

Progettualità e partecipazione nella Strategia Nazionale per le Aree Interne: il Basso Sangro-Trigno*

Abstract: PLANNING AND PARTICIPATION IN THE NATIONAL STRATEGY FOR INNER AREAS. SOME CONSIDERATIONS ABOUT THE 'BASSO SANGRO-TRIGNO' AREA

Participation, considered by the European Commission as one of the pillars of the good governance, is increasingly becoming a 'necessary' practice in local development experiences as well as a growing mediator for conflicting interests. Participation assumes profoundly heterogeneous processality and different roles in the territorial planning and a specific relevance in marginal context. The first aim of this paper is reasoning about the "spaces for participation" planned by the National Strategy for Inner Areas. The second goal is observe the participatory processes expressed by the Basso Sangro-Trigno, the first Pilot Area of Abruzzo. Adopting qualitative methods, the paper reveals an ambiguous disequilibrium among local planning, participation and passive territoriality.

Keywords: participation, National Strategy for Inner Areas, Basso Sangro-Trigno Area, Abruzzo, peripheral areas.

1. Introduzione

L'analisi della progettualità locale, intesa come l'insieme dei piani, dei progetti o dei programmi attivati da soggetti pubblici e/o privati, permette di osservare da un punto di vista teorico nonché politico-operativo le dinamiche evolutive di un territorio e le capacità dello stesso di autoprodursi in traiettorie di sviluppo (Dansero, 2005). Come ricorda Governa (2008) l'analisi della strumentazione relativa alla progettualità non può considerarsi l'eredità più significativa della "stagione" dello sviluppo locale; nondimeno essa permette una lettura, ancorché parziale e *in itinere*, della tipologia di territorialità (attiva/passiva) "praticata" nei territori (Bertoncin, Pase, Quatrada, 2014; Quatrada, 2014).

La territorialità, esplicitazione di quel progetto implicito insito in ciascun territorio (Demateis, 1995), è sempre meno guidata da un'azione esclusiva dell'amministrazione pubblica a favore di «progetti maggiormente interattivi, sia cooperativi che conflittuali, coinvolgenti attori di natura, finalità e tipologie assai differenti» (Bignante, Santangelo, 2006, p. 308).

In tale scenario, le forme partecipazione, più o meno radicate e ancorate alle pratiche territoriali, rappresentano oggi una modalità di costruzione progettuale sempre più diffusa. La necessità di ricostituire la relazione tra amministrazione e cittadini (Foley, Martin, 2000; Antonelli, 2009),

l'esigenza di ricucire "lo spazio" tra i molteplici livelli di *governance* che incidono sulla pianificazione locale (Geddes, 2000), la più ampia attenzione verso l'identità territoriale (Hirst, 1994; Banini, 2013), il bisogno di garantire maggiore efficacia alla progettazione territoriale attraverso un più puntuale coinvolgimento degli *stakeholders* (Marsh, Rhodes, 1992), il progressivo venir meno dello Stato-amministrazione a favore del principio di sussidiarietà (McArthur, 1993), sono solo alcune delle istanze che hanno portato ad una più ampia diffusione della progettualità partecipata.

Ancor più avvertite sono le istanze partecipative nelle progettualità relative a spazi e territori marginali e periferici, laddove l'improcrastinabile urgenza di cambiamento e la complessità degli interessi coinvolti non possono che essere fronteggiate, almeno idealmente, dall'intervento della più ampia compagine sociale e comunitaria.

Obiettivo del presente contributo è ragionare sul binomio progettualità-partecipazione nell'area progetto pilota del Basso Sangro-Trigno (Abruzzo) ossia sulle configurazioni partecipative emergenti dalla progettualità sintetizzata nei documenti ufficiali ad essa relativi. Più in dettaglio, dopo aver analizzato l'approccio della Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI) e descritto le peculiarità delle aree interne abruzzesi, si evidenzierà, attraverso un'analisi qualitativa *on desk*, basata sulla c.d. "Gioia Methodology" (Gioia, Corley, Hamilton, 2013), il ruolo *formalmente* attri-

buito alla partecipazione nelle “visioni” di questo territorio.

2. La componente partecipativa nella Strategia Nazionale per le Aree Interne

Gli obiettivi finali della SNAI si sostanziano nello sviluppo locale (intensivo/estensivo) e nell’inversione di tendenza dei *trend* demografici negativi ma ad essi la SNAI perviene attraverso un complesso sistema di obiettivi preliminari (adeguamento dell’offerta dei servizi essenziali relativi alla salute, all’istruzione ed alla mobilità; tutela del territorio e delle comunità locali; valorizzazione delle risorse naturali e culturali, del turismo sostenibile, dei sistemi agro-alimentari, del saper fare e dell’artigianato) e intermedi (aumento del benessere pro-capite e dei residenti; aumento dell’occupazione; riutilizzazione del capitale territoriale; riduzione dei costi sociali della de-antropizzazione; rafforzamento dei fattori di sviluppo locale)¹.

