

## **AREE INTERNE E AREE PERIFERICHE NELLA PROSPETTIVA DELLA PROGRAMMAZIONE EUROPEA 2021- 2027**

*Cosa ci insegna la prima stagione della Strategia Nazionale per le Aree Interne in Emilia Romagna. –*

*Intervento di Giampiero Lupatelli alla Conferenza Regionale UNCEM*

### *EXECUTIVE SUMMARY*

*L'intervento si interroga su alcune criticità emerse nel corso della attuazione della Strategia nazionale per le Aree Interne considerandole dal punto di vista della Strategia d'area per l'Appennino Emiliano e, interpretandole in funzione dei possibili ulteriori sviluppi della SNAI.*

*In questa prospettiva assumono particolare rilievo le nuove possibili condizioni di scenario che vengono delineate dalla "Agenda per le aree rurali, montane e periferiche" proposta dalla risoluzione del Parlamento Europeo del 3 ottobre 2018.*

*In particolare l'intervento tratta delle questioni relative:*

- al percorso di generalizzazione della politica all'intero contesto territoriale della montagna (paragrafo 1);*
- alla esigenza di articolazione dei sistemi di regolamentazione in funzione degli specifici caratteri dei territori montani oltre la logica di deroghe puntuali (paragrafo 2);*
- alle evidenti esigenze di semplificazione del processo di costruzione delle Strategie d'Area (paragrafo 3);*
- alla opportunità di meglio focalizzare le politiche di merito della strategia nell'orizzonte della sostenibilità ambientale oltre che sociale (paragrafo 4);*
- a considerazioni in merito alle geografie della politica (paragrafo 5).*

*In conclusione l'intervento si interroga sulla collocazione delle Strategie d'Area entro un più generale quadro di riferimento strategico di programmazione dei sistemi locali.*

### **§.0. Le motivazioni di queste note**

Con la sottoscrizione dell'Accordo di Programma Quadro per la attuazione della Strategia Nazionale delle Aree Interne (SNAI) per l'Area Pilota dell'Appennino Emiliano che ci assicurano avverrà in queste prossime ore, possiamo affermare che in Emilia Romagna è finalmente giunta a compimento la fase di avvio e sperimentazione della SNAI.

Sperimentazione emiliana che per le note vicende istituzionali è partita in ritardo e che si è avviata con qualche esitazione ma che ha saputo poi dispiegarsi con ampiezza ed efficacia, nella tradizione di efficienza e solidità che è propria della tradizione amministrativa della nostra Regione e dei nostri Enti Locali)

È allora questo il momento giusto per sottoporre l'esperienza condotta al vaglio critico di una discussione ampia e approfondita che ci consenta di affrontare con maggior chiarezza di visione e con ancor più forte determinazione operativa le prossime stagioni che ci vedranno impegnati in politiche di sviluppo locale, a partire dalla ormai prossima tornata di bilancio e programmazione europea per il periodo 2021-2027.

Gli appunti che propongo di seguito sono una prima traccia di considerazioni che ritraggo innanzitutto dalla esperienza concretamente maturata sul campo, nella costruzione della Strategia d'Area per la Montagna del Latte nell'Area Pilota dell'Appennino Emiliano, unitamente a qualche riflessione più generale per le quali mi sono potuto avvalere del confronto con esperienze maturate in altre Regioni e di un'assidua partecipazione al dibattito nazionale.

Li raggruppo sotto cinque rubriche che attengono rispettivamente alla scala di applicazione, al tema delle regole, alla complessità delle procedure, alla focalizzazione tematica della strategia e, da ultimo, a qualche considerazione sulle geografie che una più matura assimilazione della politica nel panorama programmatico nazionale potrebbe consentire di affrontare con qualche maggiore elasticità.

