

Roma, ottobre 2012

UN PROGETTO PER LE “AREE INTERNE” DELL’ITALIA

Note per la discussione

Premessa

L’idea del progetto è semplice. Possiamo dare un contributo importante al rilancio economico e sociale dell’Italia rimettendo al centro del nostro impegno, pubblico e privato, della nostra identità nazionale e dei nostri interventi per lo sviluppo le “Aree interne” del Paese: **così provvisoriamente** definiremo quella **vasta e maggioritaria parte del territorio nazionale non pianeggiante, fortemente policentrica, con diffuso declino della superficie coltivata e spesso affetta da particolare calo o invecchiamento demografico**. Il rilancio di queste aree sta già avvenendo ma a macchia di leopardo. Affinché divenga un fattore di sviluppo del Paese occorre dargli impulso. La programmazione dei Fondi comunitari pre-allocati per il 2014-2020 (Fondo europeo di sviluppo regionale, Fondo sociale di sviluppo, Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale, Fondo europeo per la pesca) - d’ora in poi semplicemente Fondi comunitari - offre l’opportunità di costruire una strategia che, muovendo da azioni private e pubbliche già in corso e unendosi a politiche nazionali, dia loro forza, efficacia e visione, con traguardo al 2020 e oltre. Senza distinzioni di Nord e di Sud. Ma con fortissima attenzione ai singoli contesti territoriali.

Di seguito si illustrano, in modo preliminare e incompleto, alcune considerazioni atte ad avviare il progetto. Le considerazioni seguono il filo dei seguenti quesiti:

1. Perché un progetto “Aree interne”?
2. Quale scenario tendenziale in queste aree?
3. Quale scenario desiderato per queste aree? Chi sono gli alleati e i nemici?
4. Cosa può fare l’azione pubblica per favorire lo scenario desiderato?
5. Come costruire il progetto?
6. Ma di quale territorio parliamo?

1. Perché un progetto “Aree interne”?

Nelle aree interne molte iniziative, private e pubbliche sono in corso: rilancio di attività agricole; borghi in ristrutturazione; interventi sulle scuole e sugli ospedali; infrastrutturazione digitale; progetti culturali e sociali; etc. Talora con risultati assai interessanti in termini di demografia, di turismo, di produzione. Ma manca una strategia nazionale. Disegnare questa strategia, un progetto per le aree interne del Paese, può consentire di **raggiungere assieme tre distinti ma interconnessi obiettivi generali:**

- I. Tutelare il territorio e la sicurezza degli abitanti. La tutela del territorio e della sicurezza degli abitanti delle aree interne è oggi inadeguata. Intervenire in modo sporadico ed emergenziale sui suoli e sulle risorse fisiche territoriali, adottare strumenti di piano che aumentano i fattori di rischio naturali, trascurare la manutenzione ordinaria, continua, degli invasi e corpi idrici, dei versanti, delle aree boschive e di quelle incolte e, ancora, degli insediamenti (agricoli, ma anche dei borghi antichi e dei piccoli insediamenti) e dei sentieri determina a un tempo: rischi elevati per le pianure litoranee, dove si accumulano popolazione e ricchezza; costi assai cospicui per gli interventi rimediali e talora per le vite umane; perdita di occasioni di reddito e di vita. La messa in sicurezza diventa efficiente e possibile solo quando viene effettuata o promossa o supportata da una popolazione residente nel territorio, che sia capace di rappresentare gli interessi collettivi e possa divenire “custode del territorio”, adottando in prima persona comportamenti proattivi e realizzando azioni quotidiane anziché grandi interventi sporadici. Sarà questa popolazione a disporre di molte conoscenze necessarie per l'intervento e ad avere gli incentivi per agire e anche per trarne vantaggi.
- II. Promuovere la diversità naturale e culturale e il policentrismo. Molte sono le nazioni, non solo in Europa, che inseguono la diversificazione territoriale e il policentrismo. Le aree interne italiane già le hanno. Queste aree presentano una straordinaria biodiversità climatica e naturale che ha a sua volta favorito la diffusione e la sopravvivenza di prodotti agricoli straordinariamente diversi, giunti in Italia attraverso successive, secolari ondate (dell'epoca pre-romana e romana e poi dal Medio-Oriente e dal Sud-America). Questa duplice diversità, naturale e poi frutto dell'azione umana, si è mescolata nei singoli luoghi con la diversità di lingue, culture e tradizioni, favorita dalla separazione fra i luoghi.

