fabbrini, 2003; Fargion et al.,

²⁰ Con il termine "domestiche" si possono intendere le politiche, le istituzioni e gli attori che afferiscono specificatamente a una nazione, a differenza delle politiche, delle istituzioni e degli attori di livello comunitario.

²¹ Gli studi sulla convergenza si sono occupati di come i cambiamenti introdotti dall'appartenere all'Unione Europea avessero armonizzato istituzioni, politiche e pratiche dei paesi membri, o se invece li avessero fatti convergere tra loro. In questo senso, l'armonizzazione implica l'uniformità tra

2006; Featherstone & Radaelli, 2003; Jordan & Liefferink, 2004; Ladrech, 1994; Radaelli, 1997) sono interessanti per questa ricerca i lavori che pongono un'enfasi particolare sul processo di europeizzazione che ha interessato le istituzioni regionali nel rapporto con quelle nazionali ed europee. L'influenza dell'Unione europea ha nel tempo modificato aspetti formali e sostanziali tanto delle politiche e delle istituzioni nazionali, quanto di quelle regionali e comunali. In particolare, si è generato un riorientamento programmatico, tematico e tecnico delle politiche nazionali e regionali a fronte del processo di integrazione europea. È in questo senso che si vuole qui intendere per europeizzazione un progressivo processo di mutamento e di adattamento di politiche, istituzioni e pratiche del contesto nazionale a fronte dell'influenza esercitata dalle politiche, dalle istituzioni e dalle pratiche dell'Unione europea. Detto in termini ancor più generali, l'uropeizzazione riguarda lo studio dell'impatto prodotto dall'integrazione europea su istituzioni e politiche di carattere nazionale o sub-nazionale (Gualini, 2005).

In letteratura, il processo di influenza esercitato dalla sfera europea nei confronti delle istituzioni nazionali e regionali è definito *pressione all'adattamento*, ovvero un progressivo processo di assimilazione e adattamento operato dagli Stati membri al fine di rispettare procedure, norme, pratiche etc. introdotte in ambito comunitario (Bolgherini, 2006). Una pressione direttamente dipendente dal grado di compatibilità o incompatibilità che le strutture nazionali e regionali hanno rispetto a quanto previsto dall'UE (Cowles et al., 2001). Per questo motivo, i processi di adattamento nazionali sono avvenuti in molteplici modi, in quanto ciascuno stato membro si è trovato a dover conciliare istanze e politiche europee alle proprie peculiarità interne, in termini di routines, pratiche, istituzioni o attori (Cowles et al., 2001; Featherstone & Radaelli, 2003; Giuliani, 2000; Lisbet Hooghe, 1996b).²²

Inoltre, la spinta all'adattamento di istituzioni, politiche e pratiche domestiche non può essere separata da come gli attori percepiscono tale pressione e le diano senso, nonché dalla percezione di come questa modifichi i loro vantaggi strategici comparati (Gualini, 2005). Queste spinte possono pertanto incidere non solo su specifiche forme istituzionali, ma mutano la posta in gioco e la sua percezione da parte degli attori, modificando di conseguenza la composizione delle arene politiche e generando effetti su come i problemi vengono interpretati e, conseguentemente, vengono prese le decisioni di *policy* (Featherstone & Radaelli, 2003). Anche Bruno Dente ha avanzato considerazioni simili ragionando sulle possibilità di rinnovamento della Pubblica Amministrazione italiana (Dente, 1999a), sostenendo che questo processo non passa solo dalla definizione di nuovi meccanismi di *governance* o nuove norme, ma è necessario analizzare i comportamenti effettivi degli attori e delle possibili modifiche conseguenti ai cambiamenti introdotti nel sistema di regole. In altri termini, modificare le procedure implica anche modificare le attese e i comportamenti degli attori, che non dipendono ovviamente dal ruolo formale che questi hanno quanto piuttosto da come questo ruolo viene da essi svolto e interpretato.

Seguendo Fargion, Morlino e Profeti (2006), il processo di europeizzazione è quindi di natura multidimensionale e riguarda almeno tre ordini di fenomeni:

- a. l'emergere e lo sviluppo di istituzioni politiche a livello Europeo dedite a regolare le interazioni tra attori;
- b. lo sviluppo di *network* di interazione tra attori domestici e sovranazionali durante le fasi di *input* dei processi decisionali;
- c. il graduale e differenziato processo di diffusione-penetrazione di valori, norme e principi dalle istituzioni europee a quelle domestiche e viceversa.

È questo filone di studi che per primo metterà in evidenza che, nel processo di

gli Stati membri, mentre la convergenza è relativa alla riduzione delle differenze nazionali (Börzel, 1999; Jordan & Liefferink, 2004; Viven A. Schmidt, 1999).

²² Il concetto di europeizzazione si differenzia tanto da quello di convergenza in quanto non ci può essere convergenza senza europeizzazione. Allo stesso modo il concetto di europeizzazione diverge anche da quello di integrazione, in quanto non può essere europeizzazione senza integrazione (europea). Per una disamina delle differenze tra questi concetti si veda Featherstone e Radaelli (2003).

europizzazione e di mutamento dei rapporti tra attori di governo nazionali e sub-nazionali, questi ultimi hanno progressivamente rafforzato il proprio ruolo, anche se lo hanno fatto in modo diverso a seconda degli Stati membri (Bolgherini, 2006; Liesbet Hooghe & Marks, 2002; Lisbet Hooghe, 1996a). Questi autori sottolineano come negli anni si è assistito ad un interesse sempre maggiore verso il governo regionale da parte delle politiche europee, in particolare da parte della politica di coesione, che sono andate ad attribuire agli enti regionali funzioni e competenze sempre maggiori²³ (Bolgherini, 2006).

Tuttavia, il processo di europeizzazione non procede in maniera unidirezionale e consequenziale secondo lo schema gerarchico dei livelli di governo, ma si sostanzia in un mutamento co-evolutivo di diversi elementi (norme, istituzioni, politiche, pratiche etc.) a causa del modificarsi del loro significato e delle pratiche degli attori. Di conseguenza, se gli effetti sono co-evolutivi e influenzano le istituzioni, le norme e le pratiche del livello nazionale e sub-nazionale, al tempo stesso anche al livello europeo viene ad essere interessato da questi effetti (Cowles et al., 2001) mettendo in evidenza il carattere multilivello del cambiamento. Si parla, in questo caso, di un processo di europeizzazione di tipo *uploading*, che si aggiunge quindi ai cambiamenti di tipo *downloading*²⁴.

I processi di adattamento e di europeizzazione sono quindi specifici e contestuali, ovvero non è possibile analizzarli in modo generale al fine di darne una lettura univoca. Piuttosto, a seconda dei processi e delle arene di *policy*, nonché delle istituzioni e delle politiche domestiche, possono esistere diversi processi di europeizzazione in risposta a specifiche pressioni regolative. Il processo di europeizzazione ha quindi certamente mutato i rapporti tra le istituzioni a tutti i livelli di governo, ma in maniera differente tra i diversi Stati membri, dando origine a caratteristiche similari di volta in volta declinate differentemente.

Ma c'è anche un altro aspetto che va considerato in questo paragrafo, ovvero l'emergere dei governi regionali come attori rilevanti delle politiche territoriali europee nel quadro della *multilevel governance*. A partire dagli anni '80, il tema della *governance* ha suscitato un interesse sempre maggiore nella letteratura scientifica²⁵, in quanto venivano a distinguersi due dimensioni fondamentali delle politiche pubbliche: quello del *government* e quello della *governance*. Se il concetto di *government* fa più propriamente riferimento al potere degli attori pubblici come lo Stato, organizzato in una rigida divisione dei poteri e delle competenze articolate in gerarchie e procedure burocratiche specifiche, attraverso il concetto di *governance* si sottolinea l'esistenza di complessi sistemi di relazioni tra attori funzionali alla realizzazione di politiche pubbliche, alcuni dei quali tradizionalmente esclusi dal *government* inteso in senso proprio (Governa et al., 2009). Da questo punto di vista è possibile considerare la *governance*, riprendendo Dente, come un insieme di azioni, pratiche e processi che hanno a che vedere con il coordinamento di azioni utili alla realizzazione delle funzioni del *government*, ovvero la struttura istituzionale e organizzativa che definisce gli obiettivi, le regole e gli strumenti di azione (Dente, 1999b). Ed è in questo senso che il concetto di *governance* è utile ad indagare i rapporti tra i diversi livelli di governo, in funzione non solo delle funzioni ad esse assegnate nel loro esercizio del potere, ma anche delle sue implicazioni in termini di possibilità di incidere nella *governance* generale delle politiche pubbliche, in questo caso delle politiche territoriali.

²³ In molti paesi europei i Fondi strutturali sono un meccanismo utile alla costruzione della capacità di *governance* regionale e locale. In questo senso, emerge come i Fondi comunitari non solo perseguono il fine della coesione economica, sociale e territoriale, ma possono portare alla diffusione di prassi e metodi di lavoro differenti all'interno dei singoli Stati membri (Lisbet Hooghe, 1996a).

²⁴ Oltre a queste due categorie, la letteratura ha anche individuato una europeizzazione di tipo *cross-loading*, rappresentata dalla creazione di contesti utili allo scambio di buone pratiche e alla reciproca influenza tra Stati membri. Su questi temi, che esulano dagli obiettivi della ricerca, si vedano tra gli altri Börzel (2002), Howell (2004a, 2004b), Radaelli (2006), Schmidt (2009).

²⁵ Per un'analisi maggiormente dettagliata sul concetto di *governance* e sulla sua evoluzione, si veda in particolare Mayntz (1999), Rhodes (1997, 2007).

Nel processo di integrazione europea il livello di governo regionale è stato quello che più di tutti è andato modificandosi. In letteratura, si individuano diversi filoni di studi che hanno avanzato ipotesi per comprendere l'evoluzione del ruolo delle regioni all'interno dell'Unione (Caciagli, 2011; Piattoni, 2003). All'interno di questa ricerca, sono gli studi sulla *multilevel governance* - talvolta riassunti con lo slogan "Europa con le regioni" - ad aggiungere alcuni elementi utili all'analisi della SNAI nel contesto nazionale. Questi studi sostengono che gli Stati membri rivestono un'importanza soprattutto in corrispondenza dei punti decisionali, lasciando però il compito di definire regole, strumenti e meccanismi di funzionamento delle politiche pubbliche alle istituzioni europee. Seguendo Piattoni (2003), è proprio la possibilità di definire le regole del gioco, come l'apertura dei processi decisionali e attuativi, ad aver permesso alle istituzioni europee di assegnare nel tempo un ruolo sempre più rilevante ai governi regionali e locali²⁶. Il risultato principale è la modifica che il processo di integrazione europea ha generato nei rapporti centro-periferia all'interno degli Stati membri, che è dipeso fortemente dalle capacità di ciascuna regione di assumere un ruolo rilevante in termini decisionali nei processi di definizione delle politiche territoriali. Per questo motivo, all'interno di questa ricerca sono stati presi in esame due casi relativi a regioni a statuto speciale, in quanto la loro capacità di realizzare politiche territoriali per le aree marginali appariva particolarmente forte e sviluppata.

Il maggior riconoscimento di ruolo al livello regionale e locale da parte dell'Unione europea, peraltro rafforzato con il Trattato di Lisbona²⁷, ha portato a ridefinire di conseguenza il ruolo dello Stato nei confronti dei governi sub-nazionali²⁸, sancendo l'importanza del principio di sussidiarietà e della partecipazione nella definizione e nell'implementazione delle politiche europee. Secondo Hooghe, attraverso questo processo si è rafforzato il ruolo della Commissione europea e quello degli enti regionali a discapito degli stati nazionali (Lisbet Hooghe, 1996a). Questo aspetto, come vedremo più avanti, si riflette direttamente sulla politica di coesione e sui ruoli che ciascun livello di governo riveste nel suo processo di implementazione. Le regioni, nell'ambito della coesione, risultano infatti i principali attori, assieme alla Commissione europea, nella sua attuazione, mentre a livello centrale rimangono alcune funzioni direttive e di coordinamento e alcuni programmi di minor rilievo (almeno dal punto di vista delle risorse economiche). Torneremo su questi aspetti anche nel paragrafo 2.2, dove si analizzeranno in particolare gli effetti dell'europeizzazione sulle regioni italiane.

All'interno di questo lavoro la SNAI verrà pertanto analizzata cercando di comprendere come e perché abbia modificato in un certo modo piuttosto che in un altro i rapporti tra i livelli di governo, in particolare nel suo tentativo di riarticolare la *governance* che concorre alla definizione di questo genere di interventi. Ciò significa da un lato analizzare gli effetti che si sono generati nell'attuazione della SNAI in funzione della divisione dei ruoli e dei compiti previsti nel quadro delle politiche europee. Dall'altro, analizzare le relazioni che la SNAI ha generato tra i diversi livelli di governo, provando a comprendere come abbia modificato prassi e *routine* con cui i diversi livelli di governo realizzano politiche territoriali per le aree marginali.

²⁶ Le regioni hanno visto crescere il loro ruolo e il loro contributo nell'attuazione delle politiche territoriali anche a causa di una carenza politica dei governi nazionali nell'esercitare le proprie funzioni di indirizzo e raccordo delle singole politiche regionali, nonché alla luce delle trasformazioni delle necessità di coordinare lo sviluppo economico a causa dei fenomeni di *rescaling*. Per un approfondimento legato alla dimensione politica ed economica connessa a questi processi si veda, tra i molti: Brenner (1999), Le Galès (1998), Balducci et al. (2017), Calafati (2009), Viesti (2021).

²⁷ Il Trattato di Lisbona riconosce nuovi poteri al Comitato delle Regioni, che quel momento in poi il Parlamento dovrà consultare per avere un suo parere al fine di adottare atti su una serie di materie (coesione economica e sociale, istruzione, cultura, ambiente etc.). Per un approfondimento sul ruolo del Comitato delle Regioni, si rimanda direttamente al TFUE.

²⁸ Si veda da questo punto di vista il Libro bianco sulla *governance* europea (European Commission, 2001) o il Libro bianco sulla *multilevel governance* del Comitato delle Regioni (Comitato delle Regioni, 2009), che propongono una serie di principi volti alla partecipazione e alla responsabilità dei diversi attori coinvolti nelle arene politiche, nonché all'efficacia e alla coerenza degli interventi, sostenendo la necessità di un rapporto più stretto con i cittadini attraverso la democrazia regionale e locale.

1.2.4 Il nesso tra politiche e territorio

A livello internazionale, le politiche territoriali che mirano a migliorare le condizioni economiche di regioni svantaggiate sono riconosciute e ricondotte alle *“Regional Policies”*. In letteratura, lo sviluppo regionale è considerato come la capacità di una generica regione, non necessariamente coincidente con i suoi confini amministrativi, di ritagliarsi un proprio ruolo nella divisione internazionale del lavoro grazie all'uso efficiente delle risorse di cui il sistema economico del contesto dispone. Gli squilibri che nascono all'interno di una stessa regione sono il risultato di una diversa capacità di sfruttare le risorse locali o di attrarne dall'esterno da parte del territorio di riferimento.

In generale, all'interno degli studi dello sviluppo regionale è possibile distinguere due grandi filoni: quello che si occupa di crescita regionale e quello che invece si occupa di sviluppo locale. Nel primo caso, quello della crescita regionale, le teorie che lo sostanziano tentano di spiegare tramite modelli macroeconomici i fattori che determinano lo sviluppo o il sottosviluppo di una data area, nella maggior parte dei casi riconducendo lo sviluppo ad indicatori quali la crescita del prodotto interno lordo o quella del reddito pro capite (Capello, 2015). Questo filone, pur potendo essere rappresentato per mezzo di modelli macroeconomici, tende a sottovalutare tutti quegli aspetti intangibili, e per questo difficilmente misurabili, che tuttavia concorrono all'avvenuto o al mancato sviluppo di un dato contesto. Nel tentativo di spiegare tali fattori e di darne una valutazione qualitativa oltre che quantitativa, si è sviluppato un secondo filone, quello dello sviluppo locale (Capello, 2015; Ciapetti, 2010). Le teorie dello sviluppo locale si occupano di analizzare gli elementi tangibili ed intangibili che concorrono allo sviluppo, tentando di definire e misurare il benessere di una società insediata in un dato contesto.

Il territorio è stato ignorato da gran parte della letteratura economica fino a Becattini, secondo cui le basi del *“discorso economico”* devono invece essere ricercate all'interno di un'entità collettiva nella quale vengono a materializzarsi contemporaneamente una serie di processi regolativi. Con Becattini il territorio viene ad essere inteso come un sistema *“coralmente produttivo”* grazie ai sistemi regolativi ed ai legami tra il territorio, i suoi abitanti, le sue istituzioni e i suoi sistemi di produzione (Bellandi & Magnaghi, 2017). Una fondamentale differenza tra le teorie della crescita economica e quelle dello sviluppo locale è quindi quella della concezione dello spazio in relazione ai processi di sviluppo. Infatti, le teorie della crescita regionale tendono a considerare lo spazio come un'entità *“uniforme-astratta”*, all'intero della quale sono omogenee ed uniformi sia le condizioni di offerta, cioè la dotazione di fattori produttivi, che quelle di domanda, cioè le preferenze dei consumatori e il relativo andamento dei consumi (Capello, 2015). Come abbiamo detto, la misura dello sviluppo in questo genere di teorie è data dal tasso di crescita aggregato misurato tramite indicatori come il PIL o la produttività all'interno del territorio oggetto di studio.

Diversa è, invece, la concezione dello spazio che hanno le teorie dello sviluppo locale, che lo vedono come un'entità *“diversificata-relazionale”*, riconoscendo l'esistenza di polarità diverse nelle quali si concentrano i fattori di produzione e le specificità nei rapporti tra gli individui, la società, le istituzioni ed il territorio. Le teorie dello sviluppo locale, riconoscendo la diversa dotazione fattoriale dei contesti e riconoscendo la presenza di polarità attorno alle quali si creano specifiche economie di agglomerazione, attribuiscono pertanto al territorio un ruolo ed un senso molto diverso da quelle della crescita economica. Il territorio diventa una componente fondamentale nel determinare le forme di strutturazione e organizzazione dell'economia.

Le teorie dello sviluppo locale mirano quindi a ricercare tutti quei fattori che caratterizzano i processi di sviluppo di determinati contesti territoriali (Camagni & Capello, 2013; Capello, 2015; Ciapetti, 2010). In queste teorie il territorio designa, da un lato, l'ambito spaziale nel quale si svolgono le interazioni sociali e le pratiche da parte degli attori che compongono la società. Dall'altro, il territorio è il prodotto derivante da quelle stesse interazioni sociali e da quelle stesse pratiche. Tuttavia, proprio in ragione di quanto sostenuto in quest'ultimo passaggio, il territorio non viene inteso in questa letteratura come un attore portatore di valori di per sé. Il fatto di non considerare il territorio come un'entità *“uniforme-astratta”* o una *“tabula-rasa”*, ovvero come uno spazio qualsiasi nel quale *“accadono le cose”*, non significa che esso abbia un valore aprioristico. Piuttosto, evidenzia che la soggettività di un dato contesto territoriale scaturisce proprio dalle pratiche e dalle interazioni sociali che su di esso avvengono in ragione di una interrelazione tra pratiche, principi regolativi e risorse che sono specificamente territoriali, cioè connesse alla sua storia e alla sua cultura (Magnaghi, 2000). In questa prospettiva, il territorio può essere inteso come *“un prodotto storico dei processi di coevoluzione di lunga durata fra insediamento umano e ambientale, natura e cultura, e quindi, è l'esito della trasformazione dell'ambiente ad opera di successivi e stratificati cicli di civilizzazione”* (Magnaghi, 2000). Di conseguenza, i processi di sviluppo vengono ad essere considerati come l'esito di interazioni sociali, azione pubblica e azione del mercato, nei quali si combinano principi regolativi differenti a seconda dei contesti storici e territoriali, pur non essendo l'esito esclusivo né dell'azione pubblica, né tantomeno di specifiche dinamiche sociali o di mercato. Queste teorie hanno però il pregio di intendere lo sviluppo locale non solo come un processo esclusivamente economico, quanto piuttosto come un processo avente lo scopo del soddisfacimento dei bisogni fondamentali dell'uomo al fine del miglioramento del futuro economico e della qualità della vita della popolazione (Becattini, 2000; Sforzi, 2005). Avendo però una genesi multidisciplinare, è difficile trovare una definizione univoca di cosa queste teorie intendano specificatamente quando parlano di *“sviluppo locale”* e in letteratura non è facile individuare una matrice originaria dalla quale esso si sia univocamente generato. Pertanto, più che lavorare nel definire cosa si debba intendere per sviluppo locale, all'interno di questo lavoro è utile considerare che lo sviluppo locale non ha una consolidata teoria di riferimento, ma cambia di volta in volta a seconda del campo disciplinare all'interno del quale è portato all'ordine del giorno (Sforzi, 2005).

Pur in mancanza di questa definizione, sono molteplici le politiche che nel tempo si sono occupate di territorio e di sviluppo locale. A seconda del modo in cui queste politiche concepiscono lo sviluppo, si sono quindi creati nessi differenti tra politiche e territorio. Le stagioni di politiche che sono ricostruite nel capitolo 2 mettono in luce diversi approcci e diverse letture delle marginalità territoriali, ancorate più o meno esplicitamente a teorie e concezioni del territorio e dello sviluppo che nel frattempo venivano a svilupparsi. In linea generale, va però sottolineato che nel tempo il territorio ha assunto un ruolo sempre maggiore nelle politiche, o per meglio dire le politiche si sono interessate al territorio con approcci più attenti e sensibili. Nelle politiche territoriali per lo sviluppo locale, in cui è possibile inserire anche la SNAI, il territorio è diventato una componente essenziale, chiamato a svolgere un ruolo attivo (e soggettivo) nell'individuazione delle possibili soluzioni ad uno o più problemi collettivi. Gli attori che lo sostanziano, le pratiche che su di esso avvengono, i principi e le istituzioni che lo regolano sono quindi chiamati in via diretta ad apportare contributi di diversa natura (conoscitivi, relazionali, economici etc.) nel definire le traiettorie di sviluppo, e non sono mutuati da altri soggetti o livelli di governo sovraordinati. Come vedremo, questo genere di approccio ha caratterizzato le politiche territoriali a

partire dalla fine degli anni '80 con la stagione della programmazione negoziata e dei patti territoriali. Inoltre, questi elementi rappresentano dei punti di interesse nell'analisi della SNAI, la cui interpretazione del territorio emerge dal *policy design*, dagli strumenti e dai metodi con cui gli attori e le conoscenze locali sono state fatte emergere.

Al netto dell'analisi puntuale della SNAI, è comunque rilevante evidenziare alcuni tratti comuni delle politiche territoriali per le aree marginali che promuovono lo sviluppo locale. In effetti, quale sia il perimetro che definisca quali politiche possano essere considerate "territoriali" e quali invece no, non è affatto scontato. Per questa ragione, senza pretesa di esaustività, in questo lavoro si fa riferimento alle politiche territoriali intendendo politiche caratterizzare in maniera più o meno marcata da almeno alcune di queste caratteristiche:

- sono politiche rivolte al territorio, inteso in modo differente a seconda degli approcci. Le politiche territoriali riguardano tendenzialmente territori specifici (aree rurali, aree urbane, aree interne, regioni più o meno sviluppate etc.), individuati attraverso diverse modalità (ad es. aree *target* negli approcci *area-based*, o la promozione di aggregazioni spontanee in quelli *place-based* etc.);
- sono relative a problemi di *policy* specifici di quei contesti territoriali. Le politiche territoriali sono infatti realizzate per rispondere a specifiche esigenze e caratteristiche di territorio individuato nelle modalità di cui al punto precedente;
- sono politiche che promuovono obiettivi di sviluppo economico, l'inclusione sociale e la riduzione delle disuguaglianze dei territori interessati. Questo include temi come i servizi, le infrastrutture, il mercato del lavoro, la diversificazione economica o la riduzione delle disuguaglianze territoriali, intese in modo diverso a seconda delle politiche;
- sono politiche multilivello, in quanto spesso coinvolgono la cooperazione e il coordinamento - più o meno marcato - tra diversi livelli di governo;
- sono politiche multi-attore, dove molti attori partecipano alla loro definizione e alla loro attuazione. La partecipazione è estesa anche ad attori di natura non governativa, come i soggetti di mercato, il terzo settore, la società civile organizzata e i cittadini;
- sono politiche intersettoriali, in quanto coinvolgono aspetti connessi all'evoluzione spaziale, economica e sociale del territorio. Ciò include la pianificazione urbanistica e territoriale, quella ambientale, la programmazione economica, la gestione del welfare e dei servizi locali e così via.

L'ambito delle politiche territoriali può quindi ricomprendere diverse politiche o programmi, anche realizzati contemporaneamente, non necessariamente in relazione tra loro. Peraltro, nel tempo, le politiche territoriali volte allo sviluppo delle aree marginali sono cambiate molto. La presenza stessa di queste caratteristiche è più accentuata in alcune politiche piuttosto che in altre, a seconda del contesto storico, che ne ha segnato il *policy design*, l'approccio con cui sono realizzate o la concezione di territorio che sottendono.

Come abbiamo visto, le politiche territoriali possono scaturire da diversi impianti teorici ed essere costruite con approcci differenti (*place-based*, *area-based* e *space-blind* per fare un esempio). Da questi approcci dipende anche la lettura dei contesti di intervento, la selezione dei territori, degli attori e così via. Tra questi aspetti, la concezione del territorio e la lettura del contesto territoriale è quindi molto diversa da intervento ad intervento, con letture che possono essere più o meno "dense" a seconda degli approcci. Per letture dense si vuole qui intendere letture capaci di cogliere i processi lunghi di costruzione del

territorio derivanti dall'interazione tra la società e il contesto che abita. In altre parole, intendendo il territorio da una prospettiva maggiormente territorialista (Magnaghi, 2000; Marson, 2020). In questo la SNAI si richiama all'approccio *place-based* teorizzato dal Rapporto Barca (Barca, 2009), nel quale si pone una attenzione particolare alle specificità dei luoghi dal punto di vista delle risorse naturali, di quelle istituzionali, delle connessioni con altri luoghi, da cui dipendono conoscenze endogene ed esogene alle comunità e agli individui insediati in determinati contesti territoriali.

Se nella teoria e sulla carta la SNAI sembra essere una politica molto attenta al territorio e ai processi di regolazione locale che su di esso insistono, sembra esserci però anche un forte disallineamento tra quanto progettato e quanto è avvenuto durante la sua realizzazione. Gli apparati burocratici e amministrativi in alcuni punti del processo di implementazione hanno assunto ruoli determinanti, facendo forse passare in secondo piano alcune questioni di fondo in favore di questioni di carattere meramente operativo. Indagare più in profondità questo aspetto è quindi l'ultima delle prospettive di analisi da cui si guarderà la SNAI in questo lavoro. E, forse, anche il più rilevante.

Cap.2

La territorializzazione
delle politiche in Italia

2.1 Diversi approcci di *policy* nelle stagioni delle politiche territoriali

2.1.1 Il dopoguerra e la Cassa per il Mezzogiorno

A partire dalla seconda metà del Novecento, le politiche votate alla coesione economica, sociale e territoriale in Italia hanno vissuto diverse stagioni. Per molti anni nel corso del secolo scorso, queste politiche sono coincise con gli interventi volti alla riduzione delle disparità tra Nord e Sud del paese. Ci si riferisce in modo particolare alle “politiche per il Mezzogiorno”, che hanno segnato una parte importante della storia nazionale in termini di investimenti e interventi a favore dello sviluppo delle aree più arretrate del paese. Per buona parte del XX secolo, gli interventi per il Mezzogiorno sono state le uniche politiche territoriali in Italia, il cui obiettivo era legato alla convergenza economica tra regioni del Nord e regioni del Sud (tema che avevano animato un dibattito già a partire dall'Unità d'Italia).

La Cassa per il Mezzogiorno, fortemente ancorata ad una visione dell'intervento dello stato centrale in ottica *keynesiana*, si è quindi concentrata in una prima fase sull'infrastrutturazione del territorio per poi concentrarsi successivamente sulla sua industrializzazione. La definizione di queste priorità di intervento è avvenuta soprattutto grazie agli studi della scuola meridionalista, rappresentata da politici, accademici e intellettuali che attraverso il loro lavoro e le loro ricerche avevano contribuito a strutturare il problema di *policy* da trattare nel divario relativo all'infrastrutturazione di base prima e in quello delle grandi industrie nazionali poi. In realtà, all'interno della scuola meridionalista vi erano dei filoni distinti e riconducibili a diverse visioni della società: quella liberale nel pensiero di Piero Gobetti pubblicata nella rubrica “vita meridionale” sulla rivista *Rivoluzione liberale*; quella socialista negli studi di Gaetano Salvemini; quella cattolica nel pensiero di Don Luigi Sturzo; quella marxista negli studi di Gramsci. In questi studi, il nesso tra questione tecnica e politica era molto forte e molti dei cd. meridionalisti sono stati anche esponenti di partiti diversi.

Questi studi contribuirono però all'impostazione del problema delle politiche territoriali nel primo dopoguerra, che vedevano nella “questione meridionale” l'oggetto del proprio intervento. In linea generale, la questione meridionale viene intesa da questi studi come l'arretratezza generale del meridione rispetto al settentrione, giustificata da diverse ragioni a seconda dei filoni e delle interpretazioni. Il tratto comune è comunque quello di sottolineare l'incapacità delle politiche pubbliche nazionali - dall'Unità d'Italia in avanti - di farsi carico di questo squilibrio territoriale. L'analisi da cui scaturisce la Cassa per il Mezzogiorno è quindi fortemente ancorata a queste teorie, ma non identifica le differenze di sviluppo attraverso una vera e propria lettura territoriale. Essa si limita invece ad identificare le regioni sulle quali intervenire attraverso la Legge del 1950²⁹ senza specificare i motivi per cui la Cassa opera su alcune regioni piuttosto che altre. In realtà, vi erano anche studi più raffinati che mettevano in luce differenze meno generali, come la felice metafora utilizzata per spiegare i divari territoriali interni al meridione “della polpa e dell'osso” formulata da Rossi-Doria (1958). Tuttavia, questo genere di studi contribuiva certo a plasmare il contesto istituzionale e cognitivo del paese, ma non sembrano aver avuto una reale incidenza sul modo in cui l'intervento straordinario è stato costruito.

È possibile far coincidere l'inizio della prima fase dell'intervento straordinario a partire dalla Legge n. 646/50, che istituisce appunto la Cassa per il Mezzogiorno. La Cassa diventava quindi l'ente appositamente costituito per dare

²⁹ All'art. 3 della Legge n. 646/1950 si stabilisce che la legge si applica alle regioni Abruzzi e Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna, alle province di Latina e di Frosinone, all'Isola d'Elba e ai Comuni della provincia di Rieti già compresi nell'ex circondario di Cittaducale, nonché ai Comuni compresi nella zona del comprensorio di bonifica del fiume Tronto.

attuazione a politiche stabilite dal governo e dal parlamento ispirato alle esperienze internazionali promosse dalla World Bank³⁰ (Accetturo & de Blasio, 2019; Graziano, 2003). In realtà, questo aspetto caratterizzerà in particolare i primi anni della Cassa, e nel tempo si passerà dagli approcci centralisti di questi anni a quelli maggiormente decentrati introdotti successivamente (Fabbrini, 2003; Martinelli, 2020).

Al netto di queste differenze che emergeranno nel corso di questa ricostruzione, è importante rilevare che la Legge che ha istituito la Cassa gli riconosceva il ruolo di finanziatore ed esecutore dei programmi di intervento pubblico straordinario. Programmi che venivano avevano lo specifico obiettivo di favorire il “progresso economico e sociale dell'Italia meridionale”³¹. Tali obiettivi si tradussero all'interno di un piano di opere straordinarie finalizzato a realizzare infrastrutture di base utili ad un successivo (ed eventuale) processo di industrializzazione (SVIMEZ, 2014). In questa prima fase, l'intervento straordinario si concentra quindi sul creare le condizioni per risolvere la questione meridionale attraverso la realizzazione di grandi opere infrastrutturali, la bonifica delle terre, la costruzione di acquedotti e fognature anche nell'ottica di sospingere il processo di riforma agraria avviata dal Governo De Gasperi a partire dal 1950. In definitiva, l'obiettivo iniziale del governo sembrava essere quello di finanziare un vasto programma di interventi di stampo *keynesiano* in risposta ai bisogni sociali delle regioni meridionali e dei territori agricoli (Di Nardi, 2006).

Tuttavia, gli obiettivi perseguiti durante i primi anni dell'intervento straordinario non vennero mai quantificati o specificati in modo preciso, ma si limitarono al riferimento generico della realizzazione dello sviluppo economico e sociale delle regioni coinvolte. Di conseguenza, la selezione degli interventi e le procedure attraverso le quali realizzarli avvenivano con una forte discrezionalità del livello centrale, senza che vi fossero successive attività di controllo o di monitoraggio degli investimenti finanziati e degli effetti che avevano generato. In questa fase gli interventi erano finanziati attraverso erogazioni dirette, a fondo perduto o prestiti agevolati da parte dello Stato, e i meccanismi di *governance* impedivano che altri enti di governo non nazionale potessero incidere nelle decisioni concernenti gli interventi. Le risorse venivano infatti attribuite direttamente dal parlamento attraverso specifiche leggi sulla base di quanto proposto dal Comitato dei Ministri (Barca, 1997; Graziano, 2003; SVIMEZ, 2016), in un'arena non avulsa da pressioni politiche e partitiche³².

A ridosso degli anni '60 l'intervento straordinario ha poi iniziato a rivolgersi in maniera più specifica all'industrializzazione, grazie all'introduzione per legge di nuovi meccanismi attuativi³³, concentrando la sua azione tanto sulla grande industria pubblica quanto su quella privata (Barca, 1997; Felice & Lepore, 2013; SVIMEZ, 2014). Si avvia così la seconda fase della Cassa per il Mezzogiorno, che dura fino al 1973, nella quale l'obiettivo degli investimenti finanziati è quello di realizzare una corposa industrializzazione sulla spinta del boom economico che il paese in quegli anni stava vivendo. Durante questa seconda fase si assiste a diverse modifiche degli assetti organizzativi dell'intervento straordinario³⁴, che interessano in particolare la sua *governance* e il suo funzionamento. In particolare, a partire dal 1965 si modifica il rapporto con gli enti di governo locali, e dal 1976 si prevede il coinvolgimento del livello regionale. Nel frattempo, in Italia erano state infatti istituite le regioni a statuto ordinario. Le Regioni erano già previste nella Costituzione, ma la loro costituzione è avvenuta solo nel 1970³⁵. È solo a partire

³⁰ A questo proposito, fecero scuola gli interventi del 1929 sfociate nell'iniziativa della Tennessee Valley Authority (TVA). A tal proposito si veda, tra gli altri, Lepore (2012).

³¹ Come sancito dall'art. 1 della Legge n. 646/50.

³² Questo aspetto è stato trattato in numerosi studi promossi dallo SVIMEZ, oltre che da ricercatori indipendenti. Per un approfondimento si veda in particolare Cafiero (2001).

³³ Attraverso la Legge n. 634/57 e la Legge n. 1462/62.

³⁴ Prima attraverso la Legge n. 717/65 e poi con la successiva Legge n. 183/76.

³⁵ Con la Legge n. 281/70 e il relativo regolamento attuativo DPR n. 8 del 1972.

da quel momento che le regioni vengono quindi riconosciute come enti territoriali dotati di funzioni amministrative, ed è anche grazie a queste riforme che gli enti territoriali vengono ad assumere un ruolo nelle decisioni relative agli interventi da finanziare attraverso la Cassa per il Mezzogiorno (Accetturo & de Blasio, 2019).

La Legge del 1976 prevedeva inoltre che, da lì in avanti, le attività della Cassa si sarebbero dovute svolgere entro una programmazione quinquennale approvata dal CIPE su proposta del Ministro per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno. Una programmazione contenente obiettivi da raggiungere in termini reddituali e occupazionali, che si sarebbe dovuta coordinare con le politiche nazionali e quelle regionali. Tuttavia, il nuovo assetto organizzativo risultava fortemente dipendente dal Parlamento e le attribuzioni di specifici compiti agli enti regionali rimasero sostanzialmente invariate (Cafiero, 2000, 2001). Tuttavia, il tentativo di decentramento operato attraverso questi interventi normativi si limitò a rimanere sulla carta e il suo effetto non fu rilevante. Infatti, seguendo Fabbrini, quei tentativi di riforma ebbero l'effetto di allontanare le strutture tecniche della Cassa dalle arene decisionali, sempre più in mano al Parlamento e influenzate dalle pressioni politiche (Fabbrini, 2003).

La terza e ultima fase dell'intervento straordinario è quella del declino. Questa fase si avvia in seguito alla crisi petrolifera internazionale del 1972, i cui riverberi portarono ad una forte flessione anche nella crescita del paese. A partire dal 1973 e fino al 1992, si parlerà quindi dell'intervento per il Mezzogiorno come un intervento in declino, nel quale la Cassa passerà da essere una tecnostuttura ad uno strumento di mediazione politica (SVIMEZ, 2014). In questa terza ed ultima fase i risultati dell'intervento saranno ampiamente al di sotto delle aspettative, tanto da portare alla decisione della liquidazione della Cassa nel 1984³⁶.

In realtà, la Cassa viene poi sostituita due anni dopo dall'Agenzia per la promozione e lo sviluppo del Mezzogiorno (AgenSud)³⁷. L'introduzione di questa Agenzia non sarà comunque in grado di rilanciare l'intervento straordinario, ma all'interno della Legge del 1986 vengono introdotti alcuni elementi importanti in termini di *governance* delle politiche territoriali. In particolare, viene rivisto il meccanismo della programmazione degli investimenti, che deve avvenire su base triennale ma attuato attraverso piani annuali dove devono essere indicati obiettivi temporali, territoriali e occupazionali perseguiti dai singoli interventi. Inoltre, viene introdotto tra gli strumenti per gli investimenti territoriali l'Accordo di Programma. Tutte queste novità non portano comunque a dei risultati soddisfacenti, tanto che anche l'AgenSud viene chiusa pochi anni dopo³⁸ sancendo in questo modo la fine definitiva dell'intervento straordinario. Fine che, peraltro, avviene in un periodo di crescente pressione dovuta all'ulteriore aumento del debito pubblico italiano, non conforme ai parametri stabiliti attraverso il Trattato di Maastricht del 1992, enfatizzando così l'esigenza di un taglio ad una politica dispendiosa e che non sembrava in grado di generare risultati. Rimane tuttavia che, soprattutto in questa ultima fase, vengono introdotti alcuni correttivi all'intervento che caratterizzeranno poi alcune delle politiche territoriali successive, come quello della programmazione economica, la definizione di piani pluriennali di intervento e la definizione di specifici obiettivi da raggiungere (anche se, soprattutto questi ultimi, rimarranno il più delle volte sulla carta).

In termini di risultati raggiunti, nel periodo che va dal 1950 al 1973 e che comprende quindi le prime due fasi, i risultati della Cassa per il Mezzogiorno sono generalmente ritenuti incoraggianti, tanto che alcuni studi dimostrano come il primo ventennio abbia portato ad una convergenza economica tra il Nord e il Sud del paese (Barca, 1997; d'Adda & de Blasio, 2017; Felice & Lepore, 2013; SVIMEZ, 2014). Tuttavia, nel secondo ventennio l'intervento straordinario ha

³⁶ Con il D.P.R. del 6 agosto del 1984.

³⁷ Introdotta attraverso la Legge n. 64/86.

³⁸ Legge n. 488/92.

assunto i connotati di un intervento di tipo assistenziale, lontano dalle logiche sistemiche della fase iniziale (Lepore, 2012). Dopo il 1973, i risultati appaiono infatti deludenti - anche agli occhi del parlamento del tempo - e complice il venir meno dell'autonomia delle strutture tecniche della Cassa dalla politica e dalle strutture partitiche nelle decisioni strategiche, il parlamento decise di sancire la soppressione della Cassa per il Mezzogiorno nel 1984, e la fine dell'intervento straordinario nel 1992.

È di interesse notare che la stagione dell'intervento straordinario agisce per il tramite di un'agenzia nazionale statale, la Cassa per il Mezzogiorno, con un approccio che rimarrà sempre ancorato a logiche *top-down* nonostante i tentativi di decentramento. Tentativi che, è utile sottolinearlo, avvengono in anni in cui gli enti regionali non avevano il ruolo che hanno oggi, né il potere o le competenze tecniche per assumere nella pratica il ruolo che prevedevano i meccanismi di governo della Cassa.

In sintesi, se in una prima fase i suoi interventi si erano concentrati sull'infrastrutturazione del territorio, successivamente il centro della sua azione è stato quello della creazione di poli industriali. Tuttavia, la sua attenzione al territorio è sempre parsa molto limitata, e gli scarsi risultati che nel tempo è riuscita a produrre hanno portato alla sua definitiva chiusura. È al termine dell'esperienza dell'intervento straordinario, durata circa quarant'anni, che le politiche territoriali in Italia iniziarono a prendere le conformazioni attuali, concentrandosi attorno a strumenti di programmazione negoziata anche grazie all'intensificarsi dell'integrazione europea - l'Atto unico europeo è siglato nel febbraio del 1986 - e all'influenza di politiche e strumenti comunitari nelle politiche domestiche destinate alla coesione territoriale.



Immagine 2
Le diverse fasi dell'intervento per il Mezzogiorno

Alle vicende della Cassa per il Mezzogiorno, che aveva l'obiettivo di colmare differenziali di sviluppo tra Nord e Sud del paese, in questa ricostruzione è utile considerare brevemente anche un altro tipo di intervento: quello per le aree montane. Durante il Novecento, infatti, il tema della montagna è stato oggetto di attenzione da parte della politica e delle politiche, con una storia che è ben radicata già all'interno degli interventi del primo novecento e, successivamente, in quelli del periodo fascista. Tuttavia, in questa ricostruzione ad interessare sono gli interventi di *policy* realizzati in favore delle aree montane a partire dal secondo dopoguerra in avanti. In particolare, nel periodo che va dall'inizio degli anni '60 fino agli anni '90, quando poi inizierà la stagione della programmazione negoziata introducendo nuovi modi di vedere il territorio e le politiche territoriali.

La "questione montana" non vanta un'elaborazione importante quanto la questione meridionale, e salvo alcuni studi è stata meno centrale nel dibattito politico nazionale. Ciò nonostante, in Italia sono stati realizzati interventi che vedono la montagna come ambito territoriale entro il quale trattare specifici fenomeni. Si tratta in particolare di politiche che individuavano nella perdita di popolazione il problema alla base del loro intervento già a partire dagli anni '60, in reazione alla crisi delle tradizionali strutture sociali ed economiche basate sull'economia contadina in seguito alla spinta della modernizzazione dell'economia (Piccioni, 2002). Anche se nel tempo gli ambiti di intervento si sono estesi al turismo (e talvolta ai servizi), quello dell'economia agricola e contadina sarà in effetti un *bias* che caratterizzerà - e ancora oggi spesso caratterizza - le politiche per le aree montane, che spesso individueranno nel suo rilancio la sola possibile via d'uscita ai problemi di quei contesti.

Il primo tassello per comprendere la declinazione di questi interventi è riconducibile all'art. 44 della Costituzione, nel quale si stabilisce che la legge deve individuare provvedimenti specifici in favore delle aree montane⁴⁰. La traduzione normativa di questa disposizione arriva con la Legge n. 991/52 "Provvedimenti in favore dei territori montani", ovvero poco dopo l'avvio della Cassa per il Mezzogiorno. All'art. 1, la norma del 1952 getta le basi per quella che poco dopo sarebbe stata conosciuta come "montagna amministrativa". Da questo punto di vista, a differenza dell'intervento straordinario che si limitava ad individuare per legge le regioni nelle quali intervenire, negli interventi per le aree montane c'è un'attenzione maggiore alle marginalità di alcuni contesti territoriali specifici, cioè le aree montane. Tuttavia, la questione di dover definire che cosa deve essere inteso per montagna viene risolto attraverso una classificazione che non fa distinzioni o letture del territorio connesse ai problemi, ma si limita ad identificare la montagna secondo parametri morfologici. Tutto il territorio classificato come montano diventa così il target di questi interventi.

Sono gli anni dei "treni del sole" che attraversano l'Italia colmi di persone in viaggio verso la speranza, da Sud a Nord, dalle aree rurali a quelle urbane. Persone che abbandonano le campagne migrando verso i sistemi urbani in cui sono localizzate le industrie e le attività produttive. Per arginare questo fenomeno, gli interventi per la montagna prevedevano una serie di agevolazioni fiscali (sgravi, prestiti, mutui etc.) in favore di coltivatori diretti, piccoli e medi proprietari, piccole e medi allevatori e artigiani operanti nei territori montani.

³⁹ In realtà, oltre agli interventi del periodo che ora andremo ad approfondire, andrebbero poi aggiunti quelli per le aree rurali nonché quelle per le aree protette, che tuttavia rimangono nell'alveo delle politiche agricole e/o ambientali. Si noti, peraltro, che gli interventi per la montagna e per i territori rurali coincisero fino ai primi anni '60, poi presero due strade autonome. Su questo si veda Piccioni (2002). Rispetto a questa ricerca, interventi come quelli sulle aree parco, sui siti natura 2000 o anche quelli della PAC risultano meno interessanti perché non miravano specificatamente a colmare divari di sviluppo, quanto piuttosto a valorizzare asset territoriali specifici. Pur riconoscendone quindi il valore e la rilevanza per quei contesti territoriali, soprattutto in alcune fasi specifiche come quella a cavallo degli anni 2000, in questa ricerca si è deciso di approfondire gli interventi diretti trasversalmente alle aree particolarmente arretrate di volta in volta individuate. In questo caso, le aree montane.

⁴⁰ Sul percorso che ha portato alla rivendicazione dei temi della montagna e al loro inserimento nella Costituzione, si veda Gaspari (2017).

Immagine 3
Classificazione
dei comuni italiani
secondo il loro
grado di montanità.
Elaborazione
propria su dati
ISTAT. Unità
amministrative al
30.01.2023.



Inoltre, vengono stanziati risorse per enti pubblici e aziende al fine di promuovere un uso “razionale” (così nella Legge del 1952) dei beni agro-silvo-pastorali dei territori montani che si tradurranno in azioni come, ad esempio, quelle per il riordino della proprietà fondiaria. Il quadro che ne emerge è quello di una visione della montagna comunque legata all'economia agricola, dove gli aiuti sono diretti in maniera assistenziale e compensativa, in assenza di una vera programmazione pluriennale o di un'individuazione di problemi specifici dei contesti territoriali sui quali intervenire, dove l'iniziativa di coordinare o indirizzare gli interventi veniva lasciata al livello locale. Anche per queste ragioni, gli esiti degli interventi finanziati in questa prima fase delle politiche per la montagna rimarranno molto marginali nel limitare i fenomeni di emigrazione che le aree montane stavano registrando (Piccioni, 2002).

Alla legge del 1952 si accompagna poco dopo la Legge n. 959/53 che, pur non avendo una piena attinenza con le politiche per la montagna, mira a ristorare i territori sui quali insistono opere idroelettriche come dighe, invasi artificiali, prese e centrali. Questo genere di disposizioni, presenti ancora oggi, riveste un ruolo fondamentale per comprendere alcuni contesti montani italiani, ovvero quelli rientranti in bacini imbriferi montani. A tali territori viene riconosciuto infatti un sovracanone, che può arrivare ad essere anche di diversi milioni di euro l'anno⁴¹, imposto alle industrie idroelettriche che gestiscono le opere idroelettriche. Considerare anche questo genere di meccanismi all'interno degli interventi per le aree montane è rilevante perché, anche se non attengono specificatamente ai territori classificati come montani, interessano nella grande maggioranza dei casi proprio quel genere di contesti. Disposizioni settoriali di questo tipo vanno considerate però per il loro portato “narrativo” e per la visione del mondo che contribuiscono a costruire. Anche se la Legge del 1953 prevede che i proventi dei sovracani debbano essere utilizzati per il “progresso economico e sociale delle popolazioni” e per opere infrastrutturali fuori dalla competenza dello Stato, questi interventi agiscono in maniera risarcitoria e compensativa verso i territori montani. Infatti, essi sono visti dalla Legge come “sfruttati” da parte delle industrie del settore idroelettrico nazionale, contribuendo così a costruire una visione dei rapporti centro-periferia che vede la montagna come subalterna ai centri. In altre parole, i meccanismi di ristoro previsti non riconoscono un ruolo attivo a questi contesti nella gestione e nelle attività connesse al settore idroelettrico e alla gestione del territorio, in un'ottica di scambio “metromontana” se vogliamo (Barbera & De Rossi, 2021), ma un ruolo passivo in cui la montagna si limita ad ospitare questo genere di impianti e a promuovere, come meglio crede, lo sviluppo del proprio territorio.

Ma torniamo agli interventi specificatamente connessi ai territori classificati come montani, che a partire dagli anni '70 entrano in una nuova stagione⁴². In particolare, grazie all'introduzione delle Comunità montane sulla spinta delle rivendicazioni di autonomia che si facevano sempre più pressanti da parte di questi contesti (Piccioni, 2002). L'obiettivo di questa nuova stagione è quello di eliminare gli squilibri di natura sociale ed economica tra le zone montane e il resto del paese, dotando i territori montani di infrastrutture e servizi funzionali a costituire la base di un adeguato sviluppo economico, a sostenere la valorizzazione di ogni tipo di risorsa - attuale e potenziale - e a fornire ai residenti gli strumenti per “compensare le condizioni di disagio derivanti dall'ambiente montano”.

Anche se la logica di natura compensativa con cui si interviene su questi territori rimane sostanzialmente invariata, in questa fase si introducono alcune novità sostanziali per realizzare gli interventi locali, in particolare i Piani Zonali di Sviluppo. Questi piani dovevano essere redatti da parte delle Comunità mon-

⁴¹ Su questi temi si veda per esempio il Rapporto annuale di FederBIM (2023).

⁴² Grazie alla Legge n. 1102/71.

tane all'interno dei Piano Regionali di Sviluppo ricomprendendo al loro interno la pianificazione dei servizi e delle infrastrutture territoriali, aspetti fino ad allora non rientranti nell'alveo degli interventi territoriali. L'individuazione delle priorità di intervento locale sarebbe avvenuta da parte del territorio attraverso una specifica pianificazione territoriale dove i perimetri delle comunità venivano individuati tra comuni aggregati in zone omogenee da parte di apposite leggi regionali. I Piani Zonali di Sviluppo, che si componevano di una parte generale di analisi e in piani annuali di taglio operativo, contenevano quindi l'insieme di opere che sarebbero poi state finanziate annualmente da parte del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE). Anche questa stagione, tuttavia, è stata fortemente incentrata su aiuti settoriali e i Piani Zonali di Sviluppo hanno risentito di una visione della montagna ancorata all'economia rurale e alle attività connesse all'agricoltura.

Questa seconda fase dura per circa vent'anni, fino a quando nel 1994 si arriva a un nuovo intervento normativo⁴³ che modifica parzialmente l'impianto introdotto nel 1971. A partire da quel momento le finalità degli interventi per le aree montane diventano la promozione delle risorse ambientali e naturali, delle tradizioni locali, delle attività economiche e dei servizi per la collettività. A tale scopo viene istituito uno specifico Fondo nazionale per la montagna, i cui trasferimenti (di carattere aggiuntivo rispetto a tutti gli altri trasferimenti verso quei territori) vengono ripartiti attraverso alcuni criteri relativi all'estensione territoriale, alla popolazione residente, alle classi di età, all'occupazione, all'indice di spopolamento, al reddito medio pro capite e al livello dei servizi di ciascun comune classificato come montano. Vengono quindi introdotti dei criteri misurabili e di carattere descrittivo utili a definire la ripartizione delle risorse economiche.

Nonostante queste novità rimane comunque una forte attenzione all'economia agricola e rurale, che si articola in particolare attraverso sgravi e semplificazioni fiscali alle aziende agricole insistenti nei territori montani. Allo stesso tempo però si incentivavano anche i piccoli imprenditori e i commercianti locali attraverso l'introduzione della tutela dei prodotti tipici, richiamando il Regolamento CEE n. 2081/92 con il quale si erano nel frattempo istituite le certificazioni di prodotto quali la denominazione di origine e l'indicazione geografica. Anche in questa riforma dell'intervento per le aree montane rimane forte l'interesse verso la riorganizzazione istituzionale, in quanto si individuano le Comunità montane come gli enti utili a promuovere l'esercizio associato di funzioni e servizi comunali, in particolare rispetto ad alcuni servizi specifici come quelli tecnico-amministrativi, i servizi di raccolta e smaltimento rifiuti, l'organizzazione del trasporto locale scolastico, la polizia municipale, i servizi sociali e le opere pubbliche di interesse territoriale⁴⁴.

Per quanto riguarda le Comunità montane, va segnalato che nel nostro paese ci sono situazioni molto diverse da regione a regione. Il Testo Unico degli Enti Locali del 2000⁴⁵ definisce le Comunità montane come “unioni di Comuni, enti locali costituiti fra Comuni montani e parzialmente montani, anche appartenenti a province diverse, per la valorizzazione delle zone montane per l'esercizio di funzioni proprie, di funzioni conferite e per l'esercizio associato delle funzioni comunali”. In funzione di queste aggregazioni, il TUEL ha permesso alle Comunità montane di accedere a specifiche riserve sui fondi destinati alla montagna. A partire dal 2008 però⁴⁶, le Comunità montane sono state sensibilmente ridotte in numero con lo scioglimento degli enti, la loro trasformazione in unioni di comuni montani o altre forme aggregative a seconda delle regioni.

⁴³ Rappresentato dalla Legge n. 97/1994 recante “Nuove disposizioni per le zone montane”.

⁴⁴ Sul tema dei servizi, con la Legge del 1994 viene inoltre stabilito che lo Stato, le regioni e gli enti locali collaborino al fine di realizzare un equilibrato sviluppo territoriale nell'offerta della scuola materna e dell'obbligo attraverso gli Accordi di Programma.

⁴⁵ Cioè la Legge n. 267/2000.

⁴⁶ Per gli effetti del D. Lgs. n. 112/2008.

Sempre nel solco degli interventi per la montagna va inserita anche la Legge⁴⁷ promossa da Ermete Realacci e conosciuta anche come “Legge piccoli comuni” o “Salva borghi”. Essa ha come obiettivo quello di erogare bonus fiscali e incentivi ai comuni sotto i 5.000 abitanti. Tale criterio è stato successivamente rivisto con il Decreto del 10 agosto 2020, che introduce ulteriori elementi per individuare i beneficiari dei fondi (100 milioni di euro circa tra il 2017 e il 2023) che riguardano la contrazione demografica, il disagio socioeconomico il rischio di marginalità fisica e digitale o la presenza di risorse naturali.

Va infine segnalata anche l'istituzione di uno specifico fondo “per lo sviluppo delle montagne italiane” (FOSMIT) attraverso la legge di bilancio 2022⁴⁸ e gestito da parte del Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie (DAR) - Presidenza del consiglio dei ministri. Il fondo è finalizzato a realizzare interventi per la salvaguardia e la valorizzazione della montagna attraverso azioni a regia nazionale e azioni a regia regionale. Il fondo, che si rivolge a tutte le regioni italiane (escluse le province autonome di Trento e Bolzano), è oggi il più rilevante intervento dal punto di vista finanziario rivolto specificatamente ai comuni montani, potendo contare su un complessivo di quasi 350 milioni di euro per le annualità 2022-2023. Attraverso il DM del 4 agosto 2023 le risorse sono state ripartite tra le diverse regioni per realizzare interventi di rigenerazione, efficientamento edifici pubblici, manutenzione della viabilità, green community, impianti di produzione energetica ed iniziative volte a contrastare lo spopolamento attraverso il sostegno ad attività economiche, artigianali e commerciali.

L'utilità di richiamare qui anche questi interventi non è tanto quella di capire come abbiano funzionato, ma di ricostruire brevemente quali sono stati i principali interventi per le aree montane, delinearne gli obiettivi, i temi di intervento e gli approcci. Come abbiamo visto, nella totalità dei casi gli interventi per le aree montane si riferiscono a trasferimenti diretti o a sgravi a pubbliche amministrazioni e ad alcune specifiche categorie economiche. Anche se in una certa fase essi avevano puntato ad un riordino della governance locale, in particolare riservando delle risorse specifiche ai comuni aggregati in comunità montane, tali tentativi non hanno raggiunto degli obiettivi significativi in termini di aggregazioni e ad oggi vi sono situazioni aggregative molto diverse a seconda delle regioni. Nel caso di questi interventi, il target sono comunque sempre rimasti i comuni classificati per legge come montani sulla base di criteri morfologici. Tuttavia, è significativo che nel solco di queste politiche sono state introdotte novità importanti rispetto alla segmentazione dei target e delle risorse,

1948
L'art. 44 della
Costituzione prevede
provvedimenti per
le aree montane

1953
Con la Legge
n. 959/1953
nascono i Bacini
Imbriferi Montani

1952-1971

PRIMA FASE
L. 991/52 prevede
sgravi e prestiti per
coltivatori, allevatori e
proprietari di fondi

1971-1994

SECONDA FASE
L. 1102/71 introduce
le Comunità montane
e si pone l'obiettivo di
fornire ai territori montani
anche infrastrutture e servizi

1994-OGGI

TERZA FASE
L. 97/94 Nasce il Fondo per la montagna e si
amplia il perimetro dei settori di interesse
alle risorse ambientali e naturalistiche,
alle attività economiche, ai servizi sociali e
per la collettività e alle tradizioni locali.

Immagine 4
Le diverse fasi
dell'intervento per
le aree montane

⁴⁷ Legge n. 158/2017 recante “Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi comuni”.

⁴⁸ Legge n. 234/2021, all'art. 1 commi dal 593 al 596

andando ad individuare i comuni e i territori maggiormente in difficoltà attraverso la lettura di alcuni criteri e indicatori. Tuttavia, questi ultimi sembrano essere stati utilizzati solamente nella fase di ripartizione delle risorse, e non sono in nessun caso collegati agli interventi che successivamente vengono finanziati. I criteri sembrano infatti fermarsi ad una lettura superficiale dei problemi territoriali, che si concentra maggiormente sui sintomi e non sui processi che li hanno generati. Di conseguenza, non vi è una correlazione tra questi sintomi ed i progetti o le strategie effettivamente finanziate da questi interventi.

2.1.3 La stagione della programmazione negoziata

Attorno agli anni '90 l'introduzione della politica di coesione dell'Unione Europea in seguito all'Atto unico del 1986, ma in misura minore anche l'avvento della programmazione negoziata, introdurranno delle novità estremamente rilevanti nel panorama delle politiche territoriali nazionali.

È possibile ricondurre l'inizio di questa stagione all'approvazione della Legge n. 64/86, attraverso la quale si introduce nel panorama normativo nazionale lo strumento dei contratti di programma⁴⁹, fino ad allora limitato solo ad alcune politiche settoriali. Attraverso questa norma vengono introdotte per la prima volta nel contesto nazionale degli strumenti funzionali al raccordo tra i vari livelli di governo, nonché tra questi e le parti sociali. Infatti, la stagione della programmazione negoziata nasce proprio dalla necessità di trovare soluzioni nuove per rispondere alla progressiva frammentazione delle competenze tra i vari livelli di governo che lo Stato stava vivendo in quegli anni, fenomeno peraltro esacerbato anche dal processo di integrazione europea.

Attraverso il ricorso a questi strumenti si assiste in quel periodo ad un crescente ricorso alla contrattualizzazione di scelte e decisioni pubbliche in una logica negoziale⁵⁰, diversamente da quanto succedeva in precedenza in cui le amministrazioni pubbliche agivano come “decisori unici” (Bobbio, 2000). L'introduzione nella normativa nazionale di questi strumenti è quindi finalizzata principalmente a favorire il coordinamento e il coinvolgimento di un partenariato verticale rappresentato dai diversi attori a tutti i livelli di governo, nonché del partenariato orizzontale rappresentato dagli attori non governativi che grazie a questi strumenti iniziarono ad entrare formalmente a fare parte delle politiche territoriali in diverse fasi del processo.

⁴⁹ In realtà, tali accordi erano già stati introdotti in altre leggi di settore mutuando l'esperienza francese sul decentramento dei *contrats de plan*.

⁵⁰ Al pari degli accordi, l'altra importante innovazione di quel periodo è rappresentata dalla Conferenza dei Servizi introdotta nel 1987 ma estesa a tutti gli ambiti di policy sempre attraverso la Legge n. 241/90, poi modificata dalla Legge n. 15/2005. L'istituto della Conferenza dei Servizi ha lo scopo di mettere a sistema i diversi interessi pubblici coinvolti in un procedimento nel quale l'accordo unanime di ciascuno espresso in quella sede permette di superare le possibili inerzie di alcuni attori nell'adozione di provvedimenti amministrativi.

Nel campo delle politiche territoriali, a questi strumenti si riconosce fin dal principio il pregio di tentare una ricomposizione della dispersione del potere e delle asimmetrie informative dei sistemi istituzionali contemporanei, in quanto permettono di mediare gli interessi di diversi attori definendo azioni coordinate e condivise, valorizzando le specifiche *expertise* di ciascun attore e creando capitale sociale (Piattoni, 2003, 2005; Piselli, 2005; Trigilia, 2005). Tuttavia, il ricorso a tali strumenti evidenzia anche nuovi problemi, quali le esternalità negative relative ad esempio a chi abbia diritto di essere incluso o meno all'interno dell'accordo stesso, soprattutto in ragione della natura pubblica del negoziato che porta al successivo contratto (Bobbio, 2000).

In ogni caso, è proprio con la loro introduzione che si avviava la stagione della programmazione negoziata, dove l'elemento della "contrattualizzazione" degli impegni reciproci diventa un aspetto centrale, e si riflette anche nelle politiche territoriali per le aree marginali (Bobbio, 2000; Piattoni, 2003). A partire dai contratti di programma si sviluppano quindi una serie di altri strumenti, il cui utilizzo viene promosso ed esteso a tutte le amministrazioni pubbliche attraverso norme come quella sul procedimento amministrativo⁵¹ o il Testo Unico degli Enti Locali (TUEL)⁵². A queste norme si aggiunge poi la Legge n. 662/96, che introduce ulteriori strumenti negoziali come i contratti di programma, i contratti d'area, le intese istituzionali di programma e gli Accordi di Programma Quadro⁵³.

Inizialmente, questi strumenti vengono utilizzati settorialmente e non sono seguiti da una vera e propria politica territoriale (sono strumenti in cerca di politiche). Infatti, i primi utilizzi di strumenti contrattuali come gli accordi di programma sono funzionali soprattutto al coordinamento attuativo di alcuni programmi o progetti specifici, che non li rendevano quindi dei veri strumenti di programmazione congiunta tra attori di governo e di mercato. D'altro canto, l'approccio di *policy* in quel periodo era ancora fortemente ancorato ad una logica centralista. Con il passare del tempo, però, l'utilizzo di questi strumenti si è esteso a vari ambiti di *policy* fino a tradursi anche in vere e proprie iniziative di *policy* di natura programmatica, di cui i Patti territoriali sono il primo e più rilevante esempio.

I patti territoriali sono interventi di natura contrattuale che vengono introdotti in seguito alla chiusura dell'intervento straordinario del 1992⁵⁴. Essi sono definiti dalla norma come l'accordo tra soggetti pubblici e privati per l'individuazione, ai fini di una realizzazione coordinata, di interventi di diversa natura finalizzati alla promozione dello sviluppo locale nelle aree depresse del territorio nazionale, in linea con gli obiettivi e gli indirizzi definiti nel quadro comunitario di sostegno approvato con decisione C (94) 1835 del 29 luglio 1994 della Commissione europea. L'impostazione dell'intervento portato avanti con i patti territoriali si accompagna e risente delle influenze che nel frattempo le teorie economiche e gli studi sul territorio avevano fatto emergere. In particolare, si supera l'impostazione del problema della coesione territoriale letto nello storico divario Nord-Sud in favore del riconoscimento di altri aspetti che afferivano al tema dello sviluppo e delle politiche territoriali⁵⁵. Ci si riferisce in particolare all'individuazione dei distretti (industriali e non solo) e a tutta la letteratura che ha messo al centro del proprio interesse la rilevanza dei contesti territoriali nelle dinamiche di sviluppo locale (Bagnasco, 1977; Becattini, 2000, 1987, 1989; Becattini & Sforzi, 2002; Bonomi, 1999; De Rita & Bonomi, 1998; Sforzi, 2005). L'esperienza dei

⁵¹ Che attraverso l'art. 15 della Legge n. 241/90 e s.m.i. permette accordi tra pubbliche amministrazioni e soggetti privati.

⁵² Queste norme introducono gli strumenti degli Accordi di Programma all'art. 27 della Legge n. 142/90, poi abrogato attraverso l'art. 34 del D. Lgs. n. 267/2000.

⁵³ Gli Accordi di Programma Quadro, che ritroveremo nella SNAI, sono strumenti con i quali i diversi livelli di governo (nazionale, regionale e locale) condividono un piano pluriennale di interventi sulla base della programmazione delle risorse disponibili e dei soggetti interessati dai progetti da realizzare. Sono normati dall'art. 2 della Legge n. 662/1996. Su questi strumenti si veda ad esempio il rapporto del Servizio Studi della Camera dei Deputati disponibile al seguente link: https://leg15.camera.it/cartellecomuni/leg14/RapportoAttivitaCommissioni/testi/05/05_cap23.htm. Data ultimo accesso: 01.09.2023.

⁵⁴ I patti territoriali vengono introdotti con il D.L. n. 244/95, convertito in Legge n. 341/95.

patti territoriali è fortemente influenzata da queste teorie, e anche la concezione di sviluppo locale che in essa è possibile rintracciare è di fatto ancorata alla promozione della piccola media impresa, del tessuto imprenditoriale locale e del commercio, benché consideri comunque necessaria l'integrazione di quegli interventi attraverso progetti infrastrutturali.

Dal punto di vista dell'individuazione del territorio di intervento, i patti territoriali si rivolgono in modo particolare alle "aree depresse" e al meridione⁵⁶. L'appartenenza ai territori ammissibili è quindi stabilita a monte e per decreto, dove le aree depresse e il meridione coincidono con quelli appartenenti ai territori dell'Obiettivo 1 (ritardo di sviluppo), 2 (declino industriale), 5b (zone rurali) della politica di coesione per il ciclo di programmazione 2000-2006⁵⁷. I patti territoriali si configurano quindi come un intervento con una forte impronta *area-based*, in cui l'individuazione dei contesti di intervento è definita a priori sulla base di una individuazione effettuata dall'Unione europea attraverso parametri quantitativi, che tuttavia anche in questo caso non hanno una correlazione con le strategie dei singoli patti e con i progetti finanziati.

I patti territoriali sono però strumenti che per primi iniziano a tenere in considerazione la natura multilivello delle politiche territoriali in un'ottica diversa da quanto fatto nelle stagioni precedenti, in cui gli approcci erano maggiormente ancorati a logiche *top-down*. Attraverso questi strumenti si assiste invece ad un parziale ribaltamento di logica, maggiormente sbilanciata verso i territori, a cui venivano richieste le proposte progettuali da inserire all'interno degli accordi in una logica *bottom-up*. I patti hanno finanziato quindi interventi di tipo infrastrutturale grazie all'apporto delle istanze e delle competenze delle amministrazioni pubbliche locali, ma sono anche serviti per erogare sussidi rivolti alle imprese in condivisione tra amministrazioni locali, classe imprenditoriale e parti sociali all'interno di programmi d'area di livello sub-regionale, i cui perimetri sono stati definiti sulla base della compagine locale che a seconda dei territori veniva a costituirsi (De Rita & Bonomi, 1998).

Tuttavia, il contesto in cui i patti territoriali sono stati realizzati era fortemente segnato da una mancanza di abitudine del livello locale alla gestione di risorse attraverso una programmazione pluriennale che poteva coinvolgere altri attori locali oltre a quelli istituzionali. Da questo punto di vista, le amministrazioni territoriali erano alle prime esperienze di programmazione, gestione e spesa diretta di fondi nell'ottica della pianificazione locale strategica. È anche per questa ragione che la stagione dei patti territoriali, conclusasi con il termine del ciclo programmatico 2000-2006, ha evidenziato criticità tanto sotto il profilo delle performance di spesa, quanto sotto quello degli esiti e degli impatti che sono stati in grado di generare. Infatti, gli studi di taglio economico evidenziano come i patti non abbiano generato quel miglioramento della produttività che ci si poteva attendere, tanto da portare alcuni studiosi maggiormente radicali a sostenere che non abbiano avuto alcun effetto sul mercato del lavoro locale in termini di occupazione, nascita di imprese e aumento della produttività (Accetturo & de Blasio, 2012, 2019; Bronzini & de Blasio, 2006). Gli stessi studi evidenziano la

⁵⁵ Si pensi che strutture come il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL), guidato da Giuseppe De Rita, hanno svolto un ruolo di coordinamento nazionale di questi interventi e hanno di certo contribuito anche nell'impostazione metodologica e nella definizione dell'approccio di *policy* sperimentato. Basti pensare che uno dei libri fondamentali relativo alla stagione dei patti territoriali è il volume "Manifesto per lo sviluppo locale". Dall'azione di comunità ai patti territoriali", scritto da Giuseppe De Rita e Aldo Bonomi.

⁵⁶ Così come stabilito dall'art. 1 del DL n. 244/95, poi ripreso dalla delibera CIPE del 21 marzo 1997. Tale delibera assegna anche al Ministero del Tesoro la competenza in materia di approvazione dei patti territoriali, prima in capo allo stesso CIPE. Successivamente, con l'art. 1.2 della Delibera CIPE n. 70 del 1998, le modalità di attivazione dei patti avverrà attraverso una specifica graduatoria riservata alle aggregazioni che avevano concluso positivamente l'istruttoria bancaria.

⁵⁷ Nella programmazione 2000-2006, sono regioni obiettivo 1 Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna e Sicilia. Sono territori obiettivo 2 diverse aree del centro nord individuate su base provinciale. Sono territori obiettivo 5b le zone rurali come identificate dalla classificazione dei territori rurali che accompagna la politica di coesione e la Politica Agricola Comune (basata sulla densità abitativa).

mancanza di meccanismi di *governance* efficaci, nonché la frammentazione dei diversi interventi fuori da un'ottica sistemica. In sostanza, i patti non sembrano aver promosso la creazione di vere e proprie strategie d'area, quanto piuttosto un insieme di progetti inseriti all'interno di una strategia in maniera autonoma.

Altri elementi critici sono stati invece messi in evidenza da parte di funzionari pubblici direttamente impegnati nella loro attuazione e da ricercatori che si sono focalizzati in maniera particolare sul loro processo di concertazione (Bianchi & Casavola, 2008; Cersosimo & Wolleb, 2006; DPS, 2003). Secondo questi studi, come riportato anche in Pasqui (2005), gli esiti sono stati plurimi e differenziati a seconda dei contesti. Se una prima generazione di patti era nata sotto la spinta entusiastica verso la ridefinizione locale delle proprie strategie, col passare degli anni sono poi nati diversi patti nei quali la coesione tra gli attori risulta invece molto più bassa, in cui lo strumento pattizio non è stato in grado di rappresentare per gli attori e i territori coinvolti un momento di progettazione strategica (Becattini & Sforzi, 2002; Pasqui, 2005; Piselli, 2005). Da queste compagini sono di conseguenza nate azioni fortemente indirizzate dagli interessi particolari dei soggetti coinvolti (principalmente istituzioni politiche, sindacali e imprenditoriali), dove gran parte delle risorse è stata destinata agli incentivi alle imprese e molto poco ad azioni volte al miglioramento dei servizi e al welfare locale (DPS, 2003).

In sintesi, la stagione dei patti sembra aver favorito interventi meno complessi e non necessariamente strategici, risultando così come un mero strumento formale utile all'assegnazione di risorse. Ma al netto di questi elementi, con la loro introduzione si supera il tema delle differenze di sviluppo lette tra Nord e Sud del paese o tra la montagna e il resto del territorio. Tuttavia, il loro utilizzo è stato molto più frequente al Sud (146 patti in totale) rispetto a quanto non sia avvenuto nell'insieme delle regioni del Centro e del Nord (67 patti in totale). La lettura del territorio è ancorata a criteri introdotti a livello europeo di tipo quantitativo, che tuttavia tendono a leggere i sintomi per individuare aree-target piuttosto che a finanziare interventi volti ad invertire i processi che li generano. A differenza degli interventi per le aree montane però, la stagione pattizia affonda i propri presupposti teorici nella letteratura relativa ai distretti industriali e alla terza Italia di cui abbiamo parlato nel paragrafo 1.2.4. Vi è di conseguenza una attenzione marcata al tessuto imprenditoriale locale e all'apertura dei processi decisionali verso quel tipo di attori, i cui esiti non sono stati tuttavia sempre allineati agli obiettivi della *policy*.

Immagine 5
Le diverse
fasi della
programmazione
negoziata



2.1.4 La politica di coesione dell'Unione europea

La politica di coesione dell'Unione europea non può essere trattata al pari delle altre stagioni di politiche territoriali a livello nazionale. Essa non coincide infatti con un intervento specifico, ma riguarda l'insieme di più interventi promossi dall'Unione che hanno modificato fortemente le politiche territoriali nazionali. Di conseguenza, in questo paragrafo proveremo a comprenderne le caratteristiche principali.

Con politica di coesione si fa comunemente riferimento all'insieme di tutte le politiche europee finanziate attraverso i Fondi strutturali che hanno come obiettivo la riduzione delle disparità sociali, economiche e territoriali all'interno degli Stati membri⁵⁸. Nel tempo, la politica di coesione ha assunto un ruolo fondamentale nelle politiche dell'Unione europea, cui è destinata una parte consistente del bilancio pluriennale⁵⁹. Benché già nel Trattato di Roma del 1957 ci fossero dei riferimenti alla necessità di una coesione tra i territori degli Stati membri, il compito di perseguirla fu demandato ai singoli interventi nazionali, lasciando quindi il tema della coesione territoriale all'iniziativa dei singoli Stati. Tuttavia, con la creazione del Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale⁶⁰ (FESR), nel 1975 venne dato impulso alla formulazione di interventi e di politiche territoriali che avessero a riferimento l'interno territorio dell'Unione.

È però a partire dagli anni '80 che la dimensione delle politiche territoriali europee inizia ad assumere una dimensione consistente. In prima battuta, attraverso il Regolamento (CEE) n. 2088/85, vengono introdotti i Programmi Integrati Mediterranei (PIM). I PIM si inseriscono nel panorama della coesione con l'obiettivo di realizzare azioni di sviluppo volte a migliorare la struttura economica e sociale delle regioni mediterranee⁶¹ entro un orizzonte di pianificazione pluriennale. Al loro finanziamento contribuiscono tutti i principali fondi europei esistenti in quel periodo, ovvero FESR, FSE e FEAOG - Fondo Europeo per l'Agricoltura Orientamento e Garanzia. A partire dall'Atto unico europeo del 1986, questi fondi costituiranno i cd. "Fondi strutturali", il cui scopo è appunto quello di finanziare politiche volte al perseguimento dell'integrazione economica, della convergenza e della riduzione degli squilibri regionali. Attraverso l'Atto unico, gli obiettivi di coesione economica e sociale diventano quindi obiettivi esplicitati e formalizzati da parte dei Regolamenti che normano la politica di coesione. L'Atto unico, che pone le basi per la creazione del mercato unico europeo, si propone anche di definire politiche volte a migliorare la coesione e la competitività dell'Unione Europea, prevedendo meccanismi per il coordinamento delle politiche domestiche e di quelle comunitarie.

È soprattutto l'intervento riformatore dell'allora presidente della Commissione europea Jacques Delors e degli omonimi "Pacchetti Delors I e II"⁶² a segnare il destino della politica di coesione (Piattoni & Polverari, 2016). Essa nasce nel 1988 con la prima riforma dei fondi strutturali e l'introduzione dei programmi di investimenti pluriennali - oggi di durata settennale - che aumentano in maniera sostanziale il peso di questa politica nel bilancio europeo. Grazie a queste riforme, e complice l'acuirsi delle differenze interne all'Unione europea, si avvia

⁵⁸ Serve comunque ricordare che esistono anche politiche a livello nazionale che perseguono i medesimi scopi o integrano quanto previsto dalle politiche europee. Per quanto riguarda l'Italia, ad esempio, esistono il Fondo di rotazione per il cofinanziamento delle politiche comunitarie (Legge n. 183/87), il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione FSC (D. Lgs. n. 88/11).

⁵⁹ Basti pensare che il *Multiannual Financial Framework*, ovvero il bilancio dell'Unione per il settennio 2021-2027, ha destinato alla politica di coesione (FESR, FSE, FC e JTF) 330,2 miliardi (a prezzi 2018, ovvero 392 miliardi di euro a prezzi correnti), su un totale di 1.074,3 miliardi di euro (a prezzi 2018, ovvero 1.211 miliardi di euro a prezzi correnti). Fonte dati: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027_en. Data ultimo accesso: 29.06.2023.

⁶⁰ Con il Regolamento (CEE) n. 724/75. In realtà, il fondo si aggiungeva al Fondo Sociale Europeo istituito proprio nel Trattato di Roma.

⁶¹ In particolare, quelle di Portogallo, Spagna, Italia, Francia e Grecia.

⁶² Con il termine Pacchetti Delors si intendono l'insieme di proposte elaborate dalla relativa commissione e presentate al Consiglio Europeo per la piena attuazione dell'Atto unico prima (prima riforma dei fondi strutturali) e del Trattato di Maastricht poi (seconda riforma dei fondi strutturali).

il processo che porterà alla politica di coesione come la conosciamo oggi. In particolare, i Pacchetti Delors (European Commission, 1994) individuano nella politica di coesione la soluzione alla concentrazione dello sviluppo in solo alcune delle regioni dell'Unione, rischio ritenuto probabile come esito del processo di integrazione e liberalizzazione del mercato unico europeo.

Attraverso la prima riforma dei Fondi strutturali viene creata una connessione tra gli obiettivi della politica di coesione e i territori sui quali perseguirli. In sostanza, gli obiettivi vengono "territorializzati" sulla base del riconoscimento di ritardi di sviluppo specifici, la cui lettura rimane comunque legata ad indicatori quantitativi generali come quelli del PIL. Alla riforma del 1988 segue l'approvazione di 5 Regolamenti volti a definire il quadro normativo entro il quale realizzare la politica di coesione. In particolare, vengono istituiti i principi base del funzionamento dei singoli fondi⁶³, viene introdotto l'approccio integrato delle risorse e la loro concentrazione su obiettivi specifici⁶⁴. Infine, tre regolamenti si occupano di regolamentare i meccanismi di funzionamento di ciascuno dei tre Fondi strutturali⁶⁵. Questo genere di regolamenti viene tuttora approvato in prossimità di ciascun ciclo di programmazione, aspetto sul quale torneremo nel paragrafo relativo all'attuazione della politica di coesione.

È all'interno di questi regolamenti che vengono stabiliti i principi cardine che guidano ancora oggi la politica di coesione europea, ovvero:

- il principio del partenariato, che estende la partecipazione alla formulazione delle politiche e alla loro successiva attuazione alle parti sociali ed economiche;
- il principio di addizionalità, secondo il quale le risorse e le azioni comunitarie devono essere complementari a quelle nazionali negli stessi ambiti di *policy*;
- il principio di concentrazione degli interventi, ovvero l'introduzione nel sistema della concentrazione di interventi e risorse su obiettivi tematici e specifici di orientamento strategico, su precisi ambiti di intervento e su aree geografiche definite;
- il principio della programmazione, con l'introduzione dei programmi operativi regionali e la loro definizione congiunta tra regioni, Stato membro e commissione.

A partire dai primi regolamenti di funzionamento della coesione, inoltre, viene riconosciuto un ruolo rilevante agli attori del governo sub-nazionali. Infatti, essi prevedono che per l'attuazione degli interventi finanziati da ciascun fondo ogni regione appartenente agli Stati membri dell'UE debba predisporre appositi Programmi in un processo di negoziazione con la Commissione stessa. Da questo punto in avanti, l'Unione europea avrà quindi una politica territoriale volta alla coesione sociale ed economica la cui attuazione coinvolge in maniera diretta i livelli di governo regionali, con gli effetti che abbiamo già trattato nel paragrafo 1.2.3. Almeno nel contesto italiano, le regioni fino ad allora erano state attori meno rilevanti a livello nazionale nel campo delle politiche territoriali, che non si basavano quindi su un quadro di intervento comune. A partire da questo momento, invece, si apre una stagione di forte rilevanza regionale, che ha permesso alle regioni di incidere in maniera diretta nelle politiche urbane e territoriali dell'Unione (Grazi, 2013) all'interno quindi di un medesimo perimetro. Perimetro che, come vedremo più avanti, non ha sempre garantito un'omogeneità negli approcci di *policy* tra le diverse regioni.

Nel 1992 il Pacchetto Delors II (che seguì il Trattato di Maastricht) ha poi proposto una serie di revisioni che hanno portato ad una nuova riforma dei Fondi

⁶³ Regolamento CEE n. 2052/88.

⁶⁴ Regolamento CEE n. 4253/88.

⁶⁵ Rispettivamente: il Regolamento CEE n. 4254/88 per il FESR, il Regolamento CEE n. 4255/88 per l'FSF e il Regolamento CEE n. 4256/88 per il FEAOG.

⁶⁶ Come nota Viesti (2021), il Fondo di Coesione è l'unico che pur rientrando nella politica di coesione non si rivolge alle regioni ma agli Stati membri, qualora registrino un reddito pro capite (ppa) inferiore al 90% della media comunitaria.

strutturali. Pur riconoscendo il valore dei principi della prima riforma, le nuove proposte si concentrano sulle relazioni transfrontaliere, in particolare con i paesi in via di sviluppo, sul rafforzamento della coesione socioeconomica dei paesi dell'Unione e sulla competitività industriale. Per realizzare tali obiettivi, la commissione Delors propone di aumentare ulteriormente la dotazione finanziaria della politica di coesione e la costituisce il Fondo di Coesione, un fondo rivolto ai paesi dell'Unione con redditi nazionali lordi molto inferiori alla media UE⁶⁶. Le proposte della commissione Delors vengono quindi approvate durante il Consiglio europeo di Edimburgo del dicembre 1992, e modificano di conseguenza questi aspetti della politica di coesione⁶⁷. Seguiranno poi il Trattato di Amsterdam del 1997 e quello di Nizza del 2001, i cui effetti sugli elementi trattati in questa ricerca non introducono novità significativa rispetto a quanto già definito nel Trattato di Maastricht, limitandosi a qualche correttivo e a rafforzare quanto già definito nei regolamenti precedenti⁶⁸.

Come detto, il tema delle disparità regionali a livello europeo è stato fino agli anni '90 affidato alle politiche nazionali, ed è grazie alla politica di coesione che l'Unione europea avvia il suo percorso nel campo delle politiche territoriali. Sotto questo aspetto, l'UE interviene quasi da subito dando una lettura dello sviluppo concentrata in modo particolare sul livello regionale e non a quello nazionale⁶⁹ (Viesti, 2021). Lo stesso Trattato sul funzionamento dell'Unione europea⁷⁰ stabilisce che per lo sviluppo armonioso dell'insieme della Comunità, quest'ultima sviluppa e prosegue la propria azione intesa a realizzare il rafforzamento della sua coesione economica e sociale attraverso la riduzione del divario tra i livelli di sviluppo delle diverse regioni.

In realtà, la politica di coesione ha riconosciuto una dimensione territoriale nella programmazione dei propri interventi già a partire dalla programmazione 1994-1999⁷¹, in cui gli interventi sono di carattere *area-based* e individuano di conseguenza dei territori target sui quali intervenire con specifiche politiche e azioni. Inoltre, è a partire da quel ciclo programmatico che viene incentivato il ruolo diretto dei governi locali e regionali nella definizione delle *policy*. Successivamente, il ciclo di programmazione 2000-2006⁷² è il primo ad avere una durata settennale - coincidente con quella attuale - e destina un sostegno differenziato alle diverse regioni all'interno degli Stati membri dell'Unione a seconda del loro PIL pro capite.

⁶⁷ Regolamento (CEE) n. 2918/93.

⁶⁸ Oltre a questi, si possono comunque ricordare la Strategia di Lisbona, siglata nel 2000, con cui l'Unione Europea diede avvio ad un programma di riforma che aveva come obiettivo quello di ristrutturare l'economia europea nei successivi dieci anni per trasformarla nella più importante e competitiva "economia della conoscenza" a livello mondiale. Successivamente, nel 2001, la Strategia di Göteborg integrerà i temi ambientali nella Strategia di Lisbona allo scopo di migliorare il coordinamento delle politiche ambientali a livello nazionale e comunitario. Tali documenti avranno un impatto importante nella programmazione 2007-2013, dove gli interventi della politica di coesione daranno forma a quanto contenuto in quelle due Strategie.

⁶⁹ In ambito europeo, le unità amministrative nazionali corrispondono alla classificazione delle unità territoriali per la statistica di Eurostat (NUTS) come stabilite dal Regolamento (CE) n. 1059/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio e ss.mm.ii. Per quanto riguarda il livello di governo regionale in Italia, esso corrisponde alla classificazione NUTS 2. Lo stesso livello è quello a cui si rivolge in modo specifico la politica di coesione dell'UE.

⁷⁰ Art. 3 paragrafo 3 e art. 174 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), ovvero l'ex articolo 158 del TCE

⁷¹ Da questo punto di vista, vale la pena ricordare che le prime attenzioni all'arretratezza di alcuni territori e la promozione di un approccio integrato sia connesso anche alla Strategia per le Regioni Ultraperiferiche (RUP) dell'Unione Europea, riconosciute già nel Trattato istitutivo delle Comunità europee e successivamente riportate nel Trattato di Amsterdam e in quello di Lisbona, come regioni in ritardo di sviluppo determinato da grande distanza, insularità, superficie ridotta, topografia e clima difficili, dipendenza economica da alcuni prodotti.

⁷² A livello nazionale, durante il ciclo 2000-2006 viene anche istituito con la Legge n. 208/1998 il "Fondo rotativo per il finanziamento dei programmi di promozione imprenditoriale nelle aree depresse", poi integrato dal "Fondo per le aree sottoutilizzate" istituito con la Legge n. 289/2002 e che, a partire dal 2011, diventerà il "Fondo Sviluppo e Coesione". Si tratta di un fondo nazionale parallelo a quelli europei, specificatamente rivolto a finanziare piani e progetti volti alla coesione territoriale, con particolare riferimento alle Regioni meno sviluppate.

Infatti, viene introdotta una classificazione delle regioni utile a destinare le azioni e le risorse (aspetto che ancora oggi connota la politica di coesione), basata su parametri di reddito raffrontati con la media europea. In particolare, le regioni vengono classificate in tre diverse classi⁷³:

- le regioni meno sviluppate, il cui PIL pro capite sia inferiore al 75% della media UE-27;
- le regioni in transizione, il cui PIL pro-capite è compreso tra il 75 e il 100% della media UE-27;
- le regioni sviluppate, il cui PIL pro-capite è superiore al 90% della media UE-27.

Da questa impostazione dipendono quindi le riserve sui Fondi strutturali, di cui in linea generale almeno il 40% deve essere destinato alle regioni meno sviluppate⁷⁴.

Tuttavia, fino alla programmazione 2000-2006 la dimensione territoriale della coesione non viene contemplata nei regolamenti europei, che si limitano a riconoscere la sua dimensione sociale ed economica. Nel 2007, attraverso il Trattato di Lisbona, viene invece inserita anche questa dimensione, andando a modificare di conseguenza il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) in particolare all'art. 3, paragrafo 3⁷⁵, dove viene sancito che l'Unione europea "promuove la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri". Con il Trattato di Lisbona l'Unione europea ha ridefinito significativamente il ruolo delle regioni, in particolare riconoscendoli formalmente come attori centrali nei processi e nelle arene decisionali europee. Allo stesso tempo, viene conferita loro maggiore autonomia e responsabilità nell'ottica della sussidiarietà e della governance multilivello.

