

## Aree interne: da criticità ad opportunità

di Antonella Golino e Marco Marchetti

Vengono definite aree interne quelle aree significativamente distanti dai centri di offerta di servizi essenziali (istruzione, salute, mobilità), ma al tempo stesso ricche di importanti risorse ambientali e culturali. In questi territori vive circa un quarto della popolazione italiana, in una porzione che supera il sessanta per cento di quello totale e che è organizzata in oltre quattromila Comuni<sup>1</sup>.

Il comune è l'elemento centrale di una solida tradizione civica italiana, che dal medioevo giunge fino alla Costituzione repubblicana, passando per Carlo Cattaneo che considerava i comuni e soprattutto i piccoli comuni ben funzionanti, la spina dorsale della nazione<sup>2</sup>.

Le aree interne sono costituite da 4.261 comuni, ovvero la metà dei comuni italiani, di cui 1.874 appartenenti alla tipologia di "periferici" o "ultra-periferici"<sup>3</sup>. I dati mostrano che si tratta di quasi un quarto di popolazione, che vive in circa tre quinti del territorio nazionale. Oltre 13 milioni e mezzo di abitanti, il 22,8% della popolazione nazionale risiede infatti in un comune di aree interne, per una superficie coperta pari a 183.959 kmq, il 61,0% della superficie totale del Paese<sup>4</sup>.

Partendo da una descrizione quantitativa espressa da tali dati, che appare necessaria per definire ed identificare le aree interne del nostro Paese, la definizione del *comune* esplicitata in questo lavoro, si mostra lontana da una

<sup>1</sup> Per maggiori informazioni si può far riferimento al sito dell'Agenda per la Coesione Territoriale, al link aree interne, [www.agenziacoesione.it](http://www.agenziacoesione.it).

<sup>2</sup> Lorenzo Tanzini, *A consiglio. La vita politica nell'Italia dei Comuni*, Laterza, Roma-Bari 2014.

<sup>3</sup> Il criterio per definire un comune come appartenente ad un'area interna viene effettuato attraverso una mappatura che pone in relazione il calcolo della distanza e del tempo che i cittadini impiegano a raggiungere i «poli» o i «poli intercomunali», dove un'associazione di Comuni assicura tutti e tre i servizi necessari, distinguendo poi tutti gli altri comuni tra "cintura", dove si vive a meno di 20 minuti di distanza dal polo, "area intermedia", dove vengono impiegati 40 minuti per arrivarci, "area periferica", dove sono necessari 60, "area ultraperiferica", dove di minuti ne occorrono più di 80. Per maggiori informazioni si rimanda al già citato sito dell'Agenda per la Coesione Territoriale [www.agenziacoesione.it](http://www.agenziacoesione.it).

<sup>4</sup> IFEL, *I Comuni della Strategia nazionale aree interne*, Fondazione ANCI, Studi e Ricerche, Roma 2015.

visione numerica e meramente burocratico/amministrativa. I comuni rappresentano invece – nella nostra prospettiva di analisi – una cellula dell’organismo, che per essere vitali vanno preservati nella loro unicità; essi infatti contengono tutte le potenzialità che rendono il nostro Paese così unico e così grande, pur nella sua complessità e nelle difficoltà che ne conseguono.

Molti comuni italiani negli ultimi anni sono stati oggetto di un piano di riforma nazionale grazie alla Strategia nazionale aree interne (SNAI) che è nata nel 2012 con il fine di invertire il trend demografico negativo delle aree interne del Paese. L’obiettivo è quello di rendere questi borghi maggiormente fruibili e attrattivi mediante la promozione del mercato locale, sospingendo lo sviluppo dei punti di forza quali il campo agroalimentare, la cultura, il turismo e, allo stesso tempo, attraverso il ripristino della cittadinanza, riequilibrando l’offerta dei servizi di base. Grazie a tale piano di riforma nazionale molti comuni italiani ne sono stati i protagonisti diretti, e così come accade nelle più recenti politiche europee di coesione, anche la SNAI si mostra con l’obiettivo sì di essere assistenziale, ma a sostegno di azioni di sviluppo basate sul rafforzamento e sulla valorizzazione delle potenzialità locali<sup>5</sup>.

