

# Dimensione territoriale e politica partecipativa: l'esperienza delle STAMI

Alessandro Lepidini

INAPP

Simona Testana

INAPP

Lo studio, di carattere documentale, analizza le strategie territoriali a partire dal loro inquadramento nella politica di coesione unionale e nazionale, approfondendo quelle relative alle Aree interne e montane della Regione Emilia-Romagna denominate STAMI. La loro attuazione richiede processi partecipativi che coinvolgono cittadini e stakeholder nello sviluppo di interventi pensati e realizzati su misura, al fine di contrastare gli squilibri territoriali (demografici, sociali ed economici), puntando su politiche di sviluppo ed attrattività e sulla qualità e prossimità dei servizi essenziali.

## Territorial dimension and participatory policy: the STAMI experience

*This desk study analyzes territorial strategies starting from their framework within EU and national cohesion policy, focusing on those relating to the inland and mountain areas of the Emilia-Romagna region known as STAMI. Their implementation requires participatory processes involving citizens and stakeholders in the development of tailor-made interventions designed to combat territorial imbalances (demographic, social, and economic), focusing on development and attractiveness policies and on the quality and proximity of essential services.*

DOI: 10.53223/Sinappsi\_2026-01-04

### Citazione

Lepidini A., Testana S. (2026), Dimensione territoriale e politica partecipativa: l'esperienza delle STAMI, *Sinappsi*, XVI, n.1, pp.56-67

### Parole chiave

Cittadinanza attiva  
Politica di coesione  
Sviluppo locale

### Keywords

*Active citizenship  
Cohesion policy  
Local development*

## Introduzione

I cicli di programmazione dei Fondi europei hanno progressivamente favorito l'affermarsi di politiche pubbliche di tipo partecipativo. Se la programmazione negoziata degli anni Novanta è stata il presupposto della prima stagione di interventi plurifondo della programmazione 2000-2006 realizzati attraverso i progetti integrati territoriali (PIT) nel Mezzogiorno, è con l'aggiunta della coesione territoriale agli obiettivi della coesione economica e sociale<sup>1</sup> che la

dimensione territoriale si colloca nella normativa dei Fondi strutturali e di investimento europei (SIE) 2014-2020. Il regolamento sulle disposizioni comuni (RDC) disciplina due tipologie: lo sviluppo locale di tipo partecipativo e lo sviluppo territoriale<sup>2</sup>.

La politica di coesione 2021-2027 individua cinque obiettivi strategici, l'ultimo dei quali, l'Obiettivo di policy 5 *Un'Europa più vicina ai cittadini* segna il punto più alto del percorso evolutivo della territorializzazione della politica di coesione

1 La modifica è stata apportata dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) introdotto con il Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007.

2 Regolamento (UE) 2013/1303 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, *recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio*, Articoli 32, 33.

elevandosi a obiettivo strategico dell'Unione Europea. Il portato di questa evoluzione sono le strategie territoriali la cui disciplina si colloca negli articoli loro dedicati dal regolamento sulle disposizioni comuni. L'attuazione delle strategie di sviluppo territoriale o locale integrato può assumere una delle tre forme: investimenti territoriali integrati; sviluppo locale di tipo partecipativo; altro strumento territoriale che fornisca sostegno alle iniziative elaborate dallo Stato membro<sup>3</sup>. La strategia di sviluppo territoriale a norma di regolamento deve contenere alcuni elementi minimi: l'area geografica interessata dalla strategia; l'analisi delle esigenze di sviluppo e delle potenzialità dell'area, comprese le interconnessioni di tipo economico, sociale e ambientale; la descrizione dell'approccio integrato per dare risposta alle esigenze di sviluppo individuate e per realizzare le potenzialità dell'area; la descrizione del coinvolgimento dei partner nella preparazione e nell'attuazione della strategia<sup>4</sup>. Quest'ultimo elemento riconduce le strategie territoriali alla tipologia delle politiche pubbliche partecipate.

### 1. Le strategie per le Aree interne

Nella programmazione nazionale, l'Accordo di Partenariato 2014-2020, approvato con Decisione della Commissione europea C(2014) 8021, individua le priorità territoriali nell'agenda urbana e nelle Aree interne, due linee di strategia territoriale da sostenere con investimenti e rinnovato metodo d'intervento attraverso politiche più integrate negli obiettivi e più mobilitanti. La strategia per le Aree interne, al pari dell'Agenda urbana, è individuata come ambito "naturale" per l'integrazione tra Fondi. Tra gli obiettivi di policy orizzontali rientra il contrasto allo spopolamento delle Aree interne. Tali sono quelle aree particolarmente fragili, che hanno subito nel tempo un processo di marginalizzazione e declino demografico. Si caratterizzano per le significative potenzialità di ricchezza naturale, paesaggistica e di saper fare e pertanto richiedono interventi volti al recupero e alla valorizzazione attraverso politiche integrate sul lato dello sviluppo economico e su quello dell'adeguatezza dei servizi alle comunità. La peculiarità delle Aree interne è la lontananza dai servizi essenziali (Dipartimento per lo Sviluppo e la coesione economica 2013).

La Strategia nazionale per le Aree interne (SNAI) mira a realizzare cinque obiettivi-intermedi: 1)

aumento del benessere della popolazione locale; 2) aumento della domanda locale di lavoro e dell'occupazione; 3) aumento del grado di utilizzo del capitale territoriale; 4) riduzione dei costi sociali della de-antropizzazione; 5) rafforzamento dei fattori di sviluppo locale. Nella definizione della strategia questi obiettivi – tra di loro interdipendenti – concorrono a determinare l'obiettivo dello sviluppo e della ripresa demografica delle Aree interne che rappresenta il risultato atteso ultimo della strategia.

“La Strategia nazionale, basata sull'approccio *“place-based”*, individua il territorio come *target* dell'intervento di politica pubblica e punta a valorizzare lo specifico capitale territoriale, considerato esso stesso un *potenziale di sviluppo*, attraverso strategie definite in modo partecipato”. Una prima valutazione sull'esperienza di attuazione della SNAI nel ciclo 2014-20 porta a dire che essa ha rappresentato per le Aree interne pilota una sfida, per la novità e l'impegno dell'approccio, e una possibilità concreta di cambiamento, innovazione, costruzione di una prospettiva futura e recupero di centralità (Capua e Martini 2021).

