

*Regional Studies*, 39(3), 283–296.

Calabro, F., & Cassalia, G. (2018). Territorial Cohesion: Evaluating the Urban-Rural Linkage Through the Lens of Public Investments. In S. Bisello, A. and Vettorato, D. and Laconte, P. and Costa (Ed.), *SMART AND SUSTAINABLE PLANNING FOR CITIES AND REGIONS, SSPCR 2017* (pp. 573–587). 233 SPRING STREET, NEW YORK, NY 10013, UNITED STATES: SPRINGER. [http://doi.org/10.1007/978-3-319-75774-2\\_39](http://doi.org/10.1007/978-3-319-75774-2_39)

Copus, A., Mantino, F., & Noguera, J. (2017). Inner Peripheries: an oxymoron or a real challenge for territorial cohesion? *Italian Journal of Planning Practice*, 7(1), 24–49.

Davoudi, S., & Stead, D. (2002). Urban-rural relationships: An introduction and brief history. *Built Environment*, 28(4), 269–277.

Dvoryadkina, E. B., Kaibicheva, C. I., & Shurova, I. I. (2017). Periphery of Old-Industrial Region Challenged by New Industrialization. In N. Karpov, A. Y. and Martyshev (Ed.), *PROCEEDINGS OF THE INTERNATIONAL CONFERENCE ON TRENDS OF TECHNOLOGIES AND INNOVATIONS IN ECONOMIC AND SOCIAL STUDIES 2017* (Vol. 38, pp. 273–279). 29 AVENUE LAVMIERE, PARIS, 75019, FRANCE: ATLANTIS PRESS.

Eurofound (2014). *Quality of Life in Urban and Rural Europe*. Luxembourg.

European Commission Committee on Spatial Development (1999). *ESDP European Spatial Development Perspective. Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union*.

Friedmann, J. (1966). *Regional development policy: a case study of Venezuela*.

Friedmann, J. (1973). *Urbanization, planning, and national development*. Sage publications.

Fujita, M., Krugman, P. R., & Venables, A. (1999). *The spatial economy: Cities, regions, and international trade*. MIT press.

Gering, L. R., Chun, A. V., & Anderson, S. (2000). Defining and predicting urban-wildland interface zones using a GIS-based model. In M. Hansen & T. Burk (Eds.), *Integrated tools for natural resources inventories in the 21st century* (Vol. 212).

Glossary of Cochrane Community (2019). Systematic review. Retrieved May 12, 2019, from <https://community.cochrane.org/glossary>

Halas, M., Klapka, P., & Tonev, P. (2014). A contribution to human geographical regionalisation of the Czech Republic at the mezzo level. in V. Klimova, and V. Zitek (ed.), *17th international colloquium on regional sciences* (pp. 715–721). <http://doi.org/10.5817/CZ.MUNI.P210-6840-2014-92>

Havlíček, T., & Chromý, P. (2001). Contribution to the theory of polarized development of a territory, with a special attention paid to peripheral regions. *Geografie*, 106(1), 1–11.

Herrschel, T. (2009). City regions, polycentricity and the construction of peripheralities through governance. *Urban Research & Practice*, 2(3), 240–250.

Hoggart, K. (2016). *The city's hinterland: dynamism and divergence in Europe's peri-urban territories*. Routledge.

Krugman, P. (1991). Increasing returns and economic geography. *Journal of Political Economy*, 99(3),

483–499.

Kühn, M. (2015). Peripheralization: Theoretical concepts explaining socio-spatial inequalities. *European Planning Studies*, 23(2), 367–378.

Legendijk, A., & Lorentzen, A. (2007). Proximity, knowledge and innovation in peripheral regions. On the intersection between geographical and organizational proximity. *European Planning Studies*, 15(4), 457–466. <http://doi.org/10.1080/09654310601133260>

Li, Y. (2012). Resource Flows and the Decomposition of Regional Inequality in the Beijing-Tianjin-Hebei Metropolitan Region, 1990–2004. *Growth And Change*, 43(2), 335–357. <http://doi.org/10.1111/j.1468-2257.2012.00588.x>

Malikova, L. (2013). Theoretical and methodological aspects of identifying marginal rural areas in the Slovak and Czech studies. In Skarpa, P. and Ryant, P. and Cerkal, R. and Polak, O. and Kovarnik, J. (Ed.), *MENDELNET 2013* (pp. 459–464).

Moher, D., Liberati, A., Tetzlaff, J., Altman, D. G., & Group, T. P. (2015). Linee guida per il reporting di revisioni sistematiche e meta-analisi: il PRISMA Statement. *Evidence*, 7(6).

Mudambi, R., & Santangelo, G. D. (2016). From Shallow Resource Pools to Emerging Clusters: The Role of Multinational Enterprise Subsidiaries in Peripheral Areas. *Regional Studies*, 50(12), 1965–1979. <http://doi.org/10.1080/00343404.2014.985199>

Oppido, S., & Ragozino, S. (2019). Unbalanced Development and Peripheralisation Processes: a Testing Phase to Map Studies. In *AESOP Annual Congress Venice 2019 Planning for Transition* (Vol. Book of Pa, pp. 3381–3393).

