

ESPON



Co-funded by
the European Union
Interreg

RURALPLAN – Pianificazione innovativa nelle società in contrazione Innovative Planning in Shrinking Societies

Traduzione in italiano curata dalla UO CTME della Regione del Veneto



Introduzione

Attualmente, il 40% della popolazione in Europa vive in una regione in contrazione, il che significa che sperimenta una popolazione in declino e/o invecchiamento. Ciò ha un impatto particolare sulle regioni rurali, dove il declino naturale e la continua urbanizzazione e la conseguente centralizzazione dovrebbero accelerare la contrazione in queste aree regionali. Le sfide politiche sono evidenti, ad esempio, nella carenza del mercato del lavoro, nella sostenibilità fiscale, nella fornitura di infrastrutture e nell'accesso ai servizi. La pianificazione locale è fondamentale in questa situazione per soddisfare questi cambiamenti e identificare strategie e soluzioni nuove e innovative. Ma finora, molta pianificazione locale è stata riluttante ad affrontare attivamente e adeguatamente queste sfide e mancano approcci e modelli per affrontare i cambiamenti demografici in un modo che sia innovativo e realistico allo stesso tempo.

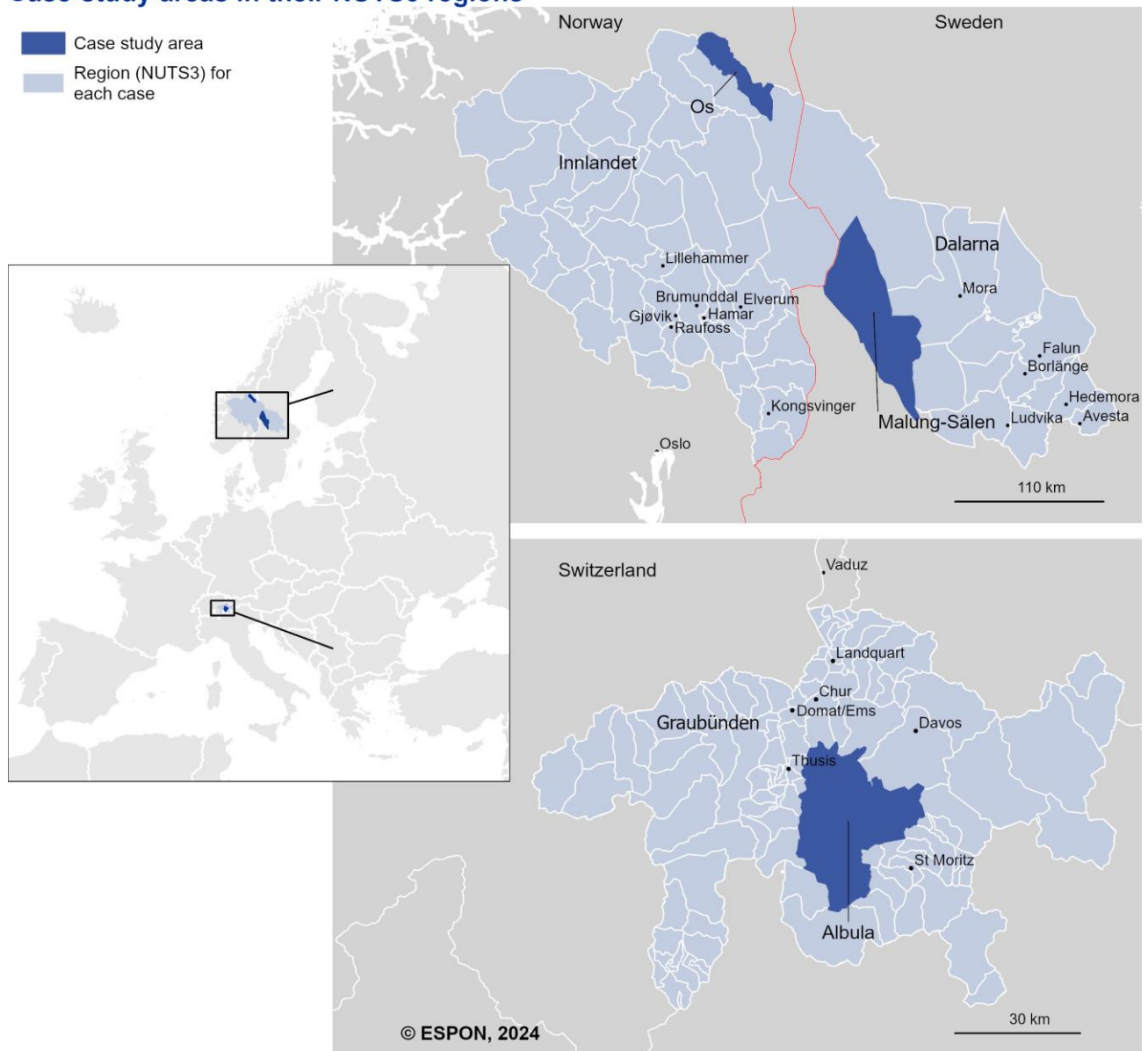
L'analisi mirata RURALPLAN, Innovative planning in Shrinking Societies, mira a incoraggiare pianificatori e politici ad affrontare le complesse e diverse questioni e conseguenze associate a questo tipo di cambiamento. Questo policy brief offre suggerimenti su come incorporare approcci di pianificazione innovativi all'interno di un quadro demografico