Al fine di comprendere il ruolo della partecipazione nella progettualità esplicitata dalla SNAI si sono svolti due diversi livelli di analisi, utilizzando metodologie già sperimentate da Fiori (2012) e Labianca (2013) e più ampiamente utilizzate negli studi sociali (Gioia, Corley, Hamilton, 2013).

L’analisi attiene sia al ruolo “programmatically” attribuito alla partecipazione delle comunità sia alla disamina “strutturale” del processo di progettazione ossia allo studio degli “spazi”, dei “momenti” e delle “modalità” deputati alla partecipazione degli attori locali/territoriali.

In particolare sono stati analizzati documenti ufficiali quali l’*Accordo di Partenariato 2014-2020* (Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica - Ministero dello Sviluppo Economico, 2014a) le *Linee guida per costruire una “Strategia di area-progetto”* (Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica - Ministero dello Sviluppo Economico, 2014b) e le diverse *Linee guida delle amministrazioni centrali* (Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca, 2015; Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, 2015; Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, 2015; Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, 2016; Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo, 2016).

La valutazione della partecipazione “programmatically” (Tab. 1) rivela una certa enfasi attribuita al ruolo delle comunità locali, dell’associazionismo inter-comunale, della partecipazione civica, dei cosiddetti soggetti innovatori locali nonché alla

necessaria consapevolezza delle dinamiche territoriali in atto e dei potenziali esiti dei percorsi di sviluppo progettati. Data la complessità e la fragilità dei territori oggetto/soggetto di pianificazione, l’approccio SNAI apre al dialogo territoriale, intra-territoriale o di comunità e inter-territoriale o transcalare. La partecipazione, sebbene associata ai concetti di “confronto” ed “ascolto” più che di “decisione”, sembra essere ritenuta necessaria per scongiurare il pericolo di una “illusione di progetto locale” (Barca, Casavola, Lucarelli, 2014, p. 19).

Quanto alla lettura “strutturale” si osserva, complessivamente, un discreto spazio lasciato alla sperimentazione di pratiche partecipative, specie a valle della definizione delle aree progetto. Più in dettaglio, dopo una prima fase di classificazione (Fase 1) dei comuni italiani per relativo grado di perifericità/marginalità, avvenuta essenzialmente a livello amministrativo centrale, nell’istruttoria pubblica prevista per l’individuazione delle aree progetto (Fase 2) si esplicita una prima necessaria collaborazione *tra* livelli di *governance*. Tale fase prevede una auto-candidatura prototipale da parte di comuni contigui, strettamente dipendente da una pregressa selezione operata dalle Regioni (di concerto con il Comitato Tecnico per le Aree Interne e le Province per le materie di competenza) sulla base di criteri generali condivisi a livello nazionale. Dopo la selezione regionale delle aree-progetto pilota (APP) e della relativa “approvazione nazionale” delle stesse (Fase 3), le APP redigono un Preliminare di strategia (Fase 4), documento di intenti della compagine territoriale, «frutto del lavoro congiunto posto in essere nell’area, tra gli attori e innovatori del territorio e il Comitato Tecnico Aree Interne (CTAI)» (Ministero per la Coesione Territoriale e il Mezzogiorno, 2016, p. 4). È in tale fase che i comuni delle APP *dovrebbero* attivarsi al fine di strutturare un percorso partecipativo con i cittadini, le espressioni di associazionismo locale ed inter-locale ed i cosiddetti soggetti innovatori. Tali soggetti *dovrebbero* essere auspicabilmente coinvolti nella predisposizione della Strategia d’Area (Fase 5) prima dell’approvazione del relativo Accordo Programma Quadro (Fase 6) sottoscritto dall’Agenzia per la Coesione Territoriale, dalle amministrazioni regionali e provinciali e dal sindaco capofila dell’APP.

