

UNA NUOVA TERRITORIALIZZAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE: TRA
POLITICHE DI GESTIONE E POLITICHE DI SVILUPPO.

Piergiuseppe PONTRANDOLFI¹, Antonella CARTOLANO²

SOMMARIO

Attraverso il binomio spazi di gestione – spazi progettuali il paper indaga sulla relazione tra politiche di sviluppo dei territori e gestione associata dei servizi.

L'obiettivo è quello di adoperare una riflessione sulla possibilità di sperimentare ed individuare morfologie sovracomunali capaci di gestire, programmare e pianificare strategicamente le politiche di sviluppo per il proprio territorio prestando particolare attenzione ai servizi essenziali che, come sancito di recente nella strategia Aree Interne, divengono la preconditione a qualsiasi politica di sviluppo.

In questi processi la determinazione fisica degli ambiti sovracomunali a cui riferirsi e la prefigurazione di un quadro di coerenza spaziale, tra i diversi strumenti e le molteplici interpretazioni e letture territoriali che hanno avuto ad oggetto lo spazio sovracomunale, assumono un ruolo centrale di cui il paper ne prova a restituire dei cenni, in particolare prestando attenzione all'iter di definizione dei territori di intervento nell'ambito della recente strategia Aree interne.

¹ Dipartimento delle Culture Europee e del Mediterraneo (DICEM), Università degli Studi della Basilicata, via Lazazzera, 75100, Matera, e-mail: piergiuseppe.pontrandolfi@gmail.com.

² Dottore di Ricerca in Cities and Landscapes: Architecture, Archaeology, Cultural Heritage, History and Resources, Università degli studi della Basilicata, via Lazazzera, 75100, Matera, e-mail: antonellacartolano@libero.it.

1. Introduzione

Alcuna politica o strategia di sviluppo può avere lunga prospettiva se legata esclusivamente ad estemporanee forme di finanziamento. L'assenza di una vision che, con forme strutturate e con forti contenuti strategici, approfondisca tutti gli aspetti da cui dipende la stabilizzazione ed il radicamento delle politiche di sviluppo, ha contribuito all'insuccesso delle passate azioni di programmazione/pianificazione rivolte ai territori. Comprendere i prerequisiti necessari affinché le politiche possano prendere forma stabile nei territori è esso stesso passaggio strategico. Negli ultimi anni, però, sempre più spesso è stata prestata attenzione alle attività di monitoraggio e valutazione degli effetti delle politiche sui territori e, al contrario, di meno si è parlato delle pre-condizioni propedeutiche all'attuazione delle politiche, capaci di sostenere i risultati auspicati.

Un'inversione di approccio appare essere determinato dalla Strategia Aree Interne per il ciclo di programmazione 2014-2020. Prima di tutto è da sottolineare come l'organizzazione spaziale del territorio italiano, caratterizzata da una preponderanza di piccoli centri che, in molti casi, offrono una limitata accessibilità ai servizi, diviene una chiave strategica di intervento prioritario per il rilancio dell'intero paese; con ciò lo spazio sovracomunale e le sue forme di governance trovano un ulteriore momento di rafforzamento nel panorama nazionale. In secondo luogo è da evidenziare come la Strategia trovi attuazione mediante due classi di azioni; il primo gruppo di azioni è rivolto al bisogno di dare risposta alle precondizioni per lo sviluppo locale ovvero sono ritenute tali le attività che mirano all'adeguamento della qualità e quantità dei servizi essenziali (nello specifico sono contemplati i tre servizi essenziali: salute, istruzione e mobilità). Solo rispondendo preliminarmente a questi bisogni e sulla base del soddisfacimento di queste condizioni che si può dare il via al secondo gruppo di azioni ovvero quelle rivolte all'implementazione delle politiche di sviluppo locale.

Una forte innovazione metodologica che, da una parte, rinvigorisce l'importanza di agire alla scala sovracomunale e dall'altra lega alle strategie e alle politiche dello sviluppo locale l'attivazione di processi capaci di garantire, propedeuticamente e parallelamente, una gestione ottimale di alcuni servizi essenziali, la cui esistenza e la cui corretta gestione è garante della permanenza umana ed influenza direttamente le dinamiche dello sviluppo locale.

La consapevolezza che la qualità della vita e la massa critica in tutte le sue forme organizzate (cittadini, attività economiche, etc.), di cui un territorio ha bisogno per la sua sopravvivenza ed esistenza, dipendono strettamente sia dai servizi che esso riesce a garantire (Lucatelli, Peta, 2010) (in termini oltre che quantitativi anche qualitativi) sia dalle politiche di valorizzazione delle risorse identitarie di cui ciascun territorio dispone, nelle sue peculiarità e nella loro unicità, è un fattore cruciale.

La metodologia sottesa alla Strategia Aree Interne rappresenta, pertanto, un nuovo forte input alle riflessioni che legano lo spazio sovracomunale alle politiche dello sviluppo locale; un approccio che dovrebbe trovare la strada per divenire ordinario e non straordinario, estendendosi alla totalità degli ambiti sovracomunali riconoscibili nel contesto nazionale.

È proprio questa "riconoscibilità" di ambiti sovracomunali capaci di gestire, programmare e pianificare strategicamente le politiche di sviluppo per il proprio territorio che apre le porte a nuove riflessioni sui criteri da usare per la sperimentazione e l'individuazione di morfologie sovracomunali pertinenti sia in termini di organizzazione e gestione di servizi sia in termini di politiche di sviluppo locale.

2. Spazi progettuali e spazi di gestione

La dimensione locale dello sviluppo intrecciata alla dimensione del riequilibrio dei servizi essenziali si connette al più generale bisogno di rilettura e riorganizzazione territoriale e di riforma del relativo sistema di governance, dettato dalla necessità di rimediare all'inefficacia delle passate stagioni di politiche e progetti di

sviluppo e di rispondere, in maniere più coerente, alle contemporanee dinamiche economiche, sociali, urbane e territoriali (Pontrandolfi, Cartolano, 2013).

L'attuale apparato istituzionale, in particolare per quelle realtà territoriali caratterizzate ancora da accentuati fenomeni di arretratezza in termini di sviluppo economico o di marcati squilibri per dotazione di servizi e per accessibilità territoriale, sembra non essere capace di sostenere quel processo di ripresa e di inversione di tendenze tanto auspicato; il livello Regionale sembra svolgere con affanno i compiti, sempre più numerosi, conferitegli e si mostra come incapace nel consolidare quel ruolo di legame tra spazio europeo e dimensione locale; il livello provinciale manifesta al massimo quella disarmonia e disorganicità di funzioni e competenze attribuitegli; il livello locale soffre la contrazione di risorse finanziarie e la frammentazione dimensionale, con l'impossibilità di avere quei requisiti minimi tali da garantire un adeguato livello dei servizi e di innescare e sostenere processi di crescita e di sviluppo.

Questi impulsi richiamano interrogativi e dibattiti di cui si è ampiamente discusso in passato la cui importanza, purtroppo, non ha trovato un riscontro operativo e concreto a tempo debito. Ci si trova oggi a fare i conti con quei ritardi, con il non aver saputo cogliere gli input del cambiamento quando essi rappresentavano un'opportunità e non una necessità, con l'aver accumulato rallentamenti e disequilibri territoriali, ulteriormente aggravati da una persistente crisi economica e sociale di livello planetario.

L'estrema conseguenza di un simile scenario, non privo di eccezioni positive, è un continuo e crescente disequilibrio territoriale che sembra non aver ancora trovato i mezzi ed il sostegno per una concreta inversione di tendenza. Aree a forte crescita si contrappongono ad aree di stagnazione o in continuo disavanzo le quali sono vittima di letture territoriali frazionate e parziali, troppo spesso condizionate dall'esistenza di strutture istituzionali rigide, frutto di criteri non più attuali, che necessitano di una indispensabile rivisitazione se si vuole dare un'interpretazione più coerente delle dinamiche economiche, sociali e territoriali, alle quali legare prospettive e progetti di sviluppo non più forzati all'interno di partizioni territoriali poco rappresentative.

Le riflessioni in materia di sviluppo locale da sempre, infatti, richiamano alle modalità con cui pervenire alla definizione degli ambiti territoriali entro cui tali processi debbano svolgersi. Questione che, dalle passate esperienze, sembra aver assunto un carattere sbrigativo, con la proposta di soluzioni riduttive, limitate all'adozione di partizioni amministrative note, all'uso ambiguo del concetto di "area omogenea", o all'uso ingiustificato dei sistemi locali del lavoro (Dematteis, Governa, 2005).

Come sostenuto da Dematteis e Governa (2005) la delimitazione di un territorio, l'attività di includere o escludere attraverso la demarcazione di un confine, è l'espressione materiale di un progetto, delle intenzioni e delle volontà da voler attuare nel territorio riconosciuto, dei rapporti di potere che sorreggono lo stesso, per cui è questione non secondaria.

All'interno di questo ampio scenario la Strategia Nazionale Aree Interne offre un importante contributo metodologico ed operativo. Essa, nell'enfatizzare lo stretto legame tra servizi essenziali di cittadinanza e sviluppo locale, affronta proprio la metodologia con la quale pervenire all'individuazione delle morfologie sovracomunali capaci, da una parte, di garantire l'erogazione di servizi essenziali e dall'altra di costruire un credibile scenario di sviluppo locale. Le entità territoriali individuate, infatti, assumono una doppia valenza poiché da una parte dovrebbero rappresentare le aree preferenziali del riequilibrio nella distribuzione dei servizi e dall'altra essere il cuore dell'implementazione della strategia di sviluppo locale.

Dall'Accordo di Partenariato 2014-2020 si afferma che:

"...Se nelle aree interne non sono soddisfatti i servizi "essenziali" di cittadinanza, in queste aree non si può vivere e quindi non è immaginabile alcuna sostenibilità a lungo termine dei progetti promossi, se considerati isolatamente dal contesto complessivo dell'organizzazione di vita delle comunità interessate...Il tema della cittadinanza è condizione necessaria alla prospettiva di sviluppo: se in queste aree non sono garantiti i servizi di base, se non se ne monitorano i livelli essenziali e la qualità dell'offerta, è inutile investire in strategie di sviluppo e progettualità..." (Accordo di Partenariato 2014-2020).

