

## Una strategia per le aree interne italiane

**Summary:** A STRATEGY FOR ITALIAN INNER AREAS

*The launch of a National Strategy for Inner Areas, starting in 2014, reopens the debate on a part of the Italian national territory characterized by isolation, remoteness and development gap. It is a subject on which return to discuss for a better understanding of Italian geography, in terms of analytical methodology, territorial definition and development projects.*

**Keywords:** Inner Areas, Marginality, Remoteness.

### 1. Le aree interne come questione nazionale

Le aree interne tornano periodicamente all'attenzione nel nostro Paese, per i loro problemi e/o per discutere le opzioni politiche che le riguardano, richiamando ogni volta i nodi di un dibattito-chiave della geografia dell'Italia, con al centro una porzione del territorio nazionale rilevante e molto differenziata al proprio interno, e riproponendo problematiche tuttora aperte in termini di divari territoriali e, di accesso alla cittadinanza e di definizione e delimitazione. I recenti e tragici eventi sismici del 2016 in Italia centrale hanno reso di più scottante attualità questo tema, affrontato in una tavola rotonda alle *Giornate della Geografia di Perugia* (10-12 settembre 2015), dedicate ad un confronto sulla posizione dell'Umbria nell'ambito del territorio italiano ("L'Umbria tra marginalità e centralità").

Il dibattito sulle aree interne italiane si è riaperto con il lancio, nell'ambito delle opzioni strategiche per la programmazione dei fondi comunitari 2014-2020, di una "Strategia nazionale per le aree interne" (UVAL, 2014), elaborata dall'allora Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica (DPS), oggi Agenzia per la Coesione Territoriale. La strategia delineava un quadro di interventi e di *governance* per le aree interne al fine di contrastarne il declino demografico e rilanciarne lo sviluppo attraverso l'impiego di fondi ordinari e comunitari. Essa ha proposto, inoltre, metodologie di definizione e di delimitazione delle aree interne italiane, e fornito input alle Regioni e ai sistemi locali per produrre proposte di aree-progetto e per scegliere le aree-pilota. Queste ultime, intese come prototipi sui quali iniziare a realizzare interven-

ti, erano da selezionare dove meglio coniugare necessità d'azione e maggiori possibilità di riuscita.

Si tratta di scelte di politica economica e di sviluppo regionale effettuate a scala nazionale e da realizzare con sinergie di carattere regionale e locale, oggi in fase di attuazione. Da esse i geografi possono trarre spunti importanti, sia per quanto attiene alla metodologia di definizione, sia relativamente alle opzioni strategiche, riprendendo il filo delle esperienze di studio e di lavoro sul terreno effettuate dalla geografia italiana nelle diverse realtà regionali, in particolare a partire dagli studi sulle aree montane<sup>1</sup> e da quelli sulle zone interne del Mezzogiorno, dove questo tema era tradizionalmente considerato come parte della più generale "Questione meridionale" (Coppola, Sommella, 1998)<sup>2</sup>.

Con la strategia elaborata dal DPS si rilanciano un tema e una problematica costitutive e peculiari della geografia regionale del nostro Paese, che si struttura in gran parte, in epoca moderna, sulla contrapposizione tra interno e costa, tra montagna e pianura, tra "osso e polpa" nella nota espressione di Manlio Rossi-Doria coniata a proposito del Mezzogiorno (2003)<sup>3</sup>. Nell'ambito della costruzione del discorso sul territorio nazionale, si è definita quindi una particolare delimitazione italiana della marginalità territoriale, quella delle aree interne appunto, legata alla lontananza e all'inaccessibilità da uno sviluppo moderno concentratosi in pianura (rispetto alla catena alpina) o prevalentemente costiero (rispetto all'Appennino), eredità di una geomorfologia segnata da due grandi catene montuose. Le aree interne sono state e sono un problema tipicamente italiano<sup>4</sup>, e tuttora, nella delimitazione proposta dal DPS, costituiscono i



tre quinti della superficie del Paese, con meno di un quarto della popolazione.

