

Centro, periferia e territori: come ridurre il divario. La Strategia nazionale per le aree interne

di Alessandro Ambrosino

Che cosa sono le aree interne? Che l'identità italiana sia principalmente "civica" è cosa nota. Ne aveva già parlato il sociologo Robert Putnam nel 1993, che in un famoso saggio descriveva la vita cittadina del medioevo come la principale radice dello sviluppo economico e sociale italiano[1].

Nella storia, però, non è mai esistita una città ricca senza una campagna altrettanto florida. A lungo, infatti, le aree rurali sono stati spazi perfettamente integrati con il resto del territorio della Penisola e si può parlare di un vero sviluppo solo considerando l'insieme, ovvero la combinazione dei tratti culturali più significativi dell'una e dell'altra.

A fianco di una molteplicità di poli cittadini, il paesaggio italiano mostra i segni di un secolare sfruttamento di acqua, risorse minerarie, boschive ed agricole. Dal Cadore alla Lunigiana, passando per i monti Sibillini fino al Gran Paradiso, in Italia esistono decine di aree "interne", cioè lontane dai servizi erogati dai centri urbani (salute, istruzione, mobilità), che hanno avuto un peso pari alla città nello sviluppo del Paese. Si tratta di aree diversissime per vicende storiche e culturali ma accomunate dall'aver costituito per secoli l'alternativa alla vita urbana. Non solo di "cultura civica" è fatta l'Italia, dunque, ma anche di una "cultura rurale", di montagna, centri minori e comunità locali. Un patrimonio di tradizioni, società solidali e modelli economici assolutamente non secondario per il Paese. Dimenticarsene, secondo lo storico Paolo Pombeni: «significa rescindere un rapporto con la nostra storia e questo non è mai una conquista»[2].

Eppure, ciò che accomuna la maggior parte di questi territori è stato proprio un processo di graduale abbandono, segnato principalmente da vistosi cali della popolazione, a seguito dell'industrializzazione della Penisola dal secondo dopoguerra a oggi. In altre parole, poiché le dinamiche di sviluppo del Paese sono state condizionate dalla città, queste aree "fragili" dal punto di vista dell'accessibilità sono state messe in secondo piano, causando calo delle nascite, emigrazione e perdita di attrattività[3].

Prendendo le mosse da una serie di seminari organizzati tra il 2012 e il 2013 sul tema della politica di coesione europea, l'allora ministro per la coesione territoriale Fabrizio Barca propose un modello di sviluppo nazionale che potesse liberare il potenziale inespresso delle aree interne e ridurre le disuguaglianze territoriali, con l'ambizioso obiettivo di invertire i trend demografici in atto. L'impegno per questi territori si è così concretizzato nella SNAI, la Strategia Nazionale per le Aree Interne, lanciata nel 2014, coordinata dall'Agenzia per la coesione territoriale[4] e governata dai Ministri responsabili, con la convergenza di tutti i livelli di governo (Stato, Regioni e Comuni) in forma

associata.

In sintesi, la Strategia si prefigge da un lato di implementare l'offerta dei servizi pubblici essenziali per assicurare alle aree interne livelli adeguati di cittadinanza, e dall'altro di sviluppare, con progetti locali che facciano leva sui punti di forza dei diversi territori, le "condizioni di mercato" favorevoli per il loro rilancio economico. La Strategia, inoltre, viene implementata ed indirizzata da un Comitato tecnico, il cui compito è stato dapprima di mappare il territorio nazionale identificando le aree interne, e poi di creare aree sperimentali in cui realizzare i progetti, stimolando una discussione a livello regionale al fine di orientare l'utilizzo dei Fondi Europei in queste aree selezionate. Attualmente, le aree progetto sono 72, sparse da Nord a Sud in tutte le Regioni, interessano il 16% del territorio nazionale e il 3,46% della popolazione nazionale[5].

