IRIS AperTO

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TORINO

AperTO - Archivio Istituzionale Open Access dell'Università di Torino

La aree interne: note a margine di un programma di policy, in B. Meloni (a cura di), Aree interne e progetti d'area, Torino, Rosenberg e Sellier, 2015

This is a pre print version of the following article:

Original Citation:

Availability:

This version is available http://hdl.handle.net/2318/1575261 since 2020-02-25T11:06:56Z

Publisher:

Rosenberg e Sellier

Terms of use:

Open Access

Anyone can freely access the full text of works made available as "Open Access". Works made available under a Creative Commons license can be used according to the terms and conditions of said license. Use of all other works requires consent of the right holder (author or publisher) if not exempted from copyright protection by the applicable law.

(Article begins on next page)

12 October 2024

Il terzo stato dei territori: riflessioni a margine di un progetto di *policy*

Filippo Barbera
(Dipartimento di Culture, Politica e Società – Università di Torino; Collegio Carlo Alberto (Moncalieri)

Introduzione

"Cosa sono le aree interne? Tutto. Che cosa sono state fino ad ora nell'ordinamento politico? Nulla. Che cosa chiedono? Chiedono di essere qualcosa." La celebre definizione dell'abate Emmanuel Joseph Sieyès scritta nel gennaio del 1789 a proposito del "terzo stato" pone tre domande che, *mutatis mutandis*, possono trovare applicazione anche al caso delle "aree interne". Per rispondere, richiamerò nella prima parte gli elementi chiave del "progetto aree interne", mentre nella seconda svilupperò alcuni presupposti impliciti nel progetto e introdurrò elementi di critica e riflessione.

1. Le aree interne in Italia: definizione e misurazione

Cosa sono, dunque, le aree interne? La categoria delle "aree interne" è di derivazione meridionalista e nasce nella riflessione e nell'azione di economisti come Saraceno, Rossi-Doria e altri, impegnati fin dagli anni '50 nello sviluppo del Mezzogiorno, che mettevano in luce aree sacrificate, depauperate o inespresse (riassumibile nella celebre metafora della polpa e dell'osso). Oggi, la risposta è nel ricco materiale descrittivo prodotto dal DPS e dai seminari preparatori del progetto aree interne[1]. Inoltre, si farà riferimento alla relazione di Fabrizio Barca, tenuta in apertura della nona edizione della Scuola di Sviluppo Locale "Sebastiano Brusco" (Seneghe, OR, 22 settembre 2014).

La politica per le aree interne affonda le proprie radici nella più generale strategia per la "coesione territoriale basata sui luoghi", che trae diretto fondamento e legittimazione dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare, dall'art. 174. L'approccio

[1] Si vedano le proposte avanzate nel seminario "Nuove strategie per la programmazione 2014-2020 della politica regionale: le aree interne" tenutosi a Roma il 15 dicembre 2012 e nel forum di Rieti "Aree interne: nuove strategie per la programmazione 2014-2020 della politica di coesione territoriale" dell'11 e 12 marzo 2013. I materiali sono consultabili al link: http://www.dps.tesoro.it/aree_interne/ml.asp

place-based viene fatto proprio dal Libro verde sulla coesione territoriale ma è con l'Agenda per la riforma della politica di coesione, nota come "Rapporto Barca", che tale approccio viene meglio definito con riferimento alla politica di coesione europea[2]. In particolare il Rapporto definisce la politica *place-based* come:

> una strategia a lungo termine finalizzata ad affrontare la persistente sottoutilizzazione di risorse e a ridurre la persistente esclusione sociale in specifici luoghi attraverso interventi esterni e una *governance* multilivello. Questa politica promuove la fornitura di beni e servizi pubblici integrati adattati ai contesti e mira a innescare cambiamenti istituzionali. Nell'ambito di una politica *place-based* gli interventi pubblici si basano sulla conoscenza dei luoghi, sono verificabili e sottoposti a sorveglianza ed anche i collegamenti fra i luoghi sono tenuti in considerazione. Il Rapporto sostiene che questa strategia è migliore di strategie alternative che non rendano esplicito e verificabile il focus territoriale o che lo nascondano (*space-blindness*), assumendo che la responsabilità della definizione delle politiche di sviluppo siano dello Stato centrale, ovvero che esso si affidi alle scelte e agli indirizzi di pochi attori privati.

La strategia per le aree interne è entrata a far parte dell'Accordo di partenariato come articolazione specifica della strategia di sviluppo territoriale per il 2014 -2020, ponendosi in continuità con gli strumenti attuativi "basati sui luoghi" succedutisi dal 2000 in poi. In termini geografici, se non "tutto", le aree interne costituiscono un'amplissima parte del paese:

> circa tre quinti del territorio e poco meno di un quarto della popolazione, assai diversificata al proprio interno, distante da grandi centri di agglomerazione e di servizio e con traiettorie di sviluppo instabili ma tuttavia dotata di risorse che mancano alle aree centrali, "rugosa", con problemi demografici ma anche fortemente policentrica e con forte potenziale di attrazione […]E richiede attenzione al fatto che da queste aree vengono beni necessari per tutti noi: acqua, aria buona, cibo, paesaggi, cultura[3].

Dal punto di vista metodologico, la territorializzazione delle aree interne si articola in due fasi principali:

---

[2] Si veda: http://www.dps.mef.gov.it/documentazione/comunicati/2010/rapporto%20barca%20(capitoli%201%20e%205)_ita%2001_07_2010.pdf

[3] Brano tratto dalle conclusioni del Seminario "Nuove strategie per la programmazione 2014-2020 della politica regionale: le aree interne" a cura dei ministri Renato Balduzzi, Fabrizio Barca, Mario Catania, Elsa Fornero, Francesco Profumo (Roma, 15 dicembre 2012).

