

FOCUS: LE CITTÀ

Politiche integrate di sviluppo urbano-rurale.

Reti di governance per riannodare le maglie dello sviluppo territoriale

di *Patrizia Messina* (Università di Padova)

Il tema delle politiche integrate di sviluppo urbano-rurale sta emergendo come uno degli ambiti di policy di grande rilevanza per lo sviluppo territoriale. Nel contesto europeo, in particolare, dove le città hanno da sempre rappresentato il principale motore dello sviluppo socio-economico e culturale, questo aspetto costituisce una novità importante su cui vale la pena soffermarsi per mettere in luce una serie di cambiamenti significativi che riguardano, più in generale, l'ambito delle politiche pubbliche per lo sviluppo con un approccio territoriale integrato.

Dalla frattura alla complementarietà?

Lo sviluppo economico nel contesto europeo ha dato vita, nella sua storia, a una dualità urbano-rurale che si è tradotta in una sistematica frattura tra città, motore dello sviluppo, e contado come retrovia, con la funzione di rifornire la città di risorse alimentari e umane, in perenne ritardo socio-economico e culturale rispetto al polo urbano. Questa dicotomia è stata amplificata con la rivoluzione industriale e il processo di urbanizzazione ad esso correlato. Solo a partire dalla seconda metà del Novecento, si comincia a intravedere una sorta di "rivincita delle campagne", insieme a forti processi di contro-urbanizzazione, favoriti da cambiamenti di natura sia economica (aumento della rendita urbana e diffusione sul territorio dell'attività industriale) sia tecnologica (infrastrutturazione dei territori rurali) sia psicosociale (la campagna come luogo in cui rifugiarsi per ritrovare il contatto con la natura, con ritmi più lenti).

Oggi le cosiddette aree "prevalentemente rurali" (OECD, 2006) rappresentano il 54,4% della superficie europea, ospitando il 20% della popolazione totale e sono chiamate a svolgere un importante ruolo: quello di fornire alle città, ancora una volta, cibo e risorse naturali, ma anche una più ampia gamma di beni collettivi per lo sviluppo di tipo soprattutto ambientale e "naturale", tra cui: la varietà dei paesaggi agricoli, la qualità di acqua e aria, e più in generale la qualità della salute come benessere, la maggiore biodiversità, la resilienza ai disastri naturali e, non ultimo, la possibilità di svolgere attività ricreative e di riconciliazione con i ritmi biologici e naturali più "a misura d'uomo". Tutti elementi che acquistano un maggior valore alla luce degli obiettivi della sostenibilità dello sviluppo (Agenda 2030).

La stretta interdipendenza oggi esistente tra aree urbane e rurali è confermata anche dall'intensificarsi dei flussi di pendolarismo su distanze sempre più ampie, dallo *sprawl* urbano, ma anche da una sorta di *ibridazione delle funzioni*: le aree rurali svolgono sempre più spesso funzioni urbane (si pensi per esempio alle fattorie sociali, ma anche a percorsi di turismo urbano-rurale sostenibile) e, d'altro canto, le città riproducono al proprio interno crescenti condizioni di ruralità: si pensi alla diffusione di orti urbani, *vertical farm* e *community garden*, tutti espressione del diffondersi dell'agricoltura urbana "a Km zero". L'insieme di questi elementi contribuisce a rendere i confini tra città e campagna sempre più labili e a rafforzare il legame tra i due contesti, in relazione all'affermarsi di una crescente interdipendenza e complementarietà.

Le dinamiche dell'insediamento produttivo e demografico dei tempi più recenti sembrerebbero indicare, insomma, che la relazione tra urbano e rurale stia cambiando: da una relazione di frattura e conflittualità, a una di più stretta interdipendenza e complementarietà. Si tratta tuttavia di un trend tutt'altro che concluso e scontato, su cui bisogna ancora investire molto. In questa nuova prospettiva, quindi, le politiche di integrazione urbano-rurale sono chiamate a giocare un ruolo di particolare importanza per ricucire una antica frattura, che persiste ancora sul territorio, sia sul piano culturale sia su quello infrastrutturale e di chances di sviluppo percepite dalla popolazione. Per queste stesse ragioni, oggi l'identificazione delle aree rurali diventa allora un problema decisamente più complesso e di particolare rilevanza, poiché da questa analisi dipendono poi le scelte di policy per lo sviluppo territoriale: se infatti la ruralità non è più né la "ruralità agraria", dominata dal sottosviluppo o dalla mera presenza delle sole attività agricole, né la "ruralità industriale" che ha caratterizzato gli anni Settanta e Ottanta ma, al contrario, è una "ruralità post-industriale", questo vuol dire che è necessario ideare nuove misure di policy, volte a valorizzare le potenzialità, ancora spesso solo latenti, dell'integrazione urbano-rurale. Insomma, se l'integrazione urbano-rurale va perseguita oggi sempre più come obiettivo di sviluppo territoriale sostenibile, questa integrazione richiede anche un modo nuovo di concepire lo sviluppo territoriale e le politiche pubbliche da mettere in atto.