realistico, che includa il coinvolgimento attivo dei cittadini e delle parti interessate provenienti da una varietà di settori pubblici e privati, comprese le ONG.

In RURALPLAN viene sviluppato, sperimentato e valutato un modello di pianificazione denominato Rural Planning and Innovation Lab (RUPIL). RUPIL ha due caratteristiche principali che lo contraddistinguono rispetto alla pianificazione tradizionale: 1) il processo di pianificazione è concettualizzato all'interno di una comprensione realistica e basata sulla conoscenza dei cambiamenti demografici, 2) i metodi dei processi di innovazione sono integrati nei processi di pianificazione locale.

RUPIL è stato testato in pratica nel 2024 in tre comunità locali in Europa: la regione dell'Albula in Svizzera, il comune di Malung-Sälen in Svezia e, infine, il comune di Os in Norvegia (mappa 1). Tutti sono caratterizzati dall'esperienza di contrazione in modi diversi. Evidenziano inoltre diversi sistemi politici, di pianificazione e di governance. Ciò aumenta la validità dei test intrapresi nella sperimentazione.

Case-study areas in their NUTS3 regions



Mappa 1. Aree di studio in Svizzera (Albula), Svezia (Malung-Sälén) e Norvegia (Os)

PIANIFICAZIONE NELLE AREE RURALI IN CONTRAZIONE – SFIDE E PROPOSTE

In gran parte dell'Europa rurale, la pianificazione locale ha in genere prestato poca attenzione alle conseguenze della contrazione. Dieci anni fa sono state identificate quattro risposte politiche: 1) banalizzazione, dove la contrazione viene trascurata e negata; 2) contrasto alla contrazione, con politiche dirette ad attrarre nuove persone e aziende per risolvere il problema della contrazione; 3) accettazione della contrazione attraverso l'adattamento del contenuto delle politiche per mitigarne gli effetti, cercando così di migliorare la qualità della vita della popolazione attuale; e 4) utilizzo della contrazione, dove l'approccio cerca di confermare che la qualità della vita non dipende necessariamente dalla densità della popolazione e che ci sono opportunità per trarre vantaggio dalla contrazione. L'approccio più comune era quello di contrastare la contrazione o di banalizzarla. Queste strategie normalmente falliscono e gli studiosi sostengono che un approccio di accettazione e un certo grado di adattamento sono le strategie più adatte per affrontare la contrazione. Ciò costituisce il punto di partenza per RURALPLAN. In letteratura, vi è un ampio consenso sul fatto che la pianificazione orientata alla crescita, che tende a ignorare i dati e a insistere su idee irrealistiche sulla crescita, ha ostacolato lo sviluppo di altre strategie proattive e innovative per affrontare il declino.

