

Le aree interne dell'Italia: una strategia di sviluppo economico***

INTRODUZIONE

Una parte maggioritaria del territorio italiano è caratterizzata dalla aggregazione dei cittadini in centri minori, anche assai piccoli, spesso con limitata accessibilità a servizi essenziali. La “specificità” e separatezza di questo modo di vita è colta definendo questi territori “aree interne”, interne rispetto alle aree (per lo più pianeggianti) dei grandi e medi centri urbani e alle loro reti di collegamento. Si tratta di aree caratterizzate da importanti risorse ambientali (foreste, aree protette, produzioni agricole e agro-alimentari) e culturali (beni archeologici, abbazie, piccoli musei, centri di mestiere) fortemente diversificate, come risultato di aspetti naturali originali e di lunghi e diversi processi di antropizzazione.

Una parte consistente delle aree interne ha subito dagli anni Cinquanta un rilevante processo di *marginalizzazione*. Esso si è manifestato, innanzitutto, attraverso intensi fenomeni di de-antropizzazione: a) riduzione sotto la soglia critica e invecchiamento della popolazione; b) riduzione dell'occupazione e del grado di utilizzo del capitale territoriale. Esso si è manifestato anche nella progressiva riduzione quantitativa e qualitativa dell'offerta locale di servizi pubblici, privati e collettivi, dei servizi, cioè, che definiscono la qualità della cittadinanza.

Il Dipartimento delle Politiche di Sviluppo e Coesione sta lavorando alla stesura di una strategia nazionale per lo sviluppo delle “Aree interne” del Paese¹.

* Componente Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici, Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, Coordinatrice Comitato Tecnico Aree Interne

** Componente Unità di Verifica degli Investimenti Pubblici, Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica

*** I contenuti e le opinioni espresse in questo contributo sono attribuibili solo ed esclusivamente agli autori

¹ Il lavoro è il risultato delle attività di un Comitato Tecnico composto da Banca d'Italia, Istat,

Il rilancio di queste aree sta già avvenendo ma a macchia di leopardo. Affinché divenga un fattore di sviluppo del Paese occorre dargli impulso. La programmazione dei Fondi comunitari pre-allocati per il 2014-2020 (Fondo europeo di sviluppo regionale, Fondo sociale di sviluppo, Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale, Fondo europeo per la pesca) – d'ora in poi semplicemente Fondi comunitari – offre l'opportunità di costruire una strategia che, muovendo da azioni private e pubbliche già in corso e unendosi a politiche nazionali, dia loro forza, efficacia e visione, con traguardo al 2020 e oltre. Senza distinzioni di Nord e di Sud. Ma con fortissima attenzione ai singoli contesti territoriali.

Disegnare un progetto per le aree interne del paese può consentire di raggiungere assieme tre distinti ma interconnessi obiettivi generali: mettere in sicurezza il territorio; promuovere la diversità naturale e culturale e concorrere a una nuova stagione di sviluppo.

La scelta di investire su una strategia nazionale per le Aree Interne è avvenuta nell'ambito del dibattito che, a livello Comunitario, si è sviluppato sulla Coesione Territoriale e sulla promozione di questo obiettivo. Il trattato di Lisbona, adottato nel 2009, fa infatti della coesione territoriale un obiettivo dell'Unione Europea e riconosce il carattere fortemente diversificato dei diversi territori che la compongono. Gli obiettivi chiave della coesione territoriale sono la promozione di uno sviluppo più equilibrato, di una maggiore solidarietà tra territori e di un accesso equilibrato dei cittadini ai servizi di base².

Questa scelta è collegata anche alle analisi in corso presso l'OCSE – su impulso del Parlamento Europeo e della Commissione Europea – sulle conseguenze in termini di miglior performance di crescita economica e di coesione territoriale, di soluzioni di *governance* che investano sul miglior funzionamento possibile dei legami tra città e campagna (il cosiddetto progetto RURBAN).