A questo riguardo, per esempio, costituisce senz'altro una interessante novità la Strategia Nazionale per le Aree Interne italiane (Barca, Casavola, Lucatelli, 2014), che suggerisce di distinguere diversi tipi di ruralità in relazione alla vicinanza/lontananza dai principali nodi di servizi. La policy è fondata su un'accurata ricerca e mappatura del territorio nazionale. Le politiche messe in atto a partire da questa base di dati risultano di particolare rilevanza poiché contribuiscono a mettere in luce come la "marginalità" non dipenda dalla geografia, ma dal deficit di diritti di cittadinanza, ossia dal livello di servizi di welfare, sociosanitari, scolastici, di connessione in rete, necessari per l'abitabilità di un territorio. Ciò significa che l'integrazione urbano-rurale si può incentivare attraverso il rafforzamento della rete di servizi che consentono di collegare le aree rurali e periferiche ai nodi urbani più servizi. È infatti la presenza di servizi sul territorio e la loro accessibilità durante tutto l'anno, e non in modo intermittente, per esempio in relazione alle stagioni turistiche, a contrastare la tendenza allo spopolamento delle aree rurali, soprattutto quelle più periferiche e, quindi, a favorire lo sviluppo locale.

Oltre il localismo: come superare la persistenza del gap urbano-rurale

La necessità di intraprendere questo tipo di politiche integrate di sviluppo, d'altra parte, emerge in modo ancora più marcato a causa della persistenza di un gap tra città e campagna, centro e periferia, riscontrabile soprattutto sul piano sociale e culturale, non solo a causa di indici di vecchiaia e di spopolamento, mediamente più alti nelle aree rurali, ma soprattutto a causa di un persistente *localismo*. Questo spiega il prevalere di un atteggiamento di chiusura e diffidenza verso le sfide esterne, percepite come minaccia piuttosto che risorsa, che si esprime anche attraverso un comportamento elettorale orientato a perseguire una sorta di "difesa" della comunità locale, che tende spesso a premiare i partiti populistici e conservatori. Questo gap è stato rilevato in diverse competizioni elettorali recenti, non solo italiane: la Brexit non ha vinto a Londra o nelle grandi città britanniche, ma nei piccoli centri e nelle campagne del Regno Unito. Trump non ha vinto a New York, ma nelle cittadine e nei paesi rurali americani. Anche le elezioni del Parlamento europeo (Pascale 2019) e persino le recenti elezioni regionali dell'Emilia Romagna (2020) hanno fatto emergere lo stesso gap. In tutti questi casi, i dati mettono in luce il permanere di una frattura tra aree urbane e periferie di provincia, che può essere interpretata come una frattura territoriale tra innovazione e conservazione, ovvero tra due modi diversi di rispondere alla sfida della globalizzazione che investe i territori in modo differente. Chi infatti vive fuori dai centri principali, subisce le conseguenze negative della globalizzazione, ovvero si sente ai margini delle occasioni che maturano in città. Allo stesso modo, parlando di presenza di immigrati, l'idea che essi possano rappresentare una minaccia, piuttosto che una risorsa per

la comunità locale, è vissuta in maniera più preoccupante in piccole realtà che vivono già in situazioni di disagio.

Va però considerato anche un altro aspetto rilevante, che ha a che fare questa volta con il sistema mediatico della comunicazione, che continua a rappresentare lo stile di vita della città come l'unico stile di vita vincente, cosmopolita, aperto, legato ai diritti e alle opportunità, mentre lo stile di vita della provincia è rappresentato al contrario come arretrato, chiuso e sostanzialmente perdente. Accade così che chi vive in campagna non si riconosca in queste rappresentazioni e reagisca opponendosi alle politiche rivolte "all'innovazione", poiché teme che portino un peggioramento rispetto ad uno stile di vita già "in bilico".

Le politiche integrate di sviluppo urbano-rurale sono chiamate a farsi carico, quindi, anche di queste paure e di questo gap. Non possono essere trascurati, per esempio, temi come quello della sicurezza, o meglio, della assicurazione sul futuro delle comunità locali di fronte al fenomeno migratorio, dell'identità collettiva, della valorizzazione delle tradizioni locali.