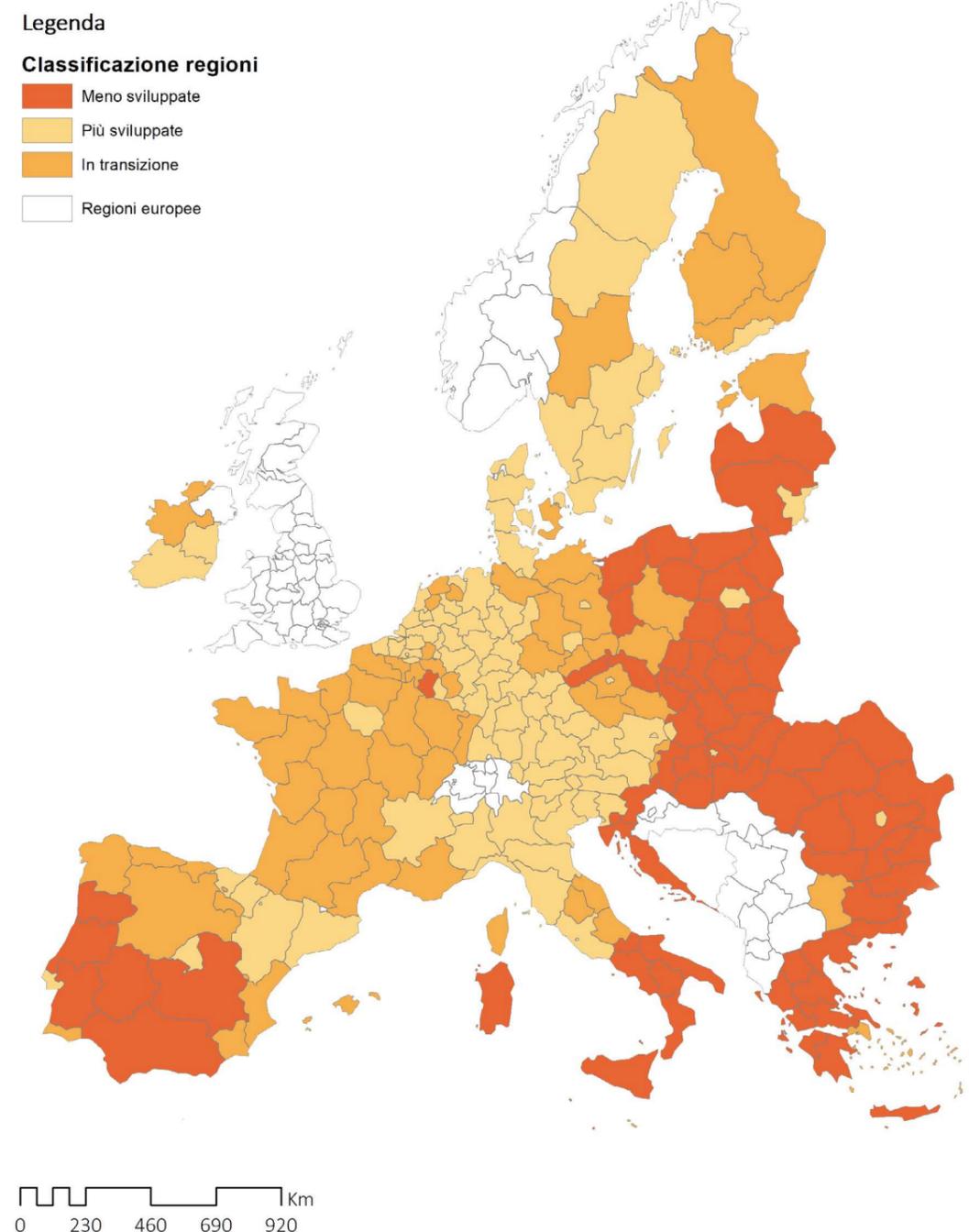
Tuttavia, complici gli equilibri economici globali e le conseguenze della crisi del 2008 che ha allargato le disuguaglianze territoriali e aumentato i differenziali di sviluppo tanto a livello globale e comunitario quanto a livello nazionale, la politica di coesione non riesce a raggiungere i risultati sperati su tutte le regioni meno sviluppate nemmeno durante i cicli 2000-2006 e 2007-2013 (Banca d'Italia, 2022; IFEL, 2017; OECD, 2016, 2019; SVIMEZ, 2016, 2022). Si fa quindi strada una nuova richiesta di riforma della politica di coesione, che trova una propria formulazione all'interno del cd. Report Barca (Barca, 2009). Il Report definisce quindi lo schema di riferimento per la programmazione 2014-2020 in ottica *place-based*, i cui dettagli sono stati anticipati nel primo capitolo.

⁷³ Le percentuali per la classificazione si basano sui Regolamenti con cui si accompagnano i fondi strutturali. In questo caso, si è fatto riferimento alle percentuali stabilite nei regolamenti per la programmazione 2021-2027.

⁷⁴ La politica di coesione viene finanziata dal *Multiannual Financial Framework* (MFF), il bilancio pluriennale europeo, per cicli di programmazione. Ciascun ciclo ha una durata pluriennale e viene finanziato attraverso i fondi strutturali e di investimento europei visti in precedenza, in particolare il FESR e il FSE. Il 40% dell'insieme di questi fondi deve essere destinato alle regioni meno sviluppate. A questi si aggiungono anche il Fondo Coesione e il *Just Transition Fund* (JTF).

⁷⁵ La dimensione territoriale della coesione viene richiamata anche negli articoli dal 174 al 178 relative alle politiche regionali e ai Fondi strutturali.

Immagine 6
La classificazione delle regioni europee utilizzata nella programmazione 2021-2027. Fonte Commissione europea.



In realtà, a partire dal 2001 alcune regioni meno sviluppate dell'est Europa hanno visto crescere il proprio PIL costantemente (con variazioni percentuali talvolta superiori al 4%) anche per effetto della politica di coesione. Tuttavia, nel nostro paese questa crescita non si è verificata, e quasi tutte le regioni italiane hanno conosciuto tra il 2001-2019 una variazione percentuale negativa (Commissione europea, 2021). Lo stesso documento della Commissione rimarca l'importanza di un approccio territoriale all'attuazione della politica di coesione individuando il rafforzamento degli enti regionali come necessario anche in vista della programmazione 2021-2027 e del *Next Generation EU*⁷⁶. Inoltre, esso individua regioni che sono oggetto di "trappole di sviluppo" (così nel testo) in quanto la loro crescita è inferiore alla media UE e a quella nazionale per periodi superiori ai 10 anni. Su queste basi, che riprendono quindi alcuni dei temi dell'approccio *place-based* teorizzato nel Rapporto Barca, è stata quindi impostata la programmazione 2021-2027, la cui attuazione a livello regionale è stata avviata solo nel 2023 a causa dei ritardi cumulati derivanti dalla crisi pandemica.

La politica di coesione, come abbiamo detto in apertura, non è quindi considerabile come una vera e propria politica territoriale, ma come abbiamo visto contiene elementi che hanno modificato in modo sostanziale il quadro nazionale di queste politiche, introducendo alcuni strumenti e modificando i contesti istituzionali in maniera determinante anche per gli esiti della SNAI.

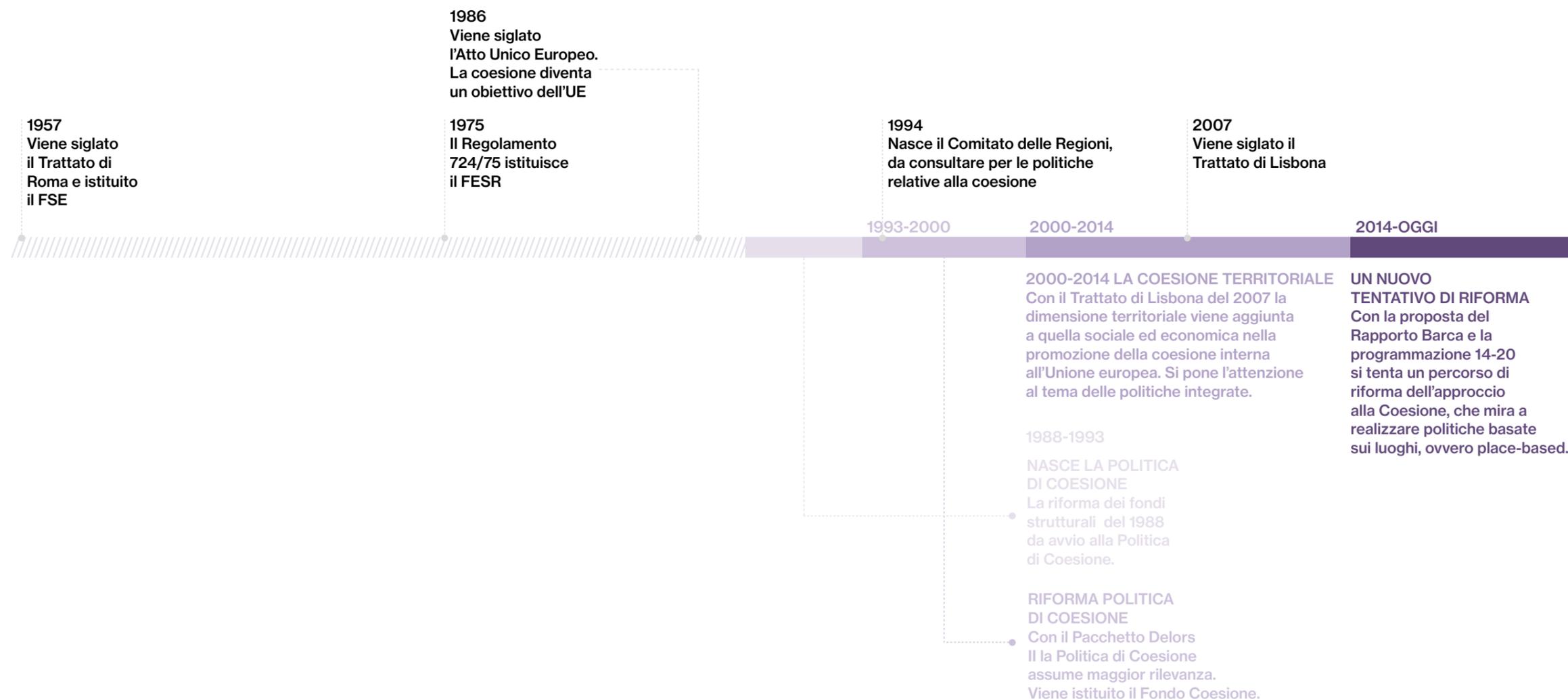


Immagine 7
Le diverse fasi della politica di coesione

⁷⁶ Il *Next Generation EU* (Regolamento UE 241/2021) comprende le diverse azioni europee finalizzate a superare la crisi dovuta alla pandemia da COVID-19 verificatasi tra il 2020 e il 2022.

1950 1960 1970 1980 1990 2000 2010 2020

CASSA PER IL MEZZOGIORNO



183/1976 Riforma della governance della Cassa

LEGGE n. 488/92 chiusura definitiva

INTERVENTI PER LA MONTAGNA



PROGRAMMAZIONE NEGOZIATA



1957 Viene siglato il Trattato di Roma e istituito il FSE

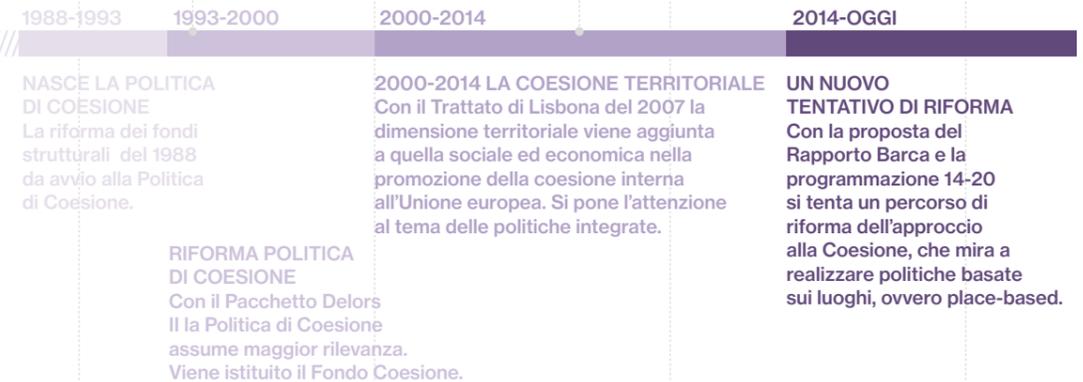
1975 Il Regolamento 724/75 istituisce il FESR

1986 Viene siglato l'Atto Unico Europeo. La coesione diventa un obiettivo dell'UE

1994 Nasce il Comitato delle Regioni, da consultare per le politiche relative alla coesione

2007 Viene siglato il Trattato di Lisbona

LA POLITICA DI COESIONE



Le stagioni delle politiche territoriali in Italia

2.2 I governi regionali italiani tra europeizzazione, federalismo e decentramento amministrativo

Il processo di integrazione europea scaturito dalla politica di coesione ha generato diversi effetti sul contesto nazionale italiano, che hanno riguardato tutti i livelli di governo. Rispetto al livello di governo centrale, che prima della politica di coesione rivestiva un ruolo importante anche dal punto di vista dell'indirizzo strategico e della regia delle politiche territoriali, con la politica di coesione viene ad assumere funzioni diverse e legate più al finanziamento e all'indirizzo strategico che non alla loro attuazione.

Gli effetti di questa integrazione non sono certo avvenuti in maniera repentina e radicale, ma sono frutto di processi di riforma e mutamenti incrementali segnati profondamente dal contesto storico-istituzionale entro il quale sono avvenuti. Il mutamento del ruolo delle regioni nelle politiche territoriali che si registra a partire dagli anni '90 avviene in un contesto nel quale, da un lato, l'influenza dell'Unione Europea sulle politiche regionali si stava facendo sempre più marcata; dall'altro, almeno in Italia, era in corso un acceso dibattito relativo al federalismo e al decentramento amministrativo⁷⁷.

In linea generale, poco dopo la metà del secolo scorso, in Europa si è tendenzialmente assistito ad un processo di decentramento amministrativo sostenuto attraverso interventi e riforme volto a trasferire funzioni, competenze e risorse (e conseguentemente potere) dallo Stato centrale alle sue divisioni regionali e locali (Bolgherini, 2006). A partire dagli anni '90, questo trasferimento di competenze si è reso più marcato proprio a causa della spinta generata dalle politiche comunitarie (Bolgherini, 2006; Caciagli, 2006). Infatti, nel processo di decentramento amministrativo ha pesato il ruolo rilevante riconosciuto alle regioni a partire dal 1986 con la firma dell'Atto unico Europeo⁷⁸ e con il quale l'UE ha iniziato a considerare le regioni quali diretti referenti per l'attuazione della politica di coesione.

In letteratura sono state date diverse letture del processo di "regionalizzazione" dell'Unione europea. Ai fini di questo studio appaiono però rilevanti in particolare le ricerche avanzate dal filone che vede la regionalizzazione come un processo che, pur riconoscendo agli stati nazionali un ruolo preminente in relazione ai "punti decisionali"⁷⁹, evidenziano soprattutto il ruolo che le istituzioni comunitarie hanno nella definizione del quadro regolatorio nonché quello svolto dagli enti territoriali (regioni e comuni) nella programmazione e attuazione delle *policy* in una prospettiva di *multilevel governance* (Caciagli, 2011; Lisbet Hooghe, 1996a).

Gli studi che si sono interessati al ruolo delle regioni nel processo di integrazione europea sostengono sostanzialmente che il ruolo riconosciuto agli enti territoriali abbia dato loro l'opportunità di rafforzarsi (sia amministrativamente che politicamente) nei confronti dei rispettivi governi centrali. Opportunità che, tuttavia, dipende tanto da variabili sistemiche (quali il grado di autonomia di cui le regioni godono nel rispettivo ordinamento nazionale) quanto da variabili non sistemiche (prassi consolidate, presenza di attori rilevanti che vengono a far parte del *policy network* grazie al quadro normativo europeo etc.). In questo

⁷⁷ Per una approfondita disamina degli effetti dell'integrazione europea sulle dinamiche regionali anche dal punto di vista economico si veda in particolare Viesti (2021), Viesti & Prota (2008), Cagni et al. (2020).

⁷⁸ Come abbiamo visto precedentemente, che questo processo è radicato nella linea politica adottata da parte di Jacques Delors, che ha guidato la Commissione europea a partire dal 1985, e che ha inciso in maniera radicale nel processo di integrazione europea in generale così come, più specificatamente, sull'architettura che la ha successivamente caratterizzata.

⁷⁹ Secondo la definizione di Pressman e Wildavsky: "Each time an act of agreement has to be registered for the program to continue, we call a decision point" (Pressman & Wildavsky, 1984). Da questo punto di vista, un punto decisionale fondamentale nella politica di coesione è l'Accordo di Partenariato, siglato dal livello di governo centrale ad esito di un negoziato con la Commissione europea.

senso, il processo di europeizzazione che ha riconosciuto alle regioni il ruolo di soggetti preposti alla programmazione strategica e all'attuazione delle politiche territoriali ne ha consolidato il ruolo - rafforzando al tempo stesso quello dell'Unione nella definizione di strumenti, metodi e modalità di azione - lasciando agli stati nazionali il ruolo formale (e il diritto di veto) in specifici punti decisionali come l'Accordo di Partenariato. A questo si aggiunga che, come nota Bobbio (2002), la vivacità degli enti sub-nazionali nello spazio europeo promosso da specifici programmi di cooperazione transnazionale ad essi specificatamente rivolti, ha ampliato il campo di azione delle regioni, rafforzando anche il loro ruolo sotto il profilo istituzionale e "diplomatico".

A partire dagli anni '90 il protagonismo regionale nel campo delle politiche territoriali - a livello comunitario come nazionale - è diventato quindi più marcato a causa dell'introduzione di importanti novità istituzionali, complice la creazione del Comitato europeo delle Regioni e le riforme di ampia portata che hanno visto protagonista l'Unione Europea, come ad esempio l'introduzione dell'euro e la piena realizzazione del mercato unico. Tuttavia, come si è sostenuto nei paragrafi precedenti, gli effetti dell'europeizzazione sulle strutture nazionali di *policy-making* e sulla *governance* che ne è conseguita appaiono differenziati a seconda degli stati in cui questi sono indagati (Bolgherini, 2006). Se in alcuni casi si è assistito al rafforzamento delle strutture centrali, in altri casi, come quello italiano, è avvenuto un processo di riequilibrio delle influenze delle strutture amministrative centrali in favore degli altri livelli di governo attraverso, per esempio, strumenti quali la Conferenza Stato-Regioni (Fabbrini, 2003).

Va poi considerato che tale processo è dipeso fortemente dal processo di istituzione del livello di governo regionale dei diversi Stati membri. Nel processo di regionalizzazione italiano, secondo la ricerca di Putnam, Leonardi e Nanetti (Putnam et al., 1985) si possono distinguere due fasi:

- la prima va dal 1946 al 1972, ed è caratterizzata da una forma intermedia tra stato unitario e federale, in quanto la Costituzione aveva individuato regioni a statuto ordinario e regioni a statuto speciale. Però, se per le seconde l'istituzione è avvenuta congiuntamente all'approvazione della Costituzione⁸⁰, per le prime è stato necessario aspettare il 1970. Nel 1970, infatti, è stato dato al governo il compito di trasferire alcune competenze e le rispettive funzioni amministrative alle regioni, nonché un ammontare di risorse utili alla loro gestione⁸¹. I decreti di trasferimento delle competenze sono stati poi varati nel 1972, anche se in realtà hanno trasferito solo una piccola parte delle funzioni previste dall'art. 117 della Costituzione, principalmente a causa delle pressioni dei partiti politici anti-regionalisti come la DC e dei partiti conservatori;
- la seconda fase del processo di regionalizzazione va dal 1972 al 1977 (la ricerca di Putnam et al. è del 1985) ed è riconosciuta come una fase di mobilitazione del fronte regionalista. Dopo l'approvazione dei decreti legge del 1972, il fronte politico che puntava ad una maggiore autonomia delle regioni ha iniziato ad esercitare una forte pressione sul governo per una piena attuazione dei dettami costituzionali, ottenendo così la Legge n. 382/1975 e al DPR n. 616/1977, che trasferisce alle regioni il 25% del bilancio nazionale e attribuisce loro alcuni settori di competenza esclusiva nonché altre funzioni delegate (Dalla Porta, 2006).

Questo processo è comunque avvenuto in maniera non omogenea. Secondo Dente, per esempio, il trasferimento di competenze alle regioni di questa seconda fase è caratterizzato da una scarsa organicità, ed ha ingenerato una situazione nella quale le regioni stesse hanno spinto per avere competenze anche disomogenee semplicemente allo scopo di affermare il proprio

⁸⁰ Valle d'Aosta nel 1945, Sicilia, Sardegna e Trentino-Alto Adige nel 1948, Friuli-Venezia Giulia nel 1963.

⁸¹ Prima con la Legge n. 281/1970 e poi con la Legge n. 775/1970.

Questa delega di funzioni avviene comunque negli anni '80, ovvero mentre iniziavano le prime esperienze di programmazione europea e in Italia si era nel pieno del dibattito sul federalismo amministrativo che ha portato alle cd. leggi Bassanini⁸². Attraverso queste Leggi viene dato avvio al percorso per conferire alle regioni e agli enti locali funzioni e compiti ancora maggiori, adottando un criterio secondo il quale diviene competenza regionale tutto quello che non è specificatamente competenza dello Stato. Questo periodo è caratterizzato da avvenimenti storici e riforme che cambiarono radicalmente l'assetto di governo dello Stato italiano, e sul quale peraltro ha influito l'esplosione nei primi anni '90 di tangentopoli, che ha avuto effetti diretti sulla legislazione nazionale. In questo senso, si pensi soprattutto alla riforma delle autonomie locali, la cd. Legge Tatarella⁸³, che ha riformato le modalità elettive dei consigli regionali introducendo l'elezione diretta dei presidenti di regione e, per la prima volta in Italia, l'elezione diretta dei sindaci⁸⁴. Il combinato disposto di queste riforme ha ampliato ulteriormente il fronte regionalista, dando così spazio ad attori che, come nota Bobbio (2002), sono poi stati in grado di tenere aperto il dibattito sul decentramento come mai era successo prima in Italia. Infine, tra le altre riforme che hanno inciso sul rafforzamento dei governi regionali italiani, vale la pena ricordare che sul finire degli anni '90 il finanziamento delle spese regionali di tipo derivato (ovvero dipendente dai trasferimenti di bilancio dello Stato) venne modificato attraverso i principi del federalismo fiscale, che prevedeva una correlazione tra i finanziamenti e la compartecipazione alle imposte da parte dei governi regionali⁸⁵.

È sulla scorta di questo processo di riforma che è entrato nuovamente nell'agenda politica nazionale il tema del federalismo⁸⁶, la cui declinazione normativa in realtà avrà più a che vedere con il decentramento amministrativo⁸⁷, che ha trovato un suo compimento nella riforma del Titolo V della Costituzione attraverso la legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001. Sarà attraverso questa riforma che si concretizzerà il principio di sussidiarietà e verrà riconosciuto agli enti regionali, tra le altre cose, tanto l'autonomia legislativa sui tre livelli di competenza (esclusiva, concorrente o in attuazione di leggi nazionali), quanto l'autonomia finanziaria, ovvero la possibilità della gestione della finanza locale (riconosciuta attraverso l'art. 119 della Costituzione non solo alle Regioni, ma anche alle Province, alle Città Metropolitane e ai comuni).

La riforma del Titolo V⁸⁸ ha modificato in maniera sostanziale la *governance* territoriale e i rapporti tra il livello centrale, quello regionale e gli enti locali. In particolare, seguendo i principi del decentramento amministrativo, della sussidiarietà e della prossimità⁸⁹, gli enti locali sono diventati da quel momento i soggetti cui spetta la risposta alle istanze della cittadinanza in quanto ente più vicino alla società e ai suoi bisogni. Gli enti territoriali vengono riconosciuti come forme entro le quali si sostanzia la Repubblica, che non sarà quindi più rappresentata solamente nello Stato, ma anche negli enti territoriali quali le regioni ed i comuni. Anche questi ultimi, riconosciuti dalla Costituzione come

⁸² Ovvero la Legge n. 59/1997, la Legge n. 127/97 e il DL n. 469/97.

⁸³ Legge n. 142/1990 e Legge n. 43/1995.

⁸⁴ Legge n. 81/1983.

⁸⁵ Attraverso la Legge n. 56/2000. Per le regioni a statuto speciale, in realtà, era già previsto il versamento da parte dello Stato del rispettivo gettito di incassi tributari regionali.

⁸⁶ Tema che in Italia affonda le sue radici nel periodo rinascimentale e nell'Unità d'Italia, poi ripreso nel testo della Costituzione benché siano stati necessari diversi anni prima che il trasferimento di funzioni dallo Stato alle regioni avvenisse, attraverso decreti delegati, nel 1972. Il tema del federalismo viene peraltro trattato anche da Cattaneo, da Salvemini, Sturzo, Trentin e successivamente all'interno del Manifesto di Ventotene di Spinelli e Rossi.

⁸⁷ Per approfondire il tema si veda, tra molti altri, Viesti (2021).

⁸⁸ Legge costituzionale n. 3/2001.

⁸⁹ Attraverso la Legge n. 11/2005 "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari".

l'entità di base dello Stato, vengono inoltre riconosciuti nuovi poteri e funzioni. La riforma del Titolo V della Costituzione è stata poi seguita da un corposo processo di riforma dei meccanismi di finanziamento delle regioni e degli enti locali⁹⁰, nel quale i governi regionali assunsero un ruolo fondamentale nelle decisioni relative all'allocazione territoriale delle risorse anche grazie alle trattative portate avanti all'interno delle Conferenza Stato-Regioni (Viesti, 2021)⁹¹.

I passaggi qui riepilogati, come sottolineano alcuni studi (Vandelli, 1997; Vesperini, 1999; Vinci, 2005), ciascuno a suo modo avrà effetti nella successiva evoluzione delle politiche territoriali. Si prenda ad esempio la riforma costituzionale, che è da considerarsi alla luce del dibattito europeo che si stava svolgendo in quel periodo sulla *multilevel governance*. Essa sancisce a tutti gli effetti un cambiamento sostanziale nel coinvolgimento delle regioni nell'assetto istituzionale nazionale ed europeo, riconoscendo a questo ente il diritto di partecipare ai tavoli finalizzati alla formulazione degli atti normativi comunitari (art. 117 della Costituzione)⁹². Attraverso questi passaggi viene quindi riconosciuto alle regioni un ruolo formale nel processo di definizione delle politiche a livello comunitario, proprio nell'ottica della visione poi formalizzato nel Trattato di Lisbona del 2007, al fine di rendere le politiche europee il frutto di un'azione congiunta dei diversi livelli di governo. In questo senso, le regioni assumono un ruolo anche nei rapporti diretti con le istituzioni dell'Unione europea, inserendosi da un lato in arene decisionali che prima erano loro precluse, dall'altro diventano parte di un'organizzazione governativa che supera quella dei propri confini, tanto di quelli regionali quanto di quelli nazionali.

Un ultimo tassello utile a ricostruire il ruolo dei governi regionali nella politica di coesione e nelle politiche territoriali in generale è il recente dibattito sull'autonomia differenziata. Tale dibattito si è sviluppato proprio a partire dalla riforma costituzionale, che al terzo comma dell'art. 116 prevede che alle regioni a statuto ordinario possano essere assegnate ulteriori competenze in 23 materie. Il dibattito relativo all'autonomia differenziata, sviluppatosi compiutamente a partire dal 2017, ha portato alle richieste avanzate da Veneto, Lombardia e Emilia-Romagna (le prime attraverso referendum, la terza attraverso deliberazione del consiglio) ai governi in carica perché venissero loro attribuite le diverse competenze tra le materie previste dalla Costituzione (Viesti, 2019a, 2019b). Gli esiti di queste richieste hanno portato al Disegno di Legge sull'autonomia differenziata, approvato in Senato nel gennaio 2024, proposto dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie Roberto Calderoli del Governo Meloni. Ovviamente, l'introduzione di questa norma si inserisce nel solco del dibattito sul ruolo delle regioni tanto a livello nazionale quanto a quello europeo, e comporterà delle modifiche nel quadro qui presentato.

Tuttavia, è importante sottolineare che l'insieme degli effetti di tali processi di riforma istituzionale si riflettono sui diversi contesti in modo molto diverso e non solo nel nostro paese. Nel contesto europeo, il percorso che ha portato le regioni ad assumere la rilevanza che conosciamo oggi è stato tortuoso almeno per altre due ragioni specifiche. La prima è che non tutti i paesi membri possiedono, all'interno del proprio ordinamento, un livello di governo regionale. Gli Stati membri hanno infatti differenti forme di stato e di governo: Germania Austria e Belgio sono Stati federali, Spagna, Francia e Italia sono Stati regionali, Portogallo, Regno Unito e Finlandia sono Stati con regioni autonome che solo in specifici territori godono di poteri legislativi, e altri hanno stati unitari più o meno decentrati (Amato & Clementi, 2012; D'Atena, 2007). La seconda ragione è rappresentata dal fatto che è solo a partire dagli anni '90 che l'Unione europea

⁹⁰ Legge n. 42/2009 "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione".

⁹¹ Seguendo Viesti, l'indebolirsi degli interventi nazionali ha permesso un rafforzamento delle élite locali nonché di figure politiche spesso disallineate rispetto agli schieramenti di riferimento nazionale (Viesti, 2021).

⁹² Tali disposizioni sono state recepite nell'ordinamento italiano attraverso la Legge n. 131/2003 "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3" cd. Legge La Loggia.

ha iniziato a considerare il livello regionale come quello attraverso il quale programmare la politica di coesione. Un passaggio, questo, che non è stato accolto sempre positivamente dagli Stati membri in ragione dell'importanza che veniva riconosciuta ai livelli di governo sub-nazionali a discapito di quelli nazionali.

Questi due ordini di ragioni ben si incrociano con un'ipotesi avanzata da Piattoni (2003) secondo la quale alcune regioni siano più capaci di altre di ritagliarsi un ruolo preminente nei processi decisionali in ragione di variabili sistemiche quali l'identità culturale o loro grado di autonomia decisionale. In sostanza, secondo Piattoni, regioni appartenenti a Stati federati saranno più in grado di utilizzare quegli spazi di quanto non lo siano gli Stati regionalizzati, che a loro volta saranno comunque più in grado di utilizzarli rispetto agli Stati unitari.

Queste considerazioni sono pertinenti soprattutto nel caso delle regioni italiane, il cui ordinamento prevede la presenza di regioni a statuto ordinario e regioni a statuto speciale. Regioni, queste ultime, con particolari competenze dal punto di vista della programmazione territoriale ed economica, che hanno determinato spesso specificità molto marcate rispetto a quelle ordinarie.

In primo luogo, la loro autonomia è riconosciuta in ragione delle specificità territoriali e delle identità locali, elemento comunque considerato come importante nella letteratura sull'europeizzazione delle regioni. In secondo luogo, l'autonomia di cui dispongono le rende quasi equiparabili a stati federali in virtù della possibilità di varare leggi regionali con immediata applicabilità⁹³. L'ordinamento delle regioni a statuto speciale, così come quello delle province autonome, è disciplinato attraverso appositi statuti e norme di attuazione che stabiliscono gli ambiti e i limiti dell'autonomia, definendone allo stesso tempo le loro competenze legislative e amministrative. In termini di programmazione e politiche territoriali, le regioni a statuto speciale rappresentano per queste ragioni un campo di particolare interesse. Si pensi per esempio che alcuni aspetti della riforma del Titolo V hanno impattato in maniera relativa su questo tipo di regioni, in quanto già da prima godevano di speciali autonomie connesse al loro finanziamento (ad es. la possibilità di anticipare contributi che successivamente vengono ad essere "coperti" dai finanziamenti UE per l'attuazione della politica di coesione) e al loro funzionamento. Di conseguenza, sono interessanti per questa ricerca soprattutto i percorsi lunghi di queste regioni dal punto di vista delle politiche territoriali, in particolare rivolte alle aree marginali.

Questo lavoro di ricerca concentra la propria analisi sul processo di attuazione della SNAI in questo tipo di contesti, in cui l'autonomia di cui godono gli enti regionali ha creato situazioni peculiari che, seppur tra loro non comparabili, offrono spunti interessanti rispetto ad alcune questioni generali relative alle politiche territoriali e alla loro evoluzione nel tempo.

2.3 Cenni sul funzionamento della politica di coesione

I primi due cicli di programmazione avevano dato risultati deludenti a livello nazionale in termini di performance finanziaria. L'interdipendenza e il coordinamento tra gli attori e i livelli di governo che la politica di coesione richiedeva avevano messo in luce i limiti dell'organizzazione istituzionale nazionale. Nel frattempo, il livello di governo regionale si era ritagliato un nuovo ruolo nelle politiche di coesione ed aveva assunto un ruolo rilevante riconosciutogli anche nel quadro comunitario di sostegno⁹⁴. In prima battuta grazie all'istituzione del Comitato europeo delle Regioni nel 1994, che aveva offerto alle città e alle regioni la possibilità di incidere formalmente sul processo decisionale dell'Unione

⁹³ Questo tipo di regioni, peraltro istituite precedentemente al processo che ha portato all'istituzione delle regioni a statuto ordinario brevemente ricostruito nel paragrafo precedenti, godono di competenze e poteri specifici garantiti dall'art. 116 della Costituzione.

⁹⁴ Il quadro comunitario di sostegno è il documento che stabilisce gli obiettivi, le priorità e le strategie d'azione dei fondi strutturali europei.

europea. In seconda battuta, anche grazie all'introduzione di strumenti nuovi che delegano funzioni molto rilevanti a questo livello di governo.

In particolare, alle regioni vengono riconosciuti ruoli importanti nella programmazione degli investimenti, essendo chiamate a redigere strategie pluriennali che coprono tutta la durata di ciascun ciclo programmatico (ad oggi di 7 anni) nel quadro degli obiettivi europei. La politica di coesione funziona in questo modo a partire dal ciclo di programmazione 2000-2006, dove per definire l'azione dei livelli di governo regionale sono stati introdotti i Programmi Operativi (PO). I PO sono degli strumenti di programmazione economica che dettagliano le azioni da realizzare per il ciclo di programmazione di cui trattano, e possono riguardare tanto il livello nazionale (PON) quanto il livello regionale (POR) a seconda del livello di governo che lo elabora e ne discute i contenuti in un negoziato con la Commissione europea.

I PO riprendono gli obiettivi dell'Unione europea e impostano una propria strategia territoriale declinata a livello regionale o nazionale. Questa funzione, svolta quindi da quei livelli di governo, viene detta appunto "programmazione". La gestione della programmazione nella divisione delle funzioni necessarie alla realizzazione della politica di coesione ha un effetto diretto sulle strutture organizzative degli enti regionali e locali, oltre che su quelli nazionali. Anche per questo motivo, e per il fatto che ciascuna regione ha un contesto differente dall'altra sotto plurimi punti di vista, almeno nel contesto italiano esistono approcci molto diversi alla costruzione dei PO e alla loro attuazione, con differenze dal punto di vista della gestione, degli strumenti attuativi, dell'integrazione dei fondi etc.

Gli enti che si occupano della programmazione devono anche svolgere le funzioni di rendicontazione. I PO sono infatti dei programmi di spesa, basati cioè su rimborsi da parte dell'UE sulla base delle spese rendicontate dai soggetti attuatori. Pertanto, ogni fondo ha una sua specifica Autorità di Gestione (AdG) a livello regionale con il compito di programmare, verificare l'attuazione e la rendicontazione del programma rispettando precise scadenze definite dal *Performance Framework* (PF). I PO devono infatti rispettare il PF - o quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione - pena il definanziamento del programma⁹⁵ o la mancata assegnazione della cd. riserva di efficacia⁹⁶.

L'enfasi posta sull'andamento della spesa ha quindi impatti significativi sulle strutture operative e sugli approcci di *policy* portati avanti dalle AdG in attuazione dei POR, ma anche su tutti gli attori coinvolti nel processo, spesso concentrati a velocizzare gli impegni e a generare spesa certificata piuttosto che sui reali effetti che gli interventi territoriali riescono a generare. Da questo dipende spesso anche la scelta delle AdG di utilizzare strumenti in grado di generare spesa in maniera più rapida (es. bandi) piuttosto di altri (es. co-progettazione).

		SOGGETTI			
		UE	Stato	Regioni	Attori locali
FUNZIONI	Regolazione/controllo	x	(x)		
	Finanziamento	x	(x)	(x)	(x)
	Indirizzo strategico/Regia	(x)	(x)	x	
	Programmazione			x	
	Progettazione			(x)	x
	Attuazione				x
	Rendicontazione		(x)	x	(x)

Tabella 1
Divisione del lavoro nella politica di coesione Fonte: Martinelli, F. (2022) Le politiche per il Mezzogiorno dal dopoguerra a oggi e la convergenza interrotta. Due paradigmi a confronto. Rivista economica del Mezzogiorno. Fascicolo 1-2.

⁹⁵ O parte di esso, a seconda dei cicli di programmazione e dei relativi regolamenti. Per esempio, per il ciclo 2014-2020, l'art. 22 del Regolamento UE 1303/2013 regola il funzionamento dei Fondi strutturali.

⁹⁶ Per il ciclo di programmazione 2014-2020, pari al 6% del valore complessivo del programma, come sancito dall'art. 20 del Regolamento UE 1303/2013.

Si entra qui in un altro punto interessante, ovvero quello dei meccanismi di integrazione dei Fondi strutturali. La politica di coesione agisce infatti attraverso fondi che perseguono obiettivi differenti e, di conseguenza, danno origine a interventi di *policy* molto diversi tra loro. Allo stesso tempo però, l'UE prevede la possibilità per i territori e i soggetti beneficiari di utilizzare degli strumenti utili ad integrare a livello territoriale le diverse fonti di finanziamento. Questi strumenti sono conosciuti come *Territorial Delivery Mechanisms* (TDM). Questo tipo di strumenti utilizzati per promuovere lo sviluppo territoriale integrato sono cambiati nel tempo, così come sono cambiati i programmi che in via prioritaria ne incentivavano la sperimentazione. Si pensi in questo senso ai vari programmi che danno corpo (in maniera mai del tutto compiuta) all'agenda urbana: progetti pilota urbani (1989-1993 e 1995-1999), ai programmi Urban 1 (1994-1999), Urban 2 (2000-2006) e a Urbact (2007-2013). Ma fanno parte di queste categorie anche i programmi LEADER I (1991-1993), LEADER II (1994-1999) e LEADER+ (2000-2006), poi passati in seno alla politica agricola comune (PAC) a partire dalla programmazione 2007-2013 e finanziati dal FEASR (Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale). Tutte queste iniziative hanno in comune un approccio integrato su base territoriale, e cioè prevedono il ricorso a strumenti che permettono di integrare più fonti di finanziamento sulla base di una strategia locale condivisa dagli attori del territorio.

Nella programmazione 2014-2020 il ricorso a questi strumenti è stato ulteriormente enfatizzato dalla Commissione europea, che ha raccomandato l'utilizzo di approcci integrati e *multistakeholder* attraverso il Regolamento 1303/2013 "Regolamento Disposizioni Comuni" (RDC). Il Regolamento relativo alle disposizioni comuni definisce le regole di funzionamento dei Fondi strutturali per il periodo 2014-2020, e all'art. 96 stabilisce che all'interno di ciascun Programma Operativo debba essere descritto l'approccio integrato allo sviluppo territoriale, indicando il modo in cui il Programma stesso contribuisce alla realizzazione degli obiettivi dell'Accordo di Partenariato⁹⁷. È lo stesso RDC a individuare gli strumenti di integrazione che possono essere utilizzati allo scopo di attuare strategie territoriali integrate (artt. 32-35), e sono in particolare lo Sviluppo locale di tipo partecipativo proprio delle diverse stagioni del programma LEADER (Community Led Local Development CLLD), e gli Investimenti Territoriali Integrati. Nella programmazione 2014-2020, complice anche l'influenza del Rapporto Barca (2009), il ricorso a strategie di sviluppo locale integrate viene quindi ulteriormente promosso, estendendo le loro possibilità di finanziamento in una logica plurifondo.

Per quanto riguarda l'Italia, all'interno dell'Accordo di Partenariato si individuano le modalità attraverso le quali dare attuazione all'approccio integrato indicando due "Priorità Territoriali": l'Agenda urbana e le Aree interne. Queste due priorità vengono quindi ad essere il campo per l'attuazione delle politiche territoriali integrate nazionali. La prima trova una sua declinazione operativa nel Programma Operativo Nazionale Città Metropolitane (PON Metro) e negli assi urbani all'interno dei Programmi Operativi Regionali. La seconda priorità è invece relativa alla realizzazione della Strategia Nazionale per le Aree Interne.

È a questo punto utile considerare quali strutture, a livello nazionale, rivestivano un ruolo operativo nella formulazione delle proposte contenute nell'Accordo di partenariato e gestivano il processo relativo alla sua approvazione. A livello nazionale, la responsabilità relativa alla gestione e al coordinamento della politica di coesione europea ha vissuto un travagliato processo passando nel tempo di struttura in struttura.

Il primo tassello di questo processo è rappresentato dall'istituzione, nel 1980, di un ministero senza portafoglio per le "Politiche di coordinamento delle politiche comunitarie". Successivamente, nel 1987, è stato creato il "Dipartimen-

⁹⁷ L'Accordo di Partenariato è un documento, introdotto nella programmazione 2014-2020, nel quale ciascuno Stato membro definisce le priorità strategiche e le modalità di impegno dei Fondi strutturali al fine di perseguire la Strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. Tale documento deve essere approvato dalla Commissione europea in un processo negoziale. Per la programmazione 2014-2020 l'Accordo di partenariato è stato adottato il 29 ottobre 2014 da parte della Commissione. Tutte le informazioni e i documenti sono disponibili al seguente link: <https://www.agenziacoesione.gov.it/lacoesione/accordo-di-partenariato-2014-2020/>

to per le politiche comunitarie" incardinato presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, poi divenuto nel 1998 il Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica (DPS) e spostato presso il Ministero del Tesoro, del bilancio e della programmazione economica, accorpando anche il Servizio per le politiche di coesione presso il Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica, soppresso nel 1997⁹⁸.

Il DPS nasce con l'obiettivo di coordinare la formulazione della politica di coesione a livello nazionale, e sin dalla sua nascita ha avuto come direttore generale Fabrizio Barca. Lo stesso Barca ha ricoperto un ruolo molto importante nella SNAI e, come abbiamo visto, ha redatto il Rapporto contenente la proposta di riforma della politica di coesione per la programmazione 2014-2020. Tutta la vicenda della SNAI si lega infatti a Barca, che è in qualche modo considerato il teorizzatore della Strategia anche in funzione del ruolo che rivestiva proprio all'interno del DPS (si noti che i primi documenti relativi alla Strategia sono promossi, talvolta in via informale, proprio dal DPS). Nel tempo, il DPS ha rafforzato il proprio ruolo grazie alla gestione delle politiche di coesione, che lo ha portato in quel periodo ad avere uno spazio significativo nelle possibilità di indirizzo dell'Accordo di Partenariato e dei suoi contenuti, cioè sulla possibilità di poter avanzare iniziative di *policy* sperimentali come è stata la SNAI. Anche se il suo incardinamento sia variato spesso⁹⁹, il DPS ha infatti svolto per tutti i cicli di programmazione un ruolo di coordinamento con tutte le strutture a vario titolo coinvolte nella politica di coesione.

Ciò nonostante, sulla base del DPCM 15 dicembre 2014, il DPS è stato soppresso e le sue competenze trasferite in parte al Dipartimento per le politiche di coesione, incardinato presso la Presidenza del Consiglio dei ministri con il ruolo di vigilanza e coordinamento delle strutture, in parte alla neocostituita Agenzia per la Coesione Territoriale¹⁰⁰ che ha invece assunto le funzioni di analisi, supporto e monitoraggio nell'attuazione della politica di coesione. L'Agenzia è nata quindi con lo scopo di supportare l'attuazione della programmazione comunitaria a livello nazionale e locale con azioni di accompagnamento ai territori, nonché di effettuare il monitoraggio e la valutazione degli interventi¹⁰¹. Per queste ragioni, come vedremo in seguito, il Dipartimento così come l'Agenzia hanno avuto un ruolo nell'attuazione della SNAI. Il primo si è occupato in particolare del coordinamento del Comitato Tecnico Aree Interne (CTAI), mettendo a disposizione il proprio personale come struttura referente. Il secondo si è occupato invece del monitoraggio e dell'attuazione della Strategia.

A complicare ulteriormente il quadro è quanto successo poi nel marzo 2023. Infatti, sulla base del disegno di riforma promosso dal Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR Raffaele Fitto¹⁰², l'Agenzia per la Coesione Territoriale è stata soppressa e le sue risorse umane e finanziarie, nonché le relative attività, sono confluite nuovamente nel Dipartimento per le politiche di coesione, che ad oggi è quindi l'organizzazione centrale chiamata al coordinamento di questa politica. Anche questi cambiamenti hanno inevitabilmente inciso sugli esiti che la SNAI ha generato, avendo scontato fin dalla sua nascita delle forti discontinuità dal punto di vista del coordinamento nazionale. Prima però di analizzare questi aspetti, il prossimo paragrafo approfondisce le tensioni cui sono soggetti oggi i governi regionali, così da poter inquadrare meglio il loro ruolo nel quadro delle politiche territoriali per le aree marginali.

⁹⁸ Attribuite al DPS attraverso una delibera CIPE del 22 dicembre 1998.

⁹⁹ Dalla sua nascita, il DPS è confluito prima all'interno del Ministero dell'economia e delle finanze nel 2001 per effetto della cd. Legge Bassanini, D. Lgs. 3000/1999. Nel 2006 il DPS è stato poi trasferito presso il Ministero dello sviluppo economico, cambiando nome in Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica sulla base di quanto previsto dal DPR n. 197/2008.

¹⁰⁰ La cui costituzione era in realtà già prevista dall'art. 10 del D.L. n. 101/2013.

¹⁰¹ Si pensi in questo senso alla piattaforma di monitoraggio OpenCoesione, nata proprio in seno all'Agenzia per la Coesione Territoriale.

¹⁰² In attuazione del D.L. n. 13/2023 "Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l'attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune".

Cap.3

La Strategia Nazionale
per le Aree Interne come
politica territoriale

3.1 Un inquadramento della SNAI

3.1.1 Le aree interne in una nuova politica territoriale nazionale

Come abbiamo visto, il tema degli squilibri territoriali ha una lunga storia all'interno delle politiche pubbliche nazionali. A seconda del periodo, però, sono cambiate le aree target, gli attori interessati, gli approcci e gli ambiti di intervento. La SNAI non è che un tassello - non certo l'ultimo - di questo lungo percorso delle politiche dirette alle aree marginalizzate e alla coesione territoriale. Tuttavia, nonostante queste diverse politiche, la dimensione territoriale delle disuguaglianze ha continuato ad acuirsi. Si pensi, ad esempio, alle tendenze connesse allo spopolamento e ai processi di emigrazione, al conseguente calo di servizi, all'invecchiamento, alla scarsa capacità produttiva e così via che interessano larga parte del paese.

Negli anni recenti, anche a causa della crisi del 2008, il dibattito nazionale (istituzionale, scientifico e pubblico) è tornato sul tema delle differenze territoriali. Lo ha fatto prendendo atto che il processo di globalizzazione ha allargato il solco dei differenziali di sviluppo, facendo tornare attuali vecchie dicotomie che si ritenevano generalmente superate come quelle tra città e campagna o tra centro e periferia (Carrosio, 2019). Anche grazie a questo dibattito, e all'influenza di Fabrizio Barca¹⁰³ che aveva firmato il Rapporto per la riforma della politica di coesione nel 2009, il tema della marginalizzazione territoriale trova un canale specifico all'interno di una strategia finanziata in parte dalla nuova programmazione 2014-2020 e in parte dal governo nazionale.

In quel periodo, infatti, le aree marginalizzate vengono ad essere considerate come un ambito delle politiche nazionali per trattare specifici problemi del paese, in quanto diversi attori (governativi e non) riconoscono l'importanza di rinnovare le *policy* dedicate allo sviluppo dei territori marginali. Fino a quel momento, il dibattito si era accontentato di definire alcune porzioni del paese come "ruggine" (Lucatelli et al., 2022) sulla base dei trend macroeconomici, demografici o sociali, ma senza darne una specifica identificazione spaziale.

Dal 2012, grazie al dibattito aperto sull'imminente nuovo ciclo della programmazione europea, si inizia a parlare invece di "aree interne". In particolare, il 15 dicembre 2012 viene presentata pubblicamente l'idea di una strategia rivolta alle aree interne durante un seminario svoltosi a Roma dal titolo "Nuove strategie per la programmazione 2014-2020 della politica regionale: le aree interne"¹⁰⁴ che ha coinvolto la società civile, il mondo accademico e le amministrazioni pubbliche a tutti i livelli di governo. A tale evento è seguito poi il "Forum Aree Interne: nuove strategie per la programmazione 2014-2020 della politica di coesione territoriale", svoltosi a Rieti l'11 e il 12 marzo del 2013, dove sono state delineate le possibili letture attraverso cui individuare territori marginali e le relative prospettive di intervento.

Sulla scia di questi eventi, la SNAI viene introdotta nelle politiche nazionali nel quadro della nuova programmazione UE 2014-2020 come sperimentazione dell'approccio *place-based* (Zabatino, 2021). Fabrizio Barca, che nel 2012 rivestiva la carica di Ministro per la Coesione Territoriale, aveva per questo motivo aperto il confronto pubblico propedeutico alla definizione dell'Accordo di partenariato attraverso un documento metodologico (Ministro per la Coesione Territoriale, 2012) condiviso con i Ministri del Lavoro, delle Politiche Sociali, delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, all'interno del quale si individuavano le aree interne come un ambito strategico sul quale concentrare alcuni investimenti pubblici.

¹⁰³ Tra il 2011 e il 2013 Fabrizio Barca ricoprì il ruolo di Ministro per la Coesione territoriale nell'ambito del governo tecnico di Mario Monti, ultimo della XVI legislatura della Repubblica italiana.

¹⁰⁴ I materiali del seminario sono tuttora disponibili sul sito web dell'Agenzia per la Coesione Territoriale al link: <https://www.agenziacoesione.gov.it/strategia-nazionale-aree-interne/strategia-nazionale-aree-interne-forum-e-seminari>. Data ultimo accesso: 10.11.2023.

Questi lavori saranno poi ripresi per la definizione del primo schema di Strategia, trasmesso alla CE in allegato alla bozza di Accordo di Partenariato del 9 dicembre 2013, la cui versione finale è stata approvata al termine formale del negoziato tra il governo italiano e la Commissione il 29 ottobre del 2014, con l'adozione dell'Accordo (e della SNAI) da parte della Commissione europea. L'Accordo di Partenariato cita la SNAI in più punti - in particolare alla sezione 3, relativa all'attuazione dell'approccio integrato allo sviluppo territoriale - ed individua un primo schema di funzionamento, definendo i temi e gli aspetti peculiari che la avrebbero successivamente caratterizzata. Già in quel documento, come nota Borghi (2017), emergono chiaramente i temi cardine della Strategia, in quanto le possibilità di sviluppo di quei contesti territoriali vengono collegate all'inclusione sociale e all'accessibilità ai servizi, considerati precondizioni per lo sviluppo economico.

Contestualmente, la SNAI viene inserita nel Programma Nazionale di Riforma che accompagna il Documento di Economia e Finanza (DEF) nel 2014 e nel 2015, ovvero il documento di programmazione finanziaria presentato annualmente dal Presidente del Consiglio dei ministri e dal Ministro dell'Economia e delle Finanze. Attraverso il DEF vengono individuate le risorse per il cofinanziamento nazionale degli interventi finanziati attraverso i fondi SIE, tra i quali ricade anche la SNAI.

In quegli stessi anni si inizia di conseguenza a strutturare il Comitato tecnico aree interne (CTAI). Come evidenzia Sabrina Lucatelli (2022), che ha coordinato il Comitato dal 2012 al 2019, il CTAI è una struttura organizzativa chiamata a gestire la complessità della SNAI, e a tale scopo è organizzato trasversalmente alle amministrazioni centrali e alle altre organizzazioni rilevanti. Sarà nell'ambito del CTAI che verrà definito lo schema di funzionamento della SNAI, dettagliato nel documento progettuale presentato a settembre 2014 dal titolo "Strategia nazionale per le aree interne. Definizione, obiettivi, strumenti e *governance*" (Barca et al., 2014), pubblicato da parte dell'Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici (UVAL). È in tale documento che si enuncia in maniera compiuta il perimetro dell'intervento SNAI, definendo classificazioni, obiettivi e meccanismi di funzionamento di quella che diventerà il principale intervento nazionale per perseguire la coesione territoriale (Lucatelli & Salez, 2012) e sperimentare l'approccio *place-based* nel nostro paese.

3.1.2 Presupposti teorici e definizione delle aree interne

Le indicazioni contenute nel Rapporto Barca (2009) non si sono tradotte nei documenti di programmazione europea in una vera e propria definizione operativa di cosa si intenda per approccio *place-based*. In linea generale, le politiche *place-based* sono caratterizzate da come i problemi pubblici vengono costruiti entro un campo interattivo di attori, di risorse e di processi, da cui dipendono conseguentemente anche i confini spaziali entro cui tali problemi verranno ad essere trattati.

Tuttavia, nel definire il policy design della SNAI, il CTAI si è trovato a dover declinare in strumenti le teorie che sostanziano quell'approccio. In particolare, la lettura della marginalizzazione avviene da parte del CTAI attraverso la lettura di una precisa selezione di indicatori territoriali con il preciso intento di superare la dicotomia città-campagna, dando una lettura della marginalità che tenesse conto dei diritti di cittadinanza. Il discrimine per classificare il grado di perifericità dei territori diventava quindi quello dell'accesso ai servizi di base, in linea con gli approcci che suggeriti dal Rapporto e anche dagli organismi internazionali come l'OECD, ai cui Report lo stesso Barca contribuisce (Barca, 2011).

Secondo gli autori della SNAI, la disparità interna al nostro paese - a livello nazionale ma anche regionale - è stata generata dal tipo di sviluppo economico che lo ha interessato dal secondo dopoguerra ad oggi. Uno sviluppo da un lato “diffuso”, nella misura in cui si è manifestato in molte delle città italiane e in larga parte dei sistemi urbani di medie e piccole dimensioni. E al tempo stesso uno sviluppo “polarizzato”, in quanto non si è manifestato con la stessa intensità nei diversi contesti territoriali, ma in alcuni casi è stato più marcato che in altri. Per queste ragioni, nella Strategia si afferma che lo sviluppo italiano sia stato caratterizzato da una *diffusione polarizzata della crescita economica*.

In gran parte delle regioni italiane si è assistito ad un'industrializzazione non diffusa, ma localizzata in specifici sistemi urbani. Questo fenomeno ha avviato di conseguenza processi di sviluppo in queste aree, attraendo spesso popolazione dalle altre e ingenerando processi di decrescita demografica ed economica. Entro questa dinamica, i territori nei quali si è localizzato lo sviluppo hanno agito come *poli di attrazione* per i restanti territori, che hanno invece rivestito il ruolo di serbatoio di mano d'opera andando via via spopolandosi e decretando allo stesso tempo la loro marginalità. Sempre seguendo la ricostruzione dello sviluppo territoriale del nostro paese dal dopoguerra ad oggi fatto all'interno del quaderno UVAL che offre la base conoscitiva della SNAI (Barca et al., 2014), esistono due fondamentali dinamiche che hanno caratterizzato il territorio italiano: da un lato la differenza che è andata via via acuendosi tra lo sviluppo economico delle due macro-regioni riconducibili all'Italia del Nord e all'Italia del Sud, a lungo trattata a livello nazionale. Dall'altro lato, il divario interno nello sviluppo di contesti territoriali più specifici, che hanno assistito a processi di polarizzazione dello sviluppo economico anche all'interno dei confini regionali, creando squilibri tra aree centrali e aree periferiche. Ed è quindi in quest'ottica che il CTAI ha lavorato per individuare i territori periferici, in considerazione della loro distanza dai centri di servizi, considerando i perimetri amministrativi dei comuni come minima unità di analisi. Quindi, benché anche all'interno della Strategia stessa venga riconosciuto come i tentativi di zonizzazione e delimitazione a priori di aree territoriali non abbiano prodotto risultati soddisfacenti in altre politiche territoriali, gli autori rivendicano la necessità di una mappatura al fine di individuare dei target territoriali specifici verso i quali indirizzare il proprio intervento. Già nell'Accordo di partenariato 2014-2020 (sezione 3, capitolo 3.1.6) si sostiene infatti che le aree su cui si concentrerà l'intervento saranno selezionate *attraverso indicatori di natura oggettiva, specifici, pertinenti e coerenti con la missione dei Fondi SIE*.

In verità, inizialmente il criterio di definizione dei poli urbani si basa sulla popolazione residente: un polo è considerato tale se la sua popolazione residente supera i 35.000 abitanti. Tuttavia, in seguito ad ulteriori analisi, tale criterio è stato sostituito da altre dimensioni, in quanto ad una prima mappatura quello della popolazione residente non era stato ritenuto un criterio adeguato. All'impostazione della classificazione iniziale del 2012 ne è quindi seguita una nel 2014, nella quale è stato adottato un approccio maggiormente estensivo e che ha permesso di ricomprendere tra i poli anche comuni che, nonostante non avessero le caratteristiche di poli dal punto di vista dei criteri selezionati, risultavano invece esserlo. I nuovi criteri di classificazione dei poli urbani¹⁰⁵ riguardano quindi l'offerta di servizi essenziali, e servono a classificare quei comuni che nella Strategia sono definiti come “centri di offerta di servizi”. I centri di offerta di servizi sono quei comuni - o insiemi di comuni - che offrono allo stesso tempo l'intera offerta scolastica secondaria, almeno un ospedale di I livello¹⁰⁶ e almeno una stazione ferroviaria di categoria Silver¹⁰⁷.

¹⁰⁵ Per un approfondimento relativo alla metodologia utilizzata nella classificazione delle aree, si veda in particolare il documento “*Le aree interne: di quali territori parliamo? Nota esplicativa sul metodo di classificazione delle aree*” realizzata dal Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Territoriale (DPS, 2014). I materiali relativi alle metodologie seguite nella definizione delle aree sono reperibili al link: <https://www.agenziacoesione.gov.it/strategia-nazionale-aree-interne/la-selezione-delle-aree/>. Data ultimo accesso: 10.12.2022.

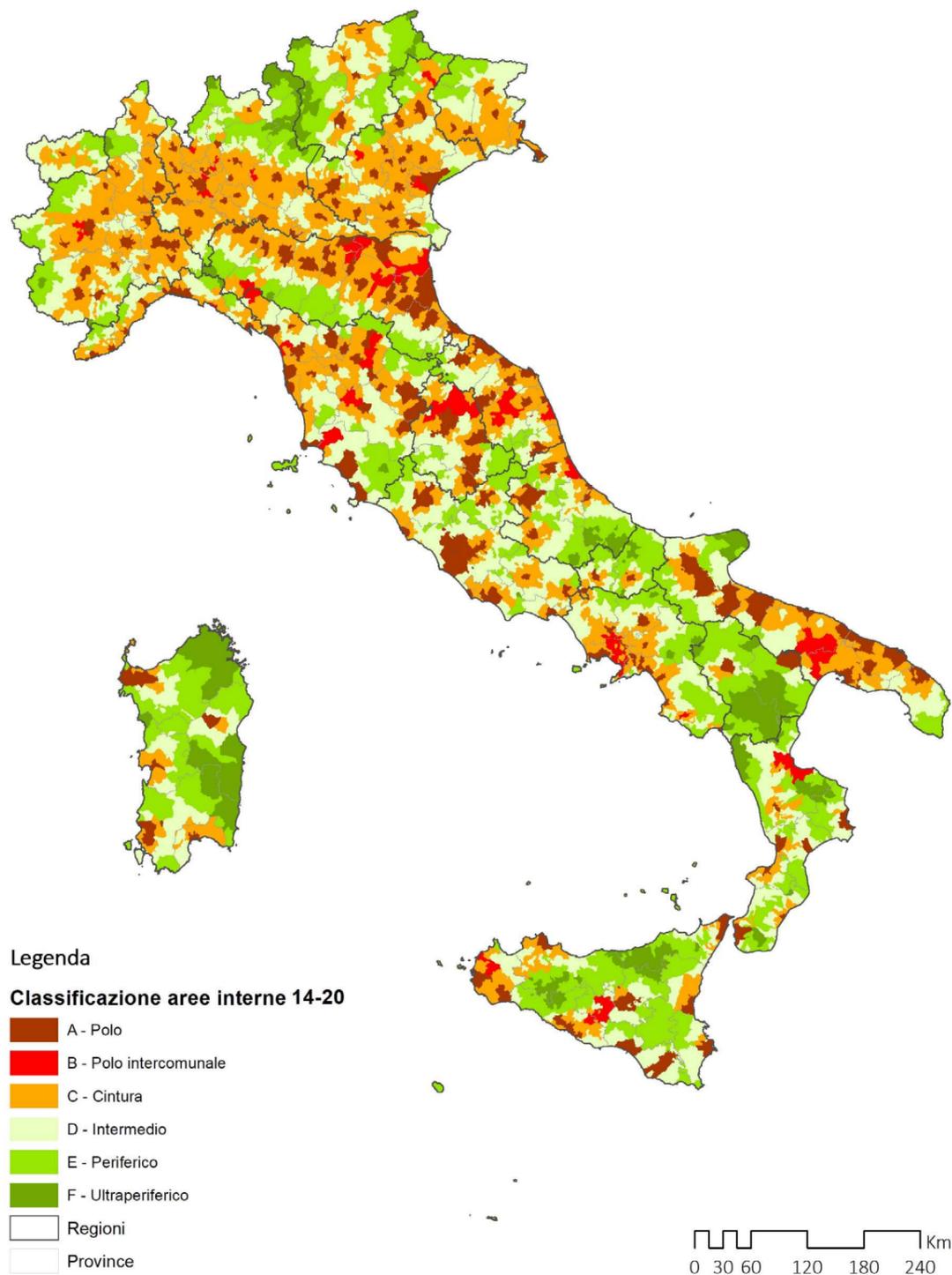
Nei presupposti teorici della Strategia un territorio è quindi considerato in una situazione di svantaggio, e poco coeso con i poli urbani, in base alla sua distanza da tali servizi e alla sua dotazione infrastrutturale. Pertanto, sulla base dell'individuazione dei centri di offerta di servizi, sono stati poi classificati i restanti comuni italiani, quantificando la loro distanza dai centri misurando il tempo di percorrenza che lo separa dal polo più vicino. Nella cartografia presentata dal Comitato tecnico della Strategia, il territorio nazionale - su base comunale - è quindi classificato in sei diverse categorie: polo, polo intercomunale, cintura (distante meno di 20 minuti da un polo intercomunale), intermedio (tra i 20 e i 40 minuti), periferico (tra i 40 e i 75 minuti) e ultraperiferico (oltre i 75 minuti). Dalla classificazione proposta dalla SNAI sono state quindi definite le aree interne, corrispondenti all'insieme dei comuni classificati come intermedi, periferici e ultraperiferici a seconda della loro distanza dai poli o dai poli intercomunali.

La classificazione, che come detto si basa sui confini amministrativi comunali, non tiene invece conto dei confini amministrativi regionali. Pertanto, il centro di servizi dal quale è calcolata la distanza per un comune può ricadere anche al di fuori della sua regione di appartenenza, in quanto in CTAI ha ritenuto - plausibilmente - che i cittadini di un qualsiasi comune usufruiscono dei servizi loro più vicini a prescindere dai confini amministrativi. Si tenga presente, però, che la gestione di servizi come sanità e trasporto pubblico locale rientrano tra le competenze riconosciute alle regioni, aspetto che aggiunge complessità alla gestione degli interventi di politiche come questa. Tale elemento si riflette anche nelle compagini locali che saranno il target della Strategia, che sono costituite da attori pubblici locali appartenenti alle singole regioni (nessun caso si creeranno infatti aree trans-regionali). Una volta definita la classificazione, però, la SNAI non interviene nella totalità del territorio classificato come interno. Infatti, essa nasce come politica sperimentale, pertanto la decisione è quella di iniziare in un numero limitato di aree, la cui selezione avviene in un processo interattivo con le regioni e i territori, in particolare rappresentati dagli attori pubblici. In questo processo, il ruolo dei governi regionali e la loro libertà di scelta discrezionale sono stati determinanti per il passaggio dalla classificazione alla selezione di un territorio come area di intervento.

¹⁰⁶ Gli ospedali di I livello sede di Dipartimento di Emergenza e Accettazione (DEA) garantisce le prestazioni fornite dagli ospedali sede di Pronto Soccorso e le funzioni di osservazione e breve degenza, di rianimazione, interventi diagnostico-terapeutici di medicina generale, chirurgia generale, ortopedia e traumatologia, cardiologia con UTIC (Unità di Terapia Intensiva Cardiologia). Sono inoltre assicurate le prestazioni di laboratorio di analisi chimico-cliniche e microbiologiche, di diagnostica per immagini, e trasfusionali. <https://www.salute.gov.it/portale/prontoSoccorso/dettaglioContenutiProntoSoccorso.jsp?lingua=italiano&id=1190&area=118%20Pronto%20Soccorso&menu=vuoto>. Data ultimo accesso: 21.08.2023.

¹⁰⁷ Le stazioni ferroviarie sono classificate in base alle loro caratteristiche in quattro categorie: PLATINUM, GOLD, SILVER e BRONZE. Una stazione di categoria SILVER è un impianto con media frequentazione per i servizi di trasporto metropolitani-regionali ed una bassa frequentazione per quelli a lunga percorrenza. <https://www.rfi.it/it/stazioni.html>. Data ultimo accesso: 21.08.2023.

Immagine 8
Classificazione dei
Comuni SNAI del
2014. Elaborazione
propria su dati
ISTAT 2022.



Il presente paragrafo ha lo scopo di inquadrare alcune criticità che la letteratura scientifica (e non) ha messo in luce rispetto alla SNAI. In particolare, vengono qui richiamati i lavori ritenuti pertinenti al fine di questa ricerca, e che quindi non esauriscono e non rappresentano la totalità della letteratura e dei contributi prodotti da parte del mondo accademico sulla SNAI.

Prima però di entrare in modo specifico sugli aspetti puntuali, vale la pena ricordare che la SNAI nasce in seguito ad un rinnovato interesse verso il tema delle disuguaglianze territoriali e alle politiche pubbliche volte alla coesione territoriale messo in luce tanto da parte di organismi internazionali e organi istituzionali quali l'OECD e l'Unione europea (Barca, 2009; OECD, 2009, 2011), e dall'accademia (Barca et al., 2012; Partridge et al., 2012; Rodriguez-Pose, 2012; Rodriguez-Pose, 2010). Questi primi lavori mettono a fuoco il crescere delle disuguaglianze territoriali a livello globale a fronte dei tentativi di politiche per lo sviluppo economico volte a ridurli.

La SNAI è stata quindi accompagnata preliminarmente da questo genere di studi. A livello nazionale si è parallelamente sviluppato un filone di letteratura che riprendeva i presupposti teorici della "scuola territorialista", ovvero di quegli autori che avevano messo al centro della propria riflessione il territorio, le sue dinamiche insediative e la promozione dello sviluppo locale. A riprendere l'attività di ricerca su questi temi è stata una nuova generazione di studiosi, per la maggior parte afferenti alle scuole di urbanistica, pianificazione territoriale, sociologia, geografia ma non solo, all'interno di volumi collettivi che analizzano verticalmente questioni specifiche connesse alle aree interne. Ne sono esempi i lavori a cura di Barbera e De Rossi (2021), Borghi (2017), Carrosio (2019), Cersosimo e Donzelli (2020), De Rossi (2018), Lucatelli (2015), Lucatelli et al. (2022), Meloni (2015), Lucatelli & Monaco (2018) e in generale le pubblicazioni promosse attraverso l'associazione Riabitare l'Italia, che ha raccolto il testimone intellettuale dei ricercatori che hanno contribuito alla costruzione della SNAI.

Sono numerosi invece i contributi su riviste scientifiche o in atti di convegno, così come le tesi di dottorato, che analizzano in maniera specifica elementi scaturiti da SNAI a livello locale. Infatti, la SNAI ha potuto contare su un forte ingaggio degli attori locali, talvolta anche delle Università, permettendo che numerose esperienze fossero poi restituite in questo genere di letteratura, portate avanti spesso attraverso metodi di ricerca-azione o di osservazione partecipante.

Esistono poi diversi rapporti o contributi che analizzano aspetti specifici della SNAI realizzati da soggetti pubblici quali il Formez, che ha pubblicato più rapporti sull'associazionismo intercomunale scaturito dalla SNAI, la Fondazione IFEL-ANCI e altre organizzazioni pubbliche.

Come abbiamo detto, questa letteratura si è interessata a SNAI ed ha individuato molti aspetti innovativi e alcune debolezze, delle quali è utile qui restituire quelle che risultano pertinenti al fine dello svolgimento della ricerca. In particolare:

- non c'è un unico modo e delle metodologie uniformi rispetto a come l'approccio *place-based* venga implementato nel contesto europeo (Doucet et al., 2014), ma le soluzioni specifiche dipendono fortemente dal contesto e dal percorso di ciascun territorio coinvolto. In particolare, il contesto istituzionale varia fortemente a seconda degli Stati membri, dove la forma dello Stato varia di molto e i livelli di governo non hanno le stesse competenze;
- alcuni studi hanno criticato l'utilizzo gli indicatori utilizzati per individuare le aree (Galderisi et al., 2022; Rossitti et al., 2021). In particolare si sottolinea

come siano state prese scarsamente in considerazione - dal punto di vista degli indicatori - le risorse e la capacità di innovazione dei territori, enfatizzando più la dimensione di svantaggio che non il loro potenziale e arrivando a formulare una possibile mappatura su alcune regioni pilota (Galderisi et al., 2022);

- nell'attuazione della SNAI, le regioni hanno dovuto territorializzare alcuni obiettivi di sviluppo e linee di finanziamento comunitarie solo per un numero determinato di aree, aspetto che talvolta non è stato accolto di buon grado e ha fatto emergere soluzioni diverse a seconda delle regioni. Se alcune regioni hanno innestato la SNAI nella programmazione facendo propria la metodologia *place-based*, in altre sono continuate a prevalere metodologie *space-blind* e poco attente ai luoghi, con difficoltà nell'incrociare bisogni e programmazione (Carrosio, 2022; Lucatelli & Tantillo, 2018). Questo tema è peraltro sottolineato già nel 2016 da parte di Sabrina Lucatelli, coordinatrice del CTAI, quando afferma che il panorama delle relazioni instaurate tra Centro, Regioni e compagini locali è molto differenziato, con regioni che hanno dato ai contesti locali piena autonomia di lavoro e altre che hanno assunto un approccio centralizzato e hanno guidato i territori nell'attuazione della *policy* (Lucatelli, 2016);

- nell'ampia discrezionalità lasciata al livello di governo regionale nella selezione delle aree progetto. Da questo punto di vista, come sottolineano ancora Cotella e Vitala Brovarone (2020), se è vero che le regioni hanno potuto inserire la SNAI in un quadro sinergico con le proprie politiche territoriali, è vero anche che tale libertà ha permesso alle regioni una discrezionalità tale da poter agire anche attraverso logiche clientelari o discriminatorie verso taluni territori, che può portare a scelte non allineate alla natura strategica dell'intervento SNAI;

- la capacità istituzionale ed i meccanismi di *governance* preesistenti a livello regionale - che in Italia godono peraltro di una notevole autonomia - possono incidere notevolmente su una *policy* di questo tipo. Ciò significa che il rapporto tra enti regionali e territorio, nelle sue varie forme, modifica notevolmente la *policy* e anche i risultati in termini di *output* e *outcome* che può riuscire a generare. Nel caso in cui vi siano meccanismi rodati, processi e capacità istituzionali già sviluppate possono portare a benefici maggiori di contesti in cui queste capacità non sono presenti (Angelini & Bruno, 2016). Questo è un tema che si potrebbe definire "classico", nel senso che anche le aree interne sono inseriti in contesti territoriali, economici, sociali e istituzionali differenti. Da questo punto di vista si crea quindi una forte eterogeneità dei modi in cui le Regioni hanno inserito la SNAI nella propria agenda, nel modo in cui hanno coinvolto il territorio, hanno gestito l'assistenza tecnica, hanno coinvolto soggetti istituzionali di altra natura (ANCI, associazioni di categoria, terzo settore etc.). In sostanza, nel percorso lungo delle politiche territoriali dal quale provenivano;

- l'estensione spaziale dell'intervento SNAI, secondo Cotella e Vitale Brovarone (2020), copre solo il 28% del territorio delle aree interne italiane e il 17% del territorio nazionale. Ciò porta inevitabilmente a considerare limitati i risultati su scala nazionale nella capacità di arginare i fenomeni di marginalizzazione. Aspetto che, tuttavia, si giustifica da un lato con il carattere sperimentale della SNAI, che per i metodi adottati non sarebbe stato possibile estenderla a tutto il territorio nazionale (Cotella & Vitale Brovarone, 2020). Dall'altro, considerando che esistono altri interventi specifici per le aree interne non ricomprese nella SNAI e che, nella nuova programmazione 2021-2027, la copertura territoriale della SNAI è stata estesa ad altre aree;

- un ulteriore elemento critico sono le difficoltà di integrare l'operato dei diversi livelli di governo. Difficoltà che è tanto all'interno dei singoli livelli di governo (in modo orizzontale) quanto tra i livelli di governo (in modo verticale). L'integrazione dei fondi e la concentrazione territoriale si è comunque dovuta confrontare con la ricerca di un *matching* tra le possibilità di finanziamento e la progettazione locale (Lucatelli & Storti, 2019). Allo stesso modo, seguendo Lucatelli e Storti (2019), si è dovuto lavorare per adattare politiche settoriali definite a livello centrale alle esigenze specifiche dei territori. Ci si è scontrati con la difficoltà di gestire una *policy* integrata quale la SNAI, dovendo integrare diversi strumenti, modalità e prassi operative di apparati burocratici con competenze diverse e che spesso non avevano mai lavorato in modo congiunto;

- sul tema dello sviluppo locale, anche il nesso che si è creato all'interno dei contesti territoriali tra la SNAI e altri percorsi di *policy* regionali già in atto è stato in alcuni casi un punto critico. Infatti, in alcuni casi erano attive altre politiche sui temi dello sviluppo locale che hanno impegnato gli attori in percorsi di progettazione e di selezione degli interventi simili per l'interpretazione che ne ha dato il territorio ed i suoi attori. Ne è risultato un indebolimento della strategicità della SNAI (e forse anche degli altri interventi regionali). In quei casi, anche la percezione del territorio della differenza nei metodi della SNAI non è sempre stata percepita, ed è aumentata la necessità di coordinamento tra la SNAI e le altre politiche in quanto gli stessi attori partecipavano allo stesso tempo a più percorsi finalizzati a definire progetti con obiettivi simili (Sartori & Rosso, 2021).

Rispetto ai punti sopra richiamati, essi sono funzionali a restituire al lettore alcune questioni chiave che verranno trattate nel corso dei prossimi paragrafi. Lo scopo è quello di offrire spunti ulteriori o approfondire l'analisi degli elementi che la SNAI ha contribuito a modificare nelle politiche territoriali in Italia.

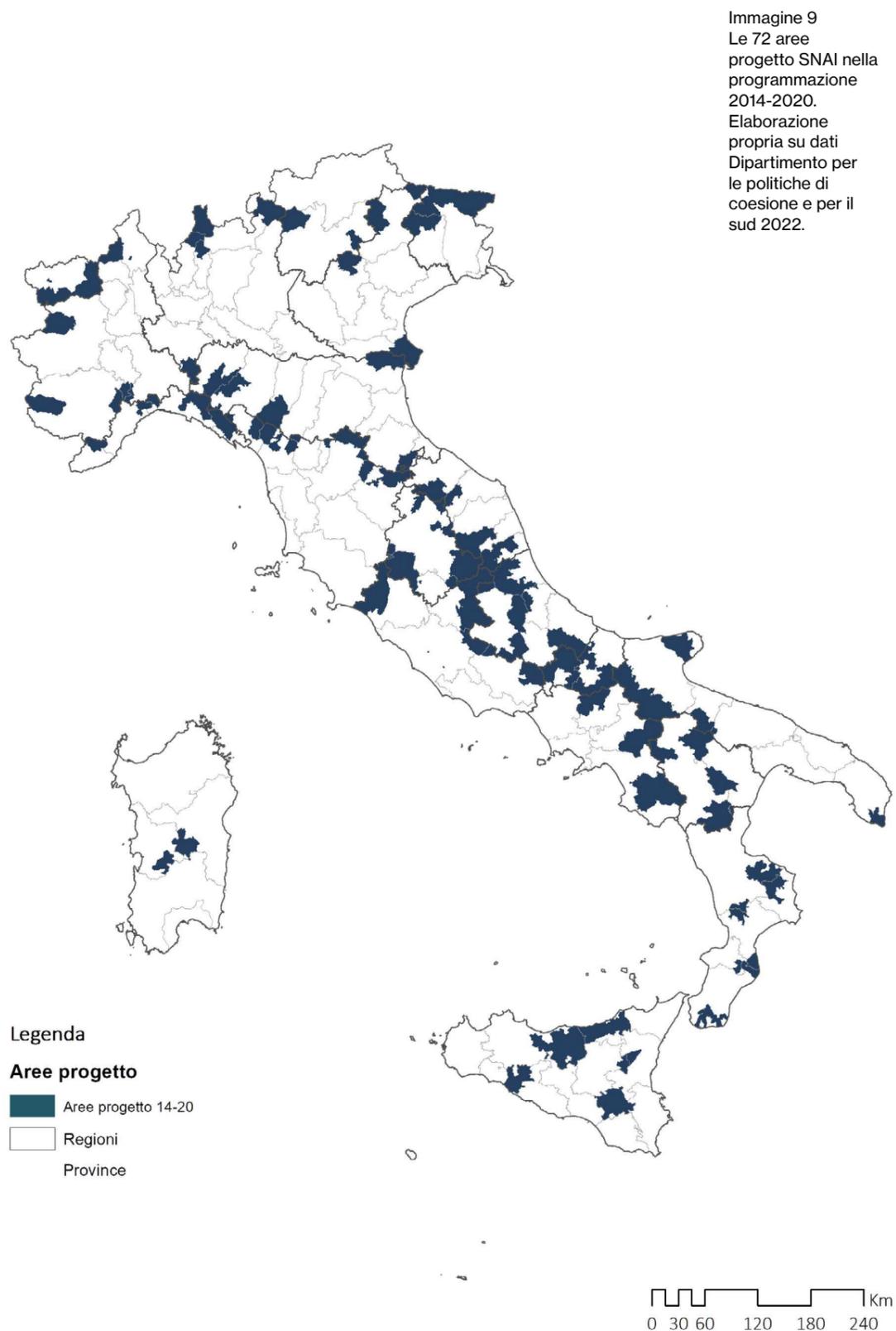
3.2 Policy design e implementazione

3.2.1 Da aree interne ad aree progetto

A valle del lavoro di classificazione dei comuni italiani e definiti i meccanismi di funzionamento all'interno del quaderno UVAL del 2014, la fase successiva della Strategia è consistita nella selezione delle aree nelle quali concentrare in via sperimentale l'intervento. Come sostenuto precedentemente, infatti, la Strategia non ha lavorato su tutti i comuni classificati come interni, ma si è concentrata su una selezione di aree progetto, ovvero raggruppamenti di comuni classificati come aree interne selezionati di concerto con le amministrazioni regionali.

Il processo che ha portato alla selezione delle 72 aree progetto, distribuite in tutte le regioni e province autonome (ad eccezione della Provincia Autonoma di Bolzano, che non prende parte alla Strategia) e che ricomprendono 1.077 comuni italiani, è proceduto in tre fasi:

- una analisi *desk* e una o più missioni in ciascuna area progetto;
- la presentazione di un Rapporto di istruttoria da parte del CTAI;
- la delibera di giunta regionale nella quale vengono individuate le aree progetto, in approvazione del Rapporto di istruttoria trasmesso dal CTAI all'amministrazione regionale.



L'analisi *desk* è consistita nella raccolta di una batteria di 140 indicatori¹⁰⁸ elaborata per ciascun comune candidabile, in *benchmarking* con i medesimi dati per il territorio nazionale nel suo insieme, la regione di riferimento, la media dei comuni italiani classificati come interni a livello nazionale e a quello regionale, allo scopo di fotografare la situazione di ogni area relativamente alla scuola, alla mobilità, alla salute, allo sviluppo e alla situazione amministrativa.

I risultati di tale lettura venivano poi discussi con la Regione e le aree potenzialmente interessate dalla Strategia all'interno di specifiche riunioni e missioni sul campo da parte del CTAI, volte alla condivisione di un Dossier iniziale contenente i risultati dell'analisi della fase *desk* con gli attori del governo locale. Le missioni sul campo avevano lo scopo di verificare congiuntamente il grado di coesione dei comuni selezionati, la capacità di associazionismo e di collaborazione istituzionale, la presenza di attori rilevanti, la *leadership* locale e la capacità di progettazione strategica. È in questa fase che emerge comunque una forte discrezionalità politica nella selezione delle aree di intervento, in particolare esercitata da parte dei governi regionali, i quali si trovano di fatto a decidere su quali aree intervenire, anche se in un processo che prevede di rispettare dei criteri¹⁰⁹. La seconda fase propedeutica alla selezione delle aree è consistita nella definizione di un Rapporto di istruttoria da parte del CTAI, che analizza nel dettaglio gli indicatori e gli aspetti di interesse sopra richiamati per ciascuna delle aree selezionate. Infine, la selezione delle aree si è conclusa attraverso la formalizzazione dei risultati del Rapporto di istruttoria redatto dal CTAI e la sua approvazione attraverso una Delibera della giunta regionale, definendo in questo modo le aree progetto incluse nella Strategia.

Con la delibera di giunta regionale, nella quale viene approvato il Rapporto di istruttoria del CTAI e vengono individuate le aree progetto, si pongono le basi per la successiva fase, ovvero l'inserimento delle singole strategie nei quadri programmatici nazionali e regionali, in modo che i progetti che vengono ad essere definiti abbiano le necessarie coperture finanziarie.

È interessante notare come alcune regioni terminano la fase di definizione delle aree già verso la metà del 2014, mentre per altre si arriverà anche al 2016. Questo aspetto è particolarmente importante in quanto il periodo di selezione delle aree progetto è coinciso con quello dell'approvazione dei Programmi Operativi Regionali, nei quali era necessario individuare delle riserve finanziarie per gli interventi che la Strategia sarebbe andata a finanziare. In alcuni casi, però, l'individuazione delle aree attraverso delibera regionale è avvenuta in prossimità dell'approvazione dei POR (se non successivamente), rendendo complesso il loro inserimento nei programmi, come si vedrà nei successivi paragrafi.

¹⁰⁸ Tutte le informazioni relative agli indicatori utilizzati per l'analisi, i Dossier, i Rapporti istruttoria e le Delibere sono reperibili al seguente link: <https://www.agenziacoesione.gov.it/strategia-nazionale-aree-interne/la-selezione-delle-aree/>. Data ultimo accesso: 10.12.2022.

¹⁰⁹ A livello nazionale, ci sono stati anche casi di auto-candidature da parte di alcuni territori, in particolare quello della Valle del Simeto in Sicilia. In quel caso, anche se l'area non rispondeva pienamente ai criteri SNAI, si è deciso di trasformarla in area progetto in ragione di un percorso partecipativo dal quale quel territorio proveniva.

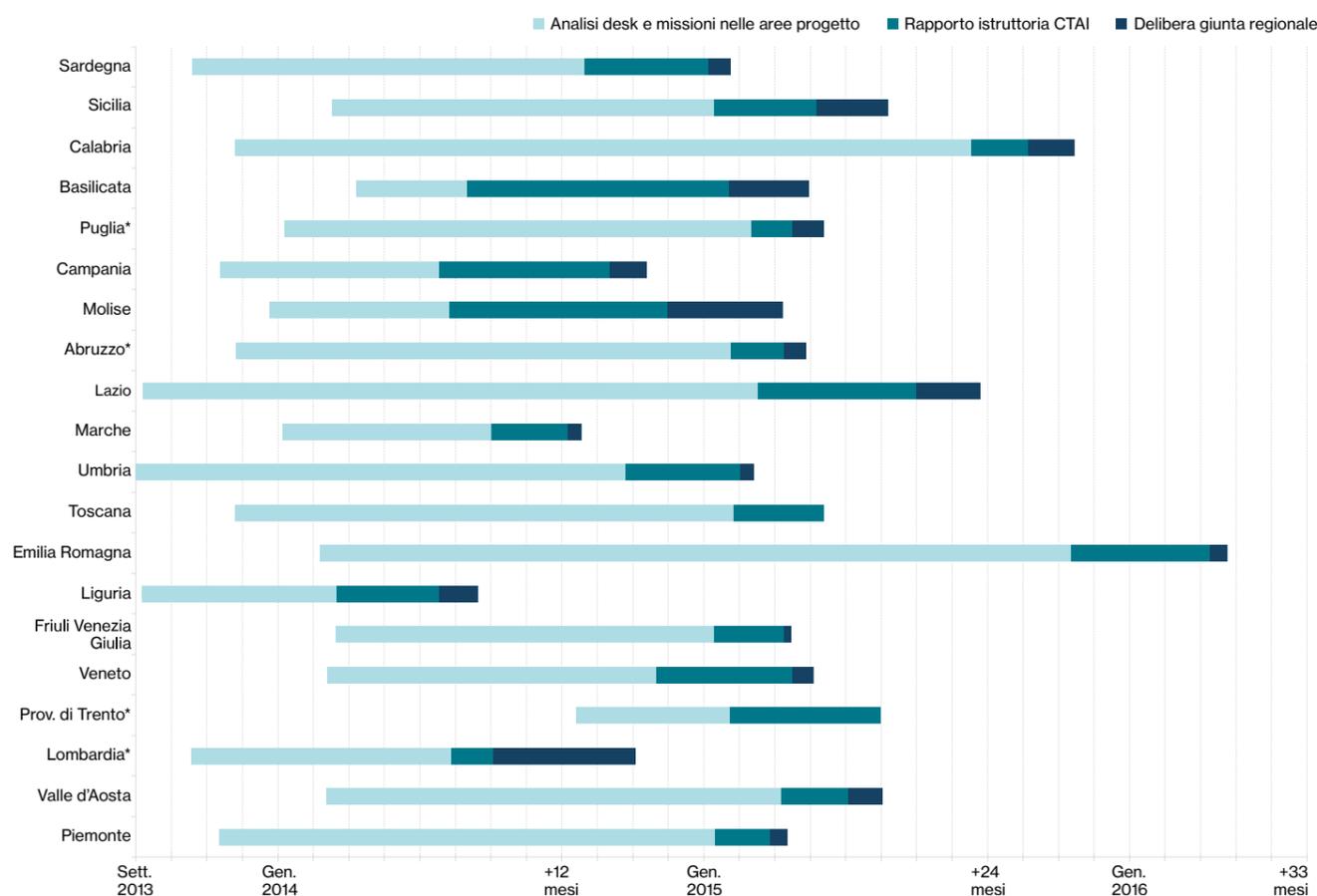


Immagine 10
Tempi di attraversamento per l'individuazione delle aree progetto 2014-2020. Elaborazione propria sulla base dei documenti pubblicati sul sito dell'Agenzia per la Coesione Territoriale.

La differenza nei tempi di individuazione delle aree, tuttavia, trova parte delle sue giustificazioni nel processo stesso utilizzato per la selezione delle aree progetto. In alcuni casi, infatti, le aree non sono state individuate tutte in un unico momento e quindi con un unico rapporto e un'unica delibera, ma attraverso più rapporti e più delibere di giunta. Inoltre, in alcune regioni sono state individuate aree per *step* successivi anche in ragione del loro processo di finanziamento da parte del governo centrale, anch'esso avvenuto in più passaggi come riportato nel paragrafo relativo alla programmazione nazionale e regionale. Nell'immagine relativa ai tempi di realizzazione di queste fasi, si è fatto riferimento solamente ai primi Rapporti e alle prime delibere attraverso le quali è stata individuata almeno un'area progetto. Il punto 0 è riferito alla prima regione ad aver iniziato la prima fase del processo, in questo caso la Regione Umbria.

Un ultimo aspetto rilevante dal punto di vista delle aree progetto, che ha inciso anche sulla loro scelta, è che la SNAI si rivolge in maniera specifica ad associazioni di comuni, che costituiscono il soggetto pubblico di riferimento per la definizione e l'attuazione delle strategie d'area. Da questo punto di vista, è di particolare importanza notare che nei meccanismi attuativi è previsto che i comuni selezionati siano obbligati a dotarsi di un'organizzazione in forma associata per l'erogazione di alcuni servizi fondamentali, così come richiamato nel capitolo 3.1.6 della Sezione 3 dell'Accordo di partenariato 2014-2020. Il requisito associativo ha inciso in modo significativo nella selezione delle aree, in quanto le Regioni hanno spesso selezionato quei territori che, a loro avviso, presentassero alcune caratteristiche di *leadership* e di capacità di governare processi complessi, proprio per non doversi poi trovare a non riuscire a rispettare tale requisito.

Come previsto dalle Linee Guida per il rispetto del requisito associativo¹¹⁰ (CTAI, 2017), il livello minimo da soddisfare è quello della gestione a mezzo convenzione - ai sensi del Testo Unico degli Enti Locali (TUEL) - da parte di almeno il 60/70% dei comuni appartenenti all'area progetto di almeno due tra le funzioni indicate dall'art. 19, comma 1 del Decreto Legge n. 95/2012, convertito con Legge n. 135/2012¹¹¹. Inoltre, per il rispetto del requisito associativo le convenzioni devono prevedere l'istituzione di uffici condivisi dotati di funzioni di coordinamento, a supporto del sindaco referente e dell'assemblea dei sindaci.

La verifica del requisito associativo e il supporto alle singole aree per la sua realizzazione sarà affidato al progetto del Dipartimento della Funzione Pubblica "La Strategia Nazionale per le Aree Interne e nuovi assetti istituzionali", avviato nel 2016 nell'ambito del PON *Governance* e che vedrà il coinvolgimento diretto del Formez PA, allo scopo di definire i processi operativi per l'associazione delle funzioni previste dalle citate Linee guida.

¹¹⁰ Si fa qui riferimento alla versione del 2017, benché il CTAI abbia prodotto anche una prima versione nel 2014. Entrambi i documenti sono reperibili al sito: https://www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2020/07/IL_prerequisito_generale_della_gestione_di_servizi_comunali_nella_Strategia_Nazionale_per_le_Aree_Interne.pdf. Data ultimo accesso: 28.12.2022.

¹¹¹ Le funzioni fondamentali dei comuni sono definite all'interno dell'art. 19 comma 1 del Decreto Legge n. 95/2012 e relativa conversione in Legge n. 135/2012. In particolare: a) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo; b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale; c) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente; d) la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale; e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi; f) l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi; g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione; h) edilizia scolastica, per la parte non attribuita alla competenza delle province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici; i) polizia municipale e polizia amministrativa locale; l) tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali e statistici, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale; l-bis) i servizi in materia statistica. m) l'obbligo associativo riguarda tutte le funzioni esclusa quella indicata dalle lettera l).

3.2.2 Attori, registi e (s)comparsa

È utile a questo punto richiamare quali attori siano coinvolti nella definizione e attuazione della SNAI a partire dal ruolo che i documenti programmatici riconoscono loro. Tale analisi non ha la pretesa di essere esaustiva, vista la quantità di attori che a vario titolo nel tempo sono stati coinvolti nel processo, ma cerca di chiarire il ruolo svolto dai principali soggetti nelle diverse fasi che caratterizzano l'attuazione della SNAI.