LE AREE INTERNE DELL'ITALIA E I PRINCIPALI TREND

L'individuazione delle Aree Interne del Paese parte da una lettura policentrica del territorio italiano, cioè un territorio caratterizzato da una rete di comuni o aggregazioni di comuni (*centri di offerta di servizi*) attorno ai quali gravitano aree caratterizzate da diversi livelli di perifericità spaziale.

Ministero della Salute, Ministero dell'Istruzione, Ministero dei Trasporti e delle Infrastrutture, Università e Ricerca, Ministero per le Politiche Agricole Alimentari e Forestali, Inea e Ismea.

² S. LUCATELLI, P. SALEZ, *La dimensione territoriale nel prossimo periodo di programmazione*, in «Agriregione Europa», anno 8, numero 31, dicembre 2012.

Il “Centro di offerta di servizi” viene individuato come quel comune o aggregato di comuni confinanti, in grado di offrire simultaneamente tutta l’offerta scolastica secondaria³, almeno un ospedale sede di DEA di I livello⁴ e almeno una stazione ferroviaria di categoria Silver⁵. L’introduzione del servizio ferroviario, assieme a due servizi essenziali quali l’istruzione e la salute, si spiega con il valore che la mobilità ferroviaria ha rivestito in questo Paese, nell’ottica del pieno rispetto del diritto alla cittadinanza. Si reputa pertanto fondante la presenza di una stazione ferroviaria di qualità media nella rete dei Centri di offerta di servizi.

All’individuazione dei Centri⁶ fa seguito la classificazione dei restanti comuni in quattro fasce: aree di cintura; aree intermedie; aree periferiche e aree ultra periferiche. Essa è stata ottenuta sulla base di un indicatore di accessibilità calcolato in termini di minuti di percorrenza rispetto al polo più prossimo. Le fasce sono calcolate usando i terzili della distribuzione della distanza in minuti dal polo prossimo, pari a circa 20 e 40 minuti. È stata poi inserita una terza fascia, oltre 75 minuti, pari al 95-esimo percentile, per individuare i territori ultra periferici⁷.

³ Ovvero almeno una scuola per le tre tipologie considerate: Licei (classico, scientifico), Istituti tecnici e professionali e altre tipologie.

⁴ L’ospedale sede DEA di I livello rappresenta un’aggregazione funzionale di unità operative che, oltre alle prestazioni fornite dal Pronto Soccorso, garantisce le funzioni di osservazione, breve degenza e di rianimazione e realizza interventi diagnostico-terapeutici di medicina generale, chirurgia generale, ortopedia e traumatologia, terapia intensiva di cardiologia. Inoltre assicura le prestazioni di laboratorio di analisi chimico-cliniche e microbiologiche, di diagnostica per immagini, e trasfusionali.

⁵ RFI classifica le stazioni in: PLATINUM (13 grandi impianti): in questa classe rientrano le stazioni caratterizzate da una frequentazione superiore ai 6.000 viaggiatori medi/giorno e un alto numero di treni medi/giorno con elevata incidenza di treni di qualità; GOLD (103 impianti medio-grandi): sono compresi gli impianti medio-grandi che presentano una frequentazione abbastanza alta, con una offerta trasportistica significativa sia locale che di qualità; SILVER (impianti medio-piccoli), sono inclusi tutti gli altri impianti medio-piccoli con una frequentazione media per servizi metropolitani-regionali e di lunga percorrenza inferiore a quella delle GOLD; BRONZE (impianti piccoli con bassa frequentazione). Sono inclusi in questa categoria impianti piccoli con una bassa frequentazione che svolgono servizi regionali.

⁶ Sono stati apportati alcuni correttivi al metodo descritto che hanno riguardato i comuni capoluogo di provincia non selezionati sulla base della presenza dei tre servizi. In particolare, sono stati forzatamente inclusi tra i poli: Agrigento, Andria, Aosta, Barletta, Bolzano, Lecce, Matera, Nuoro, Oristano, Trani, Trento e Verbania. I comuni capoluogo della Sardegna, Olbia-Tempio, Ogliastra, Medio Campidano e Carbonia-Iglesias, non sono state incluse perché nel frattempo abolite mediante referendum regionale e a seguito dell’approvazione da parte del consiglio regionale della Sardegna della legge sul riordino delle Province sarde.

