

SCUOLA ESTIVA DI SVILUPPO LOCALE
“SEBASTIANO BRUSCO”

UNDICESIMA EDIZIONE

Intervento **Fiorenzo Ferlino** (IRES Piemonte)
Titolo: *“Aree Interne: evoluzione del quadro delle policies”*

SBOBINATURA DEL 13.07.2017

Sessione 1, Mattina.
PROGETTI PILOTA PER LE AREE INTERNE:
UNA LETTURA DI LUNGO PERIODO

Fiorenzo Ferlino:

Mi presento. Sono dirigente di ricerca dell’IRES, l’Istituto di ricerche economiche e sociali del Piemonte. Son qui perché mi interesso di aree interne e perché molti dei nomi citati da Benedetto Meloni, sono stati miei professori, Guido Martinotti, Angelo Pichierri, Giuseppe Dematteis, Anna Anfossi, Arnaldo Bagnasco. Ecco, vi mostrerò delle slide che si interrogano su un’unica questione, la domanda è: quali e quante strategie sono state fatte in quei territori che oggi chiamiamo Aree interne? Le Aree interne sono infatti un’ultima denominazione di una serie di strategie di sviluppo fatte su questi territori. Trovate gran parte delle cose che dirò nel libro curato da Benedetto Meloni per Rosenberg & Sellier sulle ‘Aree interne e progetti d’area’.

Le strategie sulle aree interne in Italia cominciano con la Repubblica per un motivo semplice, perché nella carta Costituzionale, l’art.44 dice: la legge dispone provvedimenti a favore delle zone montane. Quindi nel dopoguerra occorre rispondere a questo principio costituzionale. Tenete conto che è un principio un po’ particolare dato che l’Italia insieme alla Svizzera sono le uniche che hanno la ‘montagna’ in Costituzione. Le altre nazioni europee hanno un approccio settoriale e hanno legiferato sulla montagna a partire dai problemi di riequilibrio e di aree svantaggiate: ma non c’è l’hanno in Costituzione. Per noi interessarci di montagna era, e resta un obbligo costituzionale.

La legge 991 del '52, risponde a questa questione. Badate bene che i provvedimenti a favore dei territori montani si dispiegano in una serie di agevolazioni che ruotano intorno alla istituzione, prevista dalla 991, di una Commissione censuaria centrale che a sua volta raccoglie suggerimenti dalle Commissioni periferiche provinciali, che decidono quali sono i Comuni montani. Sarebbe facile: i comuni montani sono nei territori montani. Ma la legge dice che sono classificati come territori montani anche i comuni danneggiati da eventi bellici o che presentino condizioni economiche agrarie simili ai territori montani. Siamo italiani: barocchi e poco “cartesiani”. Per cui rientrano anche comuni assolutamente non montani. E su tutti (montani e non montani) si applicano i benefici previsti dalla legge.

Art. 44 della Costituzione

Al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali, la legge impone obblighi e vincoli alla proprietà terriera privata, fissa limiti alla sua estensione secondo le regioni e le zone agrarie, promuove ed impone la bonifica delle terre, la trasformazione del latifondo e la ricostituzione delle unità produttive; aiuta la piccola e la media proprietà. La legge dispone provvedimenti a favore delle zone montane.

Non fu una strategia sulla montagna ma in qualche modo una ‘grande politica’ direi di sì; una politica che rimase valida fino agli anni '70 e che continua dato che lo Stato, per mandato costituzionale, ha sempre messo becco sulle aree, adesso chiamate Aree interne.

Quali erano i benefici che concedeva la legge?

- Facilità alla concessione di mutui agrari (attraverso anticipazioni concesse agli istituti esercenti il credito agrario che concedono mutui a soggetti economici operanti nei territori montani)

- l'accesso alle agevolazioni e ai sussidi previsti per i terreni sottoposti a vincolo idro-geologico, - maggiori contributi per le opere di miglioramento fondiario (attraverso l'applicazione di soglie in genere più elevate nel calcolo dei contributi massimi ammissibili).