In una fase storica in cui, in presenza di una nuova ondata di globalizzazione, la diversità dei luoghi e il policentrismo assumono un ruolo crescente nelle aspirazioni delle persone e come opportunità di sviluppo, l'Italia è particolarmente ben posizionata: il policentrismo non lo deve inseguire – ma mantenere. Anche sotto questo punto di vista, la presenza di popolazioni demograficamente assortite (giovani e vecchi, residenti fissi e temporanei, nati nei luoghi, immigrati di ritorno, immigrati o “globali”) è garanzia del risultato. Ma richiede un modello economico e sociale coeso, che sappia assorbire le inefficienze connesse alla diffusione di piccoli insediamenti e assicurare modelli di vita nelle aree interne competitivi e complementari con quelli offerti dalle aree urbane e dai territori a esse contigui.

III. Concorrere al rilancio dello sviluppo. Tutela del territorio e della sicurezza degli abitanti e promozione delle diversità e del policentrismo possono tradursi in nuove e diffuse opportunità di sviluppo. Anzi, solo se si aprono nuove opportunità di sviluppo la popolazione troverà attraente e conveniente vivere in questi territori, in modo permanente o per una parte della propria vita, e potrà quindi assicurare manutenzione e promozione della diversità. Per sviluppo si intende qui, ovviamente, sia crescita, sia inclusione sociale (ossia accesso del maggior numero di persone a livelli socialmente accettabili di servizio e di opportunità di vita). Una valorizzazione adeguata delle aree interne, dei loro boschi, valli, fiumi, cime, borghi e centri maggiori, può consentire nuove, significative opportunità di produzione e di lavoro: nei comparti del turismo, dei servizi sociali, dell'agricoltura (dove l'idealità ecologica può divenire politica agricola positiva), della rivitalizzazione e valorizzazione degli antichi mestieri, dove possono combinarsi sapere stratificati e innovazione. Così come un disegno efficiente delle piattaforme dello stato sociale – prima di tutto della salute e dell'istruzione – può consentire a un tempo migliori servizi per tutti – e quindi attrattività dei luoghi – e minori costi.

Una strategia che miri a questi tre obiettivi deve essere concettualmente robusta, condivisa e leggera. Non deve costituire una gabbia prima teorica e poi procedurale per “imbracare” o irreggimentare le iniziative private e pubbliche già esistenti - come spesso accade nel nostro paese – ma una maglia analitica affidabile entro cui dare forza, riconoscimento e propulsione a ciò che è già in corso e

invitare a rischiare soggetti privati e pubblici capaci ma ancora fermi. Di seguito viene tratteggiato lo schema attraverso cui arrivare a costruire questo disegno.

2. Quale scenario tendenziale in queste aree?

Ogni strategia rivolta al complesso delle aree interne del Paese deve prima di tutto misurarsi con una valutazione delle tendenze in atto, ossia dello **scenario economico, sociale e ambientale che è presumibile prevalga in assenza di azione pubblica aggiuntiva**. Questo esercizio richiede la chiara identificazione dei confini generali dell'area in questione (cfr. punto 6) e può avere bisogno di essere riferito anche a distinte tipologie di area: in base all'altimetria, all'attività economica prevalente o anche alla discriminante Mezzogiorno/Centro-Nord (stante che il divario di servizi essenziali fra le due aree del Paese introduce nelle aree interne un fattore di profonda differenziazione che sembra avere significativi riflessi demografici). L'esercizio deve scontare le azioni pubbliche che si ritiene avrebbero luogo comunque nei prossimi anni. Potrebbe fare riferimento come punti di arrivo sia al 2020 (o al 2022, ultimo anno effettivo di impatto del bilancio comunitario del 2014-2020), sia al 2030. Dovrà, da un lato, riguardare tutti e tre i piani introdotti al punto 1, dall'altro, ipotizzare le tendenze relative ad un piccolo gruppo variabili fondamentali, economiche, sociali e ambientali.