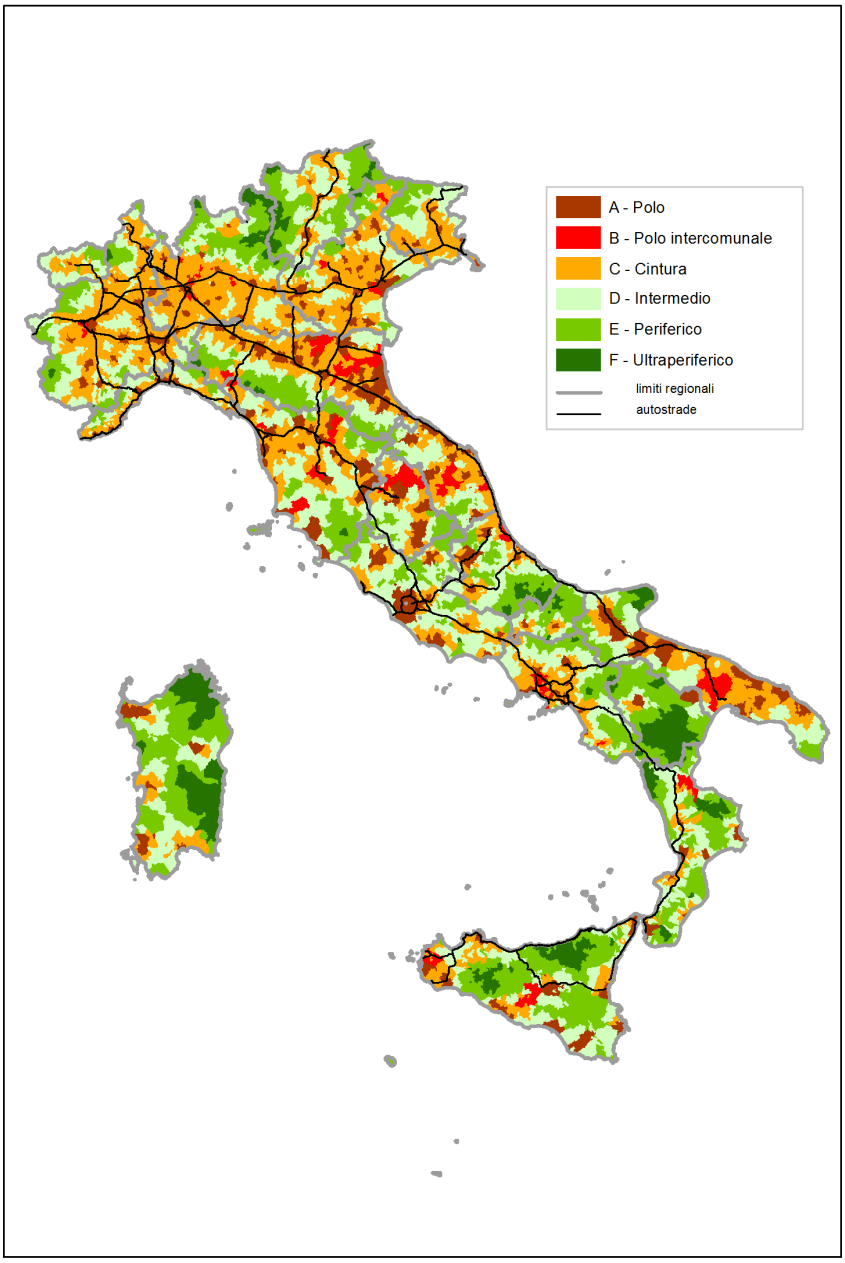
1. L'individuazione dei poli in grado di costituire centri di offerta dei servizi essenziali;
2. La classificazione dei restanti comuni in 4 fasce: aree peri-urbane, aree intermedie, aree periferiche e aree ultra periferiche, in base alle distanze tra i poli misurate in tempi di percorrenza statisticamente calcolati, corrispondenti mediamente a meno di 20 minuti per le aree peri-urbane, tra i 20 e i 40 minuti per le aree intermedie, tra i 40 e i 75 minuti per le aree periferiche e oltre i 75 per quelle ultra-periferiche.4

L'individuazione dei poli urbani classifica come centri urbani quei comuni o aggregati di comuni confinanti capaci di offrire simultaneamente: (i) tutta l'offerta scolastica secondaria; (ii) ospedali sedi di DEA di I livello; (iii) stazioni ferroviarie Platinum, Gold o Silver.

La mappa qui di seguito permette di individuare la aree interne (intermedie, periferiche e ultraperiferiche) nel territorio italiano.

[4] DPS-Comitato Tecnico Aree Interne, nota metodologica sulla territorializzazione delle Aree Interne.

Fig. 1 *Le aree interne in Italia*



Fonte: http://www.dps.tesoro.it/aree_interne/ml.asp

Come si può apprezzare dalla mappa, la distribuzione territoriale delle aree interne è del tutto congruente con soluzioni *place-based,* ovvero azioni di *policy* che tengano conto delle specificità territoriali. Solo includendo *ab initio* l'eterogeneità territoriale nell'individuazione dei bisogni e delle potenzialità locali sarà possibile proporre una "ricetta" per la

valorizzazione e la riqualificazione dell'area come condizione – necessaria, ma non sufficiente – per innescare dinamiche di sviluppo economico e coesione sociale.

3. Obiettivi e strategie del progetto aree interne

A partire da questa definizione e misurazione, la strategia per le aree interne individua tre linee di intervento:

a. Tutela del territorio e sicurezza degli abitanti;
b. Promozione della diversità culturale e naturale e del policentrismo;
c. Rilancio dello sviluppo attraverso l'uso di risorse non sfruttate o utilizzate male.

Innanzitutto, la tutela del territorio e dei suoi abitanti – viene argomentato nei documenti preparatori – deve passare proprio attraverso questi ultimi: i cittadini delle aree interne devono acquisire conoscenze tali da poter promuovere e svolgere le attività di messa in sicurezza del territorio attraverso ad un'ordinaria attività di manutenzione, che la popolazione avrà *interesse* ad attuare proprio perché ne trarrà dei vantaggi. Fondamentali, quindi, sono le preferenze individuali e la percezione costi-benefici a livello "micro": l'interesse del territorio (qualunque cosa ciò possa o voglia significare) e l'interesse degli individui che lo abitano *devono* trovare una sinergia virtuosa. I cittadini delle aree interne *devono* trovare desiderabile vivere in quel territorio, in modo da impegnarsi per la sua conservazione e ammodernamento e scongiurare il pericolo dello spopolamento. Qui un primo, fondamentale, aspetto, sul quale tornerò in seguito: come sostenuto con esemplare chiarezza da Davide Marino[5], la strategia per le aree interne rovescia il significato di tutela e conservazione che non rappresenta più un vincolo per le popolazioni. La tutela e la conservazione infatti non sono più delle azioni "passive", cioè degli obiettivi da perseguire attraverso il non intervento, il "lasciare tutto com'è"; la tutela deve passare, anzi, attraverso l'azione intelligente dell'uomo sul proprio territorio al fine di conservarlo, restituendo alle comunità locali il compito della sua tutela. La definizione contiene poi un secondo importante elemento: oltre all'interesse, le popolazioni delle aree interne devono anche

[5] DPS, Intervento di Davide Marino, nell'ambito del forum "Nuove strategie per la programmazione 2014-2020 della politica di coesione territoriale", Rieti 2013.

possedere le conoscenze necessarie per attuare l'attività di tutela e conservazione del territorio. Vedremo come entrambi gli elementi (interesse e conoscenza) indichino la rilevanza delle "nuove popolazioni" *nelle* aree interne, anche se non *delle* aree interne.