Oppido, S., Ragozino, S., & Esposito De Vita, G. (2020). Exploring Territorial Imbalances: a Systematic Literature Review of Meanings and Terms. In *Smart Innovation, Systems and Technologies* (Vol. 177 SIST, pp. 90–100). Springer International Publishing. [http://doi.org/10.1007/978-3-030-52869-0\\_8](http://doi.org/10.1007/978-3-030-52869-0_8)

Pirlone, F., Spadaro, I., & Candia, S. (2017). Metropolitan governance for territorial cohesion sustainable development policies for urban and inland areas. *Tema-journal of land use mobility and environment*, 10(2), 213–228. <http://doi.org/10.6092/1970-9870/4956>

Provenzano, V., & Seminara, M. R. (2014). Europe 2020 Strategy and New Policies for Marginal Areas. In L. Bevilacqua, and F. Calabro, F. Spina (Ed.), *New metropolitan perspectives: the integrated approach of urban sustainable development* (Vol. 11, pp. 53–57). <http://doi.org/10.4028/www.scientific.net/AEE.11.53>

Rodríguez-Pose, A. (1998). *Dynamics of regional growth in Europe: Social and political factors*. Clarendon Press.

Ruddle, K., & Grandstaff, T. B. (1978). International potential of traditional resource systems in marginal areas. *Technological Forecasting and Social Change*, 11(2), 119–131. [http://doi.org/10.1016/0040-1625\(78\)90025-2](http://doi.org/10.1016/0040-1625(78)90025-2)

Zonneveld, W., & Stead, D. (2007). European territorial cooperation and the concept of urban-rural relationships. *Planning, Practice & Research*, 22(3), 439–453.

## Oltre la co-progettazione. Le politiche di coesione territoriale alla sfida dell'attuazione<sup>1</sup>

Giusy Pappalardo\*,  
Giulia Li Destri Nicosia\*\*  
e Laura Saija\*\*\*

### Abstract

Under the framework of the EU territorial cohesion policy, the Italian National Strategy for Inner Areas (SNAI) was established as an opportunity to test a place-based approach to policy making, able to intersect the social innovation paradigm and the co-production perspective. However, the current phase of implementation of the SNAI is now posing specific challenges, some of which are specifically related to the difficult interaction between civil society and institutions.

This paper discusses results of an ongoing research-action process focused on the SNAI implementation phase in the Simeto Valley, Sicily (IT), selected in 2014 as an experimental area of national significance. Here, a recent grassroots initiative has led to the establishment of a civic observatory aimed at facilitating such an interaction with the ultimate purpose of nurturing co-production. Despite some initial successes, there are still several open questions on the institutional capabilities required by genuine co-production.

### Introduzione

Molti tra studiosi e professionisti interpretano la Strategia Nazionale Aree Interne (SNAI) come un'importante occasione per sperimentare un approccio alla co-progettazione *place-based* (Barca *et al.*, 2012) caratterizzato da una spiccata innovazione sociale (Moulaert, 2017). Questo è evidente nella volontà della SNAI di migliorare le condizioni di vita in territori soggetti a processi di marginalizzazione sia puntando alla collaborazione interistituzionale attraverso un assetto di lavoro multilivello (Barca *et al.*, 2014), sia puntando alla co-produzione aggregando la capacità propositiva dei diversi attori territoriali (Lucatelli e Monaco, 2018).

Tale approccio ha però posto diverse sfide e generato, in alcuni casi, significativa lentezza. Infatti, non solo la sottoscrizione da parte dei vari livelli istituzionali di un Accordo Programma Quadro (APQ), strumento di attuazione delle diverse “Strategie d’Area”, è stata spesso esito di percorsi lunghi e complessi, ma proprio la difficoltà esperita per raggiungere questo primo obiettivo ha fatto pensare all’APQ come ad un “atto finale”, facendo perdere di vista il fatto che esso rappresenta il