Dall’analisi documentale emergono diverse criticità². I momenti concretamente strutturati dalla SNAI per la sperimentazione di pratiche partecipative, non sempre già “storicizzate” e/o semplicemente “esperite” nelle diverse APP, sono



Tab. 1. La partecipazione “programmatica” nella SNAI (elaborazione dell’Autore).

| Concetto | Descrittore | Alcuni stralci dal testo |
|-----------------|---|---|
| Collettività | Apertura all’eterogeneità attoriale Condivisione di obiettivi | «La strategia operativa per le Aree interne non si configura come un Programma nazionale chiuso e confinato a risorse date. Né come insieme assai disomogeneo di progetti diversi. Intende configurarsi come una collettività di attori interessati a esperienze progettuali , ispirati da una Strategia e a obiettivi condivisi » (Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica - Ministero dello Sviluppo Economico, 2014a p. 7). |
| Comunità locale | Necessaria inter-scalarità della progettazione | «La strategia di sviluppo economico per le aree interne nasce dall’intersezione della prospettiva nazionale con quella locale. Lo <i>sguardo nazionale</i> percepisce la rilevanza delle Aree interne [...] ma non è in grado di declinare questi caratteri individuando i progetti locali idonei a promuovere lo sviluppo locale. Solo la comunità locale può declinare e trasformare in progetti la varietà e la complessità della società locale e del capitale territoriale che la caratterizza facendo leva sui soggetti innovatori» (<i>Ibidem</i> , p. 18). «La varietà e la complessità delle Aree interne italiane suggeriscono [...] che lo “sguardo nazionale” si intersechi con uno sguardo locale nella formulazione della strategia di sviluppo economico. Si eviterà così, sia l’illusione del progetto locale [...] sia l’irrealità del progetto nazionale» (<i>Ibidem</i> , p. 18). |
| Comunitarismo | Apertura territoriale ed alla collaborazione | «Nemici delle Aree interne si possono considerare anche i fautori di un comunitarismo locale chiuso che si oppone alle iniziative dei soggetti portatori di innovazione e costruttori di ponti verso altre comunità e altri territori » (<i>Ibidem</i> , pp. 8-9). |
| Partecipazione | Auto-consapevolezza delle tendenze in atto e dei percorsi di sviluppo | «Comprendere queste tendenze richiede un confronto all’interno della comunità [...]. Si tratta di un esercizio di “previsione esplorativa” che deve essere condotto con cura, attraverso un’attività di ascolto e partecipazione che permettano alla comunità locale di essere consapevole delle dinamiche in atto e/o potenziali che investiranno il proprio territorio e degli effetti che tali dinamiche potranno produrre sul loro benessere e sulla società (ed economia) del sistema locale» (Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica - Ministero dello Sviluppo Economico, 2014b, p. 7). |

stati progettati a valle del processo di definizione territoriale delle stesse. In altri termini, attraverso un “ritaglio” basato essenzialmente su criteri di non prossimità ai servizi essenziali (istruzione, sanità, infrastrutture), sebbene mediati da una “lettura regionale”, si sono ottenute aggregazioni territoriali non concertate secondo una logica *bottom up*. Nonostante siano infatti gli stessi comuni in aggregazione ad autocandidarsi come APP, la procedura, priva di un momento partecipativo “a monte”, non è immune da rischi di sottovalutazione di quei legami identitari e più ampiamente reticolari che non si sovrappongono pienamente con principi di contiguità.

In secondo luogo, la progettualità insita nell’ap-

proccio SNAI non vincola le APP ad esperire precise tappe per stimolare la partecipazione civica e comunitaria “a valle”: tale flessibilità, se consente agli ambiti territoriali più maturi di consolidare le forme di partecipazione già attive, nelle aree in cui la consapevolezza territoriale diffusa risulta ancora acerba apre al coinvolgimento dei “soliti noti” ossia alla reiterazione di pratiche progettuali già consolidate.

Un ulteriore aspetto concerne la “natura” della partecipazione intesa sia in senso programmatico sia strutturale: essa, come detto, sembra avere sempre matrice consultiva e mai deliberativa affievolendo, salvo virtuosi casi locali, il senso della stessa ad una mera procedura burocratica

di ascolto più che di confronto trasformativo (Cornwall, 2008).

3. Le aree interne abruzzesi e il Basso Sangro-Trigno

In Abruzzo su 305 comuni oltre 230 sono classificati come aree interne: di questi ben 115 sono periferici e ultra periferici, per lo più concentrati nelle aree montane della dorsale appenninica. Sono attualmente residenti nelle aree interne abruzzesi oltre 484.000 abitanti (pari al 37% della popolazione regionale). Al confronto intercensuario, sostanzialmente “storicizzati” appaiono i fenomeni di spopolamento ed invecchiamento demografico così come evidenti risultano i caratteri strutturali di vulnerabilità socio-materiale³.

Con la Delibera di Giunta Regionale (DGR) 290 del 14/04/2015 sono state ratificate quattro aree progetto (Val Fino-Vestina; Valle Subequana-Gran Sasso; Valle Giovenco-Roveto; Basso Sangro-Trigno); a seguito della sequenza sismica che ha coinvolto ampie aree del Teramano, con la DGR 613 del 26/09/2016 è stata individuata un’ulteriore area progetto (Alto Aterno-Gran Sasso della Laga)⁴ (Fig. 1).