Sono considerazioni che vi propongo di leggere nella prospettiva ormai imminente della prossima stagione di programmazione europea 2021-2027 anche alla luce della Risoluzione che il Parlamento Europeo ha approvato lo scorso 3 ottobre *“su come affrontare le esigenze specifiche delle zone rurali, montane e periferiche.”*

Se alcune affermazioni di questa risoluzione come il riconoscimento de *“l’importanza delle zone rurali, montane e periferiche per realizzare uno sviluppo territoriale equilibrato”*, o l’affermazione dell’esigenza fondamentale di *“promuovere lo sviluppo locale per stabilizzare e compensare le tendenze negative sui mercati locali”* o di *“coordinare le politiche dell’UE”* o ancora di realizzare *“investimenti volti a integrare le zone rurali, montane e periferiche in tutte le politiche al fine di realizzare le priorità dell’Unione”*, confermano orientamenti già consolidati nel lessico e nella pratica delle politiche europee, altri punti propongono reali elementi di novità.

È il caso della proposta di una *“Agenda dell’UE per le zone rurali, montane e periferiche ... in linea con l’Agenda urbana per l’Europa”* e della previsione che questa includa *“un quadro strategico per lo sviluppo di tali zone”*.

Assumere questa nuova considerazione europea della dimensione strategica che le politiche per i territori montani (rurali e periferici) devono assumere ci è utile anche per tentare, dal nostro punto di vista, un primo bilancio della SNAI ed esplorare la prospettiva verso la quale ci stiamo incamminando.

### **§.1. Universalità della politica**

La prima considerazione riguarda l’esigenza inderogabile di passare da una stagione di sperimentazione necessariamente *“selettiva”* ad una stagione di applicazione *“universale”* della SNAI.

La SNAI ha ricevuto critiche importanti, anche nella nostra regione, perché nella sua prima stagione ha escluso territori sicuramente ascrivibili al novero delle Aree Interne.

La esclusione di territori *“meno pronti”* a cogliere l’opportunità della SNAI o anche meno convinti delle sue potenzialità è stata sicuramente estesa e significativa.

Oggi esistono certamente le condizioni per non riproporre approcci selettivi (e dunque escludenti) e tanto meno le ragioni di questa scelta potrebbero essere ricondotte alla ristrettezza delle dotazioni umane e strumentali con cui la politica è stata sin qui agita, soprattutto in sede nazionale.

Si dirà oltre della opportunità di rivedere il processo di implementazione della politica che ha mostrato complessità e durata comunque eccessive.

Si deve comunque ritenere che nel riproporre la esperienza di programmazione estendendola alla generalità delle Aree Interne si possa – in termini di principio, almeno – contare oggi sul percorso già condotto lungo una “curva di apprendimento” che ha superato il tratto più impervio e potrà contare nel suo sviluppo su economie di scala e di raggio di azione di portata significativa.

Condizioni entrambe idonee a rendere concretamente praticabile una applicazione della SNAI che nella sua proiezione universalista potrebbe venire estesa a un numero di realtà territoriali almeno due o tre volte più ampio di quello delle realtà coinvolte nella prima sperimentazione e, dunque, a coprire l’intero arco della montagna emiliano-romagnola.

## ***§.2 Sperimentazioni e deroghe***

Dalla prospettiva di “universalizzazione” della politica discende direttamente l’esigenza di affrontare con coraggio quello che è stato uno degli aspetti più critici della vicenda SNAI. Tra le aspettative incoraggiate dalla SNAI sicuramente ha avuto grande attenzione la possibilità (paventata in più di una sede) di consentire alla Strategia di intervenire sul sistema regolamentare per piegare formulazioni astratte e generali a esigenze del tutto peculiari come sono quelli delle aree interne, in primo luogo quelle connesse alla rarefazione degli insediamenti e dunque ai “piccoli numeri” con cui qui occorre gestire in termini strutturalmente differenti l’offerta di servizi.

Spesso tuttavia, criticità di varia natura sono state affrontate con i Ministeri solo nella logica “eccezionale” e puntuale della deroga. Talvolta si è addirittura assistito alla rinuncia preventiva come forma di auto-censura rispetto a opzioni pur importanti ma impraticabili con la normativa vigente. Non sempre è stato possibile, ad esempio, far pesare le previsioni demografiche in relazione alla implementazione delle azioni previste dalle strategie d’area per rompere la spirale perversa tra contrazione della popolazione e contrazione servizi da cui una ulteriore contrazione della popolazione.