momento di avvio e non di arrivo della SNAI o, in altri termini, il momento in cui mettere alla prova – nel suo divenire – quel processo di co-produzione in quanto pratica di mutuo apprendimento tra società civile e istituzioni. Per tale ragione, diventa necessario interrogarsi sui meccanismi di realizzazione e monitoraggio degli interventi attuativi, i quali non solo devono mostrare aderenza con quanto messo collettivamente a fuoco in fase di co-progettazione, ma devono essere il “banco di prova” per verificare quanto l’approccio SNAI abbia inciso sul rapporto tra istituzioni e società così da rendere realmente trasformativi il disegno e l’implementazione delle politiche pubbliche. Questo focus è al centro della decennale esperienza di ricerca-azione in corso nella Valle del Simeto, Sicilia, area SNAI sperimentale di rilevanza nazionale proprio per la capacità della società civile di incidere dal basso sugli assetti istituzionali (Saija, 2015). Ciò è stato possibile grazie alla presenza di una organizzazione di comunità – denominata “Presidio Partecipativo del Patto di Fiume Simeto” (d’ora in poi “Presidio”) – che opera dal 2015 nella cornice di un assetto di *governance* condiviso denominato Patto di Fiume Simeto, siglato dal Presidio stesso, dieci Comuni e l’Università degli Studi di Catania. L’esperienza simetina ha già consentito di elaborare alcune riflessioni sulle difficoltà emerse in fase di co-progettazione (Pappalardo, 2019; Saija e Pappalardo, 2020). Lo stesso territorio offre oggi alcuni spunti per comprendere in che modo la fase di attuazione possa garantire lo stesso protagonismo costruttivo che la società civile ha esercitato in fase di auto-candidatura e redazione, tale da garantire l’efficacia delle politiche di coesione. La comunità simetina ha infatti attivato un esperimento di monitoraggio civico attraverso la creazione di un osservatorio composto da insegnanti, medici, giovani abitanti dell’area e, in generale, volontari impegnati nel percorso del Presidio. L’osservatorio punta a costruire non soltanto dei meccanismi di monitoraggio civico, ma di animare quelle azioni della strategia (es. i *Living Labs*) che sarebbero prive di senso qualora venisse a mancare il contributo della comunità. Il presente scritto intende mettere a fuoco quali meccanismi possano essere previsti, nel disegno delle politiche, al fine di consentire un’interazione costruttiva tra società civile e istituzioni nel delicato momento attuativo, anche in presenza di istituzioni prive di capacità ed esperienza rispetto a tale interazione. Dopo aver tracciato la cornice del dibattito teorico di riferimento (paragrafo 2) e aver presentato il contesto e le informazioni di *background* (paragrafo 3), il *paper* presenta l’esperienza dell’osservatorio civico simetino e fornisce alcuni

spunti sul tema dell’*open government*. L’osservatorio si presenta, infatti, come un esempio pratico di contaminazione tra società civile e ingranaggi della pubblica amministrazione: un modo concreto affinché, aprendo le porte dei Municipi a una maggior interazione con la cittadinanza attiva, le politiche possano avere un effettivo impatto sui territori.

### Oltre la trasparenza: il monitoraggio civico come co-produzione

Il rapporto tra società e istituzioni è da anni sotto la lente di ingrandimento della pianificazione. Facendo una sintetica panoramica, nell’ambito della disciplina è possibile identificare tre distinti momenti attraverso cui questa relazione è stata interpretata.

In primo luogo, essa è stata letta nell’ottica di una severa critica nei confronti dell’approccio tecnocratico proprio degli attori istituzionali. Da questo punto di vista, l’obiettivo riguardava la realizzazione di pratiche di vera e propria resistenza, capaci di mettere in discussione il valore dei processi decisionali *top down* propri della sfera pubblica (Davidoff, 1965). Tuttavia, nel corso degli anni tale posizione ha assunto i toni sempre più smorzati tipici degli approcci deliberativi, lasciando spazio a strategie di natura più partecipativa che hanno visto le istituzioni aprirsi alla società civile nella consapevolezza di trovarsi di fronte ad interessi territoriali sempre più articolati e multidimensionali (Forester, 1989).

Questi approcci, però, non sono stati esenti da significative criticità. Da un lato, è stata messa in luce la difficoltà di garantire la sostanziale inclusione di tutti gli interessi territoriali a fronte di condizioni di aperto conflitto e asimmetrie di potere (Yiftachel, 2006). Dall’altro, nonostante le pratiche partecipative abbiano in alcuni casi condotto ad una maggiore condivisione in materia di governo del territorio (manifestando una genuina emancipazione civica), sono state anche intese come esperienze in grado di accelerare il processo di indebolimento delle istituzioni delegando la definizione e l’attuazione dell’interesse pubblico a processi di *consensus building*.

Per fronteggiare l’impoverimento dell’azione pubblica e contrastare lo spettro della post-politica e la conseguente privatizzazione dei servizi in nome dell’efficienza (Swyngedouw, 2009), alcuni autori si sono posti il problema dell’istituzionalizzazione delle pratiche “dal basso”, non solo affinché esse non rimanessero esperienze sperimentali (Savini e Bertolini, 2019), ma anche per puntare l’attenzione sui rapporti di scambio e mutuo apprendimento tra società civile ed enti pubblici. A questa esigenza ha cercato di dare risposta il para-

digma dell’innovazione sociale (Moulaert *et al.*, 2007) che, guardando al potenziamento dell’uguaglianza nell’accesso ai servizi, ha rivolto la propria attenzione ai processi di istituzionalizzazione delle pratiche di *engagement* comunitario per garantirne la sostenibilità nel tempo. Tuttavia, se questo approccio ha messo in luce l’importanza di avvicinare le istituzioni ai bisogni del territorio senza correre i rischi di una completa delega da parte del pubblico e, anzi, ponendo il problema del suo irrobustimento, la questione su come e con quali strumenti possa e debba avvenire lo scambio e il mutuo apprendimento tra società civile e istituzioni rimane tutta da indagare. Da questo punto di vista, il tema dell’*open government* può venire in soccorso nel cercare di delineare una prospettiva di ricerca entro la quale comprendere come, operativamente, i flussi di sapere e di apprendimento tra società e istituzioni possano trovare una propria dimensione processuale, non solo in grado di rispondere ai criteri dell’efficacia e della durabilità, ma svincolandosi da quelle posizioni critiche che vedono nell’ampliamento della base decisionale la messa in crisi della tradizione socialdemocratica europea.