Richiamando il documento cardine della Strategia (Barca et al., 2014), il primo tra gli attori rilevanti è rappresentato dal livello di governo centrale, inteso come *“l'insieme di responsabilità centrali che collaborano in maniera congiunta e garantisce un'interlocuzione stabile con le responsabilità regionali e con quelle territoriali intermedie”*. Il compito riconosciuto al Centro - e ai diversi Ministeri coinvolti - è quello di definire e realizzare gli interventi di adeguamento dei servizi e verificare i progetti contenuti nelle strategie d'area. La forma assunta dal centro è quella del Comitato Tecnico Aree Interne (CTAI) citato in precedenza¹¹², il cui riconoscimento formale è avvenuto attraverso la Delibera CIPE n. 9 del 2015. La composizione del CTAI è trasversale ai ministeri e a varie strutture tecniche di natura pubblica, e costituisce la struttura di *governance* della SNAI: in esso confluiscono infatti tutti gli attori centrali che hanno delle responsabilità formali negli ambiti interessati dalla Strategia. Il CTAI, coordinato dal Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei ministri, ha un ruolo nei processi di selezione delle aree, nella definizione delle strategie d'area e nella verifica del rispetto dei cronoprogrammi. Inoltre, esso svolge un'attività di assistenza tecnica a livello centrale, integrando le attività dei diversi attori coinvolti, ed ha il compito di definire i percorsi di selezione delle aree e le successive strategie, coordinandosi con le regioni, i comuni e gli altri soggetti territoriali coinvolti. Il CTAI è in definitiva il soggetto pubblico “esterno ai luoghi” cui viene riconosciuto il ruolo di agire trasversalmente ai diversi ambiti di *policy*, integrando le conoscenze contestuali e quelle esperte, coordinando i diversi attori coinvolti nel processo e facilitando la costruzione delle Strategie da parte dei territori. Il suo ruolo è tuttavia cambiato nel tempo, soprattutto a causa delle vicissitudini politiche e della fragilità degli uffici centrali, fino quasi a sparire del tutto nella programmazione 2021-2027 (Monaco & Sonzognò, 2022). Sono esempi di questo processo il ridimensionamento del suo ruolo a partire dalla metà del 2019, che verrà limitato alla mera fase di progettazione delle Strategie e degli interventi, eliminando quindi il lavoro di facilitazione e accompagnamento sul campo che avrebbe dovuto svolgere nella loro realizzazione.

Ma il ruolo del CTAI è cambiato nel tempo anche a causa delle decisioni - e dell'appoggio - che ciascun governo ha preso relativamente alla SNAI. In particolare, durante il processo di implementazione della SNAI che va dal 2012 al momento di questa analisi (2024) sono cambiati otto governi, di cui due sono stati governi tecnici (Monti e Draghi). Non tutti i governi hanno dato il medesimo peso al Ministero nel quale le politiche territoriali sono incardinate: in alcuni casi la carica è stata assegnata ad interim al capo del governo o a Segretari di Stato come nel caso del Governo Renzi. In altri casi, il ministero ha cambiato il proprio nome, non più centrato sul tema della coesione territoriale ma verso il Sud in modo generale. Questi cambi di governo hanno modificato anche il sostegno alla SNAI: talvolta vista come una politica centrale dell'azione territoriale nazionale, in particolare negli anni di avvio della SNAI, talaltra relegata ad un ruolo ancillare e di scarso interesse per gli stessi Ministri.

Un notevole impulso è comunque stato riconosciuto al Ministro Giuseppe Pro-

¹¹² Il CTAI è un organo coordinato dal Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei ministri ed è composto dall'Agenzia per la coesione territoriale, il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, il Ministero del beni e delle attività culturali e del turismo, il Ministero dell'istruzione, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, l'ANPAL, il Ministero della salute, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie e il Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio dei ministri, l'ANCI-IFEL, il CREA, l'INAP, l'UPI, le Regioni/Province autonome interessate.

venzano durante il Governo Conte II¹¹³, che ha rinnovato l'intervento SNAI anche per la programmazione 2021-2027 ed ha definito ulteriori interventi per i comuni interni, come si vedrà nei prossimi paragrafi. Successivamente, anche la Ministra Mara Carfagna durante il governo tecnico guidato da Mario Draghi ha rinnovato l'impegno relativo alla SNAI, traghettandola nell'avvio della programmazione 2021-2027, il cui avvio era stato nel frattempo ritardato a causa della pandemia da COVID-19. Ma il gruppo promotore della SNAI nel frattempo era venuto meno, e a livello politico le aree interne apparivano sempre più escluse dal dibattito. Questo ha da un lato reso la SNAI un problema squisitamente tecnico e burocratico per il livello nazionale, dall'altro ha permesso un'ulteriore autonomia ai livelli regionali, che a quel punto si sono interfacciati con il CTAI e con i Ministeri che ne facevano parte soprattutto a scopi autorizzativi e raramente dal punto di vista dei contenuti sostanziali. Come notato anche da Cotella e Vitale Brovarone, è anche a causa delle vicissitudini che hanno interessato la SNAI che si è registrato uno scarso interesse pubblico verso la sua attuazione nel dibattito sulla sperimentazione dell'approccio *place-based* in generale, tanto a livello nazionale che europeo (Cotella & Vitale Brovarone, 2020).

Durante questi cambi a capo del Ministero, il ruolo del CTAI è stato spesso riconfigurato e a seconda dei governi il Comitato ha potuto contare su diversi gradi di libertà e su un supporto (tecnico ed economico) non sempre commisurato alle esigenze. Negli oltre dieci anni dall'avvio della Strategia il CTAI ha visto cambiare per ben quattro volte il proprio coordinatore, dove la carica di coordinatore è stata spesso assegnata direttamente dal Ministro stesso talvolta selezionando personale interno al DPS (come durante il Governo Conte I), altre volte tra tecnici appartenenti ad altre amministrazioni (durante il Governo Conte II), altre ancora tra referenti di natura politica (durante il Governo Draghi). Ad oggi, la carica di coordinatore del CTAI sembra essere vacante, ed i soggetti territoriali come quelli centrali non hanno un referente unico con cui interfacciarsi, aspetto che ha causato una certa incertezza sulle modalità operative con cui proseguire gli interventi SNAI da parte del territorio.

Governo	Presidente del Consiglio	Anni	Ministero	Ministro	Coordinatore CTAI
Monti	Mario Monti	nov. 2011 apr. 2013	Coesione Territoriale	Fabrizio Barca	Sabrina Lucatelli
Letta	Enrico Letta	apr. 2013 febb. 2014	Coesione Territoriale	Carlo Trigilia	Sabrina Lucatelli
Renzi	Matteo Renzi	febb. 2014 dic. 2016	Carica non assegnata*	-	Sabrina Lucatelli
Gentiloni	Paolo Gentiloni	dic. 2016 giu. 2018	Coesione Territoriale e Mezzogiorno	Claudio De Vincenti	Sabrina Lucatelli
Conte I	Giuseppe Conte	giu. 2018 sett. 2019	Sud	Barbara Lezzi	Vacante. Assunto da personale DPS (Daniela Labonia)
Conte II		sett. 2019 febb. 2021	Sud e Coesione Territoriale	Giuseppe Provenzano	Francesco Monaco
Draghi	Mario Draghi	febb. 2021 ott. 2022	Sud e Coesione Territoriale	Mara Carfagna	Domenico Gambacorta
Meloni	Giorgia Meloni	ott. 2022 in carica	Affari europei, Sud e politiche di coesione e PNRR	Raffaele Fitto	vacante

* Durante il Governo Renzi la delega alle Politiche alla Coesione è stata assegnata al Segretario di Stato Graziano Delrio. Quest'ultimo, durante il 2015, con l'uscita dal governo del Ministro per le Infrastrutture e Trasporti Maurizio Lupi ne ha rilevato il posto. Il ruolo di Segretario di Stato è stato quindi riassegnato a Claudio De Vincenti.

¹¹³ Il Ministro torna a rimarcare le differenze tra Nord e Sud del paese, in particolare del sistema produttivo, e non solo a quelle tra aree marginali ed aree centrali. Non a caso, il programma politico di Provenzano trova una propria sintesi nel cosiddetto “Piano Sud 2030”, all'interno del quale il tema dei divari territoriali è molto concentrato su quel paradigma, a cui viene solo affiancato quello dei divari tra centri e periferie. Il Piano è visibile sul sito dell'Agenzia per la Coesione Territoriale al seguente link: <https://www.agenziacoesione.gov.it/download/piano-sud-2030-sviluppo-e-coesione-per-litalia/>. Data ultimo accesso: 05.11.2023.

Tabella 2
Elenco dei Ministri e dei Coordinatori CTAI dal 2012 ad oggi. Elaborazione propria.

Per proseguire con gli attori rilevanti, va ora approfondito brevemente il ruolo degli altri livelli di governo. In particolare, quello delle regioni, la cui rilevanza è connessa alla loro gestione dei Programmi Operativi Regionali e dei Programmi di Sviluppo Rurale utili a finanziare le strategie. Le regioni sono il livello di governo con il compito di avviare la selezione delle aree progetto a partire dai criteri condivisi con il CTAI, formalizzandone successivamente la selezione attraverso una delibera regionale. Inoltre, le Regioni hanno competenze sulla programmazione territoriale e su alcuni servizi di base (es. il trasporto pubblico locale) sui quali la SNAI interviene. In quanto enti di governo che gestiscono una parte rilevante dei programmi finanziati attraverso i fondi SIE (FESR, FSE, FEASR e FEAMP), sono le regioni a definire gli obiettivi da perseguire e l'ammontare di risorse che su quei fondi saranno destinati alla realizzazione delle strategie, che potranno essere riservati anche attraverso specifici meccanismi di spesa (ITI, Asse dedicato etc.). La partecipazione delle regioni, tuttavia, a livello nazionale è stata a "geometria variabile". Non tutte le regioni hanno infatti fatto proprio la metodologia proposta da SNAI e in alcuni casi hanno continuato ad operare attraverso logiche *space-blind* nell'allocazione delle risorse (Carrosio, 2022).

Infine, il livello comunale è ritenuto dalla SNAI come l'unità di base dei processi decisionali, a cui però viene riconosciuto un ruolo soprattutto in funzione della loro capacità di agire in forma aggregata all'interno di alleanze stabili (sistemi locali intercomunali). Infatti, la SNAI gli riconosce un ruolo soprattutto se organizzati attraverso una coalizione stabile, che potrà candidarsi ad essere area progetto.

Infine, la Strategia cita le province quali enti di "area vasta" come interlocutore rilevante nell'ottica della *multilevel governance*, soprattutto in funzione di alcune competenze specifiche riconosciute loro dall'ordinamento italiano. In realtà, qualche mese prima della pubblicazione della Strategia - pubblicata nel settembre 2014 - è stata approvata la Legge n. 56/2014 (cd. Legge Delrio), attraverso la quale le Province vengono declassate ad enti di secondo livello e le loro competenze vengono limitate. Tuttavia, pur senza riconoscergli un vero e proprio ruolo vengono citate, anche in ragione dell'incertezza che in quel momento aleggiava rispetto al ruolo che avrebbero rivestito in attuazione di quella riforma¹¹⁴.

Nel quadro del documento della Strategia, quindi, questi sono gli attori che compongono la *governance* degli attori pubblici. Tuttavia, la complessità della *governance* di SNAI non può essere limitata semplicemente agli attori sopracitati, in quanto nelle varie fasi che caratterizzano il suo disegno verranno coinvolti di volta in volta attori diversi che contribuiranno in maniera sostanziale al suo processo di implementazione. Da questo punto di vista, va sottolineato come le assistenze tecniche a vari livelli abbiano influenzato i processi decisionali dai quali è dipesa l'implementazione della SNAI, che di conseguenza devono essere incluse tra gli attori che in questa ricerca vengono ritenuti rilevanti.

Alle attività di assistenza tecnica vengono destinate importanti risorse nell'ambito della SNAI. In particolare, attraverso la Delibera CIPE¹¹⁵ n. 9 del 2015, vengono assegnati 3,98 milioni di euro al Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei ministri per svolgere le attività di selezione delle aree, di programmazione e di definizione delle strategie d'area. Una parte di queste risorse viene assegnata anche all'Agenzia per la coesione territoriale per l'attuazione e la gestione degli Accordi di Programma Quadro¹¹⁶. Successivamente¹¹⁷, altri 3,98 milioni di euro vengono destinati alle medesime

¹¹⁴ Nel corso del 2022, con la proposta di legge sull'autonomia differenziata portata avanti dal Ministro degli Affari regionali e delle autonomie Roberto Calderoli, è prevista la reintroduzione del livello di governo intermedio (NUTS 3). La proposta - che ha riaperto un ampio dibattito a livello nazionale - è oggi (giugno 2023) al vaglio del parlamento.

¹¹⁵ Le Delibere CIPE sono lo strumento attraverso il quale le risorse messe a disposizione dalla Legge di stabilità vengono ad essere assegnate. Tale aspetto verrà maggiormente approfondito nel paragrafo relativo alla programmazione regionale e nazionale.

¹¹⁶ Strumenti attuativi nei quali sono inseriti gli interventi delle singole strategie, approfondite nel paragrafo relativo alla definizione delle strategie d'area.

¹¹⁷ Delibera CIPE n. 43 del 2016.

attività, prevedendo un tetto del 5% dello stesso budget da destinarsi alle spese di assistenza tecnica imputabili al budget allocato per ciascuna area progetto selezionata. Nel 2017 le risorse per AT sono incrementate di altri 1,72 milioni di euro per le stesse attività¹¹⁸. Mentre 0,8 milioni di euro saranno stanziati per attività di valutazione sotto il coordinamento del Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei ministri. Nel 2018 vengono poi stanziati ulteriori 287,7 mila euro per assistenza tecnica¹¹⁹, in particolare per le attività di accompagnamento ai territori all'interno di una apposita convenzione con INVITALIA¹²⁰, ovvero l'Agenzia per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa.

A tutti questi attori a vario titolo coinvolti si aggiunge anche il Formez¹²¹, l'ANCI e la Fondazione IFEL¹²², in particolare per le attività connesse al rispetto del requisito associativo, e l'Istituto Superiore di Formazione e Ricerca per i Trasporti ISFORT¹²³, di cui si avvale il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti per la realizzazione di Linee Guida utili alla definizione dei singoli progetti¹²⁴.

Il tema delle Assistenze tecniche è stato gestito anche a livello regionale e locale, facendo registrare però delle importanti differenze di approccio, nello spazio offerto dalle apposite Linee Guida per la selezione dell'AT pubblicato dal CTAI¹²⁵. Alcune regioni hanno optato per un'assistenza tecnica esterna di supporto alle attività della regione e delle aree progetto. In altri casi, si è proceduto senza assistenze esterne e sono stati gli stessi uffici regionali e locali - in aree e dipartimenti differenti a seconda della regione - ad occuparsi del coordinamento e dell'attuazione della strategia, dalla sua stesura alla redazione dell'APQ e ai successivi interventi.

Tra gli attori maggiormente rilevanti a livello centrale va segnalato il DPS - Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione economica, in quanto parte dei membri del CTAI sono funzionari impiegati al suo interno. Le competenze riconosciute al DPS dalla Strategia sono inizialmente quelle relative alla programmazione e all'attuazione, affidate in questo modo ad un unico soggetto responsabile. Tuttavia, come abbiamo visto, con il DPMC del 15 dicembre 2014 "Disciplina dei compiti e delle attività del Dipartimento per le politiche di coesione" le funzioni precedentemente attribuite al DPS - e il relativo personale - vengono divise tra il Dipartimento per le politiche di coesione (DPCOE), incardinato presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, e la neocostituita Agenzia per la coesione territoriale¹²⁶. Questo passaggio ha ulteriormente frammentato le competenze e i compiti nell'attuazione

¹¹⁸ Delibera CIPE n. 80 del 2017.

¹¹⁹ Delibera CIPE n. 52 del 2018.

¹²⁰ INVITALIA è l'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A. Tra le diverse attività di cui si occupa, opera spesso anche come assistenza tecnica o centrale di committenza per le amministrazioni pubbliche dei diversi livelli di governo.

¹²¹ Il Formez è il Centro servizi, assistenza, studi e formazione per l'ammodernamento delle PA controllata dal Dipartimento della funzione pubblica della presidenza del Consiglio dei Ministri. Fornisce assistenza tecnica e servizi formativi e informativi alle amministrazioni pubbliche.

¹²² ANCI è l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani, svolge attività di rappresentanza dei Comuni nei confronti dello Stato e degli altri soggetti che influenzano le politiche pubbliche. IFEL è una Fondazione di proprietà di ANCI specializzata nello studio della finanza e dell'economia locale, nonché delle politiche europee e nazionali, temi sui quali fornisce assistenza tecnica e formazione.

¹²³ L'ISFORT nasce su iniziativa dell'Ente Fondazione Banca Nazionale delle Comunicazioni e delle Ferrovie dello Stato. La sua mission è quella di favorire lo sviluppo e la gestione dei trasporti attraverso ricerche, assistenza tecnica e formazione.

¹²⁴ Tutti i Ministeri coinvolti hanno realizzato delle linee guida specifiche per la realizzazione dei progetti, ma solo il MIT si è avvalso dell'assistenza tecnica di ISFORT. Le linee guida sono reperibili al seguente link: <https://www.agenziacoesione.gov.it/strategia-nazionale-aree-interne/strategia-nazionale-aree-interne-le-linee-guida-delle-amministrazioni-centrali/> Data ultimo accesso: 29.12.2022.

¹²⁵ Il documento è disponibile al seguente link: https://www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2020/07/Orientamenti_Assistenza_tecnica.pdf Data ultimo accesso: 28.12.2022.

¹²⁶ Il documento della Strategia viene pubblicato come "Materiale UVAL", ovvero dell'Unità di Valutazione degli investimenti pubblici alle dirette dipendenze del Capo del DPS, guidato dal 1998 al 2006 dallo stesso Fabrizio Barca, poi diventato Dirigente Generale del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

della SNAI, in quanto il soggetto pubblico all'interno del quale si era sviluppato il progetto della Strategia viene ad essere diviso in due attori separati. Agenzia che, peraltro, è stata sciolta nel 2023 secondo quanto disposto dal D.L. n. 13/2023.

A tutti questi attori si aggiungono in ogni caso gli attori del livello regionale e locale, non necessariamente di natura pubblica, che in modo specifico a seconda delle regioni e delle aree progetto hanno avuto ruoli importanti e determinanti sugli esiti delle singole strategie. Questo paragrafo si concentra però sullo studio della SNAI come *policy* nazionale, pertanto l'attenzione è rivolta in particolare agli attori sopracitati. I due affondi regionali dei prossimi capitoli permetteranno poi di entrare con maggior dettaglio anche negli altri attori che hanno partecipato alla SNAI.

3.2.3 Gli interventi SNAI nella programmazione nazionale

La SNAI nasce con il duplice obiettivo di adeguare la qualità dei servizi di cittadinanza nelle aree interne del paese e, parallelamente, costruire opportunità di sviluppo locale capaci di liberare le risorse latenti di quei contesti. Questo duplice obiettivo può però essere percorso solo attraverso l'integrazione di più fonti finanziarie, in particolare a causa dell'impossibilità di finanziare interventi ordinari e relativi ai servizi di base attraverso i Fondi strutturali per evitare il cd. effetto sostituzione. Le risorse nazionale vengono stanziare alla SNAI da parte del governo centrale attraverso le Leggi di Stabilità, nelle quali vengono riservate risorse per finanziare il primo obiettivo (quello della realizzazione dei servizi), mentre le risorse provenienti dai fondi SIE o dai finanziamenti territoriali sono invece destinate al secondo obiettivo (realizzare progetti di sviluppo).

Gli interventi sui servizi di cittadinanza sono stati quindi finanziati da diverse Leggi di Stabilità a partire dall'esercizio 2014, per complessivi 591,2 milioni di euro a valere sulle risorse del c.d. Fondo IGRUE, ovvero il Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie istituito attraverso l'art. 5 della Legge n. 183/1987. Le risorse di tale fondo vengono messe a disposizione nel quadro dei compiti affidati al Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica¹²⁷ (CIPE). Pertanto, alle risorse per la SNAI individuate negli anni dalla Legge di stabilità sono state seguite dagli stanziamenti specifici definiti all'interno di singole delibere CIPE. In tutto, le Leggi di Stabilità hanno stanziato:

- 90 milioni di euro attraverso la Legge n. 147/2013, art. 1 commi 13-17 (Legge di stabilità 2014);
- 90 milioni di euro attraverso la Legge n. 190/2014, art. 1 comma 674 (Legge di stabilità 2015);
- 10 milioni di euro attraverso la Legge n. 208/2015, art. 1 comma 811 (Legge di stabilità 2016);
- 91,18 milioni di euro attraverso la Legge n. 205/2017, art. 1 commi 895-896 (Legge di stabilità 2018);
- 200 milioni di euro attraverso la Legge n. 160/2019, art. 1 comma 314 (Legge di bilancio 2020).
- 110 milioni di euro attraverso il Decreto legge n. 104/2020, art. 28.

Ai primi quattro di questi stanziamenti sono seguite altrettante delibere CIPE, volte appunto a specificare la destinazione territoriale delle risorse nelle aree progetto che nel frattempo erano state individuate. In particolare, le delibere CIPE sono:

- Delibera CIPE n. 9 del 28 gennaio 2015 che ripartisce i 90 milioni di euro

¹²⁷ Dal 1° gennaio 2021 il CIPE è diventato il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica e lo Sviluppo Sostenibile (CIPESS).

della Legge di stabilità 2014 nelle prime 23 aree progetto, destinando circa 3,74 milioni di euro ciascuna. Inoltre, vengono destinati 3,98 milioni di euro all'Agenzia per la Coesione e al Dipartimento per le politiche di Coesione (DPCOE) per assistenza tecnica e rafforzamento amministrativo. Nella stessa delibera, il CIPE approva anche lo schema di *governance* della SNAI, affidando formalmente il ruolo di coordinatore tecnico al CTAI, e introduce l'APQ quale strumento attuativo di cooperazione istituzionale;

- Delibera CIPE n. 43 del 10 agosto 2016 che ripartisce gli ulteriori 90 milioni di euro della Legge di stabilità 2015 ad altre 23 aree progetto, destinando a ciascuna di queste la somma di circa 3,74 milioni di euro oltre a 3,98 milioni di euro per l'assistenza tecnica. I termini di scadenza per la sottoscrizione degli APQ vengono determinati al 30 settembre 2017;
- Delibera CIPE n. 80 del 7 agosto 2017 che ripartisce i 10 milioni di euro stanziati dalla Legge di stabilità 2016. 7,48 milioni di euro per finanziare due aree, rispettivamente nelle regioni Marche ed Umbria, ricomprese nel cratere sismico di cui al D.L. n. 189/2016 e s.m.i. Vengono inoltre stanziati 1,72 milioni di euro per assistenza tecnica e 0,8 milioni di euro per attività di valutazione. Infine, i termini di scadenza per la sottoscrizione degli APQ vengono rispettivamente rideterminati al 28 febbraio 2018 e al 31 dicembre 2018, a seconda della data di finanziamento dell'area progetto;
- Delibera CIPE n. 52 del 25 ottobre 2018 che ripartisce gli ulteriori 91,18 milioni di euro alle ultime 24 aree che ancora non erano state finanziate destinando rispettivamente circa 3,76 milioni di euro ciascuna. Dei 91,18 milioni, 652,8 mila euro sono destinati a finanziare le aree del sisma, portando quindi il totale destinato alle aree progetto a 90,24 milioni di euro circa. Infine, 287,7 mila euro vengono destinati ad attività di assistenza tecnica.

In totale, gli stanziamenti a valere sulle risorse nazionali della Legge di stabilità 2014, 2015, 2016 e 2018 volti a finanziare interventi sui servizi di cittadinanza ammontano a 281,18 milioni di euro, dove i primi quattro stanziamenti hanno garantito la copertura finanziaria delle prime 72 aree progetto dell'intervento SNAI nel periodo programmatorio 2014-2020.

	2015	2016	2017	2018
Risorse stanziare con	L. n. 147/2013	L. n. 190/2014	L. n. 208/2015	L. n. 205/2017
Delibera CIPE	09/2015	43/2016	80/2017	52/2018
N. aree finanziate	23	23	2	24
Finanziamento aree Fondo IGRUE	86.020.000 €	86.020.000 €	7.480.000 €	90.892.300 €
Assistenza tecnica	3.980.000 €	3.980.000 €	1.720.000 €	287.700 €
Valutazione	-	-	800.000 €	-
Totale	90.000.000 €	90.000.000 €	10.000.000 €	91.180.000 €

Tabella 3
Finanziamento delle prime 72 aree SNAI. Elaborazione propria a partire da Leggi di Stabilità e delibere CIPE.

Allo scopo di consolidare l'intervento SNAI, nel 2020 sono stati stanziati ulteriori 200 milioni di euro (Legge di stabilità 2020) grazie al rilancio operato da parte del Ministro per il Sud e la Coesione Territoriale del Governo Conte II Giuseppe Provenzano. La Legge di stabilità 2020 proietta la SNAI nelle annualità 2021, 2022 e 2023, in quanto prevede risorse da erogare per ciascuna di queste annualità. Parimenti, il Decreto Legge n. 104/2020 - convertito con modificazioni dalla Legge n. 126/2020 - all'art. 28 prevede l'incremento di 10 milioni delle risorse già stanziare a valere sul Fondo IGRUE, mentre altri 100 milioni a valere

sul Fondo Sviluppo e Coesione (FSC) 2014-2020 nell'annualità 2021, per un totale complessivo di 310 milioni di euro.

Questi stanziamenti per essere spesi devono essere tradotti in stanziamenti operativi all'interno delle delibere CIPESS, che ad oggi non coinvolgono ancora il complesso delle risorse stanziato attraverso le norme citate. Di conseguenza, il quadro attuale è che dei 310 milioni, 100 milioni sono stati destinati a prevenire gli incendi boschivi svincolati dalle aree progetto sul territorio nazionale. Altri 21,6 milioni sono stati divisi tra le 72 aree progetto della programmazione 2014-2020 (300 mila euro ad area); 172 milioni sono destinati alle 43 nuove aree (4 milioni di euro ad area) per la programmazione 2021-2027; 11,4 milioni di euro sono stati destinati al progetto speciale "Isole minori" e 5 milioni per l'assistenza tecnica. In particolare, il quadro delle Delibere CIPESS ha riguardato:

- Delibera CIPESS n. 8 del 14 aprile 2022 finanzia le 72 aree della programmazione 2014-2020 per un totale di 39,8 milioni di euro. Assegna all'Agenzia per la Coesione altri 200 mila euro per attività di assistenza tecnica e altri 20 milioni di euro per la prevenzione di incendi boschivi per un totale di 20 milioni;
- Delibera CIPESS n. 41 del 2 agosto 2022 con la quale vengono stanziati 21,6 milioni di euro alle 72 aree della programmazione 2014-2020 e 172 milioni di euro per le 43 nuove aree, nel frattempo in fase di selezione da parte delle regioni. Infine, 5 milioni di euro vengono destinati ad attività di assistenza tecnica;
- Delibera CIPESS n. 42/2022 finanzia in particolare le isole minori appartenenti alle aree interne, ovvero 35 comuni per un totale di 11,4 milioni di euro.

Trattandosi di attività ancora in corso, il totale rappresentato nella Tabella 4 è quanto lo Stato ha messo a disposizione per le aree interne nelle annualità dal 2020 al 2023 tramite le Delibere CIPESS- Come abbiamo detto, per il momento esse riguardano solo una parte del totale delle risorse messe a disposizione dalle Leggi di stabilità, non essendo ancora presenti i 40 milioni di euro stanziati dalla Legge n. 160/2019 che porteranno il totale complessivo della tabella a 310 milioni.

Tabella 4
Rafforzamento
SNAI nel 2020 e
stanziamenti per le
43 nuove aree nella
programmazione
2021-2027.
Elaborazione
propria a partire
da informazioni
del Dipartimento
politiche per la
coesione.

	2022		
	L. n. 160/2019	D.L. n. 104/2020 L. n. 160/2019	D.L. n. 104/2020 L. n. 160/2019
Risorse stanziato con			
Delibera CIPESS	8/2022	41/2022	42/2022
Numero di aree finanziate	-	43+72	35 comuni
Finanziamento aree 14-20	-	21.600.000 €	-
Finanziamento aree 2021-2027	-	172.000.000 €	-
Assistenza tecnica	200.000 €	5.000.000 €	-
Valutazione	-	-	-
Programma "Isole minori"	-	-	11.400.000 €
Prevenzione incendi boschivi	39.800.000 €	-	-
Altri interventi	20.000.000 €	-	-
Totale	60.000.000 €	198.600.000 €	11.400.000 €

	2015	2016	2017	2018	2020-23	Totale SNAI
Aree finanziate	23	23	2	24	43	115
Finanziamento aree	86.020.000 €	86.020.000 €	7.480.000 €	90.892.300 €	193.600.000 €	462.880.000 €
Assistenza tecnica	3.980.000 €	3.980.000 €	1.720.000 €	287.700 €	5.000.000 €	16.100.000 €
Valutazione	-	-	800.000 €	-	-	800.000 €
Altro	-	-	-	-	111.400.000 €	111.400.000 €
Totale	90.000.000 €	90.000.000 €	10.000.000 €	91.180.000 €	310.000.000 €	591.180.000 €

Il totale complessivo delle risorse investite dal governo nazionale ammonta in definitiva a 591,18 milioni di euro, di cui 491,18 a valere sul Fondo IGRUE e 100 milioni a valere invece sul Fondo Sviluppo e Coesione (FSC).

La selezione delle aree ed i relativi stanziamenti sono quindi proceduti per fasi, dove le Delibere CIPE sono andate a dettagliare la destinazione specifica delle risorse messe a disposizione dalle Leggi di Stabilità. Per questo motivo, tra gli addetti ai lavori, si è soliti riferirsi alle aree progetto come aree di prima, seconda, terza e quarta generazione, riferendosi in questo modo alle quattro delibere CIPE attraverso le quali sono state di volta in volta finanziate. Le aree di prima generazione, finanziate attraverso delibera CIPE n. 9 del 2015, vengono anche definite nei vari documenti di lavoro del CTAI e degli altri attori coinvolti come "aree pilota".

Quello che qui interessa sottolineare, oltre alla dimensione economica nazionale della SNAI, è il processo estremamente complesso e frammentato attraverso il quale il governo italiano ha inserito la SNAI nel proprio quadro programmatico. A livello nazionale la programmazione è quindi avvenuta in diversi momenti e con diverse declinazioni, dove erano chiari gli strumenti e gli stanziamenti della Legge di Stabilità, ma dove era al tempo stesso necessario un coordinamento nazionale che tenesse conto degli sfasamenti di processo delle singole regioni per erogare le risorse alle singole aree progetto (che vengono espressamente citate all'interno delle Delibere).

3.2.4 Gli interventi SNAI nella programmazione regionale

Mentre il CTAI era impegnato nella classificazione e selezione delle aree, il governo ad inserire la SNAI nel proprio quadro programmatico, era anche in corso anche la definizione della programmazione della politica di coesione da parte delle singole regioni. Gli interventi che sarebbero poi rientrati nella SNAI, in particolare quelli relativi agli obiettivi connessi allo sviluppo locale, dovevano quindi essere inseriti all'interno di quella programmazione. Il quadro finanziario e regolamentare per il finanziamento di buona parte degli interventi SNAI è rappresentato infatti dalla programmazione regionale dei Fondi strutturali 2014-2020.

Come già richiamato nel capitolo 2, gli interventi finanziati attraverso la politica di coesione prevedono un cofinanziamento da parte dello Stato membro, allo scopo di non generare effetti sostitutivi delle risorse europee a quelle nazionali e regionali. Di queste risorse ci siamo occupati nel paragrafo precedente. Per quanto riguarda invece le altre risorse, le coperture derivano dalla programmazione delle singole regioni. Una programmazione che, in particolare per il FESR e per il FSE, ha dovuto tener conto degli interventi che sarebbero stati definiti attraverso la SNAI al fine di prevedere nei rispettivi POR delle misure e delle linee di finanziamento.

Tabella 5
Totale degli
stanziamenti
nazionali relativi
alla Strategia
Nazionale per le
Aree Interne.

Tuttavia, benché la SNAI nasca nell'alveo della politica di coesione, essa non è del tutto integrata con le singole programmazioni regionali. Infatti, anche se la SNAI è stata inserita nell'Accordo di Partenariato, le fasi istruttorie necessarie alla selezione delle aree hanno creato alcune difficoltà nell'inserire gli interventi all'interno dei documenti programmatici regionali. Quando sono iniziati i lavori della SNAI le Autorità di Gestione¹²⁸ (AdG) in molti casi stavano chiudendo o avevano già chiuso i POR a valle di un percorso negoziale e di coinvolgimento del partenariato utile a definire gli assi prioritari e le linee di intervento. In special modo nelle regioni che si trovavano più avanti nel percorso di definizione dei POR, gli interventi SNAI sono stati quindi inseriti ex-post all'interno dei Programmi Operativi. Vale a dire, sono stati inseriti "a forza" in un quadro programmatico già definito e che individuava degli assi e delle priorità regionali specifiche senza tener conto delle priorità di intervento specifiche della SNAI in quella regione, ovvero senza tener conto di quelli che sarebbero poi stati gli interventi effettivamente finanziati perché previsti dalle Strategie delle aree progetto (che in quel momento ancora non esistevano, in quanto le aree progetto erano appena state individuate e non avevano iniziato a lavorarci).

La definizione dei singoli POR da parte delle regioni, coerentemente con il Regolamento (UE) n. 1303/2013 e il Regolamento (UE) n. 1301/2013, prevede un processo di costruzione che inizia con il confronto con il territorio e gli attori rilevanti, ed è seguito poi dalla stesura effettiva del Programma. Per la programmazione 2014-2020 questo processo è iniziato a valle dell'approvazione dell'Accordo di Partenariato avvenuta il 29 ottobre 2014 con Decisione C(2014) 8021. I POR sono documenti di programmazione costruiti sulla base di Assi prioritari di intervento, all'interno dei quali vengono definite priorità di investimento e obiettivi specifici da raggiungere in determinati ambiti di *policy*. Per permettere il finanziamento integrato di interventi all'interno di un'unica strategia d'area, esistono i cd. assi urbani e territoriali. Questi assi sono inseriti all'interno di singoli POR e sono costruiti per permettere di attingere alle risorse a prescindere dai temi di cui trattano i progetti, che possono essere di natura anche molto diversa. Tale prassi è stata ampiamente adottata nei Programmi Operativi Regionali in tutte le regioni d'Italia. Tuttavia, quando l'esigenza di inserire SNAI nella programmazione regionale dei Fondi SIE si è resa evidente, spesso gli Assi e gli obiettivi dei POR erano già stati definiti, ed era già stata definita anche la ripartizione delle risorse finanziarie. Di conseguenza, lo schema delle possibilità di finanziamento del territorio attraverso i POR in alcune regioni era già stato definito, talvolta senza un forte disallineamento con quanto avrebbe poi dovuto essere realizzando con la SNAI.

In molti casi quindi il *timing* con cui da un lato venivano selezionate le aree progetto, mentre dall'altro venivano adottati i POR a valle del negoziato con la Commissione europea¹²⁹ ha creato disallineamenti derivanti dalle diverse scadenze di ciascuno di questi processi, che hanno portato a snaturare talvolta l'approccio di *policy* stesso. Si consideri, inoltre, che le delibere regionali spesso non individuano tutte le aree che saranno poi ricomprese all'interno della Strategia, bensì solamente le prime per le quali si è giunti ad una convergenza tra i vari attori coinvolti, creando ulteriori disallineamenti tra le possibilità di finanziamento e le esigenze scaturite dalla co-progettazione.

¹²⁸ Le Autorità di Gestione sono gli organismi designati dallo Stato per la gestione e l'attuazione di ciascun Programma Operativo Regionale (POR).

¹²⁹ Successivamente alla definizione dei POR viene avviata una fase di negoziato tra l'ente regionale e l'UE, dove ciascuna regione ha trasmesso una versione del proprio Programma Operativo alla Commissione europea, la quale propone integrazioni e revisioni prima dell'approvazione definitiva attraverso una propria Decisione.

Regione	Individuazione aree SNAI con Delibera Regionale		Adozione FESR con Decisione CE		Adozione FSE con Decisione CE	
	Atto	Data	Atto	Data	Atto	Data
Piemonte	DGR n. 21-1251	30.03.2015	C(2015) 922	12.02.2015	C(2014) 9914	12.12.2014
Valle d'Aosta	DGR n. 2253	18.06.2015	C(2015) 907	12.02.2015	C(2014) 9921	12.12.2014
Lombardia*	DGR n. X/2672	21.11.2014	C(2015) 923	12.02.2015	C(2014) 10098	17.12.2014
Provincia Trento*	DGR n. 500	30.03.2015	C(2015) 905	12.02.2015	C(2014) 9884	17.12.2014
Veneto	DGR n. 563	21.04.2015	C(2015) 5903	17.08.2015	C(2014) 9751	12.12.2014
Friuli-Venezia Giulia	DGR n. 597	02.04.2015	C(2015) 4814	14.07.2015	C(2014) 9883	17.12.2014
Liguria	DGR n. 859	11.07.2014	C(2015) 927	12.02.2015	C(2014) 9752	12.12.2014
Emilia Romagna	DGR n. 473	04.04.2016	C(2015) 928	12.02.2015	C(2014) 9750	12.12.2014
Toscana	DGR n. 314	23.03.2015	C(2015) 930	12.02.2015	C(2014) 9913	12.12.2014
Umbria	DGR n. 213	02.03.2015	C(2015) 929	12.02.2015	C(2014) 9916	12.12.2014
Marche	DGR n. 1126	06.10.2014	C(2015) 926	12.02.2015	C(2014) 10094	17.12.2014
Lazio	DGR n. 466	09.09.2015	C(2015) 924	12.02.2015	C(2014) 9799	12.12.2014
Abruzzo	DGR n. 290	14.04.2015	C(2015) 5818	13.08.2015	C(2014) 10099	17.12.2014
Molise**	DGR n. 140	26.03.2015	C(2015) 4999	14.07.2015	C(2015) 4999	14.07.2015
Campania	DGR n. 600	01.12.2014	C(2015) 8578	01.12.2015	C(2015) 5085	20.07.2015
Puglia* **	DGR n. 870	29.04.2015	C(2015) 5854	13.08.2015	C(2015) 5854	13.08.2015
Basilicata	DGR n. 489	17.04.2015	C(2015) 5901	17.08.2015	C(2014) 9882	17.12.2014
Calabria**	DGR n. 490	27.11.2015	C(2015)7227	20.10.2015	C(2015)7227	20.10.2015
Sicilia	DGR n. 162	22.06.2015	C(2015)5904	17.08.2015	C(2014) 10088	17.12.2014
Sardegna	DGR n. 6/13	10.02.2015	C(2015) 4926	14.07.2015	C(2014) 10096	17.12.2014

Tabella 6

Confronto tra l'individuazione delle aree SNAI e l'approvazione dei Programmi Operativi. In molti casi, il tempo tra l'individuazione delle aree e l'approvazione dei Programmi si sovrappone. Elaborazione propria. Nella tabella si fa riferimento alle delibere regionali attraverso le quali è stata selezionata almeno un'area.

* Regioni in cui le aree progetto sono state individuate con più delibere. Viene qui riportata solamente la prima area.

** Programma multifondo, ovvero un unico programma finanziato dai fondi FESR e FSE.

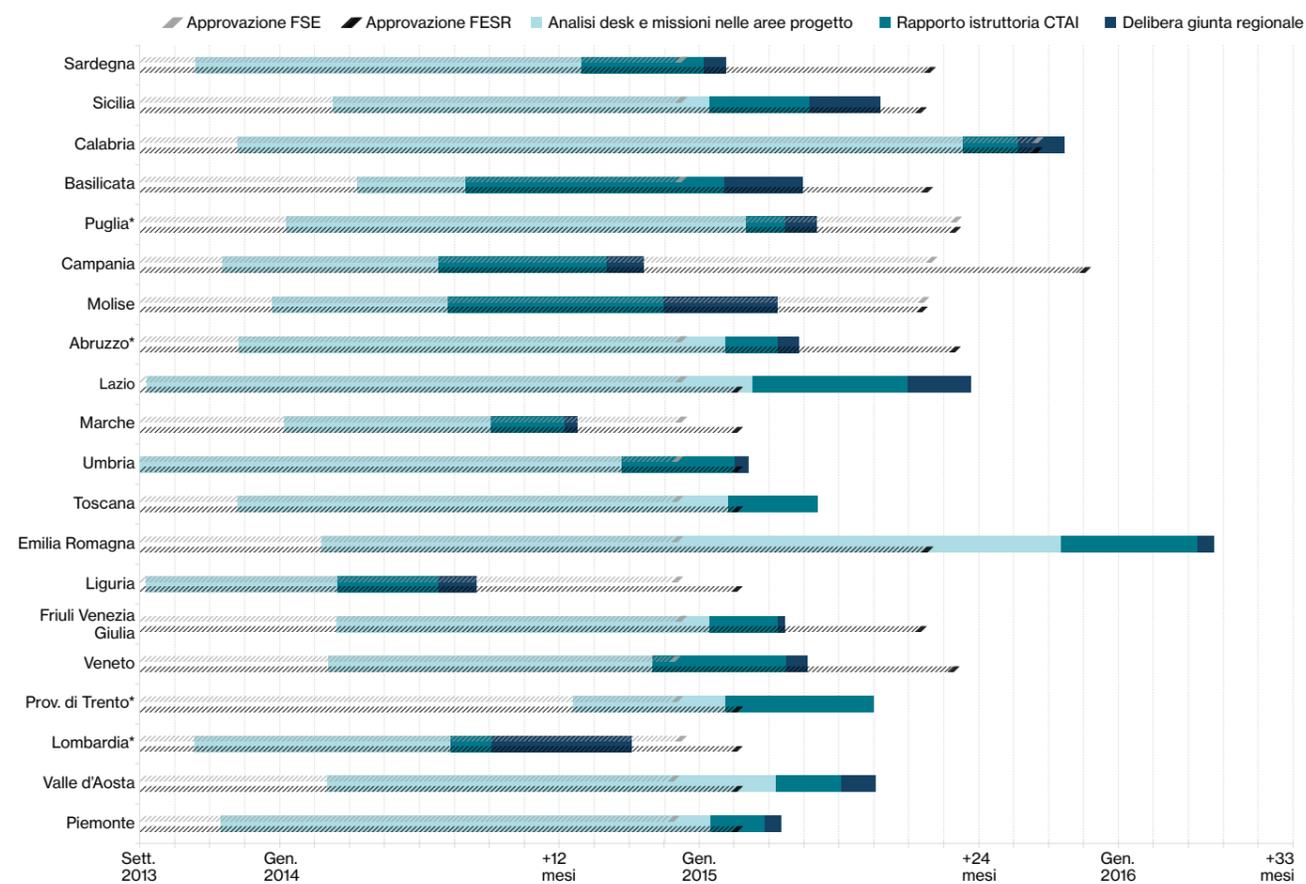


Immagine 11
 Tempi di attraversamento per l'individuazione delle aree progetto 2014-2020 e approvazione dei POR regionali. Elaborazione propria a partire dai singoli POR approvati da parte della Commissione europea.

Nelle regioni in cui la SNAI non era stata prevista all'interno dei Programmi attraverso assi specifici, si è quindi dovuto operare bloccando una parte delle risorse finanziarie nell'ambito di quelli che sembravano poter essere gli Assi e gli obiettivi nei quali avrebbero poi potuto essere finanziati gli interventi SNAI. In quel momento, però, gli interventi specifici di ciascuna strategia non erano ancora stati definiti, in quanto l'attuazione della SNAI prevedeva un processo di co-progettazione con gli attori locali dai quali sarebbe poi scaturita la Strategia completa degli interventi da realizzare. Di conseguenza, in alcune regioni ci si è trovati a dover costruire le Strategie d'area sulla base delle possibilità di finanziamento offerte dai POR, che non era possibile modificare, anche se queste non corrispondevano alle esigenze dell'area progetto ed era in antitesi con quanto previsto dall'approccio *place-based*. In sintesi, le regioni in cui i POR erano già molto avanti, nel momento in cui gli interventi SNAI sono stati inseriti nei Programmi Operativi, non potendo conoscere gli interventi che sarebbero stati finanziati in quanto sarebbero dovuti scaturire dalla co-progettazione con gli attori delle aree selezionate, hanno dovuto riservare un ammontare di risorse sugli assi che presumibilmente sarebbero stati interessati all'interno dei propri Programmi Operativi.

3.2.5 Gli strumenti per la definizione delle strategie d'area

Come è stato approfondito precedentemente, il processo di selezione delle aree progetto prevedeva una selezione preventiva dei territori candidabili attraverso una fase istruttoria, al termine della quale una delibera regionale designava le aree progetto.

Una volta individuate le aree progetto, ciascuna di esse procedeva alla definizione di una Strategia d'area, ovvero un piano d'azione nel quale individuare i bisogni e gli obiettivi condivisi dal territorio in modo da poter definire le azioni necessarie per raggiungerli, facendo leva sullo specifico capitale territoriale di quell'area (CTAI, 2014). Le diverse aree sono quindi chiamate a realizzare la propria Strategia sulla base delle indicazioni comuni fornite dal CTAI, al fine di definire il quadro strategico per l'attuazione degli interventi contenuti nel successivo Accordo di Programma Quadro (APQ). La Strategia ha anche lo scopo di comunicare ai cittadini le azioni intraprese per conseguire i risultati attesi, evidenziando come questi possano contribuire ad invertire lo scenario tendenziale nel quale, in linea generale, si acuiscono i fenomeni di spopolamento e perdita di servizi.

Il processo di formulazione di ciascuna Strategia avviene attraverso la co-progettazione, ovvero una progettazione aperta ai saperi diffusi sul territorio sia per la definizione del quadro strategico che per i successivi interventi. Un metodo che quindi ha previsto una fase di *scouting* utile a coinvolgere diversi attori territoriali e non - centri di ricerca, imprese, associazioni e cittadini singoli o organizzati - in linea con i postulati della SNAI (Carrosio, 2022; Carrosio et al., 2018; Lucatelli et al., 2022). In questo aspetto, secondo gli autori della Strategia (Barca et al., 2014), il CTAI assumeva il ruolo di innescare il cambiamento coniugando conoscenze contestuali e conoscenze esperte. Per supportare questo lavoro, il CTAI disponeva di alcuni referenti regionali, ovvero esperti assunti da parte del livello centrale incaricati di seguire la fase di scouting e co-progettazione delle singole aree, cercando di rompere eventuali dinamiche di *governance* locale non funzionale allo sviluppo della Strategia e di rendere aperto il processo della sua definizione.

Come definito nei documenti di lavoro (CTAI, 2014), la formulazione di ciascuna strategia di sviluppo deve avvenire attraverso la formulazione di alcuni specifici

documenti da parte degli attori coinvolti. Lo scopo è quello di far intraprendere a uno specifico territorio, rappresentato da una “compagine locale”, un percorso strutturato volto alla definizione di una Strategia condivisa.

Tale percorso avviene attraverso quattro punti fondamentali:

- **bozza di strategia:** elaborata sulla base dall'individuazione formale dell'area attraverso la nomina di un Sindaco quale referente d'area, ovvero il soggetto capofila dell'intera compagine territoriale. A partire dal Rapporto di istruttoria del CTAI, attraverso dei *focus group* o altre metodologie, si procede alla discussione con soggetti pubblici, associazioni, cittadini, imprenditori nonché centri di competenza locali (AUSL, distretti scolastici, GAL etc.) al fine di ricavare una *Bozza di idee per la discussione* da inviare al CTAI e alla Regione. Nella bozza si individua un'idea guida e un ambito di intervento prioritario funzionale alla realizzazione della Strategia;
- **preliminare alla definizione della strategia:** evoluzione dalla bozza, elaborata a livello territoriale, il referente dell'area, il CTAI e la Regione procederanno alla definizione del preliminare verificando la coerenza delle azioni proposte con quelle regionali e nazionali, si definiranno i risultati attesi e i tempi entro i quali conseguirli;
- **sulla base del preliminare, viene dato avvio alla fase di co-progettazione¹³⁰:** in questa fase, di concerto tra Regione e CTAI, si realizza lo scouting degli attori chiave e dei soggetti rilevanti attraverso missioni sul campo da parte dei progettisti SNAI. Non vi è una vera e propria metodologia su come questo processo debba avvenire, ma in generale vengono organizzati *focus group*, *world café*, *metaplan* all'interno di un percorso volto a definire gli orizzonti di sviluppo del territorio, anche lontani dalle narrative dominanti. In questa fase viene verificata inoltre la fattibilità e la coerenza degli interventi anche attraverso l'immissione di competenze specifiche, si definiscono i criteri di valutazione, le risorse finanziarie necessarie e i tempi per realizzarli. Il risultato è la redazione di una Strategia d'area, che contiene la perimetrazione dell'area prescelta e la sua architettura istituzionale, comprensiva del rispetto del pre-requisito associativo. All'interno della Strategia devono essere poi riportate le condizioni iniziali e le tendenze evolutive senza intervento, allo scopo di giustificare le scelte fatte. Infine, deve essere delineato lo scenario desiderato, comprensivo quindi dei risultati attesi, degli indicatori per misurarli e delle azioni da realizzare¹³¹;
- **strategia d'area:** la Strategia formalizza le tre fasi precedenti in un unico documento. Con l'approvazione della Strategia, l'area procedere alla redazione delle schede progetto, ovvero dei format-tipo contenenti informazioni di massima relativi ai progetti da realizzare di cui si compone l'APQ, ovvero lo strumento attuativo della Strategia d'area. Nella strategia d'area vengono inoltre definiti gli indicatori di risultato, nel quadro degli indicatori comuni dell'UE, specificando i *target* a cui la realizzazione degli interventi deve raggiungere¹³².

Ciascuno di questi documenti, dovrà essere successivamente approvato da parte del CTAI e dalla rispettiva amministrazione regionale.

¹³⁰ È soprattutto in questa fase che avviene il coinvolgimento della comunità locale, aspetto sul quale il CTAI ha lasciato spazio di sperimentazione ai territori (Leonetti, 2019; Tantillo, 2015; Zabattino, 2021).

¹³¹ Si segnala il forte orientamento ai risultati della Strategia, derivante in particolare dall'impostazione della metodologia condivisa già in sede di Accordo di Partenariato e poi ripreso nei documenti metodologici. Si veda in particolare il documento CTAI relativo agli indicatori di risultato (CTAI, 2015).

¹³² Il tema degli indicatori di risultato e dell'individuazione dei *target* è rilevante sia per l'innovazione che porta con sé nel quadro delle politiche territoriali, sia perché utile a capire l'impostazione della *policy design*, sul quale torneremo più avanti, di ispirazione manageriale.



Questo processo, che ha coinvolto un elevato numero di attori a livello locale nonché le amministrazioni regionali e centrali, è stato per lungo tempo al centro delle critiche della SNAI da parte degli addetti ai lavori. Infatti, i tempi di attraversamento, ovvero il tempo necessario per passare da una fase all'altra, si sono protratti più di quanto inizialmente si era preventivato.

In verità, la SNAI non aveva dato dei tempi entro i quali si sarebbero dovute chiudere le varie fasi, e ci si rimette in questo senso alle tempistiche riportate all'interno delle Delibere CIPE.

- La Delibera CIPE n. 9/2015 riportava il 30 marzo 2015 come il termine ultimo per l'individuazione delle 23 aree pilota, fissando al 30 settembre 2015 il termine entro il quale le suddette aree avrebbero dovuto chiudere i relativi APQ. Anche all'interno delle Linee Guida (CTAI, 2014), viene specificato che per la prima selezione di aree progetto il processo di redazione della strategia sarebbe stato velocizzato, al fine probabilmente di dare avvio ai lavori il prima possibile. Per queste aree, si prevede quindi un periodo di 6 mesi per la realizzazione delle quattro fasi sopra richiamate;
- La Delibera CIPE n. 43/2016 riporta invece la data del 30 settembre 2016 come quella entro la quale selezionare le nuove aree progetto, stabilendo il termine per la sottoscrizione dei relativi APQ nel 30 settembre del 2017, dando quindi 12 mesi totali di tempo per la realizzazione delle quattro fasi necessarie, 6 mesi in più di quanto fatto con le aree pilota della precedente Delibera;
- La Delibera CIPE n. 80/2017 ridetermina i tempi inizialmente stabiliti dalle due delibere precedenti, dove il 30 settembre 2015 e il 30 settembre 2017 vengono ad essere stabiliti al 28 febbraio 2018 e al 31 dicembre 2018 e viene meno l'obbligatorietà di un atto negoziale tra regione/provincia autonoma e la rappresentanza dei comuni preventiva alla firma dell'APQ previsto dalla delibera CIPE n. 9/2015.

Immagine 12
Schema del processo che porta alla definizione dell'APQ da parte delle aree progetto nella programmazione 2014-2020.

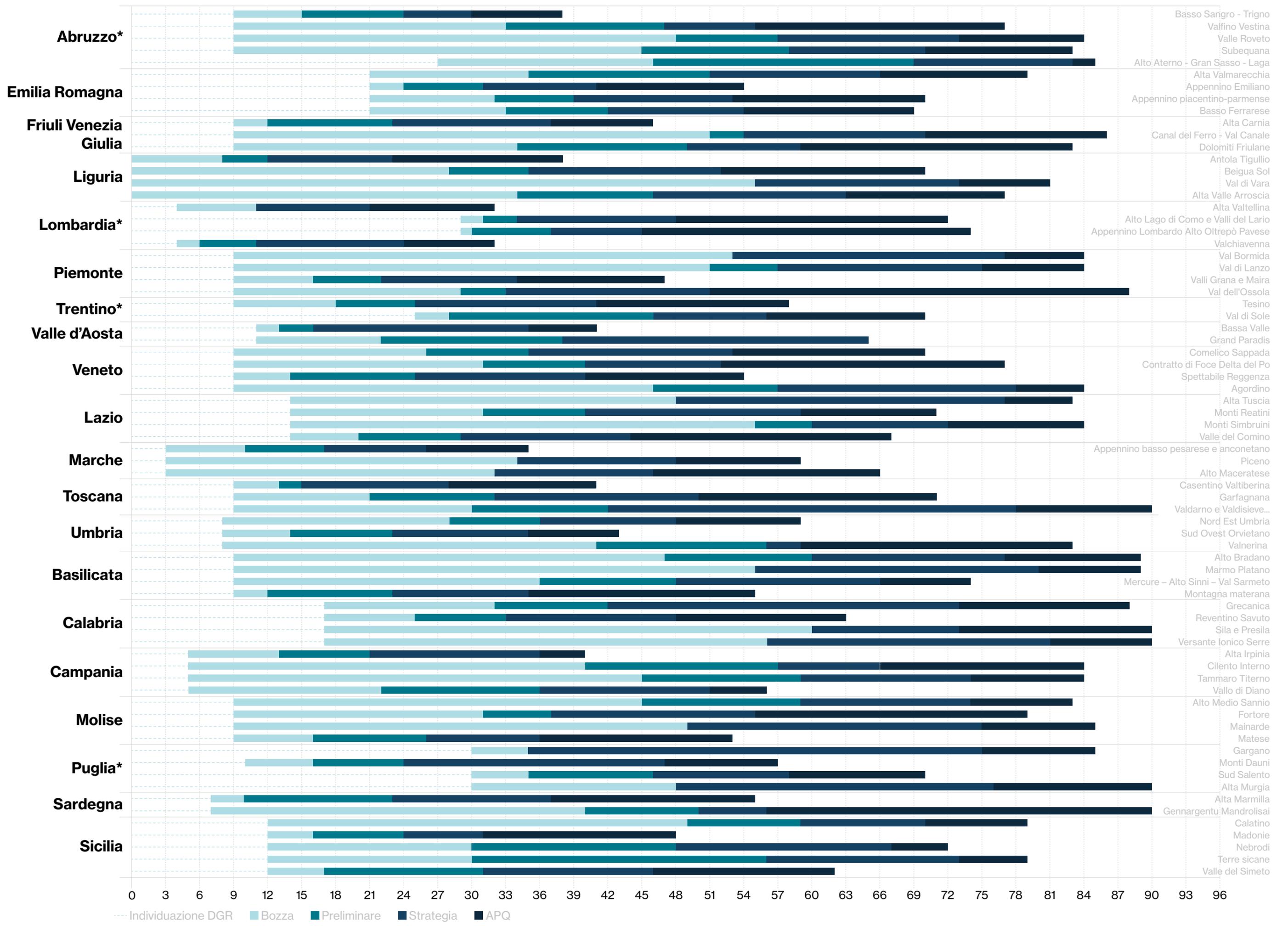
- La Delibera CIPE n. 52/2018 proroga nuovamente i termini di sottoscrizione degli APQ: per le aree finanziate con legge di bilancio 2018 vengono fissati al 31 dicembre 2019, per le restanti altre al 30 giugno 2019;
- La Delibera CIPE n. 72/2019 interviene con l'esclusivo scopo di procrastinare i termini precedentemente fissati. In particolare, vengono allineate le scadenze di tutte le aree al 30 giugno 2020 per la sottoscrizione dell'APQ e viene richiesto al CTAI una relazione recanti le cause che hanno ritardato la loro sottoscrizione - la Delibera cita in particolare l'approvazione della Strategia d'area - nonché le azioni utili a risolvere l'aspetto delle tempistiche;
- La Delibera 76/2020 proroga ulteriormente i termini fissati dalla Delibera CIPE n. 72/2019 al 30 giugno 2021, termine entro il quale le 72 aree sono effettivamente riuscite a presentare il proprio APQ.

Inoltre, per alcune aree particolarmente in ritardo nei tempi di attuazione e con particolari esigenze di investimento come quelle ricomprese nelle aree sisma 2016 e 2017, con nota DPCOE del 22 dicembre 2017, il CTAI ha derogato allo schema precedente. In sostanza, è stato definito un percorso semplificato secondo il quale le aree rientranti "nel cratere" dovranno produrre un unico documento di strategia semplificato, ovvero il Preliminare rafforzato.

Dato il numero di proroghe, è evidente già da questa prima analisi della documentazione istituzionale che i tempi di attraversamento si sono rivelati essere più lunghi di quanto ci si aspettasse a livello centrale, e si è dovuti intervenire a più riprese per procrastinare tempistiche fissate precedentemente e costantemente disattese. Interessante è però notare come il centro, attraverso le Delibere CIPE, abbia costantemente spostato il termine di qualche mese, che tuttavia nel corso dell'azione si rivelava come un orizzonte temporale impraticabile per il livello locale. Da questo punto di vista, emerge già qui il tema dei differenti problemi che i livelli di governo si trovano a trattare. Le ragioni dei mesi di proroga così esigui sono da ricercarsi nelle necessità del governo centrale e delle amministrazioni regionali di rendicontare le risorse messe a bilancio nelle annualità precedenti entro le scadenze previste dai diversi regolamenti, aspetto questo che non era rilevante per le compagini locali in quella fase. Questo vale in particolare per i fondi europei, vincolati al settennio di programmazione 2014-2020, che essendo un programma di spesa sembra premiare più la capacità di generare costi rendicontabili che progetti validi per il territorio. Anche di questo parleremo più approfonditamente nell'analisi di caso.

Nella pagina seguente:
Tempi di attraversamento
delle aree SNAI¹³³

¹³³ Dove non era indicato il giorno, si è fatto riferimento al primo del mese. Dove non indicata alcuna data, si è fatto riferimento alle date delle deliberazioni con cui si approvavano le Strategie. Dove nessuno di queste soluzioni era possibile, si è riportato il valore 0. Il TO è il 14/07/2014, ovvero la data dell'individuazione delle prime aree SNAI a livello nazionale da parte della Regione Liguria. Elaborazione propria sulla base dei documenti delle singole strategie d'area.



3.3 Non solo (una) SNAI

3.3.1 Altri interventi di sostegno alle aree interne

Nel corso degli anni la SNAI è proseguita con gli esiti e i ritardi che abbiamo brevemente accennato nel paragrafo precedente. È però interessante notare che la classificazione delle aree interne del CTAI o le aree già selezionate sono state anche destinatarie di ulteriori interventi su altre iniziative. Iniziative che, tuttavia, sembrano estemporanee e non sono realizzate in continuità con l'approccio *place-based* con cui si connotava l'intervento sulle aree interne in Italia.

Già prima della firma dell'Accordo di Partenariato 2021-2027, avvenuta il 19 luglio 2022, sono infatti state riconosciute dai governi che si sono susseguiti alcune misure parallele alla SNAI, che avevano come target specifico i comuni classificati come interni. Di seguito, si riporta un rapido insieme di interventi che hanno ad oggetto proprio queste aree:

- La Legge di Bilancio 2018 stanziava 50 milioni di euro per la costruzione di scuole e poli innovativi nei comuni classificati come interni dal CTAI;
- La Legge di Bilancio 2020 stanziava 90 milioni di euro per il sostegno delle attività economiche, artigianali e commerciali in comuni interni. A questi, si sommano i 120 milioni di euro stanziati dal Decreto Legge n. 34/2020 (cd. DL rilancio) per far fronte alle difficoltà del settore artigianale e commerciale in seguito alla crisi pandemica. Il totale di 210 milioni di euro è stato ripartito con Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 24 settembre 2020;
- Il Decreto Legge n. 34/2020 stanziava inoltre 90 milioni di euro per interventi di sostegno alle popolazioni residenti in comuni svantaggiati, tra cui quelli interni. All'interno dello stesso decreto vengono stanziati 9 milioni di euro per finanziare i cd. dottorati comunali aventi ad oggetto l'attuazione locale dell'Agenda 2030 dell'ONU;
- Il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione, nell'ambito del Piano Stralcio Ricerca e Innovazione 2015-2017, con Decreto direttoriale del 30 luglio 2020 n. 1233 stanziava 10 milioni di euro per borse di dottorato incentrate sulle tematiche riguardanti le aree interne e marginalizzate del Paese;
- Il Fondo comuni marginali, istituito con Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 30 settembre 2021, stanziava 180 milioni di euro ai comuni caratterizzati da fenomeni di spopolamento, un basso livello di reddito e con un elevato indice di vulnerabilità sociale e materiale;
- Il Decreto Legge n. 59/2021, nell'ambito del Fondo complementare del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), stanziava 300 milioni di euro per il miglioramento dell'accessibilità e della sicurezza stradale, inclusa la manutenzione straordinaria. Tale stanziamento è stato ulteriormente incrementato di 50 milioni di euro attraverso la Legge di Bilancio 2022.

A queste risorse si aggiungono poi quelle messe a disposizione attraverso il PNRR¹³⁵ e le azioni che ciascuna regione ha svolto sulle aree interne.

In diverse leggi di bilancio, così come nei decreti emanati per far fronte alla pandemia, la condizione di marginalità dei comuni interni è stata intesa come un aspetto problematico da trattare attraverso stanziamenti, riserve e misure specifiche. Negli anni, i comuni classificati come interni hanno quindi potuto godere di risorse specificatamente dedicate, in particolare stanziati da governi di centro sinistra. Tuttavia, a fronte degli ingenti stanziamenti derivanti tanto da risorse nazionali quanto da quelli contenuti all'interno del PNRR, la ripartizione

¹³⁴ Il PNRR è un Piano nazionale che rientra nella Strategia europea *Next Generation EU* (Regolamento UE 241/2021) volta a superare la crisi economica e sociale in seguito alla pandemia da COVID-19 verificatasi tra il 2020 e il 2022. Nell'ambito del Piano sono stati investiti circa 190 miliardi di euro, una mole di risorse di gran lunga superiore a quanto mai fatto attraverso i fondi strutturali.

¹³⁵ Per un approfondimento specifico su questo tema si vedano, tra gli altri, i saggi di Monaco e Sonzogni e quello di Astolfo e Buonsante contenuti nel V Rapporto Ca' Foscari sui Comuni (2022).

di queste risorse è avvenuta per decreto o attraverso appositi bandi destinati a quei territori, discostandosi nettamente dal metodo SNAI.

3.3.2 Evoluzioni e involuzioni dell'approccio SNAI nella programmazione 2021-2027

Nel tempo, principalmente a causa dell'accumularsi di ritardi nei tempi di realizzazione, il governo centrale è intervenuto per modificare il metodo SNAI. Da un lato prorogando più volte le scadenze e semplificando alcuni passaggi; dall'altro modificando i ruoli che alcuni attori rivestivano nel processo attuativo, come nel caso del CTAI. Con l'approssimarsi della nuova programmazione 2021-2027, l'intervento sulle aree interne è stato confermato, mantenendo il quadro della Strategia come base di lavoro. Nel passaggio tra la vecchia e la nuova programmazione però, sono state introdotte diverse modifiche ai meccanismi attuativi approfonditi nei paragrafi precedenti nell'ottica della "semplificazione e ottimizzazione procedurale" riportato nell'Accordo di Partenariato 2021-2027, nel quale la Strategia è inserita tra le azioni dell'Obiettivo strategico di *Policy* OP 5 "Un'Europa più vicina ai cittadini". Nell'Accordo di Partenariato si prevede che la SNAI venga consolidata tra le politiche territoriali nazionali, superando così la fase di sperimentazione, attraverso però modelli di intervento e regole di funzionamento differenti. Su queste modifiche è utile concentrare qui brevemente l'attenzione, in modo da capire come l'approccio portato avanti dalla SNAI ha attraversato le due programmazioni.

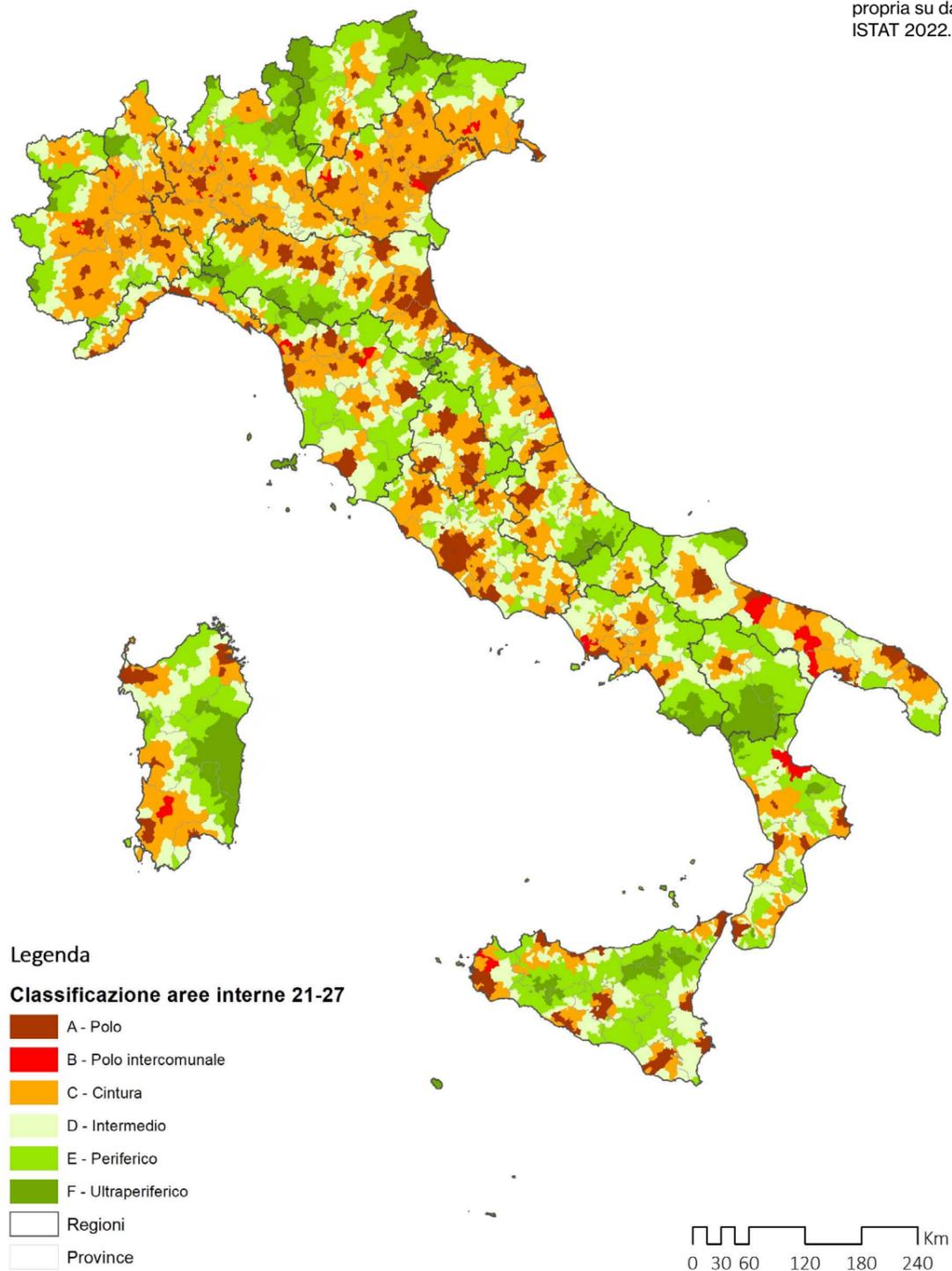
Il primo cambiamento rilevante è la modificazione della mappatura del 2014, che ha portato ad un aggiornamento nel 2020 ufficializzato in seduta CIPESS del 15 febbraio 2022 durante la definizione degli stanziamenti previsti nell'Accordo di Partenariato 2021-2027. La mappatura è stata realizzata dal Dipartimento per le politiche di coesione e l'ISTAT, con il supporto del NUVAP e del NUVEC, rispettivamente incardinati presso il Dipartimento per le politiche di coesione e l'Agenzia per la Coesione Territoriale. I risultati dell'analisi e la prima mappatura sono poi stati condivisi con le regioni, in modo da introdurre eventuali correttivi alla sola analisi *desk*, che è stata affinata nel metodo e aggiornata nella base dati rispetto al 2014. La mappatura 2020 riduce la platea dei comuni classificati come interni - intermedi, periferici e ultraperiferici - che passano da essere il 51,7% dei comuni italiani del 2014 al 48,5% nel 2020¹³⁶, ma si amplia la popolazione residente in particolare nelle aree periferiche e ultra-periferiche, che passano da 4,3 a 5,1 milioni di persone (Dipartimento per le Politiche di Coesione, 2020).

Il cambiamento della mappa si accompagna anche alle modifiche nella selezione delle aree. In particolare, le nuove modalità trovano il proprio fondamento nel documento predisposto dal NUVAP relativo alla selezione delle aree per la programmazione 2021-2027 (NUVAP, 2022). Nel documento si sostiene che, durante il nuovo ciclo di programmazione, si porteranno avanti le strategie locali già avviate e verrà ampliato l'approccio originario attraverso *due direttrici*:

- l'identificazione di ulteriori aree che possano partecipare al modello d'intervento prefigurato nella fase 2014-2020;
- la promozione e l'adozione di misure settoriali/tematiche a sostegno delle aree interne nel loro insieme o a sostegno di singoli comuni, quindi senza subordinare il sostegno ad una strategia d'area.

¹³⁶ Per un approfondimento specifico sull'aggiornamento della mappatura, si veda la Nota tecnica NUVAP "Aggiornamento 2020 della mappa delle aree interne" disponibile al link: https://politichecoesione.governo.it/media/2831/20220214-mappa-ai-2020-nota-tecnica-nuvap_rev.pdf. Data ultimo accesso: 04.01.2023.

Immagine 13
Classificazione dei
Comuni SNAI per
la programmazione
2021-2027.
Elaborazione
propria su dati
ISTAT 2022.



All'interno del documento del NUVAP si approfondiscono in particolare le modalità di selezione delle nuove aree coinvolte nella Strategia, che avverrà attraverso un nuovo protagonismo riconosciuto alle regioni sulla base del loro ruolo nella gestione dei fondi comunitari. Il numero di aree eleggibili non è limitato, ma già in questa fase il NUVAP esprime una generica preoccupazione in termini di capacità tecnico-amministrative necessarie a supportare l'attuazione di ciascuna area per riuscire a rispettare le aspettative dei territori e allo stesso tempo rispettare le tempistiche attuative dei Programmi Operativi.

Rispetto alle nuove modalità attuative per prendere parte alla SNAI, come previsto dalla sezione 10 dell'Accordo di Partenariato 2021-2027, viene chiesto alle regioni di decidere se continuare a finanziare le aree SNAI 2014-2020 e su quali nuove aree proseguire attraverso il meccanismo della strategia territoriale locale come normata dal nuovo regolamento di disposizioni comuni sui fondi comunitari (RDC), ovvero il Regolamento UE 2021/1060. Per farlo, ogni regione o provincia autonoma coinvolta deve formulare un dossier di candidatura che legittimi la scelta di determinate aree e ne definisca il perimetro geografico riprendendo i limiti amministrativi comunali, che dovrà poi essere approvata da parte del Dipartimento per la coesione. Il dialogo con il territorio, che in questa fase della SNAI 2014-2020 era consistito anche in missioni sul campo durante l'analisi iniziale, è in questo caso rimandato alle regioni, che dovranno garantire il dialogo con i territori. Sulla base della candidatura regionale, è poi il Dipartimento per le politiche di coesione - con il sostegno del NUVAP - ad avviare una fase istruttoria in cui verificare che le aree proposte rispondano ai criteri definiti all'interno di un OpenKit¹³⁷ di indicatori e ad alcune condizioni, quali quella dell'organizzazione dei servizi essenziali e l'attitudine delle amministrazioni locali a lavorare congiuntamente in compagini stabili.

Rispetto alla passata programmazione, il ruolo del CTAI nella selezione delle nuove aree è stato quindi ridimensionato. Se nel ciclo programmatico 2014-2020 il CTAI si era trovato ad avere un ruolo dirimente nell'istruttoria pubblica per individuare le aree progetto, nella programmazione 2021-2027 l'istruttoria sembra essere basata solo su un'analisi di conformità delle aree candidate dalle singole regioni ai criteri decisi da parte del Dipartimento per la coesione supportato dal NUVAP. Di conseguenza, il rapporto con i territori è demandato alle singole regioni già a partire da questa fase. Il ridimensionamento del ruolo del CTAI appare particolarmente importante soprattutto tenendo conto dei presupposti teorici dell'approccio *place-based*, che vedeva nel Comitato l'incarnazione del "centro destabilizzatore" di dinamiche locali non funzionali allo sviluppo delle potenzialità di quei territori. Venendo meno quel ruolo ed i progettisti che facevano parte del CTAI, ad oggi esso non svolge che attività di ratifica di decisioni prese in sede tecnica e sulla base delle capacità di proposta delle singole regioni (Monaco & Sonzognò, 2022). Come abbiamo già detto, però, il ruolo del CTAI era già stato ridimensionato almeno a partire dal 2019, e il suo intervento era stato limitato alla fase di supporto alla progettazione, eliminando quindi il lavoro di *scouting* e di accompagnamento sul campo che aveva svolto in precedenza.

La Delibera CIPESS n. 41 del 2 agosto 2022 stabilisce inoltre che il coordinamento delle attività di elaborazione delle singole strategie d'area viene ad essere affidato alle regioni/province autonome in collaborazione con i comuni capofila. Le strategie così realizzate vengono solo successivamente sottoposte al CTAI, il cui compito si limita alla presa d'atto e alla approvazione esclusivamente della parte finanziaria a valere sulle risorse nazionali. A livello centrale, oltre al CTAI, viene istituito anche un Gruppo tecnico operativo, composto dal

¹³⁷ L'OpenKit descrive gli indicatori utili per realizzare il dossier su una nuova area: www.agenziaco-esione.gov.it/wp-content/uploads/2021/01/Guida_all'interpretazione_degli_Indicatori_per_la_DIA-GNOSI_APERTA.pdf. Data ultimo accesso: 04.01.2023.

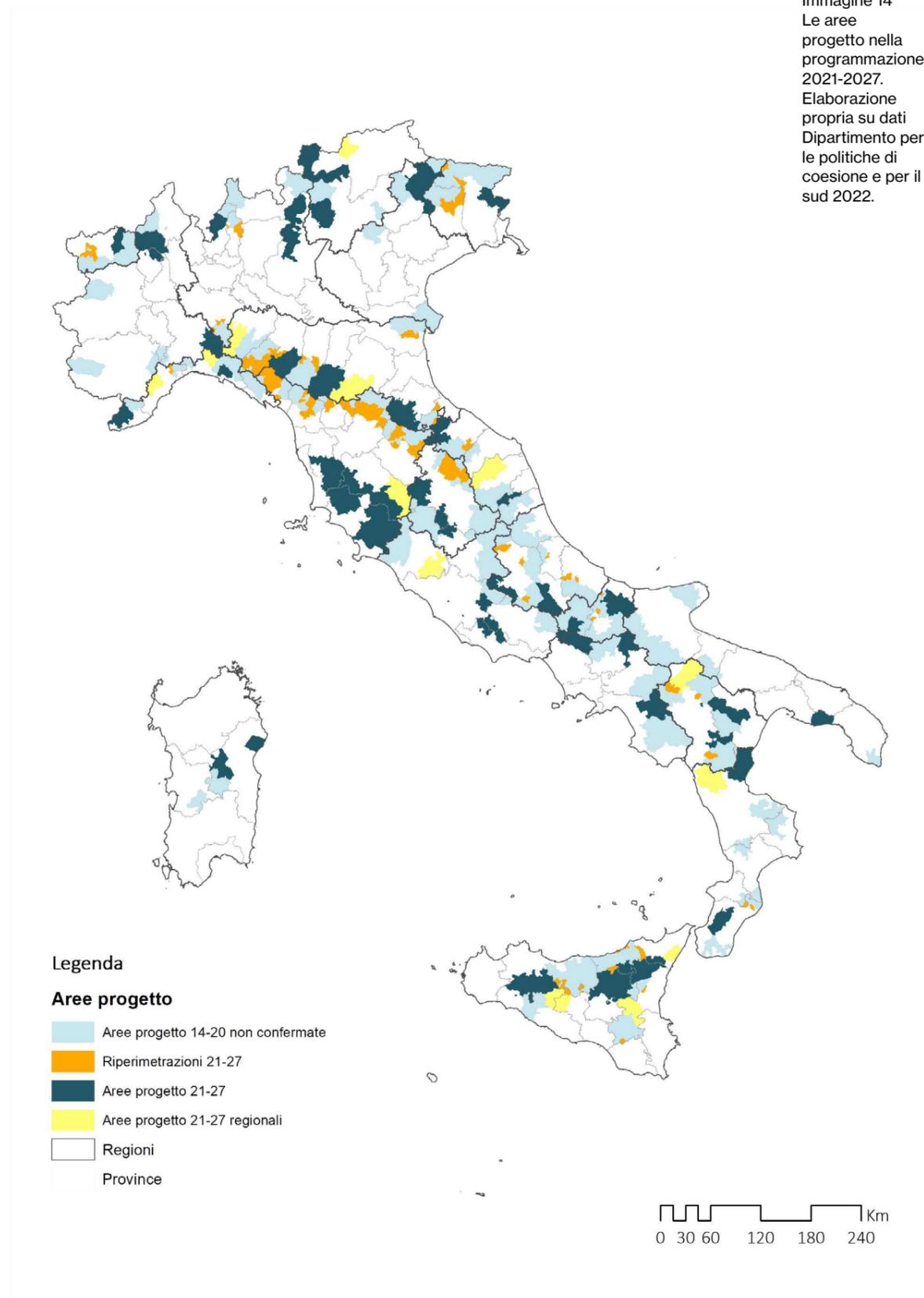
DPCOE e dalle amministrazioni di settore, con il compito di svolgere funzioni di accompagnamento e istruttoria alle amministrazioni centrali. La sua operatività e i rapporti con il CTAI si potranno però verificare solo nei prossimi anni.

In ragione di queste modifiche si parla oggi di una “regionalizzazione dell’approccio SNAI”, in quanto viene meno il presidio centrale e il carattere nazionale del metodo, lasciato invece nelle responsabilità di ciascuna regione. Tra i compiti demandati alle regioni in questo cambio degli assetti di *governance* e attuazione vi sono gli obblighi, sanciti dalla stessa Delibera CIPESS, che prevedono che ciascuna regione o provincia autonoma debba costituire:

- un’authority responsabile per le aree interne che presidi l’intero processo di definizione delle strategie e le fasi attuative, coordinando le attività a livello locale recependone le istanze, confrontandosi poi con le amministrazioni centrali. L’authority responsabile per le aree interne di ciascuna regione dovrà anche provvedere alla redazione di una relazione annuale, che dovrà essere trasmessa al CTAI entro il 30 giugno di ogni anno;
- un comitato di *governance* unico per le aree interne del territorio regionale, al cui interno vi sono rappresentanze della regione, il DPCOE, le amministrazioni responsabili dei servizi di istruzione, salute, mobilità etc.

La deliberazione CIPESS stabilisce peraltro che il termine entro il quale le aree progetto devono elaborare una strategia viene fissato nei 6 mesi successivi alla pubblicazione delle Linee guida da parte delle amministrazioni centrali. Linee guida che, tuttavia, a gennaio 2024 non risultano ancora pubblicate e che sono oggetto di rivendicazione da parte delle amministrazioni regionali.

Immagine 14
Le aree
progetto nella
programmazione
2021-2027.
Elaborazione
propria su dati
Dipartimento per
le politiche di
coesione e per il
sud 2022.



Allo stesso tempo, per quanto riguarda gli strumenti e coerentemente con quanto disposto dal Decreto Legge n. 77/2021 (cd. Decreto Semplificazioni bis) all'art. 58, che prevedeva il superamento dello strumento dell'APQ, viene modificato anche il procedimento di attuazione degli interventi SNAI, ampliando la gamma degli strumenti negoziali utilizzabili per formalizzare le strategie d'area, in particolare vengono introdotti strumenti quali gli accordi di programma, la convenzione o strumenti equivalenti.

Un ultimo tassello nel quadro delle modifiche alla SNAI deriva infine dal Decreto Legge n. 124/2023 (cd. Decreto Sud 2023), che all'art. 7 ha istituito una cabina di regia presso la Presidenza del Consiglio dei ministri presieduta dal Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR, composto dai ministeri interessati per competenza. Lo stesso decreto prevede inoltre che, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del Decreto, la Cabina di regia approvi un documento programmatico denominato "Piano strategico nazionale delle aree interne", i cui contenuti e la cui impostazione non sono ad oggi ancora conosciuti.

La SNAI per la programmazione 2021-2027 ha esteso quindi il suo perimetro di intervento, pur con le modifiche all'approccio che sono state qui brevemente riportate. Alle 72 aree già coinvolte nella programmazione 2014-2020, alcune delle quali non sono state confermate nella nuova programmazione, si sono aggiunte tre tipi di aree:

- quelle che, a partire dalla perimetrazione 2014-2020, sono state ripermite e alle quali si sono quindi aggiunti territori precedentemente esclusi;
- le nuove aree selezionate dalle regioni e candidate al finanziamento nazionale (rivolto in particolare ai servizi);
- le nuove aree non ammesse a finanziamento nazionale ma finanziate direttamente dalle regioni nel quadro dell'intervento SNAI, quindi ricalcandone le modalità di intervento, benché non trattino degli interventi connessi ai servizi finanziati dal livello nazionale;

A queste aree si aggiungono anche quelle selezionate con il progetto speciale "Isole Minori". In totale, l'intervento SNAI riguarda oggi 124 aree progetto con un coinvolgimento totale di 1.904 comuni.

3.3.3 Tante regioni, tante SNAI

Come è stato approfondito nei paragrafi precedenti, l'impianto metodologico e attuativo della SNAI si è modificato nel corso del tempo. Da un lato, nel caso delle prime 72 aree, a causa di aggiustamenti nel corso dell'azione dovuti all'accumularsi di ritardi che non avrebbero permesso una rendicontazione delle risorse nei tempi utili alla programmazione europea. Dall'altro lato, sono state introdotte anche modifiche sostanziali nel passaggio tra i due cicli di programmazione 2014-2020 e 2021-2027, con un progressivo processo di regionalizzazione della SNAI. Quest'ultimo aspetto, ovvero la regionalizzazione dell'approccio SNAI, risulta ancor più interessante alla luce delle differenze che già nel primo ciclo di programmazione si erano registrate nel complesso delle regioni italiane. Infatti, l'approccio portato avanti nelle prime 72 aree ha dato origine a processi di implementazione molto diversi a seconda delle regioni. Diversi in prima battuta nella *governance* istituzionale, ma anche nelle modalità con le quali sono state accompagnate le aree progetto, definite le priorità di intervento o selezionate le aree.

Ogni regione presenta pertanto delle specificità, date dall'intreccio peculiare

che si è generato dall'inserimento di una *policy* nazionale come la SNAI in processi regionali già attivi su quegli stessi ambiti, tipicamente oggetto di politiche regionali. I diversi approcci regionali sono stati modificati dalla SNAI, ma allo stesso tempo hanno essi stessi modificato la SNAI, generando delle differenze anche notevoli sull'approccio di ciascuna regione all'attuazione della SNAI. Al netto delle differenze specifiche e contestuali, che verranno analizzate nel caso di due regioni, è però possibile identificare alcune variabili che hanno generato le principali differenze a livello nazionale.

La prima variabile è il momento nel quale la Strategia è stata inserita all'interno dei singoli programmi operativi regionali, che ha inciso anche sui tempi di attuazione. Paradossalmente, le regioni più avanti nel lavoro di definizione dei POR si sono trovate in difficoltà in quanto, come visto precedentemente, hanno dovuto inserire delle riserve per la SNAI a programmi sostanzialmente chiusi, nei quali erano già stati individuati gli obiettivi e gli assi ed erano state assegnate le risorse per ciascuno di essi. La rigidità nella definizione dei programmi operativi, che necessitano di un percorso di condivisione tra diversi attori a livello regionale, non ha quindi permesso una modifica agevole in tempi brevi, utile ad inserire SNAI nei programmi e creando talvolta tensioni e conflitti tra le Autorità di Gestione dei Programmi e gli uffici regionali competenti per quanto riguarda la SNAI. Di conseguenza, alcune regioni si sono trovate a dover "spacchettare" gli interventi SNAI tra vari assi e obiettivi, inserendo retroattivamente gli interventi in una struttura già stabilita a monte e che talvolta prevedeva specifiche modalità di erogazione delle risorse (es. bandi, per i quali però non avrebbe avuto senso mettere in competizione le aree progetto con altri contesti per l'assegnazione delle risorse). Dove è stato possibile, si sono realizzate delle riserve generiche per le aree interne così come per le aree urbane - in generale per le politiche territoriali - attraverso assi dedicati, ovvero assi territoriali o assi urbani. Queste differenze hanno poi inciso sui tempi con cui si è avviata la definizione delle Strategie da parte del territorio, che come abbiamo più volte detto coinvolgeva anche e direttamente in CTAI.

Una seconda variabile è relativa a come sia avvenuta la gestione della SNAI all'interno delle strutture regionali, ovvero a chi sono state affidate le responsabilità attuative a livello regionale. Come è logico aspettarsi, l'attribuzione di compiti e ruoli a livello regionale è dipeso da come ciascuna regione è organizzata al proprio interno. Da questo punto di vista, si è assistito ad alcune regioni in cui sono state costituite strutture ad hoc con specifici compiti per seguire la fase di co-progettazione e attuazione degli interventi. In altri casi, la SNAI è stata affidata a servizi già esistenti come quelli per le politiche europee, le politiche territoriali o le politiche montane, comunque afferenti a servizi specifici all'interno della regione. Questa scelta è dipesa fortemente da come le regioni erano organizzate in precedenza alla SNAI per la propria programmazione. Infatti, le regioni nel tempo hanno risposto in modo diverso alle pressioni all'adattamento dell'Unione europea e la gestione dei fondi rimane ad oggi un tema che, per quanto rispondente a regole identiche, ha dato origine a sistemi e organizzazioni di gestione regionali differenti. In alcuni casi, tutte le politiche finanziate attraverso i fondi europei sono state aggregate (e confinate) all'interno di ambiti specifici connessi agli investimenti straordinari, senza che avessero la capacità di inserirsi complessivamente nel quadro programmatico regionale e nelle prassi organizzative con cui vengono gestite le politiche ordinarie. In altri casi, invece, alcune regioni hanno optato per la cd. programmazione unitaria, ovvero un approccio alla programmazione che coinvolge trasversalmente tutte le risorse regionali, nazionali ed europee. Da questo punto di vista, le differenze che gli investimenti e la gestione di queste diverse fonti di finanziamento comporta

- ciascuna con i propri sistemi di gestione e controllo, i propri schemi attuativi e meccanismi di rendicontazione - sembra sancire delle differenze marcate anche nelle competenze necessarie alla loro gestione. Quanto la gestione delle risorse europee sia "integrata" a quella delle risorse ordinarie all'interno degli investimenti pubblici italiani - in termini di programmazione, attuazione ma anche di competenze e pratiche - rimane un tema comunque degno di interesse, benché risponda solo trasversalmente agli obiettivi di questo studio.

Altra variabile è quella della presenza delle assistenze tecniche. A seconda dei diversi approcci da parte del livello regionale è dipeso anche il tema dell'assistenza tecnica di supporto agli enti regionali e alle aree progetto per la predisposizione delle Strategie d'area. In linea generale, è generalmente riconosciuto che il CTAI non disponeva di risorse economiche e umane sufficienti per poter offrire un'assistenza di dettaglio alle singole aree, e il suo ruolo in questo senso si è limitato al supporto nella fase di co-progettazione e allo *scouting* dei soggetti innovatori. Di conseguenza, la generale carenza di personale degli enti pubblici locali - ovvero le autorità deputate alla scrittura concreta del documento di Strategia - ha fatto nascere in diverse regioni l'esigenza di dotare le aree progetto di un'assistenza specifica. Queste attività di assistenza sono state svolte generalmente in tre modi differenti:

- con l'ausilio di società e professionisti appositamente selezionati;
- congiuntamente tra il personale degli enti regionali e quelli locali;
- direttamente da parte del personale degli enti locali coinvolti.