In tale scenario, l’APP del Basso Sangro-Trigno comprende 33 comuni per un territorio di oltre 760 km² che conta una densità media pari 29,7

abitanti/km². Nell’area progetto vivono oltre 22.000 persone con una percentuale di ultrasessantacinquenni pari al 32% della popolazione.

Le esperienze di progettualità territoriale dell’area possono dirsi assolutamente stratificate: nei comuni dell’area si contano circa 60 interventi FERS/FES 2007-2013, per un valore di 8,4 milioni di euro. A ciò si aggiunge la presenza del GAL “Maiella Verde”, della DMC “Terre del Sangro-Aventino”, del Patto Territoriale “Sangro-Aventino” e di un groviglio di Unioni di Comuni e Comunità Montane (Unione dei Comuni “Maiella Orientale Verde Aventino”, Unione Montana “Comuni del Sangro”, Convenzione “Terre del Sangro”, Unione dei “Comuni del Sinello”, Convenzione “Alto Vastese”).

L’analisi della partecipazione nella progettualità legata alla SNAI si è basata sull’analisi della *Bozza di strategia*, del *Preliminare di Strategia*, della *Strategia* relativi all’APP (Tab. 2), approvate rispettivamente nell’ottobre 2015, nel luglio 2016 e nel gennaio 2017 (Area progetto Basso Sangro-Trigno, 2015; 2016, 2017).

Nei citati documenti non si osserva la ricchezza concettuale prevista dalla SNAI: non si fa ad esempio esplicito riferimento al comunitarismo o alla collettività, mentre si osserva un costante riferimento alla comunità locale, che, sebbene internamente eterogenea e dunque potenzialmente frammentata, è intesa complessivamente come ge-

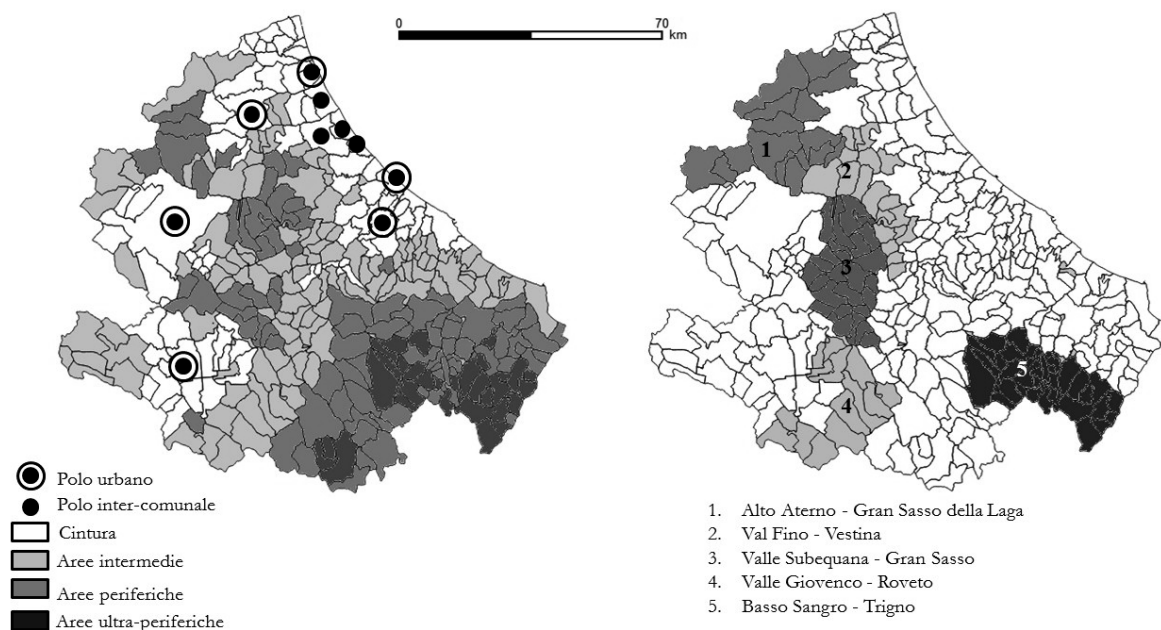


Fig. 1. Le aree interne abruzzesi (a sinistra) e le aree-progetto della SNAI (Strategia Nazionale Aree Interne) (a destra). Elaborazione dell’A. su dati Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica - Ministero dello Sviluppo Economico (2012) e Regione Abruzzo (2015; 2016; 2017).