Infine, conoscenza e interesse richiamano alcune problematiche, presenti *in nuce* nel progetto aree interne e meritevoli di ulteriori riflessioni. Tra queste, la più rilevante tocca i regimi proprietari e i diritti di proprietà: cosa implica, esattamente, l'azione di tutela e conservazione da parte delle comunità locali in termini di diritti di proprietà? Sono sufficienti diritti individuali ben disegnati? Oppure, trattandosi di beni comuni (terra, acqua, paesaggio, conoscenza locale), è necessario disegnare diritti di proprietà collettiva? (Mattei 2011). Ad esempio, la terra è generalmente considerata una proprietà privata, suddivisa in appezzamenti che vengono comprati e venduti al miglior offerente. Nella cultura occidentale, la proprietà è considerata un diritto inalienabile dell'uomo, che legittima l'accumulazione di beni in misura teoricamente infinita (Mattei 2014). Accanto a questa, esistono però tradizioni diverse che richiamano: "un'etica di gestione ("stewardship"), in cui la terra è trattata come un'eredità comune" (Davis 2010, 4; cfr. anche 2007). La proprietà è riconosciuta solo a coloro che ci vivono, abitano e coltivano la terra, e non è previsto alcun accumulo legittimo al di là dei propri bisogni (Nessi 2014). A riguardo, la politica per le aree interne dovrebbe affrontare direttamente il tema del *Community Land Trust*, riscoprendo le opere e le azioni di Ralph Borsodi (1886-1977). Borsodi sostenne l'idea che la terra non dovrebbe mai essere posseduta come proprietà individuale ma che dovrebbe essere detenuta solamente come *Trust*. Ogni riferimento alla terra è declinato come opposizione tra *trusterty* e *property*. Ogni bene, per Borsodi, dovrebbe essere classificato secondo questa distinzione: le *properties* riguardano quei beni creati attraverso il lavoro e l'attività umana, come ad esempio un immobile, o un bene materiale; sono da considerare *trusterty*, invece, beni come la terra, l'atmosfera, i fiumi, i mari – le risorse naturali in genere – che esistono a prescindere dall'essere umano e perciò non possono essere possedute sotto forma di proprietà privata individuale ma solamente sotto forma di "*Trust*", ovvero di concessione o amministrazione fiduciaria (Nessi, *op. cit.*).

Il secondo obiettivo previsto dal programma di *policy*, riguarda la promozione della diversità naturale e culturale. Le aree interne italiane possiedono una ricchezza che molte nazioni europee stanno cercando di creare, ovvero la diversificazione territoriale e il

policentrismo[6], frutto della biodiversità che l'uomo, col passare dei secoli, ha plasmato e sfruttato creando dei prodotti agricoli unici (Bevilacqua 2012). Queste unicità vanno valorizzate attraverso un modello economico e sociale coeso che renda i modelli di vita delle aree interne attraenti e competitivi con quelli delle aree urbane. Anche in questo caso, quindi, le aree interne sono intese come luoghi vocazionali, nei quali si *sceglie* di vivere e che, per questo, devono essere attrattivi rispetto ai modelli delle aree urbane. Combinando la tutela del territorio e degli abitanti con la promozione del policentrismo si possono aprire nuove possibilità di sviluppo[7] che potranno rendere il modello di vita di un centro rurale desiderabile e attraente, assicurando così la riproduzione della *diversità* culturale e sociale.

Un tema cruciale – a ben guardare quasi una precondizione per tutta la filosofia del progetto aree interne – è che la perifericità delle aree interne e la loro lontananza da beni e servizi non è necessariamente sinonimo di vulnerabilità o debolezza. Infatti, come viene più volte sostenuto nei documenti preparatori, se da una parte la perifericità, e quindi la difficoltà a reperire beni e servizi, può rappresentare un ostacolo, la lontananza stessa, se sfruttata a dovere, può essere un grande punto di forza in quanto può offrire occasioni di turismo di qualità e, spesso, garantisce la conservazione del patrimonio culturale, economico, sociale, paesaggistico e faunistico che fanno del carattere policentrico delle aree rurali la loro ricchezza anche economica.

Ovviamente, nonostante queste considerazioni il rischio di esclusione a causa della perifericità è rilevante (se così non fosse, il progetto aree interne non avrebbe senso). Queste considerazioni costituiscono lo sfondo per la filosofia di *policy* che informa il progetto aree interne: non è coerente attivare delle *policy* standardizzate per rilanciare i territori delle aree interne, ma occorre trovare delle soluzioni *place-based,* ovvero dei rimedi che tengano conto delle specificità territoriali.

---

[6] *DPS* "Un progetto per le aree interne: note per la discussione" di Fabrizio Barca (http://www.dps.tesoro.it/aree_interne/seminario_1212.asp).

[7] Come si vedrà nei paragrafi successivi, per sviluppo si intende sia crescita economica, sia inclusione sociale, ossia l'accesso per il maggior numero di persone a livelli accettabili di servizio e di opportunità di vita. La promozione dello sviluppo locale, quindi, significa intervenire allo stesso tempo su offerta di servizi e sviluppo economico, che vengono ritenuti inscindibili per la riuscita della strategia.