Negli ultimi anni diverse iniziative e progetti hanno fornito preziose intuizioni ed esperienze sul tema della contrazione. Sono state sviluppate conoscenze approfondite sulle cause e sui diversi tipi di contrazione. Il cosiddetto *adattamento intelligente* ai cambiamenti demografici è stato testato e

sviluppato, ed è stato lanciato un programma sulla questione delle prestazioni di servizi nelle aree spopolate. Il benessere e la qualità della vita per la popolazione locale sono un tema ricorrente nella maggior parte delle iniziative. Diversi casi di studio hanno indicato che, poiché il "ripopolamento" completo è spesso impossibile, e l'abbandono è politicamente inaccettabile, la maggior parte degli approcci politici saranno varianti ibride di mitigazione e adattamento (ESPON Escape 2020).

Dalle recenti iniziative di pianificazione nelle regioni in contrazione si possono trarre cinque spunti principali:

1. Accettare i cambiamenti demografici – includerli come parte centrale del processo di pianificazione a tutti i livelli ("pianificazione realistica")
2. Dissociare la contrazione dal fallimento
3. Sviluppo e "successo" sono più che una semplice crescita demografica (il successo può essere collegato alla qualità della vita, al benessere, all'inclusione, all'ambiente naturale, agli imprenditori, ecc.).
4. Il coinvolgimento dei cittadini è fondamentale per gestire efficacemente la contrazione
5. La pianificazione nelle aree in contrazione necessita di cooperazione intersettoriale e intercomunale e di strutture di governance multilivello ben funzionanti.

Queste informazioni sono state prese in considerazione e incluse in RURALPLAN e nella sperimentazione di RUPIL nei comuni interessati.

3

PIANIFICAZIONE INNOVATIVA

La pianificazione innovativa è un cambiamento sistematico, territoriale, sociale e coprodotto, che rompe con le pratiche consolidate e cerca di legittimare nuovi obiettivi sociali o di effettuare una radicale ridefinizione delle priorità degli obiettivi sociali esistenti. È importante dove avviene l'innovazione, non se un fenomeno simile si sia già verificato in precedenza in un altro contesto. Di conseguenza, l'idea di "prendere in prestito", o di essere ispirati da idee e successivamente adattarle ad altri e nuovi contesti è prova di innovazione. L'innovazione ha il potenziale sia di avere successo che di fallire. Questo elemento di incertezza separa l'innovazione dal lavoro sullo sviluppo e sul cambiamento. Inoltre, l'innovazione nel settore pubblico non si limita ai servizi o ai prodotti, ma può anche riflettersi nei processi, nelle organizzazioni, nelle politiche e nella governance.

La pianificazione innovativa è interattiva, poiché le innovazioni sono spesso create attraverso collaborazioni tra diversi attori (Edquist 2005, Healey 2006, Powell & Grodal 2005) e i risultati sono coprodotti (Albrechts 2012).

L'entità e la complessità della contrazione nelle aree rurali implicano una grande necessità di innovazione nella pianificazione, sia per fornire nuove soluzioni e strategie concrete, sia per fornire una nuova mentalità per la pianificazione strategica e l'elaborazione delle politiche. Per quanto riguarda questa mentalità, lo stretto collegamento tra crescita (in termini di popolazione) e sviluppo deve essere "disaccoppiato", il che significa che è possibile pianificare e creare uno sviluppo sociale (sostenibile) nelle regioni in contrazione *senza crescita demografica*.

