



associazione **Alessandro Bartola**
studi e ricerche di economia e politica agraria

agriregionieuropa

Anno 9, Numero 34

Settembre 2013

La montagna e le aree interne: introduzione al tema

Roberto Cagliero, Alessandro Corsi

 **Istituto Nazionale di Economia Agraria**

Aree interne e aree di montagna sono temi di marcata rilevanza e, da anni, al centro di ampie e approfondite riflessioni, sia in termini teorici e definitivi, sia in termini di *policy*. L'avvicinarsi del nuovo periodo di programmazione 2014-20 ha, tuttavia, dato nuovo e maggiore vigore al dibattito, ma anche alle criticità che da sempre lo accompagnano.

In particolare, oggi, le proposte in merito a una possibile strategia nazionale di sviluppo delle aree interne e le novità della prossima Pac (e della futura politica regionale europea) ripropongono l'importanza di questi territori. Il ruolo di queste aree, del resto, è evidente: le interne interessano circa il 60% del territorio nazionale; le montane ne occupano oltre il 50% (Dematteis, in questo numero). Tuttavia, sia in sede di analisi sia in sede di intervento, restano aperte diverse questioni, delle quali almeno tre di marcata importanza in questo periodo di disegno di strategie e programmi.

Quali territori?

Anche alla luce di un ampio paniere di lavori di ricerca, permane una certa difficoltà nel definire le aree montane e quelle interne. La lettura si è spesso incentrata su una rappresentazione di carattere non urbano, dove la marginalità in senso ampio e il carattere policentrico sono stati gli elementi di maggiore importanza. Tuttavia, le due tipologie di area non possono essere confuse o sovrapposte **(1)**, anche e soprattutto in virtù delle dimensioni che portano alla loro stessa descrizione. Un approccio più socioeconomico, dove centrale risulta la lontananza dai servizi essenziali, caratterizza le aree interne (Lucatelli, 2013), mentre una descrizione di tipo più morfologico e fisico, da cui derivi lo svantaggio, quelle montane. In questo senso, risulta, allora, centrale fare chiarezza su cosa si intenda quando si fa riferimento a questi territori, poiché una lettura confusa potrebbe portare a scelte non trasparenti e non efficaci nel disegno delle politiche. Questo appare ancora più rilevante nel caso di interventi di tipo *place based*, dove la corretta determinazione dei luoghi è una condizione fondamentale (Mantino, in questo numero). Il concetto stesso di aree interne resta, poi, sostanzialmente in continua evoluzione e si deve fare riferimento più a un metodo che non a una reale definizione; al tempo stesso, le descrizioni della montagna risultano variegata **(2)**, spesso anche parziali, e non consentono una accurata osservazione di territori così complessi (Perosino, 2012). Guardando alla montagna italiana, esistono aree significativamente diverse per caratteri morfologici, ambientali, economici e sociali e, quindi, con problemi e eventuali soluzioni diversi; basti pensare alle differenze tra le montagne del Nord e del Sud o tra comuni fortemente turistici e aree più propriamente rurali (Cesaro e Marongiu,

2013).

Diversi sono allora i contributi indirizzati a fare chiarezza nelle descrizioni e nelle definizioni di tali aree e nelle derivanti zonizzazioni, anche per fini di intervento pubblico, come nel caso delle indennità compensative dello sviluppo rurale (Storti, in questo numero).

Quali tendenze?

Negli ultimi quaranta anni, la popolazione nelle aree interne ha segnato un certo incremento, ma accompagnato da un peggioramento del fenomeno dell'invecchiamento, specie nelle zone più periferiche. Queste modifiche nel tessuto demografico hanno spesso comportato un aggravarsi della fragilità dei territori sotto diversi punti di vista. In particolare, si osserva un marcato cambiamento nell'uso del suolo, caratterizzato da una forte contrazione della Sau e da una espansione delle foreste, con la necessità di ripensare il controllo e la tutela del territorio (Lucatelli e Carlucci, in questo numero). Le aree interne sono spesso caratterizzate da sistemi locali non specializzati, ma il settore primario resta in generale la componente economica più rilevante e in molti casi con una importante caratterizzazione.

Le aree montane mostrano percorsi simili. L'andamento demografico negli ultimi dieci anni conferma una leggera crescita, ma questa tendenza è differente tra le diverse montagne italiane: la presenza di sistemi locali più forti e specializzati rappresenta un fattore di tenuta importante e a volte anche di attrazione (Mantino, in questo numero). In montagna il ruolo delle attività rurali, e di quelle agricole, rimane di elevata importanza sia in termini economici che ambientali (Cagliero e Trione, 2008); ma si deve anche evidenziare una marcata riduzione delle attività agricole, con una contrazione nel numero delle aziende che, negli ultimi 10 anni, sfiora il -40% (contro -33% della collina e -25% della pianura) e una contrazione della superficie totale attorno al -20%, rendendo evidenti i problemi di gestione del territorio (Arzeni e Pecci, 2012).

In sintesi, le aree interne e quelle montane continuano a segnalare, specie nell'attuale crisi, una difficoltà socioeconomica, e soprattutto demografica, specialmente dove il tessuto economico appare meno competitivo e specializzato e dove i servizi pubblici essenziali sono meno presenti. Inoltre, le attività agricole, da sempre caratterizzanti e rilevanti, mostrano una contrazione significativa. Tuttavia, si leggono anche elementi positivi, che segnano, per alcuni contesti, tendenze positive e una ripresa, grazie a strategie di valorizzazione di attività e specificità territoriali (prodotti tipici, allevamento, agricoltura biologica, turismo rurale ecc.) (Omizzolo e Streifeneder, 2011).