Naturalmente l'interpretazione di tipo dualistico ereditata dalla tradizione ha mostrato, nel tempo, i limiti che recava in sé. In particolare nell'ultimo quarto del XX secolo si sono riscoperte differenze e specificità delle varie aree regionali definite come interne, anche nell'ambito di un Mezzogiorno a «macchia di leopardo», e si è rivalutata la necessità di sostenere lo sviluppo a partire dalle identità locali, in contrapposizione all'applicazione di omologanti modelli d'intervento dall'alto, frutto di un generale ripensamento dei meccanismi dello sviluppo in atto dalla fine degli anni Settanta (Cencini, Dematteis, Menegatti, 1983; Dematteis, Governa, 2005)<sup>5</sup>. A partire dalla metà degli anni Novanta, nell'ambito dei tentativi di riconfigurazione delle politiche per ridurre i divari territoriali, il tema delle aree interne confluisce così in nell'applicazione, a scala nazionale, di politiche di sviluppo locale (Sommella, Viganoni, 2003 e 2005). Si tratta di una nuova generazione di interventi, la fase della cosiddetta programmazione negoziata, dapprima fondata sui patti territoriali tra soggetti e istituzioni locali, poi sull'intervento più deciso delle amministrazioni regionali e dei fondi della programmazione europea. La questione delle aree interne si diluisce così in un disegno più ampio e in un discorso sullo sviluppo più generalizzato, nel quale dagli anni Novanta è scomparso il riferimento esclusivo al Mezzogiorno. Il paradigma dello sviluppo locale conosce successivamente forti criticismi, relativi soprattutto alla frammentazione degli interventi che è derivata dalla sua applicazione. Il dibattito di natura politico-metodologica – o peggio accademica – sull'opportunità di concentrare o decentrare gli interventi e, nello specifico meridionale, sull'esigenza di proseguire in una concezione unitaria del divario del Mezzogiorno oppure di privilegiare una visione differenziata dei territori, anche di quelli delle aree interne, è rimasto non di rado estraneo alle nuove geografie che si sono andate strutturando, in sinergia con (o nonostante) opzioni politiche sempre meno incisive.

Nei luoghi genericamente etichettati come aree interne si sono disegnati nuovi assetti nei quali alla continuazione o al nuovo verificarsi di spopolamento, dissesto idrogeologico, abbandono, degrado, si sono affiancate resilienza, forme di rivalorizzazione, buone pratiche, sviluppo locale: marginalità e sviluppo, spesso contigui, a determinare nuove scale di squilibri territoriali. Dunque nuove geografie.

## 2. Potenzialità e limiti di una strategia nazionale per le aree interne

La metodologia seguita dal DPS, con l'obiettivo di costruire un quadro di politica nazionale ed europea, ha identificato sostanzialmente l'interno come «lontano» ovvero di difficile accessibilità a servizi che qualificano la cittadinanza: scuola (media superiore), salute (ospedali con Emergenza e Accettazione), mobilità (stazioni ferroviarie di classe *silver*). Sulla base di queste caratteristiche, qui sommariamente richiamate e per le quali si rimanda alla fonte, anche per quanto riguarda la cartografia (UVAL, 2014, p. 27), si disegna come area interna il 60% del territorio italiano, con 13,5 milioni di abitanti, distribuiti tra oltre 4.000 comuni di taglia in gran parte piccola, circa la metà del totale nazionale. Sono dati che ovviamente andrebbero riesaminati ad una scala più accurata e considerando la straordinaria varietà della fenomenologia che riassumono.

Se da un lato il riferimento è ai diritti di cittadinanza degli abitanti, dall'altro – non secondariamente – queste aree rappresentano un potenziale di risorse paesaggistiche, ambientali, turistiche, produttive largamente sottoutilizzate. Una politica di sviluppo e coesione non può non tener conto di squilibri che gravano sullo stagnante sviluppo italiano e quindi porsi nella prospettiva della necessità di dare valore a questo potenziale.

La logica degli interventi prevede la ricerca di integrazione tra istituzioni centrali dello Stato, regioni e sistemi locali. Uno degli strumenti è, non a caso, l'Accordo di Programma Quadro (APQ) tra regioni, comuni e amministrazioni centrali; sono favorite le forme associative dei comuni, sia per la programmazione, che per la realizzazione degli interventi e la gestione dei servizi, così come le forme di cooperazione tra regioni confinanti.