4

LABORATORIO DI PIANIFICAZIONE E INNOVAZIONE RURALE – RUPIL

Per realizzare gli obiettivi di Ruralplan è stato sviluppato un modello per la pianificazione innovativa. Questo modello è denominato Rural Planning and Innovation Lab (RUPIL) e trae spunto dal concetto di Rural Living Lab e da precedenti studi sulla pianificazione in società in contrazione. Questi laboratori rappresentano sia una nuova forma di collaborazione sia ideali per l'apprendimento reciproco. Conducono alla co-creazione di risultati concreti e innovativi.

RUPIL è organizzata per raggiungere i seguenti scopi:

- coinvolgere gli attori sociali nella pianificazione per mobilitare più risorse per lo sviluppo,
- avere una base di conoscenza informata e un approccio realistico,
- sviluppare nuovi ruoli per i politici,
- sviluppare processi per legittimare altri obiettivi sociali
- sviluppare processi innovativi per identificare obiettivi alternativi, strategie e soluzioni

Il test di RUPIL ha avuto successo nel raggiungere questi scopi e i risultati sostanziali acquisiti da ogni caso studio forniscono un input innovativo ma realistico per dare forma alle attività di pianificazione nei diversi contesti pilota. La fase di testing produce inoltre un'esperienza preziosa per apportare piccoli aggiornamenti e revisioni del modello. Il modello RUPIL si compone di sei fasi che possono essere affrontate in due o tre giornate di workshop con il coinvolgimento di un'ampia gamma di attori locali (figura 1).

Le sei fasi della pianificazione strategica:

- Fase 1, Orientamento tematico e contestuale
- Fase 2, Esplorazione delle sfide
- Fase 3, Raccolta di informazioni
- Fase 4, Sviluppo e creazione
- Fase 5, Concettualizzazione, prototipazione e test
- Fase 6, Integrazione dei risultati co-creati in un sistema di pianificazione demografica.