Nell'Accordo di Partenariato 2021-27, l'Obiettivo di policy 5 sostiene soluzioni di sviluppo sentite proprie dagli attori e partenariati locali attraverso le Strategie territoriali locali (ST). Per le Aree interne, in particolare, è data continuità ai presidi di comunità nei territori interni, per la produzione di servizi ecosistemici, la manutenzione attiva del territorio e la salvaguardia delle risorse naturali e culturali, secondo l'approccio promosso dalla SNAI della programmazione 2014-2020. Le Aree interne definite sono state 77, 37 delle quali sono state riprogettate; ad esse si sono aggiunte, nella programmazione 2021-2027, 56 nuove Aree interne.

Il nuovo Piano strategico per le Aree interne (PSNAI) (Presidenza del Consiglio dei Ministri 2025), poggia sui tre concetti chiave: ascolto-partecipazione-coinvolgimento. È così accentuata la visione 'relazionale' dello sviluppo sociale e della crescita economica delle Aree interne, imperniata, oltre che sui necessari interventi e investimenti programmati, nella volontà e nella capacità comune di interagire e coinvolgere in maniera proattiva e partecipata tutti i soggetti intermedi del territorio e delle comunità, valorizzandone l'apporto sinergico ad ogni livello. Più incisivo diviene il ruolo dei Comuni sulle cui capacità si basa la costruzione di

3 Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021, *recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura, e le regole finanziarie applicabili a tali Fondi e al Fondo Asilo, migrazione e integrazione, al Fondo Sicurezza interna e allo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti*, Articolo 28.

4 Regolamento (UE) 2021/1060 sopracitato, Articolo 29, lettere a), b), c), d).

Figura 1. Perimetri delle aree montane e interne (STAMI)



Fonte: Regione Emilia-Romagna, Politiche territoriali

una efficace strategia partecipativa dell'insieme dei soggetti del territorio (IFEL-Fondazione ANCI 2024).

Nell'ambito delle attività dei Comuni, si mira alla valorizzazione e a rendere sistemico e strutturale l'apporto delle forme di auto-organizzazione dei cittadini e dei corpi intermedi, così come il ruolo del Terzo settore, rafforzando l'utilizzo degli istituti della co-progettazione e quello della co-programmazione.

## 2. Dallo scenario nazionale al caso dell'Emilia-Romagna

L'Emilia-Romagna, la cui esperienza in politiche concertate è più che consolidata, ha destato il nostro interesse per l'elevato numero di nuove Aree interne perimetrate, pari a cinque, in ciò seconda alla sola Regione Sicilia che ne conta sei. Oltre alle quattro aree pilota SNAI 2014-2020, sono state identificate, nella programmazione 2021-2027, cinque nuove aree i cui perimetri sono stati approvati in via definitiva nell'aprile 2022<sup>5</sup>. L'altro elemento di interesse è dato invece dalla loro continuità territoriale considerato che tutte si collocano lungo l'asse Appenninico. Ci troviamo davanti ad aree in larga parte periferiche e ultraperiferiche; ciò ha indotto a riflettere sul ruolo delle coalizioni locali nella costruzione delle strategie territoriali (Brancaleoni *et al.* 2023).

### Il territorio di riferimento

La Regione Emilia-Romagna, nell'ambito della priorità del contrasto agli squilibri territoriali della politica di coesione, ha individuato dei territori dell'arco appenninico, che presentano problemi di spopolamento e di minor crescita economica e occupazionale, di vulnerabilità ambientale, di riqualificazione, di recupero e di valorizzazione del proprio patrimonio, sui quali poter agire in maniera coerente con le strategie degli Obiettivi di policy (OP) dei programmi unionali e nell'ottica di raggiungere gli obiettivi del Patto per il lavoro e il clima.

Nello specifico la Regione ha individuato due tipi di strategie territoriali integrate: le Agende trasformative urbane per lo sviluppo sostenibile (ATUSS) nelle città e nei sistemi territoriali urbani e intermedi e le Strategie territoriali integrate per le aree montane e interne (STAMI), per i territori più fragili che soffrono gli effetti della polarizzazione delle dinamiche demografiche e di sviluppo (Documento strategico regionale 2021-2027)<sup>6</sup>.

Per il settennio 2021-2027 sono state finanziate 9 aree STAMI<sup>7</sup>, per un totale di 8.664 chilometri quadrati di territorio su cui insistono 108 Comuni, che al 1° gennaio 2025 contavano 381.074<sup>8</sup> abitanti, che

5 Delibera di Giunta della Regione Emilia-Romagna n. 512 del 04/04/2022.

6 Documento strategico regionale 2021-27, approvato dalla Giunta con delibera n.586/2021.

7 Appennino Reggiano, Appennino Piacentino Parmense, Basso ferrarese, Alta Val Martecchia, Alta Val Trebbia e Val Tidone, Appennino Parma Est, Appennino Modenese, Appennino Bolognese, Appennino Forlivese Cesenate; 4 aree pilota erano state finanziate con la SNAI Strategie nazionale Aree interne (SNAI) e con il nuovo ciclo di programmazione ne sono state individuate altre 5.

8 Istat, Popolazione residente comunale al 1° gennaio 2025, banca dati Demo Istat, disponibile su <https://demo.istat.it/>.

rappresentano l'8,5% della popolazione regionale<sup>9</sup>. Le aree beneficiarie individuate dalla Regione, sono: Appennino-Emiliano, Basso Ferrarese, Appennino Piacentino-Parmense e Alta Val Marecchia (già aree pilota SNAI 2014-2020), Appennino Parma Est, Appennino forlivese e cesenate, Appennino Modenese, Alta Val Trebbia e Val Tidone, Appennino Bolognese.