In generale, sono comunque stati soggetti pubblici a redigere le Strategie d'area, talvolta coadiuvati da società o organizzazioni incaricate per farlo. Sotto questo aspetto, va notato come la scelta dell'assistenza tecnica sia direttamente connessa alla qualità dei contenuti delle Strategie, nonché alla rapidità con la quale si sono svolte le diverse fasi di cui la metodologia SNAI si compone. Non è qui il luogo per analizzare come le Strategie cambino a seconda di queste tre alternative, ma tendenzialmente va notato come le ristrettezze di bilancio imposte ai comuni in alcuni casi abbiano limitato la possibilità di selezionare un'assistenza tecnica per le fasi iniziali con risorse proprie. Infatti, le spese rendicontabili all'interno della SNAI - anche alla voce assistenza tecnica - si riferivano alle spese di assistenza tecnica per la realizzazione dei progetti, quindi a valle della definizione della Strategia. Considerando le differenze nella possibilità di prendere impegni di spesa con risorse proprie dei comuni e delle regioni italiane, oltre al fatto che spesso nei piccoli comuni mancano le competenze per la gestione di processi complessi come quelli richiesti in SNAI, il tema dell'assistenza tecnica ha inciso sulle differenze registrate tra le diverse regioni.

Infine, vi è il tema più generale rappresentato dalla volontà politica delle regioni, oltre che tecnica, di fare proprio l'approccio proposto da SNAI. Come nota Carrosio (2022), la partecipazione a SNAI da parte delle regioni è a geometria variabile e in molti casi le regioni hanno continuato ad operare attraverso logiche poco attente ai luoghi, almeno nell'allocatione delle risorse. In alcuni casi la SNAI è stata l'occasione per sperimentare l'utilizzo di specifici strumenti per la realizzazione degli interventi (*territorial delivery instruments* quali gli investimenti territoriali integrati ITI), in altri sono state selezionate aree in cui si era già costituito precedentemente un GAL (attraverso il metodo CLLD finanziato dal programma LEADER), in continuità con le precedenti programmazioni. In altri casi, la SNAI è stata inserita come uno tra altri interventi già consolidati a livello regionale, dove erano già attive *policy* specifiche e che non ha pertanto permesso ai contesti locali di vedere la Strategia come l'intervento principale

utile a ripensare i propri orizzonti di sviluppo. In altri casi ancora, la SNAI ha dato origine a politiche parallele del tutto simili ad essa nei principi e nel metodo, promosse dall'ente regionale o - nel caso ad es. della Lombardia - anche da fondazioni (in particolare il progetto AttivAree di Fondazione Cariplo).

Il profilo che sembra tratteggiarsi è quindi quello di diversi approcci a seconda delle diverse regioni, fortemente dipendenti dal contesto specifico e dal momento in cui questa *policy* è entrata nell'agenda regionale. Per fare luce su questi aspetti, si è quindi deciso di proseguire il lavoro di analisi all'interno di due regioni, in particolare la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e la Regione autonoma della Sardegna. Lo scopo è quello di mettere in evidenza come le peculiarità di approccio alle politiche territoriali nel caso di queste regioni sia stato influenzato dalla SNAI e, viceversa, come la SNAI sia stata influenzata dall'approccio regionale. È interessante notare, come le analisi in profondità delle due esperienze regionali metteranno in evidenza, che si sono originati approcci tra loro anche molto diversi, in un intreccio tra processi di *policy* nazionali e regionali che ha dato origine a nuovi assetti di *governance* e talvolta ha contribuito a rafforzare processi in corso¹³⁸.

¹³⁸ Per ulteriori approfondimenti rispetto alla selezione delle due regioni, che hanno a che vedere con il carattere contestuale del fare ricerca e dell'aver accesso a determinate informazioni, si veda il capitolo 1, in particolare al paragrafo relativo al campo di ricerca e al posizionamento del ricercatore.

Cap.4

La SNAI nella
Regione autonoma
Friuli-Venezia Giulia¹³⁹

4.1 Il contesto delle politiche territoriali in Friuli-Venezia Giulia

Il primo affondo verticale relativo alla SNAI nelle politiche territoriali regionali riguarda la Regione autonoma del Friuli-Venezia Giulia. Per offrire al lettore un quadro di riferimento, si è deciso di affrontare il tema delle politiche territoriali in Friuli-Venezia Giulia scomponendolo in due ambiti ritenuti rilevanti ai fini di questa ricerca, senza tuttavia avere la pretesa di esaustività. Il primo è rappresentato dagli strumenti di governo del territorio e di pianificazione strategica, che verranno interrogati per capire come nel tempo hanno trattato il tema delle aree interne e dello sviluppo territoriale. Il secondo è invece relativo agli strumenti di attuazione, in particolare quelli incardinati all'interno della politica di coesione.

Ricostruire il “contesto di *policy*” - con tutto quello che questo termine può significare - rimane comunque un esercizio estremamente complesso in quanto le variabili che potenzialmente lo influenzano sono molte ed estremamente variegiate. Quello che si tenterà di fare in questo caso è di dare una lettura del contesto normativo e istituzionale delle politiche territoriali attraverso l'analisi degli strumenti di governo del territorio e di programmazione territoriale. L'obiettivo non è tanto quello di ricostruirne il processo evolutivo, quanto più di comprendere gli elementi minimi da considerare nell'analizzare come SNAI si sia inserita nelle politiche territoriali della Regione Friuli-Venezia Giulia.

4.1.1 La coesione territoriale in Friuli-Venezia Giulia

Il primo fondamentale tassello utile a ricostruire il quadro delle politiche territoriali in Friuli-Venezia Giulia è rappresentato dal Piano Urbanistico Regionale Generale (PURG). In vigore dal 1978 sulla base della Legge Regionale n. 30/72, il PURG ha lo scopo di definire il quadro di riferimento per la pianificazione subordinata da parte degli enti comunali ed intermedi con una concezione evoluta della pianificazione territoriale, che ne riconosce la natura processuale oltre che normativa. In particolare, la relazione tecnica che accompagna il piano lo definisce come un processo nel quale le uniche invarianti sono stabilite nei suoi obiettivi, da realizzarsi attraverso scelte e mezzi di intervento che invece sarebbero potute essere modificate nel corso del tempo.

Tra i suoi obiettivi si individua - tra gli altri - “l'eliminazione degli squilibri territoriali, produttivi e sociali all'interno dell'area regionale e nei confronti delle regioni più progredite del paese”. Si introduce quindi il tema degli squilibri territoriali all'interno degli strumenti di piano già a partire da quel momento, che vede inoltre nelle aree montane - non meglio specificate - un ambito che necessita di politiche specifiche.

Inoltre, il piano riconosce un “nesso organico” (così nella relazione di piano) tra la pianificazione territoriale regionale e la programmazione economica (Piano Urbanistico Regionale Generale Del Friuli-Venezia Giulia - Relazione, 1976), anche se gli autori sin da subito vedono tale integrazione come complessa. Vi è però un esplicito tentativo di raccordo tra il PURG, il Programma di sviluppo economico e sociale del Friuli-Venezia Giulia del 1976 e il Piano finanziario pluriennale del periodo 1976-1979. Un raccordo che, peraltro, sarebbe dovuto essere garantito a cascata attraverso la pianificazione subordinata che si prevedeva a livello comunale e ad un livello intermedio, individuando nei comprensori gli enti amministrativi utili a “superare i limiti del comune e della pianificazione comunale” e, al medesimo tempo, “disarticolare la pianificazione e

la programmazione regionale per aree di piano e di intervento di dimensione ottima, [...] particolareggiando gli interventi secondo le varie esigenze ed i vari obiettivi locali, operazione che esige come diretti interlocutori i singoli comuni legati tra loro da diversi problemi ed obiettivi di pianificazione.” Appare quindi già da questi passaggi una certa attenzione del piano verso il territorio - rivolta in particolare agli enti e alle amministrazioni comunali - e verso ambiti sovralocali per la gestione dell'urbanistica e della realizzazione di opere e servizi.

Gli ambiti sovralocali, individuati per mezzo del PURG nei consorzi, avrebbero in questo quadro rappresentato lo strumento di confronto e raccordo tra comuni e Regione sul tema delle politiche territoriali locali. Questi enti si aggiungevano alle Comunità montane previste dalla Legge Regionale n. 29/1973 e già individuate a livello territoriale, il cui scopo - più ampio di quello dei consorzi - era quello di pianificare lo sviluppo economico e sociale del proprio ambito di pertinenza. Da questo punto di vista, già allora si scelse di non far confluire questi due enti in uno solo, ma di farli coesistere parallelamente.

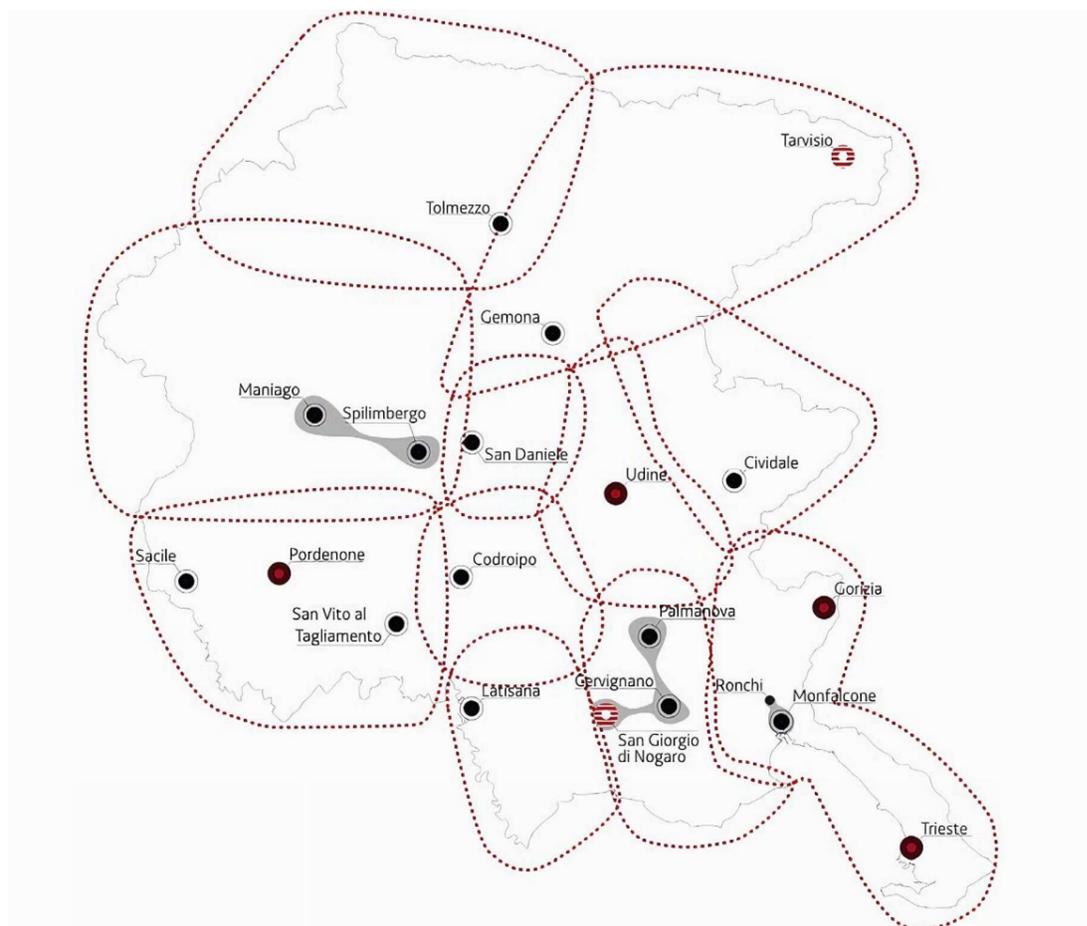
Il PURG rimane per diversi anni uno dei documenti di piano di riferimento per la Regione, al quale si accompagna poi il Piano di Governo del Territorio (PGT) del 2012. Il PGT è il piano attraverso il quale la Regione ha costruito la propria *vision* territoriale, individuando nel Documento Territoriale Strategico Regionale (DTSR) che lo compone - previsto dalla Legge Regionale n. 22/2009 - la strategia per realizzare le proprie politiche territoriali.

Anche il PGT, nonostante sia stato realizzato molti anni dopo il PURG (nel frattempo il quadro di riferimento nazionale era molto cambiato, come ricostruito nel capitolo 2) individua nella coesione territoriale uno dei suoi obiettivi specifici, declinato secondo alcune direttrici volte a valorizzare i caratteri socioeconomici e produttivi delle aree marginali e svantaggiate in una visione del territorio “policentrica” (così nel piano), enfatizzando il ruolo delle comunità locali e della definizione di interventi di area vasta. Da questo punto di vista, il piano rimarca il rapporto tra la pianificazione del territorio e la programmazione economica, in particolare quella relativa ai Programmi Operativi.

Nel DTSR vengono individuati anche i Sistemi Territoriali Locali (STL) all'interno di quella che viene definita nel piano come una “piattaforma territoriale”, utilizzando la metafora delle reti per leggere il territorio. Lettura che individua *capoluoghi di provincia, poli di primo livello e centri di valenza territoriale*. Le prime due categorie aprono la regione al sistema internazionale delle reti globali, mentre ai centri di valenza territoriale è riconosciuto il ruolo di *ordinamento* dell'area vasta. L'individuazione dei poli, similmente a quanto fatto in SNAI, è avvenuta attraverso un metodo quantitativo che teneva conto di indicatori afferenti al tema dei servizi (istruzione, sanità, cultura) e della struttura produttiva. A partire dalla definizione dei poli sono quindi stati individuati i Sistemi Territoriali Locali, non sulla base di precisi confini amministrativi ma attraverso una lettura delle connessioni tra contesti territoriali all'interno di una rete di rapporti. Anche se il piano richiama il concetto di area vasta in riferimento ai STL riferendosi comunque ad enti locali e comuni in collaborazione per razionalizzare la distribuzione di servizi, lavoro e funzioni abitative, appare interessante la geometria variabile che sembra suggerire e che pertanto non permette di individuare confini troppo precisi dei STL che gravitano attorno a uno o più poli.

¹³⁹ Oltre che alla letteratura grigia, ai documenti ufficiali e alla rassegna stampa, un contributo sostanziale al presente capitolo è da ricondursi alle interviste al dott. Loris Toneguzzi - Direttore del Servizio coordinamento politiche per la montagna della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - del 20/12/2021 e alla dott.ssa Stefania De Colle e al dott. Federico Del Fabbro - funzionari dello stesso Servizio regionale - del 16/06/2023. La trascrizione di queste interviste è allegata alla tesi. Anche dal punto di vista professionale, inoltre, a partire dal 2020 sono stato impegnato in diversi progetti di *capacity building* rivolti agli amministratori e ai tecnici degli enti comunali nei territori della Regione organizzati dall'OCSE e dall'ANCI regionale.

Immagine 15
I Sistemi Territoriali
Locali come
riportati nel DTSR.
Fonte DTSR.



Anche nel Piano di Governo del Territorio del 2012 c'è una forte attenzione alla coesione territoriale e alla distribuzione di costi e benefici economici, sociali e ambientali. Tuttavia, il tema specifico delle aree montane o quello delle aree interne non è elaborato in maniera puntuale come lo era stato in occasione del PURG. Di interesse comunque è il riferimento che sia il PURG che il successivo PGT fanno rispetto all'internazionalizzazione della Regione, proiettandola già a partire dal piano degli anni '70 in una dimensione sovranazionale. Sotto questo profilo, il PGT riconferma il forte nesso tra pianificazione e programmazione, individuando nella programmazione dei fondi strutturali regionali il mezzo per raggiungere gli obiettivi del piano e la sua realizzazione.

Per analizzare meglio questo aspetto, in particolare prendendo a riferimento la programmazione 2014-2020, è interessante notare come il tema delle politiche territoriali sia declinato all'interno dei tre Programmi Operativi Regionali:

- all'interno del FESR 2014-2020 si individuano per le "aree montane e interne" sia riserve finanziarie a valere sulle azioni del programma, sia la quota parte del finanziamento connesso alla SNAI. Da un lato, quindi, ai territori montani e interni non coinvolti nella Strategia sono state comunque ricavate misure specifiche finanziate dal FESR, essendo considerate aree target per la sperimentazione dell'approccio integrato da attuarsi con gli Investimenti Territoriali Integrati (ITI) e coerentemente con la pianificazione territoriale regionale. Va detto, tuttavia, che gran parte delle risorse stanziare sul FESR sono state erogate sotto forma di contributi alle imprese derivati trasversalmente da assi del POR (Asse I - OT1 - Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione; Asse II - OT3 - Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese; Asse III - OT4 - Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori). Nella programmazione 2021-2027, la SNAI avrà invece un proprio spazio dedicato all'interno degli interventi dell'Obiettivo Prioritario 5 "Un'Europa più vicina ai cittadini", che individuava tre linee di intervento sui temi dello sviluppo locale: promozione del patrimonio naturale e dell'ecoturismo, *smart village* e connettività in aree ultraperiferiche, con una dotazione di circa 17 M€. Queste linee di intervento, come vedremo poi, nel caso della programmazione 2014-2020 sono state ricondotte successivamente alle aree interne, nel caso della programmazione 2021-2027 i programmi sono stati costruiti tenendo conto del percorso fatto con i territori;
- all'interno dell'FSE 2014-2020, similmente a quanto avvenuto nel POR FESR, è stata fatta una riserva per le aree montane per gli interventi relativi all'Occupazione, all'inclusione sociale e all'istruzione e alla formazione. Per le aree interne è stata invece prevista una riserva su tutti e quattro gli assi che compongono il POR, ovvero Asse 1 - Occupazione, Asse 2 - Inclusione sociale e lotta alla povertà, Asse 3 - Istruzione e formazione, Asse 4 Capacità istituzionale ed amministrativa da attuarsi tramite ITI.

Un'ulteriore nota di contesto, utile a capire gli approcci regionali alle politiche europee, è data dal numero di comuni che sono stati coinvolti nell'attuazione di questi Programmi. Rispetto al POR FESR, nella programmazione 2014-2020 sono stati 45 su 215 i comuni beneficiari di risorse (20,5% del totale), che hanno gestito circa 1,2% delle risorse totali del programma. Per quanto riguarda l'FSE, sono invece stati 76 i comuni beneficiari di progetti (35,3% del totale), che hanno gestito circa l'1,8% delle risorse totali del programma (IFEL, 2023).

In questo caso, questi dati non sono relativi ai comuni che hanno partecipato alla SNAI ma a tutti i comuni che a vario titolo hanno partecipato all'attuazione dei POR. Il dato è interessante per comprendere l'approccio che a livello regio-

nale viene portato avanti da parte della Regione. A livello nazionale si registra infatti una notevole variabilità tra Regioni con un approccio maggiormente dirigista e centralista - che tendono a non riconoscere un ruolo importante agli enti comunali come beneficiari di interventi POR - ed altre che invece tendono a delegare ai comuni una buona parte di fondi comunitari. In questo caso, la percentuale suggerisce un approccio centralista, giustificato anche dal fatto che i finanziamenti comunitari - almeno in questo genere di regioni - non vanno a sostituire le risorse ordinarie in quanto dotate di una capacità di spesa superiore rispetto alle regioni a statuto ordinario. Il dato è comunque nella media di quanto fanno registrare a livello nazionale anche le altre regioni più sviluppate secondo la classificazione UE.

Nel quadro d'insieme delle politiche europee, rileva infine come la Regione nei vari cicli di programmazione si sia fatta promotrice attiva dell'approccio LEADER, tanto che sul territorio regionale insistono 5 Gruppi di Azione Locale (GAL). I GAL interessano ben 97 comuni (45% del totale), oltre a diversi altri attori di natura pubblica e non, e sono generalmente riconosciuti in Regione come attori locali rilevanti. Non a caso, i GAL hanno avuto un ruolo attivo nella definizione e nella realizzazione delle Strategie d'area, come vedremo in seguito.

4.1.2 Il lungo percorso di riforma delle autonomie locali

Uno dei requisiti fondamentali della SNAI è il prerequisito associativo. Per comprendere al meglio l'esperienza del Friuli-Venezia Giulia nella Strategia, è quindi utile capire quale fosse il panorama entro il quale SNAI andava ad innestarsi dal punto di vista delle coalizioni pubbliche locali. In questo senso, è importante rilevare come questo tema sia declinato in particolare sui soggetti pubblici in ragione della sua specificità, ovvero quella del lungo percorso di riforma regionale volto ad individuare degli ambiti per la gestione associata di servizi e per la definizione di strategie territoriali. Per quanto attiene, invece, alle coalizioni locali allargate, ovvero comprendenti soggetti pubblici e non, completa il quadro quanto precedentemente esposto rispetto ai GAL.

Il tema del riordino delle autonomie locali accompagna da tempo non solo il Friuli-Venezia Giulia, ma tutto il paese a partire dall'Unità d'Italia in avanti¹⁴⁰. Ai fini di questa ricerca, ad interessare non sono propriamente le finalità che tali interventi normativi hanno avuto nel tempo, quanto piuttosto gli effetti che hanno generato negli assetti di *governance* locale.

Per quanto riguarda specificatamente il Friuli-Venezia Giulia, esso è stato interessato da un susseguirsi di riforme che ha caratterizzato gli ultimi venti anni. In quanto regione autonoma, la materia delle autonomie locali non è subordinata all'intervento da parte dello Stato sui temi delle elezioni, degli organismi e delle loro funzioni fondamentali, offrendo così la possibilità di intervento autonomo su questi ambiti grazie alla potestà legislativa riconosciutagli con la modifica dello Statuto speciale attraverso la legge costituzionale n. 2/1993 e del successivo D. Lgs. n. 9/1997. Questa possibilità legislativa è stata colta in diverse occasioni dalle varie Giunte che in questo lasso di tempo si sono alternate al potere, che sono intervenute per esempio per rivedere il sistema elettorale degli enti locali e per riformare l'assetto del governo locale (Bramanti & Rosso, 2018; D'Orlando, 2017).

La prima riforma che ha tentato di introdurre un processo di *rescaling* e di modificare l'assetto della *governance* locale è connessa all'attuazione della L. R. n. 1/2006 "Principi e norme fondamentali del sistema Regione - autonomie locali nel Friuli-Venezia Giulia", promossa dall'allora presidente della Regione Riccardo Illy e dall'assessore Franco Iacop, entrambi appartenenti al Partito Democratico. Attra-

verso quella norma, la Regione definiva le funzioni delle aggregazioni territoriali:

- individuava le Comunità montane come gli enti deposti all'elaborazione di piani di sviluppo territoriali, alla gestione del turismo e di tutte le funzioni amministrative ad esse conferite da parte dei comuni o delle province, definendo la delimitazione territoriale di queste comunità (art. 10);
- parallelamente alle comunità montane, veniva inoltre stabilito il perimetro di azione delle associazioni intercomunali finalizzate alla gestione associata di servizi e funzioni assegnata specificatamente ai singoli comuni. Associazioni che, tuttavia, dovevano essere contermini e inserite in contesti omogenei dal punto di vista territoriale e socio-economico, oltre a non poter essere ricompresi nel territorio di altra associazione (art. 22);
- individuava le Unioni di comuni come enti locali costituiti da comuni territorialmente contermini utili all'esercizio congiunto di almeno quattro funzioni tra quelle elencate all'art. 23, ovvero la finanza e la contabilità, i tributi, il commercio e le attività produttive, l'urbanistica, i servizi tecnici, la gestione del personale e la polizia municipale.

Infine, all'art. 25, veniva specificato che le associazioni intercomunali o le unioni di comuni formate da comuni non montani con una popolazione di 30.000 abitanti (o 15.000 se composte da almeno dieci comuni), avrebbero costituito un Ambito per lo sviluppo territoriale (ASTER) volto alla programmazione di interventi territoriali integrati, in raccordo con la provincia di riferimento e la regione. Inoltre, la Regione si prendeva l'impegno di realizzare un Piano di valorizzazione territoriale triennale volto a mappare le forme associative locali, a specificare i criteri per la concessione di incentivi e a definire un programma pluriennale di finanziamento. Si noti come già a partire dal 2006 si tentava di porre le basi per l'integrazione tra le politiche comunitarie, che nel frattempo stavano intervenendo promuovendo le aggregazioni territoriali (Cisilino & Cutrano, 2010). Di lì a poco sarebbe partita la programmazione 07-13 e si arrivava dalla stagione già ricordata della programmazione negoziata con la promozione dei PIT e dei patti territoriali (la L. 1/2006 usa il termine Investimenti Territoriali Integrati, ovvero lo stesso nome di uno strumento specifico che l'UE ha inserito nelle programmazioni della politica di coesione per favorire processi di investimento finanziando coalizioni locali).

L'impianto fornito dalla riforma del 2006 verrà successivamente modificato nel 2014, quando la L. R. 26/2014 relativa al "Riordino del sistema Regione - autonomie locali nel Friuli-Venezia Giulia. Ordinamento delle Unioni Territoriali Intercomunali e riallocazione di funzioni amministrative" promossa dalla Presidente Debora Serracchiani e dall'assessore Paolo Panontin (entrambi esponenti del Partito Democratico). Tra le modifiche principali introdotte da questa legge vi è l'abolizione delle province, differentemente da quanto era avvenuto a livello nazionale con il D.L. 201/2011 cd. "Salva Italia" nel quale veniva stabilito che le province non sarebbero state più organi ad elezione diretta ma anche di quanto sarebbe avvenuto poco dopo attraverso la Legge Delrio, che ne rivedeva le funzioni al ribasso.

Il superamento delle province in Regione Friuli-Venezia Giulia è stato accompagnato però dalla nascita di 18 Unioni Territoriali Intercomunali (UTI), ovvero enti locali composti dall'unione di comuni definiti territorialmente a livello regionale sulla base della contiguità territoriale, della dimensione demografica (la dimensione minima è di 40.000 abitanti, che scende a 30.000 nel caso in cui l'UTI ricomprenda comuni appartenuti a comunità montane), delle caratteristiche economiche e sociali e dell'integrazione istituzionale.

¹⁴⁰ Su questi temi la letteratura è sterminata. Si vedano, tra i più recenti, (Bolgherini et al., 2018; Pressi, 2023)

Da questo punto di vista, quindi, le UTI sembrano essere state definite territorialmente attraverso un processo di negoziazione politica che teneva conto di alcuni fattori, ma senza un vero e proprio processo di definizione congiunta con gli attori locali o guidata sul piano tecnico e teorico da particolari analisi. Il loro scopo è quello di svolgere funzioni di area vasta anche finalizzate allo sviluppo territoriale. A valle della loro costituzione, tutte le UTI hanno di conseguenza realizzato un Piano di Sviluppo territoriale, ma le metodologie per la loro definizione sono state lasciate all'iniziativa delle singole Unioni e non è stato svolto un processo di accompagnamento vero e proprio. La Regione ha però messo a disposizione del processo una banca dati contenente informazioni analitiche territoriali, un programma di potenziamento delle competenze realizzato con ANCI FVG e una piattaforma web contenente alcuni possibili strumenti di lavoro. Da questo punto di vista, il processo e la definizione dei piani sembrano essere stati piuttosto deludenti, senza un'individuazione di chiari obiettivi di sviluppo territoriali e con piani ridotti ad un elenco di progetti (Bramanti & Rosso, 2018). Alla loro costituzione si è poi accompagnato un piano di finanziamento degli interventi di area vasta pianificati dalle UTI che, per esempio, nel 2017 stanziava sulla Legge di assestamento regionale 13,5 milioni di euro per le Unioni volte a finanziare 178 interventi di carattere sovracomunale.

La riforma delle UTI arriva peraltro in un momento in cui è in corso la fase di individuazione delle aree per quanto riguarda SNAI, che come ampiamente ricordato prevedeva il prerequisito associativo e l'elaborazione di una Strategia d'area, ma che tuttavia rimarrà a sé stante rispetto al processo di riforma regionale in corso.

Le modalità di individuazione delle UTI, i ritardi nella realizzazione degli investimenti uniti alla mancanza di un piano di rafforzamento del personale hanno però messo le UTI sin da subito in discussione, tanto da arrivare al loro scioglimento nel 2019 attraverso le L. R. n. 21/2019 in favore delle nuove forme di aggregazione previste.

La L. R. n. 21/2019 "Esercizio coordinato di funzioni e servizi tra gli enti locali del Friuli-Venezia Giulia e istituzione degli Enti di decentramento regionale" promossa dall'attuale Presidente della Regione Massimiliano Fedriga e dall'assessore Pierpaolo Roberti (afferenti al partito politico della Lega). La legge, oltre a sciogliere le UTI, individua parallelamente tre strumenti per le gestioni associate di funzioni e servizi: le convenzioni, le comunità e le comunità di montagna (art. 3) oltre a costituire "per legge" una specifica comunità collinare. La legge introduce quindi:

- da un lato le "Comunità", quali enti locali utili all'esercizio associato di funzioni e servizi comunali che possono attuare politiche di sviluppo territoriale. Le comunità sono aggregazioni volontarie fra comuni contermini che, a differenza delle norme precedenti, non prevedono alcun vincolo geografico, di dimensione, o di funzioni da gestire in forma associata.
- dall'altro le "Comunità di montagna", quali enti locali con la funzione di tutela del territorio montano e la promozione dello sviluppo sociale, economico e culturale, oltre che per l'esercizio dei servizi e delle funzioni comunali;
- la Legge costituisce poi la Comunità collinare del Friuli per l'esercizio associato di alcuni servizi sovracomunali, stabilendone i confini territoriali.

Da questo punto di vista, ciascun comune ha la possibilità di aderire anche a più forme associative, purché per ciascuna funzione o servizio partecipi ad una sola forma associativa tra quelle previste.

Infine, con la medesima legge vengono istituiti quattro Enti di Decentramento

Regionale (EDR), che coprono per intero il territorio regionale ricalcando i confini provinciali precedentemente superati (Trieste, Udine, Pordenone e Gorizia). Scopo degli EDR è la gestione dei servizi che la Regione aveva precedentemente affidato alle 18 UTI, che passano così ai 4 nuovi enti funzionali della Regione.

Le neocostituite comunità, in ragione della possibilità di realizzare interventi su ampia scala, sono ad oggi impegnate nella definizione di Piani di sviluppo. Tuttavia, le modificazioni dei confini che si sono susseguite in questi anni, rendono particolarmente difficoltoso il lavoro di costruzione di coalizioni sociali stabili e la condivisione di obiettivi territoriali. Si pensi che, nel gennaio 2023, è stato approvato un disegno di legge che reintroduce le province quale livello di governo intermedio nella Regione Friuli-Venezia Giulia, tema peraltro inserito nel programma elettorale del rieletto presidente Fedriga nelle elezioni regionali del 2 e 3 aprile 2023.

Come dicevamo, il continuo mutamento delle condizioni regionali dell'organizzazione delle autonomie locali - reso possibile anche dalla particolare condizione dello statuto speciale e influenzato dall'alternarsi delle parti politiche - rischia però di causare confusione a livello locale e un continuo rimescolamento degli assetti di *governance* e di quelli organizzativi dei singoli enti (si pensi ad esempio che lo stesso personale viene passato da un ente all'altro). Il processo di riforma è comunque ancora in corso ed è legittimo aspettarsi ulteriori modificazioni nei prossimi anni. Non si vuole così sostenere che l'individuazione di una forma di governo stabile sia l'unica strada possibile per ottenere dei risultati dalle politiche territoriali, ma non si può nemmeno sostenere che il suo opposto possa aiutare a realizzarli. In definitiva, il lungo percorso di riforma sembra aver comunque portato delle novità interessanti nel corso del tempo - si pensi alla possibilità di un comune di appartenere ad aggregazioni funzionali differenti a seconda dei servizi da gestire. Tuttavia, il processo appare particolarmente veloce, con riforme che modificano il quadro delle competenze dei singoli enti senza permettere loro un adeguato tempo per l'apprendimento delle proprie funzioni e delle modalità attraverso le quali realizzarle. Un continuo fare e disfare forse ma, richiamando Camus, in fondo "bisogna immaginare Sisifo felice".

4.2 L'esperienza SNAI nella Regione autonoma del Friuli-Venezia Giulia

4.2.1 Le aree coinvolte nella SNAI

Il territorio della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia si estende per 7.924 Km², il che la rende una Regione relativamente piccola se confrontata con le altre regioni italiane. La popolazione residente al 31 dicembre 2022 registrata dall'ISTAT è di 1.192.191 abitanti, distribuita nei 215 comuni. Sul totale dei 215 comuni, 111 sono classificati come non montani, 21 come parzialmente montani e 83 come totalmente montani. Per quanto riguarda la superficie territoriale, ben il 53% ricade in comuni classificati come montani, il 39% come non montano e l'8% come parzialmente montano.

Sul totale dei comuni, secondo la classificazione ISTAT utile per la programmazione 2021-2027, sono classificati come interni 82 comuni (39 intermedi, 38 periferici e 5 ultraperiferici), per una popolazione totale al 31/12/2022 di 142.450 persone, ovvero l'11,94% della popolazione regionale. Se dal punto di vista numerico questa popolazione è una parte relativamente contenuta della popolazione totale, essa occupa però una porzione di territorio rilevante, ovvero 4.069 Km² pari al 51,3% della superficie regionale. È quindi evidente come si

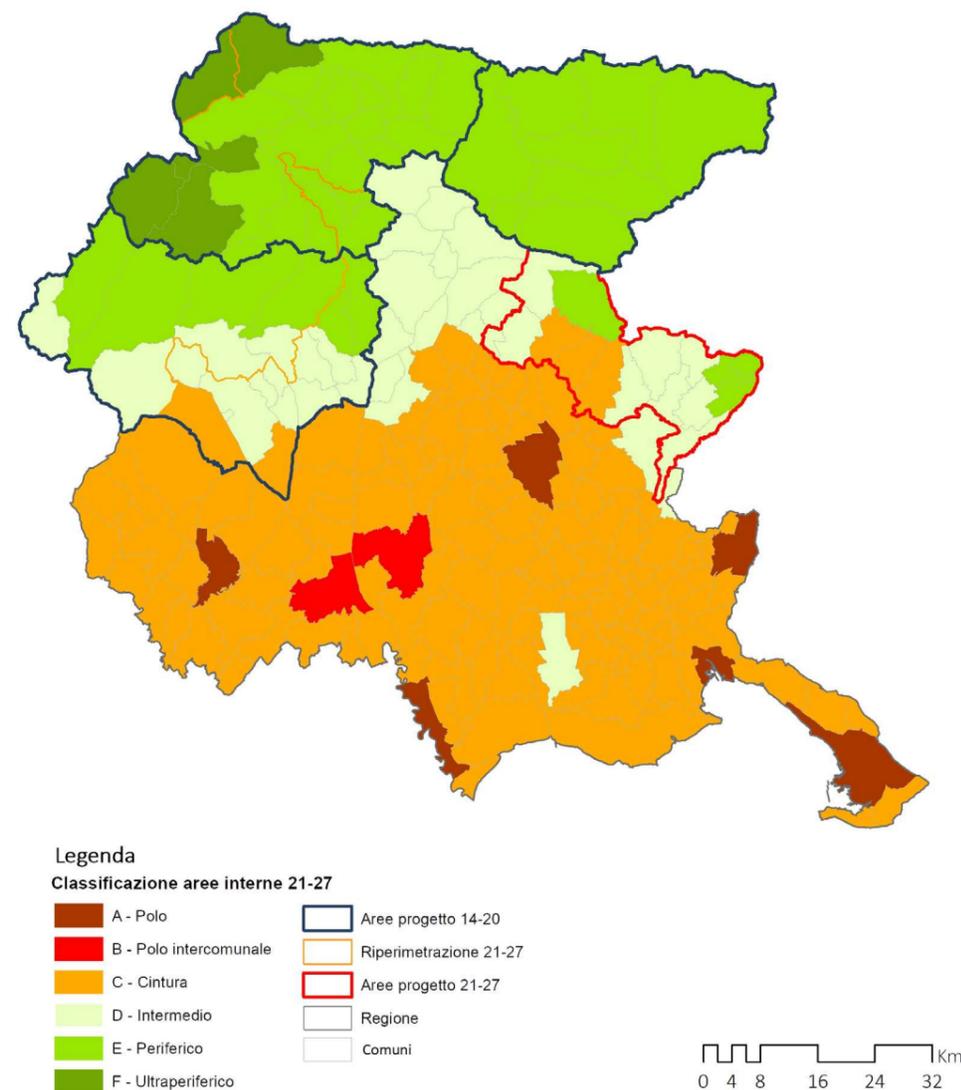
stia parlando di comuni poco densamente popolati, i cui confini amministrativi però sono in media piuttosto elevati.

Le aree territoriali che nella fase iniziale della SNAI, connessa alla programmazione 2014-2020, vengono coinvolte all'interno della Strategia si estendono su 51 comuni, divise nelle tre aree progetto riconosciute attraverso la delibera della Giunta regionale n. 597/2015: l'Alta Carnia, il Canal del Ferro-Val Canale e le Dolomiti Friulane, ciascuna delle quali chiamata quindi a partecipare alla Strategia nelle modalità esposte nel capitolo precedente. Ciascuna di queste aree è stata quindi impegnata nella definizione del preliminare di Strategia, nella Strategia d'area vera e propria e infine nella definizione dell'APQ contenente le schede intervento utili alla progettazione vera e propria dei singoli progetti.

La programmazione 2021-2027 ha inoltre introdotto una nuova area progetto, quella delle Valli del Torre e Natisone, come si evince dal Rapporto di istruttoria per l'individuazione delle nuove aree del 2022¹⁴¹. Oltre all'aggiornamento della mappatura, che ha classificato in maniera differente i comuni, con la nuova programmazione sono stati inoltre rivisti i perimetri delle vecchie aree progetto, che sono state estese ed allargate a diversi comuni limitrofi come si evince dall'immagine sotto riportata.

Quella delle Valli del Torre e Natisone è l'unica nuova area in quanto la scelta operata da parte della Regione - che è l'attore che si interfaccia in maniera diretta con il CTAI e che decide i territori di intervento - è stata quella di investire le altre risorse messe a disposizione dal livello nazionale nelle aree già avviate. Da questo punto di vista, la Regione ha quindi operato una ripermetrazione - negoziata con il CTAI, come emerge anche dal Rapporto di istruttoria - finalizzata ad omogeneizzare le aree progetto a coalizioni locali che si sono costituite per altri interventi quali appunto le Comunità, in seguito alla recente riforma delle autonomie locali vista nel paragrafo precedente, o l'iniziativa LEADER. La ripermetrazione ha permesso di inserire nel perimetro delle aree progetto già costituite anche comuni precedentemente esclusi perché mancavano del requisito associativo, e che per ragioni di tempo la Regione ha preferito non adeguare in quel momento. Con l'aggiunta della nuova area, i comuni coinvolti arrivano quindi ad essere 64 in totale.

Immagine 16
Classificazione
aree interne e aree
progetto nella
programmazione
2014-2020 e
2021-2027. Fonte
Rapporto di
Istruttoria per la
Selezione delle
Aree Interne del
Friuli-Venezia Giulia
elaborato dal CTAI.



¹⁴¹ Il Rapporto è disponibile al link: <https://politichecoesione.governo.it/media/3106/rapporto-istruttoria-regione-friuli-venezgia-giulia.pdf>. Data ultimo accesso: 21.06.2023.

Nei territori interessati dalle aree progetto insistono coalizioni locali scaturite da diversi interventi di *policy*, quali ad es. le Comunità, i GAL, le Aree SNAI, i Contratti di Fiume etc.. Ogni comune appartenente ad un'area progetto appartiene anche ad un GAL e ad una Comunità montana, ad esclusione del solo Comune di Prepotto che rientra invece in una comunità collinare.

Da questo punto di vista, va rilevato che se è vero che ogni comune appartenente ad un'area progetto SNAI è inserito in un GAL o in una Comunità montana, non vale invece il contrario. Infatti, le aree progetto SNAI sono in molti casi sotto-aggregazioni di comuni appartenenti ai GAL o alle Comunità, i cui confini si intersecano in maniera differente. Se non si considerano le aree SNAI, invece, la situazione è più omogenea. Infatti, le coalizioni locali scaturite dai GAL e dalla Comunità montane hanno confini che combaciano quasi del tutto.

È quindi interessante notare come, nonostante lo stratificarsi di diverse *policy*, le coalizioni locali tendono a rimanere stabili. È quindi chiaro come a livello regionale si stia investendo in maniera specifica e continuativa con diverse *policy* sui medesimi territori. Sorge però di converso una domanda: ma dove non si investe? In realtà, se accettiamo la classificazione delle aree interne presa a riferimento per la nuova programmazione come una lettura sufficientemente veritiera dei differenziali di sviluppo territoriali (tema che non è approfondito in questo studio), tutti i comuni classificati come ultraperiferici sono inclusi in aree progetto SNAI, così come lo sono anche i comuni periferici in seguito all'estensione delle aree progetto avvenuta nella nuova programmazione 2021-2027. La situazione è diversa per i comuni intermedi, che tuttavia non presentano le criticità di distanza dai servizi che registrano invece le altre due classi della classificazione.

4.2.2 Gli attori nel processo di *policy*

A svolgere il coordinamento della SNAI a livello regionale è il Servizio Coordinamento politiche per la Montagna, diretto dal dott. Loris Toneguzzi. Il Servizio, che dipendeva direttamente dalla presidenza della Regione, si occupa di coordinare diversi interventi diretti ai comuni montani all'interno dei quali è stata inserita anche la SNAI. In questo caso studio, quando si parla di Regione si fa implicitamente riferimento al Servizio Coordinamento politiche per la montagna, ovvero il soggetto responsabili della SNAI e che ha inciso in modo determinante sulle scelte e sulle decisioni relative alla SNAI. Questa è comunque una semplificazione in termini (si individua una parte per il tutto), in quanto l'ente regionale è composto da diverse Direzioni all'interno delle quali ricadono attori anche molto rilevanti per gli esiti della SNAI. Si pensi alle Autorità di Gestione (AdG) dei Fondi strutturali attraverso cui è finanziata la SNAI, in particolare il FESR e l'FSE+ ma anche il FEASR (benché la sua programmazione non sia fatta da una AdG propriamente intesa). Le AdG, come si vedrà nel corso dei prossimi paragrafi, sono gli attori che predispongono i Programmi Operativi all'interno del quadro definito dai Regolamenti europei della politica di coesione, di cui SNAI è solo una piccola parte. Da questo punto di vista, è utile quindi sottolineare che la Regione si compone di diversi organi, talvolta con interessi tra loro contrastanti.

Prima però di analizzare gli attori locali è bene soffermarsi sul ruolo rivestito dal CTAI nel caso specifico del Friuli-Venezia Giulia. Tra la prima fase e la seconda fase della SNAI, il CTAI è l'attore che ha visto il proprio ruolo cambiare maggiormente. Infatti, durante la programmazione 2014-2020 il ruolo del CTAI è stato determinante nell'accompagnare i territori alla definizione delle Strategie d'area, soprattutto nella prima area pilota, quella dell'Alta Carnia. Con il passare del tempo, però, il CTAI si è indebolito fino a perdere del tutto la propria forma

nell'attuale programmazione in cui, al netto della Delibera CIPRESS che individua nel CTAI un attore di rilievo, i territori e le regioni segnalano una assenza di contatti diretti con il Comitato, che ad oggi si è limitata alla trasmissione della mappatura utile alla perimetrazione delle nuove aree progetto. Secondo quanto riferito in sede di intervista, i rapporti con il CTAI sembrano oggi avvenire attraverso i funzionari dell'Agenzia per la Coesione Territoriale. Agenzia che, tuttavia, nel frattempo è stata soppressa ed è confluita nel Dipartimento per la Coesione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri in attuazione del DL n. 13/23 nell'ambito della revisione della *governance* del PNRR. Non è quindi chiaro il ruolo che il CTAI svolgerà in questa nuova fase, né in che cosa si sostanzia la sua attività o la sua effettiva composizione. Come non è chiaro se i funzionari dell'Agenzia per la Coesione con cui si interfacciano le Regioni ad oggi siano portavoce del CTAI o meno. Si pensi, ad esempio, che alcune varianti in corso d'opera di progetti contenuti nelle prime aree progetto sono fermi da più di un anno perché necessitano dell'approvazione del CTAI. Il livello regionale segnala una mancanza di interlocutori da questo punto di vista per capire a che punto sia la procedura per la loro approvazione.

Le attività del CTAI hanno risentito molto delle influenze della politica in seguito all'avvicinarsi dei governi, che ha portato a modificare non solo il ruolo stesso del Comitato ma anche le figure che ne portavano avanti le attività. Al tempo stesso, le strutture centrali "instabili" non hanno aiutato il coordinamento e la *governance* della Strategia¹⁴². Preme in ogni caso segnalare come l'influenza del PNRR sulle strutture centrali, dovuta principalmente alla necessità di accelerare gli investimenti per poter spendere le risorse a disposizione entro la scadenza fissata al 2026 dalla Commissione europea, ha avuto degli impatti significativi sull'assetto istituzionale centrale e, di conseguenza, anche su *policy* già avviate che afferivano alle strutture che sono venute meno nella complessiva riorganizzazione del livello centrale.

A fare le spese di questa instabilità sono poi le aree progetto, nelle quali un ruolo rilevante lo hanno i comuni. In Friuli-Venezia Giulia, come anche nelle altre regioni, i comuni sembrano infatti essere in tutti i casi gli attori che hanno gestito il processo di definizione delle Strategie d'area, talvolta coadiuvati dalle Comunità montane per gli aspetti di gestione del processo. Dall'analisi delle diverse Strategie rimane comunque una chiara impronta "istituzionale" alla lettura degli attori del territorio. Hanno infatti partecipato alla definizione delle azioni primariamente attori pubblici e rappresentanti delle categorie economiche. Tuttavia, su alcune specifiche azioni, è utile segnalare la partecipazione di istituti scolastici, parrocchie e operatori economici attivi nei settori su cui le Strategie intendevano intervenire. Parimenti, anche la partecipazione delle Aziende sanitarie per le azioni relative ai servizi è una novità assoluta nel panorama delle politiche territoriali.

Altri attori rilevanti coinvolti nell'attuazione della SNAI in Friuli-Venezia Giulia sono i Gruppi di Azione Locale (GAL). Come abbiamo detto, in Regione si è deciso di legare SNAI al tema delle aree montane, sulle quali erano già attivi interventi finanziati attraverso l'iniziativa LEADER e sulle quali insistevano di conseguenza diversi GAL. Questa scelta ha quindi aggiunto degli attori locali intermedi, aggregatori di più comuni facenti parte dei GAL (oltre che di partner privati e sociali). I GAL sono soggetti che devono per loro statuto elaborare una Strategia di Sviluppo Locale (SSL) propria con gli attori del territorio, che tuttavia è limitata negli ambiti di intervento a quelli finanziati dal FEASR e quindi tematicamente vincolata rispetto alla SNAI.

Da quanto emerso nella fase di ricerca, il ruolo dei GAL in SNAI non è stato quello di accompagnamento alla costruzione di una *vision* locale convergente

¹⁴² Su questo, si vedano i paragrafi 1.2.3 e 3.2.2, in cui si ricostruisce l'avvicinarsi delle strutture centrali che si occupano di politiche di coesione e le modifiche che il CTAI ha subito nel tempo.

con il proprio SSL, come si era creduto in una prima fase. In Friuli-Venezia Giulia i GAL hanno invece assunto il ruolo di gestione tecnica e operativa nella fase di realizzazione delle Strategie. Ad esempio, hanno gestito le risorse FEASR della SNAI facendo loro stessi i bandi per i soggetti beneficiari. Ciò è dovuto al fatto che questi attori hanno una struttura operativa e una competenza specifica nella gestione dei fondi comunitari di cui spesso il livello locale è carente. Forse proprio in ragione di questa loro *expertise* ai GAL è stato quindi affidato il compito di gestire, all'interno delle Strategie, le azioni che sarebbero state finanziate da parte del FEASR. Il ruolo che hanno rivestito ha riguardato però più la parte amministrativa, ovvero di redistribuzione delle risorse attraverso bandi e della loro rendicontazione limitatamente agli interventi connessi alla Misura 19 del PSR.

Anche le Unioni Territoriali Intercomunali (UTI) hanno svolto un ruolo rilevante nella SNAI. Le UTI sono enti intermedi introdotti in Friuli-Venezia Giulia e poi superati dalle Comunità di montagna nel corso della fase attuativa di SNAI. Il loro scioglimento è coinciso con la nascita delle Comunità, il cui perimetro però non ricalcava quello delle UTI, creando quindi più Comunità che erano ricomprese parzialmente nelle stesse aree progetto. È il caso dell'area progetto delle Dolomiti Friulane, dove il venire meno dell'UTI ha generato la conseguenza di affidare al GAL le risorse per l'AT, che ha impiegato il proprio personale su quelle attività.

Il ruolo delle UTI prima e delle Comunità di montagna poi, in diversi casi è stato quello di "partner tecnico", in quanto il personale impiegato in quegli enti ha svolto un ruolo di assistenza e di segreteria amministrativa per le singole aree progetto. Uno dei problemi attuativi della SNAI, infatti, è stato quello della carenza di assistenza tecnica e di personale comunale (la regia è sempre e comunque stata incentrata sugli attori istituzionali, anche nel disegno della SNAI che prevedeva un comune capofila per area) adeguatamente formato a portare avanti le attività. Come sappiamo, però, il tema del personale comunale è spesso oggetto di dibattito a livello nazionale proprio perché la mancanza di organico - soprattutto tecnico e amministrativo - non permette ai comuni di portare avanti progettualità che esulano dalle attività ordinarie.

Un ultimo elemento rilevante per gli esiti attuativi della Strategia è rappresentato dall'assistenza tecnica. Quello dell'AT è un aspetto che può essere declinato tanto per quanto riguarda le amministrazioni regionali quanto per quanto riguarda le singole aree. Le assistenze tecniche a livello locale sono state individuate in un solo caso, quella dell'area progetto dell'Alta Carnia, mentre nelle altre le funzioni di supporto sono state svolte direttamente dal GAL o dalle Comunità di montagna.

Rispetto alle amministrazioni regionali, nella prima fase di SNAI la regione non si è dotata di un'assistenza tecnica che guidasse i percorsi volti alla definizione delle strategie d'area, potendo però contare almeno nelle fasi iniziali sul contributo sostanziale del CTAI. Con il passare degli anni e gli avvicendamenti dei governi, però, il ruolo del CTAI è stato ridimensionato¹⁴³ ed è venuto meno, di conseguenza, anche il supporto che è stato dato a livello territoriale. Come riportato anche durante le interviste, il CTAI ha innovato i metodi di lavoro e portato i territori a lavorare in maniera differente, soprattutto per quanto riguarda il processo di co-progettazione volto alla definizione delle Strategie. Il Servizio coordinamento politiche per la montagna, consapevole del ridimensionamento del CTAI, nella seconda fase di SNAI si è quindi attrezzato con una propria assistenza tecnica finanziata dal FESR e dall'FSE+ nella programmazione 2021-2027, ovvero in raccordo con le AdG che gestiscono i PO e che hanno stanziato specifiche risorse per questa attività. Il tema dello stanziamento delle risorse, apparentemente secondario, è tuttavia riportato da tutti gli intervistati come centrale in quanto le possibilità operative dipendono dalle negoziazioni - che a

¹⁴³ Su questo, e sulle risorse umane comunque insufficienti in forza al CTAI per portare avanti tutte le 72 aree della prima fase, si veda il capitolo relativo alla SNAI a livello nazionale.

loro volta risentono dei rapporti, talora anche personali - tra i diversi organi che compongono il livello regionale.

Per quanto riguarda il tipo di accompagnamento fornito, il Servizio coordinamento politiche per la montagna ha incaricato una società esterna perché potesse condurre un processo partecipativo volto alla definizione della Strategia per la nuova area progetto, mentre è lasciata all'iniziativa dei comuni la definizione di ulteriori interventi per le aree già avviate. Il Servizio ha quindi tentato di ovviare alla mancanza di accompagnamento ai territori da parte del CTAI in questa nuova fase attraverso una propria assistenza tecnica, riproponendo in parte la metodologia di SNAI, prevedendo un processo di co-progettazione per la definizione degli interventi (senza, tuttavia, un vero e proprio scouting dei soggetti innovatori). Il percorso partecipativo - svolto durante il 2023 - prevede il coinvolgimento di diversi attori, non solo quelli del governo locale, tentando quindi di ampliare il perimetro della coalizione locale anche ad attori non pubblici. L'aspetto critico sotto questo punto di vista è rappresentato dalle scadenze dei fondi comunitari con cui dovranno essere finanziati gli interventi. Infatti, la metodologia proposta per la co-progettazione utile ad arrivare a delle conclusioni congiunte tra gli attori richiede più tempo di quanto disponibile in ragione delle scadenze con cui devono essere impegnate le risorse (quindi individuando specifiche misure e specifici strumenti) provenienti dai fondi SIE.

4.2.3 Coordinare politiche integrate

La prima nota rilevante è che, nonostante la presenza di comuni classificati come interni non montani, la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - per indirizzo politico - ha connesso in maniera forte il tema della aree interne a quello delle aree montane. Per farlo si è affidata al Servizio Coordinamento politiche per la Montagna, che da tempo era abituato a lavorare sui comuni montani coordinandosi con le Autorità di Gestione (AdG). In passato, infatti, il servizio aveva gestito misure specifiche rivolte ai comuni montani e il PSR, in particolare sulle Strategie di Sviluppo Locale dei Gruppi di Azione Locale (GAL).

Nel corso dell'attuazione della SNAI però, il Servizio è passato da dipendere direttamente dalla presidenza della Regione ad essere incardinato all'interno di una specifica direzione centrale, quella relativa alle "risorse agroalimentari, forestali e ittiche". Da questo punto di vista, trattandosi di un Servizio che si sarebbe dovuto occupare di politiche integrate, questo passaggio ha sancito in qualche modo una settorializzazione del Servizio ed ha indebolito il ruolo che avrebbe potuto giocare altrimenti sui diversi ambiti di intervento, non essendo più legittimato a prendere parte alle decisioni di altre Direzioni centrali.

In funzione del ruolo che ha assunto per l'attuazione della SNAI, il Servizio ha dovuto quindi coordinare i diversi interventi previsti dal livello territoriale con le Autorità di Gestione (AdG) dei rispettivi programmi operativi cui la Strategia faceva riferimento. In particolare, quindi, il Servizio ha dovuto coordinare le attività di SNAI inserendo nei diversi POR le misure e le riserve necessarie al finanziamento degli interventi che sarebbero poi scaturite dalle Strategie d'area. Da questo punto di vista, però, come evidenziato nel capitolo dedicato alla SNAI a livello nazionale, talvolta i POR erano già in stato avanzato di elaborazione o erano stati già approvati definitivamente. Il Friuli-Venezia Giulia ricade in questo caso, ovvero si è dovuto lavorare retroattivamente andando ad inserire in maniera "forzata" gli interventi SNAI creando delle riserve (gli interventi ancora non erano stati definiti, in quanto le strategie d'area sarebbero partite solo nei mesi successivi) all'interno degli Assi già individuati¹⁴⁴.

¹⁴⁴ I POR sono costruiti con una serie di Assi strategici, ciascuno dei quali rispondente ad obiettivi specifici e con un ammontare di risorse stabilito in fase di definizione del programma. Tendenzialmente, ciascun asse ha un responsabile e può afferire a strutture gestionali differenti. In alcuni casi, i POR presentano degli assi specifici per le aree urbane o per le aree interne, e in generale per gli investimenti territoriali, nell'ottica di poter integrare diversi obiettivi strategici e realizzare progetti trasversali. In altri casi, i progetti contenuti nelle strategie territoriali (non solo SNAI, si veda su questo il paragrafo dedicato ai Territorial Delivery Instruments) dovranno attingere ai diversi assi per essere realizzati.

Di conseguenza, per poter adattare le misure dei POR a quelle che erano le esigenze della SNAI, il lavoro del Servizio di Coordinamento è consistito nel definire a priori cosa sarebbe servito successivamente ai territori (una volta definite le Strategie d'area ed i progetti di cui si compongono), riservando quindi delle risorse sugli assi che potenzialmente sarebbero stati interessati dai progetti. In questo specifico caso, quindi, la tempistica con cui si è andati a definire i POR e successivamente le Strategie d'area ha creato delle limitazioni alle possibilità di finanziamento che, a quel punto, avrebbero dovuto rispondere agli obiettivi stabiliti negli assi in cui erano state allocate risorse per finanziare la SNAI.

Come riportato in sede di intervista e in ragione delle prassi che si erano consolidate nel tempo, il Servizio era più abituato a lavorare con alcune AdG¹⁴⁵ piuttosto che con altre, in particolare in ragione delle finalità degli interventi che aveva gestito in passato e dell'*expertise* che aveva maturato nel frattempo su quei temi. Questo aspetto, che può sembrare irrilevante, è invece determinante perché capace di indirizzare interventi e risorse, modificando l'esito di una politica come SNAI. In sostanza, si è venuto a creare un disallineamento tra le possibilità di finanziamento e le esigenze specifiche dei territori, che non si conoscevano al momento della definizione dei POR.

4.2.4 Aree e strategie tra programmazione locale e regionale

Nella selezione delle aree, la questione della capacità di spesa connessa alle esigenze dei fondi SIE non è stata irrilevante. In un certo senso, le scelte della Regione si potrebbero riassumere nello slogan *"più comuni, più spesa"*. Come riportato anche attraverso le interviste, infatti, la Regione ha tenuto conto del prerequisito associativo candidando le associazioni intercomunali più numerose dal punto di vista del numero di comuni, con lo scopo di estendere il più possibile il territorio e il numero di comuni coinvolti¹⁴⁶. Sono state quindi selezionate quelle aree che, rispondendo ai criteri stabiliti da parte del CTAI, si è ritenuto avessero un tessuto sociale ed economico in grado di rispondere in maniera adeguata al disegno della SNAI e ai tempi che, successivamente, gli interventi finanziati avrebbero dovuto rispettare.

Con la medesima logica, l'area inserita nella SNAI nella programmazione 2021-2027 con il nome "Valli del Torre e Natisone" era stata esclusa nella precedente programmazione perché ai tempi non era stata ritenuta pronta da parte della Regione a ricevere e programmare le risorse della SNAI in quelle modalità, aspetto che avrebbe potuto ingenerare difficoltà interne alla Strategia ma anche dal punto di vista del rispetto del Performance Framework¹⁴⁷ che le AdG dei fondi che concorrono al finanziamento della SNAI erano tenute a rispettare.

Nella selezione delle aree da parte del livello regionale si è quindi considerato tra le aree eligibili quelle che a priori sembravano poter meglio intraprendere un percorso di costruzione di una strategia d'area e della sua successiva attuazione. La scelta della regione è stata di conseguenza quella di selezionare il maggior numero di comuni in modo da estendere il più possibile la platea dei beneficiari di alcune misure. Infatti, in Friuli-Venezia Giulia, parte delle risorse delle Strategie d'area sono state assegnate attraverso bandi rivolti ad operatori economici e/o società civile. In questo senso, allargare il perimetro territoriale significava anche ricomprendere più operatori economici che avrebbero potuto essere beneficiari di risorse, generando quindi più spesa.

¹⁴⁵ Parte del personale in forza al servizio, per esempio, proveniva proprio dall'Autorità di Gestione del FESR. O al fatto che l'Autorità di Gestione del FEASR sia incardinata nella stessa Direzione centrale in cui è incardinato il Servizio. È difficile stabilire oggettivamente quanto questi aspetti abbiano influito sull'attuazione della SNAI, ma è interessante notare che sono temi sollevati da tutti gli intervistati, lasciando supporre quindi che abbiano comunque avuto una certa influenza.

¹⁴⁶ Sotto questo genere di aspetti, non è comunque da sottovalutare il ruolo della politica regionale e locale.

¹⁴⁷ Il Performance Framework è stato introdotto dal Regolamento UE 1303/2013 dagli articoli 20, 21 e 22 e stabilisce gli obiettivi di efficacia dei Programmi Operativi. Esso si basa su un sistema di indicatori fisici e finanziari associati ai singoli Assi di cui si compone il POR e connessi a target intermedi e finali da realizzarsi. Per maggiori informazioni, oltre al Regolamento, si veda (Formez PA, 2017).

	L. Stabilità	POR FESR	POR FSE	PSR FEASR	Locale	Altro	Totale
Alta Carnia	3.740.000	2.114.000	1.000.000	1.500.000	0	1.201.000	9.555.000
Dolomiti Friulane	3.740.000	2.113.000	480.000	1.084.700	0	943.375	8.361.075
Canal del Ferro - Val Canale	3.760.000	2.110.000	360.000	1.415.300	200.000	1.840.297	9.685.597
Totale	11.240.000	6.337.000	1.840.000	4.000.000	200.000	3.984.672	

Tabella 7
Elaborazione propria a partire dagli APQ approvati dalle singole aree progetto.

Rispetto a come sono state destinate le risorse ai territori, in generale sono stati utilizzati due metodi diversi: da un lato sono stati finanziati progetti puntuali inseriti nelle strategie d'area; dall'altro sono state adottate procedure redistributive e bandi rivolti talvolta ai comuni, talvolta agli operatori economici localizzati sui territori dell'area progetto.

Per quanto riguarda questi ultimi, nell'area pilota dell'Alta Carnia si è concentrata maggiormente l'attenzione tanto della Regione quanto quella del CTAI, anche in ragione dell'entusiasmo iniziale (essendo un'area pilota, il CTAI ha effettuato diverse visite sul campo, anche non istituzionali). In quel caso la Regione ha lavorato assieme alla coalizione dei sindaci definendo dei requisiti per l'accesso ai bandi connessi con i settori di attività degli operatori economici, che dovevano riguardare dei settori individuati come vocazionali per il territorio. In sostanza, in coerenza con l'impianto metodologico della SNAI, si è deciso congiuntamente di incentivare imprese in ambiti specifici, ritenuti di particolare rilievo per quel territorio (es. filiera del legno o quella agroalimentare).

Nelle altre aree, invece, anche a causa di un allentamento dell'attenzione da parte dell'intero sistema di attori, le risorse ripartite attraverso i bandi rivolti agli operatori economici non si basavano sulle vocazioni territoriali ma prevedevano finanziamenti generici. In quel caso, la vocazione territoriale è diventata un mero criterio premiale e non un requisito. Rispetto a questo, le risorse stanziare nell'Alta Carnia sono state spese per intero riuscendo a finanziare tutte le istanze di finanziamento con le risorse impegnate. Dove invece i criteri erano più laschi e i contributi generici, le istanze di finanziamento hanno superato di gran lunga le risorse stanziare. Se inizialmente su quella misura erano stati impegnati 1,4 M€, successivamente sono stati allocati altri 2,6 M€ circa per poter scorrere la graduatoria e finanziare chi non era stato inizialmente coperto dal contributo.

Per quanto riguarda invece le risorse redistribute attraverso bandi rivolti alle amministrazioni comunali, va segnalato che lo strumento del bando sia generalmente riconosciuto dagli addetti ai lavori e dalla letteratura come uno strumento inadeguato a valorizzare i territori, soprattutto quelli con più difficoltà dal punto di vista delle capacità amministrative e tecniche, mettendo i comuni in competizione. Le risorse destinate ai comuni attraverso queste modalità

derivano dal FESR, in particolare destinate all'efficientamento energetico degli edifici pubblici. In un bando regionale rivolto a tutti i comuni della regione si è individuata una riserva destinata specificatamente ai comuni afferenti alle aree progetto (quindi non alle aree in sé, ma ai singoli comuni ricompresi all'area). In questo caso, quindi, più comuni della stessa area avrebbero potuto candidare il proprio progetto di riqualificazione energetica attingendo a risorse SNAI anche se questo non aveva alcuna attinenza con gli obiettivi della Strategia d'area. La scelta di questa modalità ha sconfessato il metodo SNAI, in quanto agendo a livello di singolo comune metteva in discussione implicitamente il lavoro di co-progettazione volto alla definizione della Strategia d'area.

Dal punto di vista degli interventi realizzati, vale la pena fare una distinzione:

- da un lato gli interventi per lo sviluppo locale, dove una forte attenzione è stata posta a generici aiuti alle imprese, quindi con una distribuzione di risorse sul territorio verso gli operatori economici. Sempre sotto questo tema vanno gli interventi volti alla creazione di impresa e al sostegno di politiche attive del lavoro, il finanziamento di stage e tirocini anche all'estero. Altri interventi hanno riguardato i servizi relativi al turismo e all'ospitalità diffusa e alla creazione di ciclovie;
- per quanto riguarda invece i progetti relativi ai servizi di base, si segnala una forte attenzione al tema della scuola, della didattica digitale, dell'alternanza scuola-lavoro e del rinnovamento degli edifici scolastici, azione che hanno avuto un peso rilevante su tutte le Strategie d'area. Parimenti, anche il tema dei servizi sanitari ha riguardato una parte importante delle strategie, con la creazione di punti salute e progetti di telemedicina. A questi si affiancano i servizi socio-assistenziali, con azioni rivolte a giovani in chiave socio-assistenziale (superamento di situazioni di disagio), il supporto alle famiglie (in particolare l'assistenza verso i neo-genitori) e la creazione di centri di aggregazioni per la popolazione anziana. Infine si segnalano progetti relativi all'integrazione del sistema dei trasporti tra le diverse modalità volta ad aumentare l'accessibilità delle valli periferiche.

4.2.5 La prima fase di attuazione: programmazione 2014-2020

Per semplicità, si intende qui fare riferimento alla fase di attuazione come a quanto successo dopo l'approvazione dei singoli APQ, la cui definizione - come messo in luce nel capitolo 3 - ha richiesto dai tre ai sette anni per quanto riguarda le tre aree della Regione.

Quello dei tempi di realizzazione delle Strategie o dei "tempi di attraversamento", per usare un termine caro al mondo della consulenza pubblica, è uno dei problemi che a livello nazionale è stato messo in evidenza molto spesso in occasione di riunioni operative sulla SNAI. Tanto più in considerazione che la firma dell'APQ doveva essere effettuata sulla base della condivisione delle schede progetto da parte di diversi attori, tanto regionali quanto nazionali, talvolta con procedure ridondanti di approvazione delle stesse schede. Questo aspetto ha inciso in modo particolare sui temi connessi ai servizi, nei quali la competenza è diffusa tra il livello regionale e quello nazionale. Quello della *governance* è quindi stato un limite dal punto di vista della velocità di individuazione delle priorità di intervento e della messa in campo delle azioni per raggiungerle. Inoltre, all'interno degli APQ non vengono inseriti progetti pronti per essere realizzati, ma delle generiche schede progetto la cui progettazione effettiva può avvenire solo a valle della firma dell'APQ e del trasferimento degli anticipi da parte dei fondi dai quali i progetti vengono finanziati. Nel caso del Friuli-Venezia Giulia, questo aspetto ha inciso meno nelle azioni rivolte agli operatori economici attraverso

bandi, che non hanno richiesto una vera progettazione quanto più una definizione del bando e dei criteri per selezionare gli operatori economici da finanziare.

La SNAI nelle tre aree coinvolte nella prima programmazione si trova ora nella fase di realizzazione degli interventi. Uno studio approfondito di questa fase andrebbe svolta sui singoli progetti e sulle singole aree, poiché ciascuno di essi segue proprie procedure rendicontative a seconda della procedura di finanziamento e ad oggi non sembrano esistere sistemi integrati in grado di tenere traccia dell'andamento degli impegni e della spesa generata dalle Strategie. Rispetto ai progetti finanziati attraverso i Fondi strutturali, tuttavia, secondo OpenCoesione al 31.10.2022 risultavano spesi tutti gli impegni presi attraverso le Strategie d'area. Tali interventi sono però quelli ricadenti nei Programmi Operativi, mentre non è tracciato l'andamento dei progetti finanziati da altri tipi di fondi che sarebbe possibile su altre banche dati ma solo con la ricerca del singolo progetto, non aggregato per Strategia come avviene invece in OpenCoesione (OpenCUP, BDAP etc.). Tuttavia, ai fini di questo studio non interessa in modo così particolare l'andamento effettivo e la registrazione della spesa, quanto piuttosto capire come la SNAI ha influenzato gli aspetti connessi all'attuazione degli interventi.

Da questo punto di vista, è invece particolarmente rilevante il rapporto tra gli atti strategici, la programmazione regionale e i tempi di attuazione. In Friuli-Venezia Giulia, come testimoniato dalle interviste, alcune risorse afferenti ai POR relative alle aree interne sono state impegnate da parte della regione prima della firma degli APQ. Nell'ottica della SNAI, il processo prevedeva la definizione della strategia, la firma dell'APQ e, successivamente la definizione dei progetti definitivi e la loro realizzazione. Pertanto, almeno in linea teorica, il processo di realizzazione degli interventi e quindi di impegno delle risorse non sarebbe potuto avvenire prima della firma degli APQ. Diversamente, le prassi operative di chi opera negli uffici regionali, soprattutto in ragione dei tempi ristretti entro i quali è prevista la realizzazione degli interventi, hanno superato la razionalità di impostazione prevista. Infatti, una volta approvate le aree e forti della conoscenza delle riserve (già stabilite a quel punto) sui POR, a livello regionale si è deciso di procedere a darne attuazione. In particolare, rispetto a tutti quegli interventi che prevedevano la redistribuzione delle risorse in favore degli operatori economici e delle aziende localizzate nei comuni selezionati.

Se quindi da un lato gli APQ hanno subito ritardi principalmente a causa dei numerosi passaggi previsti e necessari alla loro sottoscrizione da parte dei diversi attori che partecipavano alla strategia (gli APQ di ciascuna strategia sono siglati dai diversi ministeri interessati per competenza, dalla regione di appartenenza e dal comune capofila dell'area progetto), dall'altro - paradossalmente - alcune delle azioni previste sono state avviate perché comunque rientranti all'interno della programmazione regionale (POR FESR e POR FSE in particolare). Appare interessante quindi notare come le prassi operative in questo caso abbiano per certi versi superato la razionalità con cui era stato definito il modello operativo della SNAI e i suoi meccanismi di *governance*. In una Strategia multifondo come SNAI, questa operazione è stata possibile esclusivamente per alcune delle misure a regia regionale, mentre per quelle finanziate dallo Stato attraverso le diverse Leggi di Stabilità la firma dell'APQ rientrava tra i requisiti di legittimità. L'esigenza che ha portato la Regione ad operare in questo modo sembra comunque nascere dalla necessità di rispettare il Performance Framework da parte delle Autorità di Gestione, che prevede l'obbligo di rendicontare entro la fine di ogni anno, certificandone la spesa, una certa percentuale sull'ammontare complessivo di risorse.

4.2.6 La strategia aree interne tra nuova programmazione e PNRR

Abbiamo già visto alcuni effetti che la nuova programmazione e il PNRR hanno avuto sulla SNAI attraverso gli approfondimenti puntuali dei paragrafi precedenti, tuttavia rimangono alcune note che vale la pena prendere in esame per comprendere al meglio l'evoluzione della SNAI e del metodo di cui si faceva portatrice alla luce di questa nuova fase.

Per quanto riguarda la nuova stagione della SNAI in Friuli-Venezia Giulia, la principale novità è rappresentata dall'introduzione di una nuova area, quella della Valli del Torre e Natisone, a cavallo tra l'ex provincia di Udine e quella di Gorizia. Inoltre, la nuova stagione della SNAI ha portato ad una ripermetrazione delle aree progetto già avviate nel corso della fase precedente. Lo scopo della ripermetrazione è stata specifica per singola area, ma in nessun caso ha tenuto conto delle altre aggregazioni territoriali presenti sul territorio. In particolare, per quanto riguarda l'Area progetto delle Dolomiti Friulane, nella prima fase erano rimasti fuori dal perimetro dell'area progetto alcuni comuni perché non rispondevano al requisito associativo, ovvero non facevano parte di alcuna aggregazione per la gestione di un servizio tra quelli indicati dal disegno di SNAI. In realtà, nel resto d'Italia situazioni del genere erano molto frequenti e talvolta si è costruito da zero il disegno dei servizi in gestione associata tra i comuni dell'area. In Friuli-Venezia Giulia a pesare sulla scelta è stata, ancora una volta, la velocità con la quale si è deciso di operare al fine di poter rispettare le scadenze. Velocità che, tuttavia, si è comunque rivelata insufficiente perché i complessi meccanismi di *governance* e le necessarie approvazioni dei diversi livelli di governo hanno rallentato i tempi per arrivare all'attuazione delle Strategie (almeno per quanto riguarda le azioni che non sono state realizzate attraverso bandi). Nell'Area progetto dell'Alta Carnia c'è stata invece una ripermetrazione su indicazione del CTAI stesso, in quanto con l'aggiornamento della mappatura quattro nuovi comuni erano risultati eleggibili secondo gli indicatori utilizzati per classificare i comuni.

L'esperienza nella precedente programmazione aveva inoltre evidenziato dei costi di coordinamento molto alti, soprattutto a livello regionale, tra le diverse AdG e il Servizio Coordinamento politiche per la Montagna. Al fine di programmare gli interventi, in occasione dell'avvio dei lavori sulla nuova programmazione 2021-2027, nel 2019 la Regione ha istituito con Decreto del Direttore Generale Regionale un gruppo di coordinamento che comprendeva il Servizio stesso, le tre AdG (FESR, FEASR e FSE+) e che prevedeva la possibilità di partecipazione di altri attori a seconda dei temi di discussione. Il gruppo di coordinamento è quindi stato riconosciuto formalmente ma, come rilevato durante le interviste, il suo ruolo è rimasto ancillare e non è servito allo scopo per cui era stato creato. In particolare, i suoi incontri servono alla presa di decisioni puntuali e contingenti, non è diventato il luogo di allineamento e di dibattito sui temi connessi alle aree interne.

Al netto di questo aspetto, il percorso che ha portato alla definizione dei PO per la programmazione 2021-2027 è stato accompagnato da una serie di incontri territoriali specifici rivolti alla SNAI finanziati dalle risorse per l'assistenza tecnica (AT) del FESR. Questa attività è stata decisa a livello regionale, non essendo stata prevista da parte del CTAI nella nuova programmazione. Lo scopo di questo percorso era quello di rilevare il fabbisogno delle coalizioni locali così da poter costruire dei Programmi Operativi conoscendo a priori i temi su cui quei territori avevano interesse a lavorare, cosa che non era riuscita nella programmazione 2014-2020. Dopo il primo ciclo di incontri su ciascuna delle aree selezionate, la pandemia ha costretto a interrompere il percorso che non è stato portato avanti in altre modalità. Parallelamente a questo iter, però, le AdG stavano svolgendo il consueto percorso di partenariato allargato previsto

dai Regolamenti UE per la costruzione dei PO, che tuttavia non ha necessariamente una declinazione specifica sulle aree interne. Di conseguenza, il ruolo del percorso organizzato dal Servizio è stato quello di fornire alle diverse AdG le informazioni raccolte durante gli incontri perché ne tenessero conto in fase di definizione degli Assi e delle priorità di intervento contenute nei Programmi Operativi. Anche in ragione dei rapporti tra il Servizio coordinamento politiche per la Montagna e le diverse AdG, e in relazione a quanto rilevato in sede di intervista, il processo partecipativo portato avanti in funzione della definizione dei PO per la programmazione 2021-2027 sembra aver avuto degli esiti molto marcati, in particolare nella programmazione del FESR. All'interno del PO FESR, infatti, su un totale di 360 M€ circa, sono stati destinati alle aree interne 45 M€. Gli altri programmi su aree interne riservano rispettivamente 2 M€ il FEASR (su un totale di 92 M€) e 4,5 M€ l'FSE+ (su un totale di 370 M€ circa);

Per quanto riguarda, infine, gli ulteriori interventi rivolti alle aree interne attraverso risorse nazionali o risorse PNRR, vale la pena trattarli in maniera distinta¹⁴⁸. Rispetto ai primi, infatti, sia sui temi della viabilità che su quelli della prevenzione incendi la Regione, sempre attraverso il Servizio coordinamento politiche per la montagna, ha lavorato raccogliendo le segnalazioni di progetti da parte dei sindaci facenti parte delle aree coinvolte nella SNAI, le ha fatte proprie e le ha poi rielaborate per riproporle ai territori per l'approvazione definitiva. Da questo punto di vista, quelle misure non stabilivano processi specifici attraverso i quali individuare e selezionare gli interventi da realizzare, lasciando ai singoli soggetti beneficiari la discrezionalità di decidere. In Friuli-Venezia Giulia, pur in modalità differenti da quelle della Strategia ma anche in relazione a finanziamenti orientati specificatamente ad intervenire sulla viabilità, si è comunque portato avanti un approccio rivolto alla condivisione delle scelte di investimento nel quale l'avallo finale alla candidatura dei singoli progetti è stata data dal territorio interessato dai progetti (in realtà, dai sindaci dei comuni interessati). Il confronto da parte degli organi regionali con il livello locale su questi temi rimane comunque una novità connessa specificatamente all'esperienza SNAI.

Rispetto invece agli interventi PNRR, complici anche le modalità di assegnazione delle risorse ai territori e la velocità con cui è stato chiesto di avviare i progetti, almeno per quanto riguarda il Friuli-Venezia Giulia sembra essere mancato a livello regionale un coordinamento delle attività e dei progetti in essere. Ne è un esempio il cd. bando borghi, che ha finanziato progetti in singoli comuni su temi simili a quelli finanziati da SNAI, riportando i comuni a lavorare singolarmente e senza quindi puntare - almeno dove presenti - sulle aggregazioni locali costituite. Va segnalato che le modalità di gestione del PNRR sono completamente diverse da quelle di SNAI e a quelle dei Fondi strutturali, essendo azioni gestite principalmente dai Ministeri, ciascuno con le proprie modalità operative, che prevedevano l'assegnazione delle risorse attraverso decreti di riparto o attraverso bando, quindi un approccio molto lontano da quello della SNAI.

¹⁴⁸ Su questo, si veda il paragrafo relativo alle aree interne come ambito di policy nel capitolo 2.

4.2.7 Le aree interne come ambito di *policy* regionale

Nella prima fase di individuazione delle aree la scelta politica, mediata dai criteri del CTAI, era ricaduta sulle tre aree coinvolte, mentre l'area del Torre e Natisone non era stata inserita nella SNAI perché non ritenuta in grado di dare piena attuazione alla Strategia. Tuttavia, questa esclusione ha portato ad un inserimento nella Legge di bilancio regionale del 2015 di riserve specifiche destinate in particolare a quell'area. Si fa qui riferimento agli interventi inseriti nella Legge Regionale n. 20/2015 relativa all'Assestamento del bilancio e del bilancio pluriennale 2015-2017, dove agli artt. dal 46 al 51 viene stabilita che nella zona omogenea (così nel testo normativo) del Torre, Natisone e Collio sarà dato avvio a un programma di interventi rispondenti alle finalità della SNAI. La Legge prevede che tale programma sia trasmesso alla struttura regionale per una approvazione formale. Su tale programma vengono appostati inizialmente 500.000 euro, successivamente integrato con la Legge Regionale n. 34/2015 che integra dal punto di vista finanziario la misura riconfermando per le annualità che vanno dal 2016 al 2022 un finanziamento totale di 2,72 M€ per interventi nel campo dell'istruzione, della sanità, dei trasporti e al miglioramento dei servizi.

Questa soluzione è stata adottata anche per la programmazione 2021-2027, in relazione in questo caso ad altri territori classificati come interni ma esclusi dalla Strategia. In particolare attraverso la Legge Regionale n. 22/2022 si individuano nei territori della Carnia e del Gemonese le aree target per questo intervento regionale confermando le modalità previste dalle precedenti leggi regionali. Anche in questo caso la Legge individua una riserva di 500.000 euro per il finanziamento del programma. Questi interventi sono quindi di natura regionale, ma riprendono i temi che finanziava la SNAI. In sostanza, sono state destinate risorse ai comuni lasciati fuori dalla Strategia.

Rileva però che questi interventi, seppur sia previsto debbano rientrare all'interno di un programma d'area, non fanno proprio il metodo SNAI e si configurano - come rilevato dalle interviste - più come interventi sconnessi inseriti in un documento di programma unico che come una strategia d'area vera e propria. In altre parole, non si punta quindi sulle coalizioni locali di quei territori quanto piuttosto, al finanziamento di singoli progetti in aree non incluse nel programma nazionale. Benché sia difficile valutare la dimensione della politica locale, gli investimenti su queste aree sembrano essere programmati più in un'ottica compensativa-risarcitoria che non per una condivisione profonda del metodo.

4.3 Sintesi delle questioni messe in luce dall'analisi dell'esperienza del Friuli-Venezia Giulia

Il territorio delle aree interne del Friuli Venezia Giulia è caratterizzato da comuni piccoli dal punto di vista della popolazione, ma non certo da quella dell'estensione territoriale. In linea generale, la Regione conta comunque un numero limitato di enti comunali rispetto ad altre (solo 215), dato che si riflette anche nei rapporti tra istituzioni e tra i livelli di governo. La dimensione contenuta permette infatti una prossimità peculiare, dove i Servizi regionali conoscono personalmente i sindaci, i tecnici e i funzionari che lavorano a livello locale. Se tale prossimità da un lato è un punto positivo che favorisce il buon andamento della *policy*, dall'altro sembra che talvolta abbia portato a derive dirigiste e ad un ruolo molto forte di indirizzo dei servizi regionali verso gli enti territoriali.

È interessante tuttavia notare come tale prossimità non sia un dato recente, ma deriva invece da un forte interesse alla coesione territoriale riscontrabile già nella pianificazione territoriale e nella programmazione economica redatta sul finire degli anni '70. In quei documenti si evidenzia il forte nesso tra pianificazione territoriale e programmazione economica, tema poi lasciato indietro almeno nel contesto della pianificazione territoriale nazionale, ritenuto necessario per realizzare gli obiettivi di coesione tra le aree urbane e quelle montane. In ragione di questi assunti, su quest'ultimo tema la Regione lavora da molti anni con misure specifiche, tanto con risorse proprie quanto con risorse connesse ai Programmi Operativi Regionali.

La SNAI si è inserita quindi in un contesto di politiche territoriali strutturato, dove si era già lavorato e si sta lavorando sui temi delle aggregazioni locali funzionali allo sviluppo territoriale. Rispetto alla SNAI, le aree progetto sono state quindi selezionate su territori spesso già coesi, ovvero che già rispettavano il prerequisito associativo in funzione di accordi precedenti. Per i territori che invece non si è ritenuto sarebbe stato possibile rispettare il prerequisito associativo in tempi rapide, essi non sono stati coinvolti nella SNAI se non attraverso la ripermurazione operata con il passaggio dalla vecchia alla nuova programmazione. Va detto che al momento in cui la SNAI è stata avviata non era comunque prevista la possibilità di ripermurare le aree, ma da questo punto di vista va considerato anche che la SNAI non è l'unica politica territoriale che si rivolge al territorio. La ripermurazione delle aree progetto tra vecchia e nuova programmazione ha esteso le coalizioni locali a territori che tuttavia non avevano condiviso il percorso di co-progettazione. Non è chiaro come questi nuovi territori entreranno a far parte delle vecchie coalizioni, ma c'è il rischio che diventi solamente il mezzo per attingere a delle risorse, quindi fuori da un quadro strategico di territorio.

In ogni caso la SNAI, che aveva tra i suoi obiettivi cardine quello di scardinare dinamiche locali consolidate e estendere il partenariato ad attori solitamente esclusi da questi processi, almeno in Friuli-Venezia Giulia non sembra essere riuscita in questo intento nella sua prima fase. Il coinvolgimento del territorio è spesso inteso come coinvolgimento dei sindaci e dei soli soggetti di governo, in particolare i comuni, nella figura dei sindaci, e non un coinvolgimento di tutti gli attori - pubblici e non - ritenuti rilevanti al fine di definire una strategia territoriale. L'attenzione è posta, in questo senso, ai soli attori pubblici.

Inoltre, la scelta di lavorare su territori già compresi nei GAL (in FVG era inevitabile vista la loro diffusione nei territori montani) ha permesso di includere questi attori nelle strategie. Affidare ai GAL o alle Comunità la parte di AT ha permesso di sopperire alla mancanza di personale nei comuni. Paga da questo punto di vista l'attenzione rivolta nel tempo ai territori montani e alle aggregazioni locali utili allo sviluppo territoriale, che erano già presenti sul territorio e hanno agito da supplenti di personale del livello locale. La SNAI ha comunque il merito di far lavorare quei comuni su temi come i servizi, che le coalizioni precedenti non toccavano (i GAL trattano solo i fondi FEASR, le Comunità hanno competenze sulla programmazione e la pianificazione territoriale connessa ad opere pubbliche per la promozione dello sviluppo, ma non sui servizi).

Rispetto al tema della co-progettazione, vi è stata poi una continua tensione tra i diversi organi regionali in senso orizzontale e tra questi e i territori, costretti a lavorare in maniera più sbrigativa di quanto necessario sfavorendo un approccio maggiormente riflessivo, legato alla *vision* territoriale e alla definizione di obiettivi condivisi, in favore dei tempi di programmazione dei Fondi strutturali, della velocità della spesa e della capacità di assorbimento¹⁴⁹ da parte delle coalizioni locali.

¹⁴⁹ Per capacità di assorbimento si intende genericamente la capacità dei territori di impegnare e rendicontare risorse messe a disposizione da una data politica, in questo caso i Fondi SIE.

Il ricorso ai bandi, laddove non era attento alle vocazioni territoriali ma rivolto genericamente agli operatori economici che su quel territorio hanno la propria sede legale, nega evidentemente quella che era l'idea di SNAI di valorizzare i contesti locali nella loro vocazione, riducendosi a politica cieca al luogo in cui viene realizzata nonostante sia attivata a livello locale (i bandi sono stati talvolta scritti ed erogati direttamente dai GAL per esempio). Allo stesso tempo, però, la possibilità di spendere più risorse di quante inizialmente impegnate è un aspetto considerato positivo da parte delle AdG, tenute a rispettare i target di spesa dettati dal Performance Framework a fronte delle note difficoltà di spendere risorse dei Fondi strutturali da parte degli attori locali. Anche i bandi rivolti ai comuni, in particolare quelli connessi alla riqualificazione energetica delle scuole situate nelle aree progetto, non sembrano allineati alla logica di SNAI in quanto il bando regionale si limitava ad individuare una riserva di risorse per i comuni situati in territori interni. Da questo punto di vista, però, ciascun comune appartenente ad un'area progetto avrebbe potuto candidare il proprio progetto a prescindere da una logica strategica individuata all'interno della Strategia d'area.

Questa modalità operativa ha però permesso di spendere risorse SNAI prima della chiusura degli APQ, superando quindi l'impostazione razionale del metodo SNAI che prevede la firma dell'APQ quale atto iniziale per la progettazione puntuale dei singoli interventi. Se da un lato SNAI aveva lavorato sulla costruzione di una *vision* territoriale condivisa, dall'altro la sua formalizzazione avrebbe richiesto tempi non compatibili con gli strumenti (in particolare le fonti di finanziamento e i loro regolamenti) necessaria alla sua attuazione. Per questo motivo la Regione Friuli-Venezia Giulia ha iniziato a spendere risorse prima della firma degli APQ.

Il caso del Friuli-Venezia Giulia è comunque peculiare dal punto di vista della numerosità di coalizioni locali presenti scaturite da diverse iniziative o politiche territoriali. Coalizioni che creano differenti perimetri e proprie strategie d'azione, non sempre tra loro allineate. Questo crea dei disallineamenti nelle coalizioni locali, che hanno una geometria variabile a seconda delle *policy*, e che ha creato difficoltà tanto nel realizzare strategie territoriali convergenti su obiettivi specifici, quanto sovrapposizioni tra l'attività propria delle aree SNAI e altre aggregazioni territoriali quali i GAL. Sovrapposizioni che si sostanziano in azioni che rispondono più ad una logica di adempimento amministrativo che non a quella della creazione di opportunità per il territorio. Si pensi, ad esempio, che alcuni GAL hanno duplicato le proprie azioni semplicemente restringendo la platea dei destinatari ai comuni afferenti alle aree interne. In termini più concreti, hanno realizzato bandi identici per redistribuire risorse agli operatori economici di determinati settori sul proprio territorio indirizzandoli in un caso a tutto il territorio GAL, in altri casi ai soli comuni afferenti alle aree progetto ma sulla base dei medesimi criteri e senza porre particolari connessioni tra le Strategie d'area e le azioni finanziate.

A tale complessità, forti della riforma delle autonomie locali, si aggiunge la costituzione delle Comunità montane, i cui confini si intersecano in maniera differente con le diverse coalizioni locali. Comunità montane che, anche sulla spinta dell'ANCI regionale attraverso la propria struttura operativa che si occupa di formazione e *capacity building* per gli enti locali, sono attive nella programmazione strategica attraverso l'elaborazione di strategie proprie. Il coordinamento di queste strategie a livello locale, tuttavia, non è un tema che sembra preoccupare gli enti locali o gli enti intermedi come i GAL e le Comunità montane, né l'ente regionale. La domanda, da questo punto di vista, è se sia preferibile che un territorio esprima una propria visione univoca - anche attraverso più strategie - o, diversamente, la possibilità di avere più strategie anche non convergenti apra spazi ad attori e voci altrimenti inascoltate in altre *policy*. Questo tema, che esula dagli approfondimenti utili ai fini di questa tesi, apre però un campo di indagine rispetto agli attori di volta in volta coinvolti dalle politiche territoriali, anche in considerazione dei metodi utilizzati.

Cap.5

La SNAI nella Regione
Autonoma della
Sardegna¹⁵⁰

5.1 Il contesto delle politiche territoriali in Sardegna

Il secondo affondo verticale relativo alla SNAI nelle politiche territoriali regionali riguarda la Regione autonoma della Sardegna. A differenza di quanto fatto per il Friuli-Venezia Giulia però, per la Sardegna si è deciso di considerare solo la storia recente delle politiche territoriali regionali, comunque sufficiente a mettere in luce alcuni aspetti connessi agli elementi di analisi del primo capitolo. La scelta di concentrarsi sugli anni recenti non deriva dal fatto che nel passato non vi siano elementi di interesse, ma dalla volontà di approfondire con maggior dettaglio le scelte operate a livello regionale negli ultimi anni a partire dall'introduzione dello strumento del Programma Regionale di Sviluppo. Il Programma contiene infatti interessanti elementi di analisi alla voce "programmazione territoriale".

La declinazione dell'approccio SNAI nel caso della Sardegna emergerà proprio per differenza con l'approccio portato avanti dalla Regione con la programmazione territoriale, che è un intervento simile alla SNAI negli obiettivi e nei metodi ma gestito direttamente dalla Regione¹⁵¹. Da questo punto di vista, quindi, i paragrafi introduttivi a questo capitolo (5.1.1 e 5.1.2) intendono prima analizzare il PRS e la sua declinazione delle politiche territoriali in senso lato, per poi concentrarsi sugli interventi della programmazione territoriale.