Alla luce di quanto è maturato nella sperimentazione è possibile oggi definire un approccio “normativa” tipico delle aree interne superando una situazione che oggi poggia tutto sull’Accordo di Partenariato e su documenti di indirizzo che non rappresentano una indicazione realmente vincolante per le diverse burocrazie chiamate in causa.

### **§.3.Semplificazione del processo**

Il processo di costruzione della Strategia d'Area si è mostrato decisamente più complesso e ha richiesto tempi più ampi di quelli preventivati. Già in corso d'opera sono stati operati alcuni aggiustamenti nella direzione della semplificazione del processo e altri si renderanno necessari nel suo sviluppo. Sviluppo che dovrà tuttavia considerare anche l'opportunità di interventi più radicali.

Nella prospettiva di una applicazione su più ampia scala della SNAI la decisione che si prospetta per inserire - alla luce dell'esperienza - un qualche tratto di semplificazione più radicale si pone oggi sostanzialmente tra la scelta di intervenire sulla dimensione "istituzionale" piuttosto che su quella "procedurale" del processo di implementazione.

Una semplificazione "istituzionale" del modello praticato correrebbe il rischio di rinunciare (o comunque di comprimere significativamente) una delle innovazioni più forti proposte dalla SNAI con la sua originale *governance multi-livello*; una innovazione che ha coinvolto direttamente - ma non sempre adeguatamente - le Amministrazioni Centrali dello Stato nella messa a punto delle singole progettualità d'area.

Una direzione di semplificazione "procedurale" si potrebbe invece muovere puntando ad accorciare una articolazione del percorso decisionale che si è sin qui snodato in cinque momenti: Candidatura/individuazione; Bozza di Strategia; Preliminare di Strategia; Strategia; Accordo di Programma Quadro; una ragionevole ipotesi potrebbe guardare alla ridefinizione del percorso scandita in tre momenti con una fusione dei primi due (Candidatura/ Bozza) e degli ultimi due (Strategia/APQ).

La prima delle due sovrapposizioni chiama le Regioni ad approcci programmatici seri che danno spazio all'Ascolto delle istanze propositive (Bozze di Strategia) e agli approcci partecipativi sviluppati dal basso per la identificazione delle aree, salvo garantire ex post una copertura efficace e generale.

La seconda affronta uno degli aspetti più critici della governance attuale dove a livello nazionale il "promotore" della strategia non ha vere e proprie responsabilità sull'attuazione mentre in caso di fallimento all'Agenzia che sovrintende l'attuazione è comunque possibile "scaricare" la responsabilità sul promotore.

Non è detto che lo strumento della attuazione sia necessariamente l'APQ, peraltro nella forma *light* con cui è stato interpretato nella SNAI. Certo è che la condizione di fattibilità attuativa deve valere fin dalle prime mosse e trovare tutti corresponsabili.

#### **§.4. I contenuti di merito della Strategia**

Sotto il profilo dei contenuti di merito la questione che pare quanto mai opportuno segnalare riguarda una evoluzione del campo tematico della Strategia volta a favorire una sua estensione riguardo ai temi della sostenibilità, ambientale ma anche sociale.

Evoluzione che potrebbe rappresentare anche il veicolo attraverso il quale la SNAI potrebbe realizzare anche un suo più stabile radicamento nel corpo delle politiche territoriali.

Si tratta per questo di portare la attenzione della SNAI non solo sui *deficit* di dotazione (di servizi di cittadinanza) o sui ritardi (dei percorsi di sviluppo locale), dunque su caratteri per cui le aree interne si caratterizzano per i loro limiti che caratterizzano queste aree, *“distanti da grandi centri di agglomerazione e di servizio e con traiettorie di sviluppo instabili”*, secondo la felice definizione che si è voluta dare già nel momento di impostazione e avvio della Strategia.

Piuttosto si tratta di puntare in maniera più convinta su quello che è invece il potenziale originale e la prospettiva unica che queste aree portano in dote. Le ragioni per cui queste aree sono *“tuttavia dotate di risorse che mancano alle aree centrali”*, sempre per richiamare la fondamentale affermazione da cui la SNAI trae avvio.