I comuni delle aree interne sono ampiamente diffusi su quasi tutto il territorio nazionale, anche se è possibile rilevarne un numero maggiore nelle regioni del centro-sud e lungo la dorsale appenninica. I comuni ultraperiferici risultano concentrati nella parte centro-meridionale della Basilicata, lungo la costa nord-occidentale della Calabria al confine con la Campania, in Sardegna, nell’estremità nord e a sud lungo la fascia orientale e in alcune zone delle Alpi centrali. Nella gran parte delle aree interne, specie quelle montagnose, dell’appennino e delle alpi i collegamenti con le città sono problematici, le strade sono tortuose e maltenute, e mancano i servizi essenziali<sup>6</sup>.

Fabrizio Barca<sup>7</sup> primo fautore di una proposta legislativa di una rivalutazione delle aree interne, le definì aree dove gli ostacoli sono particolarmente forti, prendendo come modello i tre servizi fondamentali che fanno sì che la gente decida di vivere o di lasciare un dato luogo: scuola, salute, mobilità. Si vive bene in un “polo”, dove si ha un’offerta scolastica completa, un livello essenziale di assistenza sanitaria (e sociale) e una stazione da cui raggiungere la rete di trasporto necessaria per la mobilità sociale.

L’individuazione delle aree interne del Paese parte da una lettura policentrica del territorio italiano, cioè un territorio costituito da una rete di comuni

<sup>5</sup> Giuseppe Dematteis, *La città ha bisogno della montagna. La montagna ha diritto alla città*, in *Riabitare la montagna*, «Scienze del Territorio, Rivista di Studi Territorialisti», 2016, 4, pp. 10-17.

<sup>6</sup> Tonino Perna, *Segni di rinascita nelle aree ‘interne’*, in *Riabitare la montagna*, «Scienze del Territorio, Rivista di Studi Territorialisti», 2016, 4, pp. 25-32.

<sup>7</sup> Fabrizio Barca, *An Agenda for a reformed Cohesion Policy*, Commissione Europea, Brussels 2009.

o aggregazioni di comuni attorno ai quali gravitano aree caratterizzate da diversi livelli di perifericità spaziale<sup>8</sup>.

Il primo requisito della SNAI è la combinazione, da una parte, di un centro attivo capace di fornire un contributo di competenze e di destabilizzare equilibri ossificati, dall'altro, di una robusta proprietà da parte del livello locale rappresentata dai Sindaci. Nei territori vengono chieste alleanze fra Comuni ed i loro primi cittadini, ai quali viene richiesto di candidarsi a disegnare una strategia in una sorta di *sistema intercomunale permanente*, e affidando ad uno di loro il ruolo di leader riconosciuto, il cosiddetto "comune capofila".

Nell'ottica SNAI il ruolo dei comuni resta centrale, prefigurando una sorta di neomunicipalismo inteso non come localismo chiuso, ma piuttosto come leva della partecipazione e di una ritrovata rappresentanza territoriale in grado di integrare quella politica, a partire da alcuni temi fondamentali: territorio, economia, cultura, ambiente e governo delle risorse, servizi, spazi pubblici, beni comuni. Il ritorno al campanile dunque non viene inteso per starci sotto e rinchiudersi nel paesello, ma per salirci sopra e vedere lontano.

Alla base c'è l'idea di un rilancio economico e sociale e una politica di sviluppo rivolta ai luoghi di cui i comuni ne rappresentano la massima espressione; essere tutelati e considerati come gli ambiti di base e strategici per il futuro di nuovi equilibri socioeconomici dell'intero Paese.

