

NICOLÒ FENU - PAOLO GIACCARIA

LA SCOMMESSA DELLA SNAI. LA STRATEGIA NAZIONALE DELLE AREE INTERNE

Gli ultimi anni hanno registrato un crescente interesse verso le aree interne, sia in termini di *policy* (con la Strategia Nazionale per le Aree Interne) sia all'interno del dibattito scientifico, coinvolgendo una molteplicità di discipline (De Rossi, 2018). Le aree interne sono un concetto relativamente nuovo, sono il risultato di una decodifica policentrica del territorio italiano voluta da Fabrizio Barca, all'epoca Ministro per la Coesione Territoriale.

La Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI), avviata nel 2013 come iniziativa sperimentale, con la nuova programmazione (2021-2027) ha l'obiettivo di essere una politica strutturale a lungo termine. La Strategia mette in campo politiche territoriali concentrate su due elementi cruciali: la promozione e l'utilizzo dei servizi ai cittadini e lo sviluppo di opportunità economiche per favorire l'occupazione.

Sebbene non esista un bilancio ufficiale di quella che possiamo definire la prima stagione della SNAI (ciclo di programmazione 2014-2020), sono già state selezionate 43 nuove aree per il nuovo ciclo di programmazione 2021-2027 che si aggiungono a 67 delle 72 aree pilota finanziate nella passata programmazione. Nelle aree SNAI 2014-2020 non sono state confermate 5 aree della precedente programmazione e sono le 4 aree della Regione Piemonte (Val Bormida, Val di Lanzo, Val d'Ossola e Valli Grana e Maira) e 1 area della Regione Lombardia (Alta Valtellina). Una nuova aggregazione territoriale è entrata a far parte di queste aree il "progetto speciale isole minori" composta da 35 comuni dislocati nelle piccole isole. Complessivamente, nel nuovo ciclo, le aree interne finanziate saranno 124. L'ammontare delle risorse disponibili a livello nazionale supera i 591 milioni di euro. A ciò si aggiungono gli stanziamenti dei Programmi operativi dei Fondi SIE e di altri fondi pubblici e privati. Un'ingente quantità di risorse che ha visto solo alcune aree sviluppare delle *best practice* ed altre non riuscire, ad oggi, a spendere le risorse.

Sin qui la nudità dei dati. Vale la pena articolare una costellazione interpretativa, dall'immaginario geografico a quello politico, articolando una teoria – nell'accezione di una fila in movimento, più che di una coerente e sistematica argomentazione – di riflessioni.

Alla base della SNAI sta un'operazione di geografia posta alla base di una *policy* nuova che, come nonostante i *caveat* di Barca stesso, rischia di risolversi in una nuova zonizzazione. Certamente questa nuova lettura del territorio in termini di fragilità, non si pone in antitesi rispetto alle categorie di uso corrente per denotare la marginalità geografica, come “montagna”, “rurale” o “meridione”, ma diventa una concettualizzazione complementare. Come ben descrive Dematteis: «aree interne e montagna non sono soltanto due realtà che non coincidono geograficamente, ma anche due concetti diversi» (Dematteis, 2013, p. 8). Prova ne è che, già nella prima programmazione, alcuni territori classificati come area periferica erano litoranei e che in quella attuale sono stati inseriti 35 comuni insulari. Tuttavia, a ben vedere, è lecito avere qualche dubbio sul fatto che non si tratti di una nuova zonizzazione. La logica che guida la SNAI è innegabilmente di tipo classificatorio, secondo una tradizione italiana dell'analisi territoriale che ama moltiplicare i livelli e le scale analitiche – il pensiero va soprattutto alla concettualizzazione dei sistemi territoriali del lavoro che negli anni Novanta costituì la base per la concettualizzazione e normazione dei distretti industriali. Come allora, anche nel caso della SNAI il principio è meramente funzionale: allora si trattava di flussi di pendolarismo casa-lavoro, qui la variabile è data dalla accessibilità a servizi fondamentali (istruzione, salute e mobilità). In realtà la logica geografica soggiacente alla SNAI è ancora più limitante. Nei sistemi locali del lavoro, il principio ordinatore rispondeva a una dinamica spazio-temporale, era l'astrazione di movimenti quotidiani reiterati nel territorio e in quanto tale era aperta all'evoluzione, al divenire complesso dei processi di territorializzazione, deterritorializzazione e riterritorializzazione. Nel caso della SNAI pare di trovarsi innanzi a un modello della geografia neoclassica o quantitativa, a un immaginario letteralmente christalleriano, laddove il parametro della distanza fisica non è adeguata a identificare i fattori decisivi che spiegano le caratteristiche dei processi della marginalità, consentendo di affrontare in modo più selettivo le politiche territoriali (Vendemmia, Pucci, Beria, 2021). Non solo: in entrambi i casi l'esprit de geometrie si traduce inevitabilmente non solo in