⁷ Per maggiori dettagli metodologici si rimanda a “Le aree interne: di quale territori parliamo? Nota esplicativa sul metodo di classificazione delle aree” scaricabile dal sito delle Aree Interne al seguente indirizzo:

http://www.dps.tesoro.it/Aree_interne/doc/Nota_per_cento20Territorializzazione_per_cen-

L'ipotesi portante della metodologia adottata è quella che identifica in prima istanza la natura di Area Interna nella "lontananza" dai servizi essenziali. In questa accezione, Area Interna non è necessariamente sinonimo di "area debole". Il grado di perifericità individua piuttosto una caratteristica delle aree che peraltro si riferisce esclusivamente agli aspetti considerati (servizi scolastici, sanitari e di trasporto ferroviario). Solo attraverso l'esame delle caratteristiche e della dinamica della struttura demografica e socio-economica delle aree individuate si può avere una lettura completa dei diversi percorsi di sviluppo territoriale.

Le Aree interne così individuate, risultanti dalla somma tra aree intermedie, aree periferiche e aree ultra-periferiche, rappresentano il 53 per cento circa dei comuni italiani (4.261) cui fa capo il 23 per cento della popolazione italiana secondo l'ultimo censimento, pari a oltre 13,540 abitanti, residente in una porzione del territorio che supera il 60 per cento.

Per quanto riguarda i principali trend demografici, negli ultimi quarant'anni la popolazione italiana è aumentata di circa il 10 per cento⁸; questo andamento è la sintesi di tendenze molto diverse nelle diverse tipologie di territorio: mentre i poli intercomunali, i comuni di cintura ma anche i comuni intermedi hanno fatto registrare un aumento della popolazione anche doppio o triplo rispetto al valore medio nazionale, la popolazione è diminuita nei Poli, nei comuni periferici e ultra-periferici. In particolare, le aree periferiche e ultra-periferiche hanno fatto registrare tassi negativi di crescita della popolazione già dai primi anni '70.

Negli stessi anni, si è registrato un costante aumento sul totale della popolazione della quota della popolazione anziana (65 anni e più), che è quasi raddoppiata tra il 1971 e il 2011. Il fenomeno dell'invecchiamento ha interessato sia i Centri che le Aree Interne, ma è soprattutto nelle aree periferiche e ultra-periferiche, e in particolare del Centro Nord, che si registrano le percentuali più elevate. Gli effetti di queste dinamiche sono stati solo in parte "mitigati" dall'intensificarsi degli stranieri residenti in tutto il Paese la cui presenza negli ultimi dieci anni si è quasi triplicata tanto nei Centri quanto nelle Aree Interne.

Le trasformazioni demografiche illustrate hanno determinato un allentamento del presidio della popolazione sul territorio, e un cambiamento

to20AI_03 per cento20marzo_2013.pdf. Una trattazione completa del metodo corredata di analisi è inoltre in corso di pubblicazione sui Materiali Uval.

⁸ I dati demografici di seguito illustrati sono desunti dai censimenti della popolazione che vanno dal 1971 al 2011.

nell'uso del suolo e della sua destinazione, in particolare nelle aree interne, con conseguente aumento di fenomeni quali la perdita di una tutela attiva del territorio e l'aumento del livello del rischio idrogeologico. Negli ultimi trent'anni si è registrata, nelle aree interne e in quelle di cintura, una forte tendenza alla diminuzione della superficie agricola utilizzata (SAU)⁹. Si nota tuttavia una tenuta nelle aree ad agricoltura intensiva delle zone agricole dei Centri (Pianura Padana) e in contesti in cui sono presenti sistemi agricoli di qualità tanto nei Centri quanto nelle Aree Interne. Alla riduzione del territorio destinato a uso agricolo è corrisposto negli anni un aumento della superficie coperta da foreste.