4. Quali politiche e quale sviluppo per le aree interne?

Il Progetto "aree interne" incarna una definita idea "politica" di sviluppo locale[8]. Come ricordato da Fabrizio Barca nella relazione inaugurale citata all'inizio di questo articolo: "*bisogna sempre domandarsi, quando parte una politica, se ci sono delle "motivazioni" di fondo, poi si va al dettaglio tecnico. Ma quali sono le motivazioni politiche, politiche nel senso nobile della parola; cioè che visione, che idea c'è della società, che anima. Se una politica non ha un'anima, se non ci sono dietro delle idee robuste, è difficile che passi". Quali sono, dunque, le "idee robuste" che sorreggono le azioni di policy messe in atto dal progetto?*"

La prima e forse più importante è che il progetto scommette sull'interdipendenza tra mercato e cittadinanza, tra sviluppo locale e fruizione dei servizi. Una gamba fondamentale della Strategia è quindi l'intervento sui servizi attraverso azioni sperimentali, che diventeranno ordinarie se dimostreranno di essere efficaci in base agli obiettivi preposti. I luoghi si sviluppano a partire dai progetti di vita delle persone che *abitano* un territorio e, come prima visto, grazie all'intervento pro-attivo dell'uomo. A questo riguardo, scuola, sanità e mobilità sono intese come *precondizioni* dell'abitare, al pari della creazione di occasioni occupazionali. La proposta è quindi basata su una sinergia inscindibile tra sviluppo e servizi. Si vive nelle aree interne se si ha un lavoro, ma anche se si ha accesso a un presidio sanitario, a una scuola adeguata per i propri figli, se si accesso alla rete (digitale e ferroviaria). Questo intreccio stretto tra mercato e cittadinanza è poi concettualizzato in termini di "filiera cognitiva": ai territori si chiede non solo la costruzione di una Strategia d'area che metta i servizi alle persone al centro delle azioni di sviluppo, collegando le azioni di sviluppo a interventi sui servizi che le supportino[9]. Il Progetto vuole anche valorizzare le "filiere di servizio" o "filiere di produzione dei servizi", che costituiscono anche *filiere cognitive* che raccolgono una parte rilevante di classe dirigente locale, la cui importanza è

8 Ringrazio Giovanni Carrosio per avermi segnalato questo aspetto.

9 Il progetto di sviluppo può anche partire dalla trasformazione di un servizio: ad esempio, se si ritiene necessario e determinante potenziare la telemedicina, si agirà sulla copertura tramite banda larga, sulla costruzione di un percorso formativo secondario di tipo informatico, sino alla digitalizzazione degli strumenti didattici; si lavorerà poi sul turismo attraverso azioni di web marketing, si doterà di wi-fi gratuito i centri storici e gli esercizi turistici, si incentiverà il tele-lavoro, e così via.

stata spesso sottovalutata nelle Strategie di sviluppo locale. Dirigenti scolastici, personale del servizio sanitario, esperti di trasporti locali: attori che hanno una conoscenza di "grana fine" dei territori e dei loro problemi. Attori ben in grado di valutare la realizzabilità delle proposte di *policy*, il loro carattere più o meno velleitario, la loro sostenibilità tecnica e politica.

Il secondo elemento "politico" è la valorizzazione delle "istituzioni di scopo", che spesso hanno le caratteristiche delle "istituzioni intermedie" (Arrighetti e Serravalli 1999), la cui funzione principale è generare uniformità rispetto a progetti di sviluppo condivisi all'*interno* dei territori, senza per questo imporre un unico modello *tra* i diversi territori (Lanzalaco 2009). La Strategia chiede, infatti, un riassetto istituzionale nel quale i Comuni coinvolti devono unificare la gestione dei servizi. La Strategia chiede dunque ai Comuni di agire come un unico soggetto istituzionale, capace di perseguire strategie atte a di gestire in modo associato i servizi alle persone. Un'operazione, quindi, che mira alla costruzione di sistemi intercomunali permanenti, rispondendo così alla storica frammentazione amministrativa che caratterizza il territorio italiano. Nel caso piemontese, per portare un esempio tra i tanti, quasi il 90% dei 1206 comuni si colloca al di sotto della soglia dei 5.000 abitanti; fra questi, più dell'80% non supera i 3.000. La mediana, ovvero il valore che "divide" a metà la distribuzione ordinata cade in corrispondenza di 960 abitanti, il che significa che (presumibilmente oltre) la metà dei comuni non superano i 1000 abitanti (Poggi *et alii*, 2010, p. 11).

Per cogliere appieno il modello di sviluppo "politico" delle e per le aree interne, così come il suo potenziale di innovazione radicale, può essere utile considerare l'ombra lunga del "paradigma pregresso": giuste le cose dette, possiamo sostenere che la politica per le aree interne rappresenti effettivamente un nuovo paradigma di riferimento per lo sviluppo locale del paese. Ma dal lavoro di Thomas Kuhn (2009) in poi non possiamo ignorare che i paradigmi cambiano con grande fatica, lentamente, e anche quando non funzionano determinano effetti di *path-dependency* cognitiva e pratica. Ciò vale tanto per i paradigmi scientifici, quanto per quelli di *policy* (Ferrera 1998). In sintesi, anche se il tema andrebbe ricostruito con maggior precisione, possiamo sostenere che nel paradigma pregresso per lo sviluppo locale delle aree interne il principale settore di riferimento era il turismo, con particolare enfasi sul turismo stagionale e di massa, supportato dalla costruzione di strutture ricettive ampie e indifferenziate (non "place-based"), nonché dal turismo delle

seconde case e da quello "di rimbalzo" proveniente dalle aree (tipicamente costiere) caratterizzate da flussi turistici imponenti. Il presupposto del vecchio paradigma, quindi, affidava lo sviluppo delle aree interne a pure dinamiche di mercato e, soprattutto, non considerava le aree interne come *luoghi di vita* o oggetto di scelte vocazionali.

Consideriamo, ad esempio, il caso delle seconda case in Sardegna[10]. La distribuzione della popolazione sull'Isola, mostra una grande area centrale spopolata, contornata da coste iper-popolate (stagionalmente). Abitanti e turisti sono concentrati ai bordi e nei piccoli comuni si contano meno presenze di quelle registrate in un albergo con vista mare. Sono quasi un centinaio i paesi sardi a rischio di desertificazione, tutti posizionati in aree interne, la metà dei quali si perderà del tutto di qui a un trentennio. La già bassa densità demografica (67 ab/km^2) mostra una tendenza al peggioramento in più parti dell'Isola e, in assenza di interventi correttivi, sarà prossima allo zero in vaste aree della Sardegna. Il dualismo tra aree iper-popolate e zone a rischio di desertificazione rende molto difficile dare conto del deserto che avanza, a chi vive pressato tra ombrelloni e tavolini da bar, tra shopping selvaggio e code di auto lungo le strade costiere. La doppia faccia di questo modello di sviluppo è ben spiegato dai valori di mercato: due metri quadri di veranda nelle riviere "vip" costano quanto una casa a una quarantina di chilometri nell'interno.