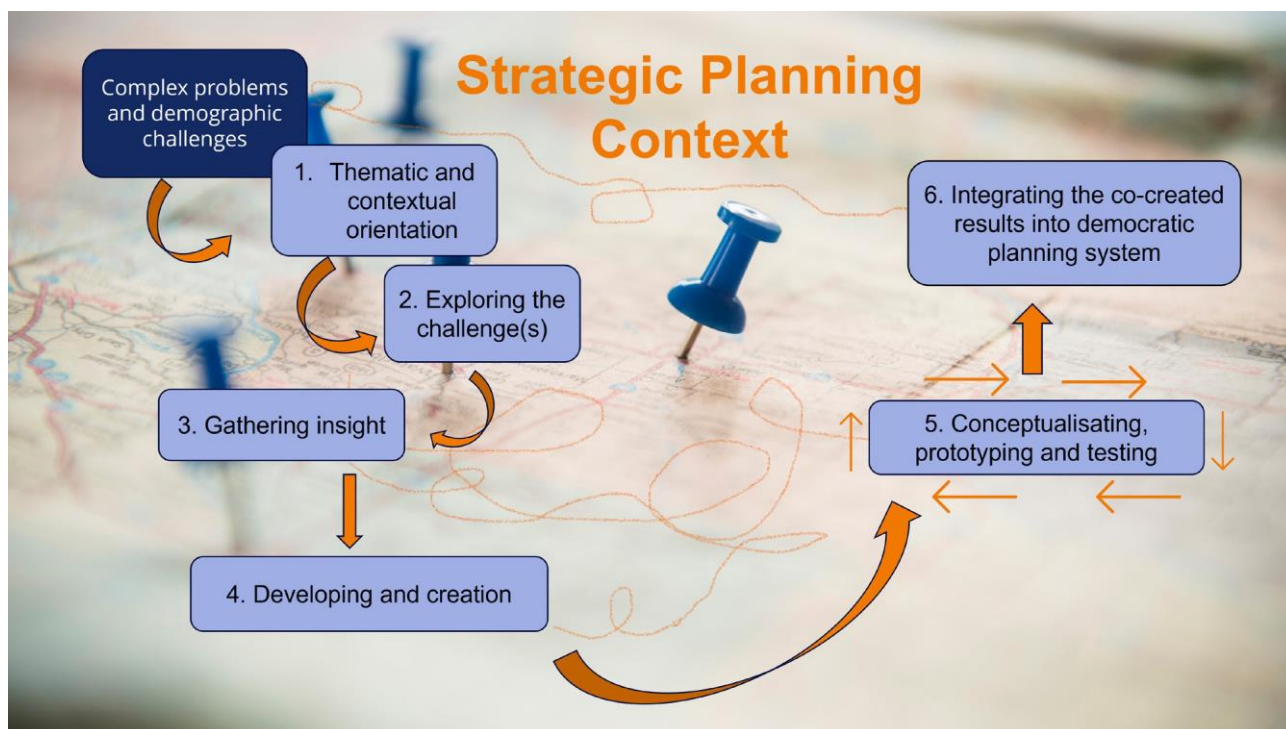


Figura 1, il modello RUPIL

È stato sviluppato un Toolbox interattivo per RUPIL, che oltre a offrire approfondimenti chiave sul processo di facilitazione, riduce la soglia per l'adozione del modello. Il Toolbox fornisce al facilitatore una guida di come organizzare e completare ogni fase utilizzando strumenti e metodi pertinenti. Il tool sarà disponibile nel sito ESPON. Per una spiegazione più dettagliata del metodo RUPIL si rinvia alla lettura del rapporto finale.

CONCLUSIONI

Questa analisi mirata illustra come l'entità e la complessità della contrazione nelle aree rurali richiedano una significativa innovazione nella pianificazione, utilizzando modelli di pianificazione innovativi in grado di fornire nuove soluzioni e strategie concrete e una nuova mentalità per la pianificazione strategica e l'elaborazione delle politiche. Per quanto riguarda la mentalità, la stretta connessione tra crescita (in termini di popolazione) e sviluppo deve essere disaccoppiato, in modo che diventi possibile pianificare e creare uno sviluppo sociale (sostenibile) nelle regioni in contrazione senza crescita demografica. Ciò richiede la comprensione delle complesse sfide della "contrazione" e la pianificazione di un futuro positivo affrontate da società locali e regionali resilienti che lavorano in collaborazione per co-creare con le autorità di pianificazione e la società civile. In questo modo, i politici locali, gli abitanti, le parti interessate, le aziende e le ONG sviluppano e suggeriscono nuove strategie, mezzi e misure innovative basate sulla comprensione locale della buona vita del futuro. Tutto all'interno di un quadro realistico. Tale assorbimento di conoscenza e una nuova mentalità del possibile futuro forniscono una cornice necessaria affinché la politica e la pianificazione locali abbiano successo.

Il progetto RURALPLAN ha sviluppato e testato con successo il modello RUPIL, incarnato dal Rural Planning and Innovation Lab. Si pone come una forma innovativa di pianificazione: facilita approcci locali o regionali partecipativi e innovativi in grado di affrontare sfide demografiche complesse attraverso una pianificazione generale strategica fondata su un approccio realistico. Il test del modello RUPIL indica come la conoscenza locale può essere aggiunta a basi di conoscenza più tradizionali utilizzate nella pianificazione, offrendo strategie e soluzioni nuove e più personalizzate.

L'analisi dei casi di prova suggerisce che RUPIL contribuisce a un cambiamento nelle prospettive di pianificazione da un paradigma di crescita tradizionale a uno fondato su aspettative più realistiche, in cui lo sviluppo è inteso come qualcosa di più della crescita della popolazione. Ciò potrebbe costituire un cambiamento concettuale alquanto impegnativo.