Reti di governance policentriche per uno sviluppo territoriale integrato

Anche in risposta a queste sfide, le politiche di integrazione urbano-rurale acquistano allora una particolare rilevanza poiché costituiscono un importante strumento in grado di ricucire il tessuto sociale attivando reti di partenariato urbano-rurale con l'obiettivo strategico di rafforzare il legame tra i due contesti territoriali attraverso l'espansione della rete di servizi. In questa prospettiva, l'approccio integrato urbano-rurale viene promosso anche dalle politiche europee di sviluppo locale che hanno dato un'importante spinta innovativa in questa direzione, sia nell'ambito dello sviluppo rurale, con l'approccio Leader, avviando un processo di profonda trasformazione della politica agricola comune, che ha introdotto la dimensione territoriale in una policy esclusivamente settoriale, sia nell'ambito dello sviluppo urbano sostenibile, che prevede (Carta di Aalborg e Agende 21 locali) l'allargamento del raggio di azione delle politiche ambientali agli spazi rurali circostanti, in un'ottica di programmazione *bottom-up*, tipica dell'approccio Leader e dello sviluppo rurale.

In sintesi, l'approccio integrato urbano-rurale, promosso anche dall'*Agenda Territoriale dell'UE* (2011 e 2020), si configura essenzialmente come l'attivazione di reti di governance multilivello e multi-attore, da realizzare attraverso una strategia partecipativa di coinvolgimento degli attori locali, volta a massimizzare la produzione di "beni relazionali" e del capitale sociale territoriale, attraverso la condivisione di strategie di sviluppo di area vasta.

Le buone pratiche, messe in luce dall'OECD (2013), danno rilievo alla qualità delle reti di partenariato urbano-rurale (Veneri 2013) e alla loro capacità di:

- potenziare la produzione di beni e servizi collettivi per lo sviluppo locale;
- raggiungere economie di scala nell'erogazione di servizi;
- coordinare decisioni locali, con la capacità di generare esternalità sui territori circostanti;
- accrescere le capacità dei partner;
- contribuire a generare nuove opportunità economiche.

Di particolare rilevanza è però, soprattutto, la capacità di attivare reti di governance di area vasta in grado di generare al tempo stesso nuove forme di comunità territoriali e *nuovo spazio urbano ibrido*, attraverso reti di servizi intercomunali, in cui entrambi i nodi urbano e rurale possono giocare il proprio ruolo entro un gioco cooperativo a somma positiva (*win-win*), in una prospettiva di sviluppo urbano policentrico. Queste nuove regioni, funzionalmente integrate (*Functional Urban Area*) per essere politicamente efficaci, hanno bisogno però anche di nuove narrazioni, ovvero di essere accompagnate convintamente da un sistema di formazione e informazione che sostenga il processo di costruzione sociale delle nuove identità territoriali di area vasta, superando le diffidenze localistiche (Messina 2016). Il valore aggiunto di questo percorso è costituito da una maggiore capacità attrattiva di questi territori nel contesto dell'economia globale, sia perché maggiormente in grado di connettersi in rete con altri territori con una logica cooperativa, sia perché maggiormente capaci di realizzare politiche attive per lo sviluppo sostenibile. Le politiche integrate

di sviluppo urbano-rurale, per essere davvero efficaci, devono passare quindi sia dall'attivazione di reti intercomunali cooperative sia dalla costruzione sociale di nuove comunità e identità territoriali integrate.

Riferimenti bibliografici

Barca F., Casavola P., Lucatelli S. (eds.) (2014), *Strategia Nazionale per le aree interne: Definizione, obiettivi, strumenti e governance*. Materiali Uval, 31.

MESSINA P. (2016), *Il Vento dopo le province: quale governo di area vasta per la competitività regionale?*, in P. Messina et al., *Politiche e istituzioni per lo sviluppo de territorio: il caso del Veneto*, Padova: Padova University Press, pp. 231-260.

OECD (2006), *The New Rural Paradigm: Policies and Governance*, Paris: Oecd

OECD (2012), *Functional Urban Area*, <https://www.oecd.org/cfe/regional-policy/functionalurbanareasbycountry.htm>

OECD (2013), *Rural-Urban Partnerships: An Integrated Approach to Economic Development*, Paris: Oecd

ONU (2015) Agenda 2030, Risoluzione 21 ottobre, <https://unric.org/it/wp-content/uploads/sites/3/2019/11/Agenda-2030-Onu-italia.pdf>

PASCALE A. (2019), *Voto europeo e rapporto città/campagne*, <http://www.alfonsopascale.it/index.php/voto-europeo-e-rapporto-cittacampagne/#>

VENERI P. (2013), *I partenariati urbano-rurali: un approccio integrato allo sviluppo economico*, in "agrireregionieuropa", 35; <https://agrireregionieuropa.univpm.it/it/content/article/31/35/i-partenariati-urbano-rurali-un-approccio-integrato-allo-sviluppo-economico>