Nella letteratura, il dibattito sull’*open government* mette innanzitutto a fuoco il tema della trasparenza delle procedure amministrative. La premessa è che la trasparenza produca responsabilità e che un governo più responsabile sia un governo più legittimo (Fierro e Gil-Garcia, 2011; Bauhr e Grimes, 2012; Lourenço, 2015). In prima battuta, dunque, la questione cardine riguarda la libertà di informazione e i problemi di diffusione e accessibilità da parte dei cittadini. Ciò si intreccia inevitabilmente al tema dell’usabilità degli strumenti di monitoraggio per osservare e valutare l’efficacia dell’azione pubblica (Curtin e Mendes, 2011; Reddick, Chatfield e PuronCid, 2017). Nelle più recenti trattazioni, però, il principio della trasparenza si è trasformato da obiettivo a mezzo, mettendo al centro della trattazione il paradigma della co-produzione (Falco e Kleinhans, 2018). In questo caso, la co-produzione si riferisce alla possibilità (se non alla necessità) che il settore pubblico e i cittadini cooperino con l’obiettivo di usare al meglio le rispettive risorse e competenze, potenziando reciprocamente le relative sfere di azione al fine di raggiungere non solo migliori risultati in termini di efficienza (Bovaird e Loeffler, 2012), ma rinvigorendo meccanismi di coesione in società sempre più frammentate e individualizzate (Brandsen e Honingh, 2016). In base a quanto tracciato in questa cornice, dunque, è possibile immaginare che il paradigma della co-produzione, se indagato at-

traverso sperimentazioni di *open government*, possa permettere di individuare inedite prospettive di indagine per tradurre pragmaticamente i rapporti di scambio e mutuo apprendimento tra società civile ed enti pubblici. Tuttavia, alla luce di ciò, occorre sottolineare come la letteratura più recente abbia posto operativamente il problema della sua applicabilità, facendo emergere la necessità di condurre studi più approfonditi volti ad indagare tanto la processualità delle pratiche di co-produzione, quanto la valutazione dei risultati attesi, specie nell'ottica della relazione tra: 1) la (co)generazione dei dati nell'ambito di azioni di monitoraggio civico (Giest e Samuels, 2020); 2) le strategie di restituzione di tali dati al fine di renderli salienti e rilevanti (Chen e Aitamurto, 2018) e, da ultimo, 3) le loro implicazioni politiche in termini di mutuo apprendimento.

Per questa ragione, l'articolo intende presentare le lezioni fin qui apprese nel corso della sperimentazione di uno strumento di *open government* introdotto in vista della fase di attuazione della Strategia d'Area Val Simeto, area sperimentale di rilevanza nazionale in ambito SNAI. Pensato per monitorare l'azione pubblica nel suo momento attuativo, l'Osservatorio civico SNAI Val Simeto nasce anche e soprattutto con lo scopo di nutrire il processo co-generativo che ha condotto alla candidatura della Val Simeto, prima, e alla definizione della Strategia d'Area, poi. Per tale ragione, esso si presenta come un laboratorio privilegiato per dare avvio a un'analisi sulle potenzialità della prospettiva della co-produzione nell'ambito dell'*open government*.

## Background

L'espressione Valle del Simeto indica un'area del bacino del Fiume Simeto, nella Sicilia orientale, di circa 1000 km<sup>2</sup> che ospita più di 160.000 abitanti. Nel '900, l'antico sistema produttivo rurale locale incontra il paradigma della modernizzazione dell'agricoltura, che porta a irreversibili mutamenti del paesaggio (azioni di bonifica delle zone umide, opere di regimentazione idraulica, ascesa della monocoltura agrumicola). Le conseguenze ecologiche negative della modernizzazione, oggi, vanno di pari passo ai fenomeni di declino socioeconomico tipici delle aree interne.

La SNAI arriva al Simeto nel quadro di una decennale collaborazione tra amministratori locali, organizzazioni civiche e ricercatori dell'Università di Catania. Nel 2009, la collaborazione nasce come azione di supporto dei ricercatori a una coalizione di gruppi e associazioni mobilitate contro la proposta di costruzione di un inceneritore nella Valle (Saija,

2014) e per la promozione di un modello di sviluppo locale sostenibile. Nell'arco di pochi anni, la collaborazione si tramuta lentamente in una vera e propria *partnership* di ricerca-azione: un approccio secondo cui, a fronte di specifici problemi territoriali, i ricercatori delle discipline tecniche collaborano con gli attori locali nella produzione di conoscenza altamente "applicabile" per affrontare tali problemi (Coghlan e Brydon-Miller, 2014; Saija, 2016).