Gli Obiettivi di policy a cui fanno principalmente riferimento gli interventi attuati tramite le strategie territoriali delle Aree interne e montane sono tre e riguardano la capacità dell'Europa di essere più resiliente, più verde attraverso la promozione di una transizione verso un'energia pulita ed equa (OP2), di essere più sociale ed inclusiva (OP4) e più vicina ai cittadini, attraverso la promozione dello sviluppo sostenibile e integrato delle zone urbane, rurali e costiere e delle iniziative locali (OP5).

Gli Obiettivi di policy 2 e 5 cofinanziati dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) hanno concorso a realizzare, attraverso un approccio *bottom up*, interventi volti a ridurre gli squilibri territoriali con azioni integrate che hanno coinvolto tutti i portatori di interesse. I progetti destinati alla transizione ecologica sono stati indirizzati alla riqualificazione energetica negli edifici pubblici inclusi gli interventi di illuminazione pubblica accompagnata dalla promozione delle energie rinnovabili attraverso interventi complementari alla prima. Infatti, l'ottica integrata di queste due azioni, pur consegnata nella cornice programmatica del Programma regionale, si è concretamente attuata nella maggior parte delle strategie. Molti interventi sono stati realizzati nel campo della transizione verso un'economia a zero emissioni di carbonio nella declinazione della mobilità urbana multimodale sostenibile tramite piste ciclabili e progetti di mobilità dolce e ciclo-pedonale.

Gli interventi finalizzati ad avvicinare l'Europa ai cittadini hanno interessato la riqualificazione del patrimonio pubblico del territorio, con l'obiettivo di: aumentare la dotazione e la qualità di spazi/servizi a disposizione dei cittadini; accrescere l'attrattività turistica ed economica del territorio elevando l'attrattività dei luoghi per i cittadini residenti e per i turisti producendo nuove forme di occupazione e di capitale culturale. Sono stati, inoltre, progettati interventi per la creazione di percorsi di marketing territoriale legati alla valorizzazione delle risorse presenti nelle aree, al fine di promuovere la capacità competitiva del sistema territoriale e potenziare l'offerta turistica. Sono state riqualificate le infrastrutture e i servizi dedicati allo sport,

*all'outdoor recreation* al tempo libero e alla socialità delle famiglie, dei giovani e dei turisti.

L'Obiettivo di policy 4, cofinanziato dal Fondo sociale europeo Plus, che si basa sull'attuazione del Pilastro dei Diritti sociali, ha promosso interventi volti all'accessibilità e al miglioramento dei servizi al fine di ridurre le disuguaglianze sociali, le povertà educative e l'esclusione sociale e permettendo a tutti l'equità nell'accesso ai percorsi educativi sostenibili e di qualità. È stata rafforzata la rete dei servizi rivolta alle famiglie e sono stati attivati servizi socio-educativi inclusivi. Attraverso la co-programmazione e co-progettazione degli stakeholder coinvolti dai progetti si è realizzato un raccordo tra scuola, servizi territoriali, famiglia e fra tutti i portatori di interesse coinvolti sui territori.

Sono stati finanziati interventi per potenziare il capitale umano con un'attenzione particolare ai giovani. Sono state attuate azioni innovative rivolte alla creazione di una comunità auto educante per incentivare i giovani a non 'abbandonare' il proprio territorio. Sono stati finanziati processi di engagement e di sviluppo di attività collegate al territorio che sono diventati delle leve per lo sviluppo locale. Un'attenzione particolare è stata rivolta anche agli adulti fragili, per i quali sono state ideate azioni volte a potenziare i servizi a loro disposizione.

### **Dinamiche demografiche**

La dinamica demografica di queste zone mostra un quadro complessivamente articolato nel periodo 2011-2024, pur con alcune significative differenze tra le aree. Il confronto tra i dati del 2011 e quelli del 2024 evidenzia infatti un calo della popolazione del 3,86%, riconducibile a processi strutturali di spopolamento, invecchiamento demografico e riduzione dell'attrattività territoriale. Nel periodo 2020-2024 si osserva tuttavia un lieve segnale di ripresa (+0,48%), che interrompe almeno in parte il trend negativo di lungo periodo<sup>10</sup>.

Le flessioni più marcate dal 2011 si registrano nell'Appennino Piacentino Parmense (-10,46%), nel Basso Ferrarese (-9,49%) e nell'Alta Val Trebbia e Val Tidone (-9,35%), aree che continuano a soffrire di dinamiche di spopolamento strutturale. Anche l'Appennino Forlivese e Cesenate e l'Alta Valmarecchia mostrano cali costanti, seppur più contenuti. Accanto a queste criticità emergono però segnali positivi. L'Appennino Parma Est (+2,19%), l'Appennino Modenese (+1,62%) e l'Appennino Bolognese (+0,22%) chiudono il periodo 2011-2024 con un saldo demografico stabile o in crescita,

9 Si veda <https://politicheterritoriali.regione.emilia-romagna.it/politiche-territoriali/stami>.

10 Istat, Popolazione residente comunale al 1° gennaio 2025, banca dati Demo Istat, disponibile su <https://demo.istat.it/>.

**Tabella 1. Popolazione residente Aree STAMI. Confronto su dati Istat 2011-2024**

STAMI	POPOLAZIONE RESIDENTE Istat		VARIAZIONE DEMOGRAFICA			
	2011		2011	2020	2024	
Alta Valmarecchia	2011	33.997	-3,29%	2020	-0,79%	2024
	2020	33.141				
	2024	32.880				
Appennino Piacentino Parmense	2011	41.185	-10,46%	2020	-0,79%	2024
	2020	37.170				
	2024	36.877				
Appennino Reggiano	2011	44.479	-4,51%	2020	0,14%	2024
	2020	42.414				
	2024	42.473				
Basso Ferrarese	2011	73.787	-9,49%	2020	-1,36%	2024
	2020	67.703				
	2024	66.781				
Appennino Parma Est	2011	28.671	2,19%	2020	1,32%	2024
	2020	28.915				
	2024	29.298				
Appennino Forlivese e Cesenate	2011	23.444	-6,94%	2020	-0,28%	2024
	2020	21.879				
	2024	21.817				
Appennino Modenese	2011	68.135	1,62%	2020	2,18%	2024
	2020	67.762				
	2024	69.242				
Alta Val Trebbia e Val Tidone	2011	12.115	-9,35%	2020	-1,86%	2024
	2020	11.190				
	2024	10.982				
Appennino Bolognese	2011	70.569	0,22%	2020	2,37%	2024
	2020	69.090				
	2024	70.724				
TOT.	2011	396.382	-3,86%	2020	0,48%	2024
	2020	379.264				
	2024	381.074				