Alle aree selezionate viene quindi chiesto di elaborare una strategia che aggredisca la tendenza demografica con interventi di miglioramento della cittadinanza e di promozione del lavoro e del mercato. Se l'idea di base è quella di partire dal basso, è necessario ascoltare le voci del territorio, chiudere i cassetti, incontrare le persone; non a caso l'*asset* della strategia è proprio questo: *non progetti ma persone!*

In tal senso diventa necessario disegnare una strategia d'area che sia fondata sulle idee e le pratiche dei "personaggi" del territorio, un capitale sociale fatto di medici, insegnanti, dirigenti scolastici, studenti, operatori sociali, imprenditori, artigiani, *stakeholder* che a vario titolo rappresentano le voci di chi vive quotidianamente in un dato comune.

La metodologia d'intervento è tesa a far emergere una visione del territorio, per identificare quelle che sono le *filiere cognitive*, attraverso strumenti partecipativi moderni (focus group, tavoli paralleli, interviste, indagini partecipate) per costruire un confronto aperto, acceso e informato con i veri protagonisti dell'area. A tal fine il comitato tecnico aree interne, facente capo all'Agenzia per la Coesione Territoriale ha messo a disposizione una batteria di indicatori costruita per la fase di selezione e usata per verificare la sua quadratura con le percezioni locali e per creare un incentivo forte al territorio a proporre i propri indicatori, a presentare le proprie valutazioni con riguardo a fatti misurabili.

<sup>8</sup> Sabrina Lucatelli, *La Strategia nazionale, il riconoscimento delle aree interne*, «TERRITORI», 2015, 74, pp. 80-86.

I comuni delle aree interne hanno, in questo processo, una grande responsabilità, quella di dover costruire un governo innovativo e rispettoso, che garantisca una migliore vivibilità per i cittadini e un sistema competitivo per le imprese. Hanno l'onere, inoltre, di dover lavorare alla costruzione di un racconto dei luoghi, coinvolgente per chi li scopre per la prima volta e che, allo stesso tempo, permetta agli operatori del settore culturale, turistico, agroalimentare ed artigianale di inventare, intorno al singolo prodotto, una vera ed emozionante esperienza di visita e consumo del territorio.

E se queste aree rappresentano una grande questione nazionale, territori con problemi demografici ma fortemente policentriche e con un diffuso patrimonio storico-territoriale, in alcuni casi mostrano prospettive di ripresa tali da essere incoraggiate ed essere prese come modello da seguire<sup>9</sup>.

I contributi raccolti in questo volume rappresentano dei modelli, casi di esperienze resilienti, luoghi di elaborazione di buone pratiche, esempi di virtuosismo diffuso, geograficamente distanti tra di loro ma accomunate da un unico denominatore: essersi sviluppati in territori di aree interne. L'obiettivo è quello di leggere attraverso un metodo olistico i fenomeni territoriali, utili a migliorare il presente di taluni aree ed avanzare previsioni positive per il loro futuro.

La PCA - *Principal Components Analysis* è la metodologia utilizzata da Mariella Zingaro e Cecilia Tommassini per proporre una nuova mappatura delle aree interne del Molise.

Andrea de Toni, Lorenzo Sallustio e Marco Marchetti hanno descritto le opportunità di attuare percorsi di sviluppo innovativi incentrati principalmente sul patrimonio agro-silvo-pastorale e sui relativi servizi ecosistemici, che sono stati ampiamente integrati nella strategia di sviluppo dell'area Matese, area pilota della Regione Molise nell'ambito della SNAI.

Il tema della rinascita delle aree interne dell'Appennino centrale, in seguito agli eventi drammatici che hanno interessato il centro Italia nel corso del 2016, è stato analizzato da Massimo Sargolini e Ilenia Pierantoni. Gli eventi si sono sviluppati in un periodo di profonda crisi economica, in cui le aree appenniniche stavano manifestando, da tempo, condizioni di significativa fragilità strutturale dovuta a: un diffuso declino occupazionale, reiterato nel tempo, una grave carenza di servizi di base, una generale condizione di perifericità e marginalità, una mancanza di programmazione territoriale in grado di concentrare idee e risorse in una prospettiva di sviluppo; una diffusa difficoltà di innovazione e ricambio generazionale ed infine, una difficoltà di cooperazione e integrazione delle azioni di valorizzazione delle risorse locali in un contesto territoriale più allargato. La sfida da vincere appare il superamento di tutto questo.