In sintesi, il paradigma pregresso – la cui "ombra lunga" rischia di frenare le potenzialità del nuovo modello di sviluppo implicito nel progetto "aree interne" – si caratterizzava per tre elementi principali, da cui è necessario affrancarsi: (i) non considerava i luoghi come comunità di vita, di persone che in questi luoghi investono in base a strategie di medio-lungo periodo. Parlava ai "turisti" e non ai "cittadini", senza tenere conto del legame simbiotico tra sviluppo locale e luogo di vita delle persone, tra lo svolgimento delle relazioni sociali quotidiane, l'identità individuale e collettiva e lo sviluppo economico del territorio (Sforzi 2005). Inoltre, (ii) non metteva a valore l'interdipendenza tra aree deboli e forti, cercando di sfruttare a fini pubblici e collettivi – ad esempio – i differenziali di prezzo esistenti tra il costo al metro quadro di abitazioni distanti solo qualche decina di chilometri. Infine, (iii) poneva la conservazione "immobile" e delegata alla regolazione statuale come unica alternativa ai fallimenti del mercato. Il nuovo paradigma, almeno potenzialmente, segna cruciali discontinuità per ognuna delle tre caratteristiche del modello pregresso: si

[10] Si veda http://www.eddyburg.it/2014/08/in-sardegna-avanza-il-deserto-rischio.html

rivolge ai cittadini e non ai turisti, segnalando l'urgenza di andare oltre lo sviluppo locale fondato sulle forme di turismo "classico", a favore di settori strategici e ad alto potenziale di innovazione sociale ed economica, come nuova agricoltura, politiche di welfare ed energie rinnovabili. In secondo luogo, questi "settori" per generare le loro potenzialità devono mettere a valore forme complesse di interdipendenza tra aree deboli e forti, interne ed esterne, tra i "vuoti silenziosi" delle aree interne e i "troppo pieni" di quelle centrali e vicine ai servizi. Le politiche pubbliche dovrebbero quindi accompagnare questa interdipendenza, senza reificare il concetto di politiche *place-based* ben oltre la sue intenzioni. I luoghi, infatti, non sono partizioni amministrative, geografiche o sociologiche: sono progetti di azione collettiva territorializzata (De Matteis e Governa 2005; Governa 2014) che articolano la complessità dell'organizzazione socio-spaziale dell'economia lungo le quattro dimensioni fondamentali dello sviluppo locale: luogo, territorio, scala e rete (Jessop, Brenner e Jones 2008). Per questa ragione, la scarsa interdipendenza tra strategia aree interne e strategia per le città costituisce un *vulnus* strategico della programmazione dei fondi strutturali 2014-2020. Infine, il nuovo paradigma richiede di uscire dal meccanicismo che vede nell'intervento dello Stato l'unica soluzione ai "fallimenti del mercato". Qui vale una precisazione: non si tratta di invocare forme di proprietà collettiva in sé e per sé, quanto di disegnare forme e diritti proprietari *per* il bene comune. Così, la proprietà collettiva della terra come il *Community Land Trust*: "(it) is not primarily concerned with common *ownership*. Rather, its concern is for *ownership for the common good*, which may or may not be combined with common ownership" (Swann *et alii* 1972, 1, corsivo aggiunto). Ad esempio, è chiaro che senza strumenti collettivi come le "associazioni fondiarie" è molto complesso affrontare il problema della parcellizzazione della proprietà fondiaria, che costituisce un formidabile ostacolo all'insediamento vocazionale delle "nuove popolazioni". Le associazioni fondiarie sono delle libere associazioni tra proprietari terrieri, dove il Comune si farebbe garante nei confronti dei vari proprietari per recuperare e utilizzare al meglio le proprietà oggi abbandonate o mal utilizzate, creando un'unica unità territoriale sufficientemente ampia da poter essere utilizzata[11].

In sintesi, quindi, il nuovo paradigma implicito nella strategia "aree interne" si basa su settori strategici e innovativi, regolati da regimi proprietari attenti ai beni comuni, e

[11] http://www.dislivelli.eu/blog/creare-un%E2%80%99associazione-fondiaria-si-puo.html

concepisce tali aree come luoghi di vita e oggetto di scelte vocazionali, attraverso la messa a valore dell'organizzazione socio-spaziale dell'economia, declinata in modo non riduzionistico come luogo, territorio, rete e scala.

5. Tre (non facili) esempi: politiche sociali, nuova agricoltura, energie rinnovabili

Per cogliere la rilevanza di interventi in "settori" strategici e innovativi *nelle* e *per* le aree interne è necessario un azzardo di immaginazione sociologica (e politica). Pensiamo, ad esempio all'innovazione dei modelli intervento a favore degli anziani – dal punto di vista organizzativo, tecnologico, della relazione tra soggetti pubblici e privati, delle forme di finanziamento, della promozione di strategie di solidarietà sostenibile – che valorizzino nel contempo il patrimonio edilizio delle aree montane/rurali. Qui un significativo caso di potenziale incontro tra i "vuoti silenziosi" delle aree interne e i "troppo pieni" delle città. Nel solo territorio piemontese, Uncem[12] ha stimato la presenza di quasi 10.000 immobili dismessi ma riutilizzabili, oltre a casi di recupero del patrimonio immobiliare delle "terre alte" già avviati. Oltre al recupero abitativo o collegato alla valorizzazione dei prodotti locali, è possibile immaginare anche investimenti di "rottura", radicalmente innovativi. Progetti, questi, che *richiedono* una forte interdipendenza tra aree urbane e aree interne. Si pensi, ad esempio, alla valorizzazione del patrimonio immobiliare degli anziani che vivono in città, spesso in case ormai sovradimensionate per le loro esigenze. La speculazione immobiliare sta già sfruttando questa situazione, attraverso il meccanismo della nuda proprietà. Negli ultimi anni, la vendita di appartamenti in nuda proprietà è aumentato di più del 20%, anche se in termini di stock la percentuale di compravendite ascrivibili alla nuda proprietà è solo l'1% del totale. Le poche ricerche in materia[13] mostrano che si tratta spesso di transazioni che gli anziani ritengono necessarie per far fronte agli ultimi anni di vita, segnati da pensioni troppo basse e da costi della vita (urbana) sempre più elevati. È possibile dirottare queste risorse e capitali immobilizzati verso nuove soluzioni *collettive* che contrastino il rischio di marginalità delle *persone* e dei *territori*? È possibile disegnare politiche pubbliche di *brokeraggio*, per far incontrare il vasto patrimonio edilizio alpino inutilizzato con l'enorme disponibilità di risorse immobilizzate nelle abitazioni situate nei