Fonte: elaborazioni Inapp su dati Istat

rafforzato soprattutto nell'ultimo quadriennio. In particolare, l'Appennino Bolognese e quello Modenese registrano incrementi significativi tra il 2020 e il 2024, suggerendo una rinnovata capacità di attrazione o di tenuta della popolazione.

### **Profili di fragilità sociale**

L'analisi del livello di fragilità dei Comuni considerati, così come definito dall'Istat in termini

di esposizione ai rischi di origine naturale e antropica e di criticità connesse alle caratteristiche demo-sociali della popolazione e del sistema economico-produttivo, restituisce un quadro articolato ed eterogeneo di questi territori. Al fine di descrivere tali dinamiche, l'analisi si è concentrata su alcuni tra gli indici elaborati dall'Istat<sup>11</sup>, ritenuti particolarmente rappresentativi delle condizioni di fragilità territoriale:

11 Si veda in particolare: [https://esploradati.istat.it/databrowser/#/it/dw/categories/IT1,Z0930TER,1.0/CFI\\_MUN](https://esploradati.istat.it/databrowser/#/it/dw/categories/IT1,Z0930TER,1.0/CFI_MUN)

- a. *l'indice di accessibilità ai servizi essenziali;*
- b. *l'indice di dipendenza della popolazione;*
- c. *la quota di popolazione di età compresa tra 25 e 64 anni con bassi livelli di istruzione;*
- d. *il tasso di occupazione nella fascia 20-64 anni.*

*L'indice di accessibilità ai servizi essenziali*, misura il grado di perifericità di un territorio rispetto ai centri di offerta di servizi essenziali. Nell'ambito della Strategia nazionale per le Aree interne<sup>12</sup> il "centro di offerta di servizi" viene individuato come quel Comune o aggregato di Comuni confinanti, in grado di offrire simultaneamente: tutta l'offerta scolastica secondaria, almeno un ospedale sede di DEA (Dipartimento di emergenza e accettazione) di I livello e almeno una stazione ferroviaria di categoria Silver ovvero impianti medio-piccoli con una frequentazione media. La classificazione in quattro fasce dei restanti Comuni è effettuata in relazione al tempo medio di percorrenza su strada necessario per raggiungere il centro di offerta di servizi: aree di cintura ( $t < 20'$ ), aree intermedie ( $20' > t > 40'$ ), aree periferiche ( $20' > t > 40'$ ) e aree ultra-periferiche ( $t > 75'$ ).

La tabella 2, esito dell'analisi effettuata, riporta per ciascuna area STAMI il valore medio dell'indice di accessibilità ai servizi essenziali tenuto conto del valore dei singoli Comuni dell'area. Esclusa l'area Appennino Forlivese e Cesenate la cui media dell'indicatore considerato (37') riferito ai Comuni che la compongono rende complessivamente classificabile l'area come rientrante nella fascia intermedia. Le restanti otto aree STAMI possono essere fatte rientrare nella fascia delle aree periferiche con il Basso Ferrarese (41') che segna il minor tempo medio di percorrenza mentre il tempo medio di percorrenza maggiore si registra nell'Appennino Modenese (67').

*L'indice di dipendenza della popolazione*, che misura il carico sociale sulla popolazione in età 20-64 anni determinato dalla popolazione più giovane (0-19 anni) e anziana (65 anni e oltre), si caratterizza per essere particolarmente elevato nella totalità delle aree STAMI. Nel 2022 questo rapporto percentuale risultava molto alto per le due aree dell'Alta Val Trebbia e Val Tidone (96,26%) e dell'Appennino Piacentino Parmense (91,71%); pur registrando rispetto al 2018 significative riduzioni del relativo valore l'11,31% nel primo caso e del 3,15% nel secondo. Le STAMI Appennino Parma Est, Basso Ferrarese e Appennino Forlivese e Cesenate, nel 2022 segnavano tutte un carico sociale il cui rapporto percentuale superava l'80%: 83,70% il primo, 82,90% il secondo e l'82,80% il terzo. Rispetto al 2018, i valori risultavano tutti in aumento: lieve

per la prima (0,20%), del 4% la seconda e dello 0,90% per la terza.

Un carico sociale caratterizzato da un rapporto percentuale superiore al 70%, si registra per le restanti quattro aree STAMI: Appennino Reggiano (77,58%), Appennino Modenese (77,41%), Appennino Bolognese (75,49%) e Alta Valmarecchia (74,23%) con le prime due che, rispetto al 2018, mantengono valori sostanzialmente stabili (rispettivamente +0,46% e -0,45%) mentre le ultime due aree segnano valori in aumento (rispettivamente +1,97% la terza e +0,40% la quarta).