Irene Meloni e Fabio Parascandolo hanno affrontato una sorta di esperimento nell'attivazione delle risorse ambientali in Sardegna, tra rottura della

<sup>9</sup> Marco Marchetti, Stefano Panunzi, Rossano Pazzagli, *Aree interne. Per una rinascita dei territori rurali e montani*, Rubbettino, Soveria Mannelli 2017.

modernità e pratiche collaborative. In un clima sociale di diffuse e crescenti difficoltà a raggiungere livelli soddisfacenti di reddito, emerge infatti una nuova consapevolezza di ciò che può significare la “sostenibilità” (anche dalle classi sociali più basse) e modi innovativi di dimora e produzione di beni e di economia che sono in atto proprio nelle aree interne.

Il titolo del contributo di Antonella Tarpino è “Le aree interne come margini”, la studiosa si è occupata di un *ritorno* ai paesi della montagna spopolata e alle aree interne cadute ai margini dello sviluppo; nella sua idea il *ritorno* viene inteso non come un movimento all’indietro ma anzitutto come un’operazione mentale, culturale, sperimentale in avanti, a cui è urgente educarsi. A differenza dell’esodo caotico e ingovernato dell’abbandono negli anni del boom industriale, il *ritorno* va governato pensandolo, studiandolo, reinterpretandolo; l’esperienza incentrata al recupero della borgata Paraloup – un alpeggio a 1400 metri delle Alpi cuneesi in Valle Stura – è lo sfondo del suo lavoro.

Monica Meini partendo dalla domanda: concentrazione o dispersione? ha analizzato la mobilità degli immigrati stranieri nelle aree interne. Il suo contributo mira a fornire una mappatura della presenza estera in Italia fino alla scala comunale ed una valutazione dell’impatto territoriale della dinamica della distribuzione spaziale degli immigrati con particolare riferimento alle aree interne. Il suo fine è quello d’integrare la questione dell’immigrazione negli assi strategici della pianificazione territoriale multilivello e dell’inclusione sociale.

Ed infine Stefano Panunzi offre un’immagine satellitare dell’Italia di notte e ci racconta una storia: quella di un destino acuto di urbanizzazione in cui le aree interne meno infrastrutturate della penisola potrebbero essere considerate come laboratori per reinventare un nuovo accordo tra la natura e la città per un nuovo compromesso socioeconomico tra le culture. Un sogno che potrebbe diventare realtà.

Le esperienze descritte in questo volume mostrano le condizioni delle aree interne, esito del processo storico di marginalizzazione, essenzialmente novecentesco, che rendono necessario il recupero di una visione di lungo periodo e il superamento di una linea interpretativa centrata sull’abbandono e l’isolamento e il rifiuto dell’ineluttabilità come sentimento prevalente. Il fine è quello di elaborare una progettualità fondata sui patrimoni territoriali e sul riconoscimento del policentrismo come modello vantaggioso, rispetto a quello monocentrico, per uno sviluppo più equilibrato e sostenibile<sup>10</sup>.

Il modello di sviluppo dell’età contemporanea ha polarizzato invece l’economia nei grandi centri urbani e relegato i territori interni, e i comuni,

<sup>10</sup> Alberto Magnaghi, Gabriella Granatiero, *Il valore patrimoniale del policentrismo nel sistema insediativo toscano*, in Anna Marson (a cura di), *La struttura del paesaggio*, Laterza, Roma-Bari 2016, pp. 186-201.

verso posizioni di marginalità. L'industrializzazione e l'urbanizzazione hanno quindi agito in maniera convergente nella marginalizzazione dei comuni il cui effetto è stato lo spopolamento. La caduta demografica si concentra in queste aree con la situazione gravissima di Liguria, Piemonte e di aree della Pianura padana; o ancora in Molise, Abruzzo, Basilicata, Calabria. Il declino demografico è correlato all'ineguaglianza nell'accesso ai servizi, c'è infatti fra i due un nesso che va probabilmente in entrambe le direzioni, una spirale perversa e lo stesso vale per l'invecchiamento.

