

# **L'approccio place-based per lo sviluppo delle aree interne, un'ipotesi di progettazione per la valorizzazione dell'entroterra ligure**

Sintesi dei contenuti

## **Abstract**

L'obiettivo della coesione territoriale risulta di primaria importanza per l'Unione europea, tanto a livello sovra-nazionale quanto nazionale; evolutesi enormemente nel corso delle varie programmazioni, le politiche territoriali paiono oggi fortemente legate alla dimensione locale dello sviluppo, avendo accolto un approccio *place-based* integrato, multi-settoriale e sinergico. Su queste innovative linee di metodo è stata formulata la Strategia Nazionale per le Aree Interne, attenta ai bisogni e alle potenzialità endogene di sviluppo di quei territori che si trovano a una certa distanza dall'offerta di servizi considerati essenziali.

Aumentando il grado di territorializzazione e guardando alla Liguria, emerge come il suo sistema territoriale interno, interlocutore regionale spesso poco considerato in opposizione al "pieno" rappresentato dalla costa, soffra con aggravio le difficoltà economiche e demografiche vissute dall'intera regione; interpretate positivamente, tali debolezze rendono l'entroterra ligure un ottimo candidato per l'implementazione di strategie di sviluppo *place-based*: elaborato in sinergia con enti locali ed accogliendo le innovazioni di metodo e principio introdotte dal cambio di paradigma, il progetto *Outdoor is More* si propone di promuovere un utilizzo efficiente e responsabile del capitale territoriale a disposizione, attraverso la creazione di un polo per le attività ludico-sportive outdoor.

Le politiche territoriali di coesione dell'Unione Europea, in cui rientrano tutti quegli interventi volti alla correzione delle disparità territoriali e al conseguimento della convergenza economica, hanno subito nel corso degli anni numerose evoluzioni, passando da mero approccio compensativo a strategia integrata e multi-settoriale. Una riforma particolarmente pervasiva si è data in corrispondenza dell'avvio della programmazione europea 2014-2020 quando, accogliendo un generale cambiamento di paradigma riguardo lo sviluppo locale, gli interventi settoriali promossi fino a quel momento sono stati surclassati da politiche rivolte al territorio e alla dimensione locale.

Già nel lavoro indipendente dell'ex ministro Barca<sup>1</sup>, modernizzazione delle politiche comunitarie ed attenzione al territorio erano state anticipate ed auspicate, proponendo espressamente l'allontanamento dalle politiche di sviluppo suggerite dalla Banca Mondiale e riconosciute globalmente, delle quali si fa un'approfondita analisi critica. Riguardo alle

---

<sup>1</sup> Barca F., *An Agenda for a reformed Cohesion Policy - A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, 2009.

*istituzioni spazialmente indifferenti*<sup>2</sup> promosse dal World Development Report del 2009 (Reshaping Economic Geography), si insiste particolarmente sulla specificità degli effetti prodotti da tali interventi, allo stesso tempo negati ed ammessi dal rapporto: se da una parte (molto ampia) si invita alla formulazione ed implementazione di misure di sviluppo universali e neutrali rispetto al luogo di applicazione, dall'altra (molto minore, soltanto in una piccola nota dopo ben 230 pagine di report), si ammette che interventi in materie fondamentali quali regolamentazione di terra, lavoro, commercio internazionale e servizi sociali, potrebbero comportare conseguenze diverse a seconda dei luoghi di applicazione<sup>3</sup>.

L'auto-proclamata e non sempre concreta cecità al territorio prevista da tale approccio è stata quindi surclassata dall'innovativa politica *place-based*, che mira all'implementazione di strategie di sviluppo rispondenti ad obiettivi e bisogni locali, individuati, discussi ed implementati in cooperazione con gli attori del luogo.

La Politica di Coesione riformata in vista della programmazione 2014-2020 su queste linee di metodo, si è fatta così portatrice di un proficuo connubio tra integrazione e territorialità, e di un forte riconoscimento del valore aggiunto apportato dall'analisi dei bisogni e potenzialità locali ed endogene; in pratica tutto ciò si è tradotto nella formulazione di strategie fortemente territoriali di sviluppo locale, tra le quali rientra la Strategia Nazionale per le Aree interne (SNAI), con cui è stata finalmente e formalmente sollevata la questione di quelle zone che si collocano ad una certa distanza dall'offerta di servizi essenziali<sup>4</sup>, in declino demografico e in condizioni di abbandono e incuria: si è evidenziata la possibilità —anzi necessità, di valorizzazione e rivalutazione delle stesse, per impedirne il definitivo fallimento.