*La quota di popolazione di età compresa tra 25 e 64 anni con bassi livelli di istruzione*, rappresenta una componente strutturale degli indicatori di fragilità territoriale elaborati dall'Istat, poiché incide direttamente sulla capacità dei territori di affrontare e assorbire shock di natura economica, sociale e ambientale. L'analisi dell'incidenza di questa componente nelle aree STAMI, condotta sulla base dei dati relativi al periodo 2018-2022, evidenzia una tendenza complessivamente positiva, con una riduzione dell'indicatore nella maggior parte dei territori osservati. I cali registrati risultano generalmente compresi tra i 3 e i 5 punti percentuali, segnalando un miglioramento, seppur differenziato, del capitale umano e delle condizioni strutturali locali. Le diminuzioni più significative si osservano nell'Appennino Piacentino Parmense (-4,90), nell'Alta Val Trebbia e Val Tidone (-4,92) e nell'Alta Valmarecchia (-3,94), seguite dall'Appennino Reggiano (-3,70), dall'Appennino Bolognese (-3,4) e dal Basso Ferrarese (-2,98), quest'ultimo che, pur in calo, mantiene il valore più elevato nel 2022 (45,81%). In controtendenza si collocano invece l'Appennino Parma Est (+5,14) e l'Appennino Forlivese e Cesenate (+4,04), dove l'incidenza della popolazione adulta con bassi livelli di istruzione aumenta nel periodo considerato. Nonostante i segnali di miglioramento complessivo, i valori assoluti rimangono elevati, oscillando nel 2022 tra il 30,7% e il 45,8%, a indicare la persistenza di una quota significativa di popolazione adulta con basse competenze, fattore di vulnerabilità per la competitività territoriale, l'occupabilità e la capacità di adattamento ai cambiamenti del mercato del lavoro. Le dinamiche osservate suggeriscono un processo di miglioramento graduale, probabilmente riconducibile a effetti generazionali e a politiche di ampliamento dell'accesso all'istruzione e alla formazione.

*I tassi di occupazione della popolazione di età compresa tra 20 e 64 anni*, nel periodo 2018-2022, nelle aree considerate mostrano un quadro

12 Accordo di Partenariato 2014-20, Sezione 1.A - paragrafo 1.1.4, p.133 e ss.

Tabella 2. Tavola sinottica di alcuni indicatori sociali delle STAMI, confronto 2018-2022

STAMI	INDICE DI ACCESSIBILITÀ AI SERVIZI ESSENZIALI <sup>13</sup>	ANNUALITÀ	INDICE DI DIPENDENZA DELLA POPOLAZIONE	INCIDENZA % DELLA POPOLAZIONE DI ETÀ COMPRESA FRA 25 E 64 ANNI CON BASSI LIVELLI DI ISTRUZIONE	TASSO DI OCCUPAZIONE 20-64 ANNI
Alta Valmarecchia	45,18	2018	72,83%	40,51%	65,86%
		2022	74,23%	36,58%	66,41%
		<b>Variazione</b>	1,40%	-3,94%	0,55%
Appennino Piacentino Parmense	46,92	2018	94,86%	38,72%	71,7%
		2022	91,71%	33,83%	71,8%
		<b>Variazione</b>	-3,15%	-4,90%	0,05%
Appennino Reggiano	51,38	2018	77,12%	38,07%	73,81%
		2022	77,58%	34,37%	73,10%
		<b>Variazione</b>	0,46%	-3,70%	-0,71%
Basso Ferrarese	41,9	2018	78,88%	48,79%	68,23%
		2022	82,87%	45,81%	68,28%
		<b>Variazione</b>	4,00%	-2,98%	0,05%
Appennino Parma Est	49,44	2018	83,50%	41,42%	73,54%
		2022	83,70%	36,28%	73,52%
		<b>Variazione</b>	0,20%	5,14%	-0,02%
Appennino Forlivese e Cesenate	37,18	2018	81,90%	68,23%	72,04%
		2022	82,80%	38,28%	71,68%
		<b>Variazione</b>	0,90%	4,04%	-0,37%
Appennino Modenese	67,10	2018	77,86%	38,33%	72,69%
		2022	77,41%	35,56%	72,54%
		<b>Variazione</b>	-0,45%	2,77%	0,15%
Alta Val Trebbia e Val Tidone	58,23	2018	107,57%	72,54%	66,97%
		2022	96,26%	72,54%	67,88%
		<b>Variazione</b>	-11,31%	4,92%	0,91%
Appennino Bolognese	49,83	2018	73,52%	38,45%	71,07%
		2022	75,49%	34,99%	71,47%
		<b>Variazione</b>	1,97	-3,46	0,40

Fonte: elaborazione Inapp su dati Istat<sup>14</sup>

complessivamente stabile, caratterizzato da variazioni contenute e da differenze territoriali limitate. In sei aree su nove si registra un lieve incremento del tasso di occupazione, sebbene nella maggior parte dei casi l'aumento risulti inferiore a un punto percentuale, segnalando una dinamica di sostanziale tenuta dei livelli occupazionali.

Gli incrementi più significativi si osservano nell'area Alta Val Trebbia e Val Tidone, che evidenzia un aumento pari a +0,91 punti percentuali, e in Alta Valmarecchia, con una crescita di +0,55 punti percentuali. Variazioni positive, seppur marginali, caratterizzano anche

l'Appennino Piacentino Parmense, il Basso Ferrarese, l'Appennino Modenese e l'Appennino Bolognese, dove gli scostamenti tra 2018 e 2022 risultano inferiori a mezzo punto percentuale.

Al contrario, tre territori presentano una contrazione del tasso di occupazione nel periodo considerato. Il calo più rilevante riguarda l'Appennino Reggiano (-0,71 punti percentuali), seguito dall'Appennino Forlivese e Cesenate (-0,37) e dall'Appennino Parma Est (-0,02). Anche in questi casi, tuttavia, le riduzioni appaiono contenute e non indicano variazioni strutturali marcate.

13 Valore costante nel periodo 2018-2022.

14 Si veda in particolare: [https://esploradati.istat.it/databrowser/#/it/dw/categories/IT1,Z0930TER,1.0/CFI\\_MUN/IT1,DF\\_COMP\\_FRA\\_IND\\_MUNICIPAL\\_02,1.0](https://esploradati.istat.it/databrowser/#/it/dw/categories/IT1,Z0930TER,1.0/CFI_MUN/IT1,DF_COMP_FRA_IND_MUNICIPAL_02,1.0)

### 3. La costruzione della strategia locale

La costruzione della strategia locale è un processo complesso che, dati i punti di forza e debolezza territoriali, si sviluppa dai territori e per i territori. Si tratta di un percorso articolato sin dalle prime fasi presupponendo una co-decisione con i territori della perimetrazione delle aree eleggibili alle Strategie, in base a criteri che misurano la fragilità territoriale, tenendo insieme la dimensione demografica, sociale, ed economica.