L'obiettivo è l'inversione di tendenza del declino demografico delle aree interne, per quanto ambizioso possa apparire, da perseguire attraverso il miglioramento dei servizi alla persona e l'attivazione di processi locali di sviluppo (questi ultimi con l'uso dei finanziamenti europei). Con i fondi della programmazione comunitaria 2014-2020 e con risorse nazionali che dovrebbero essere garantite dalla legge di stabilità e dal contributo di istituzioni centrali e regionali, si tratta di attuare progetti di tutela del territorio, di sviluppo del comparto agro-alimentare e delle risorse naturali, di turismo sostenibile e di attivazione di saper fare locali, potenziali latenti di processi locali di sviluppo virtuosi. Da notare che la strategia fa riferimento alla risorsa costituita dai flussi

di immigrazione straniera verso le zone interne, laddove già oggi la percentuale di popolazione straniera è mediamente prossima a quella dei poli centrali. La strategia ha previsto una serie di step attuativi: dall'identificazione di una serie di possibili aree-progetto si è passati alla scelta delle aree-pilota, di norma una per ciascuna regione, e all'avvio degli interventi<sup>6</sup>. Dalla valutazione delle risorse effettivamente impegnate e dalle idee elaborate localmente è possibile individuare nei progetti strategici delle aree-pilota forme di continuità con esperienze già vissute, talvolta poco produttive, disegni innovativi e differenze nelle capacità tecniche messe in campo.

In termini molto generali, sinora, nel disegnarsi di traiettorie differenziate di sviluppo all'interno di un mondo assai variegato come quello delle aree interne italiane, anche indipendentemente dalla latitudine, non poco è stata fondamentale la posizione, più prossima ad aree regionali centrali o a infrastrutture di grande comunicazione e/o la capacità attrattiva di flussi turistici. In molti casi tuttavia anche le buone pratiche o la crescita del tessuto produttivo sono state però parzialmente inefficaci nel contrastare lo spopolamento. In altri come in Irpinia un percorso di successo, generato dagli interventi per la ricostruzione successiva al terremoto del 1980, culminato negli anni Novanta, si è rivelato in parte effimero e in parte ha generato forme di attivazione di risorse locali che tuttora producono effetti (Sommella, Viganoni, 2001; Albolino, 2014). Come in altri casi, fattori di successo sono stati anche l'attivazione di filiere stabili nei comparti manifatturieri e agro-alimentari e la valorizzazione del patrimonio culturale<sup>7</sup>, mentre in altri si è sfruttata la semplice risorsa di posizione attraverso la valorizzazione del patrimonio immobiliare (secondo caso). Il forte accento dedicato alla mobilitazione delle risorse storico-paesaggistiche in chiave turistica non sempre tiene conto, peraltro, che questa si situa in contesti di forte competitività tra sistemi locali impegnati ad incrementare il loro potenziale attrattivo. Sebbene gli spazi di mercato per il settore siano tuttora suscettibili di crescita, l'Italia è un paese già straordinariamente denso di potenziali o concreti attrattori turistici.

Anche a questo proposito una posizione «lontana», ovvero poco accessibile in termini di distanza-tempo, continua ad essere un fattore-ostacolo; è il caso, ad esempio, della montagna materana (area-pilota della Basilicata) rispetto ad altri contesti interni.

Su questo piano, nella fase di maggiore fervore per lo sviluppo di aree emergenti nelle zone

interne, all'incirca negli anni Novanta si era fatta strada, nella percezione delle comunità locali lungo l'Appennino e nei documenti di programmazione, l'idea di un possibile capovolgimento della valore della posizione da "interno" a "centrale" rispetto alle tradizionali direttrici adriatica e tirrenica. È il caso della Basilicata e anche della stessa Irpinia (Viganoni, 1999), sebbene successivamente le opzioni che ne scaturivano in termini di attraversamenti, trasversali e piattaforme logistiche interne si siano rivelate poco fondate e sia invece prevalsa per ora la concentrazione prossima alle maggiori aree metropolitane, come nel caso dei nodi intermodali campani.

Non è possibile qui valutare il potenziale della strategia nei termini del miglioramento dei diritti e dei servizi nei comparti sanità, scuola e trasporti, un tema di rilevante interesse ai fini del contrasto al perdurante declino demografico di gran parte delle aree interne. Un declino che vede peraltro soprattutto la popolazione giovane abbandonare i territori interni, anche laddove le opportunità sono maggiori, per questioni legate a preferenze sugli stili di vita e su contesti sociali più dinamici. A questo andrebbe aggiunto il tema della prevenzione e della messa in sicurezza del territorio e del patrimonio abitativo rispetto al rischio idrogeologico e sismico, un nodo quest'ultimo purtroppo periodicamente ridiscusso per l'elevata sismicità in particolare delle aree appenniniche.