Quanto al primo aspetto, è necessario mettere in luce, in termini quantitativi o qualitativi:

- I) l'ordine di grandezza dei costi sostenuti in questi anni per la mancata messa in sicurezza del territorio e la loro presumibile proiezione nel tempo;
- II) la natura e il rilievo delle azioni pubbliche e degli interventi di mercato che impattano sulla diversità e la loro presumibile evoluzione nei prossimi anni (N.B: in assenza di un progetto aggiuntivo per le aree interne);
- III) le tendenze in atto nella soddisfazione di servizi essenziali in questi territori, e nella piccola trama delle istituzioni locali, le scuole, le biblioteche, le farmacie, i medici condotti, gli ostetrici, i veterinari e le parrocchie e le caserme, etc.
- IV) le tendenze in atto nella valorizzazione a fini di mercato delle aree interne con particolare riguardo alle produzioni agricole, alla attrattività di parchi e aree naturali e alla ristrutturazione di borghi (sia a finalità turistico/immobiliari, sia a finalità produttive, sia per la produzione di beni comuni, come

l'accoglienza di artisti, di soggetti creativi, di rifugiati etc, in grado di realizzare progetti collettivi e di riproduzione della memoria);

V) le aggregazioni fra comuni e le reti fra essi, anche nella *governance* dei parchi.

Per quanto riguarda il secondo aspetto, si tratta di costruire con opportune metodologie uno scenario al 2020 (o 2022) e al 2030, eventualmente differenziato per tipologie di area, che contenga indicazioni quantitative o qualitative in merito alla demografia, all'occupazione, alla composizione del PIL, alla localizzazione e natura dei servizi essenziali.

3. Quale scenario desiderato per queste aree? Chi sono gli alleati e i nemici?

Nella costruzione dello scenario alternativo a cui mirare per il 2020 (2022) e il 2030, anche esso differenziato per tipologie di area, è necessario fare riferimento alle esperienze concretamente realizzate sia in altri paesi europei, sia in particolari luoghi o anche "territori vasti" delle aree interne italiane (anche grazie alle risorse comunitarie). Questo "accorgimento" è utile, vista la ricchezza e varietà di tali esperienze, e indispensabile per evitare di "reinventare la ruota", ovvero disegnare una Utopia. L'impianto metodologico qui tratteggiato aiuterà comunque a scongiurare tale rischio se soddisferà tre requisiti.

In primo luogo, occorre prendere di petto il tema della **sostenibilità economica**, chiedendosi se le persone che trovano attraenti questi luoghi vi producano anche i mezzi per vivervi e per consumare lì, con mezzi accumulati altrove, ciò che consenta ad altri di vivervi. Secondo, ad ancorare lo scenario alla realtà deve essere posto l'esercizio descritto al punto 5, ossia la domanda di quale siano le **azioni pubbliche aggiuntive** con cui colmare il divario fra scenario tendenziale e scenario desiderato. Terzo, **occorre aver chiaro chi è "contro" e chi è a "favore" del progetto**. Saranno contro, prima di tutto coloro che dalle aree interne estraggono oggi risorse anziché innovare: discariche, cave, progetti per l'energia eolica o le biomasse che non lasciano alcun ritorno per il territorio dove vengono realizzati e ogni altro utilizzo al quale le amministrazioni locali si assoggettano perché in condizioni negoziali rese deboli dalle scorse fonti di finanziamento. Contro sarà anche la cultura del "comunitarismo chiuso", ossia quella spesso prevalente in società civili meno dense ed estese che postula il ripiegamento su

mono-identità locali chiuse all'apporto esterno e al confronto col diverso. Saranno invece a favore gli innovatori di ogni età che per motivi ideali o di profitto abbiano idee robuste sul l'uso del territorio e siano pronti a confrontarle concorrenzialmente con altri, all'interno e all'esterno del territorio stesso.

Con questo *caveat*, lo scenario futuro desiderato dovrà riguardare anche esso i tre piani di analisi del punto 1, illustrando fra gli altri: perché, quali fasce di età, con quali competenze (tecniche, professionali, artistiche, etc.) e di quale provenienza (locale, contigua, nazionale, internazionale) troveranno addizionalmente attraente e conveniente vivere in questi territori; quale sarà la fonte dei loro redditi; quali produzioni agricole o artigianali potranno addizionalmente trovare rilancio e per quali mercati; quali fasce addizionali di turismo e da quali paesi affluiranno; quali diversi volumi, qualità e distribuzione geografica dei servizi essenziali (istruzione e salute in primis) caratterizzerà lo scenario; come e in che misura risulteranno alleviati il rischio per le pianure litoranee; etc. A questa illustrazione dovranno corrispondere ipotesi di larga massima sulle variabili economiche, sociali ed ambientali di cui al punto 3.