È interessante notare che emergono strategie comuni per la pianificazione e il futuro lavoro strategico per affrontare le sfide rilevanti poste dai problemi demografici, indipendentemente dal contesto. Tuttavia, questi percorsi comuni hanno idee correlate al contesto specifico, ed è spesso lì che troviamo iniziative e idee innovative (si invita a prendere visione del report di un caso studio). Sulla base di quanto emerso dallo studio di un'area pilota, vengono suggerite a seguire le aree vitali sulle quali i decisori politici locali e regionali dovrebbero concentrarsi, per migliorare le aree rurali che affrontano sfide demografiche affinché diventino il più inclusive e resilienti, offrendo opportunità per una qualità della vita il più soddisfacente possibile. Nel loro insieme le aree indicano la direzione dove le strategie dovrebbero porre l'accento e i temi da tenere in considerazione:

I giovani abitanti del posto, in particolare nella fascia di età 15 (scuola secondaria superiore) e 30 (fase di insediamento). Ciò include motivazione, informazione e abbinamento di opportunità di lavoro locali con i giovani. Risulta inoltre importante anche per soddisfare le esigenze di manodopera delle aziende, dei servizi e dei governi locali. La necessità di nuovi alloggi, diversificati e accessibili con luoghi di incontro sociali inclusivi è fondamentale. Esempi di soluzioni innovative tratte dai casi pilota includono "Kennenlernentage" (*giornate di conoscenza*) e iniziative per mettere insieme i potenziali dipendenti e i datori di lavoro tramite piattaforme digitali o campi estivi per i giovani. In questo modo, i giovani incontrano le aziende nonché le possibilità di impiego nel settore pubblico. Inoltre, un consiglio regionale dei giovani potrebbe contribuire a promuovere strategie in quest'area.

Gli anziani abitanti del posto, dall'età pensionabile. Questo focus include alloggi adattati e alloggi popolari in aree abitative inclusive, luoghi di incontro e alloggi abitati da più fasce di età, prevenzione di problemi di salute e ricorso ai pensionati da impiegare nei servizi locali, nella vita culturale e sociale. In molti casi, queste soluzioni possono essere combinate in modo vantaggioso. Altri esempi di soluzioni innovative sono ad esempio il "Senior Power", aziende di pensionati e l'impiego di pensionati come "House Host" presso

asili o case di cura per anziani. Un altro esempio è quello di creare una varietà di alloggi da dimensioni micro a macro in cortili residenziali, per includere tutti i tipi di cittadinanza e per creare arene sociali.

Mercato del lavoro locale. Rafforzare il mercato del lavoro locale è fondamentale per consentire alle aziende e ai governi di assolvere ai propri compiti e di migliorare l'ulteriore sviluppo. Tale attenzione include l'informazione e la motivazione dei giovani, luoghi di incontro/fiere e l'istituzione di servizi regionali, per fornire un'offerta più ampia agli abitanti e ai dipendenti. Esempi di soluzioni innovative, tratte dai casi studio, includono nuove forme di giornate di mercato regionali, l'istituzione di un centro sanitario interregionale, aree e hub aziendali, co- affitto tra le aziende dei cittadini e le attività culturali di spazi.

Cooperazione, nuovi ruoli e compiti. La maggior parte delle misure richiede e si risolve al meglio tramite la cooperazione tra diversi attori. Ciò potrebbe richiedere agli attori di assumere nuovi ruoli e compiti e di condividere la responsabilità in nuovi modi. Sono inclusi i comuni o le regioni per condividere l'implementazione dei servizi sociali, la finanza e la pianificazione degli alloggi in nuovi modi e i pensionati per assumersi la responsabilità dei servizi, dei servizi sociali e culturali.

Oltre a questi esempi, è da evidenziare la strategia emersa in uno dei casi studio, chiamata "The Cooperative Municipality", in cui il comune trova e stabilisce arene collaborative per contribuire allo sviluppo e all'esecuzione di soluzioni innovative in nuovi modi.