Rimane ancora aperto, però, il problema su come pervenire all'individuazione delle entità territoriali oggetto di questo binomio, ed è proprio su questo approfondimento che il paper offre il suo contributo.

La disamina dei criteri con i quali individuare i territori oggetto della strategia appare di interesse non solo perché ritenuta questione centrale per i temi legati allo sviluppo locale ma anche per la stretta relazione al più generale processo di riforma istituzionale, ancora in corso e richiamato nei suoi tratti essenziali poc'anzi, di cui la strategia ne rappresenta un forte impulso, in particolare per la costruzione di nuove forme di gestione associata di funzioni e servizi che contribuiranno, di conseguenza, a dare nuova forma alla dimensione sovracomunale.

Entrando nel merito della metodologia il percorso intrapreso è caratterizzato dalle seguenti macro-fasi:

- un primo momento in cui, a livello Nazionale, è adoperata una classificazione complessiva del territorio italiano in funzione della distanza dai centri di offerta dei servizi finalizzata all'individuazione delle Aree Interne;
- a questa prima mappatura fa seguito una successiva fase in cui, le Regioni, procedono all'individuazione degli ambiti sovracomunali che, per le loro caratteristiche di aree interne e per i loro potenziali, rientrano nel ventaglio di aree preferenziali candidabili ai fini della strategia³;
- una terza fase apre il dialogo con gli stessi territori preselezionati i quali, nel rispetto dei caratteri generali posti alla base della metodologia, possono richiedere delle ripermetrazioni in funzione di una maggiore e più puntuale conoscenza delle aree di intervento preselezionate;
- in ultimo l'ampio dialogo tra Comitato Aree Interne, Regioni e territori porta all'individuazione delle aree pilota con cui si dà il via alla prima fase di sperimentazione della strategia.

In estrema sintesi, si ha una cornice di riferimento nazionale, non rigida e non vincolante, all'interno della quale, in una prospettiva place based, Regioni e territori apportano il loro determinante contributo nel definire gli ambiti sovracomunali ritenuti, al contempo, più bisognosi e maggiormente dotati delle condizioni necessarie alla riuscita della Strategia.

Nel prosieguo il dettaglio delle analisi e degli approfondimenti per ciascuna delle fasi precedentemente elencate.

2.1 La mappatura delle aree interne

La mappatura delle Aree Interne è avvenuta ad opera del Comitato nazionale aree interne⁴ il quale, in collaborazione con la Banca d'Italia e l'Istat, ha classificato il territorio italiano in funzione della distanza dai centri di offerta di servizi essenziali di istruzione, salute e mobilità. La metodologia, in una prima fase, ha individuato i poli secondo un criterio di capacità di offerta di alcuni servizi essenziali⁵ per poi classificare i restanti comuni in quattro fasce: aree di cintura, aree intermedie, aree periferiche e aree ultra periferiche, in

³ Si precisa, infatti, che uno dei caratteri innovativi della Strategia è proprio la selettività. Infatti obiettivo della Strategia è quello di procedere ad una prima fase di sperimentazione per poi verificarne gli esiti ed, eventualmente, adoperare dei correttivi prima di estendere e reiterare la stessa al resto dei territori coinvolti.

⁴ Composto da tutti i Ministeri interessati dalla Strategia e coordinato dal Dipartimento per le politiche di coesione.

⁵ Il carattere di "centro di offerta di servizi" è riservato solo ed esclusivamente a quei comuni, o aggregati di comuni confinanti, in grado di offrire simultaneamente tutta l'offerta scolastica secondaria (Licei, Istituti tecnici e professionali, Altro); ospedali sedi di DEA di I livello ovvero che forniscono le prestazioni di Pronto Soccorso, garantiscono le funzioni di osservazione, breve degenza e rianimazione, realizzano interventi diagnostico-terapeutici di medicina generale, chirurgia generale, ortopedia e traumatologia, terapia intensiva di cardiologia ed inoltre assicurano prestazioni di laboratorio (sedi di DEA di I livello); stazioni ferroviarie tra cui gli impianti grandi, medio-grandi e medio-piccoli (Platinum, Gold o Silver) ad esclusione dei piccoli impianti a basse frequenze.

funzione del loro grado di perifericità; quest'ultimo, in termini statistici, è legato ad un indicatore di accessibilità calcolato in base alle distanze dai poli più prossimi misurate in tempi di percorrenza⁶.

La natura di polo o centro di offerta di servizi è, dunque, legata alla capacità di una città o di un gruppo di comuni di offrire tutti i servizi considerati come essenziali (indipendentemente dalle caratteristiche dimensionali), più nel dettaglio è tra un set di indicatori⁷ che sono stati scelti quelli più rappresentativi della condizione di polo e tra questi gli indicatori di offerta di servizi⁸ sono risultati i più idonei nel discretizzare il territorio italiano.

In stretta relazione con il precedente la natura di Area Interna è legata ad un concetto di distanza dei comuni dai poli, rientrando in tale definizione le aree intermedie, periferiche e ultra-periferiche.

Sulla metodologia, rispetto ai criteri di classificazione, sono da evidenziare tre aspetti non secondari:

- il primo si riferisce al modello di classificazione adottato per l'individuazione dei poli. Nella nota esplicativa sulla metodologia è sottolineato come il confronto tra i risultati ottenuti con l'impiego di sole soglie dimensionali (entità di popolazione e densità abitativa, parametri generalmente impiegati per discriminare i territori urbani da quelli rurali) e quelli ottenuti dalle analisi sulla offerta di specifici servizi ha evidenziato come i primi restituiscano una lettura troppo semplificata che non sempre riesce a cogliere alcune specificità locali. Questi parametri da soli non appaiono sufficienti a qualificare i territori come poli di attrazione, con l'aggravante che con la loro adozione sarebbero state escluse quelle realtà in cui più comuni contigui, seppure al di sotto di certe soglie dimensionali, sono comunque capaci di offrire, in un sistema a rete, i servizi individuati, costituendo un "Polo intercomunale";
- il secondo si riferisce ad una "forzatura" nel modello che ha portato all'inclusione, nella definizione di poli, di alcuni capoluoghi di provincia anche in assenza dei tre servizi posti a base della classificazione, salvo per quei capoluoghi di provincia che, come avvenuto in Sardegna, siano stati espressamente aboliti;
- il terzo riguarda l'applicazione dell'indicatore di accessibilità ai comuni non classificati come poli; questo è applicato prescindendo dai limiti amministrativi regionali o provinciali con l'effetto di riuscire ad intercettare quei comuni che sono prossimi a poli di altre provincie della stessa regione o anche a poli di regioni diverse dalla propria.

Proseguendo nella disamina, la classificazione nazionale così ottenuta, non ha assunto un profilo statico, al contrario, è stata oggetto di revisioni successive dettate da una parte dall'uso di dati più aggiornati e dall'altra dai dialoghi che il Comitato ha avuto con le Regioni. A riguardo, mantenuta ferma l'impostazione del DPS-UVAL, è proprio dall'interlocuzione che è emersa la necessità di adoperare dei correttivi agli indicatori, in particolare di quello legato alla presenza di istituti scolastici⁹, interpretato con una maggiore flessibilità nel passaggio dalla classificazione 2012 a quella 2014.

Da un esame comparativo tra le due e come specificato nella nota metodologica, complessivamente, le variazioni registrate nella dotazione di servizi (dal 2012 al 2014) e le piccole variazioni metodologiche, hanno avuto un impatto minimo sulla classificazione dei comuni seppure, dove intervenute, hanno modificato radicalmente lo status dei comuni. Queste differenze, come sarà esposto a breve, possono essere meglio apprezzate se lette rispetto a ciascun contesto Regionale.

⁶ Rispetto ai Poli, le Aree interne sono definite come segue: Aree di Cintura fino a 20 minuti di percorrenza in automobile; Aree Intermedie fino a 40 minuti di percorrenza in automobile; Aree periferiche fino a 75 minuti di percorrenza in automobile; Aree Ultraperiferiche oltre i 75 minuti di percorrenza in automobile.

⁷ Indicatori di struttura, Indicatori di offerta di servizi, Indicatori di domanda di servizi, Indicatori del contesto sociale.

⁸ Nello specifico quelli di istruzione superiore, quelli sanitari e quelli di trasporto.

⁹ L'offerta considera la presenza di almeno un liceo (tra classico e scientifico) e almeno un Istituto tecnico e/o professionale, senza considerare la presenza di almeno una scuola secondaria superiore non rientrante nelle precedenti categorie (prima definita "Altro").

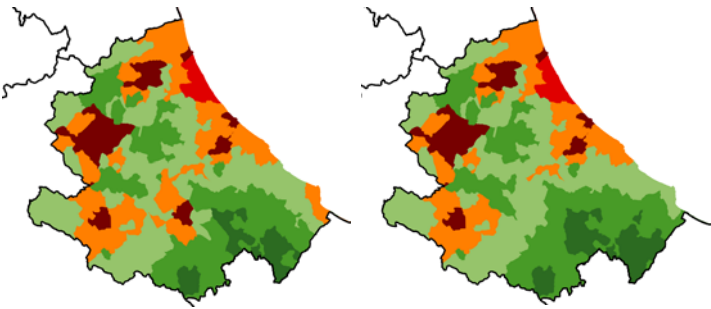
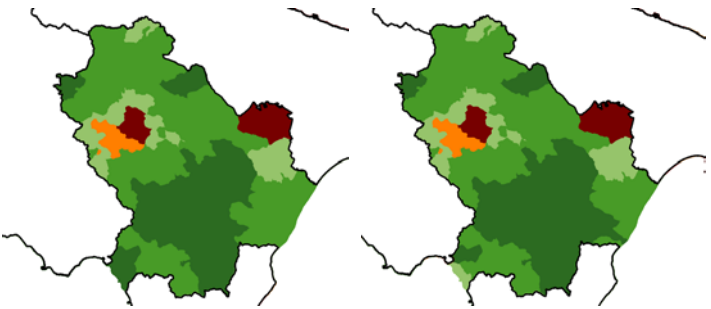
Bisogna altresì precisare che ciascuna regione, di fronte alla mappatura nazionale delle Aree Interne, ha assunto due possibili comportamenti:

- prendere atto della classificazione nazionale, avvalendosi di quella del 2012 o del 2014, usandola come contesto di riferimento su cui procedere alle successive attività di preselezione delle aree candidabili;
- procedere prima di tutto ad un approfondimento della classificazione di base, con una diversa interpretazione degli indicatori, per poi avanzare con la pre-selezione dei territori.