---

[12] http://www.uncem.it/

[13] http://www.repubblica.it/economia/2012/05/18/news/anziani_e_crisi_aumentano_del_12_la_vendita_di_case_in_nuda_prorpiet-35393449/

contesti urbani? É questa ad esempio la soluzione offerta dal "prestito ipotecario vitalizio"[14], che potrebbe dirottare le risorse immobilizzate nelle abitazioni verso la valorizzazione degli edifici localizzati all'interno del territorio alpino ancora abbandonati e lasciati privi di qualsiasi funzione, spesso anche in stato di degrado. Tale patrimonio edilizio inutilizzato può rappresentare un'occasione per pensare a nuovi utilizzi possibili (comunità residenziali per over 65) che rispondono ai reali bisogni delle comunità, alpine *e* urbane. Pezzi, dunque, di territorio che possono ritornare ad essere "luoghi" per la collettività e contribuire al processo di sviluppo dei territori alpini, nel contempo immaginando nuove politiche sociali e nuovi modelli di sviluppo "metro-montano".

La nuova agricoltura (Van der Ploeg 2008), poi, è un candidato "naturale" per lo sviluppo delle aree interne[15]: assunzioni che crescono, aziende che nascono, interesse dei giovani che aumenta. E poi nuove professioni legate al settore e strategie imprenditoriali che vanno oltre la produzione di cibo. Che rapporto tra la "nuova agricoltura" e lo sviluppo delle "aree interne"? I nuovi contadini e i montanari per scelta (Corrado *et alii*, 2014) possono rappresentare una parte importante delle "nuove popolazioni" per le aree interne. Popolazioni tipicamente urbane, come testimonia Corrado Dottori, felice e consapevole "vignaiolo che dissente" che, da ex bancario milanese, ora produce vino vero di *terroir* a Cupramontana: "Mi accorgo che all'inizio le nostre conoscenze cuprensi si limitano a persone che non sono di Cupra. Bergamo, Milano. Un senso ci sarà, mi dico" (2013, 57).

Sappiamo – da un'indagine svolta dalla Swg per la Coldiretti – che oggi i giovani in agricoltura sono in aumento e fra chi ha meno di trent'anni i laureati sono il 36,5%, mentre il 56% possiede un diploma di scuola media superiore. È certamente eccessivo e prematuro sostenere che "i giovani tornano a quella terra che negli anni '50 e '60 era stata abbandonata da milioni di contadini", ma tutti i dati segnalano che negli ultimi anni qualcosa di

---

[14] Si tratta di un istituto analogo all'*home equity loan* anglosassone, cioè il "mutuo inverso" grazie al quale chi possiede una casa può darla in garanzia alle banche e ottenerne un prestito. Rispetto alla vendita della nuda proprietà (il proprietario vende a un terzo la proprietà della casa e si riserva l'usufrutto, cioè il diritto di abitarci, sino alla propria morte; dopodiché l'acquirente ne otterrà il possesso), il prestito vitalizio ipotecario offrirebbe al mutuatario (si tratta infatti di un "mutuo inverso") il vantaggio di non perdere la proprietà dell'immobile e, quindi, di non impedire agli eredi di recuperare l'immobile dato in garanzia, lasciando a questi ultimi la scelta di rimborsare il credito della banca (capitale più interessi) estinguendo l'ipoteca iscritta sull'immobile all'atto della firma del prestito vitalizio (http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2014-07-09/il-prestito-vitalizio-ipotecario-cambia-volto-diventare-conveniente-proprietari--165236.shtml?uuid=ABzbFBZB).

[15] Il ruolo dell'agricoltura è più importante nelle aree interne centro-meridionali rispetto a quelle alpine (cfr. Presentazione di Paola Bertolini nell'ambito del seminario "Nuove strategie per la programmazione 2014-2020 della politica regionale: le aree interne", Roma 2012)

importante è accaduto. Sono più di 60.000 le imprese agricole guidate da chi ha meno di trent'anni. E per la prima volta dopo dieci anni, questi giovani agricoltori sono in aumento. Sono anche in netto aumento (dati Miur) gli allievi degli istituti agrari, mentre sono scesi quelli dei licei. L'agricoltura, poi, è l'unico settore in contro tendenza e fa segnare un aumento tendenziale del Pil, mentre calano industria, costruzioni e servizi.

Ciò che è importante sottolineare è che l'aumentata presenza dei giovani in agricoltura comporta anche un cambiamento nei modelli organizzativi, secondo il modello dell'impresa contadina à la Van der Ploeg (2008). Nella nuova impresa contadina nascono e si aggiungono nuove funzioni a quella primaria di produzione di alimenti e materie prime[16]. Tali nuove funzioni possono essere incorporate all'interno del prodotto agricolo o possono divenire esse stesse un prodotto con un proprio mercato diverso da quello del prodotto alimentare. Vini di qualità, i prodotti dell'agricoltura biologica o di allevamenti zootecnici che rispettano il benessere degli animali. Ma anche servizi ambientali, sociali o ricreativi svolti dalle aziende agricole (Di Iacovo 2013). Le aziende agricole possono costituire un cruciale *presidio* del territorio e contribuire all'offerta di servizi sociali, culturali e ambientali adeguati alla struttura policentrica delle aree interne. È chiaro come la diversificazione produttiva verso la qualità, il biologico, la filiera corta, l'agricoltura sociale e l'ambiente implichi anche un forte impegno verso la multifunzionalità, ovvero verso il presidio di quelle esternalità – non regolate dal mercato – che l'impresa contadina può difendere e valorizzare. In altri termini, le convenzioni di qualità (Barbera e Audifredi 2012) implicite nella diversificazione produttiva dell'impresa contadina richiedono anche un forte investimento verso la fornitura di beni comuni locali, che da solo il mercato non può supportare. Inoltre, la diversificazione produttiva e la multifunzionalità possono essere non la conseguenza dell'ingresso di giovani in agricoltura, ma la causa. Dove l'agricoltura è riuscita ad orientarsi verso soluzioni multifunzionali e integrarsi con altre attività economiche e la politica agricola si è orientata maggiormente allo sviluppo rurale, il processo di ringiovanimento può realizzarsi anche in presenza di limitazioni fisiche, tipiche delle aree interne (cfr. Agriregionieuropa, anno 1, numero 2, 2005: www.agriregionieuropa.it).