Anche in questo caso, questi approfondimenti servono a cercare di ricostruire il "contesto di *policy*" entro il quale la SNAI si è inserita, evidenziando le specificità del contesto regionale. Va ripetuto nuovamente però che tale ricostruzione rimane comunque estremamente complessa in quanto le variabili che influenzano il "contesto di *policy*" sono potenzialmente infinite. Quello che si tenterà di fare in questo caso è di ricostruire alcune tracce del contesto normativo e istituzionale delle politiche territoriali in Sardegna, dando una lettura degli strumenti di governo del territorio e di programmazione territoriale al fine di comprendere come a livello regionale il tema della coesione e delle politiche territoriali sia stato declinato, analizzando alcuni elementi relativi all'organizzazione istituzionale e ai temi ritenuti di volta in volta rilevanti.

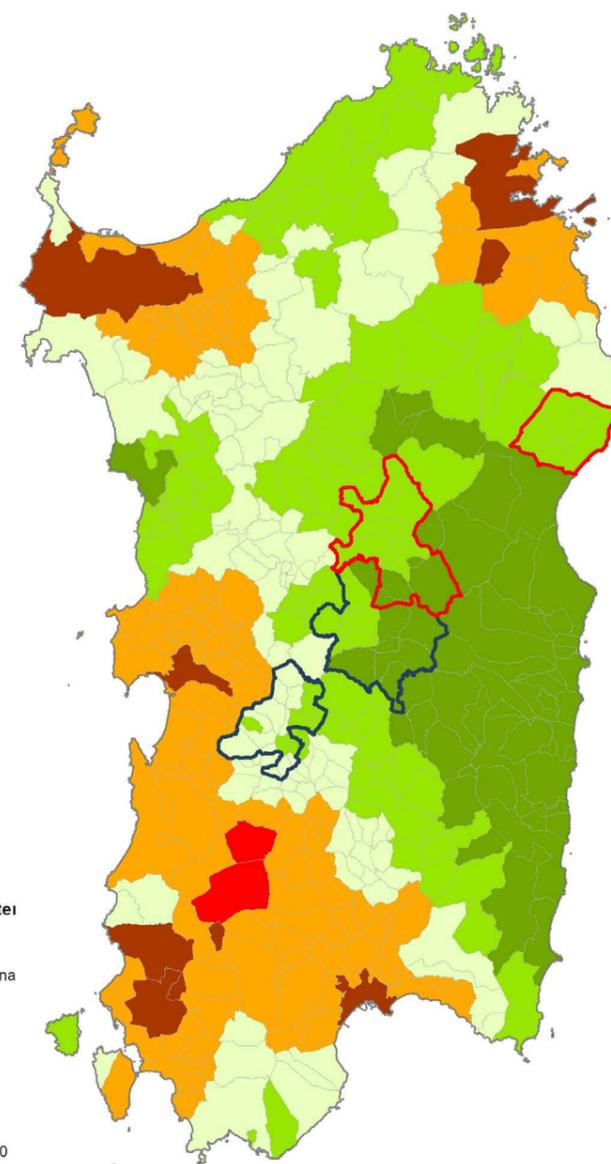
5.1.1 La coesione territoriale in Sardegna

Il tema della coesione territoriale in Sardegna è da sempre particolarmente rilevante, soprattutto in considerazione dei cambiamenti economico-sociali che l'hanno interessata nel secondo dopoguerra. Fino alla metà del novecento la Sardegna è stata infatti una regione particolarmente sottosviluppata, con un'economia basata prevalentemente sull'artigianato locale e l'agricoltura di sussistenza. Durante gli anni del boom economico ha visto però il rilancio del settore manifatturiero e minerario, soprattutto grazie all'infrastrutturazione legata alle vie di comunicazione (strade e porti) che hanno favorito il trasporto di merci e materie prime. Mentre l'industria mineraria sarda è entrata in una fase di crisi a causa della concorrenza internazionale, il settore manifatturiero e quello dei servizi si sono consolidati nei principali sistemi urbani della regione. Parallelamente, inizia a svilupparsi un altro settore che sarebbe stato (ed è) uno dei traini dell'economia per gli anni a venire: quello del turismo costiero. Lungo le coste della Sardegna nascono quindi numerosi insediamenti a scopi turistici, spesso del tutto privi di rapporti con il territorio circostante e con la storia locale¹⁵². È anche in ragione di questa storia recente che il tema delle differenze di sviluppo interne al territorio regionale è particolarmente evidente. Infatti, le città e i

¹⁵⁰ Oltre che alla letteratura grigia, ai documenti ufficiali e alla rassegna stampa, un contributo sostanziale al presente capitolo deriva dall'esperienza diretta che ho avuto modo di intraprendere in qualità di *policy expert* dell'OCSE nel progetto OCSE-Commissione europea finanziato dal Programma di Sostegno alle Riforme Strutturali (SRSS) volto ad individuare i colli di bottiglia nelle strategie territoriali finanziate attraverso i fondi strutturali, tra cui anche le aree interne. Inoltre, sono state fondamentali le interviste condotte alle persone che compongono il Centro per la Programmazione il 28.04.2020 (in ambito del progetto SRSS, di cui non è possibile divulgare la trascrizione) e il 12.07.2023 alle quali hanno partecipato la dott.ssa Francesca Lissia - Vice direttore del Centro di Programmazione, il dott. Stefano Renoldi e la dott.ssa Stefania Aru, entrambi in forze al medesimo Centro.

Immagine 17
Classificazione
aree interne e aree
progetto nelle
programmazioni
2014-2020 e
2021-2027. Fonte
Rapporto di
Istruttoria per la
Selezione delle
Aree Interne
della Sardegna
elaborato dal CTAI.

Legenda
Classificazione aree intere
A - Polo
B - Polo intercomunale
C - Cintura
D - Intermedio
E - Periferico
F - Ultraperiferico
Aree progetto 14-20
Riperimetrazione 21-27
Aree progetto 21-27
Regione
Comuni



0 5 10 20 30 40 Km

¹⁵¹ Anche in sede di intervista, la SNAI è sempre citata dagli intervistati per differenza con la programmazione territoriale, segno comunque delle forti interconnessioni tra i due interventi.

¹⁵² Sugli effetti spaziali del turismo in Sardegna si veda, per esempio, Decandia et al. (2017).

territori costieri - si pensi a Cagliari, Sassari, Olbia ma anche alle varie mete del turismo balneare - attraggono investimenti e flussi turistici, presentano una maggiore concentrazione di infrastrutture, servizi e opportunità economiche. Parallelamente però, il processo di ristrutturazione economica non ha interessato i territori rurali e interni, che occupano buona parte del territorio regionale.

La classificazione delle aree interne 2021-2027 offre una lettura abbastanza chiara del territorio sardo, dove la maggior parte dei comuni (265 su 377) è classificato come area interna (cat. D, E o F), con pochi poli (6 più 2 intercomunali) e alcuni comuni di cintura (104). Quasi tutti i comuni interni si trovano geograficamente al centro del territorio regionale, mentre i comuni di cintura si sono sviluppati attorno ai poli principali già citati precedentemente.

Come detto precedentemente, al fine di cogliere le implicazioni e gli effetti della SNAI nel caso della Sardegna è importante considerare la storia recente delle politiche territoriali. In particolare, il Programma Regionale di Sviluppo (PRS) approvato nel 2014 è il primo elemento essenziale per ricostruire il contesto in cui è venuta ad inserirsi la SNAI. Fino a quel momento, infatti, i Programmi di sviluppo approvati previsti in attuazione della Legge Regionale n. 11/2006 non avevano individuato nello sviluppo locale e nella coesione territoriale degli obiettivi specifici e si erano limitati a formulazioni generiche tese a connettere i diversi interventi di settore. A partire dal PRS del 2014¹⁵³ si assiste invece a un'attenzione maggiore al tema della coesione territoriale. Il PRS è in sostanza il documento strategico di programmazione regionale che la Giunta Regionale approva al suo insediamento, e contiene le strategie e le politiche che la Regione intende realizzare nell'arco della legislatura (quella relativa alla stesura del PSR 14-19 è la XV)¹⁵⁴. Proprio in ragione del quadro territoriale descritto, il PRS del 2014 fa esplicito riferimento alla necessità di ridurre i divari di diversa natura tra aree urbane ed aree interne anche sulla base delle lezioni apprese dalle precedenti stagioni di politiche per lo sviluppo locale. In quest'ottica, la Regione a latere dell'attuazione della SNAI ha quindi avviato dal 2015 una propria politica volta specificatamente alla coesione: la cd. programmazione territoriale. La programmazione territoriale declina interventi in ambiti territoriali specifici, andando ad agire in maniera integrata anche sugli strumenti e sulle fonti finanziarie. Sotto il cappello della programmazione territoriale, il PRS definisce quindi azioni distinte per le aree urbane e per le aree interne e rurali.

Le politiche per le aree urbane riguardano i tre Investimenti Territoriali Integrati (ITI) attivati per la città di Cagliari, di Olbia e di Sassari, ma è all'interno delle "azioni per le aree interne e rurali" che vengono delineate le due distinte strategie integrate di interesse per questo lavoro: da un lato la Strategia Nazionale per le Aree Interne, dall'altro la Strategia regionale per le aree interne e rurali. Quest'ultima, perseguendo i medesimi obiettivi della SNAI, nei suoi postulati mira a coinvolgere più territori possibili estendendo l'intervento verso le aree interne anche alle aree non coinvolte dalla Strategia nazionale. Per farlo adotta un approccio integrato, la cd. programmazione unitaria, volto a tenere assieme le risorse europee, nazionali e regionali nel programmare le politiche e gli interventi territoriali regionali. Tale approccio, che è proprio delle politiche integrate per lo sviluppo territoriale, rappresenta un elemento di interesse in quanto a livello nazionale è raro che le regioni operino in questo modo.

Per l'attuazione della programmazione territoriale a livello regionale sono stati adottati gli "Indirizzi per la realizzazione del modello di *Governance* per la Programmazione Unitaria 2014-2020"¹⁵⁵. Ciò ha generato una modifica negli assetti di *governance* delle politiche territoriali, con la nascita di nuovi attori a livello regionale. Riconoscendo la necessità di concertazione tra diverse strut-

¹⁵³ Il PRS 14-19 è stato approvato con Delibera di Giunta Regionale n. 41/3 il 21.10.2014.

¹⁵⁴ Un ulteriore importante tassello per la definizione dell'approccio sardo alla coesione territoriale è rappresentato anche dal Documento Strategico Unitario per la programmazione dei fondi SIE 2014-2020 approvato con Delibera di Giunta regionale n. 37/5 il 12.09.2013 e l'Atto di indirizzo strategico per la programmazione unitaria 2014, approvato con Delibera di Giunta Regionale n. 19/19 del 27.05.2014.

¹⁵⁵ Approvati attraverso la Delibera di Giunta Regionale n. 9/16 del 10.03.2015.

ture regionali e locali per l'attuazione di interventi integrati, la Regione istituisce un coordinamento dei fondi e degli enti coinvolti articolato nella Cabina di regia e nell'Unità di progetto di coordinamento tecnico. La Cabina di Regia raggruppa al suo interno diversi assessorati ed è coordinata direttamente dal Presidente regionale. Il suo scopo è quello di coordinare tutti i processi di programmazione con gli indirizzi contenuti nel Programma Regionale di Sviluppo, ragione per la quale al suo interno sono presenti le Autorità di Gestione dei programmi comunitari e i diversi assessorati coinvolti per competenza; L'Unità di progetto di coordinamento tecnico è invece incardinata nell'Assessorato alla Programmazione, Bilancio Credito e Assetto del Territorio, ed è responsabile dell'attuazione della Programmazione Unitaria e del supporto agli Enti Locali nella definizione e attuazione delle strategie territoriali. Nel Piano Regionale di Sviluppo si declinano tutti gli interventi territoriali sia per aree urbane che non urbane. Se la Cabina di regia ha un ruolo maggiormente legato agli indirizzi politici, al coordinamento dei processi e alla verifica della coerenza programmatica tra piani e interventi realizzati, l'Unità di progetto di coordinamento tecnico attua gli interventi, verificando anche tecnicamente le proposte di intervento e le strategie di sviluppo, coordinando tutte le attività necessarie alla loro realizzazione.

All'interno della programmazione territoriale regionale, l'attuazione degli interventi da parte dei territori è subordinata alla costruzione di strategie territoriali, che si avvalgono anche delle attività svolte tecnicamente da parte dell'Unità di progetto di coordinamento tecnico. Come indicato nel PRS 14-19 infatti, l'approccio alla programmazione territoriale prevede una verifica della sostenibilità amministrativa e istituzionale delle aree target, ovvero l'individuazione di delimitazioni geografiche delle aree coinvolte sulla base della valutazione di caratteristiche quali la stabilità istituzionale, un'adeguata dimensione all'implementazione di interventi ordinari e addizionali e una adeguata rappresentatività. Parimenti, la definizione di strategie e piani di sviluppo territoriali devono utilizzare strumenti negoziali, in particolare quelli connessi ai Fondi strutturali (ITI, CLLD) e nazionali (APQ), sul cui processo di realizzazione, attuazione e monitoraggio è ingaggiata l'Unità di coordinamento.

Gli interventi per le aree interne e rurali previsti dal PRS rientrano quindi nello schema della programmazione territoriale. Come approfondito nel prossimo paragrafo, la loro realizzazione è costruita con strumenti simili a quelli della SNAI, e lavora su obiettivi simili. Ciò nonostante, ci sono alcune differenze che è importante mettere in evidenza.

5.1.2 Una strategia regionale per le aree interne

Come abbiamo detto, all'interno della programmazione territoriale sono previsti interventi per le aree interne e rurali, che hanno dato vita ad una strategia - parallela alla SNAI - denominata nel PRS Strategia regionale per le aree interne e rurali (SRAI).

La SRAI, che a tutti gli effetti coincide con la programmazione territoriale¹⁵⁶, si basa su un approccio che mutua e muta aspetti dell'approccio SNAI, andando a introdurre alcuni elementi di novità rispetto a quanto previsto dalla strategia di livello nazionale. Infatti, anche la SRAI parte dai principi ispiratori della SNAI, che rimangono sostanzialmente i medesimi (tra cui l'approccio dal basso, il forte coinvolgimento del partenariato, la focalizzazione sugli aggregati di comuni, l'integrazione delle risorse finanziarie).

La programmazione territoriale prevista all'interno del PRS 14-19 si avvia attorno al 2015, quindi nello stesso periodo in cui a livello nazionale stava per

¹⁵⁶ Benché all'interno del PRS si faccia esplicito riferimento alla SRAI come strategia autonoma e alla programmazione territoriale come cappello che ne definisce gli strumenti e le strategie, nel corso dell'attuazione del PRS la SRAI verrà a coincidere - e sarà conosciuta come - programmazione territoriale. Unendo quindi gli interventi per le aree interne e rurali a quelle delle aree urbane.

essere avviata la SNAI. La scelta della Regione in quel frangente fu quella di indirizzare ai territori non coinvolti in SNAI e che presentassero caratteristiche simili in termini di spopolamento e mancanza di servizi una strategia specifica, la programmazione territoriale. Il primo tassello per la sua realizzazione è stata la strutturazione del sistema di *governance*, fatta dalla Cabina di regia e dall'Unità di coordinamento tecnico. A questo ha fatto seguito l'individuazione del Centro Regionale di Programmazione come ufficio responsabile del coordinamento dell'avanzamento della programmazione territoriale, cioè l'individuazione delle aree e dei soggetti, il percorso di accompagnamento alla definizione di strategie locali e la loro realizzazione. Il Centro Regionale di Programmazione è un soggetto molto influente nella programmazione territoriale, anche perché è la struttura che avrebbe poi seguito la SNAI così come tutti gli interventi della programmazione territoriale.

Lo stesso Centro, che peraltro da tempo riveste il ruolo di Autorità di Gestione del POR FESR, è incaricato dell'approccio alla programmazione unitaria, ovvero il meccanismo per il quale i progetti contenuti nelle diverse strategie possono trovare coperture finanziarie all'interno di più strategie regionali, nazionali o europee. È interessante notare che la programmazione territoriale è finanziata in larga parte proprio dal POR FESR 2014-2020, con una riserva di risorse allcata in particolare sull'Asse 6 "Uso efficiente delle risorse e valorizzazione degli attrattori naturali, culturali e turistici"¹⁵⁷, che dipende in maniera diretta da quel Centro.

Questa è una prima sostanziale differenza tra la programmazione territoriale e la SNAI, in quanto il FESR permettono di realizzare progetti fuori dagli interventi ordinari, ma non interventi sui servizi, aspetto sul quale la SNAI punta al fine di creare le precondizioni per lo sviluppo. Se letta secondo le categorie di interventi previsti dalla SNAI, quindi, l'azione della programmazione territoriale è limitata ad interventi rivolti allo sviluppo locale¹⁵⁸ e non interviene invece sui servizi locali. Come è stato rilevato anche in sede di intervista con i componenti del Centro Regionale di Programmazione, la scelta è dovuta al fatto che su quei temi la Regione ha competenze dirette, e quindi gli interventi potevano essere realizzati nel breve-medio periodo. Lo scopo era quello di rispettare i regolamenti europei che imponevano target di spesa periodici e comunque la chiusura dei progetti entro il 31.12.2023 attraverso il meccanismo N+3.

All'interno di questo quadro, i soggetti a cui la programmazione territoriale si rivolge sono in via prioritaria i comuni, in particolare sulla base di strategie contenenti un insieme di progetti territoriali alla scala minima dell'Unione di Comuni o della Comunità Montana. Nel 2015, attraverso un Avviso pubblico¹⁵⁹ si è quindi aperta una manifestazione di interesse finalizzata all'acquisizione di proposte per la realizzazione di progetti di sviluppo territoriale in attuazione della programmazione territoriale, indicando come soggetti beneficiari proprio le Unioni di Comuni e le Comunità Montane, che devono essere i soggetti capofila della proposta.

Le proposte di Progetti di Sviluppo Territoriale (PST) così pervenute sono state soggette ad una verifica di ammissibilità da parte del Centro Regionale di Programmazione, nonché ad un'attività di negoziato tra la Regione e i partner territoriali, volto alla definizione dettagliata del progetto di sviluppo. Una volta approvato il progetto attraverso Delibera di Giunta Regionale e completato il quadro finanziario, anche nel caso della programmazione territoriale le parti formalizzano la strategia all'interno di un Accordo di Programma tra i soggetti interessati a seconda degli ambiti e dei territori.

¹⁵⁷ In realtà, successivamente la SRAI sarà finanziata anche attraverso il Patto della Sardegna all'interno del Fondo Sviluppo e Coesione e, più avanti, direttamente dalla Legge di bilancio regionale.

¹⁵⁸ A questi interventi si aggiungono in realtà gli interventi finanziati attraverso il FSC, che hanno riguardato la realizzazione di infrastrutture (impianti sportivi, interventi legati all'ambiente etc.). Tuttavia, non si può dire che questi progetti abbiano trattato il tema dei servizi così come declinato in SNAI.

¹⁵⁹ Approvato con Determinazione del Direttore Centro Regionale di Programmazione n. 3114 REP. n. 138 del 08.04.2015.

AVVISO PUBBLICO

L'08.04.2015 viene pubblicata la Manifestazione di interesse, aperta fino al 31.12.2018

FASE DI ASSIMILABILITÀ

Le proposte presentate dai territori vengono validate e si svolge una fase di co-progettazione attraverso tavoli tematici per definire i Progetti di Sviluppo Territoriale (PST).

FASE NEGOZIALE

Le proposte di Progetti di Sviluppo territoriale vengono presentate al partenariato economico e sociale. Vengono definiti obiettivi, ruoli e schemi finanziari dei progetti contenuti nel PST.

APPROVAZIONE PROGETTI

Con Delibera di Giunta Regionale vengono approvati i progetti e si procede – completato il quadro finanziario – alla firma dell'Accordo di Programma.



L'attenzione rivolta alle aggregazioni di comuni è comunque interessante, da un lato perché riprende l'impostazione SNAI andando ad individuare le Unioni o le Comunità Montane come soggetti capofila di strategie alle quali possono aderire comuni anche singolarmente. Dall'altro perché era in corso proprio in quel periodo il processo di riforma delle autonomie locali, che avrebbe portato poco dopo alla Legge Regionale n. 2/2016 relativa al "Riordino del sistema delle autonomie locali della Sardegna".

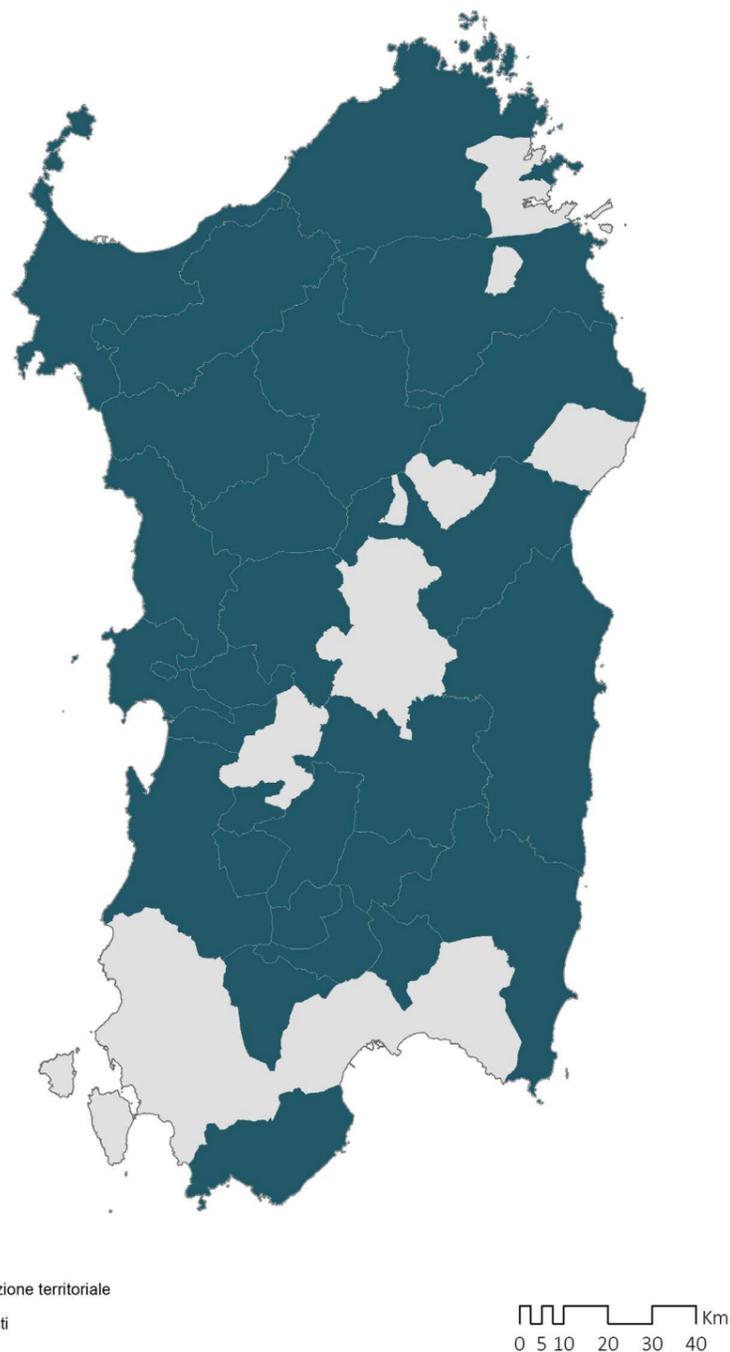
Benché il Piano Regionale Sviluppo sia precedente alla riforma regionale delle autonomie locali, in esso già si trovano alcuni punti che ne richiamano i principi. Infatti, la programmazione territoriale ha rivestito un ruolo nell'attuazione della riforma delle autonomie locali, che si poneva 3 obiettivi principali:

- la strutturazione e la messa in opera di un nuovo modello di relazioni istituzionali (in particolare con riferimento ai soggetti pubblici e di governo intermedi rappresentate dalle Unioni di Comuni) nel quadro di una generale *governance* multilivello dei processi e delle decisioni secondo il principio della sussidiarietà;
- la costruzione di competenze a tutti i livelli amministrativi rispetto alla gestione dei processi e dei progetti, alla definizione di strategie di sviluppo locale integrate tra i territori e i livelli amministrativi;
- la distribuzione delle competenze per rendere i comuni protagonisti del proprio sviluppo, facendogli gestire ed elaborare strategie e progetti complessi.

In un certo senso, è ragionevole quindi sostenere che la programmazione territoriale ha offerto l'occasione per la realizzazione della riforma degli enti locali, in particolare in quei territori in cui non erano ancora presenti Unioni di comuni e con una *governance* territoriale maggiormente frammentata. È infatti obiettivo esplicito della riforma anche quello di promuovere le aggregazioni territoriali attraverso le proprie politiche, in particolare rispetto alle aree interne e rurali e ai comuni scarsamente popolati (art. 3 della L.R. n. 2/2016). Benché la Legge Regionale n. 2/2016 sia arrivata in un momento successivo al POR FESR, il programma è comunque diventato la leva finanziaria per questa riforma territoriale. Con la riforma delle autonomie locali si riconosceva un ruolo preminente nella programmazione territoriale alle Unioni di Comuni (a discapito delle Province), riconoscendo loro alcune funzioni da gestire in maniera aggregata. Le Unioni, nella successiva programmazione, hanno quindi avuto una grande riserva di risorse da parte dei fondi europei, ovvero le principali risorse messe a disposizione per interventi straordinari verso il territorio. Si pensi che solo sul FESR erano destinati alle Unioni di comuni ben 140 M€, sul totale di circa 930 M€.

Immagine 18
Schema del processo che porta all'approvazione dei progetti nella programmazione territoriale

Immagine 19
Le coalizioni
locali della
programmazione
territoriale.
Elaborazione
propria su dati del
Centro Regionale
di Programmazione
della Regione
autonoma della
Sardegna.



Come riportato nella Delibera n. 12/10 del 8.3.2016, inoltre, l'intento della programmazione territoriale è quello di realizzare strategie per le aree interne e rurali per capitalizzare quanto già realizzato con altri programmi (Leader, PSR, SNAI etc.) in una logica di diffusione del modello non solo ai territori Leader (GAL) e alle aree SNAI, ma estendendolo a tutti i territori della regione considerando le Unioni di Comuni la scala minima di intervento. L'approccio adottato cerca così di disseminare su tutto il territorio regionale una serie di interventi nel quadro della programmazione unitaria finanziati da risorse ordinarie e straordinarie.

Rispetto al tema dell'assistenza tecnica e del supporto alla definizione dei progetti, nella programmazione territoriale è stata portata avanti un'attività di assistenza tecnica attraverso società in house della regione, che hanno supportato le aggregazioni territoriali nella definizione delle proposte e soprattutto durante tutta la fase di animazione del partenariato. Inoltre, la richiesta della Regione ai territori è stata quella di dotarsi di "Uffici unici di progetto", ovvero uffici tecnici che potessero rappresentare il territorio nel suo insieme e seguire la realizzazione dei singoli interventi contenuti nei progetti. Uffici che, una volta terminato l'intervento straordinario della SRAI, avrebbero potuto comunque continuare ad operare per quei territori, in particolare per le amministrazioni comunali e quei soggetti pubblici sottoscrittori del progetto. Da questo stesso punto di vista, è stato richiesto anche ai territori di individuare un'assistenza tecnica locale, finanziabile all'interno del progetto territoriale, capace di aiutare il territorio a definire una strategia con i metodi e gli strumenti individuati dalla Regione per la SRAI.

La programmazione territoriale nel settembre 2023 coinvolge 26 coalizioni locali, per un totale di 295 comuni con strategie che, nel dato aggregato, superano i 350 Milioni di Euro. Aspetti sui quali, in ogni caso, torneremo anche nel prosieguo di questo capitolo.

5.2 L'esperienza SNAI nella Regione autonoma della Sardegna

5.2.1 Il processo di selezione delle aree

Come abbiamo visto, sono molti i comuni sardi classificati come interni e quello degli squilibri territoriali è uno dei temi su cui la Regione lavora da lungo tempo. La gran parte dei comuni della Sardegna è comunque ricompresa in una strategia che ha come obiettivo lo sviluppo locale: in parte attraverso la già vista programmazione territoriale (che raggruppa interventi per i comuni interni ma anche per quelli urbani), in parte attraverso la SNAI.

Nella programmazione 2014-2020 le aree su cui quest'ultima è stata realizzata sono due, quella del Gennargentu Mandrolisai e l'Alta Marmilla, coincidenti l'una con la Comunità Montana Gennargentu Mandrolisai e l'altra con l'Unione di Comuni Alta Marmilla. Il processo di individuazione delle due aree SNAI è stato guidato dal Centro Regionale di Programmazione con il supporto del Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici (NVVIP). Gli attori regionali hanno ripreso la mappatura fornita dal CTAI, introducendo alcune correzioni alla metodologia proposta al fine di renderla maggiormente aderente alla realtà (in particolare a quali comuni rappresentassero i poli di altri).

Come rilevato durante l'intervista, a partire da tale mappatura il NVVIP ha individuato tutti i territori potenzialmente candidabili alla SNAI, ovvero quelle che ne rispettavano i requisiti, introducendo però altri tre indicatori: a) Comune non costiero, b) Comune con Stato Malessere Demografico (SMD) grave

¹⁶⁰ Nel quadro della programmazione, era stato realizzato anche un progetto relativo all'Indice di Deprivazione Multipla della Sardegna (IDMS), contenente anche una mappatura del malessere demografico. Gli esiti del progetto sono disponibili al seguente link: <https://www.sardegnaprogrammazione.it/index.php?xsl=1227&s=35&v=9&c=14173&es=6603&na=1&n=10&ni=1>. Data ultimo accesso: 11.08.2023.

¹⁶¹ Come riportato nella Delibera di Giunta regionale n. 6/13 del 10.02.2015.

o gravissimo¹⁶⁰, c) Comune ricadente in aree periferiche o ultraperiferiche. Tale approccio ha dato origine ad una sotto-selezione di 116 comuni¹⁶¹ (su un totale di 377 comuni in regione) appartenenti a differenti Unioni di Comuni o Comunità Montane: Alta Gallura, Alta Marmilla, Anglona e Bassa Valle del Coghinas, Barbagia, Barigadu, Gennargentu-Mandrolisai, Gerrei, Goceano, Guilcer, Logudoro, Margine, Marmilla, Meilogu, Montalbo, Monteacuto, Nord Ogliastra, Planargia Monteferru Occidentale, Sarcidano Barbagia di Seulo, Trexenta, Valle del Pardi e dei Tacchi, Villanova. Le aree così selezionate sono state comparate sulla base della loro perifericità così come individuata dalla mappatura CTAI, e comparati successivamente con l'indicatore "comuni a rischio di scomparsa" costruito all'interno del progetto di cui in nota. Tale processo ha portato a selezionare l'Alta Marmilla - che sarà l'area pilota - e il Gennargentu-Mandrolisai come le aree sulle quali intervenire. A giudicare dai soggetti intervistati, sono state quindi limitate le influenze delle scelte politiche nella selezione delle aree.

Rileva infine sottolineare che, in quasi la totalità dei documenti programmatici nonché nelle delibere di giunta, l'area dell'Alta Marmilla viene individuata come quella maggiormente pronta alla sperimentazione della SNAI in ragione di condizioni peculiari dal punto di vista della capacità organizzativa e istituzionale, benché in condizioni di grave spopolamento e nonostante la mancanza di una visione comune di territorio. Per quanto riguarda l'area di Gennargentu-Mandrolisai invece, l'area progetto è partita in una fase successiva e anche il percorso volto alla definizione dell'APQ è stato particolarmente ricco di colli di bottiglia dovuti ad avvicendamenti istituzionali: il commissariamento di 3 comuni parte dell'area progetto tra il 2015 e il 2019 e il cambio del presidente della Comunità Montana. È anche da questo punto di vista che devono essere letti i tempi di attraversamento particolarmente lenti, che hanno richiesto per lo svolgimento dell'intero processo volto alla formalizzazione dell'APQ più di 4 anni nel caso dell'Alta Marmilla e più di 7 nel caso del Gennargentu-Mandrolisai.

5.2.2 Tra attori e assistenza tecnica

Per quanto riguarda gli attori coinvolti nel processo di *policy*, è importante notare che quando si parla di Regione connessa ad azioni realizzate o meno nell'ambito della SNAI, si fa implicitamente riferimento al Centro Regionale di Programmazione, ovvero l'Ufficio responsabile di tutte le politiche territoriali della Regione Sardegna e della programmazione unitaria¹⁶².

Anche in questo caso va sottolineato che è una semplificazione, in quanto l'ente regionale è composto da diverse Direzioni all'interno delle quali ricadono attori anche molto rilevanti per gli esiti della SNAI e che non sempre agiscono in modo tra loro coerente, in quanto spesso i loro interessi non sono convergenti. Per quanto riguarda la Regione autonoma della Sardegna la semplificazione vale proprio in ragione del ruolo che il Centro di programmazione riveste in tutte le politiche territoriali, rispondendo all'Assessore alla Programmazione, bilancio e assetto del territorio. Per tutti gli altri attori si farà invece riferimento specifico all'ufficio o al dipartimento entro cui sono incardinati.

In questo paragrafo, il tentativo è quello di ricostruire i compiti degli attori che più di altri hanno indirizzato il processo di definizione e realizzazione delle Strategie d'area, andando in particolare ad approfondire il tema dell'assistenza tecnica. Infatti, gli elementi di interesse per questa ricerca relativi agli attori coinvolti sono già emersi nel caso del Friuli-Venezia Giulia e l'intento non è quello di comparare i due casi, ma di far emergere gli elementi che hanno influenzato e sono stati influenzati dall'attuazione della SNAI.

¹⁶⁰ Nel quadro della programmazione, era stato realizzato anche un progetto relativo all'Indice di Deprivazione Multipla della Sardegna (IDMS), contenente anche una mappatura del malessere demografico. Gli esiti del progetto sono disponibili al seguente link: <https://www.sardegnaprogrammazione.it/index.php?xsl=1227&s=35&v=9&c=14173&es=6603&na=1&n=10&ni=1>. Data ultimo accesso: 11.08.2023.

¹⁶¹ Come riportato nella Delibera di Giunta regionale n. 6/13 del 10.02.2015.

¹⁶² Per approfondire gli aspetti relativi all'organizzazione della programmazione territoriale si veda in particolare Carboni & Congiu (2017) e Carboni (2017).

Il primo di questi elementi è il ruolo di rilievo svolto dal Centro di programmazione, soprattutto perché svolge anche le funzioni di Autorità di Gestione del POR FESR a partire dalla programmazione 2007-2013. Da questo punto di vista, i problemi di coordinamento tra gli attori responsabili di SNAI e dei POR evidenziati nel caso del Friuli-Venezia Giulia sono meno marcati proprio perché i soggetti responsabili della sua attuazione per alcuni interventi erano i medesimi.

Ma se la programmazione territoriale ha potuto contare su un'assistenza tecnica specifica realizzata attraverso le società in house della Regione, che hanno supportato i territori all'elaborazione delle diverse proposte progettuali, ciò non è avvenuto invece nella SNAI, che ha avuto un'assistenza tecnica diversa. Il Centro Regionale di Programmazione ha svolto il ruolo e la funzione di coordinamento e direzione delle coalizioni locali tanto nella fase di costruzione quanto in quella di attuazione delle singole Strategie, coinvolgendo di volta in volta il livello regionale (assessorati, Autorità di Gestione dei fondi - per il FESR svolta dallo stesso Centro, agenzie e enti del sistema regionale) ma anche di quelli nazionali (Ministeri, Agenzia per la Coesione e CTAI), agendo quindi da tramite tra il livello locale e quello centrale.

In entrambe le strategie SNAI, l'assistenza tecnica locale è stata però svolta dai GAL presenti nel territorio. Secondo il modello integrato di *governance* prima richiamato, la Giunta regionale aveva infatti previsto che per l'attuazione di misure rientranti nel PRS 14-19, nel quadro dello sviluppo locale di tipo partecipativo (CLLD), gli enti territoriali potessero avvalersi di un'assistenza tecnica attraverso la stipulazione di accordi con enti quali i GAL al fine di migliorare il processo di attuazione volto alla realizzazione degli obiettivi del Piano regionale e delle Strategie territoriali. Nel caso dell'Alta Marmilla, l'assistenza tecnica è quindi stata svolta dal GAL Marmilla, mentre nel Gennargentu Mandrolisai l'assistenza tecnica è stata svolta dal GAL Barbagia Mandrolisai Gennargentu (BMG).

Una differenza interessante da questo punto di vista tra la programmazione territoriale e la SNAI è che nella programmazione territoriale sono stati costituiti i cd. Uffici unici di progetto (UUP), ovvero uffici condivisi dal territorio all'interno dei quali venivano individuati dei referenti tecnici nonché diversi esperti con competenze che seguivano tutto il ciclo di vita dell'appalto e dell'opera (RUP, contabili, progettazione e realizzazioni, giuridico, appalti, rendicontazione e monitoraggio etc.). Tale approccio non è stato tuttavia adottato nella SNAI - a detta degli intervistati, lo sarà nelle aree 2021-2027 - e le due aree sono quindi state supportate nel processo dal GAL, che tuttavia non è detto abbiano competenze su tutti gli aspetti relativi alla gestione di un'opera pubblica.

A partire dal 2021 però la Sardegna, in quanto regione meno sviluppata (RMS) secondo la classificazione UE per l'erogazione dei fondi relativa alla politica di coesione, è stata inserita assieme a tutte le altre RMS all'interno di un progetto per il supporto all'attuazione delle Strategie territoriali nelle Aree Interne delle regioni meno sviluppate d'Italia¹⁶³. Il progetto, finanziato dalla Commissione europea in collaborazione con la Direzione Generale per le Politiche Regionali e Urbane e attuato da Ernst & Young (EY), una delle più grandi società di consulenza a livello globale. Il progetto, che ha previsto il supporto a 7 regioni in termini di attività giuridico-amministrative e supporto tecnico, è stato realizzato allo scopo di velocizzare i processi di spesa dei progetti SNAI finanziati in particolare dai Fondi strutturali, in quanto molti di essi al 2021 (anno di messa a gara del progetto da parte della DG Regio) rimanevano in fase progettuale.

La Sardegna ha quindi realizzato un piano specifico per il supporto alle singole aree con l'AT di EY, in quanto ciascuna area esprimeva una diversa esigenza di

¹⁶³ Supporting Implementation of Territorial Strategies in Inner Areas in Italy's.

supporto. Oltre ad azioni di formazione rivolta ai comuni dell'area, le attività di assistenza hanno riguardato le fasi di progettazione, il supporto al RUP e la scrittura dei bandi di gara o, come sintetizzato in sede di intervista, alla realizzazione di tutte quelle attività necessarie a "rendere cantierabili progetti che non lo erano".

Il supporto esterno sembra quindi essere stato particolarmente importante, soprattutto perché la società individuata è stata in grado di coprire le diverse esigenze e trovare soluzioni ai problemi tecnici e strumentali che sono emersi nel corso della realizzazione delle Strategie. Tale aspetto non è da sottovalutare, in quanto le AT locali non è detto abbiano al loro interno tutte le competenze per la realizzazione di un progetto pubblico (dal progetto alla realizzazione, dalla gestione contabile a quella finanziaria) e quelle specifiche relative all'ambito del progetto (l'AT è stata utilizzata infatti anche su misure puntuali quali gli interventi sulla sanità e sulla mobilità).

5.2.3 Rigidità degli interventi integrati

Il tema delle politiche integrate in Sardegna risulta interessante per le ragioni già esposte precedentemente, ovvero l'approccio alla programmazione unitaria per la realizzazione delle politiche territoriali. Il principale fattore di discontinuità rispetto al passato che la programmazione territoriale introduce è quello di non considerare gli interventi programmatici come la somma di politiche addizionali, quanto piuttosto come una integrazione di più progetti all'interno di strategie territoriali unitarie e definite a monte da un partenariato allargato. All'interno del PRS la programmazione territoriale è declinata in un processo attuativo simile a quello della SNAI, benché il suo intento principale è quello di definire una metodologia di sviluppo territoriale capace di fare sintesi tra i vari interventi di politiche realizzati o in corso (in particolare Programmi integrati d'Area, Programmi di Sviluppo locale e Programma LEADER), quelli presenti nella programmazione 2014-2020 (ITI, CLLD e PdAC) e quelli realizzati attraverso le politiche ordinarie della Regione.

Tuttavia, le diverse politiche vengono governate in modo differente e presentano specificità non indifferenti relative alle modalità di realizzazione degli interventi, ai tempi, agli strumenti da utilizzare e così via. I fondi SIE, ad esempio, devono necessariamente rispettare il Performance Framework (PF), che prevede dei periodici target di spesa da rispettare all'interno dei Programmi Operativi Regionali. Da questo punto di vista, l'approccio della SNAI porta a poter certificare poca spesa in quanto i tempi per la realizzazione delle Strategie d'area attraverso un processo di progettazione partecipata, nonché il rispetto del requisito associativo¹⁶⁴, porta ad investire molto tempo nella fase di costruzione della Strategia, non generando quindi spesa rendicontabile (che l'autorità dei POR deve monitorare e certificare).

Inoltre, il settennio entro cui si sviluppa la politica di coesione è relativamente breve e non è facile garantire che processi lunghi di ascolto del territorio portino a generare la spesa imputata all'interno del Programma Operativo. La sfida è quindi proprio quella di riuscire a capitalizzare il tempo investito nella fase di ascolto nell'attuazione successiva dei progetti rimanendo nei tempi della programmazione europea. Tempi più lunghi nella programmazione, infatti, rischiano di far diventare vecchi i progetti ancor prima di attuarli (in termini di perdita di gravidanza con le istanze del contesto, di fiducia, di disponibilità ad investire tempo, risorse etc.).

Per questo motivo è stata costituita una struttura di indirizzo e di *governance* a

¹⁶⁴ Le due aree hanno dovuto infatti rispettare il requisito associativo in quanto le aggregazioni già presenti non lo riuscivano a rispettare. L'Alta Marmilla ha individuato nelle funzioni da gestire in associazione quelle relative a: a) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria contabile e controllo; c) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo stato dalla normativa vigente; e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi; f) per l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio, smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi. L'area del Gennargentu-Mandrolisai ha individuato le funzioni di: a) di organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria contabile e controllo e b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale.

livello regionale composta dal Centro Regionale di Programmazione (in qualità di soggetto coordinatore), dai Responsabili di Azione e dalle Autorità di Gestione dei POR interessati dalle Strategie al fine di raccordare i diversi livelli di governo e le diverse esigenze (locali e regionali) sia in fase di programmazione che di realizzazione degli interventi i cui risultati però, come rilevato in sede di intervista, non sempre sono stati in linea con le aspettative. Il tema è in questo senso dirimente, in quanto l'emergere di problemi connessi alle rigidità delle fonti finanziarie rischia da un lato di non concedere il finanziamento ai territori perché non si è rispettati i requisiti necessari, dall'altro ridurre i tempi rischia di far venir meno la fase informativa, consultiva e di co-costruzione tra tutti gli attori in gioco delle possibili soluzioni progettuali. Una contrapposizione dicotomica, quasi un trade-off dove di volta in volta è necessario trovare il punto di maggior efficacia, che tuttavia solleva tensioni inevitabili tra i livelli di governo che rischiano di trovarsi ad avere obiettivi divergenti.

Il processo di definizione delle Strategie e la firma degli APQ ha richiesto quindi diverso tempo ad entrambe le aree progetto, che potevano contare su un ammontare di risorse pari a 15 milioni nel caso dell'Alta Marmilla e a 9 milioni nel caso del Gennargentu-Mandrolisai. Tali risorse provenivano in gran parte dal POR FESR, quindi con delle riserve di spesa che sono rimaste in attesa dell'avvio dei progetti per diversi anni. A pesare sul ritardo contano tutti gli aspetti che abbiamo già analizzato, a cui va aggiunta anche la riprogrammazione delle risorse della politica di coesione ad opera dell'allora Ministro per il Sud e la Coesione Territoriale Giuseppe Provenzano per far fronte all'emergenza sanitaria da COVID-19¹⁶⁵.

Tale accordo ha quindi defianziato diversi progetti e azioni a valere sul POR FESR anche nel caso della Sardegna, in particolare quelli che ancora non erano stati avviati come nel caso dei progetti della SNAI. A livello nazionale, le coperture per quei progetti sono comunque state trovate o attraverso il Fondo Sviluppo e Coesione (FSC) e assegnate con Delibera del CIPESS, o attraverso coperture proprie degli enti regionali. Da questo punto di vista, l'aspetto rilevante è registrare che le variazioni del contesto modificano in modo determinante l'andamento delle Strategie, che hanno subito ulteriori ritardi nella loro attuazione. Parimenti, il modificarsi delle fonti finanziarie modifica anche le procedure e le modalità attuative che i progetti devono rispettare, modificando quindi il quadro contestuale dell'attuazione della strategia d'area.

5.2.4 Problemi strumentali e loro soluzioni

Secondo la Delibera di Giunta Regionale n. 6/13 del 10.02.2015 lo strumento individuato per l'attuazione delle Strategie d'area, in coerenza con le indicazioni del CTAI, sarebbe stato quello degli ITI, ovvero gli Investimenti Territoriali Integrati.

Tuttavia, all'intero nei POR quasi in nessun caso si è proceduto con questo tipo di strumento in quanto avrebbe aggiunto un ulteriore vincolo al già complesso disegno della *policy* che prevedeva la definizione della Strategia d'area e la sottoscrizione di un APQ tra tutti gli attori che prendono parte alla realizzazione della Strategia. La Sardegna, da questo punto di vista, non ha agito in modo diverso dalle altre regioni.

Il tema dello strumento dell'APQ quale passaggio necessario alla successiva fase della SNAI ha comunque rappresentato un notevole scoglio in termini pratici ai singoli territori e alle Regioni, che comunque si sono trovate all'interno di Accordi molto farraginosi e la cui rigidità ha causato sovente notevoli ritardi di

¹⁶⁵ L'accordo tra Regione e Ministro è stato reso possibile dall'introduzione dei Regolamenti (UE) 2020/460 e 2020/558 a seguito della pandemia, che rendevano più flessibili le possibilità di modificare i POR già approvati favorendo l'uso di risorse europee per finanziare misure di contrasto alla pandemia e al rilancio dell'economia. In sostanza, il Ministro per il Sud e la coesione territoriale, ha siglato singoli accordi con le regioni per riprogrammare le risorse non spese a valere sui POR FESR e POR FSE dirottandole quindi agli obiettivi precedentemente citati e facendoli però gestire a livello nazionale.

attuazione. Come rilevato in sede di intervista, i principali problemi riscontrati nell'utilizzo degli APQ in Sardegna sono stati due: il grado di dettaglio richiesto alle singole schede progetto e il rimbalzo tra i diversi livelli di governo per poterli aggiornare o modificare.

Secondo gli intervistati del Centro Regionale di Programmazione, la richiesta di dettagliare le singole schede progetto già in fase di APQ, consapevoli dei tempi lunghi con cui sarebbero stati approvati, ha portato a dover modificare i progetti in seguito alla firma dell'Accordo in quanto nel frattempo erano cambiate le condizioni di contesto. Ciò nonostante, anche nella programmazione territoriale è stato utilizzato uno strumento simile, l'Accordo di Programma. Da un lato però non erano compresi gli attori del livello nazionale, dall'altro negli Accordi sono state inserite solamente le strategie, comprensive degli obiettivi e di un'indicazione di massima delle azioni, ma non il dettaglio dei progetti. L'idea è stata quindi quella di inserire solamente la strategia e portare le amministrazioni ad accordarsi su quella, i cui dettagli tecnici e operativi sarebbero stati visti in seguito dagli attori firmatari senza dover ricorrere a modifiche dell'accordo, superando in questo modo i problemi di *governance* che SNAI ha invece presentato. Peraltro, il personale in forze al Centro di programmazione unitaria, aveva già avuto esperienza del funzionamento degli AP in particolare nei Programmi Integrati d'area¹⁶⁶ e conosceva i limiti di quello strumento. Secondo gli intervistati, questa esperienza è stata determinante nel discostare l'approccio della programmazione territoriale da quello della SNAI nell'utilizzo degli strumenti degli Accordi di Programma. Da questo punto di vista, a differenza di quanto avvenuto nella SNAI, nella programmazione territoriale la definizione degli aspetti attuativi è quindi tenuta distinta da quella programmatica.

Il funzionamento dell'utilizzo dell'APQ in SNAI ha invece creato l'esigenza di riportare in sede di APQ qualsiasi modifica intervenuta nei progetti in esso contenuti, portando a rallentamenti notevoli dal punto di vista realizzativi. Inoltre, talvolta l'Agenzia per la Coesione o i Ministeri competenti per materia hanno replicato analisi già realizzate a livello territoriale connesse ai singoli progetti.

5.2.5 La strategia aree interne tra nuova programmazione e PNRR

La programmazione 2021-2027 ha confermato la programmazione territoriale, sempre più allineata nelle modalità alla SNAI date le modifiche che l'hanno interessata e il nuovo protagonismo regionale nella sua attuazione. L'aspetto maggiormente rilevante è che, benché venga confermata la volontà di lavorare in maniera preminente sul tema dello sviluppo locale, siano state introdotte due novità fondamentali:

- da un lato, le risorse FESR non rientrano più in un Asse specifico come era stato nella programmazione 2014-2020 (ASSE 6), ma hanno riserve su diversi ambiti così da poter allineare i finanziamenti alle esigenze che ciascun territorio esprimerà;
- dall'altro si è cercato di creare - almeno nel testo del PO FESR 2021-2027 - dei meccanismi di raccordo con altre strutture regionali come quelle relative all'istruzione. Se nel 2014-2020 tali strutture avevano lavorato con i territori parallelamente al Centro Regionale di Programmazione, il tentativo è quello di inserire anche queste iniziative all'interno delle politiche territoriali. Il PO FESR 2021-2027, tuttavia, ancora non è arrivato a destinare risorse ai territori e serviranno quindi valutazioni future per capire quali effetti tale approccio abbia sortito.

Rispetto alla SNAI, la programmazione 2021-2027 ha portato al finanziamento

¹⁶⁶ Si veda da questo punto di vista il sistema di incentivi previsto dalla L.R. n. 37/1998 relativa alle Norme concernenti interventi finalizzati all'occupazione e allo sviluppo del sistema produttivo regionale e di assestamento e rimodulazione del bilancio.

di due nuove aree progetto che precedentemente erano state inserite nel "Piano per il rilancio del nuorese", una delle azioni contenute nel PRS. Gli intervistati hanno comunque segnalato che, rispetto alla scorsa programmazione, le tempistiche per la selezione delle aree erano molto ristrette e si è dato ascolto alle indicazioni della giunta regionale, ovvero quelle di ampliare la programmazione territoriale e la SNAI ai territori che non erano stati ancora coinvolti. La scelta è ricaduta in particolare sulla Valle del Cedrino e la Barbagia. Rispetto alla perimetrazione delle aree, nel caso della Barbagia si è dovuto allargare il perimetro in maniera forzosa a comuni che fanno parte di altre unioni di comuni (in particolare Fondi e Orani), al fine di raggiungere una dimensione minima da rendere sostenibile l'erogazione di servizi.

Benché manchino ancora le Linee Guida per la definizione delle Strategie d'area, che dovranno essere emanate da parte del CTAI o dell'Agenzia per la Coesione, la Regione ha iniziato un lavoro con i territori delle due aree al fine di costituire gli uffici unici di progetto (UUP). Come già detto, gli UUP hanno lo scopo di seguire la programmazione degli interventi nei diversi Comuni appartenenti alla Strategia e la loro attuazione, raccordando l'attività del territorio a quella regionale. L'idea della Regione è quindi quella di lavorare, con SNAI come con la programmazione territoriale, con aggregati di comuni avendo una controparte tecnica negli UUP che permette un maggior coordinamento degli investimenti territoriali, reso altrimenti complesso nel confronto con ciascun comune. Inoltre, rispetto alla programmazione 2014-2020, essendo venuto meno il ruolo che aveva rivestito il CTAI nell'individuazione delle nuove aree SNAI e nel loro accompagnamento, la Regione ha previsto che le Strategie contengano delle risorse per poter essere accompagnati da una AT locale.

Dal punto di vista dell'integrazione tra la nuova programmazione e il PNRR, va segnalato infine che le interviste hanno messo in evidenza un disallineamento tra le strategie che si stava cercando di portare avanti a livello regionale e l'intervento nazionale, molto spesso gestiti direttamente dai Ministeri e rivolti ai Comuni senza un reale coinvolgimento del livello regionale. In realtà, diverse regioni hanno individuato dei gruppi di lavoro sul PNRR (che hanno preso il nome di Cabina di Regia, Centro di Competenza, Unità di progetto etc.) allo scopo di seguire i soggetti beneficiari di interventi PNRR. Anche in Sardegna è stata costituita l'Unità di Progetto PNRR¹⁶⁷ incardinata nella Presidenza della Giunta Regionale. Tuttavia, non vi è stato un raccordo tra il Centro Regionale di Programmazione e questa Unità di Progetto, dovuto anche ai tempi di attuazione molto stretti, causando però il rischio concreto di sovrapposizioni di finanziamenti e di interventi, disallineando quindi gli interventi dei comuni come singoli da quegli interventi che invece ricadono all'interno di una Strategia territoriale.

5.2.6 Le aree interne come ambito di *policy* regionale

Come abbiamo visto, l'individuazione dei territori coinvolti in SNAI in Sardegna è basato sul lavoro di affinamento operato da parte del Centro Regionale di Programmazione, che ha portato alla selezione iniziale del Gennargentu Mandrolisai e dell'Altra Marmilla. Dalla mappatura SNAI risulta comunque evidente che le aree sarde che versano nelle medesime condizioni sono molte. Ed è anche in forza di questa considerazione che la Giunta Regionale di allora ha previsto all'interno del PRS una specifica strategia regionale per le aree interne, inserita nel quadro della programmazione territoriale. In prima battuta, quindi, le aree interne della Sardegna sono diventate un ambito di *policy* contestualmente all'avvio di SNAI.

In realtà, però, benché nel PRS 14-19 si parli di SRAI e di aree interne, le modalità

¹⁶⁷ Delibera della Giunta Regionale n. 35-27 del 22.11.2022.

con cui sono stati individuati i territori in cui operare non hanno riguardato in modo particolare le aree interne così come classificate dal CTAI. L'individuazione dei territori non è infatti stata una vera e propria selezione come avvenuto in SNAI, ma è stata basata sulle risposte pervenute alla manifestazione di interesse rivolta genericamente a tutti i territori della Regione al fine di avviare un proprio percorso di sviluppo.

Oltre alla programmazione territoriale, esistono almeno altre due iniziative di particolare interesse in quanto fanno emergere come altre iniziative specifiche siano state pensate individuando le aree interne come aree target. In particolare:

- nell'ambito degli interventi finanziati dal Fondo per lo sviluppo delle montagne italiane (FOSMIT)¹⁶⁸ che in Sardegna ammonta a circa 13 milioni di euro¹⁶⁹, si è deciso di individuare le Comunità montane o le Unioni di comuni quali soggetti beneficiari di tali risorse. Di queste risorse, circa il 35% è stata riservata in maniera specifica a proposte progettuali sovracomunali elaborate nell'ambito di coalizioni locali coinvolte nella programmazione territoriale o nella SNAI. Le linee di intervento riguardano la promozione delle risorse ambientali, la creazione di impianti di produzione di energia rinnovabile, la prevenzione del rischio idrogeologico e la salvaguardia dell'ambiente. Da questo punto di vista, i temi sono quelli che in SNAI vengono indicati sotto al cappello degli interventi per lo sviluppo locale, a differenza di quelli relativi all'istruzione, alla sanità o ai trasporti che invece trattano il tema dei servizi;
- nella finanziaria regionale¹⁷⁰ del 2022 è stato inserito il Capo II relativo allo "sviluppo locale e contrasto allo spopolamento". Benché negli articoli che lo compongono le misure individuate non riguardino specificatamente le aree interne così come individuate dal CTAI, entra nell'agenda di *policy* il tema dello spopolamento che fino ad allora non lo era in termini così espliciti. Da questo punto di vista, tuttavia, si prevedono incentivi a fondo perduto rivolti a imprenditori e famiglie residenti in comuni con una popolazione inferiore ai 3.000 abitanti al 31.12.2020. I primi per l'apertura di attività imprenditoriali, i secondi per ogni figlio nato o per l'acquisto o la ristrutturazione di prime case. Rispetto a questo intervento, è rilevante il fatto che alcune di queste misure come i finanziamenti alle imprese sono gestite direttamente dal Centro Regionale di Programmazione, ovvero la stessa struttura regionale che gestisce la programmazione territoriale e la SNAI.

Come già visto nel caso del Friuli-Venezia Giulia quindi, le aree interne entrano in altri interventi rivolti al territorio. Tralasciando la SRAI nella programmazione territoriale perché già ampiamente trattata, nel caso della Sardegna sono gli interventi del FOSMIT a individuare nelle aree SNAI, come in quelle della programmazione territoriale, delle aree specifiche su cui intervenire in quanto già costituite come coalizioni locali e quindi presumibilmente predisposte a lavorare a progetti congiuntamente con un orizzonte di sviluppo comune. La classificazione delle aree interne è quindi utilizzata quale criterio premiale in altre iniziative di investimento nate al di fuori della Strategia Nazionale e gestite da soggetti diversi.

¹⁶⁸ Si veda il capitolo 2, al paragrafo relativo agli interventi per le aree montane, per avere maggiori informazioni su questo Fondo.

¹⁶⁹ Le risorse di tale fondo sono destinate alla Sardegna attraverso la Delibera CIPRESS n. 53/2021. Il Decreto del Dipartimento degli Affari Regionali e Autonomie del 31.05.2022 specifica i criteri di assegnazione delle risorse e la Determina n. 2777/30810 del 5.07.2023 della Regione autonoma della Sardegna hanno portato all'avviso pubblico rivolto alle aggregazioni di comuni così come approvato nella Delibera di Giunta Regionale n. 32/49 del 25.10.2022.

¹⁷⁰ Legge Regionale n. 3/2022.

5.3 Sintesi delle questioni messe in luce dall'analisi dell'esperienza della Sardegna

Il caso sardo ha messo in luce ulteriori elementi interessanti rispetto agli effetti che SNAI ha avuto sulle politiche territoriali. Uno di questi elementi è rappresentato dal fatto che è nato un intervento simile a SNAI e potenzialmente antagonista: la programmazione territoriale. Due programmi paralleli dove i soggetti responsabili erano gli stessi e i beneficiari individuati tra una stessa platea di potenziali beneficiari, ovvero i comuni interni. I due interventi sono potenzialmente antagonisti in quanto, all'atto pratico, è come se si fosse creato un doppio binario nel quale i territori coinvolti all'interno della programmazione territoriale si sono trovati a poter realizzare i interventi più velocemente (ricordiamo però che i loro interventi non riguardavano i servizi), mentre quelli coinvolti nella SNAI sono rimasti paradossalmente fermi per molto tempo a causa di vicissitudini locali e della lentezza nei diversi passaggi necessari all'approvazione delle Strategie d'area. È vero che la SNAI trattava temi più rilevanti rispetto alla programmazione territoriale, ovvero quella dei servizi pubblici locali, e si connotasse quindi come un intervento territoriale particolarmente innovativo. Tuttavia, a livello locale questo aspetto è stato sovente sottovalutato o non colto a dovere, soprattutto negli anni successivi all'intervento diretto del CTAI nelle aree progetto, che si è concentrato nei primi anni.

Tutto l'intervento della programmazione territoriale è stato guidato molto dalla Regione, in particolare dal Centro di programmazione, che ha assunto il ruolo di coordinamento del processo con un indirizzo molto forte nei metodi di lavoro. Secondo lo studio del CRENOS (Carboni & Congiu, 2017), il rapporto tra ente regionale ed enti territoriali rappresenta un elemento essenziale per il funzionamento delle politiche territoriali in Sardegna. In particolare, in relazione al ruolo che la Regione svolge all'interno del processo programmatico e attuativo delle politiche territoriali. Il Centro di programmazione ha inoltre svolto una verifica delle proposte pervenute attraverso la Manifestazione di interesse tenendo conto degli interventi e dei progetti già in corso su quei territori cui non sono seguiti provvedimenti o interventi concreti (come stabilito dall'art. 8 dell'avviso). Se questo è comunque un approccio più attento a quanto in corso sul territorio, sembra anche possibile che in realtà il tentativo sia quello di ricorrere ai "progetti sponda", ovvero progetti già avviati o comunque "cantierabili" da inserire in tempi rapidi nei programmi di senza una loro valutazione strategica. Anche se da questo punto di vista, occorrerebbe fare un'analisi dei singoli progetti.

A differenza della SNAI, la programmazione territoriale è stata quindi finanziata quasi esclusivamente dai Fondi strutturali, in particolare il FESR, proprio perché non necessitava di un intervento sui servizi che avrebbe invece richiesto risorse ordinarie data l'impossibilità di finanziare quel genere di interventi con i Fondi strutturali. Come abbiamo detto, la AdG del FESR era comunque incardinata nel Centro di programmazione unitaria, che si è trovato quindi a gestire l'iniziativa dall'allocatione delle risorse fino alla sua attuazione, cosa invece impossibile con la SNAI che per la sua natura integrata non permetterebbe di trattare tutti i temi che intende trattare attraverso un unico fondo (ciascun fondo ha determinate priorità e i problemi che tratta sono afferenti a più ambiti e di conseguenza a più fondi, ciascuno con le proprie specificità).

La programmazione territoriale, avendo operato con una Manifestazione di interesse rivolta a unioni di comuni o comunità montane, che non specifica i contenuti dei progetti né individua priorità di intervento, benché richiami in premessa regolamenti europei dei Fondi strutturali e il PRS. Da questo punto di vista,

anche in quel caso viene lasciato ampio margine ai territori di definire progetti locali nelle modalità e sui temi che ritengono prioritari, senza vincoli di coinvolgimento del partenariato o di ambiti di intervento da trattare. Questo aspetto non è necessariamente negativo, ma anzi fa in modo che le coalizioni locali si auto-costituiscono trovando autonomamente un campo di interessi comuni. Parimenti però, da un lato rischia di consolidare coalizioni locali esclusive, dall'altro va comunque segnalato che le linee di finanziamento a cui la programmazione territoriale attingeva imponevano che i progetti finanziati rispondessero a quanto previsto dall'Asse 6 del POR FESR.

Anche il tema dell'assistenza tecnica locale in Sardegna è di interesse. L'assistenza tecnica nelle due aree SNAI nella programmazione 2014-2020 è stata gestita dai GAL. Questa scelta ha avuto l'effetto di riconoscere loro la possibilità di agire da *gatekeeper* verso il territorio per i livelli di governo sovralocali. Uno degli obiettivi della SNAI, per quanto non prioritario, è quello di rompere dinamiche di potere consolidate che non permettono l'apertura dei processi di *policy* a tutti gli attori, ma agiscono all'interno di arene in cui la spartizione del potere avviene tra attori stabili nel tempo. L'azione esterna del CTAI in questo senso si proponeva di essere "dirompente", ovvero di potersi inserire nei contesti territoriali - anche a questo servivano le visite sul campo - per garantire una maggiore apertura nei processi decisionali finalizzati a stabilire obiettivi e azioni delle Strategie. Tuttavia, è interessante notare che questo obiettivo si è dovuto poi scontrare in alcuni contesti con attori territoriali reticenti a tale apertura. Infatti, come riporta Zabatino (Zabatino, 2021) all'interno della propria tesi di dottorato, dove ricostruisce il lavoro svolto in Alta Marmilla al quale aveva partecipato direttamente avendo ricoperto il ruolo di assistenza tecnica del CTAI nei primi anni della SNAI, il rapporto con il GAL non è stato sempre collaborativo e anzi ha ingenerato tensioni tra gli attori coinvolti. Da questo punto di vista, riconoscere un ruolo di assistenza tecnica ad attori locali può generare il consolidamento di dinamiche e *governance* locali precostituiti, portando quindi ad escludere attori e soggetti innovatori anziché al loro scouting e alla loro inclusione nei processi decisionali.

Tuttavia, la possibilità di contare su un'assistenza tecnica locale permette anche di costruire processi e rispondere in maniera più pronta ai compiti assegnati al livello locale, in particolare relativi agli adempimenti tecnici e amministrativi. Anche da questo punto di vista è interessante una differenza tra come gli strumenti negoziali sono stati utilizzati in SNAI e nella programmazione territoriale. Come già detto, gli interventi che costituiscono i Progetti di Sviluppo Territoriale vengono inseriti in un Accordo di Programma (AP)¹⁷¹. A differenza di SNAI però, dove all'interno dell'APQ dovevano essere inserite schede progetto comprensive di tempistiche e quadro economico¹⁷², gli AP della programmazione territoriale si limitavano a dettagliare la Strategia, ovvero il Progetto di sviluppo territoriale, indicando i progetti che ne avrebbero dato forma senza specificarli nel dettaglio. In sede di intervista, questo aspetto è stato rilevato come particolarmente importante nel velocizzare i tempi di attraversamento per la firma degli Accordi. Va ricordato però che, a differenza degli APQ SNAI, gli AP della programmazione territoriale non ricomprendono il livello di governo centrale, che in SNAI era necessario coinvolgere proprio per la prerogativa di trattare il tema della carenza dei servizi. Il venir meno di un livello di governo, che come vedremo più avanti ha avuto comunque un impatto importante in termini di *governance*, assieme al venir meno di una parte fondamentale della SNAI

¹⁷¹ Si noti che in SNAI vengono usati gli Accordi di Programma Quadro (APQ), nella programmazione territoriale gli Accordi di Programma (AP). Gli strumenti sono pressoché identici, ma riguardano livelli di governo differenti: il primo anche il livello centrale e il secondo il livello regionale e territoriale. All'epoca della SNAI gli strumenti erano normati dalla Legge n. 662/1996 e dal D.Lgs. n. 267/2000, successivamente riformato nel 2023 con il nuovo Testo Unico degli Enti Locali con le modifiche apportate dalla Legge n. 74/2023.

¹⁷² Non era richiesto un livello minimo di progettazione secondo i tre livelli di progettazione riconosciuti per i progetti pubblici, ma schede contenenti indicazioni di massima relative alle tempistiche, ai vincoli, al quadro economico e al project management. Tuttavia, la definizione di queste schede è considerata quasi unanimemente dagli addetti ai lavori come eccessivamente complessa ed elaborata.

all'interno della programmazione territoriale, ha quindi permesso di accorciare notevolmente i tempi di realizzazione degli Accordi e dei progetti. Basti pensare che i primi AP della SRAI sono stati firmati già nel 2016, a differenza di quanto avvenuto per la SNAI che hanno richiesto tempi decisamente più lunghi.

Nella Regione autonoma della Sardegna è in corso un processo di riforma degli assetti territoriali regionali e della *governance* iniziato con la Legge Regionale n. 2/2016, a cui si è dato impulso anche con i programmi operativi regionali, che hanno destinato molte risorse ad aggregazioni di comuni. L'intenzione della Giunta regionale nella realizzazione delle politiche territoriali è stata quella di finanziare interventi che aiutassero a consolidare il nuovo sistema di *governance* che si veniva definendo. Il POR è diventato quindi una leva finanziaria per supportare la riforma degli enti locali, proprio perché finanziava unioni di comuni sulla base di strategie territoriali in accordo con gli obiettivi della riforma, evidenziando quindi un nesso tra la riorganizzazione istituzionale e la programmazione economica.

Questo aspetto va considerato alla luce della peculiare sovrapposizione tra interventi di *policy*, che hanno richiesto ai territori modalità attuative e coinvolgimenti molto diversi, cui recentemente si è aggiunto il PNRR. Da un lato, la programmazione territoriale e la SNAI lavorano per strategie e per coalizioni locali, dall'altro il PNRR ha lavorato con singoli comuni non necessariamente all'interno di un quadro strategico. Si è quindi creata una tensione tra le diverse *policy* nonché fra i soggetti che le gestiscono, con il rischio di veder vanificare l'uno il lavoro dell'altro e viceversa. Infatti, se da un lato la regione lavora su aggregati territoriali e coalizioni locali per dare impulso alla riforma delle autonomie locali, dall'altro un programma come il PNRR si relaziona con i comuni singoli mai messi in strategia unitaria. Vi è una forte tensione tra due modi di intendere le politiche territoriali a secondo dell'agenda in cui sono collocate (quella nazionale nel caso del PNRR, quella regionale nel caso nella SNAI e della programmazione territoriale), con il rischio di destabilizzare il lavoro fatto sul territorio dal punto di vista della costruzione di una visione e una strategia locale. O, quantomeno, lasciando ai singoli territori la valutazione della coerenza tra il proprio progetto PNRR e le strategie che vengono assunte all'interno delle coalizioni locali. Anche se, in definitiva, può apparire ideologico e prescrittivo sostenere che gli enti territoriali dovrebbero agire in modo razionale sulla base di una strategia e una visione comune. Come sappiamo, le politiche non funzionano così nella pratica. Al netto di questo elemento, la costituzione della Strategia d'area ha comunque aiutato i territori a costruire una visione di territorio, ed è capitato che progetti inizialmente inseriti nella Strategia e poi non finanziati attraverso la SNAI a causa dei ritardi e della riprogrammazione delle risorse FESR per far fronte all'emergenza da COVID-19 abbiano trovato un proprio finanziamento all'interno del PNRR. Le Strategie SNAI sembrano quindi aver dato modo al territorio di costruire un insieme di progetti condivisi con gli attori e costruiti attraverso un processo partecipato (in maniera più o meno aperta a seconda dei casi), da cui il territorio pesca a seconda delle opportunità di finanziamento.

Cap.6

Le influenze della SNAI
nelle politiche territoriali
nazionali e regionali

6.1 Le aree interne come *target* delle politiche territoriali

6.1.1 Riconfigurazione nella lettura dei divari territoriali

A livello nazionale, il problema della coesione territoriale è stato configurato e riconfigurato in modo differente da ciascuna stagione delle politiche territoriali (così come ricostruite nel capitolo 2). Ciascuna stagione analizzata ha dato una propria interpretazione e una lettura differente del problema sulla base del processo, del dibattito e degli attori che hanno preso parte alla sua configurazione. In effetti, come detto all'inizio di questo lavoro, le politiche pubbliche e i problemi che trattano non esistono se non come categoria analitica e costruito strategico. Da questo punto di vista le aree marginali non fanno certo eccezione. Da un lato perché questi territori non sono marginali per loro natura o conformazione, ma la loro marginalizzazione è il risultato di un lungo processo di sviluppo territoriale che ha determinato dinamiche a favore di alcuni territori a discapito di altri (processo che, peraltro, è stato spesso il frutto di precise strategie e politiche economiche). Dall'altro, si può parlare di aree marginalizzate solo in relazione ad una lettura del territorio sulla base della selezione di alcune variabili, cioè la scelta dei processi a cui guardare, che nel caso della SNAI hanno a che vedere con la coesione economica, sociale e territoriale. In altri termini, le aree interne sono marginali rispetto ad uno specifico problema di *policy*. Ma se le diverse stagioni di politiche territoriali hanno di volta in volta dato una lettura ed una interpretazione differente di questo problema, utilizzando indicatori e variabili diverse per leggerlo, esse hanno sperimentato di conseguenza differenti approcci di *policy* per riuscire a risolverlo (dall'impostazione del problema, dipende la sua soluzione).

In Italia il tema della coesione territoriale è stato tipicamente inteso come la riduzione delle disuguaglianze tra le regioni del Sud e quelle del Nord (Barbante & Grassini, 2023; Bonavero et al., 1999). Nel tempo e con varie vicissitudini sono state quindi realizzate politiche territoriali nazionali al fine di ridurre le differenze tra contesti regionali, dove la Cassa per il Mezzogiorno è stata individuata in questa tesi come la prima stagione di questo percorso. Quella esperienza trova le proprie origini nella scuola meridionalista, che aveva da sempre inteso il problema della convergenza regionale italiana sulla base del divario tra Nord e Sud del paese. Tuttavia, gli scarsi risultati che la Cassa per il Mezzogiorno ha prodotto soprattutto nella sua fase discendente ha fatto sì che scaturisse un dibattito sull'attenzione che le politiche dovevano avere verso i territori (De Rita & Bonomi, 1998). Queste nuove concezioni di politiche facevano proprie le scoperte che nel frattempo il mondo della ricerca andava facendo, soprattutto nel rilevare l'importanza dei contesti territoriali nei processi di sviluppo e il riconoscimento dei distretti industriali (Becattini, 1987) o della terza Italia (Bagnasco, 1977). Anche grazie a questi contributi sono quindi nate politiche territoriali nazionali che avevano una maggiore attenzione al territorio e ai suoi attori. Stiamo parlando in particolare dei patti territoriali e dei PIT, che concentravano la propria attenzione proprio sulla promozione dello sviluppo a partire dal coinvolgimento degli attori locali (in particolare attori di mercato, piccoli artigiani e imprenditori). I patti territoriali non concentrano però la loro attenzione su aree *target* selezionate in base al grado di sottosviluppo in modo così netto come fatto con la SNAI, ma trattano territori periferici alla stregua dei contesti urbani sulla base dei criteri stabiliti dall'Unione europea (Regioni Obiettivo 1 (ritardo di sviluppo), 2 (declino industriale), 5b (zone rurali) della politica di coesione). Di conseguenza, anche se i patti territoriali hanno tentato di

modificare gli approcci di *policy* che vedevano il problema della convergenza Nord-Sud come quello principale, essi hanno comunque scontato una certa continuità con quella impostazione. I patti sono infatti interventi che partono a Sud e poi vengono estesi al resto del territorio nazionale¹⁷³. Anche per questo motivo, la stagione della programmazione negoziata non ha modificato in modo radicale l'impostazione del problema di *policy*, adottando piuttosto una lettura per indicatori offerta dalla politica di coesione che in nessun caso è entrata nel dibattito pubblico, politico o istituzionale (come avviene peraltro con altre classificazioni funzionali, per es. al programma LEADER). In sostanza, nella stagione pattizia ci si concentra più sugli effetti che quella politica può generare che sulla lettura della marginalità e sull'individuazione dei processi che avevano determinato le condizioni di sottosviluppo.

Similmente, anche gli interventi di natura compensativa che individuavano dei territori *target* come quelli per le aree montane non hanno mai approfondito o sono intervenuti sui processi di marginalizzazione. Infatti, se nella SNAI la scelta delle aree di intervento è avvenuta sulla base di una lettura territoriale stabilita attraverso un set di indicatori selezionati secondo una precisa teoria, per desumere da quelli una classificazione dei territori marginali, negli interventi per le aree montane le aree di intervento sono selezionate invece sulla base della loro classificazione secondo parametri geomorfologici (comuni totalmente montani e parzialmente montani). Anche se la politica per la montagna ha una storia molto diversa dalle altre che sono prese in esame nel corso del secondo capitolo, essa è una politica da sempre di tipo compensativo. Su questa base i comuni classificati come montani accedono alle politiche per la montagna a prescindere dalla loro effettiva condizione territoriale, economica e sociale, come se la politica ne riconoscesse una arretratezza congenita.

Il documento che offre l'impostazione metodologica della SNAI (Barca et al., 2014) riconfigura la lettura dei divari territoriali nazionali, concentrandosi in particolare sui processi di marginalizzazione. Per la prima volta le aree interne italiane diventano un ambito di *policy* specifico sul quale concentrare l'azione pubblica. L'individuazione delle aree interne è stata quindi un'innovazione rilevante, che ha riconfigurato il problema di *policy* delle politiche territoriali nel nostro paese. Da questo punto di vista, la SNAI non risente quindi della lettura del divario tra Nord e Sud del paese né di quella connessa ad una arretratezza intrinseca come nel caso delle aree montane, e si discosta anche dall'impostazione derivante dai meccanismi europei basata sul PIL pro capite di ciascuna regione. Attraverso la SNAI il problema di *policy* viene individuato a partire dal divario economico, sociale e territoriale misurato sulla base della distanza dai servizi di base e attraverso un preciso set di indicatori utile a leggere i processi di marginalizzazione. Prima dell'avvento della Strategia Nazionale per le Aree Interne, il dibattito nazionale si concentrava quindi sugli aspetti di convergenza e divergenza tra le traiettorie di sviluppo macro-regionali e il tema delle differenze interne tra centri e periferie era rimasto invece un ambito sostanzialmente esclusivo delle politiche regionali.

Con la SNAI si passa ad un approccio più concentrato sulla lettura del territorio in base ai divari generati dalla distanza dai servizi di base, letti su tutto il territorio nazionale. Il risultato di questo processo è che la SNAI ha introdotto una nuova visione delle disparità territoriali nazionali, il cui portato interpretativo e narrativo ha raccolto un consenso esteso tanto nelle istituzioni quanto negli ambienti accademici e nel dibattito pubblico. Prova ne è il fatto che, dai casi presi in esame a livello regionale, la classificazione della SNAI è stata ripresa e utilizzata all'interno di altre politiche o programmi regionali, talvolta *spot*, al di

¹⁷³ In totale nelle regioni del Sud sono stati realizzati 146 patti rispetto ai 67 patti realizzati nel Centro-Nord. Per un approfondimento su questi aspetti si veda la relazione sui patti territoriali del Servizio Studi della Camera dei Deputati disponibile alla seguente pagina: https://leg15.camera.it/cartellecomuni/leg14/RapportoAttivitaCommissioni/testi/05/05_cap23_sch01.htm Data ultimo accesso: 14.11.2023.

fuori di una programmazione strategica o non del tutto allineati agli ambiti di intervento della SNAI.

Ad oggi le aree interne “esistono”, sono un costrutto strategico chiaro e identificabile che viene adottato anche per la realizzazione di interventi di *policy* diversi dalla stessa SNAI. Questo è uno dei risultati sicuramente più rilevanti che questa Strategia ha realizzato, anche se non era un obiettivo esplicito o pianificato.

6.1.2 Un ambito di *policy* nazionale

Le politiche territoriali, almeno a partire dagli anni '90 in avanti, sono un ambito di *policy* che ha interessato maggiormente i governi regionali. In prima luogo, perché le regioni italiane svolgono compiti di programmazione sociale, economica e territoriale finalizzate alla coesione territoriale sin dalla loro istituzione nei primi anni '70 (Nanetti, 2020) e rappresentano il livello di governo che più di tutti si è occupato di disparità di sviluppo interno. In secondo luogo, la nascita di un governo europeo e la politica di coesione hanno nel tempo rinsaldato il ruolo del livello regionale nel realizzare l'obiettivo della coesione territoriale, che ha di fatto portato lo Stato ad occuparsi meno delle politiche territoriali.

Da questo punto di vista, prima della SNAI non esisteva una forte rivendicazione di un problema collettivo a livello nazionale da parte della società, ma il dibattito sulle aree marginali si era sviluppato più all'interno delle istituzioni e degli organismi internazionali o, viceversa, in quelli regionali. La SNAI però introduce una nuova lettura dei divari territoriali a livello nazionale che in quel momento sembrava appunto mancare. L'individuazione del problema di *policy* nella SNAI non nasce quindi dal tentativo di rispondere ad una precisa domanda sociale. Piuttosto, la SNAI nasce come una politica di “anticipazione” di una domanda sociale - in questo caso una domanda latente - riconosciuta all'interno di una comunità epistemica tecnica e coadiuvata da ricerche scientifiche, studi e rilevazioni statistiche, di problemi strutturali che interessavano alcuni specifici contesti territoriali. Non per questo SNAI è una *policies without publics* (May, 1991), ma è invece caratterizzata dall'assenza di *voice* (Hirschman, 1970) da parte di una porzione rilevante di popolazione sparsa su circa il 60% del territorio nazionale.

La SNAI riconfigura quindi un problema classico delle politiche territoriali riportando a livello nazionale la sua trattazione, con la convinzione che il centro sia il livello idoneo per poter trattare i problemi strutturali di quelle porzioni del paese (e riconoscendo implicitamente gli scarsi risultati da questo punto di vista da parte della regionalizzazione di questi interventi, vista l'importante perdita di popolazione che interessa quelle porzioni di territorio). Con la SNAI le aree interne sono diventate a tutti gli effetti un ambito di *policy* specifico a livello nazionale. Infatti, negli anni recenti, nonostante il cambiamento di diversi governi afferenti a partiti e posizioni politiche opposte, la SNAI è stata portata avanti e confermata anche nella nuova programmazione europea, seppur con diverse modifiche dal punto di vista dei meccanismi di funzionamento, tema sul quale torneremo in seguito.

Allo stesso tempo, le politiche e gli interventi per le aree interne sono state portate avanti anche attraverso altre misure da parte del livello nazionale, che hanno utilizzato la classificazione delle aree interne come base di altri interventi che identificando le aree interne come beneficiarie di finanziamento sulla base della loro arretratezza¹⁷⁴. Da questo punto di vista però, gli altri interventi di sostegno alle aree interne scaturiti al di fuori della Strategia non rispondono alle logiche attraverso le quali sono state finanziate le aree progetto SNAI. In queste iniziative viene quindi meno il carattere *place-based* dell'intervento sulla

¹⁷⁴ Si vedano gli altri interventi di sostegno alle aree interne al paragrafo 3.3.1.

marginalizzazione delle aree interne. Allo stesso tempo, i temi di intervento non si riconnettono così specificatamente ad analisi dei fenomeni che si cercava di arginare nella SNAI, rimanendo invece su un piano di distribuzione economica talvolta privo di un'analisi delle priorità specifiche di ciascun contesto territoriale (in altre parole, cieco ai luoghi).

Forse è ancora presto per poter dire se la SNAI abbia generato un cambio di paradigma stabile all'interno dell'agenda nazionale, o fosse un segnale di una certa spinta ad una riconfigurazione della governance delle politiche territoriali e delle coesione, all'interno della quale si collocano anche le recenti proposte di riforma di cui parleremo in conclusione di questa tesi. Ciò che è certo è che al momento la lettura dei divari territoriali attraverso la classificazione delle aree interne ha superato i confini della SNAI ed è alla base di altri interventi di *policy*, anche se portati avanti con approcci profondamente diversi da quello *place-based*. Se è quindi vero che le aree interne sono diventate un ambito di *policy* nazionale, dove lo Stato è tornato ad interessarsi degli interventi per le aree marginali, allo stesso tempo lo ha fatto anche con un metodo diverso da quello che era alla base di SNAI.

6.1.3 Centralizzare e coordinare: un tentativo (im)possibile

Le pressioni all'adattamento scaturite dal processo di europeizzazione hanno fatto sì che venissero costituiti a livello locale nuovi attori, modificando gli assetti di *governance* e allo stesso tempo introducendo valori, prassi e strumenti fino ad allora inediti. Ciascuna regione ha risposto a tali pressioni in maniera diversa, dando origine a processi di integrazione specifici e contestuali che hanno generato approcci anche molto diversi alle politiche territoriali, in particolare alla politica di coesione. All'avvento della SNAI tutte le regioni avevano nella propria agenda interventi per le aree marginali che, seppur non identificassero la marginalità nei modi con cui lo faceva la SNAI, spesso intervenivano su aree che per buona parte coincidevano con le aree interne.

Di conseguenza, dopo molti anni in cui lo Stato non si occupava in maniera diretta di queste politiche, la SNAI ha per certi versi ricentralizzato il tema delle politiche per le aree marginali. Questo aspetto, sommato al fatto che ciascuna regione operava già su questi temi con metodi propri, ha generato in molti casi problemi di coordinamento tra l'agenda nazionale e le singole agende regionali, con una sovrapposizione di interventi per gli stessi contesti territoriali. Questo coordinamento mancato - o impossibile? - è anche alla base della ridefinizione del *policy design* che ha interessato la SNAI nel passaggio tra la programmazione 2014-2020 e la programmazione 2021-2027, dove è stata attribuita alle regioni gran parte delle responsabilità del processo di implementazione della SNAI. Nel dibattito tecnico, si è parlato in questo senso di una “regionalizzazione” dell'approccio SNAI o di una sua “normalizzazione”¹⁷⁵, intendendo in questo senso il passaggio di responsabilità dal livello centrale a quello regionale che ne ha modificato il metodo nella direzione degli approcci che i soggetti di governo a tutti i livelli avevano già sperimentato nella politica di coesione. L'attribuzione di queste responsabilità alle regioni risolve certamente il problema - eliminandolo alla base - del coordinamento tra l'agenda nazionale e le diverse agende regionali. Allo stesso tempo però rischia di aumentare le differenze di approccio verso l'intervento per le aree interne da regione a regione (dal punto di vista degli ambiti di intervento, degli strumenti, dei meccanismi attuativi, dei risultati etc.), facendo venire meno l'approccio nazionale per la soluzione di problemi simili in contesti territoriali differenti.

In questo quadro, il tema del coordinamento delle agende nazionali e regionali

¹⁷⁵ Si veda ad esempio l'articolo disponibile a questo link, che sintetizza una visione comune di molti tecnici sul cambiamento di approccio registrato dalla SNAI: <https://www.orticalab.it/Non-chiamate-la-piu-Strategia-Nazionale>. Data ultimo accesso: 05.12.2023

mette in evidenza l'esigenza di conciliare l'autonomia decisionale delle regioni con quella di adottare un approccio nazionale per contrastare le disuguaglianze territoriali. L'aspetto che la SNAI ha messo bene in tensione da questo punto di vista è quindi quello relativo all'esigenza di trovare un equilibrio tra il rispetto delle specificità regionali e la costruzione di strategie comuni per affrontare i processi di marginalizzazione a scala nazionale.

Ma il problema del coordinamento tra le agende politiche regionali e l'agenda nazionale derivante dall'aver riaccentrato il tema delle politiche per le aree marginali può essere ulteriormente analizzato. L'elemento più interessante da questo punto di vista ha a che vedere con il livello centrale, in particolare a come ha inteso trattare le iniziative regionali e locali già in corso su questi ambiti di *policy* (o come non lo ha fatto). Infatti, la SNAI ha di fatto creato una sovrapposizione tra interventi guidati e promossi da parte del livello di governo centrale (la SNAI) e quelli realizzati parallelamente dalle regioni (diversi interventi a seconda delle regioni), che si rivolgevano spesso ai medesimi territori con obiettivi simili. Da questo punto di vista, la SNAI risente di una forte impostazione centralista, che sottovaluta le specifiche iniziative regionali e locali.

Gli autori della SNAI in realtà avevano sottolineato che ciascuna regione avrebbe adottato quel metodo secondo le proprie peculiarità, quindi sapevano che ci sarebbero state differenze a livello regionale. Tuttavia, sembrano aver sottovalutato l'esigenza di un coordinamento tra le iniziative in corso a livello nazionale e l'inserimento di una nuova *policy* in un ambito dove le regioni erano molto presenti e lo stato si era progressivamente ritirato.

Il tema del coordinamento tra le agende non è comunque un problema esclusivamente del Centro, ma riguarda tutti gli attori coinvolti. Nel caso della Sardegna, ad esempio, è stata la Regione stessa a creare una sorta di doppio binario con la costituzione della programmazione territoriale. Un intervento parallelo in cui, paradossalmente, i territori coinvolti attuavano le proprie Strategie in maniera più snella e veloce di quanto non avvenisse nella SNAI (che, va sottolineato nuovamente, riguardavano solo progetti di sviluppo locale e non relativi ai servizi). Questo doppio binario - ovvero quello di essere soggetti beneficiari della SNAI o della programmazione territoriale - ha peraltro generato problemi anche dal punto di vista della comunicazione interna, tra gli attori che partecipavano a queste iniziative, ed esterna, rispetto ai cittadini, proprio a causa della velocità e della snellezza con cui l'intervento regionale veniva realizzato rispetto a quanto non avvenisse invece nei territori SNAI. Come riscontrato in sede di intervista, la lentezza attuativa della SNAI ha generato una sfiducia negli attori del territorio¹⁷⁶, non sempre del tutto consapevoli delle cause dei ritardi o dei fattori che rappresentavano complessità anche per il livello di governo regionale e nazionale¹⁷⁷. In Sardegna sembra quindi essersi creato un rapporto quasi competitivo tra due politiche, diverse ma allo stesso tempo con molte sovrapposizioni.

Questa frammentazione, queste differenze negli approcci e nei metodi, così come l'aver generato altri interventi per le aree interne spesso non allineati alla SNAI, oltre ad ingenerare una certa confusione nei soggetti che concorrono alla loro implementazione hanno anche minato la natura strategica e nazionale dell'intervento per le aree interne, che al momento si riduce alla sommatoria di una molteplicità di interventi differenti accomunati dal fatto di considerare le aree interne come l'oggetto di intervento. Parimenti, evidenzia come il livello di governo centrale abbia agito in maniera scoordinata anche con gli stessi attori che sono rappresentati nel CTAI (i Ministeri interessati per ambito di intervento nella SNAI), che sembrano aver agito con iniziative eterodirette e non convergenti.

¹⁷⁶ Spesso le comunicazioni tra un livello di governo e l'altro passano in maniera formale tra i soggetti capofila e non vi sono stati momenti di condivisione plenari - cioè con tutti gli attori interessati - delle problematiche nelle fasi che hanno portato alla firma degli APQ SNAI.

¹⁷⁷ Nel caso sardo, si pensi in questo senso ai progetti che dovevano essere finanziati nei tempi imposti dal FESR (Si noti che un APQ chiuso nel 2022 con risorse programmate nel 2014-2020 contiene progetti le cui coperture non sono più utilizzabili), poi riprogrammati e quindi *spondati* sull'FSC cambiando copertura al fine di riuscire a finanziarli. Nonostante ciò, in sede di intervista il livello regionale ha sostenuto che i territori SNAI sono convinti del lavoro fatto e del metodo utilizzato.

Non è detto che una politica per le aree interne per essere considerata tale debba avere una natura strategica, essere gestita dal centro o agire a livello nazionale. Il punto è quello di capire se le differenze che sono emerse daranno origine ad interventi territoriali capaci di risolvere i problemi che la SNAI tenta di trattare. Che lo faccia in modo più o meno decentrato, o attraverso approcci regionali divergenti o convergenti, non è di per sé un problema dirimente dal punto di vista della trattazione dei problemi che su quei territori si manifestano, purché le politiche pubbliche territoriali trovino delle risposte adeguate ad essi.