Coerentemente con le caratteristiche fisiche delle aree interne, la loro struttura economica¹⁰ si caratterizza per una forte specializzazione¹¹ nel settore primario. In particolare, osserviamo che mentre nei Centri la percentuale di comuni specializzati nel primo settore è pari al 43 per cento, essa sale al 73 per cento nel caso dei comuni delle Aree interne. In tale ambito, le realtà regionali presentano tuttavia una certa variabilità: si osserva infatti una tendenza delle regioni del Sud Italia a una specializzazione agricola più diffusa della media rispetto a quelle del Centro-Nord.

⁹ I dati sulla SAU sono desunti dai censimenti dell'agricoltura che vanno dal 1982 al 2010.

¹⁰ Attualmente non esiste una fonte statistica in grado di mettere a confronto in maniera coerente i macro settori agricolo, manifatturiero e dei servizi. I dati dell'archivio ASIA come anche quelli relativi al Censimento dell'Industria rilevano informazioni limitatamente ai settori manifatturiero e servizi. Si è dunque scelto di utilizzare i dati di fonte Infocamere per il 2012 che si riferiscono alle imprese per settore, e che, rispetto ad altre fonti, oltre a essere più recenti, ci consentono di rappresentare simultaneamente settore manifatturiero, dei servizi e settore primario. Trattandosi di dati su iscrizioni e cancellazioni delle imprese alle Camere di Commercio, questi dati possono risentire dell'effetto di ritardi nelle comunicazioni in particolare delle cessazioni, tuttavia, possiamo ipotizzare che questo effetto sia diffuso in maniera omogenea nel territorio, e dunque non produca distorsioni significative nei risultati. Un'altra debolezza che si può attribuire ai dati utilizzati è che gli indici di specializzazione sono costruiti sulla base della numerosità delle imprese e non degli addetti in esse impiegati, tuttavia dal confronto con gli indici di specializzazione manifatturiera calcolati sui dati degli addetti alle UL di fonte ASIA non risultano differenze nelle tendenze riscontrate usando i dati Infocamere. I dati sulla specializzazione settoriale sono frutto di elaborazioni da parte di IFEL-ANCI.

¹¹ L'indice di specializzazione economica di un comune è calcolato considerando l'incidenza delle imprese attive in un determinato settore economico rapportata al totale delle imprese attive nel comune. Se tale rapporto risulta maggiore dello steso rapporto calcolato a livello nazionale, un comune può essere definito "specializzato" in quel dato settore. Da un punto di vista analitico si è proceduto al calcolo, per ciascun comune, degli indici di specializzazione dei tre settori (primario, secondario e terziario). A ciascun comune poi è stata attribuita la specializzazione economica corrispondente al massimo valore degli indici osservato. I dati si riferiscono a elaborazioni effettuate su dati Infocamere 2012.

LE CARATTERISTICHE PORTANTI DELLA STRATEGIA NAZIONALE
PER LE AREE INTERNE

Attraverso l'operazione di mappatura e di analisi svolta dal Comitato Tecnico Aree Interne, si è voluto innanzitutto ricostruire uno spazio interpretativo. Le Aree Interne sono un tema rilevante per le questioni territoriali del Paese, per le potenzialità e i fattori di crescita sottoutilizzati (oltretutto per il loro valore storico e identitario) – ma anche per il ruolo che una migliore gestione del territorio può garantire, in termini di prevenzione dei rischi e maggiore sicurezza di tutti i cittadini.

La strategia sarà pertanto importante per recuperare il nesso tra aree interne e il resto del percorso nazionale – partendo dalla natura policentrica del nostro Paese – oltre che per ricollocare al centro del dibattito Aree e Comunità distanti dal core del dibattito nazionale.

Attraverso adeguate politiche pubbliche in favore delle Aree Interne si intende raggiungere i seguenti obiettivi:

- riduzione dei costi sociali;
- aumento dell'occupazione e del reddito;
- adeguamento della cittadinanza.