4. Cosa può fare l'azione pubblica per favorire lo scenario desiderato?

Secondo questo impianto, l'azione pubblica aggiuntiva proposta dalla strategia si configura come lo strumento per passare dallo scenario tendenziale a quello desiderato, (tenendo conto del fatto che lo scenario tendenziale già incorpora le iniziative pubbliche e private che si ha ragione di ritenere avrebbero luogo comunque). È utile distinguere concettualmente il complesso dell'azione pubblica necessaria al passaggio in tre blocchi:

- I. Le azioni pubbliche da finanziare con i **fondi comunitari** 2014-2020 in base a un "Quadro strategico comune": questi interventi vanno immaginati come il **fattore propulsivo di tutto il progetto**, essenziali ma in se certamente insufficienti a produrre il risultato desiderato.
- II. Le **politiche settoriali ordinarie** di alcuni comparti essenziali per raggiungere l'obiettivo, in primo luogo salute e scuola, ma anche servizi socio-sanitari per gli anziani e cura dell'infanzia, **da orientare secondo le priorità e gli indirizzi territoriali che scaturiscono dal progetto.**

III. Alcune **misure nazionali**, di tipo fiscale, assicurativo o di altra natura complementari e forse essenziali al successo del resto.

Di seguito viene fatto un brevissimo cenno a possibili tipologie di intervento sub I e sub III.

Per quanto riguarda i fondi comunitari 2014-2020, il “Progetto aree interne” viene inteso come lo strumento per avviare la strategia, e per orientare un migliore utilizzo delle risorse ordinarie in questi territori. Esso dovrà includere tra l’altro:

- interventi su scuola, salute, cura infanzia e anziani, volti a un riposizionamento baricentrico e a una riqualificazione dei servizi essenziali;
- interventi sulle telecomunicazioni e la mobilità;
- interventi per l’istruzione e la formazione, anche per gli adulti;
- azioni per la manutenzione del territorio e l’ammodernamento (energetico, antisismico, etc.) degli edifici pubblici;
- promozione delle attività produttive, turistiche, artigianali e industriali, congruenti con il disegno;
- promozione dell’attività agricola, anche facendo leva sulle innovazioni della Politica agricola comunitaria, con riferimento alle “condizionalità rafforzate” e al “greening”, e al riequilibrio che essa consente nell’allocazione degli aiuti fra zone intensive e aree di montagna e di collina.

Questi interventi sono favoriti da una più forte declinazione territoriale e dall’integrazione dei Fondi regionale, sociale e rurale, e dalla specifica potenzialità dei Programmi di sviluppo rurale sia di promuovere filiere agricole corte e lunghe di qualità, sia di rafforzare, in unione con i fondi regionale e sociale, beni pubblici locali (dalla sistemazione del suolo, al mantenimento del paesaggio rurale, ai servizi alla popolazione).

L’efficacia di questi interventi dovrà essere garantita dall’applicazione piena e decisa al progetto della nuova metodologia di impiego dei fondi comunitari che segnerà, per altro, l’intera programmazione 2014-2020. Particolare rilievo assume la previsione fondata sull’adozione già nei Programmi operativi dei **risultati attesi**, delle **azioni** da realizzare e dei **tempi di pagamento**, in termini di qualità della vita dei cittadini, di un **metodo partenariale aperto**. Ciò dovrà consentire di assicurare incentivi adeguati agli innovatori, spazi di pubblico e acceso confronto,

promozione di reti di comuni, emersione di *leadership*, forte collaborazione fra pubblico e privato. Torneranno qui utili, opportunamente rinnovate esperienze di progettazione locale che l'Italia ha già sperimentato. E potrà certamente essere utilizzato e plasmato il nuovo strumento comunitario del *Community Led Local Development*.

Per quanto riguarda le misure nazionali, se ne segnalano quattro possibili da valutare:

- a) **Strumenti fiscali o di altra natura che scoraggino gli utilizzi del suolo con maggiore rischio idrogeologico**, compensando così il fatto che fattori quali la termoregolazione, la stabilità del terreno o l'alimentazione delle acque di falda¹ non assumono valore di mercato (perché non internalizzabili).
- b) **Copertura assicurativa obbligatoria contro le calamità naturali**. L'introduzione di tale strumento, che pure va subordinata ad una robusta ricognizione informativa, fornirebbe attraverso segnali di prezzo orientamenti chiari per la localizzazione degli edifici e per i criteri di costruzione.
- c) **Un riequilibrio nella formazione scolastica, per tutte le età e fasce, del valore e del tempo dedicato alle "attività manuali"**, stante che il progressivo svilimento di queste nella società e nell'immaginario giovanile e studentesco ha certamente concorso al distacco dal mondo agricolo e dei mestieri di una parte crescente dei giovani. Lo sviluppo della formazione tecnica, con particolare riferimento a recenti provvedimenti legislativi, va in questa direzione essa potrebbe essere integrata da interventi sul *curriculum* di tutti gli ordini di scuola: anche reintroducendo manualità "alte" quali potare un olivo, mungere una capra, fare il formaggio.
- d) **Promozione con strumenti fiscali differenziati della manutenzione straordinaria, del restauro, dell'adeguamento anti-sismico, dell'efficientamento energetico degli edifici** mediante l'applicazione di criteri di bio-architettura.

¹ Si consideri che i canoni di concessione per l'estrazione dei materiali da cava sono pari in media solo al 4 per cento del prezzo di vendita degli inerti contro circa il 20 per cento nel Regno Unito.

5. Come Costruire il progetto?

Per costruire il progetto entro la fine del 2013 e articolarlo opportunamente in piani di azione, **mentre (non dopo che) si dibattono e si elaborano gli scenari tendenziale e desiderato di cui i punti 3 e 4 e si approfondiscono gli strumenti di cui al punto 5, è necessario misurarsi con le esperienze concrete.**

A tale riguardo potrebbero coesistere due **distinti piani d'intervento**. Un primo piano riguarda la **ricognizione** delle esperienze in corso o recenti, al fine di utilizzare le lezioni e di costruire un mappa e geo-referenziata di ciò che già in atto e delle condizioni che ne hanno permesso l'attuazione. Su un secondo piano si potrebbe avviare **un processo di co-progettazione da parte dei territori, attorno ad alcuni "temi chiave", o "risorse chiave",** suscitato, seguito, documentato e comunicato² da un team nazionale costruito d'intesa fra diversi livelli di governo. In questo processo i partecipanti, pubblici e privati, saprebbero che, a differenza di operazioni fatte in passato, non si sta competendo per le risorse finanziarie attraverso una supposta "gara fra progetti". Al contrario, se la co-progettazione collettiva non darà segnali convincenti non vi saranno risorse finanziarie per questa strategia. Converrà dunque a ogni grumo locale di intelligenze collaborare con gli altri grumi per fare emergere entro la primavera del 2013 le linee di un progetto possibile. Se così sarà e se queste linee "quadreranno" con l'analisi più "macro" di cui ai punti 2,3 e 4, allora vi sarà il tempo, nella seconda parte del 2013, per finalizzare il progetto e assegnargli risorse.

6. Ma di quale territorio parliamo?

Si è proceduto fin qui come se fosse chiaro e univoco quali fossero i "confini" delle aree interne in questione. E delle "tipologie di area" a cui si è fatto frequente riferimento. Così non è. Una chiara identificazione dei territori ai quali rivolgere l'intervento finanziato con fondi comunitari può scaturire solo dalle ricognizioni indicate dai punti precedenti. Tuttavia, affinché il lavoro sul progetto si avvii e il contributo "macro" possa avere luogo, è indispensabile identificare sin dall'inizio

² Il profilo della comunicazione, ovvero del "racconto" delle esperienze, e dei loro fili comuni che potrebbero costituire la trama del progetto generale, è della massima importanza. Esso richiederebbe la mobilitazione culturale di un "esercito" di divulgatori: agricoltori, intellettuali, insegnanti, giornalisti, politici, antropologi. E un ruolo importante dei mezzi di comunicazione.

alcuni possibili confini che consentano di restituire l'ordine di grandezza dei fenomeni e delle potenzialità in questione. **Sono confini che in nessun modo costituiranno strumento o per escludere o includere rigidamente singoli territori nel progetto. Non prefigurano quindi una nuova, impropria "zonizzazione", fonte - lo mostra l'esperienza passata - della creazione di alleanze spurie e di lobbying controproducenti.** Si tratta piuttosto di un esercizio necessario al pubblico e di natura concettuale. Sono dunque in costruzione mappe e confini, subordinati a ipotesi alternative e che consentiranno di rappresentare fenomeni quali: popolazione; tendenza demografica; composizione per età; quota del patrimonio abitativo non residenziale e/o non utilizzato; esistenza di piattaforme sanitarie e scolastiche; quota delle superfici agricole/boschive/edificate; loro tendenza nel tempo, etc.