Il problema delle aree interne visto da una prospettiva più ampia: le periferie nel mondo

Nonostante la SNAI, ma soprattutto nonostante l'enorme potenziale culturale ed economico delle aree interne, esse continuano comunque ad essere descritte in termini di degrado, arretratezza e marginalità. Per comprendere la motivazione di fondo di tale percezione bisogna allargare il campo visivo, e considerare un'importante questione socio-culturale: il modo con cui il nostro sguardo è "viziato" dai valori della modernità, su tutti l'effetto della concentrazione delle attività industriali e delle persone nelle aree urbane[6]. La diffusione dell'economia industriale prima e i macro processi di globalizzazione poi hanno infatti trasfigurato in profondità il rapporto centro-periferia, trasformando il legame con la terra in uno scambio rapidissimo di esperienze, merci e conoscenze anche su distanze impensabili fino a pochi decenni fa. Gli esiti di questi trend li vediamo tutti i giorni nella forma "smart" delle città di oggi, nel pianificare le nostre distanze sulla base di ore e non di chilometri, nell'utilizzo di prodotti da ogni angolo del mondo, nell'enorme peso che diamo a beni e servizi immateriali e nella velocità con cui riusciamo ad ottenere informazioni.

Nella fase attuale della nostra società, però, sono emerse chiaramente anche tutte le contraddizioni di questi fenomeni: violenti tassi di urbanizzazione e conseguente degrado ambientale, ricollocazione o declino delle filiali produttive, dismissione di attività legate al territorio e gravi fenomeni di marginalizzazione sociale.

Secondo gli economisti Joan Rosés e Nikolaus Wolf, uno degli effetti più incontrollabili della globalizzazione è stata la trasformazione dell'economia industriale nell'economia della conoscenza, la cui conseguenza è una disegualianza territoriale in vertiginoso aumento[7]. Questo fenomeno, in cui vediamo città attrattive contrapposte a piccoli centri svuotati e poveri, si sta verificando ovunque. Londra risucchia il 20% delle società al mondo che si occupano di informatica mentre la Scozia e il Galles faticano a reggere il gap tecnologico. In America, New York e Los Angeles vanno assomigliando sempre di più ad isole di ricchezza e prosperità mentre fra loro si distendono pianure depresse e centri anonimi. In Spagna, Barcellona e Madrid fanno da "locomotive" e si trascinano

dietro regioni spopolate e a rischio di dissesto idrogeologico[8].

Questo senso di abbandono è poi alla base di una serie di fenomeni sociali molto complessi che, secondo la definizione di Karen Sennert, si traducono nella «dinamica autoritaria»[9]. Intolleranza verso le diversità, desiderio di comunità chiuse, domanda di poteri forti, sfiducia nelle istituzioni e negli esperti trovano terreno fertile proprio nelle aree rurali o nelle periferie, autopercepite come le "sconfitte" del sistema globale, rispetto ai rari poli di estrema qualificazione, ricchezza e benessere, e da lì vengono incanalate in violenza ed utilizzate a fini elettorali.

Il caso italiano: la Strategia nazionale per le aree interne

Fra i Paesi più colpiti da questo impoverimento diffuso figura proprio l'Italia. Certo, la straordinaria crescita economica ed industriale della Penisola a partire dagli anni Cinquanta non viene messa in dubbio, ma se osservata da un punto di vista territoriale risulta molto meno omogenea. Infatti, se da un lato un numero molto elevato di città e sistemi locali, nel corso degli anni, ha sperimentato un innegabile aumento del benessere, dall'altro tale benessere si è manifestato con intensità molto diverse, addirittura risultando, come detto, in decrescita e perdita di capitale[10]. Un esempio lampante è lo spopolamento della maggior parte della montagna: a fronte di una crescita nazionale di 12 milioni di individui dal 1951 al 2011, la montagna ha perso nello stesso tempo quasi 1 milione di abitanti[11]. Quindi non solo la maggior parte delle zone alpine ed appenniniche non ha beneficiato del trend demografico positivo del secondo dopoguerra, ma ha addirittura perso popolazione residente.