Per quanto riguarda i costi sociali, il dissesto idrogeologico è tema di enorme rilevanza, ma ve ne sono altri ugualmente importanti come la perdita di diversità biologica, il degrado dei paesaggi umani, la perdita di conoscenza delle tradizioni e dei saperi locali. In secondo luogo, si possono descrivere le Aree interne italiane in termini di capitale territoriale non utilizzato. Ci sono molte differenze nel grado di non utilizzo del capitale territoriale nei diversi sistemi locali delle Aree interne italiane, ma il non utilizzo resta un carattere che le accomuna. Il terzo livello di descrizione e il disagio sociale legato al razionamento – crescente in assenza di una specifica politica di contenimento – dei servizi di base che identificano nella società contemporanea “la cittadinanza”.

Analizzate in termini di “potenziale di sviluppo economico”, le Aree interne dell'Italia mostrano tutto il loro rilievo da una prospettiva nazionale. Porre l'attenzione sulla grande estensione – in termini di popolazione e spazio – delle Aree interne rende immediatamente evidente quanto sia consistente il potenziale di sviluppo che esse oggi esprimono e quanto sia quindi importante il contributo che esse possono dare a stabilizzare la traiettoria di sviluppo economico nazionale. Lasciare inutilizzato un capitale territoriale così vasto, eterogeneo e specifico è irrazionale da un punto di vista economico – anche considerando che l'Italia dispone di una forza lavoro in eccesso che potrebbe partecipare alla ri-attivazione del capitale locale.

Partendo dal riconoscimento della diversità delle Aree Interne, la Strategia Aree Interne intende perseguire un intervento di policy caratterizzato da una doppia anima: ricollocare le Aree Interne a priorità strategica che deve impegnare allo stesso modo il Paese, le Regioni, i Comuni e più in generale gli Enti Locali e i tutti i soggetti protagonisti a livello territoriale; costruire una rete di Progetti sul territorio facendo leva su alcuni ambiti prioritari di intervento e sulla costruzione di meccanismi di collegamento con la politica ordinaria. Ciò che caratterizza la strategia di sviluppo economico in corso di definizione in favore delle Aree Interne è l'attenzione alle precondizioni dello sviluppo locale e l'affiancamento – accanto ai progetti d'Area della Strategia – di una serie di interventi e impegni sul piano dell'offerta dei servizi di base alla persona.

LA CITTADINANZA E LE PRE-CONDIZIONI ALLO SVILUPPO

Se nelle aree interne non sono soddisfatti i servizi “essenziali” di cittadinanza, in queste aree non si può vivere. Se una quota importante della popolazione ha difficoltà ad accedere a scuole in cui i livelli di apprendimento e la qualità degli insegnanti sia equivalente a quella garantita nei maggiori centri urbani, a ospedali capaci di garantire i servizi sanitari essenziali (pronto-soccorso; emergenze; punti parto; trasfusioni) e ad adeguati sistemi di mobilità interna ed esterna si pone da un lato una questione di costituzionalità e di diritto alla cittadinanza piena; dall'altra si entra in un circolo vizioso di marginalità per cui all'emorragia demografica, segue un processo di continua rarefazione dei servizi stessi, precludendo l'utilità di un qualsiasi intervento di sviluppo.

Il tema della cittadinanza è condizione necessaria alla prospettiva di sviluppo – se in queste aree non sono garantiti i servizi di base, se non se ne monitorano i livelli essenziali e la qualità dell'offerta, è inutile investire in strategie di sviluppo e progettualità. Due quindi le questioni essenziali in termini di strategia:

- la necessità di assicurarsi che per ciascuna filiera dell'offerta dei diversi servizi essenziali sia garantito un monitoraggio della rete dei servizi, delle diverse soluzioni individuate per garantirne l'offerta, delle modalità di accesso e della qualità dei servizi stessi (misurandone i risultati) e soprattutto degli esiti che queste diverse soluzioni garantiscono sui cittadini (ad esempio una maggiore competenza degli studenti di queste aree);
- che siano individuate le necessarie soluzioni di ribilanciamento (ad esempio la distribuzione dei plessi nelle diverse aree) e di incentivo a operare

in queste aree (ad esempio un premio speciale per frenare la mobilità dei professori) – anche ricorrendo, quando necessario, a soluzioni innovative per l’offerta dei servizi stessi (come l’utilizzo di strutture fisiche alternative per l’offerta dei servizi sanitari; la telemedicina; le biblioteche itineranti e servizi di bus sharing alla domanda).