Le statistiche ufficiali ci dicono che, tra gli ultimi due censimenti (2001 e 2011), nel 54% dei comuni montani italiani la popolazione residente ha continuato a ridursi, con forti differenze tra il Nord e il Sud dove, in regioni come la Basilicata e la Calabria, si supera il 75%<sup>11</sup>.

Per leggere lo sviluppo locale non possiamo guardare solo ad aspetti come il PIL pro capite locale o alla crescita delle transazioni economiche, ma bisogna guardare a complessi aspetti sociali e politici che si sviluppano sul territorio e determinano vantaggi competitivi che il solo mercato non potrebbe realizzare.

Attraverso la cooperazione fra attori e la creazione di reti di attori stabili nel tempo, aumenta la capacità di visione e di azione dei fini da perseguire<sup>12</sup>.

E se mentre la città è stata sempre il luogo delle opportunità, della ricchezza, degli incontri, dell'innovazione, della cultura; in una parola la Terra Promessa del Progresso; la comunità è invece il luogo del comunitario<sup>13</sup>, dello stare insieme, riconoscersi a vicenda nella dimensione dell'appartenenza comune, del rapporto di reciproca assistenza, solidarietà e affidabilità. Alcuni tratti comunitari come identità, fiducia, reciprocità, solidarietà spontanea, sono facilmente declinabili in senso territoriale, e non rimangono estranei neanche a quella forma egemonica di organizzazione del territorio che è la città. Per i sociologi il senso di appartenenza, considerato requisito o, forse meglio, fattore di sviluppo della democrazia, è favorito nelle comunità di piccole dimensioni, come Montesquieu, Rousseau e Tocqueville spiegavano<sup>14</sup>.

La rivalutazione del locale è un campo di studi e di ricerche molto nutrito, alcuni studiosi suggeriscono una revisione dei modelli tradizionali di crescita, mentre la prospettiva territorialista tende a riportare in equilibrio il rapporto uomo-risorse, e a trasformare in coscienza politica e sociale la cono-

<sup>11</sup> Fondazione Montagne Italia, *Rapporto montagne Italia*, FederBin e Uncem, Roma 2015.

<sup>12</sup> Silvia Sivini, *Nuovi percorsi di sviluppo locale. Il programma Leader e la sua applicazione in due aree del Mezzogiorno*, Rubbettino, Soveria Manelli 2003.

<sup>13</sup> Per un approfondimento sul tema si veda: Zygmunt Bauman, *Voglia di comunità*, Laterza, Roma-Bari 2001; Ferdinand Tönnies, *Comunità e Società*, Laterza, Roma-Bari 2011; Fabio Berti, *Per una sociologia della comunità*, Franco Angeli, Milano 2005.

<sup>14</sup> Ettore Rotelli, *Comuni capaci di politiche pubbliche, cioè autonomia*, «Amministrare, Rivista quadrimestrale dell'Istituto per la Scienza dell'Amministrazione pubblica», Il Mulino, 2009, 1, pp. 145-164.

scenza delle risorse endogene e dei patrimoni territoriali, in direzione di una coscienza di luogo<sup>15</sup> o di “un nuovo sentire dei luoghi”<sup>16</sup>.

A partire dalle loro specificità, assunte come risorse, le aree interne non dovrebbero più essere considerate come zone svantaggiate geograficamente, economicamente e socialmente, ma come aree dotate di un proprio potenziale rispetto alle politiche di sviluppo economico e coesione sociale.