Dall'analisi delle curve demografiche ed economiche di queste zone profondamente diversificate ma accomunate da problematiche simili, si è riconosciuta l'importanza cruciale a livello locale quanto nazionale (in virtù dell'ampia superficie nazionale e popolazione coinvolte<sup>5</sup>) della direzione politica che verrà intrapresa a riguardo nei prossimi anni: destinate allo spopolamento, al degrado e all'abbandono, o portatrici di una riscoperta locale fondata sulle potenziali risorse ambientali e culturali presenti. Questi gli scenari, diametralmente opposti, che si prospettano per le Aree interne.

In direzione della concretizzazione della seconda previsione, la SNAI propone direttive, obiettivi e metodologie precise e puntuali, formulate a partire dalle innovazioni di metodo introdotte a seguito dell'adozione del paradigma di sviluppo *place-based*: modello di valorizzazione delle risorse endogene che prevede l'avvio di un processo auto-centrato, poi

---

<sup>2</sup> Il rapporto propone la messa in opera di 3 diversi livelli di politiche di sviluppo in un crescendo di connessioni con il territorio: istituzioni spatially blind, infrastrutture spatially connected e interventi spatially targeted.

<sup>3</sup> “*The effect (delle politiche spatially blind) appears to be driven not by spatially focused interventions but by spatially blind or “universal” progressive income taxation, social security, and unemployment benefits. Although space is not explicitly considered in such policies, their effects and outcomes can vary considerably across locations*”. Banca Mondiale (2009), pag. 238.

<sup>4</sup> Sanità, istruzione e mobilità.

<sup>5</sup> Visto il sistema territoriale duale italiano, le aree interne sono tutto ciò che resta una volta tolte le aree costiere, le pianure fertili, le città e i poli (inter)comunali; identificate in termini di perifericità spaziale rispetto ai centri di offerta dei servizi, occupano più del 60% della superficie nazionale, ospitano più del 20% della popolazione totale e rappresentano il 51% dei comuni italiani.

praticato e gestito dagli attori locali in sinergia con attori e reti sovra-locali di soggetti pubblici e privati, la strategia si propone come obiettivo ultimo l'inversione e il miglioramento delle curve demografiche, in parallelo con l'aumento del grado di utilizzo del capitale territoriale. La realizzazione risulta complementare in due classi di azioni susseguenti temporalmente e logicamente: al miglioramento delle precondizioni per lo sviluppo ovvero la fruizione adeguata dei servizi essenziali di cittadinanza, farà seguito l'implementazione di progetti di sviluppo tesi a valorizzare e promuovere le specificità territoriali.

Sviluppo sostenibile, inclusivo e integrato, tutela e conservazione attiva del territorio, attenzione rivolta ai cittadini e non ai turisti, governance integrata multilivello e finanziamento plurifondo sono i punti chiave della strategia, che punta a rendere gli attori del luogo, primariamente i Comuni, protagonisti assoluti dello sviluppo dei propri territori.

Aumentando il grado di territorializzazione, sfondo del lavoro diventa ora la mia regione di origine, la Liguria, definita dall'ex Ministro Barca *"la più meridionale delle regioni settentrionali"*, che vive oggi gravi problematiche economiche<sup>6</sup> e demografiche<sup>7</sup>. Mancanza di lavoro e persistere della crisi economica insieme a degiovanimento, diminuzione della popolazione e polarizzazione della densità abitativa, hanno reso necessaria la messa a punto e l'implementazione di una nuova strategia di sviluppo in tempi brevi. Tale esigenza risulta ancor più sentita nell'entroterra della regione<sup>8</sup>, in virtù dell'aggravio di queste (ed altre) problematiche: nonostante la presenza di grandi potenzialità di sviluppo, si tratta infatti di un territorio con caratteristiche specifiche rimasto finora sottovalutato ed ignorato, considerato come un "vuoto" in opposizione al "pieno" di popolazione, attività economiche e turistiche, infrastrutture e servizi rappresentato dalla costa.

Questo processo di polarizzazione tra entroterra e costa, tramite spopolamento del primo e congestione sulla seconda, in Liguria è stato tanto precoce e marcato da proporla come "regione-laboratorio" per il resto d'Italia, fornendo alle altre regioni uno sguardo sul loro possibile futuro, a meno di interventi volti ad un ripensamento radicale dei modelli di sviluppo e di gestione del territorio.

Tale ripensamento, che ha riconosciuto come necessaria la promozione di una crescita più inclusiva ed attenta alle specificità locali, è stato fatto proprio dall'ipotesi di progettazione proposta che, in virtù della grande importanza attribuita ora agli strumenti concreti di sviluppo

---

<sup>6</sup> Nel 2014 si è registrato il 45% di disoccupazione giovanile e il 25% di popolazione a rischio esclusione sociale e povertà.