Tab. 2. La partecipazione “programmatica” nel Basso Sangro-Trigno (elaborazione dell’Autore).

| Concetto | Descrittore | Alcuni stralci dal testo |
|-----------------|---|---|
| Comunità locale | Eterogeneità delle comunità della APP Necessaria trasformazione in comunità generative | «L’area prototipo identifica una comunità nel suo insieme nella quale, tuttavia, si muovono e vivono, al contempo, tante comunità, ognuna con una sua storia, parte della storia comune, ed ognuna con proprie specificità, parte integrante ed integrata della connotazione dell’area. Da qui il paradigma delle comunità generative che fanno emergere e mettono in moto la propria anima, le proprie risorse identificative depositate nelle tradizioni, nelle culture, nei saperi, nelle energie, negli agire, negli ambienti» (Area progetto Basso Sangro-Trigno, 2016, p. 6). «La scuola, i responsabili della cosa pubblica, a livello locale e regionale, le famiglie, le imprese, i portatori di interesse, il volontariato, l’associazionismo, le parrocchie, tutti tesi verso lo stesso obiettivo di sviluppo. Ecco queste sono le comunità generative» (<i>Ibidem</i> , p. 7). |
| Partecipazione | Coinvolgimento Consultazione Condivisione Collaborazione Diagnosi di scenario | «A partire dall’attività preparatoria [...] i Comuni, gli enti, le imprese ed i cittadini dell’area prototipo organizzati in associazioni sono stati coinvolti in attività di analisi e discussione sui temi della SNAI» (<i>Ibidem</i> , p. 27). «Obiettivo è l’elaborazione di una Strategia che tenga conto delle opportunità e delle sfide del territorio attraverso un percorso di consultazione pubblica che coinvolge tutti i portatori di interesse dell’area in oggetto con il supporto delle Associazioni e dei Patti Sangro-Aventino e Trigno-Sinello e del GAL Maiella Verde, che godono di fiducia e considerazione sul territorio» (<i>Ibidem</i> , p. 27). «Il documento di Strategia è frutto di un approfondito lavoro di analisi e condivisione delle criticità e delle leve da azionare per determinare un reale cambiamento nell’area a cui hanno partecipato gli <i>stakeholder</i> locali e regionali» (Area progetto Basso Sangro-Trigno, 2017, p. 2). «Garantire un’ampia partecipazione e coinvolgimento del partenariato locale è fondamentale per redigere una buona Strategia. L’area ha attivato un processo di coinvolgimento e consultazione che è stata continua e proficua» (<i>Ibidem</i> , p. 45). «Dobbiamo fare più squadra , entusiasmarci di più ed essere più positivi pensando che le risorse disponibili possono essere messe a valore promuovendo nuove forme di collaborazione tra attori locali fortemente orientate al conseguimento di specifici risultati» (Area progetto Basso Sangro-Trigno, 2016, p. 19). «L’ analisi e la diagnosi partecipata del territorio ha evidenziato in sede di Bozza di Strategia e nel Preliminare lo scenario che si desidera e quali leve azionare per invertire la tendenza» (Area progetto Basso Sangro-Trigno, 2017, p. 14). |

neratrice di sviluppo locale, *genius* rivelatore dei territori, e dunque “chiamata” a giocare un ruolo consapevole.

Quanto alla partecipazione *strictu sensu*, l’APP ne riconosce il ruolo funzionale che tuttavia viene tradotto in termini di consultazione, coinvolgimento e condivisione più che di trasformazione delle istanze locali in azione. Significativo appare altresì il riferimento al decisivo supporto delle as-

sozzioni e degli attori già istituzionalizzati, che potrebbe finire con il comprimere lo spazio per i soggetti innovatori e/o portatori di interesse non precedentemente rappresentati.

Da un punto di vista strutturale, i “momenti” partecipativi sono ravvisabili nella fase della redazione della *Bozza della Strategia* e del relativo *Preliminare* mentre, coerentemente con l’approccio SNAI, essa risulta assente nella fase di approva-

zione della *Strategia* (Area progetto Basso Sangro-Trigno, 2017).

Più in dettaglio, come riportato dai richiamati documenti ufficiali, la *Bozza della Strategia* è stata redatta attraverso cinque incontri, dal 15 al 29 giugno 2015: il “coinvolgimento” di soggetti ulteriori rispetto ai Comuni (GAL, DMC, “operatori turistici e agricoli”) si riscontra in un solo incontro.

Per la redazione del *Preliminare*, sono stati organizzati sette incontri tra luglio 2015 e maggio 2016: all’incontro relativo al capitolo Sviluppo locale (17 settembre 2015) hanno preso parte, oltre agli attori istituzionali “tradizionali”, operatori turistici e agricoli, proponenti nuove idee di impresa; al *focus group* sulla mobilità e lo sviluppo locale (17 marzo 2016) hanno preso parte aziende di trasporto locale, operatori turistici e agricoli, GAL Maiella Verde, DMC e cittadini. Analogamente, nei *focus group* *istruzione e salute* si attesta la presenza di cittadini.