una perdita di *esprit de finesse* ma anche in una marginalizzazione del dibattito italiano rispetto a quello europeo. Da un lato infatti la concettualizzazione di “area interna” – come già avvenne per i “sistemi locali del lavoro” non trova riscontro nelle classificazioni degli altri paesi europei, nemmeno di quelli che condividono il medesimo contesto geografico – per esempio le Alpi. La cartografia SNAI di natura essenzialmente funzionalista rende difficile il dialogo con tradizioni geografiche differenti – pensiamo sostanzialmente a quella anglosassone e al dibattito che già a inizio anni Novanta ha dato origine alla *post-rurality* e alle sue metodologie post-strutturaliste, sostanzialmente assenti nella geografia italiana.

Potremmo spingerci a sostenere che l’approccio della SNAI contraddice intrinsecamente l’approccio rivolto ai luoghi, nel momento in cui ripropone categorie/etichette – centri di offerta dei servizi, aree di cintura, intermedie, periferiche e ultraperiferiche – cui ogni comune viene attribuito sulla base di una valutazione della distanza dai servizi fondamentali (trasporto ferroviario, educazione, sanità). In realtà, il documento del 2013 attorno a cui si è strutturata la SNAI introduce i correttivi necessari: non è all’opera, infatti, nessun meccanismo di soglia che faccia scattare automaticamente i finanziamenti sulla base della classificazione – per capirci la SNAI non funziona come la Cassa del Mezzogiorno e nemmeno la legge 266/1997 (Legge Bersani) a sostegno dei distretti industriali. Il finanziamento passa infatti attraverso un’istruttoria che valuta le progettualità inter-comunali che emergono dal basso e che di regola sono trasversali alle diverse categorie. Il principio è stato dunque sia nel primo sia nel secondo periodo vincolato alla presenza di una strategia che esprimesse l’agire collettivo di un territorio che si organizzava attorno a bisogni comuni. La capacità della collettività territoriale di auto-rappresentarsi come comunità e di gestire progetti complessi quali sono certamente i processi di riterritorializzazione valeva, nell’approccio originario a superare i limiti della classificazione funzionalista. Questo processo è possibile grazie al modello di intervento incentrato su strategie territoriali che vengono attuate da coalizioni locali attraverso progetti integrati d’area.

Usiamo il passato e ci riferiamo all’approccio originario – quello del 2013 sotto la direzione ministeriale di Fabrizio Barca – perché la programmazione 2021-2027 ha introdotto alcuni elementi di innovazione

che potrebbero alterare l'impianto originario della Strategia. Nei criteri pubblicati nel gennaio 2022 si apre infatti a una contraddizione di cui non è possibile leggere la portata oggi. Da un lato si sottolinea «l'importanza di ribadire la natura di lungo periodo delle strategie locali della SNAI e quindi la tutela della continuità dell'intervento già in essere» e, conseguentemente, la natura strategica e collettiva delle progettualità finanziabili. Dall'altro lato, si apre alla «promozione e l'adozione di misure settoriali/tematiche a sostegno di queste tipologie di territori nel loro insieme o a sostegno di singoli Comuni, senza necessariamente subordinare il sostegno alla formulazione di una strategia d'area». *De facto*, nel momento stesso in cui si riaffermano i principi che hanno portato la SNAI ad essere innovativa, si apre alla loro circonvenzione e a un ritorno al finanziamento di politiche standardizzate. Questa prospettiva, per ora solo enunciata, da un lato aiuta ad accelerare i processi di attuazione di alcune misure, dall'altro mette in crisi e rischia di contraddire il principio originario della SNAI che si basa sulla co-progettazione.