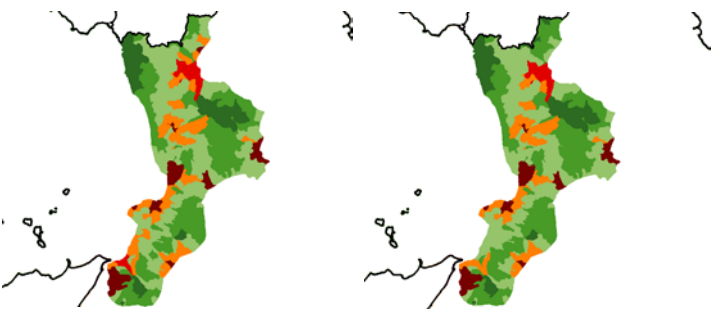
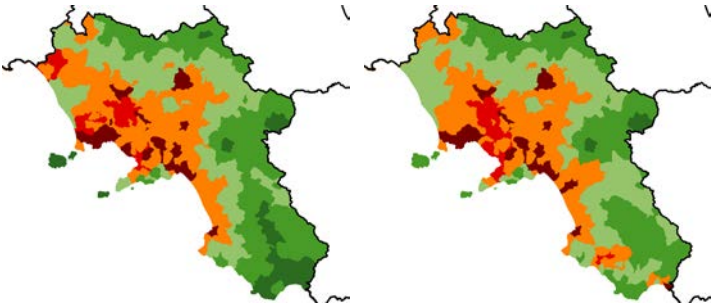
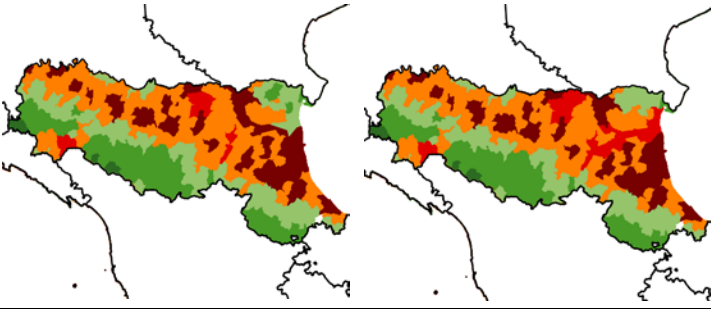
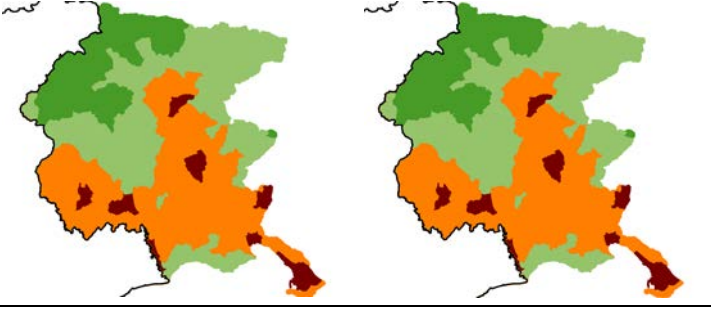
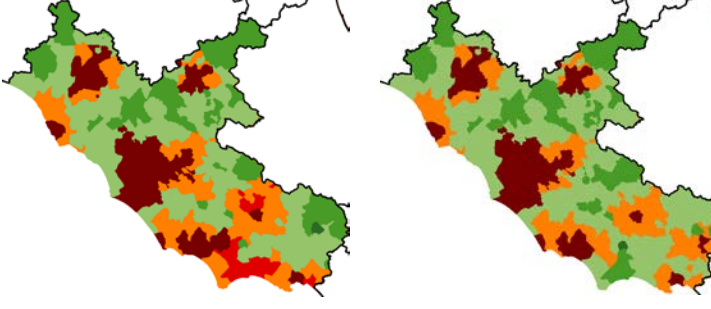
Premesso ciò con i dati messi a disposizione dal DPS¹⁰ prima di tutto sono state ricostruite le due classificazioni nazionali del 2012 e del 2014; fatto ciò, per ciascuna Regione, è stato effettuato un confronto tra le due e sono stati riportati gli eventuali approfondimenti adoperati a livello Regionale.

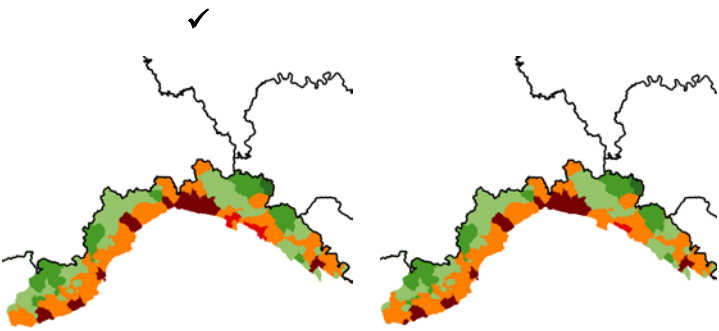
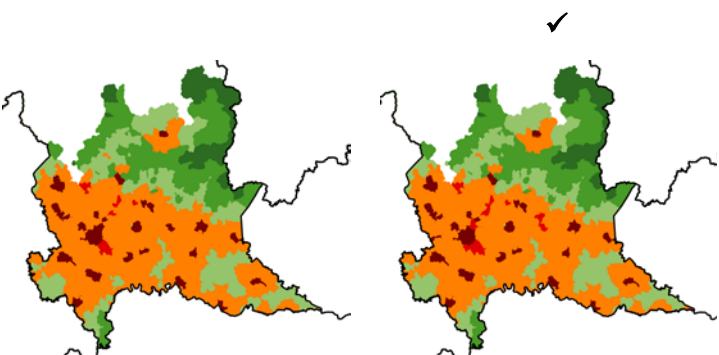
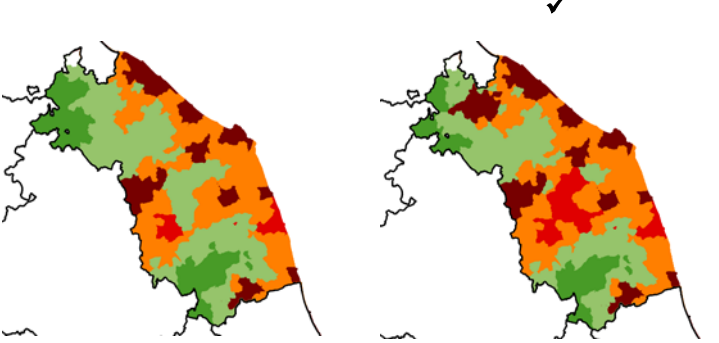
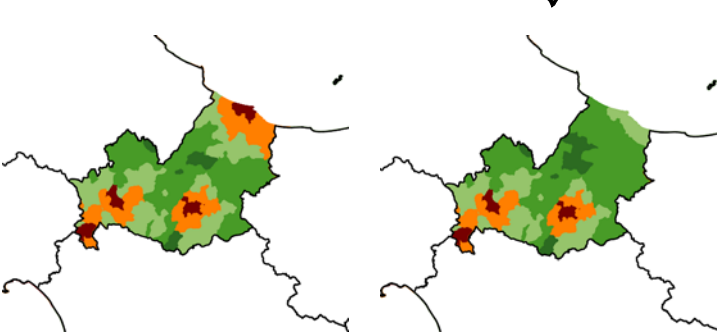
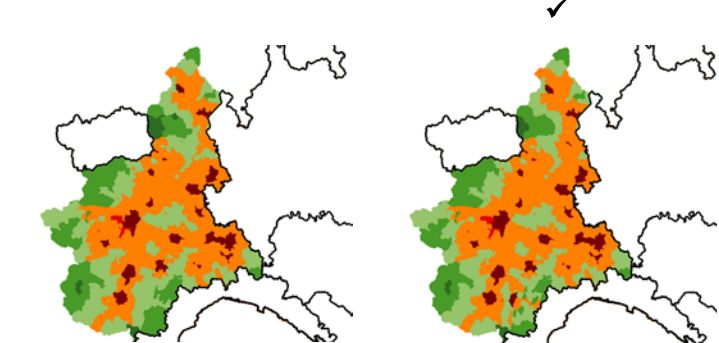
Di seguito la matrice comparativa tra le due classificazioni.