La *partnership* simetina ha utilizzato la ricerca-azione per più di dieci anni, utilizzando diffusamente varie strategie di co-produzione come la mappatura di comunità (Saija e Pappalardo, 2018), stimolando un processo di auto-organizzazione comunitaria che ha generato la nascita del Presidio Partecipativo e ha coinvolto dieci amministratori locali nella sottoscrizione, nel 2015, di un assetto di *governance* condiviso e un piano strategico di sviluppo - denominato Patto di Fiume Simeto - ispirato ai valori della solidarietà sociale e inter-specie (Saija, 2014, 2016). Il Patto presenta vari elementi di congruenza con la SNAI, in quanto mira ad affrontare diversi dei suoi nodi problematici (spopolamento, abbandono, dissesto idrogeologico, ecc.) nel quadro di un meccanismo di attuazione basato su una cooperazione diretta tra amministratori e cittadinanza attiva. Nel 2013, mentre la Regione Siciliana non aveva ancora finalizzato la propria scelta di aree pilota, la comunità simetina invia la propria candidatura al Comitato nazionale e tre dei suoi dieci comuni vengono segnalati come area sperimentale di rilevanza nazionale (Saija, 2015; Carrosio et al., 2018).

Da qui, attraverso una lunga fase istruttoria di negoziazione tra Comitato, Ufficio della Programmazione regionale ed Enti locali, viene redatta la Strategia di sviluppo SNAI per la Valle del Simeto, approvata il 31/07/2018, che è alla base della sottoscrizione dell'Accordo Programma Quadro (APQ), datato 07/04/2020. Anche la Strategia simetina, come nel resto d'Italia, prevede diverse azioni di potenziamento dei servizi a garanzia dei diritti essenziali (istruzione, salute e mobilità) capaci di generare al contempo opportunità per lo sviluppo locale. Vi sono poi almeno due specifici aspetti della SNAI simetina che le conferiscono un carattere spiccato di "co-produttività":

- il progetto del Simeto Rural Art Lab (RAL) – a metà tra un *Living Lab* (Gascò, 2017) e un *community hub* (Laino, 2018), prevede la creazione di un sistema di luoghi e azioni – principalmente formative e di accompagnamento alla micro-imprenditorialità locale – capaci di generare aggregazione comunitaria e nuove catene del valore.

- un duplice meccanismo organizzativo atto a consentire un'interazione costruttiva tra attori locali: da un lato, la formazione di una Cabina di Regia SNAI locale, organo di raccordo decisionale tra amministratori, esponenti della società civile, università e altri attori chiave (funzionari, dirigenti scolastici, ecc.); dall'altro, l'attivazione di un meccanismo di monitoraggio civico, da affiancarsi al monitoraggio tecnico-amministrativo che deve essere svolto dall'istituendo Ufficio Comune SNAI (organo di raccordo operativo tra Comuni per la gestione della fase attuativa).

## Breve storia dell'Osservatorio Civico SNAI del Simeto

All'indomani dell'approvazione della Strategia, nel luglio 2018, le azioni dal nuovo sindaco del comune capofila SNAI – Adrano – eletto nel giugno 2018, mostrano una mancata comprensione del carattere co-produttivo della Strategia: la Cabina di Regia non è mai stata convocata e dalle interlocuzioni informali tra attivisti, ricercatori e amministratori emerge la chiara mancanza di volontà di farlo, poiché essa viene considerata, dalla nuova Amministrazione, una "inutile complicazione amministrativa".

A marzo 2019, in assenza di segnali sia sulla convocazione della Cabina di Regia, sia sull'attivazione dell'Ufficio Comune e sulle possibilità di sperimentare il monitoraggio civico, ma soprattutto in mancanza di aggiornamenti sullo stato di avanzamento dei lavori della Strategia, giunge anche la notizia che un importante finanziamento pari a circa 1,5 milioni di euro, a valere su fondi ministeriali per la messa in sicurezza degli edifici pubblici previsti dalla L. 205/2017, rischia di andare perduto a causa di inerzie burocratiche. Per quanto non si trattasse di risorse direttamente connesse con il sistema multi-fondo SNAI (composto da Legge di Stabilità, PO FESR, FSE, FEASR), tali risorse erano state intercettate durante la fase di scrittura della Strategia, per il recupero dell'ex Macello di Adrano, individuato dalla comunità come uno dei luoghi chiave per il nascente progetto del Simeto RAL.

Di fronte a questo campanello d'allarme, il Presidio decide di organizzare un incontro pubblico proprio ad Adrano per:

- da un lato, accendere una luce sulle disfunzioni che si stanno verificando;
- dall'altro, mobilitare e organizzare quanti più abitanti, associazioni, ecc. per operare pressione sugli amministratori.