Le STAMI, riferendosi ai Comuni più fragili e periferici della regione, puntano a contrastare i divari territoriali attraverso la valorizzazione delle diversità realizzando interventi capaci di portare innovazione.

L'approccio STAMI si caratterizza per essere di tipo partecipativo e integrato con l'obiettivo di fornire risposte alle esigenze di sviluppo individuate realizzando interventi integrati volti a rendere i territori coinvolti più attrattivi per la popolazione residente e accrescendone al tempo stesso il potenziale turistico. Si tratta quindi di uno strumento che permette di costruire progetti che partono dal basso, recependo le esigenze dei territori ed evidenziando i bisogni delle persone.

A partire dalla fase di ideazione e progettazione delle STAMI sono stati organizzati incontri periodici con la partecipazione dei vari soggetti coinvolti che

hanno permesso di non frammentare gli interventi e di intercettare, attraverso una continua attività di ascolto, i fabbisogni delle aree e le correlate proposte di intervento. La scelta di organizzare degli incontri pubblico-privato ha accompagnato non solo la fase di ideazione ma anche quella di attuazione delle strategie coinvolgendo tutti i portatori di interesse: amministrazioni, terzo settore, mondo profit, associazionismo e cittadini.

Nelle strategie territoriali per le Aree interne e montane della Regione Emilia-Romagna la caratteristica emergente ma funzionale alla realizzazione di questi processi partecipati è la governance collaborativa (Booher e Innes 2003) e multilivello. Si tratta di una modalità attuativa che garantisce il coinvolgimento attivo delle autorità regionali, locali e territoriali, delle parti sociali e della società civile. Si è attivato, quindi, un partenariato di 'progetto' e non meramente consultivo. Questo ha permesso di costruire una visione strategica di sistema in grado di incidere sui processi decisionali e di costruire i programmi in base alle esigenze dei singoli territori rispondendo così ai fabbisogni emersi fin dalla fase di progettazione.

In questo processo le coalizioni territoriali hanno ricoperto un ruolo fondamentale, perché grazie al

**Tabella 3. Indicatori di realizzazione delle STAMI**

	CODICE	INDICATORE DI REALIZZAZIONE	CODICE	INDICATORE DI REALIZZAZIONE
STAMI	RCO74	Popolazione interessata dai progetti che rientrano nelle strategie di sviluppo territoriale integrato	RCO112	Portatori di interessi che partecipano alla preparazione e attuazione delle strategie di sviluppo territoriale integrato
		Unità di misura: <b>PERSONE</b>		Unità di misura: <b>SOGGETTI COINVOLTI</b>
<b>VALORE PREVISTO A CONCLUSIONE DEL PROGETTO</b>				
Alta Valmarecchia		47.320		22
Appennino Piacentino Parmense		75.674		33
Appennino Reggiano		32.178		20
Basso Ferrarese		89.522		230
Appennino Parma Est		21.936		50
Appennino Forlivese e Cesenate		20.696		23
Appennino Modenese		42.370		20
Alta Val Trebbia e Val Tidone		18.737		13
Appennino Bolognese		47.379		40

Fonte: elaborazione Inapp su dati Regione Emilia-Romagna

loro apporto fin dalla fase di ideazione si è avuta la possibilità di polarizzarsi intorno a un bisogno espresso o inespresso del territorio e da lì costruire una strategia in grado di fornire risposte condivise (Vespasiano 2023).

L'ottica di lavoro adottata, quella della co-programmazione, ha condotto alla realizzazione di un'analisi dei fabbisogni dei territori e una loro mappatura sulla quale si sono costruiti gli interventi coerenti con gli obiettivi delle strategie territoriali.

Di seguito vengono presentati due indicatori di realizzazione delle aree STAMI, che offrono un quadro complementare dell'impatto e della governance delle strategie di sviluppo territoriale integrato. Il primo indicatore, RCO74, relativo alla popolazione coinvolta dai progetti, evidenzia una marcata eterogeneità territoriale, mentre il secondo, RCO112, che misura il numero di soggetti coinvolti alla definizione e attuazione delle strategie, conferma una significativa variabilità nei processi di governance territoriale<sup>15</sup>.

Nel complesso, l'analisi mette in luce come le strategie STAMI siano calibrate sulle specificità territoriali, combinando un impatto demografico differenziato con modalità di governance partecipative adattate ai contesti locali. Le differenze tra le aree riflettono sia la dimensione dei bacini di popolazione sia la capacità dei territori di organizzare processi collaborativi, confermando l'efficacia di un approccio *place-based* allo sviluppo integrato (Barca e Carrosio 2021).

### **Governance e Capacity Building**

Nella Regione Emilia-Romagna, per l'attuazione delle STAMI, si è costruito un processo di governance multilivello, basato sul coinvolgimento attivo di tutti gli attori istituzionali e sociali in grado di esprimere interessi qualificati e significativi per i singoli territori. Ma gestire una rete complessa di attori così ampia non è stato semplice. È stato infatti necessario individuare delle modalità per guidare lo sviluppo dei partenariati, per gestire i programmi e per trovare metodi di lavoro condivisi ed efficaci. Tra le varie proposte sono stati scelti programmi di networking e di rafforzamento delle capacità amministrative, basati sulla logica della cooperazione.

Al fine di realizzare un coordinamento unitario è stata istituita una cabina di regia regionale che si è occupata di accompagnare la programmazione strategica, in collaborazione con le Autorità di gestione dei Fondi di coesione coinvolti, adottando un approccio multi-obiettivo e multi-fondo che ha

garantito il protagonismo sia degli Enti locali sia delle comunità locali.