GLI AMBITI DI INTERVENTO

Perché la strategia Aree Interne possa tradursi in interventi capaci di innescare processi di sviluppo ci si deve chiedere in cosa consiste la “Domanda” su cui puntare. “Da dove verrà la domanda in grado di generare i processi di sviluppo desiderati?”. I bacini di questa domanda vanno ricercati nella “diversità” insita nelle caratteristiche delle Aree Interne, e nei processi di differenziazione in corso nelle tendenze dei consumatori.

Ciascuna Area Interna offre una diversità di qualche tipo: di stile vita, di aria, di alimentazione, di relazioni umane, di natura. Siamo in una fase nella quale c’è una forte domanda di specificità secondo la vecchia teoria dei consumi di Lancaster secondo la quale con l’aumentare della prosperità, gli individui chiedono sempre più non “il” pomodoro ma “quel tipo di pomodoro”. Lo stesso vale per ogni bene di consumo. Un certo numero di ragioni sta facendo sì che le preferenze stiano tornando a essere molto diversificate, anche se non viviamo in una fase di prosperità. Quando consumiamo, vogliamo anche capire dove è stato prodotto ciò che consumiamo, qual è il simbolismo associato al prodotto, se è stato sfruttato lavoro minorile nel produrlo, se il prodotto ha viaggiato per moltissimi chilometri consumando, dunque, energia e risorse.

L’intervento per innescare processi di sviluppo nelle Aree Interne va focalizzato dunque su tali “specificità”, su fattori latenti di sviluppo e su ambiti di intervento di grande rilevanza, legati anche (ma non solo) alle consistenti potenzialità di risorse nascoste che esistono in queste aree. Punti focali su cui concentrare gli sforzi in modo da ottenere risultati visibili e misurabili, in tempi non eccessivamente lunghi, grazie a uno sforzo congiunto di risorse umane disponibili e di fondi.

La doppia anima della strategia Aree Interne – che punta alla valorizzazione delle risorse esistenti nelle aree in un’ottica di sviluppo, concorrendo allo stesso tempo anche a un obiettivo di sostenibilità e di tutela del territorio – fa sì che i punti focali siano alcuni, e non altri (auto-selezione): tutela del territorio e comunità locali; valorizzazione delle risorse naturali, culturali e

del turismo sostenibile; sistemi agro-alimentari e sviluppo locale; risparmio energetico e filiere locali di energia rinnovabile; saper fare e artigianato.

BIBLIOGRAFIA

ANCI Atlante dei Piccoli Comuni – diversi anni.

GOLINI A., MUSSINO A., SAVIOLI M. (2000): *Il malessere demografico in Italia*, Il Mulino, Bologna.

DPS (2013): Forum Aree Interne, *Conclusione del Ministro Barca*, Rieti 11, 12 Marzo.

DPS(2012): Forum Aree Interne, Comitato Tecnico Aree Interne, *Le aree interne: di quale territori parliamo? Nota esplicativa sul metodo di classificazione delle aree*, disponibile sul sito DPS.

LUCATELLI S., DE MATTEIS P. (2011): *Rural-Urban Partnership for Sustainable Development*, in “*Effective Instruments Supporting Territorial development*”, Conference of Warsaw, 24-25 October.

LUCATELLI S., PETA E.A. (2010): *Ruralità e perifericità: analisi territoriale dei servizi alla persona in Calabria*, Materiali UVAL, Roma.

LUCATELLI S., SAVASTANO M., COCCIA M. (2006): *Servizi socio-sanitari nell'Umbria rurale*, Materiali UVAL, Roma.

LUCATELLI S., SALEZ P. (2012): *La dimensione territoriale nel prossimo periodo di programmazione*, in «*Agriregionieuropa*», Dicembre.

Seminario *Nuove strategie per la programmazione 2014-2020 della politica regionale: le aree interne*, Roma 15 Dicembre 2012, Conclusioni congiunte dei Ministri Renato Balduzzi, Fabrizio Barca, Mario Catania, Elsa Fornero, Francesco Profumo.