Per l'incontro, che si svolge il 23/3/2019, più di un centinaio di persone accorrono e decidono di organizzarsi in quel che si chiamerà a breve "Osservatorio civico per la SNAI e le politiche pubbliche del territorio" (d'ora in poi "Osservatorio civico").

Il nome mostra la consapevolezza di molti soggetti coinvolti nell'Osservatorio civico che la SNAI sia di fatto una *palestra* per un percorso di più lunga durata, in cui il monitoraggio è solo il primo passo di un progetto di sperimentazione della co-produzione delle politiche di sviluppo locale.

In poco più di anno, il Presidio riesce ad aggregare attorno all'idea dell'Osservatorio civico oltre 50 associazioni e 350 cittadini, che sottoscrivono una lettera di adesione, il cui testo viene elaborato collettivamente attraverso diversi incontri *web* durante il *lockdown* causato dalla pandemia da COVID-19 del 2020.

La lettera, che viene ufficialmente spedita agli amministratori SNAI nel maggio 2020, chiede di non svilire percorsi come quelli messi in atto nella Valle del Simeto – specialmente in un momento storico difficile che richiama tutti alla responsabilità – e chiede chiarezza sulla possibilità di proseguire o meno un percorso congiunto. Soprattutto, essa diviene un pretesto per organizzare un secondo incontro chiave, a giugno 2020, nell'aula consiliare di Adrano, in cui il nascente Osservatorio civico si presenta pubblicamente e interroga gli amministratori dal vivo. Anche questo incontro

registra un'ottima presenza e partecipazione, nonostante le restrizioni dovute al Covid-19, e consente di raggiungere un importante risultato: finalmente i Sindaci si dicono favorevoli al riconoscimento formale dell'Osservatorio e al suo insediamento in una sede istituzionale nel Palazzo di Città del comune capofila SNAI. È ancora prematuro valutare se e come l'Osservatorio civico riuscirà a essere un laboratorio di *open government* realmente capace di operare nella prospettiva della co-produzione. Di certo esso pone le basi per tale sperimentazione.

L'Osservatorio civico si configura dunque non soltanto come spazio di lavoro concreto sul tema della trasparenza dei processi amministrativi. Soprattutto, esso si pone come grimaldello per spingere gli Amministratori a sperimentare quei meccanismi della co-produzione capaci di generare una comunità più coesa. Il progetto del Simeto RAL rappresenta, in questo senso, una pratica esemplificativa nell'ambito della quale esperire cosa significa "sporcarsi le mani assieme" – cittadini e Istituzioni – per aprire nuove finestre di opportunità per il territorio.

## Conclusioni

Sulla base di quanto sin qui discusso, è possibile tracciare alcune questioni chiave per contribuire al dibattito sulle politiche di coesione territoriale alla luce delle lezioni apprese nell'ambito della prima stagione di lavoro

della Strategia Nazionale Aree Interne.

In primo luogo, emerge il tema degli strumenti adatti a consentire una proficua relazione tra società civile e amministrazioni, non soltanto nel corso della fase della co-progettazione delle strategie (Barca *et al.*, 2012; Barca *et al.*, 2014; Lucatelli e Monaco, 2018), ma soprattutto in fase di attuazione, nel momento in cui la società civile organizzata – stimolata ad assumere un ruolo proattivo – intende proseguire con il proprio contributo generativo. In altre parole, se la co-progettazione SNAI si è configurata come un genuino meccanismo di co-produzione (Albrechts, 2012; Brandsen e Honingh, 2016), non ha senso che tale meccanismo si arresti nel momento in cui è previsto che i progetti si traducano in pratiche concrete (ossia quando se ne ha maggiore bisogno!). È dunque necessario individuare quegli assetti di *governance* capaci di sostenere i meccanismi di co-produzione nel lungo termine, a partire da quei progetti di comunità che possano mostrarne le potenzialità concrete, come i *living labs* o i *community hubs* (Gascò, 2017; Laino, 2018).

Questo conduce a interrogarsi sugli strumenti organizzativi specifici da adottare per consentire un'interazione proficua cittadini-Istituzioni nella fase dell'attuazione delle strategie: in questo senso, vengono in supporto le più recenti posizioni sugli strumenti di *open government* (Fierro & Gil-Garcia, 2011; Bauhr & Grimes, 2012; Lourenço, 2015), intesi non soltanto nell'accezione della trasparenza dei procedimenti amministrativi, ma soprattutto come spazi aperti alla sperimentazione di nuove forme di generazione e condivisione dei dati (Giest e Samuels, 2020; Chen e Aitamurto, 2018) per contribuire alla costruzione e al continuo aggiornamento di un sistema di conoscenze finalizzate ad alimentare processi trasformativi (Coghlan e Brydon-Miller, 2014). In altre parole, l'*open government*, nell'ambito dei processi di co-produzione, supera l'approccio del "controllo" per aprirsi verso nuove sperimentazioni che si auspica possano consentire di individuare nuovi assetti istituzionali capaci di fronteggiare le sfide tuttora aperte nelle aree interne del Paese, e non solo.