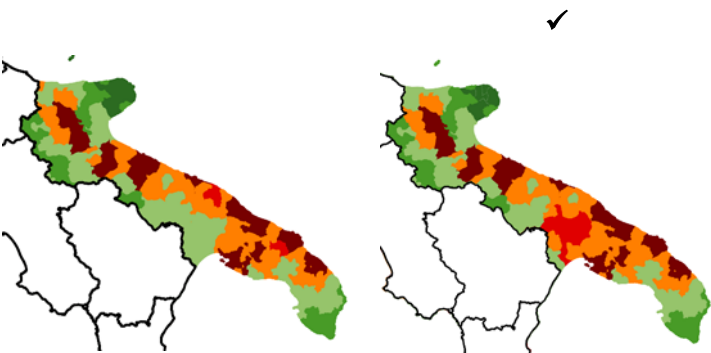
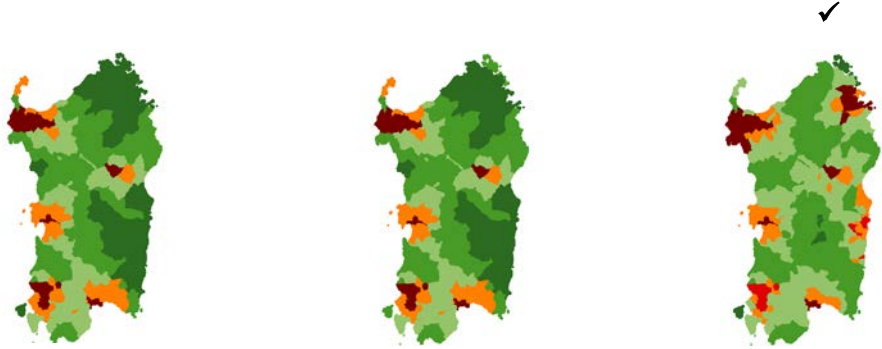
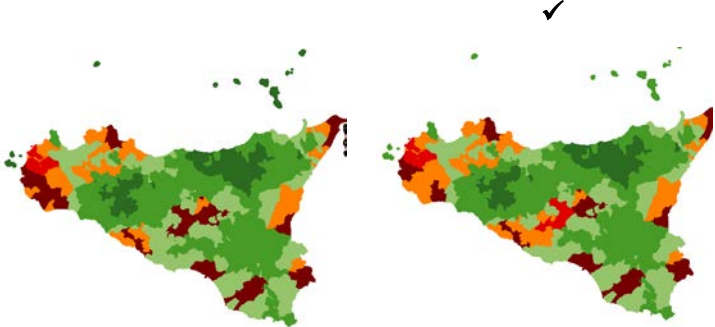
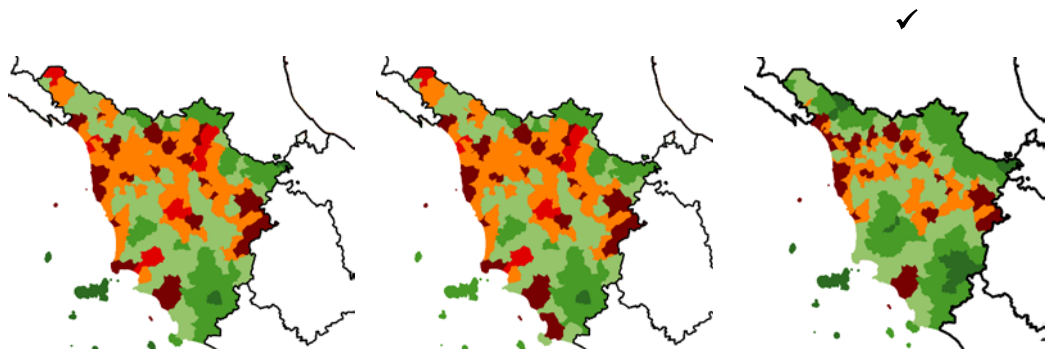
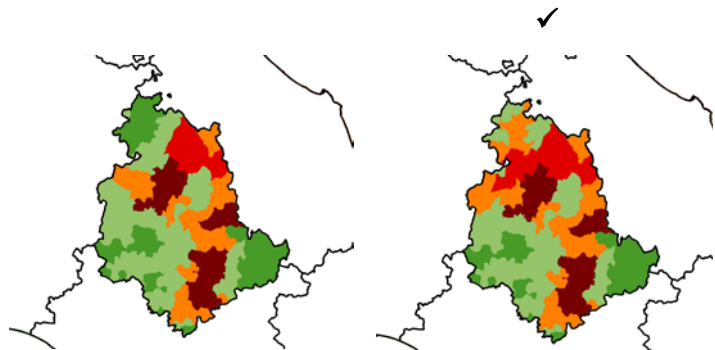
Tabella 1 - Stato dell'istruttoria e classificazione di base usata per la pre-selezione dei territori.

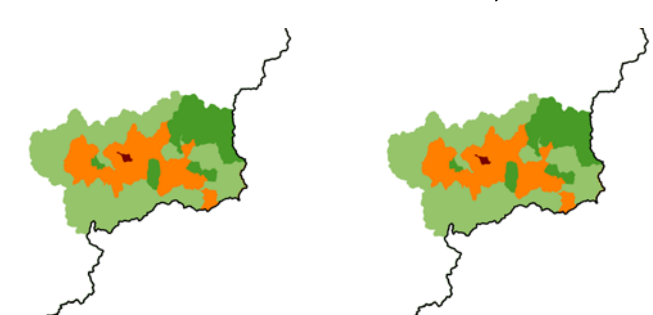
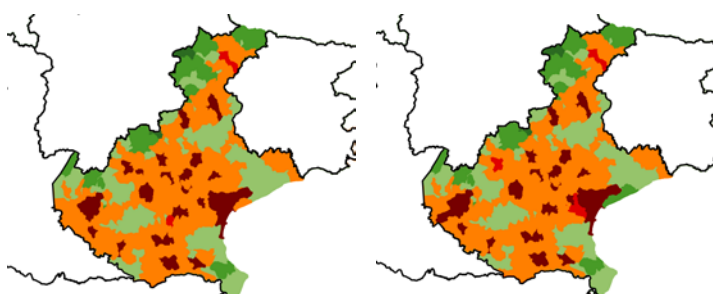
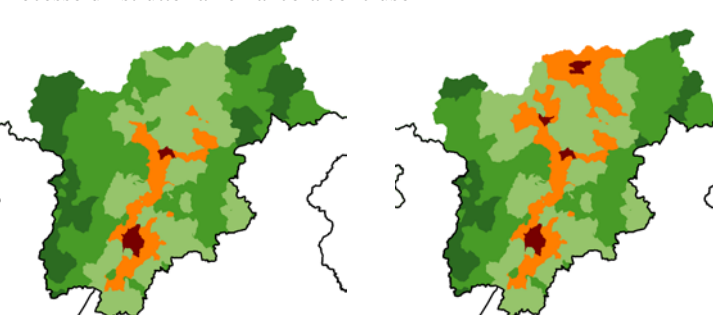
Regione/Provincia Autonoma	Classificazione Aree Interne posta a base della preselezione		
	<div> <div> <div>A - Polo</div> <div>B - Polo intercomunale</div> </div> <div> <div>C - Cintura</div> <div>D - Intermedio</div> </div> <div> <div>E - Periferico</div> <div>F - Ultraperiferico</div> </div> </div>		
	✓ Istruttoria conclusa e scenario di riferimento usato quale base della preselezione.		
	Classificazione 2012	Classificazione 2014	Approfondimento Regionale
Abbruzzo	<div>✓</div> 		
Basilicata	<div>✓</div> 		

¹⁰ Per la completezza delle informazioni <http://www.dps.gov.it/it/arint/index.html>.

Calabria	<p>Processo di istruttoria non ancora concluso</p> 
Campania	<p>✓</p> 
Emilia Romagna	<p>Processo di istruttoria non ancora concluso</p> 
Friuli Venezia Giulia	<p>✓</p> 
Lazio	<p>Processo di istruttoria non ancora concluso</p> 

Liguria	
Lombardia	
Marche	
Molise	
Piemonte	

Puglia	
Sardegna	
Sicilia	
Toscana	
Umbria	

Valle d'Aosta	✓ 
Veneto	✓ 
Trentino Alto Adige	Processo di istruttoria non ancora concluso
Provincia Autonoma di Bolzano	
Provincia Autonoma di Trento	

Fonte: nostre elaborazioni su dati provenienti dal DPS.

Ricordando che la classificazione è funzione degli indicatori di servizio assunti alla base della strategia, nel passaggio dalla classificazione 2012 a quella 2014, da una parte la maggiore flessibilità nell'interpretare gli indicatori e dall'altra la riorganizzazione delle strutture sanitarie, scolastiche o dei servizi di trasporto che, da un anno all'altro, può diversificare lo status di un comune, fa emergere come nelle regioni che dispongono di una struttura di servizi più solida e consolidata, l'uso dei dati alle due differenti date, non ha prodotto variazioni sostanziali alla classificazione, che al più sono di segno positivo ovvero portano all'individuazione di nuovi centri di servizio. Al contrario, le Regioni che notoriamente hanno una rete più debole di servizi, probabilmente anche per effetto della contrazione delle risorse pubbliche in atto la cui più immediata conseguenza è la chiusura delle strutture e quindi la perdita di servizi erogati, dimostrano una maggiore sensibilità alla variazione dei dati, con l'effetto di aumentare il numero di comuni ascrivibili ad aree interne.

Dal confronto effettuato è possibile individuare le seguenti situazioni:

- Regioni quali Friuli Venezia Giulia, Valle d'Aosta, Lombardia, Toscana la cui configurazione, tra il 2012 e il 2014, resta del tutto immutata;
- Regioni quali Emilia Romagna, Piemonte, Veneto e Marche in cui si individuano nuovi poli (tra cui anche intercomunali) che, però, influenzano territori che sono già aree di cintura o poli, con l'effetto di ricondurre da aree interne ad aree di cintura solo un limitato numero di comuni;

- Regioni quali Umbria e Trentino Alto Adige in cui il riconoscimento di nuovi poli, per la prima di tipo intercomunali, porta alcune aree interne a divenire aree di cintura in maniera più significativa di quanto avviene in altre regioni;
- Regioni quali la Liguria in cui la perdita di un polo intercomunale non influenza il resto del territorio per via della presenza di altri poli;
- Regioni quali Abruzzo, Calabria, Lazio, Molise in cui si registra una perdita di poli ed aree di cintura con un conseguente ampliamento delle aree intermedie, periferiche ed ultraperiferiche;
- per la Campania se da una parte si assiste ad una perdita di poli intercomunali nella parte nord che quindi influenza la classificazione dei territori vicini riconducendoli ad aree interne, dall'altra, lungo la costa sud e sud-ovest, il riconoscimento di nuovi poli ed aree di cintura "alleggerisce" la condizione di perifericità dei territori contermini seppure ancora interni. Cosa simile è rinvenibile in Puglia ed in Sicilia dove il riconoscimento di nuovi poli intercomunali conduce alcuni comuni ad uscire dalla condizione di aree interne, seppure in maniera limitata;
- il confronto, per la Basilicata, fa emergere una situazione molto singolare; il suo scenario, infatti, è immutato salvo per due aree di confine le quali, però, sono influenzate da variazioni avvenute nei territori delle regioni vicine. Nello specifico a sud-ovest si registra una riduzione delle aree ultraperiferiche, con il loro passaggio ad aree intermedie, influenzato dal riconoscimento di un nuovo polo nella vicina Regione Campania. A sud, al contrario, è rilevabile un ampliamento delle aree ultraperiferiche influenzato dalla perdita di un polo nella regione Calabria¹¹;
- ultimi casi sono quelli della Regione Sardegna, della Regione Toscana e della Regione Umbria. Premettendo che il confronto tra le due classificazioni non fa emergere alcuna variazione, elemento di nota è il fatto di essere state le uniche Regioni Italiane ad aver adoperato un ulteriore approfondimento alla classificazione nazionale.