Alla fine degli anni Ottanta, dopo quattro decenni di intenso sviluppo economico, l'Italia era dunque caratterizzata da un lato da una moltitudine di centri urbani, grandi e piccoli, dall'elevato benessere e dinamismo economico, e dall'altro da insediamenti minori sempre più periferici. È il caso dei comuni della Val Cannobina, in Piemonte, dove si viveva di allevamento fino a pochi decenni fa. Ora, con lo spostamento dei valligiani in Ticino, la chiusura delle scuole e la disastrosa manutenzione stradale, a presidiare i declivi sono rimaste meno di 700 persone sprovviste di tutto. Un discorso analogo si può fare per i Monti Dauni, in Puglia, per decenni abbandonati in quanto lontani dal mare. E ancora per le Dolomiti friulane, patrimonio UNESCO tanto quanto quelle trentine, che faticano ad intercettare il turismo. Una vera e propria "Italia minore" dove i beni pubblici sono malridotti, le scuole si svuotano, i giovani emigrano e la popolazione invecchia. A questo va aggiunto che la presenza di questo vasto territorio de-antropizzato e contrapposto ai sistemi urbani in crescita, è stato messo in secondo piano nei discorsi pubblici rispetto alle differenze di sviluppo Nord-Sud. Tuttavia il divario Nord-Sud, pur cruciale per il Paese, non è l'unico cleavage di disparità territoriale ad essa andrebbero affiancati i problemi di decrescita e le debolezze delle aree interne, una questione in cui la distinzione tra Nord e Sud evapora: Palermo e Torino sono città difficilmente paragonabili, ma le Madonie e la Val Maira hanno problemi molto simili[12].

Grazie all'accelerazione dei macro processi di globalizzazione, tuttavia, qualcosa è cambiato. Lo spostamento di attenzione dall'ottica macro-regionale allo sviluppo locale ha permesso di cogliere altri aspetti della complessità del territorio italiano. Si è iniziato a prendere in considerazione le problematiche di aree che coprono il 60% del Paese e abitate da oltre 13 milioni di italiani, che non possono assolutamente essere periferiche né politicamente, né nel dibattito pubblico. Cambiare paradigma non è però sufficiente, in particolare ora che queste aree "dimenticate" stanno aumentando e, durante le competizioni elettorali, i loro abitanti tendono ad esprimere in misura più elevata della media consenso per i movimenti che veicolano un messaggio di protesta o di rottura.

Proporre strategie efficaci, fatte di politica, cultura, territori e peculiarità locali non significa, però, né riproporre l'idillio del mondo rurale né pianificare il "greening di ritorno", il cosiddetto "deserto verde" capace di far presa su fasce limitate della popolazione ma inadatto ad affrontare la crisi di fondo delle periferie[13]. Significa, al contrario, elaborare un metodo bottom-up per ascoltare i territori che superi la dicotomia urbano-rurale, il pensiero dominante per cui il futuro esiste solo in città, cercando di incanalare in energie politiche le dinamiche di collaborazione tra cittadini e amministrazioni, progettando iniziative a tutti i livelli istituzionali e trasformando i conflitti in laboratori economici capaci di creare lavoro in ambito sanitario, infrastrutturale e scolastico in loco. Tale leitmotiv, un intervento partecipato e radicato sul territorio, è stato al centro dell'idea di Barca ed è quindi divenuto il principio guida della SNAI. Dice Barca: «le politiche imposte da Roma non sanno interpretare le necessità locali, mentre la strategia deve venire dalle persone che vivono lì e ne conoscono le peculiarità»[14].

Principale innovazione della Strategia è dunque uno sguardo diverso al locale da parte del centro. Lo sguardo nazionale percepisce le peculiarità e le differenze delle aree interne, ma solo la comunità locale può adattare la strategia al suo contesto, facendo leva su soggetti innovatori spesso già presenti ma incapaci di esprimere il loro potenziale[15]. Ciò che colpisce esplorando le aree interne, infatti, non è tanto la mancanza di infrastrutture, quanto l'incapacità di chi le abita, vuoi per motivi politici, vuoi per meccanismi decisionali da molto tempo statici, di rivendicare anche i diritti più elementari. Coerentemente con i più moderni metodi di sviluppo della coesione territoriale, la Strategia intende rilanciare lo sviluppo di queste aree attraverso i Fondi comunitari e i fondi della Legge di Stabilità. Al centro vi è dunque la qualità della vita delle persone, declinata in uno sviluppo intensivo, con l'aumento del benessere e dell'inclusione sociale di chi vive in quelle aree, e uno sviluppo estensivo, con l'aumento della domanda di lavoro e dell'aumento del capitale territoriale.