Non sono pochi, dunque, gli spunti e le opportunità di ricerca che derivano da un input politico importante come la Strategia nazionale per le aree interne, anche solo in termini metodologici. Nodi fondamentali saranno anche costituiti dall'atteggiamento dei soggetti e dei quadri politici locali e dalla capacità dello Stato di trasferire verso le aree interne una parte degli investimenti in infrastrutture di base.

Infine, vorrei citare qualche passaggio liberamente ripreso dalla prima bozza di sintesi della strategia per l'area-pilota lucana della Montagna materana, un documento che colpisce per l'originalità e la presa di coscienza dell'essere margine e del suo possibile valore.

«Quello che possiamo offrire in questi nostri luoghi è la lontananza e una certa distrazione dall'attualità. La bellezza in certi casi è in quello che non c'è, in quel che non si fa [...] possiamo concepire: il Museo dell'Aria, il Museo del Buio, il Museo del Silenzio. [...] Forse in questi paesi la forma di turismo più interessante è quella che valorizza la loro identità di margine»<sup>8</sup>.

Parliamo della terra raccontata da Carlo Levi in *Cristo si è fermato ad Eboli*, dove uno dei paesi è



Aliano (Gagliano nel libro), comune oggi di circa 1.000 abitanti che ospita il parco letterario «Carlo Levi», e il centro principale è Stigliano (4.600 ab.). Siamo nel profondo Sud, quello veramente lontano, da Potenza e da Matera per cominciare (oltre 80 km di strade in parte poco agevoli), per non parlare di Napoli o dell'Europa. In due delle tre escursioni che realizzarono i colleghi lucani per il convegno AIIG tenuto a Potenza nel 2007, sfiorammo quella zona, non senza toccare altri episodi di marginalità profonda come tra la Val Sinni e il Pollino lucano (Salaris, 2008; Stanzione, 2009).

E se parliamo di identità di margine, allora sì, che c'è n'è da studiare.

## Bibliografia

- Albolino O., *L'Irpinia. La costruzione di un'area interna del Mezzogiorno tra politiche di sviluppo e dinamiche recenti*, Università degli studi di Napoli "L'Orientale", 2014.
- Cencini C., Dematteis G., Menegatti B. (a cura di), *Le aree emergenti: verso una nuova geografia degli spazi periferici. Vol. II: L'Italia emergente. Indagine geo-demografica sullo sviluppo periferico*, Milano, FrancoAngeli, 1983.
- Coppola P., Sommella R. (a cura di), *Le aree interne nelle strategie di rivalorizzazione territoriale del Mezzogiorno*, Geotema, IV, n. 10 (fascicolo monografico), 1998.
- D'Alessandro L., Stanzione L., *Sviluppo locale, creatività, cultura: Matera verso il 2019*, Geotema, in via di pubblicazione.
- Dematteis G., Governa F. (a cura di), *Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità: il modello SLoT*, Milano, FrancoAngeli, 2005.
- Rossi-Doria M., *Scritti sul Mezzogiorno*, Napoli, L'Ancora del Mediterraneo, 2003 (riedizione).
- Salaris A. (a cura di), *Terre di mezzo: la Basilicata, tra costruzione regionale e proiezioni esterne*, Bari, Dipagina, 2008.
- Sommella R., Viganoni L., *La via irpina allo sviluppo*, in L. Stanzione (a cura di), *op. cit.*, 2001, pp. 267-281.
- Sommella R., Viganoni L. (a cura di), *Territori e progetti nel Mezzogiorno. Casi di studio per lo sviluppo locale*, SLoT Quaderno 5, Bologna, Baskerville, 2003.
- Sommella R., Viganoni L., *Territorio e sviluppo locale nel Mezzogiorno*, in G. Dematteis, F. Governa (a cura di), *op. cit.*, 2005, pp. 189-210.
- Stanzione L., *Le vie interne allo sviluppo del Mezzogiorno*, Università degli studi di Napoli "L'Orientale", Dipartimento di Scienze Sociali, 2001.
- Stanzione L. (a cura di), *In Basilicata. Guida alle escursioni*, Bari, Edizioni dipagina, 2009.
- Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici (UVAL), *Strategia nazionale per le aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance*, Materiali Uval, n. 31, Roma, 2014.
- Viganoni L. (a cura di), *Lo sviluppo possibile. La Basilicata oltre il Sud*, Napoli, E.S.I., 1997.