Piattaforme digitali per promuovere offerte regionali e la cooperazione tra cittadini. Questa strategia di creazione di nuovi (forme di) luoghi di incontro e sviluppo culturale implica la cooperazione tra diverse associazioni culturali, dove l'obiettivo è "la valle felice". Include l'istituzione di una rete di volontari e la nomina di un coordinatore con un ruolo chiave nella supervisione e nel coordinamento di volontari.

Rompere gli schemi. Diverse misure richiedono soluzioni che non si adattano ai quadri e alle tradizioni esistenti. Questo include per esempio sistemazioni abitative che non si adattano alle normative di pianificazione e alle tradizioni rurali esistenti, l'importazione di idee da altri luoghi e nuovi modi per finanziare servizi e infrastrutture. Esempi di soluzioni innovative includono la tassa "BedMoney", alternativa alla tassa di soggiorno, che è un modo innovativo per cofinanziare progetti. In questo caso, il denaro è assegnato per finanziare il trasporto pubblico ferroviario, oppure nuove forme per finanziarie alloggi a prezzi accessibili (soluzioni collettive) e nuovi modi di pianificare aree per alloggi micro-macro in cui il finanziamento è intrapreso in collaborazione tra parti pubbliche e private.

Sulla base dei test e delle analisi, il modello RUPIL è ritenuto idoneo e contestualmente flessibile, innovativo e in grado di offrire opportunità per componenti di co-progettazione. Come risultato di questo progetto, RURALPLAN fornisce un approccio pratico, disponibile online, facilmente accessibile da parte delle autorità e comunità di pianificazione locale e regionale europee.

RACCOMANDAZIONI POLITICHE

I 12 punti di seguito sono proposti come raccomandazioni politiche basate sulle esperienze di RURALPLAN:

- La pianificazione locale nelle regioni in contrazione in Europa deve integrare i cambiamenti demografici in modo realistico e deve renderli una parte fondamentale del processo, a tutti i livelli e in tutti i tipi di pianificazione locale. È importante riconoscere le difficoltà o i conflitti che la riduzione della popolazione porta con sé, ad esempio, cambiamenti nella posizione delle scuole e di altri servizi, definizione delle priorità tra misure dirette ai giovani e agli anziani.
- Sebbene siano necessari un approccio e un punto di partenza realistici e basati sulle prove, la struttura e le narrazioni connesse ai processi di pianificazione dovrebbero prendere le distanze dalla visione secondo cui la contrazione equivale immediatamente al fallimento. Invece, l'attenzione dovrebbe essere posta su come sviluppare una buona vita connessa a uno sviluppo locale sostenibile, sociale, economico e ambientalmente consapevole.
- La discussione nei workshop deve essere gestita con delicatezza durante tutto il processo, assicurandosi che sia mantenuta entro un quadro realistico e fattibile e che rimanga focalizzata sulla co-creazione e sulle responsabilità comuni, tra cui la domanda "cosa possiamo fare", piuttosto che "cosa dovrebbero fare gli altri".
- La partecipazione dei cittadini è fondamentale per gestire efficacemente la contrazione. È essenziale collaborare con un ampio gruppo di enti locali, organizzazioni non governative, residenti, volontari, aziende e imprenditori per creare nuove partnership e ottenere accettazione/legittimità tra gli attori locali. Includere i nuovi arrivati. La partecipazione e la co-creazione locale o regionale forniscono una buona base per l'innovazione, nonché per l'implementazione, in modo che venga coinvolto un insieme eterogeneo di attori.
- I politici locali dovrebbero partecipare ai processi di pianificazione (RUPIL) come partecipanti paritari. Ciò è importante per favorire la comprensione e la conoscenza.
- Per poter implementare soluzioni e strategie innovative e personalizzate, gli enti locali e gli attori locali hanno bisogno di ampio spazio (margine di manovra) per consentire la manovrabilità. Spesso le strategie o le soluzioni non si adattano agli assetti e alle tradizioni esistenti, ed è necessario che gli attori assumano nuovi ruoli e si impegnino nella coproduzione con nuovi partner.
- Riconoscere che affrontare il declino implica una collaborazione governativa intersettoriale, intercomunale e multilivello. Ciò significa che vari segmenti del governo o dell'autorità locale o regionale dovrebbero partecipare al processo.
- RUPIL può essere applicato come approccio principale per ricercare e sviluppare strategie e soluzioni innovative nel processo di pianificazione, o come parte vitale del processo stesso. RUPIL è più vantaggioso quando gli è consentito di inquadrare l'intero processo di pianificazione sociale locale, e non "semplicemente" una parte di esso. In ogni caso, i workshop RUPIL devono essere adattati al contesto di pianificazione locale e le fasi di pianificazione in cui vengono implementati devono tenerne conto.
- RUPIL non dovrebbe essere eseguito come un'attività isolata ma deve essere ancorato alla governance locale formale della pianificazione. Ciò è necessario per ottenere la legittimazione necessaria e il supporto richiesto, all'interno della realtà politica e amministrativa, nonché da parte di attori e persone locali.
- Statistiche e analisi aggiornate relative ai cambiamenti demografici devono essere messe a disposizione a favore dei governi locali, con livello territoriale di analisi il più dettagliato possibile. In molti contesti, ciò sarà facilitato al meglio dalle agenzie governative regionali competenti.
- La conoscenza e la competenza per utilizzare il sistema RUPIL a livello locale devono essere identificate e mantenute durante tutto il processo. Per le municipalità/regioni rurali con un livello relativamente alto di competenza in pianificazione e innovazione, il RUPIL viene fornito con il suo Toolbox.
 - Istituire e finanziare una "Task-force pratica di pianificazione" nazionale o regionale, dotata delle competenze necessarie in materia di pianificazione e facilitazione; aumentare la capacità di pianificazione delle piccole entità nella pratica, incluso l'uso di RUPIL. Ciò dovrebbe essere reso disponibile a livello nazionale o regionale, a seconda del contesto.