<sup>7</sup> La Liguria, con il valore di 237 anziani (>64) ogni 100 giovani (<15), si conferma nel 2015 la regione con l'indice di vecchiaia più alto d'Italia; oltre al calo delle nascite e l'aumento delle aspettative di vita, a modificare la composizione della popolazione ligure concorre anche quel fenomeno che con un neologismo viene definito "degiovanimento", ovvero la progressiva riduzione strutturale della popolazione giovane.

<sup>8</sup> Come per altre regioni, per la Liguria è possibile adottare un'imperfetta sovrapposizione tra entroterra e categoria di aree interne; su 103 Comuni rientranti nella categoria di aree interne, sono 48 quelli selezionati per l'implementazione della SNAI, suddivisi in 4 aree-progetto, Alta Valle Arroscia, Beigua-Sol, Antola Tigullio e Val di Vara Cinque terre, incontrate muovendosi da Ponente verso Levante. Sebbene la metodologia preveda la sperimentazione in una sola area prototipo per Regione (Antola tigullio per la Liguria), dalle bozze di strategia presentate da ciascuna di queste per la selezione sono individuabili obiettivi comuni, sia riguardo al miglioramento dei servizi essenziali —telemedicina, servizi a chiamata, scuola in rete e coworking, sia per l'implementazione di progetti di sviluppo: guardando alle naturali risorse delle zone, turismo, ambiente e filiere produttive sono i campi di intervento privilegiati, in grado di valorizzare il territorio.

specifici di ogni luogo, ha recepito la fondamentale importanza della partecipazione dei vari attori coinvolti, siano essi beneficiari, promotori, sponsor o clienti del progetto.

L'idea di sviluppo proposta per la valorizzazione dell'entroterra ligure e dell'area interna Beigua-Sol<sup>9</sup> in particolare ha preso quindi spunto dall'analisi dei bisogni e delle opportunità mostrati dal contesto territoriale considerato, indagati tramite una ricerca sul campo<sup>10</sup> e strumenti di project management<sup>11</sup>; 240 interviste strutturate sottoposte alle categorie di *residenti* e *users* (turisti) hanno reso possibile un'analisi qualitativa e quantitativa delle interazioni che si danno tra i due sistemi territoriali della regione, evidenziando alcuni interessanti spunti di riflessione. Tra questi, al primo posto per rilevanza si colloca la motivazione che spinge la classe residente ad allontanarsi dal territorio di appartenenza: se per i residenti della costa si tratta di interesse personale e ricerca di svago, per i residenti dell'interno si parla piuttosto di necessità e condizionamenti esterni che spingono verso la costa. Dalle indicazioni circa il perché degli spostamenti, si evince come i due sistemi territoriali risultino gli interlocutori di una relazione più di complementarità che di sostituzione per quanto riguarda la fornitura di servizi: servizi essenziali e necessari per la costa, possibilità di svago e attività fuori dal quotidiano per l'entroterra. Quest'analisi, considerata insieme al dato relativo alle preferenze dei turisti che, pur essendo principalmente attratti dalla costa con le sue spiagge e città si dichiarano comunque ben propensi a muoversi nell'entroterra per ricercare attività ludico-sportive ed esperienze di tipo gastronomico, rende possibile ed opportuna una definizione rivisitata dell'entroterra: non tanto semplice vuoto da colmare, piuttosto "spazio diverso" adibito ad attività ben precise ed altre rispetto a quelle svolte sulla costa tanto dai residenti quanto dai turisti.

E proprio in questa direzione di valorizzazione delle specificità riconosciute al territorio dagli attori del luogo va l'idea progettuale proposta, nata dal desiderio di promuovere un utilizzo efficiente e responsabile del capitale territoriale<sup>12</sup> messo a disposizione di alcuni *business angels* e corretto sulla base dei risultati della ricerca sul campo<sup>13</sup>; il progetto *Outdoor is More* risulta così finalizzato al miglioramento delle condizioni di fruizione del patrimonio naturalistico-culturale locale, tramite l'infrastrutturazione e la promozione delle attività ludico-sportive compatibili nel comprensorio: coinvolgendo partner istituzionali (quali i

---

<sup>9</sup> In Liguria rientrano nella categoria di Aree interne 103 Comuni (per un totale di 2.780 km<sup>2</sup> e 138.269 abitanti), dei quali 48 sono stati selezionati per l'implementazione della SNAI, tramite la creazione di 4 macro-aree progetto: Antola-Tigullio (area prototipo), Val di Vara-Cinque Terre, Alta Valle Arroscia e Beigua-Unione del SOL.