Un ulteriore aspetto che non va tralasciato è quello legato alla capacità amministrativa in termini di competenze e di strumenti che le amministrazioni mettono a disposizione per la realizzazione degli interventi territoriali: dall'attivazione del partenariato, all'*engagement* dei cittadini, alla co-progettazione degli interventi fino alla valutazione degli impatti che gli interventi attuati possono avere sui territori. Lo strumento individuato dalla Regione e messo a disposizione degli Enti locali coinvolti nell'elaborazione e attuazione delle Strategie territoriali per le aree montane e interne è rappresentato dal Laboratorio Strategie Territoriali Integrate (LASTI). Un laboratorio permanente che oltre ad avere l'obiettivo di rafforzare le capacità di programmazione, gestione ed attuazione delle strategie territoriali integrate per le aree montane e interne, ha anche quello di promuovere la cooperazione interistituzionale tra gli attori del territorio, favorendo le connessioni con le altre politiche regionali. LASTI rappresenta, quindi, lo strumento con il quale la Regione vuole accrescere l'autonomia degli enti territoriali sia nella fase di progettazione che di gestione delle strategie erogando formazione tecnica e tematica, ideando laboratori di co-progettazione e realizzando percorsi di accompagnamento, di animazione e di networking. Tutto questo con l'obiettivo di favorire una conoscenza diffusa, scambio di buone pratiche e consolidamento delle competenze e conoscenza degli strumenti (Programma regionale FESR Emilia-Romagna)<sup>16</sup>.

### **Conclusioni**

Le STAMI rispondono ad una politica pubblica partecipata capace di coinvolgere attivamente i cittadini e tutti i portatori di interesse dei territori che ha portato alla definizione della strategia territoriale sulla scorta degli indirizzi operativi adottati dalla Regione Emilia-Romagna. Rappresentano uno strumento per lo sviluppo economico, sociale e ambientale di un'area che attraverso un processo *bottom up* realizzano interventi pensati in base ai fabbisogni dei singoli territori, al fine di contrastare gli squilibri territoriali (demografici, sociali ed economici), puntando su politiche di sviluppo ed attrattività e sulla qualità e prossimità dei servizi essenziali.

Con le STAMI si realizzano progetti innovativi e integrati a livello territoriale che contrastano

15 I dati sono stati tratti dalle proposte progettuali e schede progetto di ogni singola STAMI presenti sul sito della Regione Emilia-Romagna: <https://fesr.regione.emilia-romagna.it/progetti-attivita/strategie-territoriali-e-progetti/stami>.

16 Programma regionale FESR Emilia-Romagna, approvato con Decisione n. C2022\_5379 (2022).

gli squilibri territoriali demografici, sociali ed economici puntando su politiche di sviluppo capaci di valorizzare le specificità dei territori e contemporaneamente di creare delle prospettive future per le comunità, e in particolare per i giovani.

Per attuare questi progetti è necessario rafforzare l'attrattività dei territori e rafforzare l'offerta e la prossimità dei servizi essenziali necessari per garantire a tutti i cittadini eguali diritti e pari opportunità.

**Tabella 4. Tavola sinottica di riepilogo delle aree STAMI della Regione Emilia-Romagna**

	STAMI	OBIETTIVO	GOVERNANCE
<b>Appennino Piacentino-Parmense</b>	<b><i>Appennino Smart: un territorio che accoglie e ritempra</i></b> 19 Comuni tra Piacenza e Parma	Promuovere innovazione e sostenibilità, intervenendo su servizi di prossimità, digitalizzazione, turismo sostenibile e valorizzazione del patrimonio ambientale e culturale	Coordinamento tra Comuni di due province, coinvolgimento attori pubblici e privati, co-progettazione
<b>Appennino Reggiano</b>	<b><i>La montagna dei saperi</i></b> 10 Comuni in provincia di Reggio Emilia	Valorizzare le competenze locali e delle filiere produttive tradizionali, con interventi su formazione, innovazione e servizi di comunità, per accrescere l'attrattività territoriale	Presidio istituzionale centralizzato, coordinamento tra Comuni, partecipazione comunità locali
<b>Basso Ferrarese</b>	<b><i>Fare ponti</i></b> '9 Comuni in provincia di Ferrara	Rafforzare la coesione sociale e territoriale con il miglioramento delle connessioni fisiche e immateriali, la rigenerazione degli spazi pubblici e il potenziamento dei servizi locali	Coordinamento congiunto tra più Unioni, integrazione politiche di pianura, gestione multifondo
<b>Alta Valmarecchia</b>	<b><i>Paesaggi da vivere, insieme e sempre</i></b> 10 Comuni in provincia di Rimini	Valorizzare il paesaggio e l'ambiente per migliorare la qualità della vita e attrarre visitatori	Continuità pianificazione pluriennale, coordinamento capofila, collaborazione Regione-Comuni
<b>Appennino Parma Est</b>	<b><i>Una montagna appetibile e accogliente, attrattiva per la prossima generazione europea</i></b> 9 Comuni in provincia di Parma	Rafforzare l'attrattività residenziale e occupazionale, con particolare attenzione ai giovani, attraverso investimenti in servizi, spazi di aggregazione e sostenibilità ambientale	Capofila responsabile gestione integrata, coordinamento montagna/fondovalle, monitoraggio e valutazione
<b>Appennino Forlivese e Cesenate</b>	<b><i>Rinascita dell'Appennino forlivese e cesenate</i></b> 9 Comuni in provincia di Forlì-Cesena	Rilanciare socialmente ed economicamente il territorio con la valorizzazione delle risorse ambientali e forestali, sviluppare il turismo sostenibile consolidare le infrastrutture culturali e comunitarie	Coordinamento tramite capofila, integrazione progetti ITI, attenzione coesione sociale e resilienza
<b>Appennino Modenese</b>	<b><i>L'Appennino Modenese sostenibile ed inclusivo per una montagna più attrattiva</i></b> 18 Comuni in provincia di Modena	Migliorare le interconnessioni territoriali, materiali e immateriali, con interventi su mobilità locale, reti infrastrutturali e transizione ecologica	Governance multilivello, approccio data-driven, allocazione Fondi secondo fragilità, trasparenza e partecipazione
<b>Alta Val Trebbia E Val Tidone</b>	<b><i>L'Appennino c'è e cammina insieme a noi</i></b> 9 Comuni in provincia di Piacenza	Rafforzare la resilienza delle comunità locali attraverso il potenziamento dei servizi essenziali e la valorizzazione delle risorse territoriali, sostenendo processi di sviluppo endogeno	Riferimento politico unico, gestione ITI, monitoraggio locale e supporto alla stabilizzazione
<b>Appennino Bolognese</b>	<b><i>Per un sistema montuoso più sostenibile, più attrattivo e più inclusivo</i></b> 15 Comuni all'interno della Città Metropolitana di Bologna	Integrare la sostenibilità ambientale, l'inclusione sociale e l'attrattività territoriale con interventi su servizi pubblici, infrastrutture educative, spazi comunitari e qualità dell'abitare	Coordinamento condiviso tra Unioni, partecipazione territoriale, integrazione Fondi multipli