Viganoni L. (a cura di), *Percorsi a sud. Geografie e attori nelle strategie regionali del Mezzogiorno*, Torino, Fondazione Giovanni Agnelli, 1999.

## Note

<sup>1</sup> Cfr. ad esempio, il numero 7 di *Geotema* (1997), a cura di R. Bernardi, su "L'invenzione della montagna. Per la ricomposizione di una realtà sistemica". Tra i contributi più recenti si segnala l'attività dell'Associazione Dislivelli, della quale è presidente Giuseppe Dematteis, con la rivista *Dislivelli.eu*, edita dal 2009.

<sup>2</sup> Per le caratteristiche stesse del territorio e dell'Appennino meridionale, a partire dall'Abruzzo, le aree interne intese come territori isolati e marginali hanno costituito uno dei nodi centrali della Questione Meridionale. Nell'esperienza di parte del gruppo con il quale continuo a lavorare (all'Università di Napoli "L'Orientale" e all'Università della Basilicata), a partire dagli studi di Pasquale Coppola sulla Basilicata, il tema ha ricevuto e riceve attenzione. Dei vari lavori effettuati qui si richiamano quelli frutto di un progetto biennale 40% (oggi Prin) (Coppola, Sommella, 1998; Stanzione, 2001) e altri che hanno riguardato la Basilicata (Viganoni, 1997), le connessioni regionali nel Mezzogiorno (Viganoni, 1999), lo sviluppo locale (Sommella, Viganoni, 2003, 2005), l'Irpinia (Albolino, 2014).

<sup>3</sup> "L'osso e i suoi quesiti" era appunto il titolo del testo di Pasquale Coppola che apriva il numero di *Geotema* del 1998 dedicato alle aree interne.

<sup>4</sup> La stessa traduzione in lingua inglese dell'espressione "aree interne" lascia qualche dubbio nel riportare un significato profondamente legato alla geografia e alla storia italiana, campo di studio privilegiato e tradizionale delle scuole italiane di scienze sociali. Nella scelta tra *Internal*, *Inland* e *Inner Areas*, si è scelto qui il termine inglese *Inner*, in quanto usato dal DPS.

<sup>5</sup> La riscoperta delle componenti locali dello sviluppo è frutto di un generale cambio di paradigma nelle scienze sociali e negli studi territoriali, i cui fondamenti sono negli studi di sociologi come Bagnasco, economisti come Becattini e tanti altri. Tra i geografi un primo ripensamento dell'organizzazione del territorio italiano fu portato avanti dal GRAM (Gruppo di Ricerca sulle Aree Marginali), cfr. Cencini, Dematteis, Menegatti, 1983. Più recentemente, all'inizio degli anni 2000, una ricerca Prin ha portato l'attenzione su una riflessione critica sullo sviluppo locale (Dematteis, Governa, 2005).

<sup>6</sup> Cfr. il sito web dell'Agenzia per la Coesione Territoriale e in particolare l'ultima *Relazione annuale sulla Strategia Nazionale per le Aree Interne* del dicembre 2016: [www.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree\\_interne/Presentazione/Relazione\\_al\\_CIPE\\_24\\_01\\_2017\\_def.pdf](http://www.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree_interne/Presentazione/Relazione_al_CIPE_24_01_2017_def.pdf) (accesso 11/03/2017).

<sup>7</sup> Su questo piano interessante da seguire è il caso di una città interna come Matera, Capitale europea della Cultura 2019 (D'Alessandro, Stanzione, in via di pubblicazione).

<sup>8</sup> Per una migliore comprensione si rinvia al documento completo, rintracciabile all'indirizzo: [http://www.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree\\_interne/STRATEGIE\\_DI AREA/Bozza\\_della\\_strategia/Bozza\\_Strategia\\_Montagna\\_Materana.pdf](http://www.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree_interne/STRATEGIE_DI AREA/Bozza_della_strategia/Bozza_Strategia_Montagna_Materana.pdf).