6.1.4 Tra disegni redistributivi ed esigenze compensative

Almeno nella sua formulazione teorica, la SNAI nasce come politica redistributiva e multilivello. Essa destina infatti risorse in modo specifico ad alcuni territori a discapito di altri in funzione del riconoscimento di una loro marginalizzazione. In questo senso, la SNAI viene implementata attraverso un metodo, quello *place-based*, che a differenza delle politiche compensative punta ad una riallocazione dello stock di capitale territoriale per liberare risorse latenti e promuovere lo sviluppo.

Vi sono però alcuni elementi che mettono parzialmente in evidenza un certo scarto tra questa formulazione e quello che è effettivamente successo nella SNAI. Il primo è che tali risorse non vengono redistribuite verso i territori eleggibili secondo la classificazione di aree interne, ma come abbiamo ampiamente detto vengono destinate in via sperimentale solo ad alcune aree progetto, selezionate tra tutte quelle classificate come aree interne. Quindi, almeno in questa sua prima fase, la redistribuzione è molto parziale e non sufficiente a risolvere i problemi strutturali che tenta di trattare. Inoltre, la redistribuzione viene ad essere mediata e negoziata fortemente della componente politica e partitica del livello regionale, che ha avuto un peso rilevante sulla selezione delle aree che avrebbero preso parte alla Strategia¹⁷⁸. È comunque vero che nasce in questo modo con il progetto di proseguire ed essere estesa a tutti i territori interni, cosa che in effetti è parzialmente avvenuta con l'introduzione di nuove aree tra la programmazione 2014-2020 e la programmazione 2021-2027. Tuttavia, come abbiamo visto, la nuova programmazione porta con sé novità tali da aver sensibilmente modificato l'approccio con cui SNAI era stata portata avanti nel precedente ciclo di programmazione, che ne mina quindi la natura strategica e nazionale anche dal punto di vista della selezione delle aree progetto.

Inoltre, nel corso del tempo sono nati anche altri interventi nazionali e regionali che utilizzano la classificazione delle aree interne. Questi interventi trasferiscono tipicamente risorse attraverso meccanismi competitivi o bandi di ripartizione sulla base del riconoscimento di una arretratezza dei territori classificati come interni. Questi interventi non fanno quindi riferimento all'approccio *place-based* che caratterizza la SNAI, ma si limitano ad essere meri trasferimenti economici tipici delle politiche compensative. Politiche compensative che, secondo l'approccio *place-based*, non riescono ad innescare processi virtuosi e di sviluppo per i territori marginali (Angelini & Bruno, 2016; Barca, 2009; Barca et al., 2012; Carrosio & Barca, 2020; Cotella & Vitale Brovarone, 2020; Perucca, 2014). Vi è quindi un forte scarto tra come le aree interne sono trattate nella SNAI e come sono trattate negli altri interventi nazionali e regionali.

Da un certo punto di vista, si può forse dire che ad oggi si sta operando sulle aree interne attraverso politiche compensative, che destinano risorse a territori sulla base del riconoscimento di una loro debolezza intrinseca piuttosto che secondo quanto era stato inizialmente teorizzato dalla Strategia. Inoltre, i livelli regionali hanno spesso adottato approcci che hanno reso le risorse SNAI il più distributive possibili, cioè che andassero ad interessare il più possibile tutti

¹⁷⁸ A livello regionale, talvolta i territori più deboli non sono inseriti per logiche meramente politiche, altre volte perché non ritenuti in grado di generare spesa e rispettare i tempi di attuazione e così via. In ogni caso, in molte delle aree pilota selezionate si evidenziano precedenti esperienze comuni quali patti territoriali, Programmi Integrati Territoriali, Gruppi di Azione Locale etc. (IFEL, 2015).

i territori classificati come interni. Da un lato, come nel caso della Sardegna, attraverso politiche che si sono affiancate alla SNAI ma del tutto simili (almeno per quanto riguarda gli obiettivi di sviluppo locale). Dall'altro, come nel caso del FVG, agendo attraverso misure regionali parallele per altri territori classificati come interni. Allo stesso tempo, anche il livello nazionale ha agito allo stesso modo attraverso interventi finanziati da diversi Ministeri rivolti a tutti i comuni classificati come interni, a prescindere dal fatto che facessero parte della SNAI o che agissero sulla base di una strategia territoriale.

Le scelte dei governi regionali sembrano quindi aver spesso puntato ad una distribuzione omogenea delle risorse in una logica compensativa nel tentativo di non escludere territori (o di escluderne alcuni piuttosto di altri)¹⁷⁹. Prendendo l'esempio del Friuli-Venezia Giulia, gli interventi paralleli alla SNAI che sono nati a livello regionale per finanziare i territori classificati come interni non inclusi nella strategia sono scaturiti in risposta a pressioni politiche provenienti dai territori che avrebbero potuto partecipare alla SNAI ma che non sono stati selezionati. Di conseguenza, la ragione di questa estensione non sembra essere quella di aver condiviso approccio e obiettivi della SNAI e aver pertanto investito sul metodo, ma quella di non escludere territori in una logica di trasferimenti economici che minano l'approccio *place-based*.

Se il motivo di queste scelte può essere legittimato dal riconoscimento di problemi comuni a tutte le aree classificate come interne a cui tentare di dare risposta, in tutti i casi analizzati queste scelte sono però andate a discapito del metodo con cui l'intervento per le aree interne è pensato nella SNAI. In sostanza, l'intervento SNAI che è nato come politica redistributiva da attuarsi attraverso un preciso approccio volto a liberare un potenziale di sviluppo inespresso, nel tempo e nell'implementazione ha talvolta mutato la sua natura o ha generato interventi paralleli riducendosi spesso ad essere una politica distributiva o compensativa.

6.2 Policy design e strumenti nell'implementazione della SNAI

6.2.1 Tra *place-based* e *area-based*, *top-down* e *bottom-up*

A fronte di una narrazione come sperimentazione nazionale del *place-based*, l'approccio SNAI combina metodi riconducibili ad altri approcci di *policy*. L'aspetto più significativo da questo punto di vista risiede nella modalità di selezione dei territori di intervento, che ha almeno due aspetti interessanti: il primo relativo alla classificazione stessa delle aree interne, il secondo rispetto alla selezione, a classificazione data, delle aree progetto.

La classificazione dei territori di intervento rientra tra le caratteristiche tipiche degli interventi *area-based*, che vedono nell'individuazione di aree *target* uno degli strumenti a partire dai quali costruire l'intervento. Sono di questo tipo le azioni realizzate per esempio dai programmi urbani come Urban I o Urban II, o anche i PIT e i PISU, ma anche i GAL del programma Leader, tutti accomunati dal fatto di individuare aree di intervento specifiche all'interno delle quali trattare alcuni problemi territoriali. La SNAI ha individuato le aree sulle quali intervenire attraverso le modalità approfondite nel capitolo 3, che sono partite dalla selezione di un set di indicatori attraverso i quali proporre una rilettura della marginalità territoriale. La selezione di indicatori specifici è quindi il fattore che ha determinato una nuova mappatura, quella delle aree interne, basata in particolare sulla distanza di un dato comune dai poli erogatori dei servizi di base.

¹⁷⁹ Si consideri che a livello locale la percezione di marginalizzazione, e quindi l'essere inclusi o meno in un determinato intervento di *policy*, spesso non si basa su studi, parametri ed indicatori come è stato nel caso della SNAI.

L'individuazione delle aree ha mutuato quindi logiche vicine ad un intervento *area-based*, dove il CTAI ha selezionato un set di indicatori a sua scelta, utile a giungere ad una classificazione di ciascun comune italiano.

Questo processo di selezione non si esaurisce però con la classificazione. Infatti, anche in ragione della natura sperimentale della SNAI, l'intervento sulle aree interne si basa su una sotto-selezione di aree progetto all'interno dei territori interni. La selezione delle aree progetto è avvenuta attraverso il lavoro del CTAI sul territorio, mediando i risultati derivanti dall'analisi *desk* con le scelte politiche del livello regionale. Come, ad esempio, il caso del Friuli-Venezia Giulia ha messo in luce, il livello di governo regionale ha potuto operare questa selezione in maniera piuttosto libera, e poi ha realizzato interventi alternativi nella propria agenda per quei comuni che, sebbene classificati come aree interne, non sono stati scelti per partecipare alla SNAI. La scelta non è stata pertanto legittimata esclusivamente su parametri tecnici e misurabili, ma anche sulla base di considerazioni contestuali e valutazioni politiche. A detta delle persone intervistate per la costruzione dell'analisi del Friuli-Venezia Giulia¹⁸⁰, tra i parametri considerati vi sono stati ad esempio la capacità del tessuto imprenditoriale e della PA di attingere a finanziamenti europei, la capacità di esprimere una *leadership* locale e la propensione dei comuni a lavorare congiuntamente. Tutte qualità che si è ritenuto avrebbero reso più facile rispettare il prerequisito associativo e i tempi di realizzazione dei progetti. Almeno in Friuli-Venezia Giulia, queste valutazioni hanno di conseguenza portato ad escludere delle aree perché non ritenute in grado di realizzare la Strategia nei tempi stabiliti dalla SNAI (anche se alcune di queste sono state poi incluse nella programmazione 2021-2027).

Sempre rispetto ai governi regionali, gli autori della SNAI mettevano in evidenza che ciascuna regione avrebbe fatto propria la SNAI secondo le sue modalità di intervento, inserendola all'interno delle proprie politiche territoriali. Le regioni non hanno quindi sempre fatto proprio l'approccio *place-based*, ma hanno interpretato la SNAI in maniera disomogenea (Carrosio, 2022). A livello regionale non si può pertanto affermare che si sia assistito al cambio di paradigma generale nel coinvolgimento dei territori, nella definizione delle politiche territoriali o nella loro attuazione. Se la sperimentazione più interessante dell'approccio *place-based* rimane comunque la SNAI (non dimentichiamo che tale approccio avrebbe potuto riguardare tutto l'intervento della politica di coesione secondo l'approccio proposto da Barca nel Report del 2009), essa è tuttavia una strategia che in buona parte è inserita nella programmazione operativa con le modalità previste dalle singole regioni, peraltro con un valore relativo almeno in termini di risorse finanziarie.

Vi è poi un altro elemento che ha caratterizzato l'approccio SNAI. Come notano Cotella e Vitale Brovarone (Cotella & Vitale Brovarone, 2020), la SNAI non è né *top-down* né *bottom-up*, ma combina logiche di entrambi questi approcci. In effetti, vede proprio nella combinazione di questi due approcci un elemento essenziale per risolvere i problemi di quei contesti territoriali, in particolare perché ritiene complementari i compiti e le funzioni del livello centrale e quelli del livello locale. Il *policy design* della SNAI è avvenuto attraverso un approccio *top-down*, dove le scelte non sono state condivise con i territori e si sono definiti dal centro schemi di implementazione che potessero - sempre secondo il centro - funzionare per tutto il paese. La SNAI vede quindi nel livello nazionale, in particolare nel CTAI, la funzione e la capacità di fissare gli obiettivi strategici di lungo periodo, di individuare i problemi del paese nel suo insieme e di agire per limitare gli effetti perversi che possono scaturire da élite locali interessate a mantenere stabile il sistema di potere. In questo senso la SNAI ha avuto un approccio piuttosto burocratico e dirigista, come per esempio nel modo con cui è stata impostata la classificazione dei territori o sono state decise le modalità

¹⁸⁰ Si veda il capitolo 4 per avere più informazioni rispetto a questi aspetti.

di intervento. D'altra parte, la natura redistributiva della SNAI - almeno nella programmazione 2014-2020 - legittima queste modalità di intervento, che hanno permesso di mettere sullo stesso piano e in modo non competitivo tutti i territori interni. È infatti più difficile attuare meccanismi redistributivi da parte del livello centrale - e questa è una prerogativa di SNAI - se si agisse solamente attraverso meccanismi *bottom-up*, che rischiano in questo modo di far emergere i territori più pronti, meglio strutturati e più in grado di intercettare le opportunità. Tuttavia, anche questo aspetto è stato fortemente mediato dalle decisioni prese da parte dei governi regionali rispetto alle aree di intervento, guidate spesso da scelte di natura politica.

La combinazione con gli aspetti *bottom-up* risiedono invece nel fatto che la realizzazione degli obiettivi strategici della SNAI trovano una declinazione operativa all'interno di strategie territoriali definite sulla base di processi di co-progettazione da parte delle coalizioni locali. La SNAI punta sulla capacità del territorio di esprimere una visione grazie alle conoscenze in esso presenti, che devono essere coltivate anche a costo di rompere dinamiche di potere consolidate. In questo senso, si antepone ai progetti un momento di costruzione collettiva di una strategia.

In sintesi, la SNAI ha anche una componente *area-based*, così come ha delle componenti di tipo *top-down* e di tipo *bottom-up*. L'intenzione di sviluppare una politica *place-based* è partita infatti dall'individuare le aree con dei meccanismi *area-based* partendo da indicatori generali, che non dipendono dal luogo specifico. Allo stesso tempo, non è stata solamente *top-down* o *bottom-up*, ma ha mescolato due approcci cercando di modificare i rapporti tra i livelli di governo, tema sul quale torneremo più avanti.

6.2.2 La costruzione di un nesso tra problema e soluzione

I processi razionali tendono a massimizzare l'efficacia dei mezzi in relazione agli obiettivi. Nelle aree interne tale approccio renderebbe spesso la scelta di non intervenire come quella maggiormente razionale. Tuttavia, al netto dei suoi presupposti "politici" che permettono di superare questo tipo di razionalità di fondo, la SNAI sembra essere comunque una politica estremamente razionale, orientata cioè al raggiungimento di specifici obiettivi. Al netto del *problem setting* di cui abbiamo già detto, il disegno e l'implementazione della SNAI seguono infatti un approccio razionale in un processo che scandisce in fasi distinte e separate sul piano temporale la definizione degli obiettivi, la valutazione dei mezzi più idonei al loro raggiungimento, la valutazione delle conseguenze di ciascuna alternativa e la scelta dei mezzi più in grado di massimizzare efficacia ed efficienza nel raggiungere questi obiettivi. Parimenti, la SNAI è una politica fortemente orientata ai risultati, che individua in tal senso appositi indicatori per darne lettura. In sostanza, ispirata ad alcuni principi del *new public management*, con un orientamento dei *policy maker* verso i risultati della loro azione e quindi fuori da una logica adempimentale/burocratica. Tuttavia, il modello razionale non è aderente alla realtà e a come le politiche pubbliche funzionino nella pratica, come abbiamo già avuto modo di sostenere nel primo capitolo.

Ma andiamo con ordine, e proviamo a ragionare sul modo in cui la SNAI è stata disegnata. Il *policy design* della SNAI e la scelta degli strumenti d'azione ha visto il forte coinvolgimento di una precisa comunità epistemica, soprattutto afferente a competenze di natura tecnica, che ha contribuito in maniera determinante nell'impostazione del problema e nella sua collocazione nell'agenda delle *policy* europee e nazionali (il dibattito sulle aree interne si sviluppa sotto l'egida di un governo tecnico, con Fabrizio Barca a capo del Ministero per la Coesione Territoriale). Parafrasando il contributo di Fabrizio Barca in un recente libro sul-

le aree interne, le forti disuguaglianze territoriali frutto di politiche neoliberiste degli ultimi quarant'anni hanno reso le aree interne incapaci di uscire autonomamente dalla "trappola del sottosviluppo", e per questa ragione richiedono una politica *place-based* che le aiuti a combinare dinamiche endogene ed esogene (Cersosimo & Donzelli, 2020).

La SNAI è entrata quindi nell'agenda delle politiche nazionali come - e in ragione di essere - la sperimentazione dell'approccio *place-based* teorizzato pochi anni prima all'interno del report per la riforma della politica di coesione (Barca, 2009). Ma a ben vedere, il modello di intervento non è mai stato messo in discussione ed anzi l'approccio *place-based* è spesso fatto coincidere con la SNAI. Il documento di progettazione della SNAI¹⁸¹ (Barca et al., 2014) si basa su una costruzione teorica molto strutturata e razionale, che mette in luce quelli che si ritengono i nessi causa-effetto dei processi che hanno interessato il paese a partire dal secondo dopoguerra in avanti e che rappresenta i presupposti per la definizione dell'approccio SNAI. I documenti SNAI sembrano quindi dare per scontato che l'unico modo per trattare quei problemi sia l'adozione di un approccio *place-based*.

Abbiamo però visto che i meccanismi attuativi della SNAI e il suo *policy design* mutano metodi che non afferiscono solamente all'approccio *place-based*. In realtà, una volta riconfigurato il problema di *policy*, si sarebbe potuto scegliere anche di operare diversamente su quegli stessi problemi. Al netto di una narrazione innovativa, talvolta si è operato nei fatti con metodi e strumenti che erano stati utilizzati anche in altre stagioni, avendo la SNAI delle forti affinità con strumenti che caratterizzano altre politiche europee, come il CLLD e i relativi Gruppi di Azione Locale (GAL). La SNAI riprende un approccio simile a quello del programma LEADER (che finanzia i GAL), basato sulla classificazione delle aree rurali al fine di identificare il territorio all'interno del quale agire con gli attori locali. A questo, la SNAI aggiunge però altri ambiti di finanziamento rispetto a quelli limitati del programma LEADER e una forte attenzione agli attori coinvolti. In particolare alla fase di co-progettazione, che sulla carta avrebbe dovuto essere forse la più significativa delle novità, ma che talvolta si è tradotta in un processo meno impattante dal punto di vista degli esiti progettuali.

Da questo punto di vista quindi, la SNAI si è inserita nel solco delle politiche territoriali negoziali, solo in parziale discontinuità con gli approcci nati a partire dal 1986. Anche se con alcune differenze significative rispetto ai patti territoriali, che agivano per mezzo di agenzie e che comunque puntavano a finanziare interventi che stimolassero il tessuto imprenditoriale, gli strumenti utilizzati nella SNAI rientrano comunque in quelli in parte già sperimentati durante quella stagione. La natura strategica garantita da un processo di co-progettazione aperto ai diversi attori del territorio, che prevedeva uno *scouting* degli attori innovativi, ha funzionato in maniera diversa a seconda dei territori e in alcuni contesti il suo portato è stato limitato. Almeno nei contesti in cui questo processo non ha funzionato come sperato, la SNAI ha dato per certi versi esiti simili a quella dei patti territoriali dal punto di vista delle strategie d'area. Ma è soprattutto dal punto di vista della formalizzazione di queste strategie all'interno degli Accordi di Programma Quadro che la SNAI ha palesato i suoi limiti maggiori, scegliendo di utilizzare strumenti che fino ad allora erano stati funzionali alla realizzazione di grandi interventi infrastrutturali e che non si sono rivelati sufficientemente flessibili - e non sono stati compresi - dalla complessità di attori che le Strategie d'area puntavano a far collaborare.

A ben vedere però, non era scontato che la SNAI dovesse essere impostata in quel modo. Il dibattito sul *policy design* sembra essere stato molto marca-

¹⁸¹ Il documento - considerato l'atto costitutivo della SNAI - fa parte della collana Materiali UVAL ed è realizzato di concerto tra diverse professionalità provenienti dall'Unità di Valutazione del Dipartimento per le politiche di Sviluppo - successivamente trasformata nel Nucleo di valutazione e analisi per la programmazione (NUVAP) - da funzionari dei diversi Ministeri coinvolti e consulenti provenienti anche dall'accademia.

to soprattutto nella riconfigurazione del problema di *policy*, attraverso una discussione molto attenta alle diverse posizioni nella lettura dei divari territoriali (abbiamo già menzionato i diversi seminari propedeutici alla SNAI a partire dal 2012). Tuttavia, la definizione dei meccanismi attuativi successivi è invece avvenuta in modo meno aperto, e sono stati selezionati strumenti già utilizzati che spesso non avevano dato risultati particolarmente incoraggianti e di cui si conoscevano i limiti. È certo vero che ci sono comunque delle differenze capaci di incidere sull'esito della *policy*, ma un dibattito sulle modalità di attuazione della SNAI non sembra essere mai stato veramente aperto. In realtà, in letteratura vi sono ricerche che suggeriscono modalità operative alternative come, ad esempio, quella di dare una lettura flessibile dei territori cercando di adattare le *policy* a livelli geografici e decisionali differenti a seconda dei contesti (Faludi, 2013). Altre che mettevano in discussione le potenzialità stesse dell'approccio *place-based* in relazione al perseguimento dell'obiettivo europeo della convergenza, sostenendo che non è possibile stabilire in linea generale che l'approccio *place-based* porti a benefici stabili per tutti i territori, ma che tale approccio può rischiare invece di promuovere lo sviluppo di quelle regioni che hanno già ristrutturato la loro economia e che sono quindi più pronte a coglierne le opportunità (Avdikson & Chardas, 2016). O ancora le letture territoriali delle aree interne non sono quasi mai state incrociate - se non su iniziativa spontanea delle singole regioni - con altre letture territoriali quali quelle che possono emergere dalle programmazioni dello sviluppo regionale, dalla pianificazione paesaggistica e territoriale e così via. In diverse occasioni, si è piuttosto assistito alla delimitazione di aree sulla base del raggiungimento di un numero minimo di popolazione, anche includendo nella stessa area progetto territori appartenenti a valli differenti e quindi fuori dalle logiche di prossimità che invece l'approccio *place-based* si proponeva di perseguire.

Vi sono quindi due questioni da mettere in luce: la prima è relativa al perché la SNAI e la sperimentazione dell'approccio *place-based* siano state così intrinsecamente connesse; la seconda è quella di capire perché siano stati selezionati proprio quegli strumenti e non altri.

Rispetto al primo punto, va considerato che la SNAI nasce all'interno di una specifica comunità epistemica. Seguendo Haas (1989), una comunità epistemica si basa sulla condivisione di specifiche conoscenze specialistiche relative ad un problema di *policy* da parte di una rete di esperti. In sostanza, un gruppo di persone che condivide un insieme di valori e conoscenze relative ad un problema di *policy*. La comunità epistemica è una struttura sociale funzionale alla circolazione di idee, alla condivisione di conoscenze e competenze tecniche attraverso la quale i suoi membri acquisiscono visioni comuni circa le modalità di analisi, i metodi di lettura dei problemi e le relative soluzioni (Giuliani, 1998). Ed è proprio questo il caso di SNAI, che è nata su impulso di alcuni *leader* che hanno guidato la costruzione di una comunità epistemica attorno al tema delle aree interne (Baldi, 2018). È anche in ragione di questo che, in linea generale, un dibattito aperto sulle modalità, sugli strumenti di analisi e di attuazione della SNAI non sembra essere avvenuto al di fuori di quello specifico gruppo che è venuta costruendosi tra il 2012 e il 2015¹⁸², i cui membri hanno poi spesso avuto ruoli all'interno del CTAI¹⁸³. Ciò nonostante, lo sforzo è comunque importante in quanto tale comunità - poi in parte ricompresa all'interno del CTAI - è stata composta

¹⁸² A partire dal 2012 sono stati realizzati alcuni convegni che hanno introdotto il tema delle aree interne nell'ambito del dibattito sulla programmazione 2014-2020 che sarebbe partita di lì a poco. L'elenco degli incontri e parte del materiale di quegli appuntamenti è disponibile sul sito dell'Agenzia per la Coesione Territoriale. <https://www.agenziacoesione.gov.it/strategia-nazionale-aree-interne/strategia-nazionale-aree-interne-forum-e-seminari/>. Data ultimo accesso: 05.11.2023

¹⁸³ Si noti ad esempio che nella quasi totalità degli articoli relativi a SNAI, quando si fa riferimento al documento di base, si fa riferimento al quaderno UVAL del 2014 (Barca et al., 2014) e quasi mai al documento che istituzionalizza la SNAI allegato all'Accordo di Partenariato 2014-2020. Questo dato, per quanto poco rilevante, mette in evidenza come la genesi della SNAI sia fortemente connessa a una specifica *community* chiaramente individuabile, cosa che non avviene normalmente in altre strategie di carattere nazionale (si pensi alla Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile o alla Strategia Nazionale di Cybersicurezza etc.).

da *practitioners*, esperti di settore e ricercatori provenienti da diverse università in Italia e si è quindi sviluppata entro un contesto culturale diversificato e fortemente qualificato. Le politiche pubbliche raramente sono accompagnate da un dibattito aperto - sia esso tecnico o pubblico - sulle migliori modalità operative per la soluzione di un problema collettivo.

La seconda questione riguarda invece il perché sono stati scelti quegli strumenti piuttosto di altri. Seppur in un *policy design* fortemente ancorato ad un modello razionale, la scelta delle soluzioni sembra derivare da un approccio cognitivo (Bobbio, 1996). In questo senso, le soluzioni dipendono direttamente dall'impostazione del problema, dove il *problem setting* è teso a strutturare il problema in modo tale da farlo risultare risolvibile. La costruzione del problema da parte del decisore - che come abbiamo detto nel capitolo 1 non si presenta in forma oggettiva ma è un *wicked problem* - diventa quindi il lavoro fondamentale, dove si concentra la gran parte dello sforzo dei decisori. La razionalità sostanziale è sostituita da una razionalità procedurale, ovvero mirata a individuare i mezzi migliori per agire all'interno di schemi normativi, strumenti, regole e procedure già definite, benché corrette in modo incrementale (Simon, 1985). Inoltre, gli attori hanno una razionalità limitata, pertanto le loro decisioni non possono che essere basate sulle loro risorse e conoscenze. A questo si può anche aggiungere che le organizzazioni, così come i processi di *policy*, sono *path dependence*. Da questo punto di vista, i costi del cambiamento sono molto alti e le incertezze maggiori. Si consideri ad esempio che parte delle persone che si sono occupate della SNAI o hanno fatto parte del CTAI avevano fatto parte dell'esperienza dei patti territoriali.

Infine, si può anche considerare una dimensione politica dell'operazione SNAI e della costruzione del consenso. Una costruzione quindi capace di legittimare la *policy* stessa nonché i soggetti che l'hanno portata avanti, che ha quindi permesso alle persone che coordinavano il CTAI di arrivare a tutto il territorio nazionale redistribuendo risorse. Di questo consenso, tuttavia, si sono presto perse le tracce e il disegno della SNAI nel tempo è stato delegittimato, in particolare attraverso lo smantellamento del CTAI e l'uscita dal perimetro della SNAI dei leader che avevano contribuito a farla nascere, la definizione degli altri interventi per le aree interne e la sua regionalizzazione nel passaggio alla programmazione 2021-2027.

6.2.3 Lost in Translation

Gli strumenti dell'azione pubblica sono l'insieme delle tecniche, dei mezzi operativi, dei dispositivi che permettono di tradurre operativamente le azioni di governo (Lescoumes & Le Galès, 2009). In quanto tali, gli strumenti non sono neutri, ma hanno anche un portato "politico", ed utilizzare uno strumento anziché un altro genera effetti molto diversi. In altre parole, gli strumenti rispecchiano una visione della realtà, sono un veicolo di valori e strutturano il modo attraverso cui avvengono i rapporti sociali tra il potere pubblico e i suoi destinatari.

Le modalità di intervento così come gli strumenti nella SNAI sono decisi dal centro, cui spetta sempre il potere di veto sulle decisioni e il coordinamento dell'iniziativa di *policy* nel suo insieme. In altri termini, non sembra esserci una particolare flessibilità né nella scelta degli strumenti né nei meccanismi attuativi, ma i territori sono coinvolti entro un percorso rigido e non privo di ostacoli di tipo amministrativo e burocratico con il supporto (spesso insufficiente) dei governi centrali e regionali. Il tema degli strumenti non è quindi stato oggetto negoziale con le regioni e i territori, né sono stati pensati meccanismi a geometria variabile, ma la costruzione dei ruoli e dei perimetri d'azione è stato deciso a

livello centrale da parte del CTAI. Si pensi in questo senso a quanto richiamato nel paragrafo 1.1.4 relativo alle attività di valutazione, dove la periferia è considerata un soggetto passivo che subisce schemi e modelli che non ha contribuito a produrre. Lo stesso ragionamento può essere esteso all'intero sviluppo dei processi di policy, in cui alcuni attori si trovano a dover far propri schemi e soluzioni individuati da altri soggetti senza che loro abbiano potuto incidere sulla loro scelta. Ma scegliere alcuni strumenti piuttosto di altri crea esiti differenti, i cui effetti si riverberano tanto sugli *output* e gli *outcome* previsti quanto su altri elementi, spesso sottovalutati, come i processi e i rapporti tra attori.

A questo si aggiunga che, all'interno della SNAI, i livelli di governo hanno compiti e ruoli molto diversi rispetto alle altre stagioni delle politiche territoriali. Si pensi al ruolo del livello nazionale, che secondo SNAI deve definire obiettivi e scardinare meccanismi di *governance* locale non funzionali allo sviluppo. Per poterlo fare, la scelta di strumenti quali la definizione della mappatura delle aree, i diversi passaggi per giungere ad una strategia d'area, la co-progettazione, lo *scouting* dei soggetti innovatori o le missioni su campo da parte del CTAI, rispecchiano una precisa visione del mondo.

Prendiamo ad esempio le missioni sul campo da parte del CTAI e lo *scouting* dei soggetti innovatori. Quel processo è avvenuto attraverso visite in loco da parte degli esperti del centro allo scopo di rendere più aperti i processi decisionali, includendo anche quei soggetti rilevanti del territorio (secondo il CTAI) solitamente esclusi. In questa modalità di lavoro c'è una precisa visione di come sia strutturata in termini generali la *governance* del livello locale, ovvero attraverso élite locali poco interessate all'apertura dei processi di *policy* in quanto comporterebbe la perdita delle proprie posizioni di potere. La SNAI, da questo punto di vista, vede però gli attori locali come portatori di conoscenze necessarie alla strutturazione delle Strategie d'area, riconoscendo loro un valore intrinseco in quanto attori localizzati in un dato contesto. Al netto della bontà o meno di questo riconoscimento, risulta evidente che la scelta di uno strumento come lo *scouting* e la co-progettazione, avvenuta quindi in consessi per quanto possibile aperti¹⁸⁴, ha strutturato in un modo preciso i rapporti tra gli attori in gioco. Il centro viene posto all'interno del processo decisionale in maniera non autoritaria (almeno nelle intenzioni), e ha preso parte ai processi come un attore tra gli attori della *governance* locale, ma ha anche agito in qualche modo come *gatekeeper* stabilendo chi dovesse partecipare al processo. Come però abbiamo visto nei casi delle due regioni analizzate, il ruolo del centro è stato comunque minato dalla scarsità di risorse e dal progressivo smantellamento del CTAI a livello nazionale. I suoi compiti nel tempo sono stati talvolta assunti dagli uffici regionali, che hanno interpretato questo ruolo in modo molto diverso a seconda delle regioni. Si pensi al Friuli-Venezia Giulia, dove la Regione ha avuto un ruolo molto forte nel coordinamento dei processi di costruzione delle Strategie d'area, ponendo poca enfasi sull'apertura dei processi decisionali. In effetti, uno strumento non è mai riducibile ad un mero dispositivo tecnico e da questo punto di vista non può essere dissociato dagli agenti che lo utilizzano e lo trasformano (Lescoumes & Le Galès, 2009). Non è quindi difficile constatare come, anche nella SNAI, gli strumenti siano stati di volta in volta "tradotti" in pratica e utilizzati dagli attori sulla base dei loro valori, delle loro credenze, delle loro prassi operative e delle loro *routines*.

Anche lo strumento della Strategia d'area, peraltro non nuovo nelle politiche territoriali, nella SNAI deve essere formalizzato entro uno strumento negoziale, che ha richiesto passaggi di approvazione tra tutti gli attori coinvolti ai diversi livelli di governo. Se nella narrazione dominante i territori hanno impiegato molto tempo a realizzare le Strategie, in realtà questo tempo è stato spesso utilizzato

¹⁸⁴ Si veda ad esempio il caso della Sardegna, dove talvolta alcuni attori locali pubblici hanno cercato di ostacolare l'apertura dei processi decisionali ai vari attori del territorio, riportato in Zabatinò (2021).

per i procedimenti autorizzativi che quegli strumenti prevedevano. Questo dato ha fatto sì che si arrivasse ad una modificazione dei meccanismi attuativi della SNAI nella sua seconda fase (programmazione 2021-2027), in quanto si è lasciato maggior spazio alle Regioni nella definizione delle Strategie e si è fatto venir meno il ruolo del CTAI. Sono stati rivisti alcuni meccanismi attuativi e si è modificato il ruolo che gli attori rivestono nel processo di *policy*, modificando implicitamente i valori che quegli strumenti portavano con sé. Ad esempio, sono venute meno le missioni sul campo da parte del centro, e il processo di *scouting* degli attori è stato affidato al livello regionale secondo le proprie metodologie, ribaltando quindi la ricostruzione che SNAI faceva precedentemente rispetto a come i rapporti tra i diversi livelli di governo dovessero funzionare.

Vi è poi un altro aspetto connesso agli strumenti della SNAI, relativo ai processi lunghi per la realizzazione di investimenti territoriali rispetto alle procedure ordinarie. Questo aspetto ha riguardato per molto tempo le principali critiche che esperti e *policy maker* hanno mosso, che ha legittimato anche le decisioni di modificare drasticamente l'approccio SNAI tra la programmazione 2014-2020 e la programmazione 2021-2027. Abbiamo già visto nel capitolo 3 che in linea generale il metodo SNAI ha comportato processi lunghi, soprattutto per la definizione delle Strategie d'area e degli APQ. Una prima critica a questo strumento ha riguardato il fatto che gli APQ erano stati utilizzati precedentemente per pochi grandi investimenti infrastrutturali e non erano stati pensati per la realizzazione di numerosi interventi di taglia medio-piccola quali quelli contenuti nella SNAI (il valore medio di ciascuna strategia in termini di risorse finanziarie si aggira attorno ai 15 milioni di euro). Inoltre, all'interno di questi accordi, non vengono inseriti progetti ad un livello tale da poter essere appaltati da parte degli attori coinvolti. Ciò significa che le schede progetto contenute negli APQ, relative in molti casi alla realizzazione di opere pubbliche, non sono nemmeno progetti di fattibilità. Questo aspetto ha toccato in particolare le amministrazioni comunali coinvolte nel processo, in quanto è solo a partire dalla firma dell'APQ che hanno potuto dare avvio alla fase di progettazione e successivamente alla realizzazione degli interventi. In ragione dei tempi di realizzazione delle opere pubbliche in Italia, questo aspetto ha sollevato molte critiche da parte dei *policy makers* locali e regionali. Infatti, la firma dell'APQ veniva tendenzialmente percepita da parte dei territori come il punto di chiusura della Strategia stessa e non del quadro di riferimento degli investimenti degli attori del territorio. Pertanto, dopo tempi molto lunghi per arrivare alla chiusura dell'APQ, gli attori che avevano partecipato alla Strategia d'area si trovano solo a quel punto a poter dare avvio alla fase di progettazione dei singoli interventi e alla loro realizzazione.

Il dibattito sui "tempi di attraversamento" deve però essere fatto tenendo presente che non hanno rallentato il processo gli aspetti innovativi come lo *scouting* degli attori e la co-progettazione. La lentezza è invece scaturita spesso da processi farraginosi a causa degli strumenti negoziali utilizzati per mettere in relazione i diversi livelli di governo, rappresentati in particolare dagli Accordi di Programma Quadro (APQ), e dagli ambiti di competenze che questi cercavano di accorpate (su questi ultimi aspetti torneremo più avanti). Da questo punto di vista, appare interessante la soluzione trovata nella programmazione territoriale della Sardegna che, anche se utilizzava essa stessa strumenti negoziali, il loro contenuto era limitato agli obiettivi Strategici da raggiungere e alla definizione di linee di intervento generiche. In questo senso, l'individuazione dei progetti avveniva solo a valle della firma dell'Accordo e un cambiamento di natura tecnica in un progetto non ne inficiava quindi il valore, contrariamente a quanto avvenuto nella SNAI.

Si apre in questo senso anche un'altra questione, ovvero quella di capire se il processo messo in campo per l'attuazione della SNAI fosse effettivamente necessario a fronte dei progetti scaturiti dal territorio. Detto in maniera più esplicita, osservando i progetti inseriti nelle singole strategie d'area, il processo di coinvolgimento degli attori chiave del territorio e la complessa *governance* della Strategia trova una sua giustificazione o, viceversa, si sarebbe potuti giungere ai medesimi progetti in maniera più rapida? È questa una domanda che ovviamente non può trovare una risposta univoca, e forse non la può trovare in generale. Ma è importante tenere presente come questo genere di domande abbia influito in maniera determinante sulla reputazione e sulla credibilità della SNAI, messa in discussione proprio in ragione di questi aspetti. Ci si chiede, infatti, se la SNAI abbia offerto ai territori coinvolti l'occasione di ripensare il proprio sviluppo o si sia invece inserita in flussi di *policy* e prassi operative troppo radicate da poter essere modificate, riducendo quindi di molto il suo portato strategico.

Al netto di questo dibattito, quello che è interessante dal punto di vista della selezione degli strumenti - e del *policy design* in generale - è il tema della loro "usabilità". Molti degli attori coinvolti conoscevano quegli strumenti e non li ritenevano adeguati - o li hanno in seguito ritenuti aspetti critici del processo di *policy* - alla realizzazione di quel tipo di interventi. In questo senso, come già abbiamo detto, la scelta è avvenuta da parte del centro e "subita" da parte del territorio, che si è trovato a far parte di un processo estremamente rigido. Quello che viene quindi da chiedersi è se il pericolo della "caffettiera del masochista" sia stato effettivamente scongiurato (si veda il paragrafo 1.1.4), e se la conoscenza prodotta nel tempo in questo ambito di *policy* sia stata messa al lavoro in maniera utile al raggiungimento dei suoi obiettivi. E ancora se, nei cambiamenti intercorsi nella SNAI tra l'una e l'altra programmazione, la conoscenza prodotta durante lo svolgimento della prima abbia portato a delle conseguenti modifiche nei suoi meccanismi attuativi.

6.2.4 Chi, cosa e per cosa apprende?

Come abbiamo visto in precedenza le politiche generano (anche) dei processi di apprendimento. Processi di apprendimento che riguardano i cittadini, che possono essere più o meno influenzati o coinvolti in un intervento di *policy*, modificando le proprie preferenze e i propri comportamenti. Ma generano soprattutto processi di apprendimento per tutti gli attori a vario titolo coinvolti e che partecipano al processo di *policy*, concorrono alla definizione delle decisioni e alla sua implementazione.

Secondo Radaelli (2004), l'apprendimento nel campo delle politiche pubbliche si può distinguere in endogeno ed esogeno. Il primo è innescato da processi di retroazione sulla base dell'efficacia degli strumenti di *policy* in essere e delle teorie che li giustificano. Il secondo è invece derivante dal confronto con la politica in essere e le politiche adottate in altri contesti per affrontare il medesimo problema. In entrambi i casi, il concetto di apprendimento è in questo senso connesso a quello di *policy change*, ovvero ai cambiamenti che i processi di apprendimento hanno prodotto su una determinata politica. L'attenzione è quindi posta in particolare a come le organizzazioni hanno identificato soluzioni per correggere errori o risolvere problemi attuativi attraverso una prospettiva di apprendimento da esperienze, pratiche, soluzioni organizzative ripetute nel tempo e/o ereditate dal passato. In altri termini, su come la conoscenza prodotta durante la realizzazione di una *policy* è stata utilizzata e messa in gioco.

La SNAI è entrata nel contesto delle politiche territoriali cercando di riconfigurare il paradigma interpretativo e innovare gli strumenti di *policy*. Tuttavia, nella

fase sperimentale (programmazione 2014-2020) alcune di queste innovazioni non hanno generato gli esiti che ci si aspettava ed hanno rallentato il processo di attuazione, rendendo particolarmente complesso il modello di *governance*. Nella programmazione 2021-2027 i meccanismi attuativi della SNAI sono stati rivisti delegando alle regioni la regia e l'implementazione, mentre sono rimaste al centro esclusivamente le funzioni di controllo e approvazione finanziaria degli interventi relativi ai servizi.

A giudicare dall'esperienza della SNAI a livello nazionale, non è detto che le modifiche intercorse tra una programmazione e l'altra derivino da una capacità di analisi dei problemi riscontrati durante l'implementazione, ma sembrano invece connessi ad elementi di altra natura. Sulla revisione della SNAI sembra infatti aver inciso anche una dimensione narrativa e politica. Da un lato, a causa delle lentezze amministrative si è diffuso un certo scetticismo circa la capacità reale di SNAI di risolvere i problemi che intendeva trattare. Tuttavia, le modifiche nel *policy design* non sembrano essere generate da una chiara logica di miglioramento del processo alla luce dei limiti emersi, ma sembrano perseguire invece la riconfigurazione di una *governance* maggiormente allineata a quella precedente alla SNAI. Dall'altra, il gruppo dirigente che aveva definito SNAI a livello nazionale è stato sostituito e il ruolo del CTAI è stato rivisto non solo per ragioni tecniche (complice anche la recente chiusura dell'Agenzia per la Coesione, che ha ulteriormente complicato il quadro, come sottolineato nei capitoli precedenti). Con il gruppo promotore della SNAI - la comunità epistemica - rimosso dalle posizioni di responsabilità a causa di avvicendamenti politici, i cambi ai vertici dei ministeri hanno avuto degli impatti importanti anche sul soggetto dell'apprendimento. Quindi se è facile constatare che c'è stato un processo importante di *policy change*, che ha modificato i ruoli, gli strumenti e in generale il processo di implementazione della SNAI, non è altrettanto facile stabilire se questo cambiamento sia scaturito o meno da un processo di apprendimento così come inteso da Radaelli (2004).

È però interessante in questo senso riprendere nuovamente il caso della Regione autonoma della Sardegna, dove la programmazione territoriale condivide in parte l'approccio place-based, ma modificando elementi strumentali hanno rappresentato delle criticità in fase attuativa nella SNAI. In particolare, la programmazione territoriale non adotta gli APQ allo stesso modo della SNAI. Anche se con le dovute proporzioni nel confrontare la complessità del livello nazionale con quello regionale, nel caso sardo è stato assegnato al Centro Regionale di Programmazione il ruolo di discutere tutti i problemi di natura tecnica per conto di ciascun assessorato - riportando gli esiti all'interno della Cabina di Regia. In questo modo si è evitato al problema, che si è invece presentato in SNAI a livello nazionale, di dover far verificare i progetti contenuti negli APQ ai singoli Ministeri, semplificando a priori l'iter amministrativo. Inoltre, nel caso sardo gli APQ della programmazione territoriale non contenevano progetti ma solo gli intenti di realizzazione e gli obiettivi strategici della strategia. L'approvazione puntuale dei progetti avveniva invece singolarmente con le amministrazioni interessate, così come tutti gli aspetti operativi connessi alla sua realizzazione. È questo un caso interessante di *policy change* derivante da un processo di apprendimento endogeno, in quanto a livello regionale si era già lavorato con quei tipi di strumenti e se ne conoscevano i limiti.

Nel caso della Sardegna si conoscevano a priori alcune difficoltà che si sarebbero incontrate nel corso dell'azione, perché già sperimentate in altre stagioni di politiche territoriali, aspetto che ha portato a utilizzare in modo diverso strumenti esistenti o a omettere gli elementi di maggior difficoltà all'interno dell'iniziativa regionale. Tale modifica sembra derivare da un'impostazione razionale

del processo di apprendimento, in particolare nella sequenza conoscenza>apprendimento>azione richiamato nel primo capitolo, secondo il quale la ricerca di soluzioni ai problemi avviene attraverso l'applicazione diretta di regole, strategie e procedure già esistenti e sperimentate in altre occasioni. Si è tentato cioè di migliorare una *policy* attraverso piccole modifiche all'interno del quadro esistente, senza che ne venissero modificate le strutture concettuali o il problema collettivo che la *policy* intendeva risolvere. Da un altro punto di vista, la programmazione territoriale sembra nascere in Sardegna parallelamente alla SNAI e sulla base degli stessi presupposti. Come se la SNAI in questo senso avesse stimolato un processo di *policy diffusion*¹⁸⁵ che è stato adattato a livello regionale sulla base delle proprie priorità e peculiarità.

In linea generale, tuttavia, analizzando il processo della SNAI, si evidenzia una scarsa capacità di analisi delle politiche - *policy analytical capacity*. In prima istanza, non è possibile affermare che nella nuova programmazione siano rimaste le innovazioni di metodo apportate dalla SNAI e dall'approccio *place-based*, né tantomeno sembra essere migliorata la capacità di ragionare entro un'ottica strategica. Nelle modifiche introdotte nel processo la logica sembra essere più vicina a quella di riuscire a spendere e rendicontare le risorse stanziare dal livello europeo, nazionale o regionale nei tempi stabiliti. Quali capacità dovrebbero avere le aree interne e i diversi livelli di governo per attuare programmi strategici locali, così come monitorare e valutare la loro implementazione sembra una questione che non rientra tra i temi di discussione. Né tantomeno gli attori in gioco a livello locale sembrano essersi posti il problema di chi debba correggere in itinere quello che si sta facendo. Le modifiche ai meccanismi di implementazione della SNAI tra una programmazione e l'altra operate da parte dell'Agenzia per la Coesione sono state decise dal centro, senza un processo di condivisione rispetto alla loro logica, e subite di conseguenza da Regioni ed enti locali. Sembra quindi esserci uno scarso interesse alla condivisione degli elementi di apprendimento che la SNAI aveva generato, e a prevalere sembra essere un approccio gerarchico e dirigista tra il livello centrale, quello regionale e quello territoriale.

In sostanza, anche se alcuni meccanismi hanno dato segnali utili dal punto di vista della trattazione dei problemi e siano ritenuti positivi da parte di diversi *policy maker*, non vi è alcuna garanzia che questi rimangano stabili o vengano normalizzati. Il processo di scelta e selezione degli strumenti e dei meccanismi attuativi alla luce dell'esperienza della programmazione 2014-2020 sembra in questo caso essere proceduto attraverso un processo discrezionale, non supportato da valutazioni strutturate e pubbliche sull'implementazione della *policy* da parte degli attori che hanno preso parte al processo o da altri organismi, indipendenti o meno.

6.2.5 Tra innovazione, path dependency e resistenza al cambiamento

Abbiamo analizzato già diversi elementi della SNAI e del suo *policy design* per capire come ha funzionato nella pratica, facendo emergere a più riprese alcuni snodi critici e un implementation gap piuttosto significativo. Oltre a chiedersi come ha funzionato, però, ci si può chiedere anche dove ha funzionato. O, per meglio dire, il come ha funzionato dipende fortemente dal dove viene analizzato. Per coglierne le implicazioni, può essere utile allargare il perimetro di analisi.

Nel descrivere l'evoluzione del concetto di *governance*, Renate Mayntz sottolinea come i primi studi sull'implementazione mettano al centro dell'analisi l'insuccesso e i fallimenti delle politiche (Mayntz, 1999). In particolare, l'autrice tedesca evidenzia come questi studi pongano l'attenzione sul fatto che tali insuccessi

¹⁸⁵ Sul concetto di *policy diffusion* e sulle differenze con il concetto di *policy transfer* si veda, in particolare, la revisione della letteratura fatta da Dolowitz e Marsh (1996).

non derivassero esclusivamente da errori cognitivi nel disegno da parte delle agenzie responsabili, ma dipendessero anche dalla resistenza che gli attori coinvolti potevano esercitare, nonché dalla loro volontà/capacità di ostacolarle.

In effetti, le organizzazioni e le politiche sono *path dependent*, ovvero il contesto istituzionale entro cui le politiche vengono realizzate è rigido e tende a proteggere i modelli e le gerarchie preesistenti. Su questa falsariga, Levi (1997) sostiene che una volta che una regione ha preso una strada, il costo di cambiarla è molto alto. È quindi attraverso questa lettura che vanno indagate le cause del perché le diverse regioni italiane coinvolte in SNAI abbiano risposto in maniera differente ai medesimi input. Ciascuna di esse, infatti, presenta un peculiare contesto istituzionale entro il quale la SNAI è stata implementata. Contesto istituzionale che si compone di dimensioni differenti: quella politica, quella normativa, cognitiva, organizzativa etc. e che, tra le altre cose, genera quella che può essere definita come "resistenza al cambiamento". Con resistenza al cambiamento intendiamo la resistenza che gli attori esercitano ai cambiamenti che una data politica introduce in funzione di prassi consolidate nel tempo, giustificate dallo specifico percorso che ha portato a configurare quelle politiche in un modo piuttosto che in un altro.

Il contesto istituzionale delle regioni italiane ha subito una forte pressione all'adattamento alle istanze provenienti dal contesto europeo, il cui processo di integrazione ha previsto che tanto il livello nazionale quanto quello regionale si dotassero di strutture, competenze, meccanismi di *governance* e strumenti specifici per realizzare le proprie politiche. Questi adattamenti hanno generato la nascita di peculiari processi di europeizzazione a seconda degli ambiti di *policy* regionali, come ad esempio quello delle politiche territoriali, che a seconda dei contesti istituzionali ha creato diversi meccanismi di *governance*, arene di *policy*, diffusione di valori, prassi operative e così via.

Questi aspetti hanno ovviamente inciso sull'implementazione della SNAI e su come questa si è innestata su percorsi regionali avviati anche molti anni prima, come è stato messo in luce nei primi paragrafi degli affondi sulla Sardegna e sul Friuli-Venezia Giulia. Ne consegue un quadro eterogeneo di come i livelli regionali abbiano quindi fatto proprio l'approccio *place-based* sperimentato nella SNAI, anche in base a come su quei temi avessero lavorato in passato. Va notato però che la SNAI non adotta meccanismi di funzionamento flessibili, in quanto individuava nel dettaglio i ruoli, i compiti e gli strumenti da utilizzare per la sua implementazione. Ed è per questo che, in linea generale, nelle regioni più avvezze a questo tipo di strumenti la SNAI sembra essersi integrata in maniera più rapida. Diversamente, nei territori e nelle regioni dove si era meno avvezzi a lavorare su quei temi (cioè vi era una differente impostazione del problema di *policy*) e/o con quegli strumenti, complice anche il progressivo smantellamento del ruolo del CTAI soprattutto nella fase di accompagnamento e realizzazione delle Strategie, la SNAI ha subito forti rallentamenti e non ha prodotto gli esiti che ci si sarebbe potuto aspettare. Una possibile spiegazione è quindi data dal fatto che questi territori erano più distanti da certi meccanismi di regolazione locale e istituzionale sui quali la SNAI puntava. Mettere in discussione i meccanismi di regolazione di un dato contesto territoriale e i rapporti di forza tra gli attori in gioco porta quindi alcuni territori ad esercitare una maggiore resistenza al cambiamento, data dalla mancata volontà, dall'impossibilità, o dall'incapacità da parte dei livelli di governo regionali e locali di modificare questi meccanismi sulla base di una spinta che non garantiva degli incentivi sufficienti.

Gli affondi nelle due esperienze regionali permettono in questo senso di comprendere questi aspetti. In particolare, nella Regione autonoma del Friuli-Ve-

nezia Giulia la SNAI è stata inserita nel contesto nelle politiche per la montagna, integrando gli interventi in essere diretti a quei territori e affidando le responsabilità allo stesso ufficio. Le modalità di lavoro della SNAI sono state in quel caso molto guidate da parte del livello regionale, in continuità con le prassi consolidate da parte di quell'ufficio nel gestire le altre politiche per la montagna. La Regione autonoma della Sardegna ha invece creato una cabina di regia e l'ufficio per la programmazione unitaria (dove confluiscono fondi ordinari e fondi UE) volti a definire una strategia univoca a livello regionale ed ha creato un intervento parallelo a SNAI già nella fase sperimentale, che ne rispecchia il metodo pur modificandone parzialmente gli strumenti. L'intervento parallelo - la programmazione territoriale - ha coinvolto un numero molto maggiore di comuni rispetto alla SNAI, ma con una metodologia diversa.

Un altro modo di vedere questo processo è considerarlo alla luce del concetto di *mutual adjustment* (Lindblom, 1965). Questo concetto si riferisce ad un approccio alla formulazione delle politiche pubbliche che contrasta con l'idea tradizionale di *policy making*, basata su un processo decisionale razionale e deliberativo. Lindblom sostiene che il processo di formulazione delle politiche spesso riguarda un tipo di adattamento reciproco tra attori politici e sociali che cercano di perseguire i propri interessi. Inoltre, se si accetta l'ipotesi che l'incrementalismo è per definizione conservativo, in quanto si limita ad aggiungere piccole modifiche alle politiche esistenti, quindi rispecchiando i valori di chi già era al potere (Mäntysalo et al., 2011), ne emerge che tali processi di aggiustamento possano dare origini a modifiche comunque sempre mediate tra le spinte all'innovazione e al cambiamento e i percorsi dai quali i diversi contesti provengono, in questo caso particolare le regioni.

In sintesi, quindi, le modalità con cui SNAI si è innestata nei diversi contesti regionali è dipeso fortemente da quello che le Regioni stavano già facendo su quei temi e da quale percorso lungo provenissero, non solo dal punto di vista degli investimenti rivolti alla coesione territoriale, ma anche, ad esempio, dei processi di riforma delle autonomie locali, delle aggregazioni comunali, della costruzione di strategie d'area e così via, tutti temi presenti in SNAI. Questo ha talvolta generato fenomeni di resistenza al cambiamento e in generale è dipeso fortemente dal percorso specifico di ciascuna regione.

6.3 Effetti e difetti di una politica integrata e multilivello

6.3.1 Una politica integrata?

La SNAI, almeno a parole, è una politica integrata, intendendo con questo che agisce in modo trasversale agli ambiti di intervento, facendo convergere dentro ad una strategia territoriale più ambiti di intervento contemporaneamente. In questo senso, l'integrazione avviene non solo dal punto di vista degli ambiti e degli obiettivi, ma anche dal punto di vista degli strumenti attuativi e delle fonti finanziarie.

Le politiche, in particolare quelle integrate come la SNAI, mettono quindi in gioco competenze di natura multidisciplinare, incontrando due principali ostacoli: il primo è che questa trasversalità ricombina a valle un processo concepito e costruito in modo frammentato; il secondo è che le competenze utili a gestire questa integrazione sono disperse tra diversi attori. Rispetto al primo punto, nel quadro delle politiche comunitarie la trasversalità è ricostruita e gestita a livello locale, in parte correggendo un metodo di lavoro basato su principi piuttosto

diversi. Infatti, se è vero che la programmazione europea definisce una visione strategica unitaria, è anche vero che la sua realizzazione viene successivamente separata in una varietà di azioni tra loro indipendenti, che trovano una loro articolazione all'interno delle azioni finanziate dai diversi fondi SIE. L'esigenza di ricomporre questa frammentazione emerge però a livello locale, nella strutturazione dei POR e nella definizione delle strategie locali di vario tipo (gli assi territoriali, i TDM, il CLLD, interventi per le aree urbane etc.), che rimettono assieme questa complessità a valle di un processo fondato invece sulla separazione di questi ambiti (Palermo, 2004). Rispetto al secondo punto, queste competenze si trovano disperse a diversi livelli di governo, nei diversi attori che partecipano alla realizzazione di una politica, siano essi interni o esterni alle amministrazioni pubbliche. La trasversalità deve quindi fare i conti con *network*, contesti cognitivi ma anche strumenti, uffici, prassi operative etc. tra loro non sempre allineate, e i cui meccanismi di funzionamento possono essere anche molto diversi.

Ad aumentare la frammentazione nel caso di SNAI vi è anche il fatto che integra all'interno di una strategia non solo le risorse straordinarie provenienti dai finanziamenti europei, ma anche quelle ordinarie provenienti dallo Stato. Questa ulteriore integrazione sancisce una differenza sostanziale rispetto alle altre stagioni di politiche territoriali, in quanto le procedure per l'accesso ai fondi, il monitoraggio e la rendicontazione dei progetti variano sensibilmente a seconda dei regolamenti connessi alle fonti finanziarie. Tanto più che esistono competenze specifiche e contestuali anche dal punto di vista operativo che si connettono agli strumenti e ai programmi di finanziamento. Ci si riferisce in particolare alla distinzione tra le competenze richieste per realizzare progetti finanziati da programmi e politiche ordinarie e quelli finanziati invece da politiche straordinarie, all'interno dei quali ricadono almeno parzialmente gli interventi SNAI.

Realizzare politiche integrate unendo differenti fonti di finanziamento porta con sé l'esigenza di avere competenze sufficienti per operare all'interno di tutti i tipi di programmi cui attinge quella politica. Infatti, anche se può apparire controintuitivo, lavorare con i fondi ordinari è molto diverso da lavorare con quelli straordinari. Essi derivano, infatti, da contesti istituzionali differenti, hanno una storia, principi, pratiche e strumenti molto diversi. Esistono da questo punto di vista due filoni di competenze operative molto diverse tra chi lavora con i fondi nazionali e chi invece con quelli europei (ad esempio, non è un caso che nel campo dell'assistenza tecnica si distingue tra progettisti, esperti di appalti ed esperti in progettazione europea). Ciascuno di questi filoni ha quindi diverse prassi, modalità operative e strumenti che vanno dall'individuazione delle priorità e degli obiettivi dell'ente, delle modalità di progettazione e dei documenti da realizzare, delle modalità di svolgere le gare d'appalto e selezionare gli operatori economici o delle modalità di rendicontazione, monitoraggio e valutazione degli interventi.

Gli interventi finanziati dalla politica di coesione rientrano nell'alveo degli interventi straordinari, in particolare destinati ad investimenti in conto capitale degli enti territoriali, siano essi regioni o comuni. Questo genere di investimenti, che come abbiamo visto hanno una storia precisa, ha creato anche delle specifiche *expertise* e competenze - non solo interne all'amministrazione ma anche all'interno delle società di consulenza che si occupano di assistenza tecnica - in materia di Fondi strutturali, sui loro regolamenti e sulle modalità attuative richieste, che sono cresciute all'interno di quel *frame* cognitivo e ne hanno fatti propri i valori. Tali interventi differiscono in maniera sostanziale dalle modalità operative richieste dai fondi ordinari, dai trasferimenti nazionali e da risorse messe a bando da parte di Ministeri o regioni. Da un certo punto di vista, è come se si fossero creati due comunità professionali (ma anche comunità epistemiche) tra loro parallele, ciascuna caratterizzata dall'essere inserita o dal lavorare nel campo

delle risorse comunitarie o, invece, in quello delle risorse ordinarie. Ognuno di questi campi è caratterizzato da propri meccanismi di *governance*, di accesso ai fondi, di rendicontazione, di prassi operative, di frame cognitivi, di valori, di modalità di progettare e così via. Tale contingenza ha creato quindi comunità differenti, con proprie competenze specifiche e contestuali, tra loro differenti e raramente messe in comunicazione, salvo che in specifici casi come la SNAI. La sfida delle politiche integrate, o di un approccio integrato alle politiche territoriali, è quindi anche quella di far convergere queste due comunità e questi due campi.

Una politica integrata e multilivello mette in stretta relazione apparati burocratici e livelli di governo diversi, le cui competenze e *frame* cognitivi creano spesso problemi di comprensione, di modi differenti di definire priorità e di guardare ai problemi. L'interfacciarsi di competenze normalmente distanti può generare tensioni e rallentamenti, se non addirittura mettere in discussione il processo di implementazione di una politica pubblica. Si pensi alle difficoltà di dialogo tra le competenze dei *policy maker* del livello nazionale, caratterizzato essenzialmente per avere competenze di natura giuridica nel contesto italiano, e quelle del livello europeo, nel quale le competenze sono più ampie e ricomprendono in misura maggiore anche la capacità di analisi dei processi delle politiche pubbliche, la valutazione dei loro effetti da diversi punti di vista (ambientale, economico, sociale etc.).

Come è stato messo in luce dal caso sardo, il problema della ricomposizione di questa frammentazione è stato trattato attraverso la promozione di un approccio unitario alla programmazione economica e la costituzione di un ufficio unico cui affidare le responsabilità attuative, ovvero il Centro Regionale di Programmazione. All'allineamento delle fonti di finanziamento attraverso la programmazione unitaria non è comunque seguita una strategia regionale tesa ad allineare in un unico piano le fonti finanziarie europee, ovvero inserire in un unico strumento le risorse FESR e quelle FSE, né tantomeno sembrano esserci state azioni strutturate per estendere ed aumentare le competenze. Pertanto, a livello locale gli interventi afferenti a questi fondi, così come quelli afferenti al FEASR o alle Leggi di stabilità, hanno continuato a dover essere gestiti in modo diverso, prevedendo tempi di realizzazione, adempimenti, utilizzo di strumenti (bandi tipo, schemi d'atto, piattaforma di monitoraggio e rendicontazione) specifici e diversi per ciascun fondo, rendendo particolarmente complesso gestire le Strategie nel loro insieme almeno dal punto di vista operativo.

Inoltre, come abbiamo detto, le politiche integrate portano anche a far lavorare più attori all'interno di strategie unitarie. Tuttavia, non è detto che questi attori condividano gli obiettivi della strategia o la sua *mission*, o le loro modalità di utilizzare gli strumenti siano convergenti alle aspettative degli altri attori coinvolti nel processo. Da questo punto di vista, prendiamo ad esempio l'utilizzo dei bandi che abbiamo visto essere avvenuto in Friuli-Venezia Giulia nelle aree progetto della SNAI. Il ricorso a strumenti come i bandi è ritenuto nell'approccio *place-based* come inefficace, incapace cioè di valorizzare gli attori del territorio, che andrebbero invece coinvolti attraverso logiche non competitive. Tuttavia, la differente percezione delle priorità da parte del livello regionale (aspetto poi approfondito al paragrafo 6.3.5) lo ha portato ad operare in maniera differente da quanto era previsto nella SNAI, in questo caso quasi in antitesi con gli strumenti che erano stati selezionati da parte del CTAI. Questa possibilità deriva appunto dalla logica integrata dell'intervento SNAI, che prevede la partecipazione di diversi livelli di governo alla realizzazione di un'unica Strategia.

Al netto di questi esempi di come l'integrazione della SNAI ha funzionato, quindi, è importante segnalare che si è registrata una forte segmentazione delle competenze e dei saperi, così come dei processi decisionali. Su questo hanno sicu-

ramente inciso anche i tempi lunghi necessari alla definizione delle Strategie e all'approvazione degli APQ, con processi che si sono protratti per molto tempo. Pertanto, l'integrazione tentata della SNAI, anche se ha avuto effettivamente effetti sulla tematizzazione dello sviluppo locale come vedremo più avanti, ha scontato molte difficoltà e disallineamenti. Parimenti, la SNAI non è un intervento plurifondo, perché l'integrazione degli interventi avviene ex-post, ovvero dopo la definizione delle Strategie d'area, con progetti che rimangono spaccettati su diverse fonti di finanziamento, creando talvolta aspetti problematici relativi ai disallineamenti tra possibilità di finanziamenti ed esigenze locali.

6.3.2 Il cambiamento organizzativo come obiettivo implicito

Gli obiettivi espliciti della SNAI non erano quelli di modificare prassi di governo e di azione, ma quelli di invertire alcuni trend e creare sviluppo nelle aree marginali del paese. Da questo punto di vista, il cambiamento della *governance* e dei meccanismi attuativi è dato nella SNAI come un mezzo per il raggiungimento del fine - trattare il problema dello spopolamento in quelle porzioni del paese. La SNAI non vedeva quindi il cambiamento istituzionale come uno degli *output* da realizzare, ma ha invece inteso questi cambiamenti come funzionali alla realizzazione della SNAI, cioè come elementi in grado di modificarsi a seconda dell'esigenza della politica, ovvero degli obiettivi che erano stati definiti dalla Strategia.

L'aspetto organizzativo su cui la *policy* si sarebbe retta, fatto di strutture di governo, responsabilità, apparati burocratici e istituzionali a vario titolo coinvolti, sono considerati come variabili dipendenti dalla *policy*. Come se il comportamento degli attori e la loro organizzazione sarebbe stata influenzata dall'attuazione della SNAI, come in effetti è stato. Le arene decisionali si sono sviluppate in modo diverso rispetto al passato, e non possiamo quindi trattare questi aspetti come esiti inattesi almeno per due ragioni:

- la prima è che il documento progettuale della SNAI fa riferimento a cambiamenti istituzionali necessari alla sua implementazione, anche se lo fa soprattutto rispetto al livello locale (si pensi al tema del prerequisito associativo o alla logica del centro destabilizzatore, rappresentato dal CTAI). Da questo punto di vista, quindi, il tema degli effetti di SNAI sull'organizzazione istituzionale era presente già nel documento di progettazione della Strategia;
- la seconda, direttamente connessa alla prima, è relativa al fatto che gli autori della Strategia conoscevano bene i regolamenti e le modalità attraverso cui gli attori coinvolti nella *governance* dei fondi SIE devono organizzarsi per la loro pianificazione attraverso i programmi operativi. Da questo punto di vista, quindi, la logica che prevede un finanziamento plurifondo alle strategie da parte dei diversi fondi (Legge di stabilità, fondi regionali, FESR, FEASR e FSE, in alcuni casi ciascuno con una propria autorità di gestione) crea di per sé delle modifiche nelle organizzazioni deposte alla loro programmazione e alla loro spesa, in quanto non era mai successo che delle strategie locali fossero finanziate attraverso questa specifica pluralità di fonti di finanziamento.

La gestione delle fonti di finanziamento si riflette in maniera diretta sulla gestione della *policy*, in questo caso della Strategia, in quanto - almeno per quanto riguarda i Fondi strutturali - sono gli attori che programmano le risorse a definire il perimetro e le modalità di azione entro il quale si dovranno muovere gli attori. Ovviamente, ciò non avviene in termini deterministici e perfettamente razionali, ma le possibilità di attingere a tali risorse sono comunque subordinate al rispetto delle regole del gioco da loro stabilite e che a loro volta dipendono da regolamenti definiti a monte (Regolamenti UE per la gestione dei fondi SIE, Accordo di Partenariato, Programmi Operativi Regionali).

Nella SNAI, a pesare sulla necessità di coordinamento e quindi di modifica delle organizzazioni, è la necessaria integrazione tra programmazione degli investimenti nazionali, regionali e locali. Se lo Stato ha messo a disposizione le risorse attraverso delibere CIPE per gli investimenti relativi all'adeguamento dei servizi, le azioni di sviluppo locale sono state invece finanziate attraverso una pluralità di fondi regionali e locali che richiedevano un necessario coordinamento delle strutture che li gestivano. Al netto delle differenze tra regioni nelle pratiche programmatiche, dove alcune regioni più di altre presentavano già meccanismi di coordinamento consolidato tra le diverse Autorità di Gestione (a seconda delle differenti risposte alle pressioni all'adattamento provenienti dalla politiche europee), è stato chiaro fin dal principio a tutti gli addetti che l'attuazione della SNAI richiedeva un coordinamento inedito delle strutture che gestivano la programmazione. Da questo punto di vista, quindi, gli effetti che la SNAI ha fatto registrare si possono considerare "impliciti", cioè non elaborati in maniera precisa in termini di indicatori o risultati da raggiungere, ma comunque evidenti per *practitioners* e *policy makers*. O, in altri termini, il cambiamento istituzionale è inteso nella SNAI come un mezzo, che caratterizza il metodo e l'approccio, ma non un fine proprio della Strategia.

6.3.3 Un diverso rapporto tra i livelli di governo

Se a livello costituzionale il comune è considerato l'unità amministrativa di base in un'ottica di sussidiarietà e l'azione di governo si svolge nel livello più vicino ai cittadini, è altresì vero che le sue possibilità di azione derivano da vincoli e da politiche che non hanno contribuito a definire. Questi enti operano cioè entro un quadro regolatorio e istituzionale che vede spesso nei comuni i "soggetti beneficiari", e non soggetti corresponsabili dell'attuazione di una *policy* e della soluzione di un problema collettivo.

Il *policy design* e la definizione del sistema procedurale, così come il disegno dei meccanismi attuativi e implementativi sono definiti nel caso di SNAI dal livello centrale, all'interno del quadro di possibilità offerto dal contesto europeo e nazionale, in arene decisionali in cui sono presenti anche organi di rappresentanza dei livelli di governo inferiori. In generale, gli input imposti a livello centrale hanno un effetto determinante sulle possibilità operative del livello di governo locale, che agisce all'interno di perimetri e procedure sulle quali non hanno il potere di incidere e di cui non è messo in condizione di dividerne gli obiettivi.

Tuttavia, l'aspetto interessante è constatare come il sistema tenda a spostare numerosi adempimenti e attività da realizzare al livello di governo locale, mantenendo solo le funzioni di indirizzo e controllo nei livelli di governo regionali e centrali. Se questo aspetto da un lato risponde alle logiche di decentramento amministrativo e politico nel quadro del principio di sussidiarietà, allo stesso tempo sovraccarica alcuni livelli di governo piuttosto di altri. Come abbiamo visto nel capitolo 2, nella divisione istituzionale del lavoro nella politica di coesione le funzioni che determinano le possibilità di azione degli attori locali vengono decise ai livelli di governo superiori. In particolare, all'interno degli organismi europei quelli di regolazione, controllo e finanziamento, a livello nazionale e a livello regionale quelli di indirizzo strategico, regia e programmazione. Il livello locale è in questo senso coinvolto spesso solo in qualità di soggetto beneficiario, che partecipa alla realizzazione della politica dovendo svolgere funzioni di progettazione, attuazione e rendicontazione dei progetti realizzati. Tuttavia, lo deve fare nei modi e nei tempi stabiliti da altri livelli di governo.

La SNAI ha creato delle discontinuità nei modi in cui ha coinvolto il livello locale. Le differenze sostanziali stanno nel fatto che SNAI combina più politiche,

e quindi più modalità di gestione del lavoro entro un unico schema definito a livello centrale. Il territorio è coinvolto nelle modalità della politica di coesione, ma viene anche messo in relazione con il centro per temi che finora non erano mai stati territorializzati, quali quelli relativi ai servizi considerati prerequisiti per lo sviluppo (sanità, istruzione e mobilità). In ogni caso, benché SNAI riconosca al territorio una parziale funzione di indirizzo nella realizzazione delle strategie d'area, le aree da un lato ricadono dentro uno schema attuativo disegnato da parte del livello di governo centrale, dall'altro coinvolgono solo le aree progetto e non tutte le aree interne.

Il territorio è però portato a dialogare attraverso il CTAI con diverse amministrazioni centrali, ciascuna per le proprie competenze. Questa è una delle principali novità nel campo delle politiche territoriali, che da un lato ha aumentato la frammentazione e la necessità di coordinamento tra i vari attori coinvolti, ma dall'altro ha permesso un'inedita apertura dei processi decisionali. Rispetto al primo punto, la complessità della struttura della *governance* ha portato a ridondanze per quanto riguarda ad esempio l'approvazione dei progetti e degli APQ, aspetto evidenziato nelle analisi regionali. Allo stesso tempo, però, la struttura e gli strumenti utilizzati per implementare SNAI hanno permesso un dialogo tra livelli di governo e non di rado le aree progetto sono entrate in contatto diretto con le amministrazioni centrali, nell'ottica di quell'avvicinamento dello Stato ai territori perseguito dall'approccio *place-based* (Leonetti, 2019).

Le modalità di intervento che hanno messo in relazione i diversi livelli di governo su temi nuovi in alcuni casi sono stati trasferiti ad altre iniziative, come negli investimenti PNRR-PNC per la viabilità locale rivolti alle aree interne. Se a livello centrale è stata operata una ripartizione di 300 milioni di euro in favore delle aree progetto basata sulla popolazione residente, della lunghezza delle strade, dei rischi sismici e di quelli legati al dissesto idrogeologico e della disponibilità di servizi del trasporto pubblico locale, senza quindi un coinvolgimento del livello locale e regionale nella definizione delle priorità di intervento, nel caso del Friuli-Venezia Giulia il Servizio Coordinamento politiche per la Montagna ha agito da intermediario tra i comuni e il livello centrale attraverso la richiesta ai sindaci delle aree delle proposte progettuali potenzialmente candidabili. Anche se questo approccio può apparire dirigista e *top-down*, ha però generato l'esigenza di condividere le scelte almeno da parte del livello politico locale, riducendo quindi il rischio di frammentazione e di realizzazione di interventi territoriali eterogenei.

I territori selezionati sono quindi entrati a far parte della *governance* multilivello e multiattore delle politiche territoriali. Gli enti locali in particolare hanno in questo senso avuto l'occasione di giocare un ruolo nel processo di redistribuzione delle risorse e della definizione di priorità, strategie e azioni dei livelli di governo superiori (come nel caso dei servizi) in un modo inedito. Le istituzioni locali non sono infatti sempre rappresentate ed anzi, la SNAI ha permesso loro di ritagliarsi uno spazio che non sono solite occupare a causa della netta separazione tra livelli di governo, delle logiche gerarchiche e anche delle loro limitate capacità istituzionale (Bacci et al., 2021; Cotella & Vitale Brovarone, 2020; Servillo et al., 2016).

6.3.4 Effetti sulla governance locale

Gli attori locali principali che compaiono nella SNAI sono gli enti pubblici comunali, coinvolti attraverso compagini in qualità di soggetti aggregatori delle istanze territoriali, assieme ad altri enti e soggetti come istituti scolastici, centri di ricerca etc. La *governance* di SNAI è fortemente incentrata sui soggetti pubblici, in particolare quelli centrali con competenze negli ambiti di *policy* interessati dalle strategie d'area, e successivamente in quelli locali per la definizione

delle azioni da realizzare.

Nella SNAI, almeno sulla carta, c'è quindi una forte attenzione rispetto agli attori territoriali e ai meccanismi di governance utili a farli collaborare. Tuttavia, gli intenti del *policy design* raramente sortiscono gli effetti che sperano, soprattutto quando si tratta di modificare assetti consolidati come dimostra per esempio l'esperienza inattuata dell'obbligo delle gestioni associate previste dalla Legge n. 78/2010. Da questo punto di vista, la SNAI tenta una ricomposizione del locale in due modi:

- da un lato, attraverso le strategie d'area gli attori territoriali rilevanti individuati in una fase di *scouting* definiscono obiettivi e scenari verso i quali orientare la propria azione in maniera congiunta in un processo interattivo;
- dall'altro prevede, attraverso il prerequisito associativo, la creazione di forme di collaborazione istituzionale stabile per la gestione di diversi servizi territoriali.

Rispetto al primo punto, la SNAI riconfigura il locale provando a far emergere coalizioni locali a partire da un'analisi dati che individua le aree interne, all'interno delle quali vengono definite le aree progetto in un processo negoziale tra CTAI, regione e attori del territorio. Come evidenziano anche i casi regionali, il ruolo del CTAI e delle assistenze tecniche locali e regionali ha avuto una rilevanza notevole nel corso del processo di individuazione dei territori e degli attori. Si pensi in questo senso alla fase di *scouting* dei soggetti innovatori e della co-progettazione utile alla costruzione di una vision territoriale, la cui efficacia nell'individuare soggetti esterni alla *governance* locale consolidata è sostanzialmente dipesa dalle assistenze tecniche che hanno seguito le aree e dai referenti del CTAI (che tuttavia sono stati attivi sul territorio per un tempo limitato)¹⁸⁶.

Il ruolo del CTAI - almeno sulla carta - è stato quello di garantire che i processi fossero governati in maniera aperta e trasparente. In realtà, le risorse umane ed economiche destinate a queste azioni sono state sottodimensionate e non sempre hanno potuto garantire un'azione puntuale all'interno dei processi dei singoli territori per tutto il territorio nazionale, tanto più che vi sono stati periodi nei quali i consulenti assunti inizialmente dal CTAI non hanno potuto seguire le attività delle aree in quanto senza un contratto formale (alla scadenza dei contratti di collaborazione, a causa delle vicissitudini politiche nazionali e di riflesso all'interno dell'Agenzia per la Coesione, non tutti i contratti sono stati rinnovati o hanno dovuto attendere diverso tempo prima di esserlo).

Il tema dell'AT in SNAI è comunque particolarmente complesso, in quanto tendenzialmente è stata garantita più nel momento di costruzione delle Strategie e molto meno in quello della loro realizzazione. Si pensi a come il ruolo del CTAI è cambiato nel corso del tempo relativamente alle attività territoriali, che in nessun caso sono proseguite a valle dall'approvazione dell'APQ. Tale ruolo è stato quindi lasciato alla decisione dei singoli territori o delle singole regioni.

Di conseguenza, i meccanismi disegnati nella SNAI hanno funzionato solo parzialmente come erano stati pensati, e spesso la costruzione delle compagini sembra essere dipesa fortemente dagli attori pubblici locali, che hanno agito da *gatekeeper*. In alcuni contesti la SNAI ha quindi dato luogo a meccanismi di controllo e regolazione chiusi che non hanno dato la possibilità di co-partecipare alle decisioni ad altri attori pubblici (la SNAI parla, in questo senso, dei rentier del sottosviluppo, ovvero attori che sfruttando una posizione di potere - e allo scopo di conservarla - non permettono che le condizioni di contesto cambino).

Ovviamente, per potere valutare gli esiti sulla *governance* e sulle dinamiche lo-

¹⁸⁶ Su questo aspetto si veda il ritorno di esperienza riportato da Zabato (2021) nella Regione Sardegna, in cui racconta come l'azione in qualità di referente CTAI è stata minata da resistenze a livello locale e da problemi organizzativi e contrattuali a livello centrale. Il suo è un caso che tuttavia è generalizzabile anche per gli altri contesti e membri del CTAI con il ruolo di animatori territoriali.

cali, servirebbe comunque entrare caso per caso in profondità. Basti però qui constatare come, almeno nei casi analizzati, vi sia una certa propensione anche nei soggetti intervistati a identificare il territorio con i soggetti pubblici, in particolare i comuni. Inoltre, va evidenziato come il reticolo di attori coinvolti nella gestione delle singole strategie sembrano ridursi durante l'attuazione, dove nei punti decisionali le responsabilità decisionali (formali) vengono a coincidere con pochi e specifici attori quali i sindaci capofila e i soggetti firmatari degli APQ. In un intervento che si è protratto per così tanto tempo come quello della SNAI, è poi calato anche l'interesse degli attori del territorio che avevano partecipato ai primi incontri e si è in questo senso generata un'aspettativa che poi ha trovato difficoltà ad essere realizzata per le ragioni esposte nei capitoli precedenti. In diverse aree la SNAI ha comunque fatto leva su forme già consolidate di collaborazione tra enti locali, talvolta derivanti da altri interventi di sviluppo quali i GAL, o da forme istituzionali consolidate come le Comunità montane. Tuttavia, non sempre i perimetri erano coincidenti con le aree progetto della SNAI, creando sovrapposizioni e disallineamenti tra sistemi di *governance* funzionali all'attuazione di diverse politiche.

In ogni caso, le aggregazioni territoriali per la gestione dei servizi rimangono un punto molto rilevante. Il prerequisito associativo rappresenta un obbligo formale di ripensare il proprio sistema territoriale intercomunale di gestione dei servizi. A differenza di altre politiche territoriali che puntavano su coalizioni locali funzionali alla realizzazione della politica, la SNAI punta invece alla costruzione di coalizioni e alleanze che possano durare, almeno nell'erogazione di servizi, anche al termine dell'intervento specifico connesso alla SNAI. Benché abbia avuto effetti soprattutto sulla componente istituzionale e non sull'allargamento ad altri attori non pubblici, il prerequisito associativo ha modificato più di tutti gli assetti di *governance* locale. In linea generale, tale riordino ha funzionato in quelle regioni dove vi erano già stati degli sforzi dal punto di vista del riordino degli enti locali, come nel caso del Friuli-Venezia Giulia, quali ad esempio la trasformazione delle Comunità montane in Unioni di comuni e così via (Formez PA & IFEL, 2019; Monaco, 2016).

È interessante notare come entrambe le regioni prese in esame provenissero da percorsi specifici relativi alle aggregazioni territoriali e all'individuazione di un livello di governo intermedio. Ad esempio, la programmazione territoriale nel caso della Sardegna si basa sull'individuare un soggetto aggregatore preconstituito, e rientrando in una strategia unitaria avviata attraverso la riforma degli enti locali similmente a quanto è avvenuto nella SNAI. Sembra esserci in questo senso una forte attenzione da parte delle due regioni prese in esame al tema della costituzione di coalizioni locali che la SNAI ha contribuito a enfatizzare.

In qualche misura, infine, la SNAI si inserisce tra i tentativi di concretizzazione le gestioni associate delle funzioni fondamentali previste dall'art. 21 comma 3 della Legge n. 42/2009. Per i comuni con meno di 5.000 abitanti, il Decreto Legge n. 78/2010 prevede l'obbligo di esercitare tali funzioni attraverso convenzioni o unioni di comuni. Obbligo che, tuttavia, non è mai rispettato e i termini entro i quali i comuni si sarebbero dovuti dotare di forme di gestione associata sono stati continuamente prorogati¹⁸⁷. In ragione degli obblighi - e degli incentivi - che prevedeva la SNAI, almeno nelle aree in cui è intervenuta ha dato anche concretezza a questo aspetto generando una ricomposizione della *governance* locale per la gestione di alcune funzioni fondamentali. Tuttavia, spesso tale obbligo di gestione associata si è tradotto nella gestione delle funzioni più semplici da aggregare o che non richiedevano modifiche agli assetti preconstituiti.

Il sistema di *governance* territoriale ha quindi trovato in SNAI un ulteriore momento per rinsaldarsi e non sembra essere avvenuta un'apertura in senso esten-

¹⁸⁷ Da ultimo sono state prorogate al 31.12.2022, attraverso il Decreto Legge n. 228/2021 all'art. 2 comma 1. Per una disamina puntuale del quadro normativo di riferimento in Italia fino al 2019, si veda in particolare il saggio di Aniello D'Angelo e Francesca Ravaioli nel documento pubblicato da Formez PA e ANCI-IFEL del 2019 "L'associazionismo intercomunale nelle aree interne".

sivo degli attori che partecipano agli interventi per lo sviluppo locale. Un discorso diverso va però fatto per quanto riguarda il tema dei servizi, dove la SNAI ha invece permesso di includere nel processo di costruzione delle Strategie d'area anche attori come le ASL o gli Istituti scolastici. È questo un risultato significativo, in quanto si è allargato per quegli interventi il campo degli attori che prendono decisioni su quei temi.

6.3.5 Sfasamenti e priorità dei diversi livelli di governo

Come già detto nel primo capitolo, gli attori partecipano ai processi di *policy* secondo le loro motivazioni, i loro obiettivi, le loro risorse, i loro interessi (e secondo la percezione che essi hanno di questi aspetti) e avranno delle preferenze rispetto a obiettivi e soluzioni da adottare per il trattamento di un problema collettivo. Di conseguenza, non è detto che tutti gli attori siano allineati e concordi rispetto a quale sia il problema di *policy* e come si debba risolvere (Dente, 2011).

Nella SNAI l'impostazione del problema di *policy* - il *problem setting* - è avvenuta da parte del centro, in particolare sulla base del lavoro del CTAI, e solo successivamente è stato condiviso con il resto degli attori coinvolti nella Strategia. Anche se la SNAI è stata accompagnata da numerose iniziative regionali e locali per presentare la politica e le modalità di intervento, spesso vi è stata una scarsa comprensione da parte degli attori locali rispetto alla lettura dei problemi e alle soluzioni (soprattutto nelle fasi successive all'avvio della SNAI, quando si è passati dagli incontri pubblici alla definizione operativa della Strategia). In entrambe le regioni analizzate, le compagini locali erano spesso rappresentate da un soggetto capofila, cui spettava poi il coordinamento dell'iniziativa a livello locale coadiuvato in taluni casi dall'assistenza tecnica. Anche per queste ragioni, quindi, non si può ovviamente assumere che il territorio e gli attori coinvolti in SNAI abbiano agito in maniera coordinata e coerente nella realizzazione della Strategia e dei suoi obiettivi. In realtà, tanto tra gli attori locali quanto tra questi e gli attori di altri livelli di governo, nel tempo sono venuti a crearsi disallineamenti, sfasamenti e rallentamenti durante l'implementazione proprio a causa di una differente percezione delle priorità e dei problemi locali.

Nel caso della SNAI, almeno a giudicare dalle esperienze analizzate, emerge come i diversi livelli di governo agiscano in maniera divergente se non addirittura contrastante a causa di una differente percezione delle priorità e dei problemi attuativi. Prendiamo il caso della SNAI in Friuli-Venezia Giulia, dove il livello regionale, rappresentato in questo caso dal Servizio Coordinamento politiche per la montagna, si è trovato a dover gestire il livello locale e al tempo stesso generare la spesa richiesta da parte dell'Autorità di Gestione dei Fondi strutturali regionali. La differenza di priorità tra gli attori che hanno preso parte alla SNAI in Friuli-Venezia Giulia evidenzia come anche le soluzioni adottate e le decisioni prese in attuazione della *policy* siano dipese da questo sfasamento di priorità. Tale esigenza ha portato quindi in diversi casi a superare il metodo attraverso il quale sarebbe potuta essere attuata SNAI in favore di soluzioni operative più semplici e già rodute, come la scelta di destinare risorse alle aree selezionate attraverso bandi FESR, talvolta anche molto generici. Allo stesso tempo, ha portato le Autorità di Gestione dei Fondi strutturali o i soggetti che vi si interfacciavano a relazionarsi con gli enti territoriali sulla base della loro responsabilità formale di rispettare i tempi di attuazione dei POR, antecedendo quindi il problema operativo di spendere le risorse in tempo al problema sostanziale di definire una strategia in grado di soddisfare le esigenze di sviluppo di un territorio. Come abbiamo visto, infatti, in molti casi i POR sono stati chiusi prima di conoscere le esigenze locali, quindi all'interno di un importante sfasamento temporale tra la

definizione dei POR e la definizione delle strategie d'area che ha talvolta messo in discussione la natura *place-based* dell'intervento SNAI (si veda il paragrafo 3.2.4 per maggiori dettagli su questo punto). Questo genere di aspetti hanno creato talvolta tensioni interne agli attori coinvolti nel processo proprio a causa di una scarsa condivisione delle differenti priorità in relazione a specifici fasi e problemi operativi, essendo alcuni attori concentrati sul generare spesa in tempi rapidi e altri sul generare progetti attraverso un processo di co-progettazione.

Inoltre, si consideri che programmi di spesa come quelli europei finanziano contemporaneamente molti interventi eterogenei. Come abbiamo detto nel capitolo 1, i processi di *policy* non si sviluppano in maniera lineare e le fasi non seguono uno svolgimento consequenziale. Si pensi quindi al momento dell'inserimento degli interventi SNAI nei POR. Da questo punto di vista, i POR non riguardano specificatamente le sole politiche territoriali per le aree marginali, ma contengono interventi di natura anche molto diversa di cui solo una piccola parte ha un'incidenza diretta sulla SNAI. Se consideriamo la chiusura dei POR un *punto decisionale* - per dirla alla Wildavsky - in cui vengono prese decisioni dirimenti per il proseguimento della politica, quel punto decisionale non influenza una sola politica ma molte, che in quel caso convergono in un unico punto decisionale. Sotto questo aspetto, quindi, un punto decisionale non afferente specificatamente ad una sola *policy* può generare sfasamenti, rallentare, fermare o addirittura bloccare lo svolgimento di una politica pubblica. O, diversamente, ciò che favorisce una politica può al tempo stesso incidere negativamente su un'altra, allungandone per esempio i tempi di realizzazione.

In letteratura la differente percezione delle *policy* e il comportamento degli attori è stato analizzato in funzione dei processi decisionali, come abbiamo già detto in varie parti di questo lavoro. Quello che emerge anche nel caso della SNAI è come questi processi spesso non siano convergenti ed anzi facciano emergere differenti visioni, schemi comportamentali o utilizzo di strumenti mettendo in discussione e modificando la natura stessa della *policy*.

L'esperienza SNAI ha messo quindi in luce come la natura integrata e multilivello di queste politiche deve fare i conti con disallineamenti sostanziali sulla percezione delle priorità, ma anche sui regolamenti da seguire da parte dei diversi attori coinvolti. Ne risulta un quadro estremamente frammentato di equilibri ed esigenze con cui dover fare i conti in fase attuativa, con attori che peraltro vengono coinvolti nel processo in diversi punti e a diversi stadi di implementazione. I profili di questi disallineamenti hanno riguardato aspetti molto variegati, spesso connessi al processo di implementazione, come ad esempio la necessità di prendere specifiche decisioni in un preciso momento, impegnare risorse categoricamente entro una tale data, individuare priorità di intervento a livello locale che rispondano alle logiche stabilite in programmi di spesa sui quali non si ha potere decisionale, o utilizzare determinati strumenti piuttosto di altri. Questi aspetti hanno influenzato in maniera determinante il processo di *policy* e il comportamento degli attori coinvolti, e talvolta hanno portato anche a mettere in discussione l'approccio con cui la SNAI era stata pensata in favore di soluzioni operative che rispondessero meglio alle esigenze contingenti degli attori coinvolti.

6.4 Quale territorio e quale sviluppo nella SNAI?

6.4.1 Il nesso tra esigenze locali, pianificazione e programmazione

Nel secondo novecento il nesso tra pianificazione territoriale e programmazione economica era particolarmente saldo, dove la programmazione quanto la pianificazione territoriale ed urbanistica erano discipline che adottavano approcci *blueprint*¹⁸⁸. Nel corso degli anni, però, questo nesso è andato riducendosi. La pianificazione territoriale e la programmazione economica hanno progressivamente sviluppato identità e scopi distinti, concentrandosi l'una sulla gestione e conservazione del territorio, constatando il fallimento del modello razionale sul quale si era basata, l'altra su una programmazione economica portata avanti attraverso approcci orientati al mercato, talvolta in antitesi con la pianificazione territoriale, favorendo una maggiore flessibilità e spontaneità nei suoi effetti territoriali. Nel tempo, la natura prescrittiva della pianificazione territoriale è mutata e il suo approccio è stato decostruito proprio a causa della sua mancanza di flessibilità nel gestire dinamiche complesse e mutevoli come quelle territoriali. Parimenti, anche i cambiamenti nella struttura decisionale e nella *governance* a tutti i livelli di governo hanno influenzato il modo in cui vengono prese le decisioni in ambito territoriale ed economico, con una distribuzione maggiore delle responsabilità tra diversi attori e livelli di governo. Per gestire i fenomeni territoriali sono quindi emersi strumenti più flessibili e adattivi, che rientrano nel campo della pianificazione strategica. Questi approcci incoraggiano la partecipazione di più soggetti, tengono conto delle dinamiche economiche e sociali in evoluzione, e mirano a definire visioni a lungo termine per lo sviluppo territoriale, piuttosto che a fornire piani dettagliati e rigidi.