Complessivamente, meno del 15% dei soggetti partecipanti agli incontri è costituito da cittadini (e liberi professionisti) e non risultano spiegate le concrete modalità di coinvolgimento degli stessi (Area progetto Basso Sangro-Trigno, 2017).

4. Partecipazione e progettualità nel Basso Sangro-Trigno

La progettualità esplicitata dall’APP Basso Sangro-Trigno non è di per sé una «scatola chiusa» poiché ha previsto, coerentemente con l’approccio SNAI, dei “momenti partecipativi”. Si ritiene opportuno, tuttavia, riflettere sulla qualità e sulla natura della partecipazione emergente (Bertoncin, Pase, 2008): si tratta innanzitutto di una partecipazione “istituzionalizzata” i cui protagonisti sono prevalentemente amministrazioni e più in generale enti sovra-comunali che già operano da tempo sul territorio. Essa è dunque marcatamente caratterizzata da una logica pubblico-pubblico o pubblico-istituzionale: pur venendo ad essere rappresentati diversi interessi territoriali gli attori non sono prevalentemente comuni cittadini ma rappresentanti di potenziali *elites*, che danno vita a una partecipazione che può dirsi “rappresentativa” (Cornwall, 2008) più che diretta.

Il coinvolgimento di tali attori – istituzionali ed istituzionalizzati – riduce il ruolo e lo spazio della più ampia partecipazione civica e potenzialmente marginalizza il peso dei «nuovi» attori (istituzionali e non), allargando il diaframma tra progettazione/progettualità esplicite ed implicite,

tra progettazione reale e vissuta (Bertoncin, Pase, 2008) e determinando l’impressione di una partecipazione “veicolata” o “di carta”⁵.

Inoltre, la tendenza a ricorrere alla perimetrazione consolidata dei territori interessati dall’azione pubblica (Salone, 2005), (si pensi al gran numero di interventi regionali ed europei ricaduti nell’area in questione), potrebbe trasformarsi in immobilismo e in comportamenti opportunistici volti ad adattare le esigenze locali ai quadri di finanziamento/investimento previsti dall’alto (Governa, 2005; 2008). Sebbene “l’abitudine a fare progetti insieme” (Dematteis, 2001) possa aiutare i progettisti in questione a percepire sempre più il proprio territorio ad una scala meso-territoriale, essa può indurre ad una iper-istituzionalizzazione della progettazione, riducendo, ancora, lo spazio a disposizione per cittadini e soggetti innovatori.

Ambivalente può dirsi l’orientamento dell’azione progettuale verso un’area più ampia (la c.d. Area Strategica), individuata ben oltre i confini dell’APP. La progettazione dello sviluppo locale si sostanzia necessariamente in un processo inter-scalare, transcalare e relazionale: «al di là della valorizzazione condivisa delle specificità dei luoghi, un’azione di sviluppo locale necessita della costruzione di relazioni e raccordi verticali fra i diversi livelli istituzionali e di intervento, i diversi attori, i diversi territori implicati nei processi» (Dansero, Giaccaria, Governa, 2007, p. 302). D’altro canto l’inter-comunalità emergente al momento nella APP, si prefigura come condizione essenziale per l’accesso ai finanziamenti della SNAI e non solo come livello operativo della progettualità territoriale.

Absolutamente positivo è il riferimento nella *Strategia* alle “comunità generative”, comunità che devono tuttavia non solo essere “consultate” nelle fasi analitiche di “diagnosi dei bisogni”, ma che dovrebbero avere spazio, tempi di intervento dilatati e una concreta funzione decisionale.

5. Considerazioni conclusive

La SNAI si configura come un potenziale laboratorio di “buone pratiche” partecipative (De Iulio, Ciaschi, 2014) che risultano allo stato attuale difficili da valutare. Ogni APP, con il suo grado di soggettualità territoriale (Urso, 2014), ha tradotto gli stimoli della SNAI in progetti più o meno partecipati, in pratiche di coinvolgimento, ascolto, consultazione, collaborazione e, meno diffusamente, di decisione.



La valutazione proposta non può che dirsi, dunque, parziale, preliminare e *on desk*, una valutazione che, basandosi sulla documentazione ufficiale e non sulle “prove di campo”, potrebbe sottovalutare quelle esperienze partecipative latenti che possono aver segnato la costruzione progettuale in diversi territori (Dansero, 2005).