---

[16] Il concetto di agricoltura multifunzionale venne introdotto nel 1992 durante l'Earth Summit di Rio de Janeiro come quell'agricoltura che oltre ad assolvere alla propria funzione primaria, cioè la produzione di beni alimentari (*commodities*), è in grado di offrire servizi (*non-commodities*) utili alla collettività.

Infine, le energie rinnovabili. Le aree interne rappresentano una grande occasione per mettere a tema una strategia innovativa basata sull'individuazione delle specifiche Vocazioni Energetiche dei Territori (VET), come definite da Matteo Puttilli (2012). La transizione da un sistema socio-economico fondato su fonti non rinnovabili a un sistema fondato su Fonti di Energia Rinnovabili (FER) richiede di ripensare alla radice il modo di estrazione, produzione e consumo delle risorse ambientali. Una netta differenza tra FER e fonti fossili è il rapporto con il territorio. Infatti, l'utilizzo delle fonti fossili prevede un sistema energetico organizzato su filiere molto lunghe, in cui la produzione è centralizzata mentre l'estrazione è localizzata generalmente a grande distanza dai luoghi di produzione e consumo. Anche le fasi di trasporto e di lavorazione del prodotto seguono logiche localizzative di convenienza economica. Un modello energetico simile, pertanto, concepisce il territorio quasi esclusivamente come un "contenitore indifferenziato" di energie, i cui impatti ambientali si ripercuotono su un piano globale. Le FER, invece, presentano una diversa organizzazione territoriale, derivante dalla loro più marcata diffusione spaziale, che consente un utilizzo decentralizzato delle risorse sia nelle fasi di approvvigionamento e di produzione sia in quelle di distribuzione e consumo dell'energia. Così mentre i sistemi fondati sulle fonti fossili rendono pressoché impossibile un coinvolgimento attivo del tessuto socio-economico e istituzionale del territorio, le FER consentono di dare vita a forme di organizzazione in cui gli attori locali assumono un ruolo determinante. Per mettere in atto efficaci azioni di sfruttamento e gestione delle risorse locali, però, i soggetti presenti nei territori devono dar vita a forme di collaborazione che mettano a sistema le loro risorse materiali e conoscitive. Anche in questo caso l'autogoverno degli attori locali è una modalità di regolazione che dipende dalla disponibilità di risorse sfruttabili ma soprattutto dalla capacità del territorio di appropriarsi di tali risorse. Anche qui, del resto, emerge bene il problema dell'inutile separazione tra città e aree interne: (i) energie rinnovabili in aree interne integrate anche ai sistemi urbani, oppure no? Inoltre, (ii) esiste una contraddizione tra quanto emerge nelle aree interne (autosufficienza, rinnovabili come strumento di accumulazione originaria di capitale da investire in servizi) e SEN (strategia energetica nazionale) che ritorna all'accentramento e alle fossili.

Conclusioni

Se nel paradigma pregresso le aree interne si sono scontrate con i limiti della "modernizzazione produttivistica" e del "turismo di massa", oggi le aree interne vanno salvate *anche* da sé stesse. Per questo è importante contrastare la mitologia che avvolge le narrazioni dei piccolo borghi: è più probabile trovare formaggio di qualità in città che in molti paesi delle aree interne, i cui bar preparano spesso sciatti "toast" con le sottilette comprate al "discount". Frequentemente – anche se non sempre – le aree interne sono bloccate in trappole della marginalità, attivate dal conservatorismo delle popolazioni locali. La cooperazione e l'azione collettiva sono ostacolate da forme di individualismo proprietario che bloccano l'elaborazione di mete comuni: il privatismo (De Leonardis 1996; 1997) non è solo una caratteristica delle società urbane.

Dal punto di vista delle *policy*, la strategie per le aree interne deve assumere i tratti delle "politiche di brokeraggio", tra risorse altrimenti non connesse, sfere istituzionali separate, livelli di scala diversi e reti distinte. Il tutto all'insegna della valorizzazione dei beni comuni e dell'interdipendenza tra aree "deboli" e "forti". Come sottolineato, inoltre, le "nuove popolazioni" rappresentano una componente cruciale per lo sviluppo delle aree interne: giovani agricoltori, anziani per i quali la vita in città diventa sempre meno sostenibile, lavoratori autonomi, green jobs. Si tratta di popolazioni non soggette al vincolo della stagionalità, che potremo definire – riadattando il termine *city users* usato da Martinotti (1993) per gli utilizzatori degli spazi urbani – come *rural users* (Meloni, 2006). Si tratta non solo di turisti alla ricerca di legami comunitari (e altro) ma anche di "cittadini temporanei", residenti part-time o "definitivi" (Cersosimo, 2012) che possono costituire una risposta al problema dello spopolamento. La rilevanza delle "nuove popolazioni" ha tre conseguenze principali: (i) lo sviluppo nelle aree marginali può essere veicolato da nuovi residenti o da comunità di passaggio (ad es. eco-turisti, movimenti ambientalisti) che intrecciano con la popolazione autoctona legami affettivi, culturali e di scambio economico. Perché si producano nuovi "atti territorializzanti" e nuovo valore territoriale è necessario che i nuovi residenti intreccino rapporti di scambio con la popolazione autoctona, che dispone delle risorse locali e dei saperi sedimentati nel luoghi. E' (ii) quindi importante promuovere azioni collettive e di *governance* dei beni comuni che vadano oltre la semplice mobilitazione individualistica; ed (iii) è necessario che la collettività organizzata su base territoriale riesca a stabilire nuove interdipendenze tra montagna e pianura (aree deboli e aree forti, tra "pieni" urbani e "vuoti" delle aree marginali, tra le risorse locali e il più ampio contesto

nazionale ed internazionale), mettendo a valore le reti lunghe a cui afferiscono le nuove popolazioni insediate.