La necessità di approfondimento manifestata dalla Regione Sardegna è dettata dall'evidenza che la rigida applicazione del criterio della compresenza dei servizi portava ad escludere quei territori capaci di svolgere funzioni di servizio per aree sub regionali, indipendentemente dalla completa compresenza dei tre servizi. Da tale considerazione il NVVIP¹² ha riveduto la declinazione dei tre indicatori deputati all'individuazione dei poli in particolare dei due riferiti all'offerta scolastica e alla mobilità.

L'offerta scolastica è stata considerata significativa anche in presenza di un range di scuole fra cui fossero ricompresi: i licei classico e scientifico; almeno un istituto fra liceo linguistico, liceo artistico, istituto magistrale, istituto d'arte; almeno tre istituti tecnici e almeno due istituti professionali di diverso orientamento (si ricorda che nella prima fase di applicazione del modello utilizzato dal DPS-UVAL l'offerta secondaria, per essere considerata come significativa, doveva essere completa). Relativamente alla mobilità, in alternativa alla presenza di una stazione ferroviaria di tipo Silver, è stata considerata la presenza nei comuni dei servizi di trasporto gestiti dall'ARST (Azienda Regionale Servizio Trasporti). Queste correzioni al modello hanno consentito una classificazione maggiormente rispondente alle realtà territoriale sarda con l'individuazione di nuovi centri nei termini indicati poc' anzi.

Se la nuova classificazione è letta nei termini del modello nazionale, l'individuazione dei nuovi poli ha effetto solo sul livello di perifericità dei comuni (territori che da ultra-periferici divengono periferici e da periferici ad intermedi) ma, a livello macro, essi restano comunque ascritti nelle aree interne della Regione, con sottili differenze rinvenibili solo all'intorno dei nuovi poli individuati.

¹¹ Come già riportato precedentemente il grado di accessibilità non tiene conto dei limiti amministrativi regionali e provinciali.

¹² Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici della Regione Sardegna.

Al contrario, la lettura da compiere è quella che usa i criteri adottati nella metodologia regionale. In ragione del fatto che il grado di internalità dei territori è direttamente influenzato dalla rete viaria, il cui indice di percorribilità è stimato pari a circa 50 km orari, la proposta regionale è quella di considerare le aree intermedie quali aree di cintura, con la conseguenza che le aree interne sono il risultato della somma delle sole aree periferiche ed ultraperiferiche.

Da ciò uno scenario molto diversificato rispetto alla lettura nazionale, con una consistente riduzione dei territori interni della regione che dimostra la necessità di contestualizzare il modello nazionale al fine di avere una lettura più coerente a quelle che sono le specificità di ciascun contesto regionale.

Per la Regione Toscana i correttivi adoperati alla metodologia nazionale riguardano:

- la maggiore selettività nell'individuazione dei poli. È, infatti, introdotta la maglia delle Urban Morphological Zones (UMZ)¹³. La formazione di poli intercomunali è consentita solo tra comuni ricadenti all'interno di una stessa UMZ, perché, per definizione, un polo deve essere territorialmente concentrato;
- è migliorato il criterio di classificazione delle stazioni ferroviarie considerando il numero di treni giornalieri e la qualità delle diverse tratte (velocità e frequenze) con una maggiore selettività delle stazioni silver;
- si rende meno stringente il criterio legato all'offerta scolastica (si richiede la presenza di almeno due tipologie di scuole invece di tre);
- per le aree di confine si tiene conto anche dell'offerta di servizi collocata in poli di altre regioni.

Questa maggiore selettività porta ad una riduzione considerevole di poli e, di conseguenza, ad una maggiore diffusione di aree interne.

L'attività di approfondimento regionale, però, non si esaurisce nei correttivi alla classificazione nazionale. Le aree interne regionali sono, infatti, ulteriormente rilette ed interpretate, in funzione degli obiettivi perseguiti dalla strategia, con l'individuazione dei "territori fragili" e dei "territori con potenzialità di sviluppo". I primi sono quelli per i quali la struttura socio - economica è molto debole e nei quali si rende necessario un rafforzamento della coesione sociale. I secondi sono quei territori nei quali vengono rintracciati potenziali di sviluppo, in genere sotto utilizzati, da sostenere con azioni di promozione dello sviluppo economico.

Come si legge dal lavoro svolto dall'IRPET, i criteri per la definizione dei territori fragili sono:

- densità (abitanti per Km²) inferiore alla media regionale;
- variazione % della popolazione 2011-1971 negativa;
- quota di persone con 65 anni e più superiore alla media regionale;
- quota di case "vuote" superiore alla media regionale;
- valore immobiliare (euro al mq) inferiore alla media regionale;
- reddito IRPEF medio inferiore alla media regionale;
- addetti per abitante inferiore alla media regionale;
- rapporto tra presenze turistiche e abitanti inferiore alla media regionale.

Per l'individuazione delle aree con potenzialità di sviluppo il criterio utilizzato è il rapporto addetti/abitanti superiore alla media regionale. Poiché, però, tale rapporto escludeva alcune note aree

¹³ Le agglomerazioni urbane definite come *Urban Morphological Zones* sono il risultato dello studio sulla copertura del suolo fotografata dai satelliti nell'ambito del progetto CORINE Cover Land. Essa considera urbani i poligoni di territorio edificati con cesure non edificate di non oltre 200 metri.

turistiche il criterio è stato affiancato dalle valutazioni sul rapporto presenze turistiche/abitanti superiore alla media regionale e sul gettito IMU da II case superiore alla media regionale.

Sono, inoltre, introdotte altre due categorie di aree e cioè le “aree interne residenziali”, caratterizzate da una prevalente funzione residenziale, ed i “centri potenziali” caratterizzati dalla presenza di alcuni servizi specialistici (ospedali, scuole, stazioni) che ne attribuiscono un ruolo di riferimento per i territori limitrofi.

L’obiettivo è quello di restituire una lettura territoriale fortemente orientata alle finalità della strategia e non meramente descrittiva.

In ultimo si hanno le correzioni adoperate dalla Regione Umbria. È data, infatti, una differente definizione di polo intercomunale, maggiormente rispondente alle specificità regionali. Se nella classificazione nazionale il polo intercomunale è definito come “insieme di comuni contigui territorialmente che nel loro complesso completano l’offerta di servizi alla popolazione”, la nuova definizione conferma ciò aggiungendo l’ulteriore limite di distanza tra i centri abitati non superiore 30 minuti medi l’uno dall’altro.

Di fatto la correzione adoperata non modifica la classificazione dei comuni umbri salvo per la zona nord-est dove, il nuovo criterio, porta al cambiamento di stato di soli alcuni comuni.

Dopo che ciascuna Regione ha fatto propria e ha condiviso con il DPS-UVAL la metodologia di classificazione, il passaggio successivo è quello di individuare un ventaglio di territori potenzialmente candidabili a divenire aree progetto ai sensi della Strategia nazionale.

A partire dalla mappatura nazionale e dalle analisi e dagli indicatori resi disponibili dal Comitato, ciascuna Regione è chiamata ad una pre-selezione di territori sulla base dei seguenti criteri generali:

- priorità alle zone periferiche ed ultra-periferiche come anche alle zone rurali classificate di tipo C e D¹⁴ nell’ambito degli interventi FEASR;
- criticità negli indicatori demografici, economici, sociali o ambientali e della qualità dei servizi;
- lettura delle vocazioni territoriali, della capacità progettuale degli stessi e della presenza di una vision di medio termine;

¹⁴ Per la classificazione delle aree rurali italiane, il metodo adottato è quello usato nel Piano Strategico Nazionale per il periodo di programmazione 2007-2013. Il metodo individua quattro macro-tipologie di aree: a) Poli urbani, b) Aree rurali ad agricoltura intensiva, c) Aree rurali intermedie, d) Aree rurali con problemi complessivi di sviluppo.

La classificazione prima di tutto isola i comuni-capoluogo di provincia con densità oltre 150 abitanti per km² individuando i maggiori centri urbani in cui l’agricoltura ha un peso residuale. I rimanenti comuni sono riclassificati sulla base di indicatori di densità abitativa e di peso delle superfici agro-forestali (superficie rurale); sono definiti rurali i comuni con valori di densità sotto i 150 ab./kmq o di superficie rurale sopra i due terzi della superficie territoriale totale. Fatto ciò, in funzione delle zone altimetriche (pianura, collina e montagna) e della provincia di appartenenza, sono identificate le aree prevalentemente urbane (popolazione nei comuni rurali inferiore al 15% della popolazione totale), le aree significativamente rurali (popolazione nei comuni rurali compresa tra il 15% e il 50% della popolazione totale) e le aree prevalentemente rurali (popolazione nei comuni rurali maggiore del 50% della popolazione totale) in base all’incidenza, su quella totale, della popolazione afferente ai comuni rurali. Infine, le aree definite rurali (sia significativamente sia prevalentemente) sono ulteriormente riclassificate in base al peso della popolazione che vive nei centri superiori a 150 abitanti per Km². Se questi centri pesano per oltre il 50% della popolazione totale, allora l’area è definita “rurale urbanizzata”; l’obiettivo è quelli di rilevare quegli aggregati di comuni che, seppure densamente popolati, in virtù del peso rilevante delle superfici agro-forestali, possono essere definiti “rurali urbanizzati”. Ultimo passaggio è quello adoperato da ciascuna Regione finalizzato ad affinare la classificazione nazionale. A partire dai 12 tipi di aree individuati, ciascuna regione, sulla base di una serie di indicatori di livello comunale, ottiene una classificazione maggiormente dettagliata, comunque riconducibile alle quattro alle macro-tipologie di aree usate per la classificazione del territorio rurale italiano.

Storti D. (2013), *Le aree rurali nella nuova programmazione*, in Agriregionieuropa, (35).

- dialogo con le Amministrazioni Locali, i presìdi locali di offerta dei servizi e altri soggetti attivi del partenariato economico e sociale.

La combinazione dei precedenti fattori e la conoscenza dei territori creano le condizioni affinché ciascuna Regione possa procedere nell'individuazione delle aree candidabili.

La fase di preselezione delle aree di potenziale intervento ha portato all'individuazione di circa 55 territori in sedici regioni ed una provincia autonoma, di cui solo 23 sono le aree pilota con cui si darà avvio alla fase di sperimentazione per poi estendere, successivamente, l'attuazione della strategia alle altre aree.