Tanto – doverosamente – premesso, si osserva sia a livello nazionale sia nel caso studio una serie di criticità (dalla mancanza di una adeguata tempistica e di momenti “vincolati/vincolanti” per una concretamente ampia partecipazione al decisivo peso delle amministrazioni pubbliche, solo per fare due esempi) che sottolineano la sussistenza di una *governance* incompiuta (Salone, 2005), di una intrinseca marginalità della partecipazione *strictu sensu* e di una diffusa “territorialità passiva”. Occorrerebbe (ri)attivare le comunità locali, rendendole decisive e decisionali nei progetti di sviluppo locale, attraverso stimoli culturali che riportino al centro del dibattito politico, economico, sociale nonché territoriale l’importanza della *civiness*.

Riferimenti bibliografici

Antonelli G., *Comunicazione media cittadinanza. Nuovi percorsi di partecipazione*, Milano, Franco Angeli, 2009.

Area progetto Basso Sangro-Trigno, *Bozza di idee per la discussione. Proposte del territorio*, 2015.

Area progetto Basso Sangro-Trigno, *Preliminare di strategia area Basso Sangro-Trigno. Comunità generative all’opera*, 2016.

Area progetto Basso Sangro-Trigno, *Strategia area Basso Sangro-Trigno. Comunità generative all’opera*, 2017.

Banini T. (a cura di), *Identità territoriali. Metodi, esperienze, prospettive a confronto*, Milano, Franco Angeli, 2013.

Banini T., “Introduzione. Proporre, interpretare, costruire le identità territoriali”, in Banini T. (a cura di), *op. cit.*, 2013, pp. 9-27.

Barca F., Casavola P., Lucatelli S. “Strategia nazionale per le Aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance”, *Materiali Uval*, 31, 2014.

Bertoncin M., Pase A. (a cura di), *Pre-visioni di territorio. Rappresentazioni di scenari territoriali*, Milano, Franco Angeli, 2008.

Bertoncin M., Pase A., Quatrada D., *Geografie di prossimità. Prove sul terreno*, Milano, Franco Angeli, 2014.

Bignante E., Santangelo M., “Reti locali e processi di sviluppo. Il caso del Pinerolese”, *Riv. Geogr. Ital.*, 113, 2006, pp. 307-328.

Cornwall A., “Unpacking ‘Participation’: models, meanings and practices”, *Community Development Journal*, 43(3), 2008, pp. 269-283.

Dansero E., “Analisi delle progettualità locali per una geografia dell’agire collettivo territoriale. Un’indagine nel Pinerolese in Provincia di Torino”, in Bertoncin M., Pase A. (a cura di), *Logiche territoriali e progettualità locale*, Milano, Franco Angeli, 2005, pp. 69-85.

Dansero E., Giaccaria P., Governa F., “Lo sviluppo locale: contesti nazionali a confronto”, in Faggi P. (a cura di), *Territorio, attori, progetti e sviluppo locale: confronti internazionali*, *Memorie Geografiche*, 7, 2007, Firenze, Società di Studi Geografici, pp. 297-316.

Dematteis G., *Progetto implicito: il contributo della geografia umana alle scienze del territorio*, Milano, Franco Angeli, 1995.

Dematteis G., “Per una geografia della territorialità attiva e dei valori territoriali”, in Bonora P. (a cura di), *SLoT. Quaderno 1*, Bologna, Baskerville, 2001, pp. 11-30.

Dematteis G., Governa F. (a cura di), *Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità: il modello SLoT*, Milano, Franco Angeli, 2005.

De Iulio R., Ciaschi A., *Aree marginali e modelli geografici di sviluppo*, Viterbo, Edizioni Sette Città, 2014.

Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica - Ministero dello Sviluppo Economico (a cura di Carlucci C., Guerrizio A., Lucatelli S.), *Nota metodologica per la definizione delle Aree Interne*, 2012.

Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica - Ministero dello Sviluppo Economico, *Accordo di Partenariato 2014-2020*, 2014a.

Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica - Ministero dello Sviluppo Economico, *Linee guida per costruire una “Strategia di area-progetto”*, 2014b.

Fiori M., *Identità territoriale per lo sviluppo e l’imprenditorialità. Applicazioni geoeconomiche di una metodologia quali-quantitativa*, WIP, Bari, 2012.

Foley P., Martin S., “A new deal for the community? Public participation in regeneration and local service delivery”, *Policy & Politics*, 28(4), 2000, pp. 479-491.

Geddes M., “Tacking Social Exclusion in the European Union? The Limits to the New Orthodoxy of Local Partnership”, *International Journal of Urban and Regional Research*, 24(4), 2000, pp. 782-800.