Il territorio costituisce una condizione di produzione e riproduzione della vita che è valore e patrimonio, che implica elementi materiali e immateriali, che è rappresentato da un cuore pulsante che è la *polis*. I piccoli borghi costituiscono dunque una scelta strategica propria dell’Italia, territori periferici e in declino demografico, spesso connotati da vocazione prettamente rurale, devono invece essere considerati come obiettivi di rilancio socio-economico e contributo alla ripresa del Paese nel suo complesso.

Come ci ricorda Rossano Pazzagli<sup>17</sup> nell’attuale fase di crisi strutturale di un modello di sviluppo, che ha polarizzato l’economia nelle aree di polpa e relegato i territori interni, prevalentemente rurali e/o agro-silvo-pastorali, verso posizioni di marginalità, tornare ad occuparci dello scheletro della penisola non ha più soltanto un significato di resistenza, ma apre la prospettiva di una rinascita, con la possibilità di sperimentare in queste aree soluzioni paradigmatiche anche per il ri-orientamento dei modelli economici e dell’organizzazione sociale e territoriale a livello più generale. In un’ottica tesa alla territorializzazione delle politiche, verso una politica meno astratta e più rivolta ai “luoghi”, si indicano quindi quattro assi principali sui quali appare possibile muoversi per una rinascita dei comuni: 1) tutelare il territorio e la sicurezza degli abitanti affidandogliene la cura; 2) promuovere la diversità naturale e culturale e il policentrismo aprendo all’esterno; 3) rilanciare il lavoro attraverso l’uso di risorse potenziali male utilizzate; 4) rafforzare la rete istituzionale rappresentata dai piccoli comuni e dalle istituzioni di base (*ibidem*).

Nelle pagine che seguiranno forte è la possibilità di far rinascere alcuni territori, e se una delle parole chiave è il concetto di resilienza, la sua adattabilità e flessibilità sono fattori che contribuiscono al suo attuale successo.

Come sottolinea Alfredo Mela<sup>18</sup> l’idea di resilienza si adatta molto bene ad un uso metaforico. Essere resilienti è di per sé un fatto positivo, in quanto contraddistingue i soggetti o le comunità, che hanno saputo non so-

<sup>15</sup> Giacomo Becattini, *Il distretto industriale*, Rosenberg & Sellier, Torino 1994.

<sup>16</sup> Antonella Tarpino, *Spaesati. Luoghi dell’Italia in abbandono tra memoria e futuro*, Einaudi, Torino 2016.

<sup>17</sup> Rossano Pazzagli, *Bone’s Territories: Territorial Heritage and Local Autonomy in Italian Inner Areas*, «Tafter Journal», settembre-ottobre 2015 n. 84.

<sup>18</sup> Alfredo Mela, *La resilienza nell’ottica territorialista*, in *Territori vulnerabili. Verso una nuova sociologia dei disastri italiana*, in Alfredo Mela, Silvia Mugnano, Davide Olori (a cura di), «Sociologia Urbana e Rurale», Franco Angeli, Milano 2017, pp. 23-27.

lo resistere ai fattori di stress, ma addirittura utilizzarli come occasione di miglioramento. Ciò consente anche un uso normativo del concetto che da metafora per l'interpretazione di processi si trasforma in obiettivo di un piano, di un progetto o di una politica. Essere resilienti indica anche apertura al futuro, essere resilienti è un carattere desiderabile per un sistema sociale e per un territorio.

Bisogna affidarsi al protagonismo dei cittadini e della politica locale e nazionale, fucina di risposte, dimostrazione che gli abitanti delle zone collinari e montane possiedono oltre ad un patrimonio straordinario – spazio, tempo, aria pulita, acque limpide – ingredienti necessari in maniera determinante alla qualità della vita, anche un *quid* in più, un protagonismo virtuoso capace di trasformare la minaccia dell'abbandono in straordinaria opportunità di rinascita territoriale.