ESPON



Co-funded by
the European Union
Interreg

espon.eu



ESPON EGTC

11 Avenue John F. Kennedy
L-1855 Lussemburgo
Granducato del Lussemburgo
Telefono: +352 20 600 280 E-mail:
info@espon.eu
www.espon.eu

L'ESPON EGTC è il beneficiario unico del programma di cooperazione ESPON 2030. L'operazione unica all'interno del programma è implementata dall'ESPON EGTC e cofinanziata dal Fondo europeo di sviluppo regionale, dagli Stati membri dell'UE e dagli Stati partner, Islanda, Liechtenstein, Norvegia e Svizzera.

Ringraziamenti:

Ringraziamo la regione dell'Albula in Svizzera, il comune di Malung-Sälén in Svezia e il comune di Os in Norvegia per l'opportunità di testare il modello RUPIL in collaborazione con loro. Ringraziamo anche gli stakeholder di RURALPLAN per il loro prezioso contributo: Erik Hagen, Tron Ole Bamrud, Kristin Ryen Reithaug, Wibeke Børresen Gropen, Torunn Helene Kornstad (Innlandet County Authority, Norvegia), Bela Filep, Sabine Kollbrunner, Delphine Rime (State Secretariat for Economic Affairs SECO, Svizzera), Mikael Selander, Jakob Ebner (County Administrative Board of Dalarna, Svezia), Guillaume Corradino (EUROMONTANA - European association of mountain areas, Bruxelles).

Disclaimer:

La presente comunicazione non riflette necessariamente l'opinione dei membri del Comitato di monitoraggio ESPON 2030.

Numero di catalogo: 978-2-919816-61-3

© ESPON 2024

Redazione:

Kjell Overvåg, Ulla Higdén, Lars Teppan Johansen, Windy Kester Moe (INN, Norvegia)

Pubblicato nel 12/2024