Tenete conto che questa politica di “facilitazione” nei comuni definiti dalla Commissione censuaria è andata avanti fino al 1992. Nel 1973 ai comuni compresi nell'elenco dei territori montani, compilato dalla Commissione censuaria centrale, verrà concessa una riduzione considerevole dell'imposta locale sui redditi dominicale e agrario (art.9 del DPR 601/73). Nel 1992, a seguito del Decreto legislativo n.504 del 1992 (art.7), ai territori agricoli rientranti nelle aree montane o aree di collina classificate come depresse (ai sensi dell'articolo 15 della legge 27 dicembre 1977, n.984) sarà concessa l'esenzione (per un certo periodo) dal pagamento dell'imposta comunale sugli immobili (ICI).

Ecco qui aprirsi la seconda fase delle politiche sulle aree interne: la fase dell'espansione territoriale attraverso il concetto di Area depressa. La seconda strategia è quella sulle Aree depresse.

Le Aree depresse nascono fin dal 1950, sono le aree del Mezzogiorno d'Italia (legge 10 agosto 1950, n. 646, “Istituzione della cassa per opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia meridionale, Cassa per il Mezzogiorno”) cioè il Molise, Abruzzo, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sardegna, Sicilia. Ma non solo. La legge delimita come Aree depresse anche le province di Latina e Frosinone, l'Isola d'Elba, l'Isola del Giglio e Capraia, il comprensorio di Ascoli Piceno e alcuni comuni della provincia di Roma e Rieti.

A esse vanno aggiunte le aree montane (della legge 991/1952).

Ma anche la collina depressa contenuta nella legge n.454 del 2 giugno 1961 (“Piano verde” o “Piano quinquennale per lo sviluppo dell'agricoltura”) che oltre a prevedere una serie di misure per lo sviluppo agricolo, prevede sussidi per le opere da eseguire “in aziende di collina ricadenti in territori a rilevante depressione economica, da delimitare con decreto del Ministro per l'agricoltura e per le foreste”. In applicazione dell'articolo 8 di questa legge, il decreto ministeriale del 7 novembre 1961 delimiterà i terreni di collina a rilevante depressione economica, estendendo così il concetto di territorio svantaggiato a contesti “altri” rispetto a quelli montani.

Infine la L. n. 984 del 1977 (nota come "legge quadrifoglio") riconfermerà i benefici economici dati alla montagna ed estenderà gli stessi all'intera collina (non solo quella depressa) prevedendo nell'articolo 15 l'individuazione delle aree di montagna e di collina su cui concentrare interventi specifici di valorizzazione.

Muore quindi il concetto di Area depressa nel 1977: se tutti sono depressi nessuno è depresso.

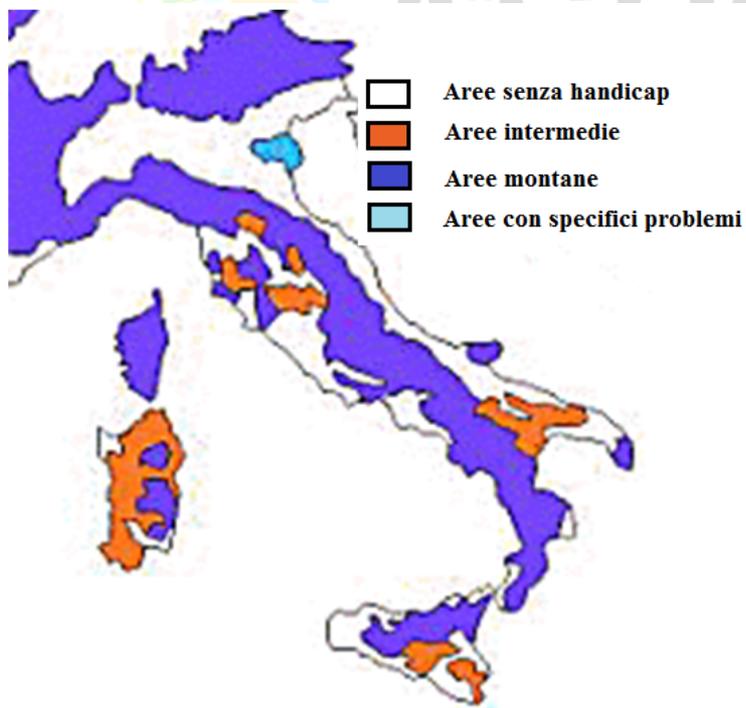
La terza strategia delle aree interne nasce nel 1975. E' la strategia europea. Si ha un cambio di prospettiva legislativa con la Direttiva n.75/268/CEE del 28 aprile (“Direttiva del Consiglio sull'agricoltura di montagna e di talune zone svantaggiate”) e decisioni successive (regolamento CE 1257/99 e regolamento 1698/05).