<sup>10</sup> Obiettivo: indagare la frequenza e la tipologia delle relazioni che si danno tra costa e entroterra

Periodo: Da metà aprile a metà giugno

Metodologia: Vis à vis e/o promosse tramite social networks e mailing list

Intervistati: 155 residenti (85 della costa e 70 dell'entroterra), 80 turisti.

<sup>11</sup> Quale l'albero dei problemi.

<sup>12</sup> 10 ettari di terreni collocati nel Parco del Beigua, nel Comune di Varazze, il cui proprietario ha manifestato grande interesse circa la possibilità di valorizzazione degli stessi.

<sup>13</sup> L'interesse per il progetto é stato valutato tramite una domanda specifica nel questionario sottoposto: procedendo al calcolo di una media ponderata dei valori (compresi tra 1 valore minimo e 5 valore massimo) attribuiti al progetto dagli intervistati, i risultati che si riportano sono di 3.3 per i residenti sulla costa, 3.1 per i residenti dell'entroterra, 3.5 per i turisti che prediligono il turismo di mare-città e 4.1 per i turisti "verdi".

Comuni di Varazze, di Stella e Sassello e l'Ente Parco del Beigua) e non, ed inserendo giovani inoccupati in un percorso lavorativo in grado di promuoverne lo spirito imprenditoriale<sup>14</sup>, si prevede la creazione di un polo per le attività outdoor, la cui cornice amministrativa ed organizzativa sarà rappresentata da una cooperativa turistico-sportiva: maneggio, agility dog, percorso vita, gite organizzate di climbing e bouldering, maneggio, ludoteca all'aperto e fattoria didattica. Queste le principali attività<sup>15</sup> che si collocano naturalmente nell'area, ampliabili in un secondo tempo, in grado di raggiungere un'ampio spettro di clienti-beneficiari, dalle famiglie residenti ai turisti, dai gruppi giovanili quali scout e gruppi parrocchiali alle associazioni sportive.

Facendo riferimento allo strumento tecnico del project cycle management, ad oggi l'idea progettuale risulta aver concluso le prime tre fasi del ciclo: la fase preparatoria di pianificazione, necessaria per capire se l'idea progettuale nel suo complesso sia coerente con quanto chiesto dal project sponsor, è stata condotta a partire dal novembre scorso tramite incontri, colloqui e sopralluoghi nell'area; dalla condivisione delle finalità principali del progetto si è avviata una riflessione circa le possibili vie alternative per raggiungerle, studiate e vagliate a partire dall'analisi dell'entroterra ligure e delle dinamiche che in esso si danno; identificato il contesto e lo scenario in cui si andrà ad operare, sono state evidenziate poi le principali problematiche, i vincoli e i possibili partner di progetto. Infine, nell'ultimo periodo si è proceduto ad uno studio approfondito della strategia scelta, per giungere all'elaborazione della scheda progetto tramite lo sviluppo dettagliato di tutti gli elementi del progetto e di altri documenti tecnici<sup>16</sup>. Come prossimi step, si ipotizza per il breve periodo la promozione dell'idea presso potenziali soci fondatori, in modo da costituire la cooperativa e portare i rapporti (finora informali) con i partner istituzionali su di un livello maggiormente formale.

Se la strategia di sviluppo promossa a livello europeo incentrata sui luoghi, multi-fondo e multilivello suggerisce una riscoperta locale fondata sulle potenziali risorse ambientali e culturali presenti, l'idea progettuale che si propone appare strumento attuativo privilegiato, essendo portatrice delle innovazioni di principio e metodo introdotte.

---

<sup>14</sup> Usando la terminologia proprio del project management, i giovani inoccupati saranno inseriti nel progetto in qualità di beneficiari diretti, mentre la categoria dei beneficiari indiretti sarà composta dalla clientela del polo.

<sup>15</sup> Tutte le attività proposte fanno riferimento al bar/ristorante già presente in loco, in qualità di appoggio logistico, e ad un ufficio-reception che verrà posto nelle vicinanze.

<sup>16</sup> Oltre alla scheda progetto, che in poche pagine riassume il narrativo della proposta, sono stati formulati anche l'analisi dei rischi, il work packaging (che per rispondere alla domanda "quali attività precise occorre intraprendere per realizzare il progetto? Quali sono i passaggi consequenziali da seguire?" procede ad una suddivisione del progetto in micro-attività, working package, temporalmente e logicamente susseguenti ed interdipendenti), una bozza di budget iniziale e le possibili linee di finanziamento.