Nella SNAI, le strategie d'area sono degli esercizi di pianificazione strategica, e hanno portato i territori coinvolti alla definizione di una *vision* a lungo termine, costruita sulla base della comunanza di problemi ed obiettivi tra la coalizione pubblica locale, i soggetti privati e il terzo settore (si veda il capitolo 3 per avere maggiori dettagli sulla costruzione delle strategie d'area). Tuttavia, queste strategie hanno messo in luce un forte disallineamento tra la programmazione economica e le esigenze emerse dalla pianificazione strategica locale. Come nota anche Carrosio (2022), in molti casi le Strategie di ciascuna area progetto sono state indebolite proprio in ragione delle difficoltà di incrociare fabbisogni e programmazione, in un contesto nel quale le rigidità imposte dai Regolamenti comunitari non potevano essere *bypassati*.

Nel quadro dei compiti e della divisione del lavoro della SNAI, la programmazione economica deve far convergere sulle strategie locali la programmazione nazionale e la programmazione europea per il tramite dei POR gestiti a livello regionale. L'incrocio di questi strumenti spesso non ha funzionato a dovere, e la possibilità di dare corso alle strategie locali sulla base di una programmazione economica che tenesse conto delle esigenze locali è spesso venuta meno. Si è creato in sostanza un disallineamento tra quello che è stato finanziato e quelle che sono invece le esigenze locali. Tale disallineamento è dovuto in particolare al fatto che la costruzione delle strategie locali è avvenuta in momenti successivi a quelli della programmazione, e quindi il quadro delle possibilità di finanziamento è stato costruito prima della formulazione delle esigenze da parte del territorio.

Nel caso del Friuli-Venezia Giulia, la pianificazione territoriale e la programmazione economica sono collegate a partire dal PURG approvato sul finire degli anni '70, dove la seconda rappresenta il mezzo attraverso il quale realizzare

la prima. Anche nelle stagioni successive, ovvero nei tentativi di riforma delle autonomie locali, il nesso tra pianificazione e programmazione è sempre tenuto presente almeno all'interno delle norme. Infatti, in tutti i casi di riforma delle autonomie locali, con la relativa riorganizzazione del livello di governo intermedio, a livello regionale si è sempre deciso di collegare il tema della pianificazione strategica di area vasta a quello della programmazione, richiamando specificatamente obiettivi e strumenti dei fondi europei. È vero che gli esiti di queste programmazioni sono comunque stati spesso scarsi, ovvero il livello di governo intermedio (rappresentato da associazioni di comuni in forme diversificate a seconda del periodo) in quel contesto non è mai riuscito a definire quadri di indirizzo strategico per il livello locale. Tuttavia, la tensione tra pianificazione strategica e programmazione economica rimane un elemento caratterizzante del contesto analizzato. Da questo punto di vista la SNAI si è quindi innestata in un percorso avviato da tempo sulla pianificazione strategica locale che, tuttavia, non sembra comunque aver dato una spinta propulsiva in questo senso ai territori in cui si è inserita.

Ma anche la programmazione economica ha le proprie esigenze, in particolare nella SNAI dettate dai regolamenti della politica di coesione dell'Unione Europea. Nel caso del Friuli-Venezia Giulia, questa tensione tra esigenze locali e programmazione economica è peraltro stata superata con la ricerca di soluzioni in favore del rispetto dei tempi della spesa, come se in definitiva la programmazione economica e le sue regole fossero più rilevanti di quanto non fosse la pianificazione strategica territoriale, anche se disallineata con le esigenze del territorio.

Nel caso della Sardegna il nesso tra pianificazione territoriale e programmazione economica è interessante per altre ragioni. In quel caso, più che rispetto alla pianificazione territoriale, è interessante approfondire come la programmazione economica si sia interfacciata con il riordino del livello di governo locale per la realizzazione delle funzioni di pianificazione strategica. In particolare, attraverso politiche specifiche come la programmazione territoriale la regione aveva dato impulso - intenzionalmente o meno - alla riforma per il riordino degli enti locali finanziando esclusivamente interventi che prevedevano la costruzione di alleanze e coalizioni locali. Tuttavia, nel rapporto con l'agenda politica nazionale o con altri programmi di finanziamento, questo aspetto veniva meno e il portato strategico delle strategie locali è stato minato dalla possibilità offerta ai comuni singoli di finanziare interventi sugli stessi temi, quindi senza una verifica di coerenza con le strategie locali. È questo il caso del PNRR, che finanziava direttamente i singoli comuni, che si sono trovati a realizzare opere anche su temi affini a quelli della SNAI e della programmazione territoriale in maniera non coordinata (e forse non allineata) alle esigenze locali di area vasta. Al pari del PNRR, vi sono poi tutti gli altri interventi che supportano le iniziative parallele a SNAI gestiti per esempio dai Ministeri, che spesso erogano i contributi ai comuni interni singolarmente e non a loro aggregazioni, senza una condivisione con gli enti regionali e al di fuori del quadro strategico della strategia d'area o dalla Strategia Nazionale per le Aree Interne. Viene meno, quindi, la logica di integrazione e di azione collettiva di una compagine locale che la Strategia aveva promosso, e tali interventi possono essere integrati nel quadro strategico dell'area solo a livello locale, a discrezione degli attori territoriali e attraverso percorsi facoltativi e paralleli.

Inoltre, nel caso di questi ultimi stanziamenti alle aree interne, non è chiaro come questi siano in connessione con i fabbisogni specifici dei territori. In altre parole, non è chiaro - a differenza di quanto invece è chiaro in SNAI - come si è arrivati ad allocare un quantitativo di risorse su temi molto precisi come, ad esempio, l'accessibilità e la sicurezza stradale. Questo genere di aspetti incrina-

¹⁸⁸ Con approcci "*blueprint*" si fa riferimento a metodologie e strategie che seguono un piano dettagliato e predefinito per raggiungere determinati obiettivi. Questo termine è spesso utilizzato per descrivere un approccio di tipo top-down, in cui una pianificazione centralizzata definisce in modo dettagliato le azioni e le procedure che devono essere seguite per raggiungere determinati obiettivi di sviluppo.

no la natura strategica portata avanti nella SNAI, benché in entrambe le regioni vi sia un'attenzione verso una dimensione strategica dello sviluppo a quel livello territoriale, come testimoniano le due leggi regionali che riconoscono alle comunità e ai loro aggregati la funzione propria dello sviluppo territoriale. Purtroppo però, in un quadro di competenze, divisione del lavoro, gestione delle fonti finanziarie e delle politiche dove non è previsto un allineamento e un coordinamento tra agende di *policy* dei diversi livelli di governo con sovrapposizioni marcate sui temi che spesso portano ad interventi locali tra loro non convergenti, si ingenerano situazioni in cui interventi portati avanti dai diversi livelli di governo si pongono tra loro in contraddizione, talvolta arrivando a minare i presupposti gli uni degli altri.

6.4.2 Attivare coalizioni locali

Abbiamo visto come un passaggio importante dal punto di vista della concezione del territorio nelle politiche pubbliche è avvenuto attraverso la stagione dei patti territoriali. Infatti, durante quell'esperienza emerge in modo più compiuto un riguardo verso le dinamiche locali, che tuttavia rimarrà molto legata ad una visione della dimensione produttiva, cioè attenta al tessuto imprenditoriale e delle PMI. Sono questi gli ambiti sui quali si concentrano infatti gli interventi pattizi, segnando altresì un passaggio da una visione keynesiana delle politiche pubbliche e del ruolo dello Stato ad una visione neoliberale, maggiormente orientata alla competizione globale (Martinelli, 2022).

In SNAI emerge invece sin da principio un'implicita attenzione ai soggetti pubblici, ritenuti i principali attori delle Strategie d'area anche in ragione dei temi sui quali SNAI intende lavorare. Rimane comunque un'attenzione al territorio ma declinata in questo senso in modo più lasco, meno orientata al mercato e attenta invece anche ad associazioni ed enti del terzo settore. Inoltre, la SNAI pone un'enfasi anche sulla dimensione della conoscenza, e mira ad essere una politica abilitante ("generativa", per dirla alla Minervini) nei confronti dei soggetti territoriali coinvolti. Da questo punto di vista quindi l'approccio SNAI si discosta anche dal CLLD dell'iniziativa comunitaria LEADER, nella quale le coalizioni locali costituiscono una vera e propria agenzia di sviluppo - i GAL - costituita da una pluralità di attori sia pubblici che privati o appartenenti al terzo settore.

Tuttavia, le compagini locali sono solo un aspetto del processo. Infatti, è rilevante da questo punto di vista anche l'obbligo del prerequisito associativo, che modifica meccanismi di governance locale e attiva delle coalizioni locali. A differenza di programmi come LEADER quindi, la SNAI punta primariamente sulle aggregazioni di comuni e sulla gestione associata dei servizi. Questa impostazione, secondo gli autori della Strategia, è servita anche per definire una dimensione minima delle aree progetto, utile a garantire i principi di economicità, efficienza ed efficacia nella loro erogazione, spesso in discussione in quanto nelle aree interne non si raggiungono le dimensioni minime per realizzare economie di scala e di scopo (CTAI, 2017; Formez PA & IFEL, 2019). Inoltre, come notano gli autori di Formez PA e IFEL (2019), i rapporti istruttori realizzati dal CTAI per ciascuna regione tenevano conto di questo aspetto, che ha inciso sulla selezione delle aree progetto. In particolare, gli autori sottolineano due distinte modalità di aggregazione: le aggregazioni temporanee funzionali a specifici progetti/programmi di sviluppo, diffuse in particolare nella stagione della programmazione negoziata, dalle aggregazioni stabili costruite a partire da un disegno di gestione ordinaria delle funzioni fondamentali e dei servizi locali.

Questo aspetto è uno dei portati innovativi della SNAI, in quanto nella maggior parte degli interventi di *policy* volti a trattare la coesione e lo sviluppo territoriale le aggregazioni vengono costituite in funzione della politica stessa e dei relativi

finanziamenti, esponendole quindi al rischio di essere sciolte al termine della politica o dei finanziamenti. Nella SNAI, invece, il tentativo è quello di creare aggregazioni stabili, che possano sopravvivere alla Strategia in quanto condividono l'erogazione di alcuni servizi oltre che una dimensione strategica.

Ma vi è un altro elemento importante. Nella SNAI, la selezione delle aree progetto è iniziata dalla classificazione delle aree interne, e successivamente sono state individuate le aree progetto in un dialogo negoziale con i governi regionali. In questo senso, il processo non ha previsto autocandidature (ad eccezione del Simeto) né meccanismi competitivi per selezionare le aree, e apparentemente la scelta sembra essere stata quella di intervenire sui territori che versavano più di altri in condizioni di svantaggio. In realtà, sulla selezione delle aree progetto le regioni hanno avuto una forte discrezionalità politica, come anche i due casi mettono in luce, e spesso la selezione delle aree progetto è avvenuta con logiche di natura diversa da quella meramente tecnica. Allo stesso modo, anche il coinvolgimento degli attori locali è dipeso fortemente dalle dinamiche contestuali che il CTAI riusciva ad innescare con gli attori del territorio e le regioni. Di conseguenza, se è vero che hanno partecipato diversi attori alla definizione della Strategia nella fase di co-progettazione, facendo registrare un allargamento della partecipazione nella definizione di strategie locali rispetto a quanto non fosse stato fatto con altri strumenti (alla definizione delle Strategie hanno partecipato Istituti scolastici, parrocchie, operatori economici etc.), almeno nelle due regioni analizzate la SNAI non sembra però aver avuto effetti significativi sulla riconfigurazione della *leadership* locale.

Questo esito è fortemente dipeso dai contesti specifici, come ad esempio quello evidenziato in Friuli-Venezia Giulia dove alcune coalizioni locali agiscono da tempo sul territorio (GAL) mentre altre hanno avuto percorsi più frastagliati (UTI, Comunità etc.). Il rapporto tra queste coalizioni è interessante in quanto in nessun caso le compagini locali della SNAI coincidono con quelle delle Comunità montane o con quelle dei GAL, né dal punto di vista degli attori né dei perimetri di intervento. Ne risulta quindi un insieme di coalizioni locali che si sovrappongono ma non combaciano, dove ciascun comune è presente in diverse strategie locali che non sempre convergono negli obiettivi e nelle strategie per raggiungerli o, come nel caso dei bandi SNAI gestiti dai GAL in Friuli-Venezia Giulia, si sovrappongono più per mancanza di coordinamento che non per una decisione di investimento su obiettivi specifici.

Nel caso della Sardegna, anche la programmazione territoriale ha intrapreso percorsi di sviluppo con coalizioni locali aggregate in unioni di comuni o comunità montane. Nella programmazione territoriale la definizione della coalizione locale è avvenuta attraverso un avviso in cui le coalizioni locali potevano auto-organizzarsi per potersi candidare spontaneamente¹⁸⁹. Nella manifestazione di interesse si chiedevano infatti elementi minimi e non strategie già costituite, che sarebbero invece emerse successivamente con il supporto del Centro Regionale di Programmazione. Da questo punto di vista si è data la possibilità di partecipare all'avviso anche ai territori che non sarebbero riusciti a vincere un bando attraverso procedure concorrenziali.

In sintesi, la SNAI ha individuato le aree interne attraverso una classificazione iniziale e un dialogo con i governi regionali, dove questi ultimi hanno avuto una notevole discrezionalità politica nella selezione delle aree progetto. A differenza di approcci simili, la SNAI ha però puntato molto sugli attori pubblici locali, in particolare i comuni aggregati in forma stabile (gestione associata dei servizi). Al netto di questa riconfigurazione nell'erogazione dei servizi, che introduce innovazioni notevoli e ha permesso il coinvolgimento di attori come ASL e istituti

¹⁸⁹ Il primo territorio che ha risposto è stata la Gallura, contesto nel quale si è lavorato molto capillarmente sulla mobilitazione degli attori locali, in particolare sono stati fatti laboratori di ascolto delle imprese in convenzione con la camera di commercio. Quest'ultima ha anche fornito assistenza alle imprese locali attraverso l'attivazione di sportelli e punti informativi nelle Unioni di Comuni che potessero fungere da punto di raccordo con la Regione. Questo metodo di lavoro ha permesso di coinvolgere circa 300 dei 377 comuni totali.

scolastici nella definizione dei servizi territoriali, non sembra tuttavia aver avuto un impatto forte nella riconfigurazione della *leadership* locale o nel far emergere altri attori territoriali solitamente non ricompresi nelle politiche territoriali nella fase di costruzione strategica della *vision* territoriale e della sua realizzazione.

6.4.3 L'occasione per ripensare lo sviluppo territoriale locale

Il processo di implementazione della SNAI ha cercato di coniugare soluzioni generali impostate dal livello nazionale ad altre più orientate al territorio. Allo stesso tempo, ha previsto soluzioni adattive a seconda dei contesti, discostandosi parzialmente da approcci *top-down*, che puntano a soluzioni generali e che possono portare a implementazioni incoerenti o disallineate (Payne, 2008). Appare però ampiamente sottovalutato il contesto istituzionale regionale entro cui la SNAI si è inserita, e soprattutto il tema del coordinamento delle agende politiche, che hanno creato sovrapposizioni tra interventi diversi con obiettivi simili (si veda il paragrafo 6.1).

Le differenze regionali nell'implementazione della SNAI hanno dato origine a interventi eterogenei, che hanno inciso sui modi in cui le regioni realizzano le proprie politiche territoriali. Come abbiamo detto in precedenza, in generale si è registrata una forte *path dependence* da parte delle regioni rispetto a prassi consolidate di gestione dei Fondi strutturali e costruzione di *policy* con target territoriali specifici, che hanno portato ad adattare - più che adottare - il metodo SNAI. Sembra quindi che le innovazioni del metodo SNAI siano state attenuate nel corso del tempo, cioè siano state ricondotte nell'alveo di prassi e approcci già consolidati.

Le due regioni prese in esame, come abbiamo visto, arrivavano da percorsi significativi in cui il tema della coesione territoriale è da sempre particolarmente rilevante. Su questo, incide sicuramente il fatto che sono entrambe regioni in cui una buona parte del territorio è poco densamente popolata, che nel corso del novecento hanno affrontato un problema di sottosviluppo diffuso, con un tessuto insediativo sparso e senza sistemi urbani centrali in grado di trainare lo sviluppo dell'intero territorio regionale o centri di potere catalizzatori dell'agenda politica. Anche se la SNAI ha focalizzato l'attenzione in maniera più precisa su alcuni territori, questo aspetto in entrambi i casi non ha modificato l'approccio alle politiche territoriali regionali, che hanno inserito le aree interne tra gli interventi per le aree montane in Friuli-Venezia Giulia, e nel quadro più ampio della programmazione territoriale in Sardegna. Non vi è stata quindi una modificazione significativa né nell'individuazione dei beneficiari né nelle modalità con cui le politiche territoriali sono realizzate in quei contesti, salvo alcuni esempi episodici riportati all'interno degli approfondimenti regionali dei capitoli precedenti. In sostanza, la SNAI in questi due contesti, che come abbiamo detto erano già "forti" su questi temi e abituati a lavorarci, non ha avuto un effetto dirompente sul contesto istituzionale in nessuna delle sue componenti e non sembra aver offerto un'occasione per il ripensamento dello sviluppo territoriale nei territori in cui è intervenuta.

La selezione delle aree di intervento a livello regionale è avvenuta sulla base di fattori mai del tutto esplicitati. A livello centrale, si è sostenuto in diversi momenti di aver puntato su quelle aree che avrebbero saputo in seguito trainare le altre, ovvero dove ci fossero contesti in grado di esprimere una *governance* e una *leadership* solida, tali da poter definire e portare a termine una strategia. Tuttavia, la selezione delle aree è avvenuta anche sulla base delle indicazioni politiche dei livelli regionali, in quanto i membri degli organi di governo regionali ed i *decision makers* possono avere ragioni per selezionare una data area piuttosto di un'altra, che non hanno necessariamente una natura tecnica. Almeno

nei due casi evidenziati, le aree selezionate erano già ricomprese all'interno di percorsi di sviluppo sovralocali che aggregavano più enti comunali sulla base di una strategia (ne sono l'esempio più lampante i GAL). Pertanto, in questi contesti la SNAI non è stata l'occasione per ridefinire le prospettive di sviluppo territoriale, ma si è piuttosto assistito ad una stratificazione di strategie di sviluppo dove la SNAI rappresentava un tassello tra altri anche per il livello locale. In questo senso, la logica con cui le regioni hanno agito sembra di tipo cumulativo, con una forte attenzione alle risorse da destinare ad un contesto territoriale anziché al portato strategico di queste iniziative. In sostanza, sembra che talvolta si consideri il territorio come una "tabula rasa", come se non vi siano altre strategie e azioni in corso e si offrisse (finalmente) un'occasione. Da questo punto di vista, appare quindi notevolmente sottovalutata l'integrazione delle diverse coalizioni locali e delle relative strategie, che in nessun caso è emerso come tema su cui concentrare l'attenzione e l'azione.

Nei due casi esaminati, peraltro, le aggregazioni preesistenti come GAL o Comunità montane hanno svolto le funzioni di assistenza tecnica locale, ma è stata lasciata ai singoli territori la valutazione della coerenza tra le varie strategie, che spesso non è avvenuta. I territori in questo senso non sembrano aver saputo indirizzare ciascuna iniziativa verso obiettivi convergenti su temi diversi, ma hanno creato sovrapposizioni di interventi o strategie tra loro poco allineate. Si prenda ad esempio la gestione dei bandi in alcune aree del Friuli-Venezia Giulia da parte dei GAL, che hanno emanato bandi identici talvolta ricadenti nella SNAI, talaltra negli interventi LEADER. Come messo in evidenza in altri contributi, queste sovrapposizioni di percorsi sono state quindi poco funzionali allo sviluppo territoriale, (Sartori & Rosso, 2021). In altri casi, però, la SNAI ha dato impulso a percorsi già in atto, che hanno trovato nella Strategia d'Area l'occasione per dare corso ad azioni e progetti emersi tramite processo di co-progettazione, come nel caso dell'area del Simeto (Pappalardo, 2019).

6.4.4 Effetti sulle progettualità strategiche delle aree di intervento

La capacità di un contesto territoriale di esprimere una visione di sviluppo dipende da diversi fattori, su cui incidono le peculiari forme di regolazione locale, il capitale territoriale e sociale, quello umano, il contesto istituzionale e così via, come sostenuto nel capitolo 1. Inoltre, su questa capacità incidono anche le esperienze pregresse nel gestire programmi e strategie all'interno di coalizioni stabili. Si pensi per esempio alle capacità dei comuni di gestire risorse europee, che spesso dipende da come quelle regioni hanno risposto al processo di europeizzazione delle politiche territoriali, con approcci che a livello nazionale talvolta sono centralisti (la regione identifica i beneficiari e gestisce dal "centro"), talaltra sono indirizzati al territorio (coalizioni locali e comuni sono direttamente coinvolti nella gestione). Anche il tipo di supporto che il livello di governo regionale ha offerto durante il processo di realizzazione della SNAI è molto diverso da regione a regione, e sicuramente ha inciso sugli esiti che le singole strategie hanno avuto a livello locale. Appare comunque sottovalutata la fase attuativa, in quanto è lasciata all'iniziativa dei singoli territori un ragionamento rispetto alle competenze necessarie ad attuare le strategie d'area o al sistema organizzativo più adatto per farlo.

In alcune politiche territoriali per le aree marginali vi è una forte attenzione alla dimensione strategica (CLLD, GAL, patti territoriali etc.), talvolta disallineata alle concrete possibilità offerte dal sistema di forze in campo, dai finanziamenti, dalle norme e dalle regole. La tendenza a porre un'enfasi marcata sulla fase strategica, peraltro, può generare un divario significativo tra la progettazione

delle strategie e la loro effettiva realizzazione. La SNAI rientra in questa categoria di politiche, e ha fatto registrare un forte sbilanciamento di attenzione tra la fase ascendente, caratterizzata dalla formulazione delle strategie, e la fase discendente, focalizzata sulla realizzazione dei progetti di sviluppo. Su questo aspetto hanno inciso gli avvicendamenti politici locali e nazionali, che hanno modificato le modalità operative e il ruolo di attori fondamentali come il CTAI, che avrebbe dovuto seguire anche l'attuazione delle singole strategie. A tale problema si è sopperito in maniera diversa all'interno delle stesse regioni (si vedano i casi di Sardegna e Friuli-Venezia Giulia), alcune grazie alla capacità amministrativa e tecnica del personale interno, altre attraverso l'individuazione di un'assistenza tecnica specifica che ha agito da supplente delle competenze e del personale disponibile nella PA locale.

Le due soluzioni non sono in realtà così separate, anche perché va considerato che la SNAI alla chiusura delle Strategie richiedeva il coinvolgimento di progettisti per tradurre in progetti definitivi i contenuti delle schede dell'APQ. Da questo punto di vista, gli uffici tecnici locali, oltre alle loro limitate competenze derivanti spesso dal poco personale a disposizione, possono peraltro diventare parte del problema a causa di legami stretti con le rappresentanze politiche locali o le assistenze tecniche, mettendo in discussione la natura strategica e i meta-obiettivi che si dava la SNAI, come quello di scardinare dinamiche attraverso cui viene esercitato il potere locale. In effetti, già Dente diceva che non è possibile rappresentare l'azione pubblica con una chiara separazione tra i momenti e gli apparati come avviene nel modello razionale, secondo cui la politica individua valori e obiettivi, i tecnici individuano i mezzi, e alla burocrazia spetta l'attuazione (Dente, 1999b). I compiti e le fasi che caratterizzano l'implementazione di una politica sono spesso molto più confusi e indistinti nell'azione pubblica. Includere progettisti che non conoscono le peculiarità del metodo *place-based* può portare a sottovalutare alcuni elementi e spazi di democrazia che la SNAI voleva costruire, minando così la sua natura. In altri termini, talvolta l'enfasi sulla dimensione strategica veniva trascurata da parte di chi a livello locale agiva come progettista, soprattutto nella fase in cui i progetti per essere effettivamente realizzabili hanno richiesto modifiche o allineamenti alle norme vigenti.

Questa fase non sembra essere stata molto attenzionata, e le scelte sono quindi avvenute attraverso processi poco aperti e decisioni chiuse prese tra progettisti e stazioni appaltanti (ovvero il comune in cui ricade l'intervento). Si è quindi ricreata una situazione analoga alla realizzazione di qualsiasi opera pubblica, fuori da una dimensione strategica e di democrazia locale, talvolta anche apportando modifiche significative ai progetti o alle linee di intervento. Probabilmente, come altri lo hanno definito (Leonetti, 2024), sarebbe stato utile un processo per "progettare i progettisti" prima ancora dei progetti, formandoli e costruendo congiuntamente competenze su come progettare all'interno di un processo come quello della SNAI. Si consideri inoltre che le competenze di natura giuridica o procedurale nella PA italiana sono sovrarappresentate rispetto a quelle sostantive, che non sono esclusivamente di natura tecnica. Per realizzare una strategia come la SNAI serve infatti personale capace di far dialogare diverse competenze, in grado cioè di accompagnare i territori, predisporre gli atti e i progetti, seguire le procedure amministrative, definire i progetti e le tempistiche, le gare di appalto e la rendicontazione degli interventi. Aspetti che all'interno delle amministrazioni comunali di piccole dimensioni, ove non esternalizzati, vengono seguiti da pochissime persone. Da questo punto di vista sembra in questo senso efficace l'approccio sardo portato avanti nella programmazione territoriale - e esteso alle nuove aree SNAI per la programmazione 2021-2027 - di realizzare uffici unici di progetto per l'aggregazione di terri-

tori, esperienza peraltro diffusa anche in altre regioni nel quadro dei programmi europei (si veda per esempio gli Uffici Europa in Regione Lombardia).

Quindi coniugare queste competenze all'interno delle strategie non è semplice e non sempre si è riusciti ad indirizzare in ottica strategica le progettualità emerse dai processi di co-progettazione. In questo senso appare quindi opportuno chiedersi quali siano state le capacità di un'iniziativa come SNAI di generare progettualità strategiche anziché offrire ai territori l'occasione di finanziare progetti vecchi e non sempre allineati ai trend e alle priorità attuali. La prima considerazione è che quasi tutti i progetti SNAI sono progetti "nativi", cioè non sono progetti "spondati" dalle vecchie programmazioni, ma nascono con questa politica. Il ricorso ai progetti sponda deriva dalle logiche di spesa dei Fondi strutturali, dove se non si rispettano i tempi previsti dai regolamenti per la rendicontazione delle risorse si è costretti a disimpegnarle (restituirle o spenderle diversamente), e quel progetto rimane scoperto - privo di copertura finanziaria - fino all'individuazione di una nuova fonte di finanziamento. Quando questa nuova copertura si presenta, i comuni e le regioni raggruppano i progetti non ancora realizzati e li "spondano" su quella, candidando progetti che spesso non sono più in linea con l'effettiva esigenza del territorio né sono frutto di un'analisi congiunta tra gli attori. Si pensi in questo caso all'attuazione della programmazione territoriale della Sardegna, dove la parte iniziale del processo era dedicata proprio alla ricerca di eventuali progettualità non ancora realizzate. Questo aspetto non è certo un male di per sé, ma anzi dimostra un'attenzione al territorio e alle sue esigenze. Tuttavia, all'individuazione di queste progettualità, raramente segue un processo di verifica e condivisione degli obiettivi di progetto rispetto ad una strategia locale, rientrando invece nella logica adempimentale e di attenzione alla rendicontazione della spesa cara alle Autorità di Gestione dei Fondi strutturali. In altre parole, si cercano progetti in grado di generare spesa e non progetti utili a realizzare strategie territoriali. Nella programmazione territoriale, in realtà, una verifica di coerenza tra le strategie locali emerse dal confronto tra gli attori e la coerenza dei progetti in essere sembra essere stata fatta, ma non sono state fornite indicazioni chiare circa le sue modalità.

Vi è infine un ultimo aspetto connesso ai progetti, agli strumenti utilizzati e al valore strategico dei progetti della SNAI, relativo in particolare alla costruzione degli APQ. Abbiamo visto nel capitolo 3 che l'APQ ha lo scopo di formalizzare gli impegni tra i diversi attori a realizzare una strategia, e si compone delle singole schede intervento e dei relativi quadri economici. Va però evidenziato che negli APQ non finiscono progetti definitivi e quindi la definizione puntuale dei progetti avviene a valle della sua firma. Si crea di conseguenza il paradosso di aver «progettato» per molti anni una Strategia composta di progetti la cui progettazione effettiva può avvenire solo a valle della firma da parte di tutti i soggetti (compresi i Ministeri interessati) dell'APQ. In considerazione però delle tensioni che si creano tra i livelli di governo a causa del rispetto del quadro normativo e regolatorio (vedi il paragrafo sugli sfasamenti di priorità tra i diversi livelli di governo), le regioni e lo Stato tendono a favorire la rendicontazione della spesa a prescindere dal valore strategico dei progetti, quindi senza una vera verifica dei progetti rispetto alla realizzazione degli obiettivi posti dall'UE. Di conseguenza, a meno che non ci sia una forte *leadership* locale, il territorio tende a presentare quanto ha di pronto in termini di progettualità o ad accettare strumenti alternativi alla co-progettazione, anche a causa delle pressioni derivanti dal livello regionale, a sua volta vincolato dai regolamenti della politica di coesione. La domanda è quindi quella della convenienza di questi processi rispetto al tipo di progetti che i territori riescono a esprimere, tenendo conto che non sono certo gli unici strumenti che i comuni e i loro ag-

gregati utilizzano per realizzare investimenti pubblici. O, in altri termini, come riuscire a bilanciare queste diverse esigenze.

Le politiche *place-based* sono caratterizzate da come alcuni problemi pubblici vengono costruiti entro un campo interattivo di attori, di risorse e di processi che devono essere considerati nel loro complesso. Da questo punto di vista, la SNAI non può essere ricondotta esclusivamente all'approvazione e all'adozione della Strategia e del relativo APQ, ma le innovazioni apportate devono essere ricercate nell'intero processo di attuazione, come si sta cercando di fare nel corso di questo capitolo. Nella prospettiva dell'analisi delle politiche pubbliche, le pratiche di pianificazione strategica sono intese come parti di un processo che ha un portato più ampio della mera realizzazione materiale di opere e progetti. Infatti, ad interessare sono anche i processi attivati per mobilitare risorse e attori locali nella definizione dei problemi e dei bisogni, ricomponendo le relazioni tra attori, società e territorio. In questo senso, il portato di SNAI non può essere rappresentato solo nella misura in cui si siano realizzati determinati obiettivi, ma devono essere tenuti in conto anche aspetti quali i processi che ha generato o la configurazione delle relazioni tra attori che è stata capace di modificare. Se quindi vi è stata una forte attenzione a questa dimensione processuale nella fase "ascendente" e di costruzione delle strategie, essa sembra invece essere venuta meno nelle successive fasi. Le ragioni, come abbiamo detto, sono molteplici: da un lato lo smantellamento del CTAI, dall'altro le differenze negli approcci della AT locali e dei progettisti, a cui si aggiungono poi le pressioni derivanti dai tempi stretti e dalla necessità di generare costi rendicontabili essendo tali strategie finanziate attraverso programmi di spesa come i fondi strutturali. Questa scarsa attenzione in quella fase ha generato quindi effetti distorsivi, generando un ulteriore disallineamento tra il *policy design* e le pratiche effettive con cui la SNAI è stata realizzata nei diversi territori. Rimane comunque molto significativo che la SNAI abbia generato progetti, e non sia ricorsa a finanziare progetti già previsti ma non coperti da altre fonti finanziarie.

6.4.5 La tematizzazione dello sviluppo locale

Come è stato già ampiamente sottolineato nel corso di questo capitolo, il portato della SNAI dal punto di vista della tematizzazione dello sviluppo locale è relativo soprattutto alla sua capacità di riconfigurare uno specifico problema di *policy*, introducendo tematismi che non erano mai stati parte delle politiche territoriali: quello dei servizi. La SNAI introduce questi temi in una prospettiva di *new public management*, con una attenzione posta ai risultati e alla loro misurazione. In realtà, il tema dell'effettiva realizzazione dei *target* e degli indicatori a livello accademico e istituzionale è stato successivamente meno approfondito di altri aspetti (soprattutto a causa dei grandi ritardi che gli interventi hanno registrato), e non è possibile trattarlo adeguatamente in questo studio in ragione del fatto che servirebbe un'analisi puntuale delle singole strategie, la cui realizzazione in diverse aree progetto è ancora in corso. Ma vale comunque la pena registrare che il metodo di cui la SNAI si faceva portatrice ha avuto degli effetti sulla tematizzazione dello sviluppo locale nei territori in cui è intervenuta, o almeno sulle modalità con cui alcuni temi sono stati trattati.

Nel caso del Friuli-Venezia Giulia esisteva già un forte rapporto tra l'amministrazione regionale e gli enti locali. Come ricordato anche dagli intervistati per la costruzione del caso, è consuetudine avere un rapporto diretto tra i diversi livelli di governo e sono numerose le iniziative territoriali volte a diffondere le attività della Regione nell'offrire opportunità di finanziamento a quei territori sui temi dello sviluppo locale (apparentemente, in maniera unidirezionale, ovvero

dalla Regione verso il territorio). Lo stretto rapporto tra i livelli di governo è in quel caso reso possibile anche in ragione della dimensione demografica della Regione (1.2000.000 abitanti circa distribuiti su 215 comuni). Tuttavia, il metodo portato avanti dalla SNAI ha fatto registrare l'importante novità, in particolare nel far lavorare la Regione con i territori su temi e attraverso meccanismi differenti rispetto a quelli utilizzati solitamente, in particolare rispetto al tema dell'erogazione dei servizi locali. Questo coinvolgimento poneva l'attenzione al livello qualitativo del servizio, al tema degli indicatori e dei *target*, che per la prima volta veniva messo in discussione e condiviso con i diversi attori del territorio in maniera bidirezionale, dove il territorio partecipava alla costruzione delle opportunità e delle scelte.

Per quanto riguarda invece gli interventi connessi allo sviluppo locale, non si registrano novità rispetto al passato, ma la SNAI sembra essersi configurata come una finestra di opportunità all'interno della quale è stato permesso ai territori di realizzare interventi non sempre con una significativa impronta strategica. Quello che emerge dall'esperienza SNAI in Friuli-Venezia Giulia è che il processo di co-progettazione non è riuscito nel riorganizzare la governance locale, essendo peraltro la SNAI uno dei tanti interventi portati avanti in quei territori. Ad attori invariati quindi, rimangono invariate anche le priorità, gli obiettivi e gli strumenti di intervento. Da questo punto di vista non si giustifica il processo che ha portato alla definizione delle Strategie d'area, in quanto a livello locale non ha portato alla definizione di progetti di sviluppo locale rispondenti ad una chiara strategia. Si pensi ancora una volta alle risorse erogate tramite bandi e destinate alle imprese. Tali aiuti rispondono ad una logica compensativa, soprattutto se erogati generalizzandoli e non per supportare specifiche filiere.

Se quindi dal punto di vista dei progetti per lo sviluppo locale i risultati sono simili a quelli realizzati con altri interventi, facendo leva su una concezione di sviluppo legata alle teorie che avevano animato i patti territoriali, nel caso della SNAI la novità più rilevante è l'aver inserito i servizi tra questi temi. È forse presto per dire quali effetti questi interventi abbiano avuto nei singoli contesti territoriali, dati i forti ritardi di implementazione, ma per il momento tali interventi non sembrano aver dato esito ad effetti territoriali rilevanti dal punto di vista dell'accesso o della disponibilità di servizi rispetto ad altri territori interni in cui la SNAI non è intervenuta. Rimane comunque la modifica dei meccanismi di *governance*, per i quali quello specifico processo è stato realizzato con modalità nuove, che hanno modificato i rapporti tra la Regione e gli enti locali anche in altri interventi rivolti alle aree interne.

Cap. 7

Caro di(v)ario. La stagione della SNAI tra allineamenti e contraddizioni

“Caro diario, sono felice solo in mare, nel tragitto da un’isola che ho appena lasciato e un’altra che devo ancora raggiungere.”

Nanni Moretti, Caro Diario

Nel capitolo precedente sono state riprese le quattro prospettive analitiche presentate nel capitolo 1, enucleandole attorno ad alcune questioni specifiche su cui l'analisi della SNAI ha permesso di offrire dei risultati di ricerca potenzialmente utili a *policy makers* e ricercatori. L'analisi offerta della SNAI e del caso italiano si inserisce in un filone di analisi dell'attuazione delle politiche per lo sviluppo e in particolare dell'approccio *place-based* (Bentley & Pugalis, 2014; Cotella & Vitale Brovarone, 2020; Elcock, 2014; Keller & Virág, 2022; Rossitti et al., 2021; Servillo et al., 2016; Weck et al., 2021). Questo filone, portato avanti in ambito internazionale, ha a più riprese evidenziato tanto i pregi quanto le distorsioni negli effetti che tale approccio - che caratterizza la politica di coesione dell'Unione europea - ha generato nel contesto europeo.

La scelta di portare avanti un'indagine in profondità della SNAI nasce dall'esigenza di offrire un punto di osservazione inedito sul caso italiano, da poter utilizzare anche in prospettiva comparata con altri paesi in cui si sono tentate politiche con un approccio *place-based*. Infatti, notevoli porzioni del territorio italiano, pur presentando delle specificità marcate, sono interessate da processi di marginalizzazione che interessano in maniera molto simile anche altri paesi europei. L'analisi della SNAI offre quindi uno spaccato interessante di come tali sfide siano state affrontate e gestite in Italia, in quale contesto di *policy* si siano innestate, con quali criticità si siano dovute confrontare.

Il punto focale sul rapporto tra i livelli di governo nell'implementazione della SNAI ha permesso di riflettere su alcune questioni di fondo che interessano l'architettura istituzionale dell'Unione Europea e i singoli Stati membri, in quanto affrontano sfide del tutto simili dal punto di vista della governance multilivello e dell'attuazione delle politiche territoriali. La SNAI si è offerta da questa prospettiva come uno studio di caso utile a comprendere gli effetti, gli esiti e le difficoltà riscontrate nel coordinare azioni e politiche territoriali a tutti i livelli di governo. Parimenti, l'analisi relativa all'interpretazione del concetto di territorio e di sviluppo locale ha permesso di capire come la SNAI abbia coinvolto le comunità e gli attori locali, con quali meccanismi partecipativi e con quali esiti sulla riconfigurazione della governance e degli ambiti di intervento locale.

Rispetto agli aspetti sopra riportati, i risultati sono diversi a seconda dei luoghi in cui è stata analizzata, come messo in evidenza soprattutto nel capitolo precedente. In conclusione di questo lavoro, è però interessante provare ad alzare lo sguardo nel tentativo di leggere la SNAI come un ulteriore tassello nelle stagioni delle politiche territoriali in Italia, provando quindi ad interpretare il contributo che essa ha apportato al campo delle politiche territoriali nazionali.

Il processo di territorializzazione delle politiche pubbliche nel contesto nazionale ricostruito nel corso di questa tesi ha messo in luce come, nelle diverse stagioni, esse abbiano trattato in maniera differente le aree marginalizzate, il territorio e lo sviluppo. La SNAI, oltre ad aver proposto una riconfigurazione del problema di *policy*, a differenza di tutte le altre stagioni analizzate è partita da un'individuazione del territorio sulla base di indicatori statistici multisettoriali. Anche se è da più punti di vista considerabile come una lettura centralista e burocratica, che arriva al territorio solo in funzione di una mappatura, questa classificazione ha portato ad individuare nelle "aree interne" un ambito di *policy* specifico. Questo ha permesso di considerare le aree interne in quanto costruito strategico, ovvero come l'esito della mobilitazioni di diversi attori che concordano nel formulare e nell'identificare un problema collettivo, non trattato adeguatamente dalle altre politiche. Di conseguenza, sono nate diverse iniziative di *policy*, anche parallele alla SNAI, che hanno individuato le aree interne come target di specifici interventi.

Come analizzato nel capitolo precedente, la SNAI è nata da un processo che ha riconfigurato il problema che le politiche territoriali in Italia intendevano trattare. Ma questa riconfigurazione è da collocarsi in una dimensione temporale estesa, dove il problema della marginalità territoriale si è costantemente modificato. Da questa prospettiva, la SNAI non è che un tassello di un percorso più lungo delle politiche territoriali del nostro paese. Pur presentando un *policy design* con innovazioni di rilievo, il suo ruolo non può quindi essere compreso appieno senza considerare il contesto più vasto, cioè tenendo conto delle sue connessioni con altre politiche territoriali e nella visione complessiva dello sviluppo di questo ambito di *policy* in Italia.

Provando quindi a rileggere la SNAI da questo punto di vista, lo studio delle diverse stagioni delle politiche territoriali deve tenere in conto le direzioni dei cambiamenti e il modo in cui essi avvengono, come suggerito da Howlett e Cashore¹⁹⁰ (2007). Accettando questo schema di lettura, i processi di cambiamento possono essere letti all'interno di un susseguirsi di sequenze l'una interconnessa all'altra. È in questo senso che dobbiamo figurarci la traiettoria di una *policy* così come il concetto di *path dependence*, che fa esattamente riferimento a come la traiettoria e la storia di una politica pubblica giochi un ruolo nelle sue possibilità evolutive. Alcuni studiosi hanno sostenuto che le probabilità di ulteriori passi in una data direzione da parte di una *policy* aumentano ad ogni passo in quella stessa direzione¹⁹¹ (Pierson, 2000). Questo insieme di concetti possono essere sintetizzati nella teoria delle *traiettorie cumulative*, secondo la quale la direzione dei cambiamenti di una data politica pubblica è costituita da sequenze - catene di eventi - in cui ogni passaggio crea le condizioni per il successivo. Tali eventi sono caratterizzati dagli attori che di volta in volta fanno parte del processo interattivo attraverso il quale vengono definite le politiche, e saranno le loro azioni a determinare le sequenze di eventi successivi che producono una specifica traiettoria.

Applicare questo schema di lettura nell'ambito delle politiche territoriali è forse più complesso che in altri. Come sostenuto nel capitolo 1, le politiche territoriali sono infatti un ambito di *policy* non così facilmente perimetrabile e a cui possono essere ricondotte politiche tra loro distanti ma accomunate da alcune caratteristiche (si veda paragrafo 1.2.4). È comunque utile riprendere la ricostruzione delle diverse stagioni delle politiche territoriali in Italia, in cui è stata analizzata in modo particolare la normativa e i meccanismi attuativi, per definirne a grandi linee gli approcci e le modifiche che le loro traiettorie nel tempo hanno subito. Individuare le principali caratteristiche delle diverse stagioni di politiche territoriali nazionali¹⁹² come proposto nella tabella 7, permette di mettere in luce le differenze e i cambiamenti dal punto di vista delle modalità di intervento. In questo modo, tali modifiche sono lette come un processo che ha portato all'attuale definizione di SNAI partendo da un percorso lungo, che inizia appunto dal dopoguerra ed arriva fino ad oggi.

In prima battuta, vale la pena ribadire che l'analisi sarebbe potuta partire da prima della Cassa per il Mezzogiorno. Già a partire dall'Unità d'Italia (1861), infatti, il tema della differenza di sviluppo sul territorio nazionale e le differenze nei sistemi economici erano conosciuti e analizzati da diversi autori (si pensi ai lavori di Gramsci, Salvemini, Nitti etc.). A questa consapevolezza non seguivano però politiche strutturali orientate specificatamente al territorio e a colmare

¹⁹⁰ Secondo Howlett e Cashore ci sono cambiamenti incrementali che proseguono il percorso (path) di una *policy* e cambiamenti che invece ne determinano la rottura (path breaking). Inoltre, gli autori utilizzano il concetto "punctuated equilibrium" (equilibrio punteggiato) nell'analisi dei processi di *policy*, un concetto che si riferisce a una teoria dell'evoluzione biologica formulata da Stephen Gould e Niles Eldredge nel 1972. Questa teoria sostiene che l'evoluzione delle specie, e in via traslata anche quella delle *policy*, avvenga in modo discontinuo e "punteggiato" invece che gradualmente nel corso del tempo.

¹⁹¹ Da questo punto di vista, però, il concetto di path dependence non va inteso come una predeterminazione delle direzioni che una data politica prenderà, quanto più come lo studio dei confini entro i quali si potrà muovere (Kay, 2005; Malpass, 2011; Pierson, 2000).

¹⁹² Una lettura simile sarebbe probabilmente possibile anche a livello delle singole regioni, che hanno una propria storia specifica, dei propri meccanismi di costruzione dell'agenda di *policy* e delle proprie modalità di intervento.

questi divari. Il fatto che non esista una vera e propria “stagione”, per richiamare i termini utilizzati nel capitolo 2, prima dell’esperienza della Cassa per il Mezzogiorno è comunque un dato significativo, che mette in evidenza le discontinuità e le evoluzioni che hanno caratterizzato le politiche territoriali. La Cassa rappresenta quindi il primo tentativo portato avanti a livello nazionale che perseguiva la coesione territoriale del paese, con un approccio *keynesiano* e *top-down* fortemente ancorato alla regia del governo centrale tanto negli obiettivi quanto nella decisione degli interventi.

Leggermente diverse sono invece le politiche per le aree montane, che pur risentendo fortemente di una visione centralista e *top-down* soprattutto nella lettura delle “montagna” e nella definizione degli ambiti di intervento, lasciano un agio maggiore nella definizione di interventi territoriali, finanziati spesso attraverso erogazioni e trasferimenti a fondo perduto. Benché queste due diverse stagioni hanno alcune caratteristiche simili (quella per la montagna continua ancora oggi), è bene notare che, per dimensione e tipo di interventi, la Cassa per il Mezzogiorno e le politiche per la montagna non sono paragonabili. Una puntava infatti all’infrastrutturazione e all’industrializzazione, l’altra allo sviluppo di un’economia molto legata al mondo agricolo e dei piccoli produttori.

Sul finire degli anni ’80 emerge però un altro approccio, rappresentato in Italia in particolare dai Patti territoriali e da tutti quegli strumenti introdotti dalla politica di coesione. L’approccio di questi interventi è in questo caso più legato a logiche di tipo *bottom-up*, con una attenzione agli attori del territorio nella loro dimensione imprenditoriale anche sulla scorta della letteratura sulla Terza Italia e sui distretti industriali (si veda il paragrafo 2.1.3). In questa fase acquisisce funzioni e potere decisionale un ulteriore livello di governo, quello delle Regioni, con un ruolo nella pianificazione di lungo periodo e nella programmazione economica (il livello locale è invece maggiormente coinvolto nella spesa, benché siano previsti percorsi di partenariato funzionali a stabilire obiettivi comuni per la definizione della programmazione). Il territorio, tanto a scala regionale quanto a quella locale, diventa quindi un soggetto delle politiche pubbliche territoriali, capace cioè di avere un ruolo attivo nella definizione degli obiettivi e degli interventi in un quadro strumentale maggiormente flessibile rispetto alle stagioni precedenti, ma comunque disegnato dal centro. Tuttavia, anche questa stagione non sembra dare risultati incoraggianti dal punto di vista della convergenza - si veda il capitolo 2 per maggiori dettagli - tanto che nei primi anni 2000 si inizia a delineare quello che sarà l’approccio di *policy* che caratterizza - almeno nei documenti ufficiali - la politica di coesione a partire dalla programmazione 2014-2020.

Questa nuova fase è quindi orientata specificatamente al territorio, sono le cd. politiche *place-based*, che partono dal riconoscere alcune differenze fondamentali nell’accesso ai servizi e individuano nei meccanismi di governance uno dei fattori di potenziale successo delle politiche, in cui le logiche *top-down* si mescolano a quelle *bottom-up*. La sperimentazione più significativa di questo approccio è appunto la SNAI, qui intesa come una vera e propria politica pubblica forte delle definizioni date nel primo capitolo. Anche se queste stagioni hanno dimensioni e forme molto differenti, l’impostazione del confronto si basa proprio sul fatto che ciascuna di esse prevede approcci di *policy*, meccanismi e modalità attuative specifiche, la cui analisi rende possibile almeno parzialmente un confronto utile a mettere in luce come SNAI sia un tassello delle politiche territoriali nel contesto nazionale. Vale in questo senso il concetto di *policy legacy*, secondo il quale le politiche pubbliche possono essere spiegate attraverso un’evoluzione storica, con la formazione di pratiche e *routines* consolidate che agiscono nel lungo periodo.

	Periodo	Obiettivi	Territori di intervento	Ambiti di intervento prevalente	Meccanismi di redistribuzione	Governance
Cassa per il Mezzogiorno	1950-1992	Riduzione del divario nord sud	Regioni meridionali	Industrializzazione e l’infrastrutturazione	Individuazione di progetti per decreto nazionale	Top-down Regia nazionale per mezzo di Agenzia
Politiche per le aree montane	1953-oggi	Sviluppo socio-economico delle aree montane	Comuni classificati montani e definiti per legge	Attività agro-silvo-pastorali, sistema fondiario, artigianato	Bandi competitivi o Decreti di riparto	Top-down Regia nazionale. Territorio coinvolto attraverso Comunità e Unioni montane
Programmazione negoziata (patti territoriali)	1986-2006	Promozione del tessuto imprenditoriale e commercio locale. Infrastrutture	Regioni Obiettivo 1, 2 e 5b. Mappatura sulla base del PIL pro capite	Attività agro-silvo pastorali, commercio, turismo, artigianato e imprese	Strategie locali partecipate su base volontaria	Bottom-up Regia locale attraverso coalizioni auto-costituite
Azioni per le aree meno sviluppate nella politica di coesione	1988-oggi	Crescita economica, creazione di posti di lavoro, competitività delle imprese, sviluppo sostenibile e protezione dell’ambiente	In generale, regioni classificate come meno sviluppate. Mappatura sulla base del PIL pro capite inferiore al 75% della media comunitaria	Vari. Diversi a seconda delle modalità individuate dalle regioni nei POR	Vari. Strategie locali partecipate, Gruppi di azione locale, bandi per aree target, progetti speciali etc.	Multilivello a regia regionale. Territorio coinvolto in maniera diversa a seconda delle modalità individuate dalle regioni nei POR
Strategia Nazionale per le Aree Interne	2014-oggi	Promozione dello sviluppo locale, riduzione dei fenomeni di spopolamento e creazione di servizi di base	Analisi di indicatori, mappatura e classificazione comuni interni	Servizi di base, Attività agro-silvo pastorali, turismo, artigianato e imprese	Strategie locali partecipate con processi di co-progettazione	Place-based Multilivello a regia nazionale. Territorio coinvolto attraverso individuazione statistica e mediazione con politica regionale e locale

Tabella 8

Le caratteristiche delle diverse stagioni di politiche territoriali prese in esame. Si noti comunque che qui si riportano le caratteristiche principali, ma come messo in luce nel capitolo 2 ciascuna di queste stagioni ha visto le proprie caratteristiche cambiare nel tempo.

Il cambiamento nell'impostazione del problema di *policy*, da cui ne discendono gli obiettivi, nel tempo ha generato approcci sistematicamente differenti da stagione a stagione, creando nel complesso quello che in letteratura viene definito *policy drift*. Si è passati dalle politiche per l'infrastrutturazione e l'industrializzazione della Cassa per il Mezzogiorno ad una politica per combattere lo spopolamento e migliorare l'accesso ai servizi nella SNAI, mutando approccio in maniera radicale.

Dall'analisi di lungo periodo delle politiche territoriali nazionali ci si rende conto per esempio che esse sono state talvolta di natura distributiva, altre volte di natura redistributiva. Riprendendo la classificazione di Lowi (1972), le politiche distributive mirano a garantire un accesso più equo alle risorse senza necessariamente redistribuire la ricchezza, mentre le politiche redistributive sono progettate specificamente per modificare la distribuzione della ricchezza o del reddito nella società o nel territorio al fine di ridurre le disuguaglianze. Entrambe svolgono quindi un ruolo nell'influenzare la distribuzione delle risorse, ma con obiettivi e approcci leggermente diversi. Si possono ricondurre ad interventi distributivi quelli rivolti alle aree montane, con un approccio centralista di natura compensativa volto a colmare delle (presunte) arretratezze strutturali riconosciute per legge. Sono invece di natura redistributiva gli interventi come la SNAI o i patti territoriali attivati nella programmazione negoziata, che mirano a modificare attivamente la distribuzione della ricchezza attraverso interventi governativi volti a generare sviluppo territoriale¹⁹³. Almeno a partire dagli anni '90 quindi, il percorso delle politiche territoriali sembra seguire più questa seconda strada, seppur con alcune distorsioni messe in luce nel capitolo precedente, generate dalle tensioni di dover mediare le esigenze redistributive discendenti da analisi tecniche con esigenze di natura diversa, legate anche alla dimensione politica a livello locale.

La politica di coesione dell'UE ha poi avuto un'influenza molto marcata anche sulle politiche domestiche, e ha portato alla diffusione di nuovi metodi e strumenti ad altri livelli di governo. L'introduzione di queste novità ha generato dei processi di *mutual adjustment* tra approcci UE e approcci nazionali e regionali, che hanno dato come esito in particolare differenti approcci regionali alle politiche territoriali, come i precedenti capitoli hanno cercato di mettere in luce. Nonostante il quadro normativo comune, questo aspetto ha generato notevoli differenze di approccio a seconda delle singole regioni, caratterizzate da propri percorsi, lunghi e densi, che caratterizzano in modo peculiare le politiche regionali rivolte alle aree marginalizzate. Infatti, ciascuna regione ha specifici contesti istituzionali, meccanismi di regolazione locale, sistemi di *governance* e così via, che hanno inciso in maniera determinante non solo sul modo in cui la SNAI è stata implementata, ma su tutte le politiche che il livello regionale realizza. Per quanto riguarda la SNAI, tuttavia, non è facile dire quali tipi di mutamenti abbia generato in senso lato, ma come abbiamo visto ha modificato alcuni aspetti specifici delle politiche territoriali che necessitano di essere letti considerando i differenti contesti in cui è stata implementata, soprattutto in ragione del ruolo che i governi regionali e quello nazionale hanno nella definizione delle politiche territoriali.

L'introduzione dell'approccio *place-based* nelle politiche territoriali nazionali attraverso la SNAI punta a favorire opportunità di sviluppo nelle aree interne a partire da un ridisegno dei servizi di base, considerati quali precondizioni per il loro sviluppo. Successivamente, le Strategie delle singole aree individuano i progetti di territorio utili a promuoverne e favorirne le vocazioni, i cosiddetti progetti di sviluppo locale. La SNAI integra quindi interventi ordinari, quelli afferenti ai servizi di base come sanità, scuola, trasporti etc. a interventi straordinari, ovvero interventi volti a favorire lo sviluppo territoriale "tipici" delle politiche territoriali. Questo aspetto rappresenta una notevole innovazione nell'ottica di approccio integrato che la politica di coesione ha inteso perseguire a parti-

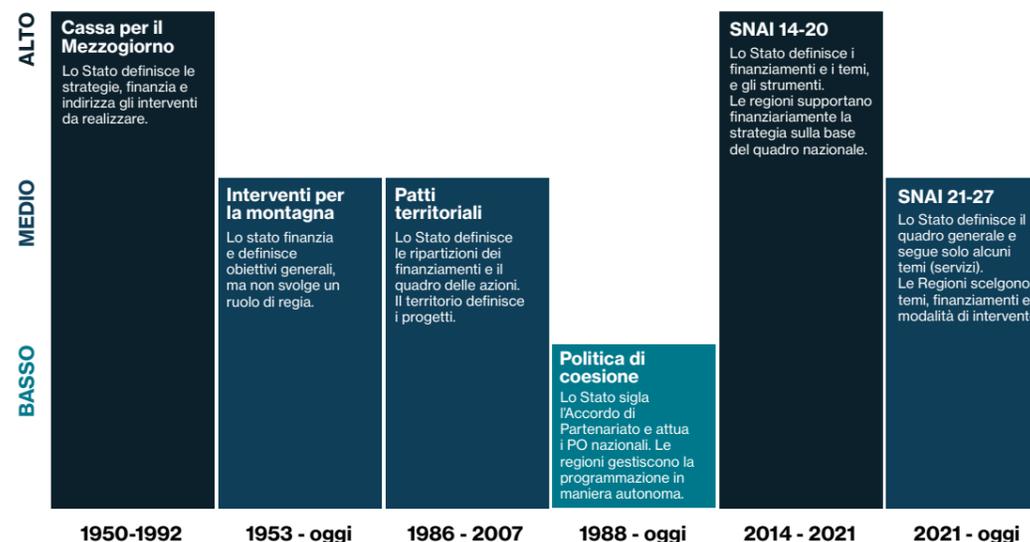
¹⁹³ Si veda, su questi aspetti, il paragrafo relativo alla natura redistributiva della SNAI nel capitolo 6.

re dalla programmazione 2014-2020, ma si è scontrato con alcune resistenze del contesto nazionale nel suo insieme, disabituato a politiche che integrano temi afferenti alle politiche ordinarie e straordinarie, in un contesto istituzionale come quello europeo che richiede al territorio lo sforzo di integrare obiettivi e fonti di finanziamento che nascono invece separati in diversi fondi, ciascuno con propri meccanismi di funzionamento.

Ma l'aspetto più rilevante è quello del tentativo di mettere in discussione i ruoli e i compiti dei livelli di governo, chiamati a rivestire ruoli diversi da quelli che erano soliti rivestire in qualsiasi altra stagione. Da questo punto di vista, la SNAI ha tentato di portare il centro all'interno dei contesti territoriali, allo scopo di prendere decisioni congiunte. Per farlo, nella sua prima fase (programmazione 14-20) il *policy design* della SNAI ha riportato al governo nazionale alcune funzioni delle politiche territoriali per le aree marginali solitamente affidate alle regioni (coordinamento, indirizzo, regia e finanziamento), in una prospettiva multilivello che comunque vedeva impegnati anche i governi regionali, ma solo nelle funzioni di finanziamento attraverso i fondi della politica di coesione programmati attraverso i POR. Nelle politiche di tipo compensativo, come ad esempio l'intervento straordinario o gli interventi per la montagna, caratterizzati da un approccio maggiormente *top-down*, il ruolo dello Stato è molto forte in termini di definizione di obiettivi e ambiti di intervento, anche se in quel caso si limita ad erogare risorse a pioggia o attraverso altri meccanismi di distribuzione come i bandi. Nella SNAI il tentativo è invece quello di riportare tali funzioni al centro e di destabilizzarne al tempo stesso le dinamiche di potere, mettendo in discussione la *governance* dello Stato e i rapporti tra i diversi livelli di governo. Questo aspetto è stato particolarmente critico nella SNAI, ingenerando tensioni soprattutto a causa della creazione di arene decisionali inedite che allargavano il perimetro delle competenze di alcuni attori di governo. Per darne una lettura più puntuale, è però utile considerare la SNAI della programmazione 2014-2020 come una SNAI diversa da quella della programmazione 2021-2027, proprio perché le modifiche intercorse nei suoi meccanismi attuativi (approfonditi nel capitolo 3.3.2 e all'interno dei casi regionali) sono andate a modificare il ruolo che il livello centrale riveste in termini di indirizzo strategico/regia.

Immagine 20
Ruolo dello Stato nelle funzioni di indirizzo strategico/regia nelle diverse stagioni.

Il ruolo dello Stato nelle politiche territoriali per le aree marginali



Definire il ruolo dello Stato come alto/medio/basso è certo una semplificazione, ma aiuta a comprendere i cambiamenti che sono intervenuti nel tempo

in questo ambito di policy. Se inizialmente lo Stato rivestiva un ruolo centrale nell'indirizzo strategico e nella regia delle politiche territoriali,

questo ruolo è venuto meno a partire dagli anni '90. Similmente a quanto avvenuto per alcune politiche urbane, la SNAI ha riaccentrato queste

funzioni anche nelle politiche per i territori marginali. Il riaccentramento è però stato ridimensionato nella programmazione 21-27.

Come si può vedere dal grafico, almeno a partire dalla fine della stagione dei patti territoriali lo Stato aveva ridimensionato le funzioni di indirizzo e programmazione nelle politiche territoriali, e si era ritirato quasi del tutto dal tema all'interno della politica di coesione. Questo processo, coadiuvato anche dall'importanza che gli enti regionali venivano assumendo nel processo di integrazione europea (si veda il capitolo 2), ha fatto sì che fossero proprio queste ultime ad occuparsi delle politiche territoriali per le aree marginali. Il tentativo di ricentrizzare queste funzioni attraverso la SNAI ha di conseguenza creato alcune criticità.

La prima è il forte problema di coordinamento delle agende regionali con una nuova politica nazionale su ambiti di intervento molto simili, con sovrapposizioni tra intervento nazionale SNAI ed interventi in corso a livello regionale. Se è vero che la SNAI riconosce il fatto che ciascuna regione avrebbe adattato il metodo SNAI a seconda delle proprie peculiarità organizzative e istituzionali, il tema della sovrapposizione di interventi sembra però essere stato sottovalutato. È vero che la SNAI, a differenza di qualsiasi politica regionale, portava con sé il tema dei servizi di competenza dello Stato. Tuttavia, questo aspetto è stato spesso sottovalutato da parte delle Regioni e dagli attori locali, che hanno inteso la SNAI come un processo di costruzione di una Strategia al pari di altri interventi per la coesione territoriale o volti alla pianificazione strategica.

La seconda criticità è rappresentata dal fatto che anche il livello di governo centrale non è scervo da dinamiche tese alla conservazione del potere da parte dei cd. *rentier* del sottosviluppo, aspetto che non riguarda solo il livello locale come la SNAI sembra teorizzare. Prova ne è il fatto che il CTAI nel tempo è stato lentamente smantellato e le persone che vi lavoravano non sono state rinnovate per precise scelte politiche, certo legittimate dal fatto che la SNAI nel frattempo non riusciva a generare gli impatti che ci si sarebbe aspettati. Impatti che, per essere generati, avrebbero necessitato comunque di un ulteriore investimento sul CTAI e sulle sue capacità di seguire operativamente le aree progetto, cosa che invece non è successa (si vedano i paragrafi 3.2.2 e 3.3.2 per avere un quadro più chiaro sul ruolo del CTAI e sul suo mutamento nel corso dell'implementazione della SNAI).

La terza criticità è la dipendenza dal percorso e il venir meno di attori chiave nelle posizioni apicali dello Stato, che ha fatto sì che nel passaggio tra la vecchia e la nuova programmazione venissero smorzati gli aspetti innovativi della SNAI che necessitavano di costi di transizione più alti. Il metodo SNAI è stato quindi rivisto in ottica conservativa, anche se gli attori che partecipavano alla *policy*, soprattutto dei livelli di governo locale, consideravano valido tale metodo. Nella programmazione 2021-2027 alle regioni è stato riconosciuto un protagonismo maggiore in termini di indirizzo e programmazione, venendo meno il ruolo che era prima riconosciuto al centro (di attuazione della *policy*, di destabilizzazione delle dinamiche locali etc.) e creando di conseguenza un *policy design* più in linea con quanto avveniva precedentemente alla SNAI nel campo delle politiche territoriali. La *governance* e il ruolo dello Stato è stato rivisto, lasciando alle singole regioni una maggior libertà nella scelta delle selezioni delle aree, della definizione delle strategie e quindi anche degli ambiti di intervento, fermo restando comunque il tema dei servizi di base. Se quindi in una prima fase la SNAI ha introdotto nuovi meccanismi di *governance*, questi sono stati modificati in una logica maggiormente conservativa e tipica della divisione per competenze dei livelli di governo. In fondo, anche quando il *policy design* introduce elementi che gli attori ritengono migliorare una *policy*, non c'è nessuna garanzia che il cambiamento introdotto duri nel tempo o venga trasferito in altre esperienze.

¹⁹³ Si veda, su questi aspetti, il paragrafo relativo alla natura redistributiva della SNAI nel capitolo 6.

Il processo di accentramento delle funzioni di indirizzo strategico e regia operato dalla SNAI nella sua prima stagione, peraltro, ha delle similitudini e degli allineamenti con quanto è avvenuto nelle politiche urbane, dove per anni a livello centrale si è tentata - con alterne fortune - la costruzione di un'agenda urbana nazionale¹⁹⁴. In effetti, già nell'Accordo di partenariato 2014-2020 la SNAI è citata come una delle due strategie territoriali, accompagnata in questo senso da quello che sarebbe stato poi il PON Metro, ovvero un Programma Operativo Nazionale rivolto specificatamente alle città metropolitane italiane a guisa di agenda urbana nazionale. Emerge quindi una forte tensione tra il tentativo dello Stato nazionale di svolgere una funzione di indirizzo strategico nelle politiche territoriali in generale, e la marcata difficoltà nelle possibilità effettive di riuscire a svolgere tale ruolo, evidentemente conteso con i livelli di governo locale (nel caso delle 14 città metropolitane), regionali e con l'Unione europea.

Come abbiamo detto, nonostante gli esiti non allineati alle aspettative, la stagione della SNAI è stata comunque riconfermata e proseguirà nella programmazione 2021-2027. Ma se questa politica ha superato la fase di sperimentazione ed è entrata oggi tra le politiche che lo Stato attua per le aree marginali, non è del tutto chiaro quale effetto la sua regionalizzazione possa avere dal punto di vista dei problemi che intendeva trattare. Soprattutto in considerazione che tutto ciò è più avvenuto mentre sono in corso due proposte di riforma interessanti e che potenzialmente possono generare ulteriori difficoltà attuative per le politiche territoriali: da un lato la proposta di riforma avanzata dal Ministro per gli Affari Europei Raffaele Fitto e discussa direttamente con la commissaria europea alle Politiche regionali, Elisa Ferreira, nel corso del 2023. Legittimato da una scarsa capacità di spesa da parte delle regioni italiane e dall'esigenza di trovare coperture ai progetti usciti dal PNRR attraverso la sua revisione durante il 2023¹⁹⁵, il Ministro Fitto propone infatti una modifica nell'utilizzo del Fondo Sviluppo e Coesione - finanziato a livello nazionale ma complementare a quelle europee - per la programmazione 2021-2027, introducendo specifici accordi tra lo Stato e le singole regioni relativi agli ambiti di intervento e all'allocazione e riprogrammazione delle risorse. La proposta di riforma, che si vorrebbe estendere a tutti i fondi della Coesione, è stata accolta freddamente dalla commissaria europea, benché nel processo di revisione del PNRR sia stata inserita come Milestone obbligatoria e approvata dalla Commissione europea (sulla quale però la commissaria alle politiche regionali non ha potere). Al di là della "mossa" politica, è interessante notare il tentativo di accentramento di alcune funzioni connesse alla politica di coesione precedentemente delegate per molto tempo alle regioni, in controtendenza con quanto avvenuto nella SNAI (che, va comunque sottolineato, rappresenta un pezzo molto piccolo della politica di coesione).

Dall'altro lato, la ricentralizzazione sembra non tener conto della direzione contraria portata avanti dallo stesso Governo, ed in particolare dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie Roberto Calderoli, relativa al disegno di Legge sull'autonomia differenziata, già approvato in Senato nel gennaio 2024 e che dovrà essere esaminato alla Camera nel corso dell'anno. Parte della partita si giocherà sulla definizione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP), che non sono mai stati definiti a livello nazionale benché siano previsti già dalla riforma del Titolo V avvenuta nel 2001¹⁹⁶.

Al netto di questi cambiamenti, e nonostante l'*implementation gap* che ha fatto registrare, non è comunque possibile considerare la SNAI come una politica marginale. Essa ha generato cambiamenti significativi nelle agende di *policy* che non erano previsti né prevedibili, e ha contribuito a modificare stabilmente l'impostazione del problema di *policy* per le politiche rivolte alle aree marginali.

¹⁹⁴ Su questi temi, si vedano in particolare i rapporti sulle città di Urban@it.

¹⁹⁵ Si veda la Decisione di esecuzione del Consiglio europeo ECOFIN n. 1291 dell'8 dicembre 2023.

¹⁹⁶ Sul tema dei LEP si veda l'articolo di Openpolis: <https://www.openpolis.it/parole/che-cosa-sono-i-lep-livelli-essenziali-delle-prestazioni/>. Data ultimo accesso: 20.01.2024.

Parimenti, limitatamente alla SNAI alcuni problemi e ambiti di *policy* che solitamente interessano esclusivamente il livello centrale (servizi) sono oggi comunque ancora trattati con il coinvolgimento di livelli di governo territoriali (comuni e regioni). Nel quadro delle politiche territoriali nazionali, sono inoltre nati altri interventi diretti alle aree interne, anche se realizzati con un approccio diverso da quello *place-based*, basati su analisi delle esigenze locali meno strutturate o su scelte meramente politiche, come nel caso degli interventi PNRR-PNC rivolti alle aree progetto SNAI. Queste scelte hanno messo ulteriormente in discussione l'approccio *place-based* e la volontà dei differenti governi nazionali di proseguire con tale metodo nonostante gli indirizzi dell'Unione Europea.

Ma la questione aperta dalla SNAI non è solo quella di modificare i rapporti tra i livelli di governo. La SNAI rappresenta un tentativo significativo di affrontare le sfide legate alla carenza di servizi e allo spopolamento nelle zone interne del paese. Anche se una valutazione sugli indicatori di risultato e sulla sua capacità di raggiungere i *target* che si prefiggeva non è ancora stata fatta a livello nazionale, i lunghi tempi di attuazione ne hanno messo in discussione l'efficacia e la capacità di generare interventi positivi per lo sviluppo di questi contesti. Ma l'obiettivo di affrontare problemi di lungo corso con un approccio strategico non può certo essere vincolato a valutazioni nel breve periodo, ed è inverosimile pensare di poter incidere - anche marginalmente - su quei problemi nell'arco di un settennio di programmazione. Questo aspetto era conosciuto dal gruppo promotore della SNAI, che infatti parla di invertire trend e realizzare un investimento nel lungo periodo all'interno della Strategia stessa (Barca et al., 2014). L'aver legato la SNAI alla politica di coesione ne ha però determinato le sorti in ragione delle procedure e dei tempi di attuazione che essa obbliga a rispettare, rendendo così le esigenze di tempo della SNAI difficili da coniugare sul piano operativo con i meccanismi della politica di coesione. È questo un tema critico che la letteratura sull'uropeizzazione ha indagato da tempo (si veda ad esempio Bache & Jordan, 2006), che evidenziano un *misfit* tra le politiche europee e le politiche domestiche, e di cui abbiamo parlato in maniera più dettagliata nel capitolo 2. Basti qui ricordare che il mancato adattamento delle politiche domestiche ai metodi e agli obiettivi stabiliti a livello europeo causano essi stessi ritardi di attuazione, aggravati peraltro dalla carenza di personale e di competenze adeguate a livello locale.

In questo quadro, la nuova configurazione della SNAI ha portato ad una riduzione del suo portato strategico nazionale, aumentando di conseguenza i rischi di frammentazione e divergenza fra le traiettorie di sviluppo dei diversi contesti territoriali. La regionalizzazione di questi interventi rischia infatti di accentuare la possibilità di fenomeni differenziati che potrebbero favorire ulteriormente i territori più forti, compromettendo gli sforzi di promuovere una coesione territoriale più equa e che offra a tutti i cittadini le stesse possibilità, a prescindere da dove essi nascano o decidano di vivere.

La domanda che rimane aperta è quindi se la SNAI ha oggi le possibilità - se mai c'erano state di trattare alcuni problemi strutturali del paese e ricomporre i divari territoriali, o se invece siano essi talmente radicati da non poter essere trattati efficacemente da nessuna politica territoriale. O, detto in altri termini, se la somma di diverse politiche per le aree interne realizzate a livello regionale riuscirà a dare risposta ai problemi che caratterizzano vaste porzioni del paese in maniera sistemica, e quindi a poter essere considerata una vera Strategia Nazionale. Se questo non avverrà, tutte le innovazioni di *policy* non serviranno a molto in quanto non genereranno il cambiamento auspicato e queste politiche continueranno a marginalizzare alcuni territori a discapito di altri.

E allora, caro di(v)ario, forse le politiche territoriali sono questo: un continuo tendere a qualcosa, tra un prima e un dopo, il mondo che verrà destinato a non realizzarsi mai. E la nostra possibilità è quella di muoversi in questo spazio, tra un mondo e un altro, senza mai essere né da una parte né dall'altra. Essere felici in mare, aspettando la prossima stagione.

Contributi scientifici e monografie

- Accetturo, A., & de Blasio, G. (2012). *Policies for local development: An evaluation of Italy's "Patti Territoriali."* *Regional Science and Urban Economics*, 42(1), 15–26.
- Accetturo, A., & de Blasio, G. (2019). *Morire di aiuti. I fallimenti delle politiche per il Sud.* IBL Libri - Policy.
- Amato, G., & Clementi, F. (2012). *Forme di Stato e forme di governo.* Il Mulino.
- Angelini, A., & Bruno, A. (2016). *Place-based. Sviluppo locale e programmazione 2014-2020.* Franco Angeli.
- Argyris, C., & Schön, D. A. (1998). *Apprendimento organizzativo. Teoria, metodo e pratiche.* Guerini e associati.
- Ashford, D. E. (1978). *The structural analysis of policy or institution really do matter.* In *Comparing Public Policies: New Concepts and Methods.* Sage.
- Avdikson, V., & Chardas, A. (2016). *European Union Cohesion Policy Post 2014: More (Place-Based and Conditional) Growth - Less Redistribution and Cohesion.* *Territory, Politics, Governance*, 4(1), 97–117.
- Bacci, E., Cotella, G., & Vitale Brovarone, E. (2021). *La sfida dell'accessibilità nelle aree interne: riflessioni a partire dalla Valle Arroscia.* *Territorio*, 2021/96, 77–85.
- Bache, I., & Jordan, A. (2006). *Europeanization and Domestic Change.* *The Europeanization of British Politics*, 17–33.
- Bagnasco, A. (1977). *Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano.* Il Mulino.
- Baldi, B. (2018). *La Strategia Nazionale per le Aree Interne: innovazione, policy transfer e ricostruzione post sismica.* *Rivista Italiana Di Politiche Pubbliche*, 2, 161–190.
- Balducci, A., Fedeli, V., & Curci, F. (2017). *Oltre la metropoli: l'urbanizzazione regionale in Italia.* Guerini e associati.
- Banca d'Italia. (2022). *La crescita dell'economia italiana e il divario nord-sud.*
- Barbanente, A., & Grassini, L. (2023). *Territorial governance in marginal areas: learning from an integrated project for landscape regeneration and place-based development in Southern Salento.* In *Corso Di Pubblicazione.*
- Barbera, F., & De Rossi, A. (2021). *Metromontagna. Un progetto per riabitare l'Italia.* Donzelli Editore.
- Barca, F. (1997). *Storia del capitalismo italiano dal dopoguerra a oggi.* Donzelli Editore.
- Barca, F. (2009). *An Agenda for a reformed cohesion policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations.*
- Barca, F. (2011). *Alternative Approaches to Development Policy. OECD Regional Outlook 2011: Building Resilient Regions for Stronger Economies*, 215–225.
- Barca, F., Mccann, P., & Rodríguez-Pose, A. (2012). *The case for regional deve-*

lopment intervention: place-based versus place-neutral approaches. *Journal of Regional Science*, 52(1), 134–152.

Baumgartner, F. R., Breunig, C., Green-Pedersen, C., Jones, B. D., Mortensesn, P. B., Nuytemans, M., & Walgrave, S. (2009). *Punctuated Equilibrium in Comparative Perspective.* *American Journal of Political Science*, 53(3), 603–620.

Becattini, G. (2000). *Dal distretto industriale allo sviluppo locale.* Bollati Boringhieri.

Becattini, G. (a cura di). (1987). *Mercato e forze locali: il distretto industriale.* Il Mulino.

Becattini, G. (a cura di). (1989). *Modelli locali di sviluppo.* Il Mulino.

Becattini, G., & Sforzi, F. (2002). *Lezioni sullo sviluppo locale.* Rosenberg & Sellier.

Bellandi, M., & Magnaghi, A. (2017). *La coscienza di luogo nel recente pensiero di Giacomo Becattini.* Firenze University Press.

Bennett, C. J., & Howlett, M. (1992). *The lessons of learning: Reconciling theories of policy learning and policy change.* *Policy Sciences*, 25, 275–294.

Bentley, G., & Pugalis, L. (2014). *Shifting paradigms: People-centred models, active regional development, space-blind policies and place-based approaches.* *Local Economy*, 29(4–5), 283–294.

Bianchi, T., & Casavola, P. (2008). *I Progetti Integrati Territoriali del QCS Obiettivo 1 2000-2006. Teorie, fatti e riflessioni sulla policy per lo sviluppo locale.*

Bobbio, L. (1996). *La democrazia non abita a Gordio. Studio sui processi decisionali politico-amministrativi.* Franco Angeli.

Bobbio, L. (2000). *Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana.* *Stato e Mercato*, 58(1), 111–141.

Bobbio, L. (2002). *I governi locali nelle democrazie contemporanee.* Laterza.

Bobbio, L., Pomatto, G., & Ravazzi, S. (2017). *Le politiche pubbliche. Problemi, soluzioni, incertezze, conflitti.* Mondadori Università.

Bolgherini, S. (2006). *Come le regioni diventano europee.* Il Mulino.

Bolgherini, S., Casula, M., & Marotta, M. (2018). *Il dilemma del riordino. Unioni e fusioni dei comuni italiani.* Il Mulino.

Bonaverò, P., Dematteis, G., & Sforzi, F. (1999). *The Italian Urban System, Towards European Integration.* Routledge.

Bonomi, A. (1999). *Il distretto del piacere.* Bollati Boringhieri.

Borghi, E. (2017). *Piccole italie. Le aree interne e la questione territoriale.* Donzelli Editore.

Borneman, J., & Fowler, N. (2003). *Europeanization. Annual Review of Anthropology*, 26, 487–514.

Börzel, T. A. (1999). *Towards Convergence in Europe: Institutional Adaptation to Europeanization in Germany and Spain.* *Journal of Common Market Studies*, 37.

Börzel, T. A. (2002). *Member State Responses to Europeanization.* *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 40(2), 193–214.

Bramanti, A., & Rosso, P. (2018). *Le sfide dello sviluppo locale e il ruolo delle "aree vaste" nella pianificazione strategica. Il caso delle Unioni Territoriali Intercomunali (UTI) in Friuli-Venezia Giulia*.

Brenner, N. (1999). *Globalisation as Reterritorialisation: The Re-scaling of Urban Governance in the European Union*. 36(3), 431–451.

Brenner, N., & Schmid, C. (2011). *Planetary Urbanization*. In Jovis Verlag (Ed.), in M. Gandy (Eds), *Urban Constellations*.

Bronzini, R., & de Blasio, G. (2006). *Evaluating the impact of investment incentives: The case of Italy's Law 488/1992*. *Journal of Urban Economics*, 60(2), 327–349.

Burdett, R., & Sudjic, D. (2007). *The Endless City: The Urban Age Project by the London School of Economics and Deutsche Bank's Alfred Herrhausen Society*. Phaidon.

Caciagli, M. (2006). *Regioni d'europa*. Il Mulino.

Caciagli, M. (2011). *Le regioni nell'Unione Europea*. *Quaderni Di Sociologia*, 55, 53–53.

Cafiero, S. (2000). *Storia dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (1950-1993)*. Lacaita.

Cafiero, S. (2001). *Questione meridionale e unità nazionale*. Carocci.

Calafati, A. (2009). *Economie in cerca di città*. Donzelli Editore.

Camagni, R., & Capello, R. (2013). *Regional compeririveness and territorial capital: a conceptual approach and empirical evidence from the European Union*. *Regional Studies*, 47, 1383–1402.

Camagni, R., Capello, R., Cerisola, S., & Fratesi, U. (2020). *Fighting Gravity: Institutional Changes and Regional Disparities in the EU*. *Economic Geography*, 96(2), 108–136.

Capano, G., & Giuliani, M. (1998). *Dizionario di politiche pubbliche*. Carocci.

Capello, R. (2015). *Economia regionale*. Il Mulino.

Carboni, M. (2017). *Approccio organizzativo in materia di pianificazione economica: il caso della programmazione unitaria in Sardegna*.

Carboni, M., & Congiu, S. (2017). *L'approccio territoriale nella pianificazione strategica: l'esperienza della programmazione territoriale in Sardegna*. *Analisi del modello organizzativo*.

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

Carrosio, G. (2022). *La Strategia Nazionale per le Aree Interne: ragioni, teoria e metodo di una politica emancipativa per i luoghi lasciati indietro*. In V Rapporto Ca' Foscari sui comuni. Degni M. (a cura di). Castelvechi.

Carrosio, G., & Barca, F. (2020). *Un modello di policy place-based: la Strategia nazionale per le aree interne*. *Osti, G., Jachia E. (a cura di)*. In *AttivAree. Un disegno di rinascita delle aree interne*. Il mulino.

Carrosio, G., Moro, G., & Zabatino, A. (2018). *Cittadinanza attiva e partecipazione*. In *Riabitare l'Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquiste* (pp. 435–456). Donzelli.

Cersosimo, D., Donzelli, C. (2020). *Manifesto per riabitare l'Italia*. Donzelli Editore.

Cersosimo, D., Wolleb, G. (2006). *Economie dal basso: un itinerario nell'Italia locale*. Donzelli Editore.

Ciapetti, L. (2010). *Lo sviluppo locale*. Il Mulino.

Cisilino, F., & Cutrano, S. (2010). *La sfida dei Progetti integrati territoriali in Friuli-Venezia Giulia*. *Agriregionieuropa*, 6(20).

Comitato delle Regioni. (2009). *Libro bianco del comitato delle regioni sulla governance multilivello*.

Copus, A. K. (2001). *From Core-periphery to Polycentric Development: Concepts of Spatial and Aspatial Peripherality*. *European Planning Studies*, 9(4), 539–552.

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*, 2020/129, 22–46.

Cowles, M. G., Caporaso, J. A., & Risse-Kappen, T. (2001). *Transforming Europe: Europeanization and domestic change*. 272.

Crosta, P. L. (1986). *Il piano urbanistico tra intenzione e azione*. *Stato e Mercato*, 17(2), 271–292.

Crosta, P. L. (1998). *Politiche. Quale conoscenza per l'azione territoriale*. Franco Angeli.

Crosta, P. L. (2010). *Pratiche: il territorio è l'uso che se ne fa*. Franco Angeli.

d'Adda, G., & de Blasio, G. (2017). *Historical legacy and policy effectiveness: the long-term influence of preunification borders in Italy*. *Journal of Regional Science*, 57(2), 319–341.

D'Atena, A. (2007). *Costituzionalismo multilivello e dinamiche istituzionali*. Giappichelli.

D'Orlando, E. (2017). *Attualità e prospettive dell'autonomia speciale: teoria e prassi di un modello, nell'esperienza della Regione Friuli-Venezia Giulia*. *Italian Papers on Federalism*, 1, 1–18.

Dalla Porta, D. (2006). *La politica locale*. Il Mulino.

Davoudi, S. (2005). *Understanding territorial choesion*. *Planning, Practice & Research*, 20(4), 433–441.

De Rita, G., & Bonomi, A. (1998). *Manifesto per lo sviluppo locale: dall'azione di comunità ai Patti territoriali*. Bollati Boringhieri.

De Rossi, A. (2018). *Riabitare l'Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquiste*. Donzelli.

Decandia, L., Cannas, C., & Lutzoni, L. (2017). *I territori marginali e la quarta rivoluzione urbana. Il caso della Gallura*. Guerini e associati.

Del Molino, S. (2016). *La España vacía. Viaje por un país que nunca fue*. Turner Noema.

Dente, B. (1998). *Il governo locale*. In Freddi, G. (a cura di), *Scienza dell'amministrazione e politiche pubbliche*. Carocci.

Dente, B. (1999a). *In un diverso stato: come rifare la pubblica amministrazione italiana*. Il mulino.

Dente, B. (1999b). *In un diverso stato*. Il Mulino.

- Dente, B. (2011). *Le decisioni di policy*. Il Mulino.
- Di Nardi, G. (2006). *Politiche pubbliche e intervento straordinario per il Mezzogiorno*. Il Mulino.
- Dolowitz, D. P., & Marsh, D. (1996). *Who learns from whom: a review of the policy transfer literature*. *Political Studies*, XLIV, 343–357.
- Doucet, P., Böhme, K., & Zaucha, J. (2014). *EU territory and policy-making: from words to deeds to promote policy integration*. *European Journal of Spatial Development*, 12(4).
- Dunsire, A. (1978). *Implementation in a bureaucracy*. St. Martin's Press.
- Dye, T. R. (2017). *Understanding Public Policy (15th editi)*. Pearson.
- Elcock, H. (2014). *Multi-level fovernance and peripheral places: The North-East of England*. *Local Economy*, 29(4–5), 323–333.
- Ellerman, D. (2006). *Helping People Help Themselves*. <https://doi.org/10.3998/MPUB.93546>
- Fabbrini, S. (a cura di). (2003). *L'eupeizzazione dell'Italia*. Laterza.
- Faludi, A. (2013). Territorial Cohesion, Territorialism, Territoriality, and Soft Planning: A Critical Review. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 45, 1302–1317.
- Fargion, V., Morlino, L., & Profeti, S. (2006). (a cura di), *Europeizzazione e rappresentanza territoriale: il caso italiano*. Il Mulino.
- Featherstone, K., & Radaelli, C. M. (2003). (a cura di), *The Politics of Europeanization*. Oxford University Press.
- Felice, E., & Lepore, A. (2013). *Le politiche di sviluppo nel Sud dell'Italia rivisitate: storia d'impresa e conti regionali relativi all'intervento della «Cassa per il Mezzogiorno»*. *Rivista Economica Del Mezzogiorno*, XXVII(3/2013), 593–634.
- 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*, 133(1), 5–28.
- Garvin, D. A. (1993). *Building Learning Organizations*. Harvard Business Review, 78–91.
- Gaspari, O. (2017). *La causa montana. Michele Gortani, geologo, costituente, senatore*. Pubblicazioni Club Alpino Italiano CAI.
- Giuliani, M. (1998). Policy Network. In in G. Capano e M. Giuliani (a cura di), *Dizionario di politiche pubbliche* (pp. 276–285).
- Giuliani, M. (2000). *Europeanization and Italy: A bottom-up process? South European Society and Politics*, 5(2), 47–72.
- Gordon, J., Lewis, J., & Young, K. (1977). *Perspectives on policy analysis*. *Public Administration Bulletin*, 15, 26–35.
- Governa, F., Rivolin, U. J., & Santangelo, M. (2009). *La costruzione del territorio europeo*. Carocci.
- Grazi, L. (a cura di). (2013). *Le città e l'Unione europea. La dimensione urbana tra percorsi storici e dinamiche di europeizzazione*. Il Mulino.

- Graziano, P. (2003). *La nuova politica regionale italiana: il ruolo dell'europeizzazione*. In Fabbrini, S. (a cura di), *L'europeizzazione dell'Italia* (pp. 80–107). Laterza.
- Gualini, E. (2005). *L'«europeizzazione» delle politiche regionali: mutamento di «policy» e innovazione istituzionale nel caso italiano*. *Stato e Mercato*, 75(3), 487–517.
- Haas, P. M. (1989). *Do Regimes Matter? Epistemic Communities and Mediterranean Pollution Control*. *International Organization*, 43(3), 377–403.
- Hall, P. A. (1993). *Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain*. *Comparative Politics*, 25(3), 275.
- Hall, P. A., & Pain, K. (2006). *The Polycentric Metropolis: Learning from Mega-City Regions in Europe*. Routledge.
- Hecló, H. (1972). Review Article: *Policy Anlaysia*. *British Journal of Political Science*, 2(1), 83–108.
- Hecló, H. (1974). *Modern Social Politics in Britain and Sweden*. Yale University Press.
- Hirschman, A. O. (1967). *Development Project Observed*. Brookings Institution.
- Hirschman, A. O. (1970). *Exit, Voice and Loyalty*. Harvard University Press.
- Hooghe, Liesbet, & Marks, G. (2002). *Multi-Level Governance and European Integration*. Lanham MD: Rowman and Littlefield Publishers.
- Hooghe, L. (1996a). *Cohesion Policy and European Integration. Building Multi-Level Governance*. Cambridge University Press (CUP).
- Hooghe, L. (1996b). *Introduction: Reconciling European-wide Policy with National Diversity*. In *Cohesion Policy and European Integration. Building Multi-level Governance* (pp. 1–26). Oxford University Press.
- Howell, K. E. (2004a). *Uploading, downloading and European integration: Assessing the Europeanisation of UK financial services regulation*. *Journal of International Banking Regulations*, 6(1), 53–68.
- Howell, K. E. (2004b). *Uploading, Downloading or Crossloading? Conceptualizing Europeanization and European Integration*. *Europeanization, European Integration and Financial Services*, 41–59.
- Howlett, M. (2015). *Policy analytical capacity: The supply and demand for policy analysis in government*. *Policy and Society*, 34(3–4), 173–182.
- Howlett, M., & Ramesh, M. (2003). *Come studiare le politiche pubbliche*. Il mulino.
- Howlett, M., & Cashore, B. (2007). Re-Visiting the New Orthodoxy of Policy Dynamics: *The Dependent Variable and Re- Aggregation Problems in the Study of Policy Change*. *Canadian Political Science Review*, 1(2), 50–62.
- Jordan, A., & Liefferink, D. (2004). *Europeanization and Convergence: Comparative conclusions*. *Environmental Policy in Europe*, 224–245.
- Kay, A. (2005). *A Critique of the Use of Path Dependency in Policy Studies*. *Public Administration*, 83(3), 553–571.
- Keller, J., & Virág, T. (2022). *A drop in the sea or catalyst for change: diverse effects of the place-based approach in Europe*. *European Planning Studies*, 30(5), 860–878. <https://doi.org/10.1080/09654313.2021.1928047>

Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F., & Hill, M. (2011). *Public policy analysis*. Policy Press.