Nel '75 la Direttiva 268 definisce le Aree svantaggiate (Less Favoured Areas), quelli che sono gli aspetti delle aree svantaggiate. Un concetto che ritroviamo tutt'ora e che non parte dal territorio, come si fa con l'art. 44 della Costituzione. Si parte da una politica diversa: l'azione della Comunità europea per i territori di montagna ha un'origine eminentemente settoriale. Nell'articolo 3, comma 1 della direttiva si afferma che le “zone agricole svantaggiate comprendono [sia] zone di montagna, ..., [sia] altre zone in cui non sono assicurati il mantenimento di un livello minimo di popolazione o la conservazione dell'ambiente naturale”: sono identificate con ‘zone intermedie’ (art.19 del CE 1257/99) e ‘zone caratterizzate da svantaggi specifici’ (art.20).

Sono quindi le ‘zone agricole’ svantaggiate che comprendono, proprio perché svantaggiate, parte della montagna, le zone intermedie e le zone caratterizzate da svantaggi specifici, emerge la classificazione che troviamo ora nei vari Programmi di sviluppo rurali regionali e nella programmazione nazionale.

In questo contesto la peculiarità piemontese (poi adottata anche da molte altre regioni) fu quella di definire (art. 2 della legge r. 51/1975) in modo univoco e corretto (cartesiano, data l'influenza francese...) i territori di montagna, collina, collina depressa e pianura, attraverso sia il rispetto delle norme nazionali in vigore, sia adottando le definizioni ISTAT, là dove le norme non arrivavano: “Ai fini della presente legge sono considerate zone di montagna quelle definite come tali dalla Legge 25-7-1952, n. 991 e successive modificazioni; zone di collina depressa quelle così classificate dai decreti ministeriali 7-11-1961 e 23-3-1963; zone di collina e zone di pianura le restanti, secondo la classificazione ISTAT del mese di agosto 1958.

Lo Stato adotterà le indicazioni comunitarie con qualche mese di ritardo rispetto alla Regione Piemonte (legge n.352 del 10 maggio del 1976, “Attuazione della Direttiva comunitaria



sull'agricoltura di montagna e di talune zone svantaggiate”)

concedendo alle Regioni la possibilità di formulare modifiche (da proporre al Ministero dell'Agricoltura) circa i limiti delle zone comprese nell'elenco della Direttiva 75/268/CEE.

Ai sensi della legge i comuni classificati montani su cui ricadono le politiche di sostegno verso i territori svantaggiati restano quelli definiti ai sensi della legge 1102/1971 (che a sua volta si rifà alla legge 991/1952), mentre l'individuazione delle altre aree svantaggiate non montane è demandata all'intervento regionale.

Lo Stato quindi continua una sua politica autonoma sulla montagna cambiando di nuovo paradigma all'esordio degli anni settanta: non si parlerà più di aree depresse bensì di comunità della montagna. La Legge 3 dicembre 1971, n. 1102, Nuove norme per lo sviluppo della montagna', introduce una strategia nuova che interroga le popolazioni e la loro partecipazione allo sviluppo attraverso il consolidamento delle comunità locali. Nell' arti 1, che definisce le

finalita', si afferma che: "le disposizioni della presente legge sono rivolte a promuovere, in attuazione degli articoli 44, ultimo comma, e 129 della Costituzione, la valorizzazione delle zone montane favorendo la partecipazione delle popolazioni, attraverso le Comunità montane, alla predisposizione e alla attuazione dei programmi di sviluppo e dei piani territoriali dei rispettivi comprensori montani ai fini di una politica generale di riequilibrio economico e sociale nel quadro delle indicazioni del programma economico nazionale e dei programmi regionali.". Saranno le Regioni a ripartire in Comunità montane (CM) il territorio montano individuato dallo Stato per mezzo della L991 del 1952.