L'inversione di prospettiva non è da poco perché si agisce sull'innovazione piuttosto che sull'implementazione di nuovi servizi[16]. Come ben descrive il documento programmatico: «Crescita ed inclusione sociale. L'una funzionale all'altra. Riassunte da un obiettivo ultimo che diventa la stella polare della Strategia: l'inversione del secolare trend demografico negativo»[17]. Concretamente, spiegano i territorialisti Filippo Tantillo e Giovanni Carrosio, del coordinamento scientifico della SNAI: «significa implementare le occasioni di lavoro e mettere in piedi politiche di attrazione di nuovi abitanti. Quindi porre al centro i giovani e i migranti, immaginando politiche giovanili e di formazione mirate, favorendo l'accesso al credito. [...] E infine favorire il ritorno della

fiducia nei luoghi, restituendo ai cittadini la sovranità di cui oggi, un po' dappertutto, ma in maniera devastante nelle aree interne, si sentono espropriati»[18]. Certamente obiettivi ambiziosi e di lungo periodo, soggetti tanto al pericolo di non superare le scadenze elettorali quanto alle possibilità di ottenere giudizi negativi da parte delle amministrazioni locali, spesso poco inclini a rompere schemi decisionali classici. Eppure, a distanza di quattro anni, la Strategia è ancora finanziata, segno che si sono percepiti cambiamenti, seppur lentamente[19].

Un punto a quattro anni dal lancio della strategia nazionale per le aree interne. Prospettive nazionali ed europee

La Strategia Nazionale per le Aree Interne opera per promuovere la ricchezza e la diversità conservata in alcune delle aree più remote del Paese. Senza voler descrivere questi territori con il linguaggio retorico dei villaggi che muoiono e dell'assenza di futuro, è evidente un desiderio profondo di cambiamento che spesso non riesce ad essere liberato. Lavorando sul lungo periodo, dicono gli esperti, è ancora presto per tracciare un bilancio, tuttavia è possibile fare delle valutazioni di metodo, identificando le principali rotture con le politiche precedenti.

La prima inversione di rotta, secondo Barca[20], riguarda parte dell'amministrazione centrale e alcune regioni. Sia l'una che le altre si sono dimostrate meno "cieche ai luoghi", hanno ripreso contatti diretti con i loro territori, comprendendo come le regole generali dello Stato si adattino efficacemente ai più differenti contesti. Secondariamente le amministrazioni locali che hanno osato ascoltare campane diverse rispetto ai "consiglieri di sempre", hanno ritrovato un dialogo costruttivo con lo Stato, il quale si è dimostrato capace di «ascolto e consapevolezza»[21]. In altre parole, confronto e non conflitto. È il caso di Roberto Colombero, sindaco di Canosio, comune di 80 abitanti in Val Maira, che, chiamato a parlare di fronte all'intero gruppo di lavoro della SNAI, ha espresso tutte le perplessità raccolte in valle riguardo la Strategia, chiedendo non solo di investire su una scuola di alta qualità, ma anche di implementare progetti per l'autosufficienza energetica e per sviluppare il business turistico basato sulla cultura occitana. Un discorso analogo si può fare per le Madonie, dove si è scelta una collaborazione con l'Istituto Astronomico Italiano. Sapendo che il cielo siciliano è noto per l'elevato numero di notti fotometriche, cioè quelle in cui le stelle sono scientificamente osservabili, lì lo sviluppo si è basato sulla creazione di un parco astronomico di rilievo mondiale[22].

Tali esempi sono fondamentali anche nel contesto Europeo, che, con la recente revisione della Politica di Coesione, sta sperimentando nuovi metodi per ridurre le disuguaglianze fra i territori. Sempre Barca, chiamato ad intervenire al forum sulla Coesione post-2020 organizzato a Sofia il 31 maggio 2018, ha ricordato la "grande opportunità" dell'Unione Europa: prendere spunto dalla SNAI per una politica "place-based" che le consentirebbe di ridurre concretamente il deficit democratico ed evitare la dinamica autoritaria. In altre parole, dice Barca, non è più tempo di politiche uniformi calate dall'alto (one size fits all) ma di una dimensione territoriale più forte, capace, dal centro, di "curvarsi" sulle specificità delle periferie[23].

Infine, un primo obiettivo sembra essere stato raggiunto: grazie alla Strategia Nazionale il tema delle aree interne è stato riportato al centro delle riflessioni sul futuro del Paese, nonostante il dibattito politico sia ancora ben lontano dal riconoscere e dal parlare della Strategia stessa. Il problema comunicativo resta infatti il principale ostacolo al cambiamento e fa sì che la SNAI sia ancora percepita come uno dei tanti progetti locali (alla stregua dei GAL, i gruppi di azione locale) sottostimandone la portata politica e la logica di trasformazione sul lungo termine[24].