Molto importante, nella selezione delle aree, è la comprensione di come i criteri generali siano stati declinati dalle Regioni per l'individuazione dei potenziali territori di intervento. L'individuazione dei territori dello sviluppo locale, infatti, è questione non banale. Tracciare un confine contribuisce alla territorializzazione dello spazio e alla strutturazione del territorio come luogo di un'azione (Raffestein, 1981, De Matteis, Governa, 2005).

Proprio la disamina dei dossier di candidatura presentati da ciascuna Regione consente di comprendere come, a partire dalla diagnosi nazionale, questa delimitazione si sia perfezionata. L'analisi è finalizzata a far emergere la metodologia, la coerenza ed il collegamento ad altre morfologie sovracomunali che hanno coinvolto gli scenari regionali, negli ultimi anni, per via della riforma amministrativa ancora in corso; tanto più se si pensa che una "condizionalità" di appartenenza dei comuni alle aree progetto è l'attivazione di forme adeguate di gestione associata dei servizi e delle funzioni fondamentali. Ai comuni di ogni area progetto è, infatti, richiesto di dimostrare di saper guardare oltre i propri confini amministrativi attraverso la realizzazione di appropriate forme di gestione associata di funzioni (fondamentali) e servizi (nelle forme previste dall'ordinamento: convenzione, unioni o fusioni) che siano funzionali alla realizzazione della strategia e all'organizzazione dei servizi sul territorio.

2.2 I criteri di preselezione adoperati dalle Regioni

Con l'intenzione di intercettare la procedura che ha accompagnato ciascuna Regione nel tracciare i confini delle aree ne sono riproposti gli elementi ritenuti maggiormente significativi. L'analisi, con qualche forzatura, ha portato al raggruppamento delle regioni in tre gruppi, accomunati da una maggiore similitudine di approccio adottato.

Un primo gruppo di Regioni è quello che effettua la preselezione dei territori fondandosi, prevalentemente, sugli esiti delle analisi socio-economiche e degli indicatori calcolati.

Limitati sono i rimandi a passate esperienze o letture territoriali di livello sovracomunale, perlopiù presenti in maniera descrittiva, e solo in alcuni casi le aree progetto mettono insieme unioni di comuni o ex comunità montane.

Ciò si traduce nel generare nuove geografie territoriali, create ad hoc per la strategia, e delle quali ne è difficile l'individuazione di criteri maggiormente dettagliati rispetto a quelli dettati a livello nazionale.

Rientrano in questo gruppo Regioni quali: Liguria, Lombardia, Sicilia, Umbria, Marche, Abruzzo e Basilicata.

Un secondo gruppo di Regioni è quello in cui le aree progetto presentano forti rimandi ai processi di riforma istituzionale in corso, alle passate attività di programmazione o a più generali quadri di coerenza. Questi richiami non si traducono in sole manifestazioni di intenti ma hanno degli effetti concreti anche sulla configurazione fisica delle aree progetto, anche se in maniera non sempre chiara ed evidente.

Ne sono un esempio la Sardegna, il Veneto, il Piemonte, il Friuli, la Valle d'Aosta, il Molise, la Puglia e la Campania.

Più da vicino si può osservare come le aree selezionate nella Regione Sardegna ricalcano il perimetro di Unioni di Comuni o di Comunità Montane, ponendosi in continuità con queste iniziative e non generando

nuove geografie sovracomunali. Cosa simile avviene in Veneto, Piemonte e Valle d'Aosta dove forte è il riferimento alle Unioni di Comuni Montani e non montanti istituite ai sensi dei recenti processi di riforma istituzionali avviati nelle tre regioni¹⁵. Per il Piemonte, però, le aree progetto oltre che a rifarsi o comunque a comprendere il perimetro di uno o più unioni di comuni, aggregano anche comuni ancora non compresi in alcuna forma di unione. Per la Valle d'Aosta, nonostante la perimetrazione delle aree di intervento risponda, prevalentemente, alle analisi nazionali e regionali effettuate, è importante sottolineare la volontà di ricomporre la pluralità di enti esistenti al fine di adempiere al criterio dell'associazionismo ed identificare un unico referente istituzionale.

Il Friuli, con la legge regionale 26/2014, istitutiva le Unioni Territoriali Intercomunali (UTI), vale a dire Unioni di Comuni che dovranno assolvere anche alle funzioni già poste in capo alle Comunità Montane. Nel febbraio del 2015, dopo la preselezione delle aree progetto, è approvato il Piano di Riordino Territoriale con il quale si individuano 17 aggregazioni di Comuni o UTI. Il confronto tra queste e le Aree Interne selezionate fa emergere come, i territori preselezionati, seppure in assenza di una perfetta coincidenza, aggregino comuni appartenenti ad una sola Unione Territoriale Intercomunale.

Proseguendo, la Regione Molise, per la preselezione dei territori, tiene conto delle esperienze della progettazione territoriale maturate nel corso dei precedenti periodi di programmazione, rivolti alla valorizzazione delle risorse ambientali e all'erogazione di servizi tra pluralità di Comuni. A livello metodologico, l'amministrazione regionale ha condiviso con il Comitato la scelta di sovrapporre le aree interne individuate a livello nazionale con le aree di riferimento della progettazione territoriale 2007-2013. Salvo per un'area, quella dell'Alto Medio Sannio, le aree selezionate ricalcano i perimetri delle aree oggetto della Progettazione Territoriale 2007-2013.

Anche per la Regione Puglia la selezione si fonda sugli esiti della diagnosi nazionale che porta ad individuare il territorio più debole della Regione ovvero quello dei Monti Dauni, benché l'area selezionata coincida, salvo per il Comune di Lucera, con l'Ambito Strategico di Area Vasta della Comunità Montana dei Monti Dauni Meridionali (così come definiti da DGR n° 1072 del 4 luglio 2007 Approvazione Linee guida per la pianificazione strategica territoriale di Area Vasta).

In ultimo la Campania rimanda ad un quadro di coerenza più generale ed in particolare all'interpretazione contenuta nel Piano Territoriale Regionale L.R. 13/08 nel quale sono individuati 45 STS (Sistemi territoriali di sviluppo) definiti come ambiti ottimali per la programmazione socio economica dei territori. La proposta delle 4 aree è, quindi, il frutto della intersezione tra la mappatura dei Sistemi Territoriali di Sviluppo e quella propria della Strategia Aree interne.

Come si legge dal PRT L.R. 13/2008: "I Sistemi Territoriali di Sviluppo (STS) sono individuati sulla base della geografia dei processi di auto-riconoscimento delle identità locali e di auto-organizzazione nello sviluppo, confrontando il "mosaico" dei patti territoriali, dei contratti d'area, dei distretti industriali, dei parchi naturali, delle comunità montane, e privilegiando tale geografia rispetto ad una geografia costruita sulla base di indicatori delle dinamiche di sviluppo. I 45 STS così identificati, rappresentano (anche contemplando loro aggregazioni e suddivisioni) un quadro di riferimento per le politiche di sviluppo locale che investono diverse azioni settoriali d'intervento della Regione (agricoltura, industria, turismo, trasporti, ecc.)". Tali sistemi, inoltre, sono classificati in funzione di dominanti territoriali (naturalistica, rurale - culturale, rurale-industriale, urbana, urbano-industriale, paesistico-culturale).

¹⁵ In recepimento della riforma Delrio, di cui alla Legge 56/2014, si sono avute: per il Veneto la Legge Regionale n.40 del 28 settembre 2012 "Norme in materia di unioni montane"; per il Piemonte la Legge Regionale n° 11 del 28 settembre 2012 " Disposizioni organiche in materia di enti locali" e la Legge regionale n°3 del 14 marzo 2014 "Legge sulla montagna"; per la Valle d'Aosta la Legge Regionale 6/2014 recante "Nuova disciplina dell'esercizio associato di funzioni e servizi comunali e soppressione delle Comunità montane" che ha riorganizzato le comunità montane in Unités des Communes Valdôtaines.

La sovrapposizione tra le due rivela come in effetti, al di là degli intenti, le aree preselezionate non sempre rispettino i perimetri dei STS, con il rischio di perdere un'opportunità di armonizzazione delle iniziative esistenti.

L'ultimo gruppo comprende la sola Regione Toscana per il fatto di aver condotto un processo di preselezione molto differente da quello delle altre Regioni. L'individuazione delle aree di intervento, infatti, avviene a partire da un bando per la raccolta di manifestazioni di interesse da parte dei territori.

Alla base del bando è posta la classificazione adoperata a livello regionale attribuendo priorità ai territori classificati come fragili periferici e fragili ultraperiferici. Infatti, elementi di valutazione delle candidature sono: l'incidenza di comuni fragili, l'incidenza di comuni classificati come area interna, l'incidenza in termini di Unione di Comuni aderenti con numero di comuni "area interna", oltre ad una serie di elementi atti a valutare il progetto di territorio presentato.

Ulteriore elemento di nota dell'approccio toscano è la distinzione tra Area Strategica e Area Progetto (approccio adottato anche da Umbria e Valle d'Aosta seppure solo per alcune aree preselezionate e non per l'insieme di tutte le aree, come nel caso della Toscana).

L'Area Progetto rappresenta l'insieme dei comuni direttamente beneficiari degli interventi, mentre l'Area Strategica comprende, oltre all'area progetto, tutti i comuni che vogliano associarsi in una alleanza strategica con i precedenti, seppure non direttamente beneficiari.

L'idea dei due livelli è giustificata da esigenze di tipo funzionale, al fine di garantire una buona e coerente riorganizzazione dei servizi sul territorio. In proposito, l'attenzione alla presenza di unioni di comuni/fusioni nelle aree preselezionate dimostra da una parte lo stato avanzato di associazionismo dei Comuni Toscani ma anche l'importanza del ruolo che questi nuovi enti possono assumere ai fini della strategia.

Complessivamente, la breve disamina dimostra come i criteri di selezione adottati dalle Regioni non sempre sono riconducibili ad un preciso iter-metodologico, limitandosi, in molti casi, a tenere conto della descrizione restituita dalla mappatura nazionale aree interne. La doppia valenza delle aree progetto, in qualità di aree preferenziali del riequilibrio nella distribuzione dei servizi e cuore dell'implementazione della strategia di sviluppo locale, è declinata in maniera assai variabile. Nuovamente, lo spazio sovracomunale, si trova ad essere investito da letture territoriali disconnesse dal passato ed, in alcuni casi, anche dal presente, frutto di logiche difficilmente decodificabili e che stentano a trovare un loro quadro di coerenza complessivo.