## Note

\* Dipartimento di Ingegneria Civile e Architettura, Università di Catania, giusypappalardo@unict.it

\*\*Dipartimento di Ingegneria Civile e Architettura, Università di Catania, giulia.lidestric@unict.it

\*\*\*Dipartimento di Ingegneria Civile e Architettura, Università di Catania, laura.saija@unict.it

Le autrici condividono l'impostazione del lavoro e del suo impianto. Tuttavia, ai fini dell'attribuzione, si può considerare che Giulia Li Destri Nicosia



Figura 1 – Il bacino idrografico del Fiume Simeto. In rosso, i Comuni dell'Area Progetto SNAI: Adrano, Biancavilla e Centuripe. In verde, i Comuni dell'Area Strategica SNAI: Troina, Regalbuto, S.M. di Licodia, Paternò, Ragalna, Belpasso, Motta S. Anastasia. I dieci comuni assieme sono sottoscrittori del Patto di Fiume Simeto. Fonte immagine: elaborazione delle autrici [idonea alla pubblicazione per scopi commerciali]

ha scritto il paragrafo 2, Laura Saija il paragrafo 3 e Giusy Pappalardo il paragrafo 4. Introduzione e conclusioni sono frutto del lavoro comune delle autrici.

## Bibliografia

Albrechts, L. (2012). Reframing strategic spatial planning by using a coproduction perspective. *Planning Theory*, 12(1), 46-63. <https://doi.org/10.1177/1473095212452722>

Bauhr, M., Grimes, M. (2012). What is government transparency? QoG Working Paper Series (p. 16). Department of Political Science University of Gothenburg, Gothenburg, Sweden

Barca F., McCann P., Rodríguez-Pose A. (2012). The case for regional development intervention: place-based versus place-neutral approaches. *Journal of regional science*, 52(1): 134-152. DOI: 10.1111/j.1467-9787.2011.00756.x

Barca, F., Casavola, P., Lucatelli, S. (2014). Strategia nazionale per le Aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance. Ministero dello Sviluppo Economico, Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici.

Bovaird, T., Loeffler, E. (2012). From engagement to co-production: The contribution of users and communities to outcomes and public value. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 23(4), 1119-1138. doi:10.1007/s11266012-9309-6

Branden, T., Honingh, M. (2016). Distinguishing different types of coproduction: A conceptual analysis based on the classical definitions. *Public Administration Review*, 76(3), 427-435. doi:10.1111/puar.12465

Chen K., Aitamurto T. (2018) Barriers for Crowd's Impact in Crowdsourced Policymaking: Civic Data Overload and Filter Hierarchy, *International Public Management Journal* 22(1): 99-126]

Curtin, D., Mendes, J. (2011). Transparences et participation: Des principes démocratiques pour l'administration de l'Union Européenne. *Revue Française D'administration Publique*, 137-138(1), 101-121. doi:10.3917/rfap.137.0101

Davidoff P. (1965). Advocacy and pluralism in planning. *Journal of the American Institute of planners*, 31(4): 331-338. DOI: 10.4135/9781412971973.n2

Coghlan, D., & Brydon-Miller, M. (2014). *The SAGE encyclopedia of action research*. Sage.

Falco, E., & Kleinhans, R. (2018). Digital Participatory Platforms for Co-Production in Urban Development: A Systematic Review. *International Journal of E-Planning Research*, 7(3), 52-79. <https://doi.org/10.4018/IJEPR.2018070105>

Fierro, A. E., Gil-García, J. R. (2011). Más allá del acceso a la información: El uso de tecnologías de información para fomentar la transparencia, la participación y la colaboración en el sector público. Documento de Trabajo, 262. Retrieved from <http://repositorio-digital.cide.edu/handle/11651/727>

Forester, J. (1989). Planning in the face of power, University of California Press (trad. it. Pianificazione e Potere. Bari: Dedalo, 1998)

Giest, S., Samuels, A. (2020). 'For good measure':

Data gaps in a big data world. *Policy Sciences*, 53(3), 559-569

Gascó, M. (2017). Living labs: Implementing open innovation in the public sector. *Government Information Quarterly*, 34(1), 90-98. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2016.09.003>

Laino, G. (2018). Community hub a Napoli fra creatività e divari. *Territorio*, 84, 98-104. doi: 10.3280/TR2018-084015

Lourenço, R. P. (2015). An analysis of open government portals: A perspective of transparency for accountability. *Government Information Quarterly*, 32(3), 323-332. doi:10.1016/j.giq.2015.05.006

Lucatelli, S., Monaco, F. (a cura di, 2018), *La voce dei Sindaci delle aree interne. Problemi e prospettive della Strategia nazionale*, Rubbettino

Moulaert, F., Martinelli, F., González, S., & Swyngedouw, E. (2007). Introduction: Social Innovation and Governance in European Cities: Urban Development Between Path Dependency and Radical Innovation. *European Urban and Regional Studies*, 14(3), 195-209. <https://doi.org/10.1177/0969776407077737>

Pappalardo, G. (2019). Coesione territoriale e coesione interna nelle Aree Interne: questioni di governance d'area. *Territorio*, 89, 112-122. doi: 10.3280/TR2019-089015

Pappalardo, G., & Saija, L. (2020). Per una SNAI 2.0 come occasione di apprendimento istituzionale. Riflessioni a margine di un processo di ricerca-azione. *Archivio Di Studi Urbani e Regionali*.