Quali interventi?

Il panorama, e la storia, degli interventi pubblici rivolti alle aree montane e a quelle interne risulta ampio e variegato, caratterizzato da ben note criticità e da una evoluzione segnata da una mancanza di continuità, ma anche da esperienze positive, dalle quali trarre insegnamento. L'insieme degli interventi ha comunque, nonostante i problemi, supportato il mantenimento di un certo tessuto economico, specialmente agricolo e agroalimentare, e in diversi casi si sono osservati anche spazi di buona politica (Lucatelli e Carlucci, in questo numero). Le più recenti politiche, specie su input comunitario, hanno incentrato gli sforzi su due concetti principali - l'intersettorialità e la territorializzazione - e lungo tre approcci: area vasta, aree sub-regionali, finalità territoriali. Ma forse il punto centrale, soprattutto nell'attuale periodo di crisi, non è la ricerca di motivazioni o filosofie di azione, che sembrano ormai evidenti e forse condivise, ma il come fare (Mantino, in questo numero).

Oggi sul banco delle proposte assumono particolare rilievo almeno due interventi: la strategia nazionale per le aree interne e la programmazione dello sviluppo rurale, attraverso i suoi diversi meccanismi e con particolare attenzione a eventuali sub-programmi e alle linee di attivazione dei partenariati locali (il cosiddetto *Community-Led Local Development*).

La sfida è quella di fare funzionare al meglio questi strumenti e di renderli integrati fra loro e con tutti

gli altri interventi e meccanismi che agiscono, a volte anche in modo spontaneo, sul territorio, comprese le politiche ordinarie rivolte, ad esempio, alla scuola e alla sanità. In questo senso, grande attenzione va rivolta ai territori e alla loro capacità di esprimersi e attivarsi, e anche di ri-combinare strumenti e risorse (Aimone e Bottazzi, in questo numero), soprattutto per incontrare le esigenze specifiche dei luoghi e per rendere integrati, o almeno integrabili, i diversi strumenti. In termini concreti, l'ottica è di contrastare, o almeno limitare, i rischi di azioni troppo macchinose e poco chiare, ma soprattutto poco efficaci.

Questo numero di *Agriregionieuropa* vuole dare un quadro del dibattito su questi temi. In particolare, la concezione stessa, nonché le definizioni operative di area montana e di area interna sono oggetto dei contributi di Dematteis, Storti, Baldini e Lupatelli. Diversi lavori affrontano l'evoluzione delle aree interne e montane, sia dal punto di vista strutturale (Arzeni e Sotte, Lucatelli e Carlucci) sia rispetto a esperienze di sviluppo locale e settoriale (Brun e Mosso, Gaudiano Gianoni e Manzoni). Infine le politiche per le aree interne e la montagna, a livello europeo, nazionale, e di singole regioni, ma anche sotto l'aspetto della *governance*, sono esaminate da Mantino, Lucatelli e Carlucci, Borsotto e Rota, Aimone e Bottazzi, Romano Marandola e Cesaro. L'obiettivo del Tema di questo numero è quindi sottolineare l'attenzione sulle le aree interne e per quelle montane, superando le fiammate di attenzione di ogni inizio di programmazione e offrendo una continuità nelle riflessioni e negli interventi.

Note

(1) Dal punto di vista socioeconomico resta evidente come le aree interne possano ricomprendere diverse tipologie di aree montane, ma certamente si tratta di due insiemi diversi (Mantino, 2013).

(2) Quella statistica dell'Istat del 1958; quella legale, definita dalla legge n. 991/1952 e successivamente da norme comunitarie, a partire dalla direttiva 75/268/Cee fino al vigente regolamento CE n. 1698/2005; quella amministrativa, introdotta dalla legge n. 1102/1971, che istituiva le comunità montane; quella più socioeconomica proposta dal Censis nel 2003.

Riferimenti bibliografici

- Arzeni A., Pecci F. (2012), L'agricoltura che cambia: il sesto Censimento tra passato e futuro, *Agriregionieuropa* Anno 8, Numero 31, Dicembre 2012
- Cagliero R., Trione S. (2008), Più sostegno all'agricoltura di montagna in un approccio integrato, *Agriregionieuropa* Anno 4, Numero 15, Dicembre 2008
- Cesaro L., Morongiu S. (2013), L'agricoltura di montagna svantaggio o risorsa?, *Rrn Magazine*, Numero 6, aprile 2013
- Lucatelli S. (2013), Verso un progetto per le aree interne, *Rrn magazine*, Numero 6, aprile 2013
- Mantino F. (2013), La montagna e le aree interne tra passato e futuro. Una sfida per le politiche 2014-2020, *Rrn Magazine*, Numero 6, aprile 2013
- Omizzolo A., Streifeneder T. (2011), Lo sviluppo territoriale nelle regioni montane italiane dal 1990 ad oggi, *Agriregionieuropa* Anno 7, Numero 27, Dicembre 2011
- Perosino M. (2012), L'evoluzione dell'agricoltura piemontese di montagna attraverso quattro censimenti, Mario Perosino, in *Agriregionieuropa* Anno 8, Numero 31, Dicembre 2012