3. Il quadro della coerenza spaziale per le Regioni del Sud

Ulteriore momento di approfondimento muove dalla condivisione di uno dei principali limiti rilevati nei confronti delle passate stagioni di programmazione. Cersosimo D. e Wolleb G., nel 2008, nell'analizzare gli esiti delle passate stagioni di programmazione, denunciavano l'eccessiva proliferazione di strumenti per lo sviluppo locale, ognuno con le sue regole, i suoi perimetri spaziali, le sue costruzioni istituzionali, i suoi modelli di comportamento degli attori locali. Questo continuo cambiamento è ritenuto positivo se finalizzato ad un processo continuo di innovazione ed apprendimento, fatto di tentativi, errori e nuovi tentativi. Al contempo, però, gli stessi autori sostengono come il continuo cambiamento possa impedire la cristallizzazione ed il consolidamento di procedure e strutture già sperimentate e la valorizzazione delle esperienze di successo. Si afferma come le politiche abbiano bisogno sia di sperimentare sia di istituzionalizzarsi. La sedimentazione delle procedure, degli assetti organizzativi, dei modelli di comportamento rappresentano fattori di stabilizzazione, risparmio di tempo ed energie amministrative ed organizzative, contribuiscono alla riduzione dei rischi e delle incertezze. In questo delicato equilibrio tra cambiamento e conservazioni si condivide l'idea per la quale ogni nuovo strumento, politica o modello di intervento debba essere elaborato a partire dalle esperienze precedenti (Cersosimo D., Wolleb G., 2008).

Come già anticipato, l'impressione è che nuovamente, con la Strategia Aree Interne, nonostante le dichiarazioni e le tendenze rintracciate in alcune Regioni, vi sia una stratificazione e sovrapposizione di esperienze che si sommano, in luogo di integrarsi, a quelle passate.

Al fine di avere un quadro più completo di quanto appena sostenuto è apparso, altresì interessante, procedere ad un confronto maggiormente approfondito per le Regioni del Sud ed in particolare per Basilicata, Campania e Puglia¹⁶, a partire dalle altre morfologie sovracomunali che si pongono in stretta relazione con il duplice obiettivo perseguito dalla Strategia: l'adeguamento della quantità e della qualità dei servizi di istruzione, salute, mobilità e la promozione di progetti di sviluppo che valorizzino il patrimonio naturale e culturale di queste aree.

A tal fine, a partire dalle aree preselezionate in ciascuna Regione, la comparazione è stata effettuata da un lato con le letture sovracomunali, restituite in atti o strumenti di livello Regionale, con le quali ciascuna Regione ha provato a delineare gli ambiti preferenziali sovracomunali nei quali intercettare le politiche dello sviluppo. E dall'altro con i risultati del processo di riforma istituzionale in corso, che sta portando i comuni ad aggregarsi in forme stabili per la gestione delle funzioni fondamentali e per una più coerente erogazione dei servizi. Nello specifico è stato ricostruito il quadro delle Unioni di Comuni costitutesi, alla data odierna, in ciascuna delle Regioni oggetto della valutazione. Quest'ultimo confronto, infatti, trova ragione proprio nel prerequisito istituzionale richiesto ai comuni ricadenti nelle aree progetto. Il prevalere, infatti, nelle Aree interne, di Comuni di piccole dimensioni rimanda alla necessità di un'organizzazione in forma associata e/o consortile dei Comuni per l'organizzazione dei servizi sul territorio. Per i Comuni, che partecipano, in forma associata, alla strategia, è ritenuto fondamentale di provare di essere in grado di guardare oltre i propri confini individuali, proprio attraverso la gestione associata di servizi essenziali per la strategia stessa, indipendentemente dall'obbligo di cui all'art. 14 del D.L. 78/2010, infatti il prerequisito è da assolvere anche per i comuni non strettamente interessati dall'obbligo di legge. Nonostante la Strategia Aree Interne rimandi allo strumento della Convenzione per l'assolvimento del prerequisito istituzionale, essa, tuttavia, richiama alla necessità di aggregazioni stabili, permanenti, su un disegno di gestione ordinaria di funzioni fondamentali e servizi locali¹⁷. A tal fine, quindi, sarebbe stato più opportuno indirizzare i Comuni a costituire Unioni di Comuni, in luogo di Convenzioni, proprio al fine di sostenere con maggiore forza la stabilità ricercata. Nonostante ciò è ritenuto interessante valutare come le aree preselezionate si pongano in relazione alle Unioni di Comuni esistenti alla data della preselezione.

Di seguito le mappe di confronto per le Regioni Basilicata, Campania e Puglia (Fig. 1).

Per la Regione Basilicata il primo momento di confronto si esplica tra le aree preselezionate ed i perimetri delle Aree Programma. Queste ultime, introdotte con la finanziaria 2011, sono organismi sovracomunali, fondati sul modello dell'accordo convenzionale, istituite quale principale riferimento per l'implementazione delle politiche regionali alla scala locale e per la gestione associata dei servizi. Con la Legge di assestamento del Bilancio 2012, sono previsti incentivi affinché le Aree Programma possano trasformarsi in Unioni di Comuni, favorendo una forma organizzativa sovra comunale più stabile a cui affidare la gestione dei servizi e competenze in materia di governo del territorio. L'idea di fondo è quella di favorire l'istituzione di modelli associativi che spazino da "macro-unioni", coincidenti con gli ambiti delle Aree programma, a "micro-unioni", aggregazioni che coinvolgano in prima ipotesi i Comuni obbligati all'esercizio associato di funzioni e servizi. (Pontrandolfi P., Cartolano A., 2014). In teoria, essendo la Regione Basilicata interamente classificata come Area Interna, salvo per i due capoluoghi di Provincia ed un'area di cintura all'intorno del capoluogo di Regione, forte doveva essere il legame tra le aree preselezionate ed i perimetri delle Aree

¹⁶ Non è stato possibile includere nel confronto la Regione Calabria essendo ancora in corso il processo di pre-selezione delle Aree Progetto ai sensi della strategia Aree interne.

¹⁷ Per i Comuni interessati dalla disciplina di cui all'art. 14 del D.L. 78/2010 in materia di gestione associata, il prerequisito istituzionale coincide con l'assolvimento dell'obbligo di legge; per gli altri Comuni, non interessati dalla normativa in materia di gestione associata obbligatoria ma facenti parte dell'area progetto, il livello minimo necessario richiesto per soddisfare il pre-requisito istituzionale è la gestione associata a mezzo convenzione, definita ai sensi dell'art.30 della D.Lgs 267/2000 (TUEL), di almeno due funzioni fra quelle indicate dall'art. 19, comma 1, DL 95/2012 convertito in Legge 135/2012, diverse da quelle indicate dalle lettere f) [organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi] e 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] del medesimo articolo.

Programma. Tuttavia, il confronto fa emergere come in realtà, la rispondenza tra le due perimetrazioni, sia del tutto incoerente, configurandosi le Aree Progetto come aggregazioni di parti di differenti Aree Programma.

Diverso è, invece, l'esito che si ha dal confronto con l'unica Unione di Comuni attualmente in essere nel contesto Regionale. Infatti si rileva come l'area preselezionata dell'Alto Bradano coincida con l'omonima Unione dei Comuni, seppure se ne evidenzia una incoerenza spaziale dettata dalla presenza di un vuoto all'interno dell'Unione di Comuni (vuoto non presente nell'area progetto) che avvalora ulteriormente la necessità di individuare criteri e metodologie per il riconoscimento delle morfologie sovracomunali che vadano ben oltre i meri criteri dimensionali.

Per la Regione Campania il primo momento di confronto lo si ha con i Sistemi Territoriali di Sviluppo, definiti quali quadri di riferimento (contemplando anche loro aggregazioni e suddivisioni) per le politiche di sviluppo locale che investono diverse azioni settoriali d'intervento della Regione, introdotti dal Piano Territoriale Regionale LrC 13/2008.

Il confronto fa emergere una perfetta coincidenza per il solo il Vallo di Diano, al contrario, come richiamato dalla stessa definizione di STS, il resto delle aree preselezionate mette insieme gruppi di STS o parti di essi, ricalcando solo parzialmente i perimetri di riferimento; ciò, probabilmente, dipende anche dalla necessità di rispondere ai dei criteri generali, dettati dalla Strategia, nell'individuazione delle aree progetto.

Con riferimento al confronto con le Unioni di Comuni non è possibile rintracciare alcuna forma di coerenza trattandosi di unioni che, per la gran parte, si trovano al di fuori dei perimetri delle aree preselezionate.

L'ultima comparazione riguarda la Regione Puglia. In Puglia, la Pianificazione di Area Vasta, in coerenza con le previsioni del Documento Strategico Regionale 2007/2013 e del Programma Operativo FESR, ha avuto un forte sviluppo verso la declinazione di una strategia condivisa degli attori locali. Sul territorio pugliese sono state riconosciute dieci aggregazioni territoriali di "Area vasta" (Enti capofila: Bari, Brindisi, Foggia, Lecce, Taranto, Casarano, Gravina, Barletta, Comunità Montana Monti Dauni Meridionali, Monopoli) le cui Autonomie locali hanno assunto un impegno di analisi e di approfondimento che è confluito nei "Piani Strategici di Area Vasta", piani che delineano obiettivi precisi e condivisi ed incanalano in quella direzione risorse umane ed economiche¹⁸.

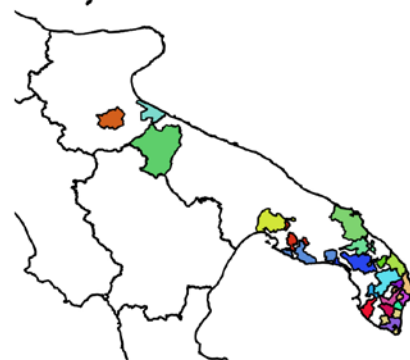
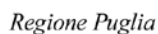
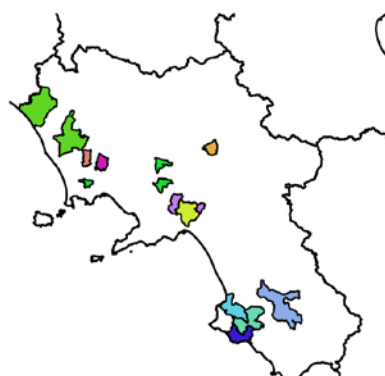
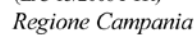
Il confronto, quindi, è avvenuto tra l'unica area preselezionata ovvero quella dei Monti Dauni e i perimetri dei Piani Strategici. Il risultato è quello di avere una perfetta coincidenza, salvo per il Comune di Lucera, tra il perimetro dell'Area Strategica e quello dell'Area Progetto. Impossibile è, invece, il raffronto con le Unioni di Comuni trattandosi di unioni che, nuovamente, si trovano al di fuori del perimetro dell'unica area progetto pugliese.