Reddick, C. G., Chatfield, A. T., Puron-Cid, G. (2017). Online budget transparency innovation in government: A case study of the US state governments. *Proceedings of the 18th Annual International Conference on Digital Government Research* (pp. 232-241). New York, NY: ACM. doi:10.1145/3085228.3085271

Saija, L. (Ed.). (2011). *Comunità e Progetto nella Valle del Simeto. La mappa partecipata come pratica per lo sviluppo locale*. Didasko.

Saija, L. (2014). Proactive conservancy in a contested milieu: From social mobilisation to community-led resource management in the Simeto Valley. *Journal of Environmental Planning and Management*, 57(1), 27-49. <https://doi.org/10.1080/09640568.2012.735198>

Saija, L. (2016). *La ricerca-azione in pianificazione territoriale e urbanistica*. Franco Angeli.

Saija, L., & Pappalardo, G. (2018). An Argument for Action Research-Inspired Participatory Mapping. *Journal of Planning Education and Research*, 0739456X1881709. <https://doi.org/10.1177/0739456X18817090>

Savini, F., & Bertolini, L. (2019). Urban experimentation as a politics of niches. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 51(4), 831-848. <https://doi.org/10.1177/0308518X19826085>

Swyngedouw, E. (2009). The Antinomies of the Postpolitical City: In Search of a Democratic Politics of Environmental Production. *International Journal of Urban and Regional Research*, 33(3), 601-620. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2009.00859.x>

Yiftachel, O. (2006). *Ethnocracy: Land and Identity Politics in Israel/Palestine*. University of Pennsylvania Press.

## La crisi territoriale in epoca Covid-19. Il riequilibrio delle disparità territoriali attraverso le Cooperative di Comunità

Paola Pittaluga\*, Cristian Cannas\*\* e Giuseppe Onni\*\*\*

### Abstract

Il coinvolgimento della comunità locale, in un momento di grave crisi sociale e territoriale, è di fondamentale importanza per riuscire a produrre progetti e piani atti a rigenerare luoghi che nel tempo hanno perso popolazione e servizi e che mostrano un notevole invecchiamento dei residenti restanti. Uno degli strumenti adatti a raggiungere questo fine è quello della cooperativa di comunità che, concepita per insediarsi e svolgere le proprie attività in contesti svantaggiati e contraddistinti comunemente da situazioni di isolamento geografico, si configura come un attivatore dello sviluppo locale attraverso l'erogazione di servizi rintracciabili altrimenti solo in contesti urbani più densi.

La Sardegna, in questo senso, si presenta come luogo ideale per testare alcuni progetti pilota in aree in forte crisi demografica. Il caso studio del presente articolo, è relativo ad un'esperienza in atto in Sardegna nel Comune di Sennariolo (OR), paese di 160 residenti, in grande crisi demografica che sta cercando di individuare possibilità riattivando, contemporaneamente, le capacità resilienti inesprese insite nelle comunità e valorizzando il capitale umano dei suoi abitanti. L'idea di base è di progettare servizi adeguati per la bassa densità, che possano innescare processi virtuosi in grado di produrre un miglioramento della qualità della vita dell'intera popolazione residente. Per questo motivo il primo passo è stato individuato nella introduzione di un supporto medico di base, che possa aiutare le persone anziane a permanere il più possibile nelle proprie case e non in centri di cura, ampiamente dimostratisi inidonei in tempi di Covid-19.

Inevitabilmente infatti l'articolo dibatte anche di cosa abbia cambiato la presenza del virus.

Sotto diversi aspetti, la pandemia ha accelerato alcuni processi e messo a nudo molti difetti dell'attuale organizzazione territoriale. Pertanto non si tratta "solo" di affrontare una situazione eccezionale, ma occorre individuare sistemi che riescano anche, e soprattutto, a superare tutte le criticità già presenti che il virus ha acuito.

Il valore ambientale dei luoghi e le comunità, possono rappresentare dei punti da cui ripartire per produrre servizi e dare maggiore resilienza a territori in crisi. La Cooperativa di Comunità andrebbe intesa come uno strumento che, costruito caso per caso sulle specificità dei territori, possa configurarsi come una vera e propria "impresa di luogo": basata sui valori contestuali (ambientali e cultur-