Da ciò discende che la valorizzazione delle risorse locali è complementare e secondaria alle costruzione di "comunità di vita", alla messa in atto di un sistema di *collective governance* del territorio e di una immagine strategica e condivisa per lo sviluppo locale. L'accezione *collective governance* rimanda a un controllo diffuso, aperto a interessi, progettualità e risorse eterogenee. Si tratta di una concezione *eterarchica* del potere (Stark 2009) applicabile anche ai territori intesi come organizzazioni sociali complesse e abitate da una molteplicità di attori che *giudicano* in base a criteri di rilevanza diversi. La *collective governance* o eterarchia è quindi una forma organizzativa che giustifica la propria azione in base a diversi principi o metriche di creazione del valore. Principi che, diversamente dalla gerarchia, non sono tra loro ordinabili su una scala "più importante" – "meno importante". Una società locale eterarchica, in cui convivono più metriche del valore, è quindi una società che valorizza l'ambiguità, non che la annulla. Una maggiore ambiguità, funzione del confronto tra più metriche del valore, può favorire la nascita e l'azione di *leader politici* eterarchici, leader cioè capaci di creare *nuove sintesi* a partire dall'ambiguità generata dalla compresenza di più metriche del valore. Imprenditori politici di questo tipo dovrebbero legittimare la propria azione o visione del mondo sottoponendosi a "rendicontazioni" non gerarchiche, deliberative, in cui i diversi ordini del valore si confrontano all'insegna dell'incommensurabilità reciproca. Anche per queste ragioni, la Strategia per le Aree Interne rappresenta un'opportunità per tutto il Paese e non solo per chi vive "lontano dai servizi".

Bibliografia

Arrighetti A., Seravalli, G. (1999), *Istituzioni intermedie e sviluppo locale*, Roma, Donzelli

Barbera, F. e Audifredi, S. (2012), "In Pursuit of Quality. The Institutional Change of Wine Production Market in Piedmont", *Sociologia Ruralis*, 52, 3: 311-331.

Bevilacqua, P. (2012), Precedenti storici e caratteristiche del declino delle aree interne, Roma, Palazzo Rospigliosi, seminario *Nuove strategie per la programmazione 2014-2020 della politica regionale: le aree interne*

Barca, F. (2014), *Relazione di apertura*, Scuola Estiva di Sviluppo Locale "Sebastiano Brusco", Seneghe (OR), 22 settembre

Cersosimo D. (2012) Tracce di futuro, Roma, Donzelli

Corrado, F. De Matteis, G. e Di Gioia, A. (a cura di) (2014), *Nuovi montanari. Abitare le Alpi nel XXI secolo*, Milano, Angeli

Davis, J.E. (2007), *The Diverse World of Community Land Trusts in Starting a Community Land Trust: Organizational and Operational Choices*, Burlington Associates

Davis, J.E., (2010), *Origins and Evolution of the Community Land Trust in the United States*, in "The CLT Reader", Burlington

de Leonardis, O., (1996), I welfare mix. Privatismo e sfera pubblica, in «Stato e Mercato», n.46, pp. 52 – 75.

de Leonardis, O. (1997), Declino della sfera pubblica e privatismo, in "Rassegna Italiana di Sociologia", n.2, pp. 169 – 193.

De Matteis G., Governa F. (2005): "Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità: il modello SLoT", Milano, Franco Angeli.

Di Iacovo, F. (2013): "Agricoltura sociale: scienza, pratica, rete, politica e innovazione", in Solidea – lavoro, mutualità, beni comuni, anno 3 n.3, speciale Agricoltura Sociale

Dottori, C. (2013), *Non è il vino dell'enologo*, Roma, Derive e approdi

Ferrera, M. (1998), *Le trappole del welfare*, Bologna, Il Mulino.

Governa, F. (2014), *Tra geografia e politiche. Ripensare lo sviluppo locale*, Roma, Donzelli.

Jessop, B., Brenner, M., Jones, N. (2008) *Theorizing Sociospatial Relations*, Environment and Planning D: Society and Space, 26, pp. 389- 401

Kuhn, T.S. (2009), *La struttura delle rivoluzioni scientifiche*, Torino, Einaudi.

Lanzalaco, L. (2009), Innovare le istituzioni: percorsi di sviluppo sostenibili, in P. Messina (a cura di), *Innovazione e sostenibilità. Modelli locali di sviluppo al bivio*, Padova, Cleup

Martinotti, G. (1993), *Metropoli. La nuova morfologia sociale della città*, Bologna, Il Mulino

Mattei, U. (2011), *Beni comuni. Un Manifesto*, Bari, Laterza.

Mattei, U. (2014), *Senza proprietà non c'è libertà*, Bari, Laterza.

Meloni, B. (2006), *Lo sviluppo rurale*, Cagliari, Cuec.

Nessi, C. (2013), *Terra, casa e proprietà collettiva. Il caso dei community land trust*, Tesi di Laurea, Università degli Studi di Torino.

Ploeg J.D. van der, (2008), *I nuovi contadini. Le campagne e le risposte alla globalizzazione*, Donzelli, Roma.

Poggi, A., Bobbio, L., Carrozza, C., Corsini, A., Imarisio, F. (2010), *Scenari per la riforma della cooperazione intercomunale in Piemonte,* Regione Piemonte, Osservatorio sulla riforma amministrativa.
http://www.regione.piemonte.it/oss_riforma/dwd/rap_intercom.pdf

Puttilli, M. (2012), Sostenibilità territoriale e fonti rinnovabili. Un modello interpretativo, Rivista Geografica Italiana, 29, pp. 291-316.

Sforzi, F. (2005), *Dal distretto industriale allo sviluppo locale*, lezione inaugurale, Incontri pratesi sullo sviluppo locale, dattiloscritto

Stark, D. (2009), *The Sense of Dissonance: Accounts of Worth in Economic Life*, Princeton University Press: Princeton, NJ.

Swann, R. S., Gottshanlk, S.; Hansh, E. S. e Webster, E. (1972). *The Community Land Trust – A Guide to a New Model for Land Tenure in America,* Center for Community Economic Development, 1972