Gioia D.A., Corley, K.G., Hamilton A.L., “Seeking qualitative rigor in inductive research: Notes on the Gioia methodology”, *Organizational Research Methods*, 16(1), 2013, pp. 15-31.

Governa F., “Sul ruolo attivo della territorialità”, in Dematteis G., Governa F. (a cura di), *op. cit.*, 2005, pp. 39-67.

Governa F., “Teorie e pratiche di sviluppo locale. Riflessioni e prospettive a partire dall’esperienza italiana”, in Dansero E., Giaccaria P., Governa F., *Lo sviluppo locale al Nord e al Sud: un confronto internazionale*, Milano, Franco Angeli, 2008, pp. 60-98.

Hirst P., *Associative Democracy*, Oxford, Polity Press, 1994.

Labianca M., “Una valutazione dell’identità territoriale nella pianificazione strategica pugliese”, in Banini T. (a cura di), *op. cit.*, 2013, pp. 156-170.

Marsh D., Rhodes R.A.W., *Policy Networks in British Government*, Oxford, Clarendon Press, 1992.

McArthur A., “Community Business and Urban Regeneration”, *Urban Studies*, 30(4-5), 1993, pp. 849-873.

Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo, *Linee Guida per la Strategia Nazionale per le Aree Interne*, 2016.

Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca, *Le Aree Interne nel contesto de “La Buona Scuola”. Linee guida per gli interventi nelle aree-progetto*, 2015.

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, *Le aree interne e la mobilità. Linee guida per gli interventi nelle aree-progetto*, 2016.

Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, *Programmazione 2014-2020 - Strategia Nazionale Aree Interne. Agricoltura, Foreste e Sviluppo Rurale. Linee guida del Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali*, 2015.

Ministero per la Coesione Territoriale e il Mezzogiorno, *Relazione annuale sulla Strategia Nazionale per le Aree Interne*, 2016.

Quatrada D., “Alla prova del terreno: metariflessioni sulla prossimità”, in Bertoncin M., Pase A. e Quatrada D., *Geografie di prossimità. Prove sul terreno*, Milano, Franco Angeli, 2014, pp. 19-38.

Regione Abruzzo, *Delibera di Giunta Regionale n. 290 del 14 aprile 2015*.



Regione Abruzzo, *Delibera di Giunta Regionale n. 613* del 26 settembre 2016.

Regione Abruzzo, *Delibera di Giunta Regionale n. 458* del 1 settembre 2017.

Salone C., "Il territorio nelle politiche. Reti di soggetti, risorse localizzate e vantaggi competitivi nei processi di sviluppo locale", in Dematteis G., Governa F. (a cura di), *op. cit.*, 2005, pp. 161-188.

Urso G., "Pianificazione strategica e soggettualità territoriale nell'esperienza italiana", *Boll.Soc.Geogr.Ital.*, 13(7), 2014, pp. 165-181.

Note

* Il contributo è stato presentato in una prima versione nell'ambito del X Incontro Italo-Francese di Geografia Sociale "Ripartire dal territorio. I limiti e le potenzialità di una pianificazione dal basso" (Lecce, 30-31 Marzo 2017).

¹ A tali obiettivi sono destinati numerosi fondi comunitari (FERS - Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, FES - Fondo Europeo di Sviluppo, FEARS - Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale, FEAMP - Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca).

² Si tratta di criticità emerse anche nella *Relazione annuale sulla Strategia nazionale per le aree interne* (Ministero per la Coesione Territoriale e il Mezzogiorno, 2016) in cui si legge ad esempio (p. 4): «nelle fasi partecipative, nei tavoli di lavoro, in alcuni casi si fatica a dar voce a nuovi soggetti e a progetti veramente innovativi che pure sono presenti sul territorio. Questo è frutto da un lato di un'abitudine amministrativa alla "micro-progettazione", per quanto riguarda i servizi, e alla tendenza a rimanere legati ai vecchi modi di programmare lo sviluppo locale».

³ Tra il 1971 e il 2011 la popolazione residente in Abruzzo è complessivamente aumentata del 12% a fronte di un decremento del 4% nelle aree interne; la popolazione ultra-sessantacinquenne nelle aree interne è pari al 23,4% contro il 21,7% della complessiva media regionale.

⁴ La perimetrazione della V Area progetto è stata recentemente modificata con il Decreto di Giunta Regionale n. 458 del 2017 (Regione Abruzzo, 2017).

⁵ Si segnala ad esempio che i soggetti "coinvolti" della elaborazione della strategia di APP e puntualmente indicati nel relativo documento ufficiale, erano già stati individuati al momento della redazione della *Bozza di strategia* (Area Progetto Basso Sangro-Trigno, 2015).