Ridurre le disuguaglianze tra centro e periferia richiede tempo e politiche di ampio respiro. La SNAI, anche per la capacità finanziaria di cui è dotata, non è e non sarà la panacea della provincia. Però è un notevole contributo alla tesi per cui la vita dei paesi non è decisa dall'orografia, ma dalle politiche pubbliche.

[1] R. D. Putnam, *La tradizione civica delle regioni italiane*, Milano, Mondadori, 1993.

[2] P. Pombeni, *La montagna e il governo dell'autonomia*, in G. Cerea, M. Marcantoni (a cura di), *La montagna perduta. Come la pianura ha condizionato lo sviluppo italiano*, Trento, Trentino School of Management, 2016, p. 24.

[3] *Ibidem*, cit., p.25 e segg.

[4] <http://www.agenziacoesione.gov.it/it/arint/>

[5] Si veda la descrizione delle aree interne fatta dalla regione Toscana: <http://www.regione.toscana.it/-/fondi-europei-la-strategia-regionale-per-le-aree-interne->

[6] Cfr. B. Zanon, *Introduzione*, in G. Cerea, M. Marcantoni (a cura di), *La montagna perduta*, cit., p. 7 e segg.

[7] J. Rosés, N. Wolf, *Regional Economic Development in Europe, 1900-2010: A Description Of the Patterns*, London, LSE, 2018. Si veda anche J. Rosés, N. Wolf, *The return of regional inequality: Europe from 1900 to today*, VOX, 14 marzo 2018, <https://voxeu.org/article/return-regional-inequality-europe-1900-today>.

[8] G. Riva, *L'economia della conoscenza sta uccidendo la nostra provincia*, *L'Espresso*, 15 maggio 2018, <http://espresso.repubblica.it/inchieste/>

[9] K. Sennert, *The Authoritarian Dynamic*, Cambridge, CUP, 2005.

- [10] AA.VV, Strategia Nazionale per le Aree Interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance, « Materiali UVAL » XXXI (2014), n. 1, p. 14.
- [11] G. Cerea, M. Marcantoni (a cura di), La montagna perduta, cit., p. 42.
- [12] A. Maggiolo, Aree interne, il futuro dell'Italia passa di qui: "Politica e cultura, si può fare", Today.it, 01 aprile 2017, <http://www.today.it/cronaca/strategia-aree-interne-intervista-filippo-tantillo.html>
- [13] P. Pombeni, La montagna e il governo dell'autonomia, cit., pp. 23-24.
- [14] G. Riva, L'economia della conoscenza sta uccidendo la nostra provincia, cit.
- [15] Cfr. S. Lucatelli, Strategia Nazionale per le Aree Interne: un punto a due anni dal lancio della Strategia, in «Agrigregionieuropa» XII (2016), <https://agrigregionieuropa.univpm.it/>
- [16] AA. VV., Strategia Nazionale per le Aree Interne, cit., pp. 7-8.
- [17] Idem, p. 8.
- [18] . Maggiolo, Aree interne, il futuro dell'Italia passa di qui, cit. Si veda anche G. Carrosio, F. Tantillo, Uscire dal vecchio mondo. Dialogo con Fabrizio Barca, Che Fare, 5 aprile 2017, <https://www.che-fare.com/uscire-dal-vecchio-mondo-dialogo-con-fabrizio-barca/>
- [19] Si veda AA.VV. Relazione Annuale al CIPE sulla Strategia Nazionale per le Aree Interne, Roma, Agenzia per la Coesione Territoriale, Gennaio 2018.
- [20] G. Carrosio, F. Tantillo, Uscire dal vecchio mondo, cit.
- [21] Ibid.
- [22] Si possono reperire numerosi altri esempi dei risultati della SNAI sul forum ufficiale dell'Agenzia di Coesione del Governo Italiano <http://community-pon.dps.gov.it/areeinterne/>
- [23] Le slide dell'intervento di Fabrizio Barca si trovano qui
<https://www.espon.eu/sites/default/files/.pdf>
- [24] S. Lucatelli, Strategia Nazionale per le Aree Interne, cit.