La comparazione effettuata conferma, ancora una volta, l'elevato livello di dispersione delle varie esperienze, la scarsa capacità di accumulazione del sapere e la limitata riflessività dei processi (Cersosimo D., Wolleb G., 2008), da cui un debole quadro di coerenza, seppure con le dovute eccezioni, tra i diversi strumenti e le molteplici interpretazioni e letture territoriali che hanno ad oggetto lo spazio sovracomunale.

¹⁸ Lo strumento di riferimento per la redazione e per la gestione amministrativa, esecutiva e finanziaria dei Piani strategici sono le "Linee Guida per la pianificazione strategica territoriale di Area Vasta" messe a punto dal Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici (NVVIP) della Regione Puglia e approvate con Deliberazione di Giunta Regionale 4 luglio 2007 n. 1072.

A map of the Basilicata region in Italy, showing its provincial divisions. The regions are color-coded: Vulture Alto Bradano (purple), Mottola Platone Melandaro (yellow), Alto Basento (orange), Bradano Medio Basento (light orange), Val d'Agri (light blue), Metapontino Collina Matesanese (light purple), and Lagonegrese Pollino (light orange). The map is surrounded by the regions of Campania, Calabria, and Puglia.

Regione Basilicata



19

4. Conclusioni

La disamina dei dossier di candidatura delle aree interne, presentati dalle Regioni, rivela come la definizione dei territori di intervento avvenga con criteri operativi e procedure difficilmente ricostruibili.

Complessivamente sono rispettate le indicazioni generali poste alla base della strategia infatti, l'istruttoria di ciascuna Regione, si è fondata sulla ricognizione analitica dei seguenti elementi: trend demografici, utilizzo del suolo, patrimonio naturale e culturale, sistema produttivo e opportunità di un suo sviluppo, stato dei tre servizi essenziali e del digital divide, portafoglio progettuale e capacità di svilupparlo, esperienze di cooperazione inter- comunale (specie in progetti comunitari), esistenza di leadership locale e vivacità del partenariato e dell'associazionismo. Al contrario non sempre sono chiari ed evidenti i passaggi che, dalla classificazione nazionale, portano alla delimitazione spaziale dei territori potenzialmente candidabili per la strategia. Inoltre, seppure con le dovute eccezioni, molto deboli sono i tentativi di rintracciare elementi di coerenza con il quadro delle geografie sovracomunali esistenti.

Pur nella consapevolezza dell'inesistenza del territorio "perfetto" e della dimensione "ottima" per lo sviluppo locale si condivide l'idea dell'esistenza di "territori pertinenti", da costruire in relazione a specifiche interpretazioni delle componenti del milieu locale (Dematteis, 2004). Il territorio pertinente non è rigidamente determinato, al contrario, esso è frutto di un processo di costruzione a partire da un'ipotesi iniziale di aggregazione territoriale (Dematteis, 2004).

Ed è proprio questa ipotesi iniziale che sembra aver manifestato le maggiori debolezze nel corso delle tante attività di programmazione e pianificazione riguardanti ambiti territoriali sovracomunali.

La sfida che oggi si pone agli enti locali è quella riuscire ad armonizzare le diverse iniziative al fine di coglierne appieno tutte le opportunità offerte e di identificare una dimensione territoriale che faciliti la ricerca di coordinamento e coerenza tra la programmazione sociale ed economica e la pianificazione delle risorse ambientali e territoriali (Pontrandolfi P., Cartolano A., 2014).

Ritornando alle modalità con le quali pervenire alla prima ipotesi di aggregazione territoriale a partire dalla quale intraprendere il percorso di costruzione del territorio pertinente, la Strategia Aree Interne offre importanti spunti operativi, da contestualizzare in funzione delle specificità territoriali incontrate.

Infatti, non esiste una ricetta unica predeterminata ed è per questo che, nell'immaginare delle prospettive operative, l'attenzione deve focalizzarsi sulle specificità locali di ciascuna realtà territoriale.

È pienamente condivisa l'impostazione per la quale solo dopo aver soddisfatto le precondizioni nel riequilibrio dei servizi di prossimità quali quelli di salute, mobilità, istruzione, cultura e svago, servizi ambientali, lavoro, finanza etc., si può procedere ad una analisi delle vocazioni territoriali e dei principali asset strategici di sviluppo, rintracciabili e perseguibili in ciascuna realtà territoriale.

Nonostante le difficoltà che, comprensibilmente, si incontrano nell'individuare possibili criteri guida per l'individuazione di morfologie sovracomunali pertinenti, sia in termini di organizzazione e gestione dei servizi, sia in termini di politiche dello sviluppo locale, l'adesione ad alcuni principi essenziali potrebbe di gran lunga agevolare il percorso di riconoscimento e costruzione delle ipotesi iniziali.

Primo tra tutti, se si vuole un'interpretazione più coerente delle dinamiche economiche, sociali e territoriali, alle quali legare prospettive e progetti di sviluppo non più forzati all'interno di porzioni territoriali scarsamente rappresentative, è il superamento degli attuali vincoli amministrativi. L'esistenza di rigide strutture istituzionali, frutto di criteri non più attuali, non può essere inteso come un vincolo se si vogliono effettivamente intercettare le già reali dinamiche dei territori che non trovano alcuna rappresentatività negli attuali limiti amministrativi Provinciali e Regionali.

Ulteriore presupposto alla individuazione di qualsiasi modello di sviluppo territoriale è il concetto di milieu definito come *"...l'insieme di condizioni interne e di risorse che definiscono l'insieme di caratteri peculiari di un territorio dai quali dipendono i possibili cambiamenti e la concreta diffusione dello*

sviluppo...” (De Matteis, 1994); ma il milieu è altresì definito come “...*insieme di elementi, di tipo fisico e socioculturale, sia materiali che immateriali, che si sedimentano nel tempo, in un certo luogo, attraverso l'evolversi storico di rapporti intersoggettivi...*” (Governa F., 1997). Dovrebbero essere queste letture a dettare le condizioni per il riconoscimento delle ipotesi iniziali a partire dalle quali intraprendere il processo di costruzione dei territori pertinenti.

Ma ulteriore cardine da assumere alla base della ricerca delle possibili configurazioni è l'attuazione della continuità. Di non secondaria importanza è, infatti, l'assunzione, di fronte alle politiche dello sviluppo locale, di un approccio processuale, che apra le porte alla complementarietà ed alla sinergia tra le passate e future azioni intraprese nei e per i territori.

È su queste valutazioni che dovrebbe fondarsi la costruzione del territorio pertinente al fine di pervenire ad una morfologia sovracomunale capace di garantire il giusto equilibrio tra gestione e progetto.

Un articolato percorso da compiere in stretta sinergia (e non parallelamente) ad un profondo riassetto istituzionale che si accompagni alla definizione di strumenti, organi di gestione ed organi di governo, sufficientemente strutturati, stabili e riconoscibili, capaci di superare le estemporanee forme di cooperazione, legate a singole visioni progettuali.

5. Bibliografia

- Bertini S., Burgalassi D., Iommi S., Marinari D., Turchetti S. (2014), *Le Aree Interne della Toscana. Individuazione e Caratterizzazione. Gruppo di lavoro IRPET*. Disponibile da: http://www.irisonline.it/web/images/News27Gen14/del_32_all_b1.pdf [Consultato giugno 2015].
- Cersosimo D., Wolleb G., (2008), *Le politiche di sviluppo locale tra sperimentalismo e istituzionalizzazione*, Milano, Franco Angeli Editore.
- Cremaschi M. (2005), *L'Europa delle città. Accessibilità, partnership e policentrismo nelle politiche comunitarie per il territorio*. Alinea editrice, Firenze.
- Dematteis G., Governa F. (a cura di) (2005), *Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità: il modello SLoT*, Milano, Franco Angeli Editore.
- Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica (2012), *Le aree interne: di quale territori parliamo? Nota esplicativa sul metodo di classificazione delle aree* [on line]. Disponibile da: http://www.dps.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree_interne/Nota_metodologica_Aree_interne.pdf [Consultato gennaio 2015].
- Governa F. (2014), *Tra geografia e politiche. Ripensare lo sviluppo locale*. Donzelli Editore.
- Governa F. (2007), *Territorialità e azione collettiva. Una riflessione critica sulle teorie e le pratiche di sviluppo locale*. Rivista Geografica Italiana, vol. 114, pp. 335-361. - ISSN 0035-669
- Lucatelli S., Peta E.A. (2010), Ruralità e Perifericità: Analisi Territoriale dei Servizi alla Persona in Calabria, *Analisi e studi dei Materiali UVAL*, (21), 7-8.
- Pontrandolfi P., Cartolano A. (2015), *New territorial dimension of public policies to improve Territory and Municipal Services and to promote Local Development Strategy and Planning New Tools*. 19th European Colloquium in Theoretical and Quantitative Geography (ECTQG 2015) | 3 – 7 Sept. 2015 in Bari -Italy
- Pontrandolfi P., Cartolano A. (2014), *Riorganizzazione degli Enti Locali e nuove forme di governance sovra comunale in Basilicata*, articolo in *Urbanistica Informazione*, N° 255, INU edizioni.
- Pontrandolfi P., Cartolano, A. (2013), *Nuovi modelli di governance istituzionale per una più efficace programmazione e pianificazione economico-territoriale*, articolo in *CITTA' COME MOTORE DI SVILUPPO DEL PAESE*, a cura di Francesco Sbeti, Francesco Rossi, Michele Talia, Claudia Trillo, *Urbanistica Informazioni on line*, 2013, ISSN: 2239-4222.
- Storti D. (2013), *Le aree rurali nella nuova programmazione*, in *Agriregionieuropa*, (35).