Queste risorse sono innanzitutto quelle che riguardano la dotazione di capitale naturale e dunque le potenzialità che si potrebbero esprimere attraverso il riconoscimento e la emersione dei servizi eco-sistemici che la crescente attenzione internazionale sui temi dello sviluppo sostenibile e della economia circolare portano in tutta evidenza.

Sono anche quelle – pur meno lineari e integre – che riguardano le residue dotazioni di capitale sociale come mostra con assoluta evidenza la vicenda delle cooperative di comunità e l'interesse sempre più ampio che si è raccolto attorno a questa singolare forma di innovazione sociale che proprio sul terreno delle Aree Interne ha trovato il suo primo innesco e un fertile terreno di coltura.

### **§.5. Revisione delle geografie.**

Il passaggio da una dimensione “sperimentale” ad una applicazione “universale” della politica per le Aree Interne all’intero territorio montano richiede anche una qualche riconsiderazione delle geografie su cui si è poggiata la rappresentazione tematica della SNAI per operare la individuazione delle aree pilota attraverso la quale la Strategia ha poi operato.

Una riconsiderazione degli esiti che dovrà necessariamente riguardare anche gli approcci analitici che li hanno generati.

Una riconsiderazione necessaria anche per consentire una declinazione più “matura” e più convincente della individuazione territoriale che potrà così risultare meno costretta a ricorrere a quelli che a volte sono parsi meri artifici procedurali.

Soluzioni “provvisorie” come quelle ricercate nel rapporto tra Area Progetto e Area Strategia, ad esempio, hanno anche dato luogo nei territori interessati a qualche fraintendimento e insoddisfazione, in particolare sotto il profilo della equità socio-spaziale.

Se ci limitiamo intanto alla classificazione operata per il territorio dell’Emilia Romagna le due “anomalie” da considerare riguardano essenzialmente due luoghi:

- a) il mancato riconoscimento di una propria identità all’Appennino parmense dovuta alla impropria “sopravvalutazione” del ruolo di “polo urbano” del comune di Borgo Val di Taro (mentre vengono considerate come “aree periferiche” centri montani di rango non inferiore, come Castelnovo né Monti e Pavullo nel Frignano), esito di una “troppo elementare” considerazione della dotazione di servizi (presenza di una stazione ferroviaria “silver”), e
- b) la relativa “sopravvalutazione” delle condizioni di perifericità del Delta Ferrarese, pure non trascurabili nel panorama regionale; che peraltro risulterebbe sicuramente meno impattante in un contesto di estensione della politica alla generalità dei territori montani.

Anche in un profilo che ne veda l’estensione all’intero territorio montano sembra peraltro utile salvaguardare un approccio alla implementazione “dal basso” della Strategia a partire da contesti di cooperazione istituzionale tra territori che vogliono percorrere un sentiero di sviluppo condiviso.

## **§. 6 In conclusione**

Non da ultimo resta da considerare come le Strategie d'Area, tanto più in una loro formulazione generalizzata, debbano essere comunque considerate come parte di una ancor più ampia Agenda Strategica che ciascuna area elabora per conservare una visione davvero generale del percorso intrapreso.

Per quanto ampia sia stata la portata del campo di intervento della SNAI - e qui la considerazione congiunta di servizi di cittadinanza e di progetti di sviluppo locale e la parallela convergenza di risorse *ordinarie* della Legge di Stabilità e quelle dei Fondi SIE è stata sicuramente uno delle innovazioni più significative- c'è sempre un *resto programmatico*, che non è stato possibile ricondurre alle logiche comunque specifiche e ai vincoli comunque ineludibili della SNAI.

Un resto che sarebbe sbagliato escludere dalla attenzione e dalla rappresentazione che il Sistema Locale da di se; e che la sua semplice inclusione nella rubrica dei "progetti di contesto" della Strategia confina in uno sfondo di scarso valore politico-programmatico.

Tanto più se si ritiene che una ripresa di protagonismo e di coesione istituzionale dei Sistemi Locali rappresenti un "prodotto congiunto" niente affatto secondario della Strategia.

*Bologna 26 ottobre 2018*