Esistono certamente valide ragioni sia di metodo sia di merito per rendere meno rigida e dogmatica la natura strategica della SNAI. Da un punto di vista teorico, aprire a deroghe può aiutare a stabilire un collegamento strutturale e non episodico tra i livelli macro e micro perché è dalla infrazione del confine tra istituzionale e spontaneo, dall'incontro tra dimensione *top down* e *bottom up*, tra politiche pubbliche e comunità di pratica. Un esempio significativo sono le cooperative di comunità, forme di impresa capaci di rispondere a bisogni primari della comunità, creando servizi e innovazione con un obiettivo comunitario.

Da un punto di vista pratico, uno degli aspetti più rilevanti del periodo 2014-2020 è dato dal fatto che sono evidenti delle criticità comuni a 72 aree pilota: una temporalità molto dilata, che ha portato a tempi di attuazione molto lunghi e problematica attuazione delle azioni di pianificazione strategica, dove emerge la complessità della *governance* multilivello della SNAI lentissimo avanzamento finanziario nell'utilizzo delle risorse. Il caso più eclatante è sicuramente quello della Regione Piemonte che ha deciso di non ripresentare per il periodo 2021-2027 nessuna delle quattro aree interne finanziate precedentemente, adducendo "il ritardo nell'attuazione degli interventi finanziati". In alcuni casi può sembrare ragionevole che il Ministero intervenga con politiche di raccordo ad hoc, le quali si pongono l'obiettivo di intervenire puntualmente su

problemi non troppo complessi, verosimilmente con politiche puntuali nell'ambito dell'accessibilità ai servizi, l'Agenda Rurale francese è un esempio in questo senso.

Il timore è che in realtà si tratti di considerare la SNAI come un'azione all'interno del PNRR: da un lato, generando l'enfasi sulla mera cantierabilità delle opere a discapito dei legittimi principi di efficacia ed efficienza; dall'altro, il rifugio nel *particolare* dell'intervento puntuale che ha caratterizzato proprio le politiche finanziate dal PNRR nelle aree interne. Pensiamo soprattutto al discusso e discutibile "M1C3 – Investimento 2.1 Attrattività dei borghi", meglio noto come il Bando Borghi voluto dall'allora Ministro della Cultura, Dario Franceschini. Al di là dell'enfasi sul concetto di "borgo", *zenit* di una rappresentazione puntuale dell'alleanza tra patrimonio e turismo, insensibile ai modi e ai bisogni dell'abitare, l'idea stessa di concentrare su appena 309 comuni oltre 750 milioni di euro, la metà dei quali sui 20 vincitori della Linea A sembra quanto di più distante dall'ispirazione della SNAI. Per rimanere nella significanza arida ma loquace dei dati, la SNAI investirà 310 milioni in sette anni su 1.904 comuni dove risiedono 4.570.731 abitanti. E per i gusti degli autori, la nuova tornata della SNAI è stata già poco selettiva, escludendo dal finanziamento appena 13 territori, meno del 10%.

In conclusione, vorremmo richiamare l'attenzione su alcuni aspetti su cui dovrà concentrarsi la SNAI nella nuova programmazione. In primo luogo, lavorare per mantenere i progressi fatti nella gestione delle nuove funzioni e dei nuovi servizi. Rafforzare le competenze amministrative sia per le nuove che per le vecchie aree pilota; attivando un processo di capacitazione amministrativa che deve passare attraverso l'attivazione delle cosiddette "*task force* territoriali" che affianchino le amministrazioni. Inoltre è necessario, integrare l'attuale classificazione con metodi e approcci alternativi di classificazione, che restituiscano una lettura complessa e articolata dei territori. Una chiave operativa la possiamo trovare nelle *Green Communities*: che lavorano in modo integrato alla riorganizzazione dei servizi e sviluppo locale; uno strumento capace di attivare processi di rigenerazione territoriale, non solo ambientale, ma anche sociale ed economico.

BIBLIOGRAFIA

DE ROSSI A., *Riabitare l'Italia: le aree interne tra abbandoni e riconquiste*, Roma, Donzelli, 2018.

DEMATTEIS G., “Montagna e aree interne nelle politiche di coesione territoriale italiane ed europee”, *Territorio*, 2013, 66, pp. 7-15.

VENDEMMIA B., PUCCI P., BERIA P., “An Institutional Periphery in Discussion. Rethinking the Inner Areas in Italy”, *Applied Geography* 2021, 135, s.p.

Università di Torino, Dipartimento di Scienze economico-sociali e matematico-statistiche

nicolo.fenu@unito.it

Università di Torino, Dipartimento di Scienze economico-sociali e matematico-statistiche

paolo.giaccaria@unito.it