Krugman, P. (1992). *Geography and Trade*. The MIT Press.

Kühn, M. (2015). *Peripheralization: Theoretical Concepts Explaining Socio-Spatial Inequalities*. *European Planning Studies*, 23(2), 367–378.

Ladrech, R. (1994). *Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France*. *Journal of Common Market Studies*, 32.

Lasswell, H. D. (1951). *The Policy Orientation*. In *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*, a cura di D. Lerner e H. D. Lasswell. Stanford University Press.

Lasswell, H. D. (1957). *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*. University of Maryland Press

Le Galès, P. (1998). *La nuova politica economica delle città e delle regioni*. *Stato e Mercato*, 52(1), 53–91.

Leonetti, M. (2019). *La Strategia Nazionale per le Aree Interne: ritorni di esperienza dai Monti Reatini*. Università IUAV di Venezia.

Leonetti, M. (2024). *La Strategia Nazionale per le Aree Interne: ambizioni e fragilità. Il caso dell'area progetto Monti Reatini*. Università di Roma La Sapienza.

Lepore, A. (2012). *Cassa per il Mezzogiorno e politiche per lo sviluppo*. Istituzioni Ed Economia, 107–165.

Lescoumes, P., & Le Galès, P. (2009). *Gli strumenti per governare*. Bruno Mondadori.

Levi, M. (1997). *A model, a method and a map: rational choice in comparative and historical analysis*. In *Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure*. A cura di M.Lichbach and A.Zuckerman (eds), (pp. 19–41). Cambridge University Press.

Lindblom, C. E. (1965). *The Intelligence of Democracy*. The Free Press.

Lindblom, C. E., & Cohen, D. (1979). *Usable Knowledge: Social Science and Social Problem Solving*. Yale University Press.

Lowi, T. J. (1972). *Four Systems of Policy, Politics, and Choice*. *Public Administration Review*, 32(4), 298–310.

Lucatelli, S. (2015). *La strategia nazionale, il riconoscimento delle aree interne*. *Territorio*, 74, 80–86.

Lucatelli, S. (2016). *Strategia Nazionale per le Aree Interne: un punto a due anni dal lancio della Strategia*. *Agriregionieuropa*, 45.

Lucatelli, S., Luisi, D., & Tantillo, F. (2022). *L'Italia lontana. Una politica per le aree interne*. Donzelli Editore.

Lucatelli, S., & Monaco, F. (2018). *La voce dei sindaci delle aree interne*. Rubbettino.

Lucatelli, S., & Salez, P. (2012). *La dimensione territoriale nel prossimo periodo di programmazione*. *Agriregionieuropa*, 8(31).

Lucatelli, S., & Storti, D. (2019). *La strategia nazionale aree interne e lo sviluppo*

rurale: scelte operate e criticità incontrate in vista del post 2020. *Agriregionieuropa*, 15(56).

Lucatelli, S., & Tantillo, F. (2018). *La Strategia Nazionale per le Aree Interne. In Riabitare l'Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquiste* (pp. 403–416).

Magnaghi, A. (2000). *Il progetto locale. Verso la coscienza di luogo*. Bollati Boringhieri.

Majone, G., & Wildavsky, A. (1984). *Implementation as evolution*. In *in Pressman, J. e Wildavsky, A., Implementation*. University of California Press.

Malpass, P. (2011). *Path Dependence and the Measurement of Change in Housing Policy*. *Housing, Theory and Society*, 28(4), 305–319.

Mäntysalo, R., Balducci, A., & Kangasoja, J. (2011). *Planning as agonistic communication in a trading zone: Re-examining Lindblom's partisan mutual adjustment*. *Planning Theory*, 10(3), 257–272.

Marson, A. (2020). *Urbanistica e pianificazione nella prospettiva territorialista*. Quodlibet Studio.

Martinelli, F. (2020). *Lost in Translation? Regional Policy from National Strategy to EU Competitive Framework*. *Rivista Economica Del Mezzogiorno*, 1(2), 85–123.

Martinelli, F. (2022). *Le politiche per il Mezzogiorno dal dopoguerra ad oggi e la convergenza interrotta. Due paradigmi di policy a confronto*. *Il Mulino*, 1(2), 15–72.

May, P. (1991). *Reconsidering Policy Design*. *Journal of Public Policy*, 11(2), 187–206.

Mayntz, R. (1999). *La teoria della governance: sfide e prospettive*. *Rivista Italiana Di Scienza Politica*, 19(1), 3–21.

Meldolesi, L. (2017). *Alla scoperta del possibile: il mondo sorprendente di Albert O. Hirschman*. Rubbettino.

Meloni, B. (2015). *Aree interne e progetti d'area*. Rosenberg & Sellier.

Mendez, C. (2013). *The post-2013 reform of EU cohesion policy and the place-based narrative*. *Journal of European Public Policy*, 20(5), 639–659.

Meseguer, C. (2005). *Policy learning, policy diffusion and the making of a new order*. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 598, 67–82.

Moisio, S., & Paasi, A. (2013). *From Geopolitical to Geoeconomic? The Changing Political Rationalities of State Space*. *Geopolitics*, 18(2), 267–283.

Monaco, F. (2016). *Il ruolo dei Comuni ed il requisito associativo nella strategia nazionale aree interne*. *Agriregionieuropa*, 12(45).

Monaco, F., & Sonzogno, G. (2022). *Il futuro del progetto SNAI: obiettivi raggiunti, criticità, prospettive*. In *V Rapporto Ca' Foscari sui comuni. Degni M.* (a cura di). Castelveccchi.

Nanetti, R. (2020). *Le Regioni italiane ed il cambiamento di contesto: il percorso funzionale dall'approccio di governo a quello di governance*. In *in Presidenza del Consiglio dei Ministri, Un nuovo regionalismo per l'Italia di domani*. (pp. 13–35).

Neveu, E. (2015). *Sociologie politique des problèmes publics*. Armand Colin.

Norman, D. (2019) *La caffettiera del masochista. Il design degli oggetti quotidiani*. Giunti.

North, D. C. (1990). *Istituzioni, cambiamento istituzionale, evoluzione dell'economia*. Il Mulino.

Palermo, P. C. (2004). *Trasformazioni e governo del territorio. Introduzione critica*. Franco Angeli.

Pappalardo, G. (2019). *Coesione territoriale e coesione interna nelle Aree Interne: questioni di governance d'area*. Territorio, 89, 112–122.

Partridge, M. D., Rickman, D. S., Olfert, R. M., & Tan, Y. (2012). *When Spatial Equilibrium Fails: Is Place-Based Policy Second Best?* *Regional Studies*, 49(8), 1303–1325.

Pasqui, G. (2005). *Territori: progettare lo sviluppo*. Carocci.

Payne, C. M. (2008). *So Much Reform, So Little Change: The Persistence of Failure in Urban Schools*. Harvard Education Press.

Perucca, G. (2014). *The Role of Territorial Capital in Local Economic Growth: Evidence from Italy*. *European Planning Studies*, 22(3), 537–562.

Piattoni, S. (2003). *Regioni a statuto speciale e politica di coesione. Cambiamenti interistituzionali e risposte regionali*. In Fabbrini, S. (a cura di), *L'uropeizzazione dell'Italia* (pp. 108–138).

Piattoni, S. (2005). *La governance multilivello: sfide analitiche, empiriche e normative*. *Rivista Italiana Di Scienza Politica*, Fascicolo, 417–445.

Piattoni, S., & Polverari, L. (2016). *Handbook on Cohesion Policy in the EU*. Elgar.

Piccioni, L. (2002). *Visioni e politiche della montagna nell'Italia repubblicana*. *Meridiana*, 44, 125–161.

Pierson, P. (2000). *Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics*. *The American Political Science Review*, 94(2), 251–267.

Piselli, F. (2005). *Capitale sociale e società civile nei nuovi modelli di governance locale*. *Stato e Mercato*, 75, 455–486.

Pressi, M. (2023). *Rottura e ricomposizioni del sistema delle autonomie locali. I modelli per il governo dell'area vasta nella differenziazione autonoma regionale*. Giappichelli.

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*. University of California Press.

Putnam, R. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. Simon & Schuster.

Putnam, R. D., Leonardi, R., & Nanetti, R. (1985). *La pianta e le radici: il radicamento dell'istituto regionale nel sistema politico italiano*. In *Ricerche e studi dell'Istituto Cattaneo*. Il Mulino.

Radaelli, C. M. (1997). *How does Europeanization Produce Domestic Policy Change? Corporate Tax Policy in Italy and the United Kingdom*. *Comparative Political Studies*, 30(5), 553–575.

Radaelli, C. M. (2004). *The diffusion of regulatory impact analysis - best practices or lesson drawing?* *European Journal of Political Research*, 43(5), 723–747.

Radaelli, C. M. (2006). *Europeanization: Solution or Problem?* *Palgrave Advances in European Union Studies*, 56–76.

Rancière, J. (1991). *The Ignorant Schoolmaster: Five Lessons in Intellectual Emancipation*. Stanford University Press.

Regonini, G. (2001). *Capire le politiche pubbliche*. Il Mulino.

Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Open University Press.

Rhodes, R. A. W. (2007). *Understanding governance: Ten years on*. *Organization Studies*, 28(8), 1243–1264.

Rittel, H., & Webber, M. (1973). *Dilemmas in a General Theory of Planning*. *Policy Sciences*, 4(2), 155–169.

Rodriguez-Pose, A. (2012). *Trade and regional inequality*. *Economic Geography*, 88(2), 109–136.

Rodriguez-Pose, A. (2010). *Does decentralization matter for regional disparities? A cross-country analysis*. *Journal of Economic Geogrphy*, 10(5), 619–644.

Rodriguez-Pose, A. (2018). *The revenge of the places that don't matter (and what to do about it)*. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 11(1), 189–209.

Rossi Doria, M. (1958). *Dieci anni di politica agraria*. Laterza.

Rossitti, M., Dell'Ovo, M., Oppio, A., & Torrieri, F. (2021). *The Italian National Strategy for Inner Areas (SNAI): A Critical Analysis of the Indicator Grid*. *Sustainability*, 13(6927).

Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. C. (1993). *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*. In *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Westview Press.

Sartori, F., & Rosso, P. (2021). *Co-progettazione, compagini locali e politiche per lo sviluppo locale: note dall'attuazione della SNAI nella Provincia autonoma di Trento*. *Atti XXIII Conferenza Nazionale Vol. 3 Le Politiche Regionali, La Coesione, Le Aree Interne e Marginali*, 304–310.

Sassen, S. (2014). *Espulsioni. Brutalità e complessità nell'economia globale*. Il Mulino.

Schmidt, Vivien A. (1999). *Convergent pressures, divergent responses: France, Great Britain, and Germany between globalization and Europeanization*. In *States and Sovereignty in the Global Economy*. Routledge.

Schmidt, Vivien A. (2009). *The EU and its Member States: From Bottom Up to Top Down*. *Reflections on European Integration*, 194–211.

Schön, D. A. (1993). *Il professionista riflessivo. Per una nuova epistemologia della pratica professionale*. Edizioni Dedalo.

Senge, P. (2019). *La quinta disciplina: l'arte e la pratica dell'apprendimento organizzativo* (Prima ed.). Editoriale scientifica.

Sennet, R. (2007). *The Open City*. In R. Burdett e D. Sudjic Eds. *The Endless City: The Urban Age Project by the London School of Economics and Deutsche Bank's Alfred Herrhausen Society*. Phaidon.

Servillo, L., Russo, A. P., Barbera, F., & Carrosio, G. (2016). *Inner Peripheries: towards an EU place-based agenda on territorial peripherality*. *IJPP - Italian Journal of Planning Practice*, VI(1), 42–75.

Sforzi, F. (2005). *Dal distretto industriale allo sviluppo locale. Incontri Pratesi Sullo Sviluppo Locale*, Artimino, 1–20.

Simon, H. (1985). *Human Nature in Politics: The dialogue of Psychology with Political Science*. *American Political Science Review*, LXXIX, 293–320.

Soja, E. W. (2007). *Dopo la metropoli. Per una critica della geografia urbana*. Pòtron.

Stame, N. (2016). *Valutazione pluralista*. Franco Angeli.

SVIMEZ (2014). *La Cassa per il Mezzogiorno. Dal recupero dell'archivio alla promozione della ricerca*. Numero Speciale (44).

SVIMEZ (2016). (a cura di), *La dinamica economica del Mezzogiorno. Dal secondo dopoguerra alla conclusione dell'intervento straordinario*. Il Mulino.

SVIMEZ (2022). *L'economia e la società nel Mezzogiorno*. Il mulino.

Tantillo, F. (2015). *La co-progettazione locale e la strategia d'area: il metodo di lavoro e le missioni di campo*. *Territorio*, 74, 97–101.

Tendler, J. (1992). *Progetti ed effetti. Il mestiere di valutare*. Liguori Editore.

Triglia, C. (2005). *Sviluppo locale. Un progetto per l'Italia*. Il Mulino.

Vandelli, L. (1997). *Sindaci e miti. Sisifo, Tantalo e Damocle nell'amministrazione locale*. Il Mulino.

Vasta, A., Figueiredo, E., Valente, S., Vihinen, H., & Nieto-Romero, M. (2019). *Place-Based Policies for Sustainability and Rural Development: The Case of a Portuguese Village "Spun" in Traditional Linen*. *Social Science*, 8(289), 1–17.

Vesperini, G. (1999). *I poteri locali*. Vol. I. Donzelli Editore.

Viesti, G. (2019a). *Le grandi criticità delle richieste di autonomia regionale differenziata*. *Economia e Società Regionale*, XXXVII (3), 33–44.

Viesti, G. (2019b). *Verso la secessione dei ricchi?* Laterza.

Viesti, G. (2021). *Centri e periferie. Europa, Italia, Mezzogiorno dal XX al XXI secolo*. Laterza.

Viesti, G., & Prota, F. (2008). *Le nuove politiche regionali dell'Unione Europea*. Il Mulino.

Vinci, I. (2005). *Sviluppo locale e nuova programmazione nel Mezzogiorno*. In Dematteis, G., Governi, F., (a cura di) *Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità: il modello SLoT*. Franco Angeli.

Wallace, D. F. (2017). *Questa è l'acqua*. Einaudi.

Wacquant, L. (2009). *Punishing the Poor: The Neoliberal Government of Social Insecurity*. Duke University Press.

Weck, S., Madanipour, A., & Schmitt, P. (2021). *Place-based development and spatial justice*. *European Planning Studies*, 30(5), 791–806.

Wildavsky, A. (1981). *Rationality in writing: Linear and Curvilinear*. *Journal of Public Policy*, 1(1), 125–140.

Yin, R. K. (2005). *Lo studio di caso nella ricerca scientifica*. Armando Editore.

Zabatino, A. (2021). *Lo sviluppo è possibilità di agire. Progettare e mettere in opera politiche di sviluppo locale abilitanti per le persone, le organizzazioni e i territori*. Università IUAV di Venezia.

Barca, F., Casavola, P., & Lucatelli, S. (2014). *Strategia Nazionale per le Aree Interne. Definizione, obiettivi, strumenti e governance*.

CTAI (2014). *Linee guida per costruire una "Strategia di area-progetto"*.

CTAI (2015). *Strategia Nazionale per le Aree Interne, Schema Risultati Attesi, Indicatori di Risultato e Azioni*.

CTAI (2017). *Il pre-requisito generale della gestione di servizi comunali nella Strategia Nazionale per le Aree Interne*.

Dipartimento per le Politiche di Sviluppo (2003). *La lezione dei Patti territoriali per la progettazione integrata territoriale nel Mezzogiorno*.

Dipartimento per le Politiche di Coesione (2020). *Relazione annuale sulla Strategia Nazionale per le Aree Interne*.

Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Territoriale (2012). *Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020*.

Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Territoriale (2014). *Le aree interne: di quale territori parliamo? Nota esplicativa sul metodo di classificazione delle aree*.

European Commission (1994). *Crescita, competitività occupazione. Il libro bianco di Jacques Delors*. Il Saggiatore.

European Commission (2001). *La governance europea. Un libro bianco*.

European Commission (2021). *La coesione in Europa in vista del 2050. Ottava relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale*.

FederBIM (2023). *I BIM al tempo della crisi idrica ed energetica*.

Formez PA (2017). *Il Performance Framework*.

Formez PA, & IFEL (2019). *L'associazionismo intercomunale nelle aree interne*. Formez PA.

IFEL (2015). *I Comuni della Strategia Nazionale Aree Interne*.

IFEL (2017). *La dimensione territoriale nelle politiche di coesione, Settima edizione*.

IFEL (2023). *La dimensione territoriale nelle politiche di coesione*.

ISTAT (1958). *Metodi e norme serie C n. 1*.

Ministro per la Coesione Territoriale (2012). *Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020*.

OECD (2009). *How regions grow: Trends and analysis*.

OECD (2011). *OECD Regional Outlook 2011: Building Resilient Regions for Stronger Economies*.

OECD (2016). *OECD Regional Outlook 2016: Productive Regions for Inclusive Societies*.

OECD (2019). *OECD Regional Outlook 2019: Leveraging Megatrends for Cities and Rural Areas*.

NUVAP (2022). *Criteri per la Selezione delle Aree Interne da sostenere nel ciclo 2021 - 2027*.

Piano Urbanistico Regionale Generale del Friuli Venezia Giulia - Relazione, (1976)

Sitografia

Bruno Dente, discorso alla consegna della laurea Honoris Causa alla UAB

https://www.uab.cat/doc/DOC_LLIB_HC_Dente

Gli esiti del primo confronto sulle aree interne del 2012

https://www.miur.gov.it/documents/20182/890263/metodi_e_obiettivi_per_uso_efficace_dei_fondi_comunitari_14_20.pdf/456c31f2-8e71-4b4c-aa38-0023e3958872

Accordo di partenariato 2014-2020

<https://www.agenziacoessione.gov.it/lacoessione/accordo-di-partenariato-2014-2020/>

Pagina di sintesi dei seminari e degli incontri relativi alla SNAI realizzati dal CTAI

<https://www.agenziacoessione.gov.it/strategia-nazionale-aree-interne/strategia-nazionale-aree-interne-forum-e-seminari>

La metodologia per la selezione delle aree interne

<https://www.agenziacoessione.gov.it/strategia-nazionale-aree-interne/la-selezione-delle-aree/>

Descrizione dei centri di soccorso

<https://www.salute.gov.it/portale/prontoSoccorso/dettaglioContenutiProntoSoccorso.jsp?lingua=italiano&id=1190&area=118%20Pronto%20Soccorso&menu=vuoto>

Descrizione delle categorie delle stazioni ferroviarie

<https://www.rfi.it/it/stazioni.html>

Documento metodologico circa il prerequisito associativo

https://www.agenziacoessione.gov.it/wp-content/uploads/2020/07/Il_pre-requisito_generale_della_gestione_di_servizi_comunali_nella_Strategia_Nazionale_per_le_Aree_Interne.pdf

Il piano Sud 2030

<https://www.agenziacoessione.gov.it/download/piano-sud-2030-sviluppo-e-coesione-per-litalia/>

Guida all'attuazione della SNAI per le amministrazioni centrali

<https://www.agenziacoessione.gov.it/strategia-nazionale-aree-interne/strategia-nazionale-aree-interne-le-linee-guida-delle-amministrazioni-centrali/>

Indicazioni per la selezione dell'assistenza tecnica

https://www.agenziacoessione.gov.it/wp-content/uploads/2020/07/Orientamenti_Assistenza_tecnica.pdf

Guida agli indicatori per la diagnosi territoriale

www.agenziacoessione.gov.it/wp-content/uploads/2021/01/Guida_allinterpretazione_degli_Indicatori_per_la_DIAGNOSI_APERTA.pdf

La programmazione territoriale in Sardegna

<https://www.sardegnaprogrammazione.it/index.php?xsl=1227&s=35&v=9&c=14173&es=6603&na=1&n=10&ni=1>

La regionalizzazione del metodo SNAI

<https://www.orticalab.it/Non-chiamatela-piu-Strategia-Nazionale>

Che cosa sono i LEP

<https://www.openpolis.it/parole/che-cosa-sono-i-lep-livelli-essenziali-delle-prestazioni/>

Ringraziamenti

Questa tesi è il frutto di alcuni anni di ricerca e di lavoro sul campo, che mi hanno portato a condividere gli esiti ed i risultati con diverse persone tanto negli ambienti accademici quanto in quelli degli enti pubblici a tutti i livelli di governo. Sconto quindi un incalcolabile debito intellettuale nei confronti di molte persone, che anche indirettamente hanno stimolato ragionamenti e riflessioni che ho riportato in questa tesi.

Devo però ringraziare in modo specifico alcune di loro, come Anna Marson e Gloria Regonini, senza le quali probabilmente avrei lasciato il dottorato perché non sarei stato in grado di trovare un orizzonte di senso entro il quale costruire questa ricerca. Inoltre, preme citare (in ordine alfabetico) Tito Bianchi, Tommaso Dal Bosco, Marco Leonetti, Francesco Monaco, Paolo Rosso e Walter Tortorella. Un ringraziamento particolare a Francesco Monaco, che ha diretto il CTAI per un periodo consistente e i cui consigli sono stati utili ad approfondire aspetti non del tutto palesati prima.

Alcune di queste persone hanno letto questo lavoro quando era ad uno stato embrionale, sgrammaticato e mal assemblato. Di questo devono sapere che mi vergogno e mi scuso. Allo stesso tempo è stato però un passaggio necessario, senza il quale non sarei arrivato a realizzare questa ricerca nella sua forma compiuta. Molte delle riflessioni contenute in questa tesi - probabilmente le più interessanti - derivano dal confronto con tutti loro. Tutti gli errori, le imprecisioni ed i passaggi che possono risultare poco chiari, sono da imputare solamente a me.

La mia riconoscenza va anche alle organizzazioni in cui ho portato avanti questa ricerca, in primis l'Università IUAV di Venezia, alla Fondazione IFEL, al Centro OECD di Trento e a ComPA FVG.

Ringrazio infine la mia famiglia, i miei affetti e chi con me ha condiviso in questi anni la passione per i luoghi remoti, fuori e dentro di noi.

Allegato | Trascrizione delle interviste

Intervistato

Francesca Lissia, Stefania Aru,
Francesco Renoldi

Regione Sardegna

Ufficio programmazione unitaria

Data 12/07/2023

Inquadramento e governance

1. Quale struttura regionale si è occupata dell'attuazione della SNAI nella programmazione 14-20?

Francesca Lissia | Ad occuparsi di SNAI in Regione è stato il Centro regionale di programmazione, una struttura che ha sempre seguito i POR come Autorità di Gestione - in particolare il FESR - sia nella vecchia che nella nuova programmazione. Questo ruolo in realtà è iniziato nella programmazione 14-20, nella quale si è incardinato in questo Centro tutte la programmazione territoriale, legando in questo modo la SNAI alla Strategia Regionale per le Aree Interne (SRAI) che nel frattempo stava partendo.

Questo approccio nuovo alla programmazione territoriale è la prima novità rilevante, in particolare per l'importanza che ha rivestito la SRAI in termini di coinvolgimento dei territori (con un metodo che prendeva spunto dalla SNAI ma che faceva propri anche degli aspetti inseriti nel Piano di Sviluppo Regionale 2014-2019 (PSR)).

La seconda novità è stata la programmazione unitaria. Tra il 2014 e il 2015 si è infatti costituita una cabina di regia politica e un'Unità di progetto di coordinamento tecnico per supportare l'attuazione delle politiche della regione, in particolare quelle territoriali. Da questo punto di vista, sono nati nuovi attori che hanno operato con nuovi strumenti e nuove metodologie di coinvolgimento dei territori e degli attori locali, che prima non esistevano.

2. SNAI e SRAI sono interventi simili, che riguardano aree specifiche del territorio. Tuttavia nel metodo vi sono delle differenze, anche nella scelta degli strumenti e di come questi sono stati utilizzati. SRAI da questo punto di vista ha previsto un processo più veloce di quello che ha richiesto SNAI nella definizione delle Strategie e dei progetti, come mai?

Francesca Lissia | La SNAI e la SRAI partono da indirizzi molto simili. La Strategia regionale era basata su quegli stessi principi e metteva a disposizione una riserva di risorse provenienti dal FESR (noi siamo AdG di quel programma), in particolare con l'ASSE 6 "Attrattori culturali e ambientali". Inoltre, una parte dell'Fondo Sviluppo e Coesione (FSC) all'interno del Patto della Sardegna specificatamente rivolto alla Programmazione territoriale (160 M€) e più tardi la SRAI è stata finanziata nel 2019 dal bilancio regionale, quando sono state messe altre risorse sull'intervento regionale per le aree interne.

L'idea era quella di finanziare Strategie che trattassero in particolare di progetti di sviluppo locale, da realizzarsi nel breve-medio termine e con un'eventuale possibilità di proseguire con le programmazioni future. Abbiamo quindi cercato di restringere il più possibile le tempistiche (si prevedeva di mettere a terra gli investimenti entro 3 anni dalla firma degli APQ, che poi sono stati prorogati anche a causa del COVID), che era l'unico modo per riuscire a realizzare interventi integrati in quanto finanziati da risorse provenienti da diverse fonti, quindi per realizzare interventi in coerenza con i tempi previsti negli APQ ma anche con quelli previsti dai POR. Questa è un po' una novità rispetto a SNAI, perché abbiamo ristretto i tempi e questa scelta ha dato riscontro nella velocità con cui sono stati realizzati i progetti.

Il tema dell'aggregazione è stato molto importante, sottolineato anche dalla parte politica. Nella manifestazione di interesse chi presentava proposte in aggregazione aveva anche delle premialità, in quanto permetteva loro di realizzare azioni anche attraverso bandi. Per esempio l'area della Gallura, che è uno dei territori che è partito prima, lì è stata costruita una strategia valorizzata sugli attrattori turistici e anche la parte dei bandi territoriali era mirata a valorizzare le imprese turistiche e delle produzioni tipiche (modello che peraltro abbiamo poi portato anche in altri contesti territoriali).

L'altro tema importante che abbiamo realizzato con le risorse FSC sono gli interventi per migliorare la qualità della vita, con interventi sul sociale, sull'impiantistica sportiva o interventi legati all'ambiente e alla valorizzazione dei borghi, poi consolidata con risorse regionali. Infine, per gli interventi meno settoriali, abbiamo utilizzato risorse regionali, messe a disposizione direttamente dalla Legge di bilancio.

Con SRAI sono stati fatti 26 progetti territoriali, dove abbiamo accompagnato i territori in diversi momenti. Non tutti i territori sono potuti partire subito, soprattutto perché non avevano una governance territoriale strutturata e che era necessaria per far esprimere al territorio una Strategia. Rafforzare queste strutture permette di guardare al 21-27 in modo più incoraggiante, perché crea un rapporto di fiducia istituzionale tra territorio e regione. Noi non solo abbiamo affiancato il territorio in questa ma abbiamo avuto un ruolo di coordinamento, cosa che è stata possibile solo perché vi erano aggregazioni di comuni. Coordinare invece singolarmente ciascun comune sarebbe stato impossibile.

3. Su questo tema della governance territoriale ci torniamo tra un secondo. Permettetemi però di aprire una parentesi rispetto agli strumenti di attuazione invece. Come mai è stata fatta questa scelta di utilizzare proprio gli APQ? Hanno funzionato in maniera differente rispetto a come hanno funzionato nella SNAI?

Francesca Lissia | Per quanto riguarda SNAI, le tempistiche sono state molto diverse. C'è da dire innanzitutto che la SNAI è partita prima, anche se il primo APQ lo abbiamo chiuso nel 2019. La SRAI invece è stata fatta con le nostre strutture e le società in-house, che ci hanno supportato nell'animazione. Poi abbiamo coinvolto altri soggetti, in particolare le camere di commercio, che ci hanno aiutato per i bandi territoriali a costituire sportelli territoriali per dare supporto alle imprese (le camere sono infatti il luogo più vicino alle imprese). I primi APQ da questo punto di vista sono arrivati già nel 2016.

Stefano Renoldi | La differenza sostanziale è nell'approvazione delle schede intervento da inserire nell'APQ, che nel caso di SNAI ha richiesto diverse risorse e tempo, in particolare perché prevedeva tutto il percorso di approvazione dei singoli ministeri. Negli APQ della SRAI si parla della strategia e non dei singoli progetti, proprio perché altrimenti sarebbe stato troppo lento. Il dettaglio delle schede progetto va invece nella fase attuativa, perché se richiedi una scheda progetto molto dettagliata, ma poi il processo di approvazione dell'APQ richiede 3 anni, quando lo approvi le schede che contiene sono già vecchie e da riprogrammare nuovamente. E riprogrammarla significa riportarla al tavolo dei sottoscrittore, che ricomprende anche i Ministeri e rende il tutto particolarmente complesso. Mettendo invece la Strategia negli APQ superi quei problemi di governance che in SNAI hanno reso tutto più lento. Poi si chiedi di individuare tempi, indicatori e il quadro specifico delle risorse da impegnare. L'APQ nella SRAI aveva solo un allegato tecnico che a grandi linee definiva gli interventi, ma sono due fasi che secondo noi dovrebbero essere tenute distinte.

In ogni caso nella SRAI - ma questa cosa è stata poi estesa alla SNAI per la nuova programmazione - il tentativo è stato quello di far dotare i singoli territori di un ufficio uni-

co di progetto e di un minimo di AT locale, capace di aiutare il territorio a definire una Strategia con quei metodi e quegli strumenti.

Francesca Lissia | Noi gli APQ in regione li avevamo utilizzati già in altre esperienze, in particolare nei programmi integrati d'area che erano nati nel 1998 e che avevano questa finalità, quindi avevamo già un'esperienza. In SRAI gli APQ sono firmati dal territorio, coinvolgiamo poi le province come sottoscrittori, poi regioni e territori. Abbiamo usato quello strumento già nell'idea iniziale, perché è uno strumento flessibile, che permette di essere rimodulato e di fare degli atti aggiuntivi. Lo strumento però non deve essere ingessato nel dettaglio, ma deve prevedere gli impegni di massima, le attività, le regole di ingaggio ma nel dettaglio poi le regole dipendono dai fondi attraverso cui i progetti vengono finanziati. Dopo la firma degli APQ ci sono invece le Convenzioni quadro, in cui ci sono tutte le schede con cronoprogrammi, soggetto attuatore, soggetti competenti a seguire l'istruttoria (responsabili di azioni per il FESR o noi se risorse FSC o l'agenzia Sardegna Ricerche se si trattava di progetti di ricerca), ma la complessità attuativa è spostata ad una fase successiva. Il tentativo è comunque quello di far costruire già in sede di programmazione delle schede sufficientemente strutturate, ma dove non ci sono competenze questa cosa può risultare complessa e le necessità di supporto tecnico emergono molto chiaramente.

4. Nel 2014 con il PSR inizia quindi un processo volto a valorizzare questo genere di aggregazioni, dove si inserisce poco dopo anche la riforma del 2016 delle autonomie locali. Da fuori, sembrerebbe che la programmazione unitaria e questo genere di interventi abbia dato modo di dare gambe a quella riforma, è corretto?

Stefania Aru | In merito alle unioni di comuni, è vero che la L. 2/2016 è arrivata in un momento successivo al FESR, per cui il programma diventava la leva finanziaria per questa nuova modifica territoriale. Si passava da Province a Unioni di Comuni, riconoscendo a queste ultime alcune funzioni da gestire in maniera aggregata. Le Unioni da questo punto di vista sono state il soggetto aggregatore che all'inizio della programmazione 14-20 ha visto un grande assorbimento delle risorse FESR. Si pensi che solo sul FESR c'erano 140 M€, che sul totale degli 800 M€ è una cifra rilevante. Poi il covid prima e l'accordo Provenzano per la riprogrammazione hanno modificato il quadro, portando ad una riprogrammazione del programma nel suo complesso per far fronte all'emergenza sanitaria. I tempi nell'attuazione sono slittati anche a causa di questo genere di aspetti, che comunque devono essere considerati.

Da questo punto di vista però si è cercato di "proteggere" il territorio con altre fonti di finanziamento, per non disperdere il lavoro che i territori avevano fatto. In sostanza, trovando coperture alternativa ai progetti, in particolare sulla legge di bilancio regionale. Poi le Unioni di comuni avranno un ruolo rilevante anche nella programmazione 21-27, proprio perché si va in continuità assoluta su quanto programmato inizialmente nella passata programmazione. Nel totale delle 26 aree coinvolte con SRAI, a cui si sommano le 4 aree SNAI, abbiamo coinvolto indirettamente 290 comuni, ma nella prossima programmazione dovremmo arrivare al 100% dei comuni. Le Unioni continuano comunque ad essere il centro per creare strategie di sviluppo.

5. Quali cambiamenti di governance ha introdotto questo approccio alle politiche territoriali, anche nel rapporto tra i livelli di governo?

Francesca Lissia | Siamo partiti seguendo un modello e lo abbiamo calato nelle nostre realtà cercando di sfruttare questa volontà dei territori di essere protagonisti. La Sardegna è interessata da politiche territoriali in tutti gli ambiti, quindi noi abbiamo lavorato su tutta la Sardegna puntando sulla semplificazione. In qualche modo abbiamo deciso di puntare su istituzioni deboli ma che si possono rafforzare, e questo è stato reso più semplice anche perché è un lavoro che dura da due legislature. Con le aree SNAI siamo partiti nel 2019 e con la seconda nel 2022, a distanza di anni dall'idea di costruzione della Strategia.

Il rapporto con il livello di governo nazionale ha prodotto buoni risultati, ma è stato portato avanti con un approccio dirigistico. Senza considerare che il processo è stato molto lento, e questo aspetto genera sfiducia nei territori, soprattutto perché nel frattempo SRAI andava più veloce. Il lavoro è proprio quello di sensibilizzare sulle sinergie e sulle strutture virtuose.

In SNAI ci portiamo ancora dietro problemi connesse ai ritardi che il processo di definizione delle strategie ha richiesto. In particolare mi riferisco ai progetti che dovevano essere finanziati nei tempi del FESR ma che non lo sono stati, quindi dal FESR sono stati spondati sull'FSC cambiando copertura per poter riuscire a finanziarli. Insomma, non si è riusciti a dare certezze ai territori che quei progetti alla fine si sarebbero riusciti a fare...un APQ chiuso nel 2022 con risorse programmate nel 14-20 contiene progetti le cui coperture non sono più utilizzabili.

Le difficoltà e i ritardi poi ci sono anche nella SRAI, soprattutto connesse alla situazione pandemica. Ma in generale sono maggiori nella SNAI. Nonostante ciò, i territori SNAI sono convinti del lavoro fatto e del metodo. Ad esempio l'Alta Marmilla ha avuto un tempo molto lungo per la definizione della Strategia, ma ora il territorio "ci crede" perché è stato portato a lavorare su alcuni temi che sono effettivamente innovativi anche se sono stati pensati ormai quasi 10 anni fa. Dal pensiero alla realizzazione c'è comunque un tempo infinito che può demotivare, però i territori nella dimensione strategica delle Strategie sembrano ritrovarcisi.

Va comunque detto che tutto il percorso per strutturare la governance è stato definito con il comitato di sorveglianza del FESR, con ANCI e UNCEM, che ci hanno dato una grande mano nel sostenere questa politica (uffici unici), nata nella vecchia legislatura e che è proseguita nella nuova. Avere una politica che dura dieci anni con gli stessi capisaldi nonostante il cambiamento politico è stato fondamentale (la vecchia legislatura era del 2014-2019 - vedi PSR - e la nuova è il programma 20-24). SNAI è stata anticipatrice per la scelta (fatta a livello politico) di puntare sulle aggregazioni comunali, la programmazione territoriale è stata la politica di supporto.

6. La SNAI si riprometteva di lavorare su due dimensioni dello sviluppo: da un lato potenziare i servizi, dall'altro creare progetti di sviluppo locale. Come è stato trattato questo tema nella SRAI?

Francesca Lissia | Nella SRAI non c'era l'ambizione di lavorare sui servizi (trasporti, sanità etc.) perché volevamo lavorare su settori che potevamo governare, cioè progetti con una forte vocazione territoriale ma concentrata più sulla dimensione dello sviluppo locale che non sul tema dei servizi. Sulla nuova programmazione invece abbiamo provato a dare una prospettiva anche per lavorare su altri ambiti, che tuttavia al momento è ancora sulla carta perché la programmazione ancora non è partita. Per il 21.27, sullo sviluppo locale abbiamo lavorato più o meno sugli stessi temi. Mentre sul tema dei servizi non siamo entrati come SRAI, anche se l'intenzione è quella di far convergere queste iniziative. Su istruzione per esempio, nella programmazione 14-20 c'era un'altra struttura regionale che aveva finanziamenti e che ha lavorato parallelamente a noi con i territori. Ora stiamo provando a inserire quelle iniziative nelle politiche territoriali, questa è la sfida per la nuova programmazione.

Stefania Aru | Il FESR 21-27 ancora non è partito al momento, siamo un po' in ritardo quindi operativamente non c'è molto. Però nel programma è stato definito un insieme di misure per definire le nuove strategie. Partendo dall'esperienza del 14-20, sapevamo che c'erano delle debolezze. In più dovevamo garantire altre fonti di finanziamento in quanto se si parla di aree interne - e quindi di politiche contro lo spopolamento - ovviamente l'ASSE 6 della programmazione 14-20 non poteva risolvere tutti i problemi di quelle aree visti i temi che trattava. Per arginare fenomeni di spopolamento, dobbiamo tentare di integrare altre misure, quindi tentare di mettere a sistema risorse per anche il tema dei servizi. Il problema è che senza capacità amministrativa le difficoltà nel riuscire a realizzare politiche territoriali integrate sono molte.

Francesca Lissia | Gli uffici unici di progetto abbiamo cercato di formarli e abbiamo messo a disposizione risorse finanziarie regionali per strutturarsi. Ad esempio, se non trovavano il consulente per effettuare il monitoraggio dei progetti, potevano utilizzare questo genere di risorse per la fase di attuazione. Poi nella Legge finanziaria dello scorso anno sono stati inseriti 5 M€ per accompagnare le comunità di progetto, mettendo a disposizione dei territori professionalità di cui avvalersi per la nuova programmazione. Infine c'è stato anche il fondo progettazione che aiutava i territori a definire progetti, o meglio dava risorse per poterlo fare.

7. Nella programmazione territoriale le aggregazioni non sono comunque individuate a tavolino ma emergono da un processo di auto-organizzazione o dalla presenza già strutturata di Unioni di comuni o altre forme aggregative. Mentre nella SNAI le aree erano individuate con un doppio passaggio che prevedeva l'individuazione tramite indicatori e poi una mediazione con il territorio e la regione. Come si tengono assieme questi due diversi approcci?

Stefano Renoldi | Per individuare le aree SNAI è stato fatto uno studio di tutte le aree che avevano le caratteristiche per essere selezionate come aree progetto, così come individuate dalle analisi del CTAI, che hanno portato alla selezione iniziale del Gennargentu Mandrolisai e dell'Altra Marmilla. Tuttavia le aree eleggibili erano molte di più e già da quel primo studio si era capito che le aree selezionabili sarebbero state almeno una decina, in quanto versavano nelle medesime condizioni. Quindi a partire da quello è stato pubblicato l'avviso - una manifestazione di interesse non competitiva - rivolto a quei territori che non erano stati coinvolti in SNAI per avviare un percorso di sviluppo con strategie a breve termine, la SRAI.

Per l'individuazione delle nuove aree SNAI invece, al momento il ruolo che aveva avuto il CTAI nella programmazione 14-20 è venuta meno. C'è una assenza da parte del livello nazionale e che pesa in prospettiva sulla prosecuzione della governance SNAI, dove la Regione è chiamata ad un ruolo più importante. Ad oggi mancano ancora le regole di ingaggio, che una volta uscite avremo 6 mesi per definire le Strategie. Dal livello centrale abbiamo difficoltà ad avere delle risposte e dei referenti specifici. Di fattivo da parte del CTAI non c'è stato più un vero e proprio coinvolgimento.

Poi va detto che le tempistiche per la selezione erano molto ristrette. Noi abbiamo ricevuto indicazioni dalla giunta regionale in merito all'esigenza di ampliare SRAI e SNAI alle aree che non erano state ancora coinvolte, e non lo erano perché precedentemente erano interessate da altre politiche. Prioritariamente l'indicazione della giunta è stata quindi quella di andare sulle aree che non erano ancora state incluse. Prendendo quindi a riferimento anche i criteri della SNAI, sono state individuate le aree papabili

e poi abbiamo selezionato chi non era stato incluso, che abbiamo proposto all'Agenzia per la Coesione. La scelta è ricaduta in particolare sulla Valle del Cedrino e la Barbagia. In qualche modo allargando anche, nel caso della Barbagia, a comuni che fanno parte di altra unione (Fondi e Orani), questo per raggiungere una dimensione minima da rendere sostenibile l'erogazione di servizi, raggiungere in definitiva il livello minimo essenziale.

Francesca Lissia | Le nuove aree nella passata programmazione erano ricomprese prima nel "Piano per il rilancio del nuorese", che non era gestito da noi ed era portato avanti con altra metodologia. In realtà, molti hanno dovuto decidere se lavorare con la SRAI o avere interventi del Piano per il rilancio del nuorese, all'interno del quale si è lavorato in particolare sul settore museale.

Nella nuova programmazione, mancano ancora le Linee guida per la definizione della Strategia, si avranno comunque 6 mesi dalla pubblicazione delle regole di governance. Per questo chiediamo al territorio di fare l'Ufficio Unico di progetto che faccia da raccordo in programmazione e attuazione, oltre a farsi accompagnare da una AT a livello locale che colga il senso della strategia nell'arco di 6 mesi.

Poi sulla parte di sviluppo locale - che è sempre a carico delle regioni - iniziamo a lavorarci a prescindere proprio perché è responsabilità diretta nostra. Il discorso è diverso sulla parte dei servizi, che in quel caso dovranno seguire in maniera specifica le indicazioni e il metodo che ci darà SNAI.

8. Il tema dell'AT è cruciale non solo per il livello locale ma anche per quello regionale. Nella SRAI mi pare abbiate svolto tutto con strutture interne o in-house. In SNAI invece come è andata?

Francesca Lissia | Oltre al nostro ufficio, in SNAI avevamo anche un'assistenza dedicata grazie alla Commissione UE, e che sarà attiva fino a fine settembre (che i territori SNAI hanno utilizzato molto) per rendere cantierabili progetti che non lo erano.

Stefano Renoldi | Lo scorso anno la Commissione UE ha fatto una gara internazionale selezionando personale per AT SNAI per le regioni del mezzogiorno. La gara è stata vinta da EY, che sta quindi lavorando sul supporto alle aggregazioni territoriali. Con loro è stato definito un piano specifico per il supporto alle singole aree, che hanno esigenze diverse. Tra le azioni più significative c'è la formazione che hanno fatto per i comuni dell'area, ma hanno anche fatto supporto al RUP o scritto i bandi per mettere a terra le risorse.

Francesca Lissia | Il quadro è comunque molto fluido, cioè vanno trovate soluzioni nel mentre che emergono le esigenze. Noi la volevamo utilizzare per creare modelli replicabili anche per altre aree, quindi al momento stiamo lavorando per modelli da poter esportare in altri contesti. Il loro supporto è stato molto utile e speriamo che la gara venga rifatta. Con loro abbiamo condiviso le azioni da inserire nel progetto, questo lavoro è stato fatto progetto per progetto area per area.

Stefano Renoldi | DG Regio per tutte le regioni del mezzogiorno ha messo a disposizione EY per processi di accelerazione delle SNAI. In Sardegna su interventi non cantierabili e sulla loro messa a bando. Traversalmente, quella AT è stata utilizzata anche su specifiche misure come gli interventi sulla sanità, nonché su quelli sul tema dello sviluppo locale. Per Gennargendu e Mandrolisai per esempio EY ha supportato i progetti sul *Mobility management*, dove hanno fatto supporto al RUP ha assistito nell'assistenza legale, ovvero per costruire strumenti e accordi con i soggetti gestori (es. nella definizione dei contratti).

9. Oltre alla SRAI, ci sono stati altri interventi di policy diretti a comuni classificati come interni e finanziati da parte della Regione?

Francesca Lissia | Sì, ci sono stati. In realtà non proprio diretti ai comuni interni ma ai piccoli comuni, anche se in Sardegna le due cose coincidono in molti casi.

Lo scorso anno, nella finanziaria 2022 della Regione, sono state allocate delle risorse attraverso un articolo relativo alle misure sullo spopolamento, in cui si prevedono interventi per imprese nei comuni al di sotto dei 5.000 abitanti. Poi c'è stato il cd. "bonus bebé" o gli incentivi per le ristrutturazioni in chi trasferisce la residenza nei piccoli comuni. Le misure sulle imprese le seguiamo noi come Ufficio, con la Camera di Commercio, e in sostanza finanzia imprese insediate nei piccoli comuni entro 12 mesi.

Poi si aggiunge la collaborazione del nostro Ufficio con chi gestisce il fondo per la montagna FOSMIT, una collaborazione che è sfociata nel dare una premialità (1/3 delle risorse) alle richieste provenienti dalle municipalità che concorreranno in forma aggregata all'interno delle aree SNAI e SRAI.

10. Il PNRR, così come altri decreti, negli ultimi anni hanno destinato risorse (a bando, ripartizione di fondo etc.) per le aree interne. Dal vostro punto di vista, rispetto al metodo portato avanti da SNAI nella prima fase, quanto è rimasto? In quale modo avete operato (quando avete avuto un ruolo) per l'allocazione di queste risorse?

Francesca Lissia | Di quegli interventi non ce ne siamo occupati direttamente. Quello che ho osservato è che c'è una unità di progetto che sta lavorando sull'animazione e sulla metodologia di coinvolgimento dei territori. Il problema è che nel caso del PNRR i comuni erano i protagonisti più che le loro aggregazioni. A un certo punto abbiamo avuto timore che spaissero quello che avevamo creato, perché veniva meno tutto quello che abbiamo provato a fare, ovvero lavorare con aggregazioni di comuni e in una dimensione strategica. Dove c'è stato il coinvolgimento della regione si è fatto un po' più di animazione, però nel dettaglio manca un po' di coordinamento generale. Il PNRR ha disorientato un po' i comuni, le scadenze li hanno messi a dura prova.

Stefano Renoldi | Quello che abbiamo visto è che comunque c'è una certa continuità nelle singole strategie d'area SNAI. Non ci sono stati fortissimi cortocircuiti, salvo in alcuni casi (es. scuola). Anche nei contenuti c'è stata. Molti avevano già pensato progetti all'interno dei propri "contenitori", e che erano programmati nelle strategie e che poi sono stati realizzati con il PNRR. Sicuramente i comuni non erano pronti dal punto di vista amministrativo, anche sui nostri progetti sul FESR li stiamo martellando per il monitoraggio.

Intervistato¹

Loris Toneguzzi

Regione Friuli Venezia Giulia

Dirigente – Coordinamento politiche per la montagna

Data: 20/12/2021

1. Mi può descrivere il suo percorso professionale che l'ha portata a ricoprire un ruolo in SNAI nella Regione FVG?

Io sono dirigente dal 2009, prima al servizio personale poi al servizio attuale che è il Coordinamento politiche per la montagna. Un servizio che si è sempre occupato di interventi per la montagna attuando in concreto le linee proposte e decise dal livello politico, facendo ora un coordinamento delle varie misure. È un servizio che dipende direttamente dalla presidenza della regione e in particolare in questa legislatura si occupa di coordinare diversi interventi. È un'unità operativa ma che ovviamente non può tradurre in concreto tutti gli interventi per la montagna, ma è giusto che li coordini e li tenga assieme avendo un ruolo attivo nelle politiche regionali. In questo senso c'è una comunanza di intenti tra parte tecnica e politica, condividendo il ruolo che il servizio deve svolgere per la regione. Chi frequenta i territori ed ha anche la gestione delle linee contributive coglie prima i problemi che si verificheranno a livello locale, perché è più facile leggere le priorità. Il Servizio si è comunque sempre occupato di montagna, perciò è avvenuto in modo naturale che il Servizio si dovesse occupare di SNAI. Già dalla passata programmazione (14-20) la SNAI è stata una novità comparsa all'ultimo minuto nell'Accordo di Partenariato che precedeva la programmazione 14-20. Una volta inserita nell'accordo SNAI è stata subito proposta alle AdG, che sono le organizzazioni che hanno la regia della programmazione dei Fondi strutturali. Quando SNAI è arrivata i Programmi Operativi erano già quasi scritti e chiusi, quindi si è dovuta innestare in questo percorso. In quel frangente ci siamo ritagliati un ruolo candidando da subito tre aree ma dovendo adattare le misure dei POR a quelle che erano le esigenze della SNAI. Abbiamo fatto un po' il percorso a ritroso: abbiamo cercato di capire cosa servisse ai territori e abbiamo adattato le misure ormai codificate nei POR (non ricor-

do esattamente le date). Normalmente una volta firmato l'Accordo di Partenariato ci sono tempi stretti (circa 6 mesi) per scrivere i programmi, poi invece inizia il negoziato per la validazione in modo che nel giro di un anno vengano scritti e diventino operativi. Questo processo mi pare sia successo nel 2015, ma sicuramente la SNAI è arrivata a scrittura dei POR già iniziata. Tanto più che abbiamo ritagliato un ruolo nelle misure definite a livello regionale cercando di trovare quel fabbisogno che lo stato chiedeva alle Regioni. Come è iniziata questa strategia? Lo Stato metteva sul piatto i 3Mln 740 per ciascuna area e chiedeva alle regioni di investire almeno altrettanto riservando risorse sui POR nella misura quantitativa pari o superiore. La nostra Regione ha fatto questo sforzo, piegando però le misure già definite a quelle che erano le esigenze della SNAI. Quindi per il FESR le tre aree interne avevano aiuti alle imprese destinati, noi avevamo misure specifiche destinate alle tre aree di importi a memoria di circa 2 Mln ad area, poi sul PSR FEASR abbiamo attuato attraverso la misura 19 (i 5 GAL sul Leader, di cui 3 interessati dalla SNAI) una dotazione di 3 Mln a ciascun GAL e la regione ha destinato 1,5 Mln per un'area e 1 Mln e qualcosa per le altre due dove c'era SNAI e a completamento le misure dell'FSE con misure dedicate alle aree SNAI o anche delle misure bandite per l'intera regione ma che prevedevano una riserva di risorse per le aree interne. Da qui poi è iniziato tutto il negoziato con il CTAI, che come per le altre regioni è venuto in visita alle tre aree. Visto che uno dei requisiti fondamentali era il requisito associativo, noi avevamo candidato aree (come credo anche le altre regioni) che erano sì eleggibili a seconda della classificazione, ma abbiamo "giocato d'astuzia" candidando le associazioni intercomunali che fossero più numerose per numero di comuni, nella speranza di portare maggior beneficio possibile ai territori.

2. Lei dice che avete giocato d'astuzia candidando aree numerose, è corretto quindi sostenere che sono stati candidati territori che erano già abituati a lavorare assieme? O, diversamente, sono state candidate le aree più promettenti e già pronte in termini di capacità organizzativa e di spesa?

Non direi. Non abbiamo selezionato "i migliori", ma abbiamo candidato le aree che erano candidabili secondo la classificazione e che però ricomprendessero semplicemente il maggior numero di comuni. Avremmo potuto scegliere anche aree diverse. Ad esempio c'era un'area che forse necessitava più di tutte di essere candidata, ovvero il territorio delle Valli del Natisone che è a cavallo tra le ex provincie di Udine e Gorizia. Sono valli dove il tessuto economico si è disgregato, non ci sono quasi più imprese, se avessimo dovuto seguire alla lettera i principi della SNAI avrei dovuto candidare quell'area. Ma quell'area non avrebbe potuto assorbire i fondi - come quelli del FESR ad esempio - che lo Stato tuttavia metteva come prerequisito. Fra i tanti paletti che ci ha indicato c'era anche quello di impiegare le risorse utilmente, quindi la scelta dei territori che doveva fare la Regione a tavolino doveva essere di riservare le risorse sui POR ma anche di spenderle poi. Potevamo ben candidarla quell'area in termini generali, ma forse non era il momento giusto perché nella programmazione 14-20 una parte di risorse doveva necessariamente essere spesa secondo gli obiettivi che la Programmazione aveva all'epoca (soprattutto sul FESR e considerando che i POR erano già chiusi). In questo senso non avendo un tessuto economico vero, con tutta probabilità gli interventi in quell'area non sarebbero andati in porto e i bandi sarebbero andati deserti. Direi invece che abbiamo "giocato d'astuzia" nel senso che abbiamo candidato aree che potevano assorbire risorse che avevamo dovuto piegare alla Strategia per i Fondi strutturali. La situazione era molto diversa da quanto sta avvenendo in questa nuova programmazione in cui la Regione può dire "ma cosa candido? Quali temi valorizzo?" Lì invece ci siamo trovati a programmi scritti, con le AdG che avevano l'obbligo ormai di presentare i POR in Commissione. La scelta è stata quindi di candidare i territori che comprendevano il maggior numero di comuni in modo da poter far beneficiare ad un

maggior territorio possibile i benefici della SNAI. Infatti le misure dei nostri POR sono andate benissimo in queste aree, che sono marginali e povere ma dove ci sono delle zone industriali. Elevando la percentuale di contribuzione, che è stata una mossa vincente, e facendo bandi riservati, non solo sono state impiegate tutte le risorse dei fondi ma addirittura l'amministrazione (che ha un occhio particolare alla questione montana) ci ha dato tutte le risorse per scorrere tutte le graduatorie tanto che su queste aree i fondi comunitari non sono stati impiegati secondo le indicazioni che erano state date e che poi sono state inserite nell'APQ, ma sono state impegnate molte più risorse. Indicativamente abbiamo impegnato circa 5 o 6 volte in più delle risorse che avevamo originariamente allocato e che si trovano nell'APQ in maniera previsionale.

¹ Nel corpo delle risposte sono talora riportate delle parentesi contenenti del testo in corsivo (*esempio*). Queste sono aggiunte dello scrivente utili a chiarire più propriamente al lettore il significato di alcune espressioni e alcuni aspetti *impliciti*.

3. Ma queste risorse aggiuntive per scorere le graduatorie passano al di fuori degli APQ? Ad oggi (dicembre 2021) in Regione FVG mi risulta ci sia solo un APQ firmato da un tempo sufficiente per essere attuato. Come possono essere già stati attuati degli interventi se gli APQ non sono ancora firmati?

In realtà abbiamo appena firmato anche il terzo APQ. La prima area era l'Alta Carnia, poi c'era l'area delle Dolomiti Friulane e infine quella della Canal del Ferro-Val Canale. Nella prima area sono 21 comuni su 28, nella seconda ci sono 15 comuni, nella terza area ci sono 8 comuni. La Regione ha voluto candidare le aree con più comuni prima. Ad ogni modo, una volta partito il processo di selezione delle aree e abbiamo capito che quelle tre erano quelle selezionate e approvate dal livello nazionale, noi con le misure dei nostri POR siamo partiti perché non potevamo attendere la firma degli APQ. Visto che tutti i bandi sul FESR sono stati gestiti direttamente da questo Servizio, non li avrei avvantaggiati aspettando. Noi siamo partiti subito. Abbiamo interloquuto con il CTAI e condiviso questa cosa. Non potevamo stare fermi, è stato comunque abbastanza naturale per l'operatività che le strutture regionali mettessero subito in cantiere i bandi per queste aree. Sapevamo già che queste misure sui programmi operativi (non quelle finanziate dallo Stato per le quali la firma dell'APQ era invece presupposto di legittimità) erano a nostra regia, le risorse erano già destinate. C'era solo una sorta di visto da parte dello Stato, e appena abbiamo potuto siamo partiti. È stata forse una delle prime cose che l'Agenzia ci ha chiesto è stato il quadro finanziario, una volta chiuso quello siamo partiti senza aspettare. Quei progetti si possono comunque trovare nell'APQ, benché siano stati finanziati prima della sua firma.

4. Nell'analisi dati che ho condotto su Opencoessione, i cui dati sono di agosto 2021, risulta che solo un'area ha l'APQ firmato e ha impegnato delle risorse. Quello che mi sta dicendo allora è che quella è una fotografia asimmetrica rispetto a quello che è successo. Ci sono progetti che non sono presenti su Opencoessione ma che voi state già attuando?

Assolutamente, i progetti sono monitorati e rendicontati. Di alcuni abbiamo già anche i pagamenti.

5. Sembra quasi che già dall'inizio foste coscienti del fatto che ci sarebbero voluti mesi per la firma dell'APQ.

In realtà non lo sapevamo, ci auguravamo sempre che la validazione e la firma degli APQ arrivasse nel breve periodo. Si arrivava a valle di un percorso complesso quale quello della selezione delle aree, che ha previsto una validazione che prevedeva una sorta di negoziato tra Stato e Regione, si doveva in qualche modo dimostrare che quelle aree avessero effettivamente tutti i requisiti previsti. C'era sì la classificazione approvata dall'Istat, però in qualche modo la regione è stata poi interessata da un'analisi dati tali per cui si dimostrasse che tutti gli indici che erano stati definiti dal CTAI fossero effettivamente attuali per quelle aree. C'è stato un grande lavoro quindi per la definizione di Dossier tematici su ciascuna area, individuando puntualmente i fenomeni che interessavano quei territori attraverso la batteria di indicatori individuati dallo Stato. Poi il grande lavoro è stato quello di costruire le Strategie, che per una parte erano già scritte nei nostri POR, che ormai erano scritti e quindi la regione ha dovuto solo individuare le misure sugli assi che dedicava all'attuazione di SNAI. Dall'altro lato c'era da scrivere la Strategia locale che ha previsto un processo di interlocuzione con territorio che ha richiesto molto tempo. Queste interlocuzioni hanno portato alla definizione del preliminare e poi della Strategia, che altro non era che la versione più completa del preliminare. Però il preliminare è dovuto andare in Giunta Regionale, poi è andata all'Agenzia, poi c'è stata la Strategia...il percorso era sicuramente sperimentale, però ci siamo resi conto che richiedeva molti passaggi nonostante ci fosse molto entusiasmo da parte di tutti, sia a livello nazionale che locale. Abbiamo però compreso da subito che quel percorso sarebbe stato impegnativo in termini temporali, quindi a fronte dell'esigenza dell'AdG di rendicontare risorse e certificare spesa, che è legata alla percentuale di spesa certificabile che prevede che ogni anno siano rispettati certi livelli di spesa e attuazione, siamo dovuti partire.

6. Il FVG ha una storia abbastanza stratificata sulla gestione dei servizi, c'è stata la stagione "fallimentare" delle UTI, ora una nuova legge per riordinare le autonomie locali. Quella selezione delle aree come si intreccia con quei temi? C'era già un portato regionale che puntava sull'unione di comuni e sull'aggregazione dei servizi?

Il nostro territorio è stato interessato da due grandi riforme, l'abolizione delle province e la creazione delle UTI. Erano proprio gli anni di avvio della SNAI, che alla fine ha dato forse gambe alle riforme delle UTI però il punto di partenza comunque era il requisito dell'associazionismo. Addirittura credo che al momento della selezione (vado a memoria) la riforma delle UTI non era ancora partita. Se dovessi dire oggi in che modo SNAI ha influito sulle UTI direi che ha favorito una forma istituzionale che interessava il nostro territorio, ma siamo partiti da quel requisito associativo che anticipava le UTI. Siamo una Regione in cui l'associazione delle funzioni fra gli enti locali ha una storia lunga, già dai primi anni 2000 ci sono state queste associazioni territoriali che poi sono sempre state valorizzate dall'amministrazione regionale. Forse qui quel requisito associativo ha trovato un punto di forza e ha dato avvio anche alla riforma delle UTI.

7. Un altro tema rilevante che ha toccato è quello delle Strategie di sviluppo a livello locale. Il processo di definizione dei progetti è stato come diceva molto lungo e complicato, alla volta dando origine a progetti ambiziosi mentre altre volte meno. Crede che siano state vere occasioni di sviluppo per i territori?

La nostra regione è piccola, siamo 1.200.000 abitanti. Essendo piccoli dobbiamo funzionare meglio. Per questa ragione credo che la Regione conosca molto bene i territori. Ogni volta che pubblichiamo un bando andiamo sui territori, li presentiamo e li spieghiamo. Questo è il nostro metodo di lavoro. Quindi una base di ascolto già c'era. Devo dire la verità che la strategia per la mia esperienza ha messo in luce come questo percorso di consultazione del territorio in FVG già c'era. Sicuramente il CTAI è riuscita a stimolare il territorio anche con leve diverse rispetto a quelle che aziona la Regione. È stato un percorso impegnativo, però utile perché ha ridato voce ai territori più di altre iniziative. I territori che si sono visti consultati così in questa "fase di scouting" si sono sentiti *pungolati* e sono stati stimolati a lavorare in modo diverso dal solito. Sono stati definiti progetti che poi sono diventati attuali con il COVID per esempio. Quindi, a fronte di un percorso oneroso, ci sono tanti elementi di bontà che sono emersi. Certo sarebbe stato meglio arrivare agli stessi risultati in minor tempo, ma è stata una grande esperienza per i territori.

8. Le risorse per l'Assistenza Tecnica locale erano limitate? I territori sono stati seguiti a sufficienza? I territori hanno dovuto sopperire con risorse proprie?

La disponibilità del CTAI è sempre stata massima. Nella nostra piccola regione la consultazione del territorio già avveniva, quindi andare nei territori contattare i sindaci etc. non era una cosa nuova per il nostro Servizio. La riforma delle UTI che poi è stata soppiantata dalle Comunità di Montagna e di pianura...alla fine ci sono stati dei nuovi assetti istituzionali ma la parte tecnica, salvo il problema del pensionamento etc., la parte tecnica (*gli interlocutori*) è rimasta sempre la stessa. Non c'è stata l'esigenza di assumere società di consulenza perché gran parte del lavoro è stato fatto da questo Servizio. Siamo riusciti a supportare i territori e abbiamo scritto noi le Strategie attraverso uno stretto contatto con i territori, che ci hanno assicurato in ogni area un riferimento - in alcuni casi è stato il personale del GAL. Noi abbiamo GAL molto efficienti e il caso ha voluto che le tre aree sono interessate da GAL che hanno grandi progettualità e questo Servizio, essendo a capo anche della misura 19, ha fatto di necessità virtù e si sono unite le forze. C'è stata anche una grande risposta da parte del personale delle ex-UTI e abbiamo trovato un riscontro positivo da parte anche del territorio dal punto di vista del personale tecnico.

9. Come si tiene insieme l'obiettivo di rendicontare la spesa da parte dell'AdG e quello di fare progetti intelligenti e utili per il territorio locale?

Sicuramente nella programmazione 14-20 nell'ambito di SNAI siamo stati costretti a piegare alle esigenze di avanzamento e monitoraggio della spesa le esigenze locali, fermo restando che abbiamo tradotto in concreto le misure che erano state comunque definite assieme ai territori. Per la definizione dei programmi ci sono comunque dei percorsi partecipativi, altrimenti la Commissione non li valida. Quindi c'erano stati i percorsi di partenariato per condividere gli obiettivi dei POR, anche se era un partenariato generale non certo quello specifico delle aree interne. Ormai i programmi però in questo caso erano scritti. Questa volta (*programmazione 21-27*) i programmi sono da scrivere. Sapevamo che i temi erano quelli, le aree erano quelle e che la Regione avrebbe potuto fare le scelte che meglio rispondevano ai bisogni dei territori, abbiamo raccolto tutti quegli spunti che erano nati dal percorso di selezione delle aree e che ci erano comunque noti, e li abbiamo inseriti nei nostri programmi per le aree interne. Quando sui territori abbiamo detto che sul versante POR vorremmo portare a casa questo o quest'altro, i territori hanno dato subito il proprio assenso perché intercettavano bisogni che erano rimasti inevasi. Per esempio, uno dei grandi temi usciti la scorsa volta dagli incontri sul territorio era quello della connettività. Abbiamo quindi legato il tema della connettività (che è rilevante, ci sono aree bianche in cui nessuno è interessato a investire) e lo abbiamo legato al tema della sicurezza in montagna e alla protezione civile. È nata una collaborazione fra diverse Direzioni, dove abbiamo intercettato bisogni di vari attori (come il Soccorso alpino).

10. Quali innovazioni ha portato SNAI nel processo istituzionale per trattare quei temi in maniera integrata e quali i problemi grossi che ha sollevato?

Sicuramente ha imposto una riflessione sul miglioramento dei servizi anche a livello Regionale. È facile descrivere le soluzioni e arrivare con dell'operatività. SNAI invece ha preteso il coinvolgimento degli attori locali, che sulle proposte doveva comunque esprimersi. Questo coinvolgimento, poneva l'attenzione al livello qualitativo del servizio, che doveva essere condiviso dal territorio. È stata una cosa particolarmente innovativa, soprattutto su temi che solitamente non prevedevano questo tipo di percorsi. La stessa cosa l'ho vista anche nel processo di riparto dei fondi del PNRR con il finanziamento aggiuntivo per le aree interne con decreto del 7 settembre 2021 per migliorare l'accessibilità. Per darne attuazione noi abbiamo raccolto le segnalazioni dei sindaci di interventi e le abbiamo proposte ai territori. La soluzione è stata quindi da subito condivisa dai sindaci, perché il confronto con loro è quotidiano e sapevamo quali fossero le priorità del livello locale. La Regione si è quindi dovuta affiancare al livello territoriale. Le proposte sono state validate perché essere aperti al territorio ti mette in condizione di far lavorare meglio la filiera. La scelta regionale era quindi buona se alla fine è stata approvata, ma l'ultima parola l'ha avuta il territorio (*i sindaci*) anche qui. Questa cosa prima non avveniva, c'era un approccio spesso più dirigista. Questo confronto continuo mette invece tutti quanti sullo stesso piano e fa riflettere sulle soluzioni da adottare. SNAI in qualche modo ha istituzionalizzato questa leale collaborazione tra i livelli di governo e l'ascolto che sono previsti dalla costituzione ma sono anche in gran parte disattesi.

Per quanto riguarda i problemi, c'è da dire che il livello locale è portatore di interessi locali. La difficoltà maggiore spesso è quella di indirizzare i sindaci verso azioni condivise. I nostri sindaci sono in grado di individuare priorità di area vasta, perché anche la riforma delle UTI e quella istituzionale che le ha sostituite, ha mantenuto comunque un livello di rappresentatività nell'assemblea, dove siedono i sindaci. I sindaci anche se non vogliono devono trovare priorità di area vasta e questo lavorare assieme è un esercizio che non è sempre facile. Localizzare gli interventi per esempio è spesso problematico.

11. Rispetto alla nuova programmazione come state tenendo conto delle lezioni apprese?

Innanzitutto ci sarà una nuova area, ovvero quella delle Valli del Natisone. Inoltre cercheremo di correggere alcuni errori di delimitazione territoriale che hanno viziato la passata programmazione. Il requisito associativo ha lasciato fuori qualcuno solo perché in quel momento non lo rispettava, ora vorremmo correggere la delimitazione perché ci siamo resi conto che la scelta che ha fatto la Regione nel 2000 di individuare delle aree omogenee non era a caso ma ci sono delle zone dove è giusto che quei comuni rimangano assieme e che trovino dei livelli istituzionali di governo che facilitino le azioni anche di miglioramento dei servizi. Il fatto che i Comuni siano tutti inseriti in una Comunità di montagna favorisce azioni di area vasta. Quindi proporremo al CTAI di inserire quei comuni nei territori già individuati. Nella passata programmazione soprattutto sui temi a regia regionale (quelli dei POR) abbiamo dovuto adeguare ad obiettivi dati i bandi alle esigenze locali dei territori. Questa volta invece siamo partiti dai territori individuando temi di sviluppo noti (connettività, filiere, strutture multiservizi, formazione operatori, agenzie di sviluppo etc.) che la parte tecnica ha elaborato ed ha trovato il consenso dei territori, che sono stati comunque consultati in molte occasioni. Poi come previsto dall'Accordo di Partenariato una volta che la Regione ha previsto i temi si lasciano aperte alcune porte come definito nell'Accordo di Partenariato perché i territori possano esprimere ulteriori bisogni che possono essere inseriti nei POR. Questo lo faremo dedicando risorse dell'AT dei POR a dei professionisti che assieme a noi faranno questa azione di scouting con i territori.

Intervistato

Stefania De Colle (SDC)

Federico Del Fabbro (FDF)

Regione Friuli Venezia Giulia

Funzionari – Coordinamento politiche per la montagna

Data: 16/06/2023

1. Il Servizio Coordinamento politiche per la montagna prima di SNAI era abituato a gestire fondi europei e a coordinarsi con le Autorità di Gestione dei Fondi Strutturali? Che tipo di competenza aveva il personale in forza al servizio lo era?

SDC | Io lavoro qui dal 2019, quindi non ho seguito la prima fase di aree interne. Però, sia nel 14-20 che prima, lavoravo all'Autorità di Gestione (AdG) del FESR. Ho visto le cose da un'altra angolazione diciamo. In ogni caso, il Servizio conosceva i fondi comunitari perché ha gestito misure sul FESR - penso ad esempio quelle per gli alberghi diffusi, anche se poi nella programmazione 14-20 è passata al servizio turismo - ed ha portato avanti in diverse programmazioni specifiche misure. O sul tema delle imprese ha gestito e gestisce i bandi in favore delle aree montane. In più, il Servizio ha gestito la Misura 19 del PSR che gestisce le SSL dei GAL. Quindi era già un Servizio abituato al mondo dei fondi comunitari. Quello che mancava era forse l'abitudine a lavorare su progetti integrati che prevede di integrare vari fondi per realizzare una strategia d'area. Durante l'avvio della scorsa programmazione, SNAI si è dovuta adeguare a come erano strutturati i PO. La SNAI prevedeva un percorso per definire progetti e strategie da inserire successivamente nei PO, tuttavia questa esigenza non collima con le esigenze dell'AdG e dei tempi di attuazione che devono essere rispettati. Purtroppo, da questo punto di vista, il calendario dell'attuazione dei PO e dei target di spesa è sempre molto pressante. Questo non permette una piena applicazione del metodo SNAI. Per la nuova programmazione però abbiamo avuto più tempo rispetto a quello che c'era stato in passato, quindi abbiamo fatto il possibile per lasciare spazi all'interno dei PO (in particolare OP 5 "Un'Europa vicina ai cittadini" ma non solo).

2. A suo avviso, ci sono stati dei cambiamenti organizzativi introdotti specificamente in ragione del ruolo di coordinatore della SNAI del Servizio politiche per la montagna?

SDC | Nel 2019, quando abbiamo avviato il percorso per la nuova programmazione, è stato creato formalmente - con Decreto del Direttore della Regione - un gruppo di coordinamento che comprendeva il nostro Servizio, le tre Autorità di Gestione coinvolte nella SNAI e che apriva alla possibilità di avere una geometria variabile a seconda delle tematiche. Al netto di questo riconoscimento formale però, questo gruppo di coordinamento non è partito come avrebbe potuto. Credo infatti che ci siamo riuniti troppo poco e sempre per prendere decisioni specifiche o contingenti, quando potrebbe diventare un luogo di dibattito e discussione.

Nel 2019 quindi in vista della nuova programmazione, costituito questo gruppo, abbiamo iniziato a fare degli incontri territoriali con l'intenzione di raccogliere alcuni temi generali - emersi dalle assemblee pubbliche aperte a vari soggetti (istituzionali e non) e che hanno avuto una buona partecipazione - di cui tenere conto nella costruzione dei nuovi PO. A supporto di questa azione avevamo l'AT del FESR, che abbiamo utilizzato anche per fare interviste ad attori locali che ritenevamo particolarmente rilevanti (sindaci, associazioni, imprenditori etc.). L'idea è stata quella di mettere insieme queste informazioni a quelle raccolte dal percorso di partenariato delle singole AdG, così da individuare delle tematiche che rappresentavano al meglio i fabbisogni e quindi i temi sui quali avrebbero lavorato i territori attraverso le strategie d'area. Poi c'è stata la pandemia che ha fermato questo percorso. In ogni caso, il lavoro ha interessato in maniera particolare il FESR. Con l'AdG FESR, come

con quella del FEASR, c'è una maggior capacità di dialogo. È un po' più complesso invece con l'AdG dell'FSE+, forse anche per una scarsa conoscenza nostra (o reciproca) rispetto ai meccanismi di funzionamento del fondo. Siamo però riusciti in questo modo a ritagliarci uno spazio molto consistente sui PO, che spesso esula dall'OP 5 in quanto abbiamo individuato riserve su tutti gli OP. Anche in termini di risorse finanziarie quindi, il FESR riserva con il cod. 08 (che significa ITI, ovvero aree interne) quasi 45 M€ per aree interne su un programma da 360 M€. Gli altri programmi su aree interne riservano rispettivamente 2 M€ il FEASR e 4,5 M€ l'FSE+.

Rispetto a questo è importante notare che il nostro Servizio per anni è stato un servizio autonomo, che rispondeva direttamente alla presidenza, aspetto che garantiva di occuparsi trasversalmente di montagna in quanto tutte le politiche settoriali venivano di volta in volta declinate sugli aspetti concernenti quei territori. In realtà però il Servizio è passato all'Ambiente, poi al Segretariato generale e ora all'Agricoltura. Questo fa perdere un po' di forza al Servizio e al ruolo che può avere, perché diventa parte di una direzione quindi con una sorta di declinazione settoriale. Al netto di questo aspetto comunque, con alcune AdG come dicevo i rapporti sono più intensi, anche per ragioni di prossimità. L'AdG del FESR è incardinata nel servizio Gestione fondi comunitari della Direzione finanze, quella dell'FSE+ è alla Direzione lavoro, ricerca e formazione, mentre quella del FEASR è nella Direzione agricoltura, che è la stessa del nostro Servizio. Noi, però, ci troviamo all'interno di questa direzione un po' accidentalmente.

3. Esistevano in passato o esistono ora misure per le aree interne al di fuori della strategia o finanziamenti simili (individuazione di aree target attraverso analisi di indicatori)?

FDF | Sì, per esempio è stato fatto un fondo integrativo per i comuni che non sono rientrati in SNAI destinato a interventi per istruzione, sanità e trasporti. Questi interventi sono di natura regionale, ma riprendono i temi che finanziava la Legge di Stabilità nelle aree interne. Sono però integrativi ai contributi SNAI e in alcuni casi si rivolgono ai territori che non sono stati ricompresi nella Strategia anche se classificati le aree interne. Anche nella programmazione 14-20 erano state stanziati risorse per aree che non erano state incluse, si pensi all'area Natisone, ora inserita nella SNAI. In qualche modo, la Regione l'ha considerata una area interna regionale e ha stanziato delle risorse per progetti su quei territori, che però non sono stati finanziati attraverso una Strategia d'area ma si è ragionato più per comune e per singoli progetti, non per coalizioni locali.

4. I finanziamenti delle aree hanno riguardato sia singoli progetti (investimenti diretti) ma anche per bandi redistributivi? A chi erano rivolti e come si relazionano con le Strategie d'area?

SDC | Se parliamo del passato, per quanto riguarda i fondi comunitari e in particolare il FESR ci sono state esclusivamente procedure distributive (bandi aperti rivolti alle aree).

Da un lato ci sono stati bandi rivolti ai comuni che facevano parte delle aree progetto, dall'altro rivolti agli operatori economici e imprese che. Per quanto riguarda questa ultime, l'esperienza dell'area pilota dell'Alta Carnia è rilevante, soprattutto nel confronto con quanto fatto dalle altre due aree. Diciamo anche che in qualità di area pilota, l'Alta Carnia è stata molto attenzionata da parte del CTAI (anche oltre la Strategia...Barca ci è venuto in ferie per esempio). Assieme alla coalizione dei sindaci in quel caso i bandi che si rivolgevano alle imprese sono stati ristretti ad alcune specifici settori (es. solo imprese appartenenti al legno e dell'agro-alimentare) sulla base delle vocazioni del territorio individuati appunto con i sindaci, in linea con quanto prevedeva l'impianto della SNAI. Sulle altre aree, dove questo processo non è stato così affinato, i criteri di finanziamento sono stati allargati. La vocazione territoriale è stato un criterio premiale, non un requisito. Quindi c'è stato un allentamento dei principi della Strategia, perché non abbiamo lavorato specificatamente sulle vocazioni. Detto questo, nell'area dell'Alta Carnia, dove erano stati individuati i settori si è speso tutto ma a fronte di poche domande. Si sono riuscite a coprire le risorse impegnate senza eccederle. Mentre nelle altre aree (ad esempio quella delle Dolomiti Friulane) sono arrivate tantissime domande, proprio perché non c'erano criteri stringenti. Se inizialmente su quella misura erano stanziati 1,4 M€, per poter scorrere la graduatoria e finanziare tutti siamo arrivati ad impegnare 4 M€. È chiaro che un bando del genere è appetibile, ma non ha una vera logica di orientamento al territorio perché non si erano individuati settori specifici. Le AdG però su questo aspetto non possono offrire supporto, perché appunto devono rispettare quanto previsto dal Performance Framework e quindi sono interessate a generare spesa.

Dal punto di vista degli investimenti pubblici, invece, il FESR interveniva anche sull'efficientamento energetico di edifici pubblici. Su questo si è fatto un bando regionale rivolto a tutti i comuni con una riserva specifica dedicata alle aree interne. Anche in questa programmazione, secondo me la logica di SNAI dovrebbe essere un'altra. Nel momento in cui si interviene sul pubblico, attraverso la distribuzione di risorse a bando si mettono in competizione i territori, quando invece dovrebbe essere la coalizione locale a lavorare per definire le priorità di intervento (motivandole e legittimandone la scelta) al fine di individuare gli interventi. La Regione dovrebbe finanziare quelle scelte del territorio sulla base del lavoro della coalizione locale. Mentre attraverso i bandi disincentivi la costituzione di una coalizione, anche perché in quel caso più comuni potevano fare domanda singolarmente, anche se appartenenti alla stessa area progetto.

In questa programmazione avremmo comunque bandi per le imprese, in cui nella definizione dei PO non abbiamo messo dettagli specifici con la volontà di definirli poi, quando avremo fatto il lavoro con i territori. L'obiettivo è quello di destinare le risorse agli OE tenendo il criterio dei settori e degli ambiti di intervento definiti dal territorio, che si è rivelato un approccio valido. Questo è quello che abbiamo fatto sul FESR almeno, per una linea che sta fuori dall'OP 5. Per quanto riguarda gli altri PO, nella nuova programmazione l'intenzione è quella di lavorare con la coalizione locale e anche nel caso di bandi rivolti a singole amministrazioni verrà chiesta evidenza della pertinenza tra l'investimento puntuale e la Strategia d'area.

5. Un altro tema rilevante, qui rispetto al livello locale, è il ruolo che hanno svolto i GAL nelle singole aree progetto del FVG. Quello di intervenire su aree dove fossero già presenti GAL - peraltro confermata anche dalla nuova area progetto - è stata una scelta dettata da quali esigenze?

SDC | Il ruolo dei GAL è stato molto diverso da area ad area. La situazione dei GAL in FVG non è proprio allineata alla loro mission, almeno da quella riconosciutagli dall'UE. Intendo dire che probabilmente non svolgono appieno il ruolo di animatore territoriale che potrebbero svolgere. Nella nostra Regione si occupano molto di più di gestione amministrativa di progetti - in qualche modo si comportano come un'altra PA. C'è da dire che in parte perché sono costretti a farlo in quanto gestiscono il Leader e la quota della Misura 19 del PSR. Io credo che purtroppo l'attività dei GAL si limiti a quello. E anche per quanto riguarda SNAI, i GAL vi rientrano per la quota parte della Misura 19 del PSR che è rientrata nelle Strategie. Questa parte è quella gestita dai GAL, il resto è a regia regionale (nel caso dei bandi con riserve) o a regia locale nel caso di progetti puntuali.

FDF | Anche su questo ci sono state delle criticità. In alcuni casi infatti sono state duplicate delle azioni solo per rispondere ad un'esigenza amministrativa. Intendo dire, per esempio, che sono stati fatti bandi sostanzialmente identici e rivolti alla stessa platea, uno rientrante nella SNAI e uno invece no. Però i singoli comuni appartenenti alle aree progetto - o gli operatori economici a seconda del bando - potevano rispondere all'uno o all'altro bando.

Detto questo, tutte le nostre aree sono aree in cui sono presenti GAL. Però, credo che in nessun caso ci sia una coincidenza tra area GAL e Area progetto. Il discorso vale anche per le aree della Comunità Montana. Questa mancata coincidenza ovviamente ingenera alcuni problemi.

6. Che ruolo hanno svolto invece le UTI?

SDC | La prima cosa rilevante è che alla base c'è la scelta della nostra regione - a livello politico - di costruire le aree progetto nel territorio montano. Per quanto riguarda il ruolo delle UTI prima, ora della Comunità di Montagna, è stato spesso quello di "partner tecnico". Non proprio di assistenza tecnica, ma hanno messo a disposizione personale per diverse esigenze che sono emerse nel corso dell'attuazione. L'Alta Carnia per esempio nella sua strategia non aveva previsto misure di AT, quindi l'UTI prima e la Comunità di Montagna poi ha messo a disposizione il proprio personale. Le altre strategie avevano invece inserito anche quote di AT e quindi hanno assunto una persona per il coordinamento e la segreteria. Nel caso dell'UTI Dolomiti Friulane, quando è stata soppressa sono nate due diverse comunità di montagna. In quel caso, per ovviare a questo problema, le risorse e l'AT sono state affidate al GAL di riferimento che ricomprende l'area progetto.

7. Per quanto riguarda l'AT, nella prima fase della SNAI a livello regionale non ne avevate ed è stato svolto tutto il lavoro dal vostro Servizio e dal CTAI. Per la nuova programmazione avete invece deciso di avvalervi di una assistenza tecnica. Come mai? Quali funzioni credete possa aiutarvi a svolgere?

SDC | Noi abbiamo incaricato una società esterna per condurre un processo partecipativo su tutte e 4 le aree finanziata dall'AT del FESR. La società ha presentato un'offerta tecnica che è stata valutata dall'Università, e prevedeva una metodologia specifica da seguire per arrivare alla definizione delle Strategie. Noi avevamo chiaro di non avere le competenze per portare avanti un processo partecipativo "vero" e il ruolo del CTAI rispetto alla prima fase - alla scorsa programmazione - è molto diverso, non c'è più un accompagnamento sostanziale dei territori. In ogni caso, si fa molta fatica anche nelle amministrazioni regionali e locali a lavorare in maniera diversa da come sono abituati. Spesso il coinvolgimento del "territorio" coincide con gli attori istituzionali. Per esempio, anche le coalizioni locali non parlano per mezzo del sindaco capofila ma cercano di relazionarsi direttamente con noi come singoli comuni, non come aggregazione. La metodologia presentata dalla società che ha poi vinto la gara per l'AT teneva in conto questi aspetti e prevedeva due tipi diversi di incontri: alcuni di taglio istituzionale, ma altri in cui i sindaci erano chiamati a partecipare in qualità di cittadini. Ci sono comunque una serie di difficoltà, perché la loro metodologia non collima con i tempi dei fondi strutturali. Nel senso che, per esempio, ci sono bandi che devono uscire entro una certa data per l'AdG mentre il percorso partecipativo volto a far emergere le priorità locali e a condividerle richiederebbe più tempo. Poi questa AT porterà avanti anche la definizione delle schede progetto per le vecchie aree e per la nuova la definizione della Strategia d'area.

C'è infine un'altra parte dell'AT, stiamo definendo ora il bando di gara, che sarà finanziata dal FSE+. Noi avremmo voluto finanziare sull'FSE+ un progetto articolato di *capacity building* amministrativo, ma non ci sono state le condizioni per poterlo fare. Si è quindi allocato una certa somma dell'AT per impostare i lavori in fase di attuazione in termini di coaching e accompagnamento. La speranza è riuscire a ricavare altre risorse per metterle assieme a queste per fare un lavoro più qualitativo, altrimenti il rischio è mettere a disposizione delle aree due persone per fare i rendiconti, che va bene ma non è sufficiente.

8. Nella nuova programmazione è stata inserita una sola nuova area e si è scelto di riparametrare aree già coinvolte nella SNAI. Come mai? Ci sono territori interni non coinvolti da questo genere di programmi?

SDC | La quarta area doveva essere un'area progetto fin dall'inizio, già dalla passata programmazione, ma che non era stata a suo tempo ritenuta pronta a partecipare e si correva il rischio di incorrere in un fallimento. Però le condizioni oggi sono cambiate e questo ha permesso la candidatura in questa programmazione.

Rispetto alla perimetrazione delle altre aree, ci sono ragioni specifiche:

- Nell'area progetto delle Dolomiti, nella passata programmazione sono rimasti fuori comuni che avevano i criteri per essere eligibili ma mancavano del pre-requisito associativo. Ciò ha generato malumori e conflitti non tanto perché si incrinava la forma della coalizione locale consolidata, ma perché diventa più ampia la platea dei destinatari e quindi minori le risorse per singoli comuni;
- Nell'Alta Carnia c'è stato invece un suggerimento anche da parte del CTAI, nel senso che con la nuova mappatura altri 4 comuni sono stati individuati come interni (oltre al Comune di Sappada, che nel frattempo era entrato stato ricompreso in FVG e non più nel Veneto). Sono comunque rimasti fuori alcuni comuni, che però verranno inclusi nei fondi regionali.

9. Quali sono le principali differenze di metodo nell'attuazione della SNAI tra la passata programmazione e la nuova? Al netto dell'AT, il vostro assetto organizzativo e di governance (dal punto di vista regionale) è rimasto lo stesso?

SDC | Nella prima fase il CTAI è stato presente e vicino ad un'area in particolare perché si erano create dinamiche relazionali buone (l'Alta Carnia). Sulle altre ci sono state un paio di visite del Comitato ma più è andata avanti la SNAI, più il rapporto è diventato formale. Con la nuova programmazione - come tuttora - c'è un'assenza del CTAI. Stiamo aspettando due linee guida (governance e associazionismo) che c'è stato detto che sarebbero state le prime ad uscire. Noi abbiamo partecipato alle riunioni del Comitato (2 o 3 negli ultimi due anni), ma nel passaggio dalla vecchia alla nuova programmazione si è percepito che qualcosa era cambiato. Diciamo che questa nuova fase è stata molto parca di informazioni. La questione delle risorse statali (i 3,4 M€), per esempio...che fossero destinate solamente alle nuove aree, non era chiara. Non lo sapevamo. Nella programmazione 21-27 saranno finanziate con fondi della Legge di Stabilità solo le nuove aree, mentre le vecchie avranno in dotazione circa 300k€ dalla Stato. Per queste, alle vecchie aree è stata chiesta una scheda progetto o di spenderli su progetti già avviati.

C'è da dire che al momento non abbiamo un raccordo con l'Agenzia per la Coesione Territoriale, forse anche perché sono molto presi con il PNRR. Per esempio abbiamo presentato delle varianti ai progetti, che necessitano la loro approvazione, che sono ferme da più di un anno. Poi non è chiaro se il CTAI, o qualsiasi altro soggetto che lo sostituirà, farà attività sulle nuove aree.

Le ultime relazioni con il CTAI le avevamo nella persona di Sabrina Lucatelli. Adesso in effetti io non so più se mi sto relazionando con il CTAI o solamente con l'Agenzia per la Coesione. Non è chiaro se l'Agenzia è un pezzo del CTAI e si esprima a suo nome o meno. Quando è uscita la delibera CIPESS del 2022, il ruolo del CTAI sembrava ben saldo, però poi non si è mai sostanzialmente. L'impressione è che il CTAI esista ancora perché nessuno ci ha detto che non esiste, ma come si sostanzia non lo sappiamo.

10. Il PNRR, così come altri decreti, negli ultimi anni hanno destinato risorse (a bando, ripartizione di fondo etc.) per le aree interne. Dal vostro punto di vista, rispetto al metodo portato avanti da SNAI nella prima fase, quanto è rimasto? In quale modo avete operato (quando avete avuto un ruolo) per l'allocazione di queste risorse?

SDC | Sia sulla viabilità che su prevenzione incendi si è lavorato condividendo le scelte con i territori. C'è stato questo riparto per Regione (o per area interna in alcuni casi) e noi abbiamo raccolto proposte dai sindaci così da evitare il bando e la messa in competizione dei comuni. Non è la metodologia SNAI ovviamente, ma c'è un processo congiunto di definizione dei progetti tra i diversi livelli di governo che prima non c'era. Questi decreti individuavano però come destinatari le aree progetto.

Sul PNRR invece, meno bene. Da un lato perché il PNRR dal Servizio montagna non è proprio passato, c'è stato anche il fondo progettazione per sostenere i comuni etc. Però c'è stata un po' di confusione a livello centrale. I bandi che hanno finanziato i comuni in alcuni casi si rivolgevano al target aree interne ma intese come classificazione ISTAT, non come coalizioni locali (farmacie rurali per es.). Veniva quindi meno la metodologia iniziale di SNAI.

È un peccato che il nostro Servizio non si è fatto avanti nella gestione del bando borghi (PNRR) per esempio, perché ha finanziato progetti portati avanti da gruppi di comuni che sono all'interno delle coalizioni aree interne e di cui noi come Servizio non sapevamo nulla. Quindi questa cosa, secondo me, non era la situazione ideale. La difficoltà è quella di portare le coalizioni a lavorare come territorio ed effettuare il coordinamento di queste politiche cercando di lavorare facendole convergere, quindi senza creare sovrapposizioni. Senza un solido coordinamento diventa più difficile. Questo anche in ragione dei tempi che ci sono stati, soprattutto per il PNRR.

Quando è stata presentata SNAI da Barca, dalla Lucatelli etc. c'era sempre questa specie di motto: vi diamo risorse per potenziare i servizi con l'intenzione che poi queste diventino delle politiche strutturali. Noi in questo momento dove arrivano risorse da ogni parte (PNRR, Fondi SIE, fondi regionali etc.) ma non siamo in grado di investire sui servizi. Uno dei progetti che ha avuto più successo è un asilo nido in un comune marginale, ma quando sono finiti i soldi della LS poi è finito l'asilo. Come si possono rendere strutturali queste politiche? I territori si sentono un po' frustrati su questo.

Progetto grafico di:
Simone Agosti e Laura Sartori
Stampato su carta riciclata: **300g/120g**
Carattere tipografico: **Neue Haas Grotesk**