Fonte: elaborazione Inapp su dati della Regione Emilia-Romagna

In tutte le fasi di costruzione della strategia il protagonismo dei territori costituisce il 'motore' delle STAMI. Infatti, da un lato favorisce l'emersione dei bisogni specifici dei contesti locali, dall'altro orienta le programmazioni rendendo gli interventi maggiormente coerenti con tali esigenze e contribuendo alla definizione di una visione condivisa di sviluppo. Questa dinamica si inserisce nel quadro di strategie di più ampio respiro, prima tra tutte l'Agenda 2030 delle Nazioni Unite. In questo quadro le modalità della co-programmazione e della co-progettazione al pari dell'approccio multi-obiettivo e multi-fondo hanno permesso di valorizzare le diversità dei territori.

Nell'attuale ciclo di programmazione le STAMI hanno rafforzato la 'trasformazione capacitante' in parte già avviata attraverso la SNAI 2014-20 che ha dato luogo alla generazione di opportunità, anche innovative, in grado di attivare processi capacitanti della comunità. La componente essenziale della trasformazione capacitante è il rafforzamento della capacità istituzionale attraverso sia la diffusione della conoscenza e delle competenze multi-fondo e multi-obiettivo sia la partecipazione agli strumenti per l'attuazione delle politiche regionali. A questo

concorre anche lo sviluppo delle capacità di integrazione delle strategie territoriali con i Fondi di diversa provenienza: regionali (FESR e FSE+), nazionali (PNRR e FSC) e unionali a gestione diretta (Horizon). L'utilizzo di tali Fondi è avvenuto attraverso quella che è stata definita "tastiera dei Fondi". Tale modalità ha consentito lo sviluppo di nuovi strumenti per avere una continuità amministrativa dei soggetti attuatori ed una potenziale estensione territoriale degli interventi.

Le STAMI si configurano, quindi, quale fattore abilitante per il protagonismo delle comunità locali, la valorizzazione del capitale territoriale sottoutilizzato e l'accrescimento dell'innovatività dei progetti e delle soluzioni ai bisogni locali. Sono delle leve per lo sviluppo economico, sociale e ambientale di un'area in quanto permettono di contrastare gli squilibri territoriali, puntando su politiche di sviluppo ed attrattività e sulla qualità e prossimità dei servizi essenziali.

La dimensione territoriale diventa quindi lo strumento di espressione della politica pubblica di tipo partecipato e come tale offre l'opportunità di ulteriori sviluppi di analisi a diretto contatto con gli attori del protagonismo territoriale.

## Bibliografia

- Barca F., Carrosio G (2021), *Un modello di policy place-based: la strategia nazionale per le Aree interne*, Bologna, il Mulino
- Booher D.E., Innes J.E. (2003), *The Impact of Collaborative Planning on Governance Capacity*, Working Paper n.03, Berkeley (CA), University of California, Institute of Urban and Regional Development
- Brancaleoni C., Daraio A., Martini S. (2023) Strategie territoriali integrate nella politica di coesione in Emilia-Romagna: ATUSS e STAMI, *Territorio*, n.104, pp.108-113
- Capua N.T., Martini S. (2022), La SNAI come esempio di governance istituzionale multilivello: l'esperienza dell'Emilia-Romagna, in Luciani F. (ed.), *V Rapporto Ca' Foscari sui Comuni 2022*, Venezia, Edizioni Ca' Foscari, pp.358-378
- Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica (2013), *Le Aree interne: di quali territori parliamo? Nota esplicativa sul metodo di classificazione delle aree*, Roma, Ministero dello Sviluppo economico
- IFEL-Fondazione ANCI (2024), *Le strategie territoriali nella politica di coesione 2021-2027. Agenda territoriale nazionale e Ruolo dei Comuni italiani*, Roma, Fondazione ANCI
- Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le Politiche di coesione e per il sud (2025), *Piano Strategico Nazionale delle Aree interne – PSNAI*, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri
- Vespasiano F. (2023) *La questione delle Aree interne, Riflessioni sociologiche*, Milano, Franco Angeli

### Alessandro Lepidini

a.lepidini@inapp.gov.it

Tecnologo Inapp, esperto di politiche di coesione. I suoi principali ambiti di ricerca riguardano prevalentemente la programmazione del Fondo sociale europeo, con particolare attenzione all'occupazione e ai processi di inclusione delle persone più vulnerabili. Fra le pubblicazioni recenti: *La programmazione dei Fondi europei per l'integrazione migranti nella programmazione 2021-2027*, Anpal, 2021 e *La programmazione dei Fondi europei per i servizi sociali*, Anpal, 2021.

### Simona Testana

s.testana@inapp.gov.it

Ricercatrice Inapp, i suoi principali ambiti di ricerca riguardano i temi relativi alle tematiche del Fondo sociale europeo, prevalentemente i processi di inclusione sociale dei soggetti vulnerabili, i sistemi di welfare e le azioni di innovazione sociale. Fra le pubblicazioni recenti: *La programmazione dei Fondi europei per i servizi sociali*, Anpal, 2021 e (con Lion C.), *Cambiamenti climatici: impegni politici e opinioni dei cittadini europei, Ambiente, Società e Territorio*, n.1, 2025.