Questo avverrà fino al 1990. Nel 1990 per effetto della legge n. 142 "Ordinamento delle autonomie locali" viene infatti abrogato l'articolo 1 della legge 991/1952 (che istituiva le Commissioni censuarie per l'aggiornamento della lista dei comuni di montagna), senza sostituirlo. Si produce una "cristallizzazione" della montagna legale statale che interrompe l'intervento dello Stato sulla montagna e lo delega, de facto, alle Regioni. Nello stesso tempo si concede alle Regioni, con la stessa legge, l'inclusione nelle CM "di quei comuni confinanti [...] che siano parte integrante del sistema geografico e socio-economico della Comunità". Si crea così una differenziazione della montagna legale dalla montagna amministrativa delle Comunità montane. Ogni Regione definisce le sue CM che si estenderanno anche a comuni non-montani se inseriti nel contesto socioeconomico.

Nel 2000 le CM divengono Unioni di Comuni. Le CM da 'associazioni di comuni' (L. 1102) divengono enti locali con propria autonomia statutaria (L. 142 del 1990) e quindi unioni di comuni, con la 265/99, e la successiva legge n°267/2000 "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali" (TUEL).

Le primissime Aree interne (sono così denominate) nascono con il Piano triennale di intervento del Mezzogiorno del 1979-81. In questo Piano viene dato un ruolo di rilievo (appunto) al 'Progetto Aree interne': "La condizione di Area Interna, già controversa sotto l'aspetto della definizione empirica, nel piano triennale viene evidenziata attraverso una combinazione lineare di quattro parametri: a) grado di industrializzazione; b) livello di occupazione; c) movimento migratorio; d) reddito pro-capite." (Cusimano, Li Donni, 1989, p.319). Diciamo che sono le proto-Aree interne di quanto poi sarà definito con la Strategia Nazionale delle Aree interne.

Col nuovo millennio cambia ancora il paradigma dell'azione politica: finisce l'epoca degli interventi contro la marginalità e ci si muove in modo congruente alla "teoria dello sviluppo locale", che vede lo sviluppo come esito di un'azione collettiva territorializzata.

Le Aree interne fanno tesoro della storia, qui schematicamente tracciata, e attraverso la SNAI si esprime e si costruisce un sistema concettuale che utilizza molti degli strumenti e della governance auspicata dalla teoria dello sviluppo locale: l'assioma è che è inutile intervenire là dove è esente un'azione collettiva territorializzata. E' una politica territorializzata (place-based) che interessa la gran parte della penisola e delle isole: "Le Aree Interne rappresentano una parte ampia 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...Intervenire in modo deciso è un impegno politico, a un tempo doveroso e sfidante. Richiede visione d'insieme, azione coordinata, mobilitazione di "comunità"...E richiede attenzione al fatto che da queste aree vengono beni necessari per tutti noi: acqua, aria buona, cibo, paesaggi, cultura."¹

¹ 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,

La SNAI è una idea forte, intende essere un contributo importante al rilancio economico e sociale dell'Italia che rimette al centro dell'impegno, pubblico e privato, lo sviluppo le "Aree interne" del Paese, cioè di quella "vasta e maggioritaria parte del territorio nazionale non pianeggiante, fortemente policentrica, con diffuso declino della superficie coltivata e spesso affetta da particolare calo o invecchiamento demografico. 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 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." (SNAI). Con l'Accordo di programma si definiscono le risorse economiche della strategia che punta sul rapporto Programmazione comunitaria, Stato e Regioni.

Qualche osservazione finale.

1. Quello di Area interna resta un concetto precipuamente italiano (non europeo) in quanto soltanto in Italia esiste una coincidenza stretta tra l'entroterra marginale montano e le 'aree interne', in contrapposizione alle aree costiere e di pianura, più sviluppate e con insediamento urbano diffuso. A scala continentale (e mondiale) le cose vanno diversamente: le aree interne (le Inner areas) non sono aree montane instabili e a rischio idrogeologico quanto, il più delle volte, aree interstiziali al policentrismo urbano, situate quindi su 'cratoni' continentali fortemente stabili dal punto di vista geologico, che definiscono tavolati e pianure a alta produttività agricola (e industriale) e a scarso rischio idrogeologico. E' il caso, ad esempio, di gran parte del territorio del 'pentagono europeo', il "core" dello sviluppo continentale a più alto reddito pro-capite racchiuso entro i vertici di Londra, Parigi, Milano, Monaco e Amburgo.
2. Resta inoltre ancora da armonizzare la SNAI con i progetti di sviluppo dei Gruppi di azione locale (i GAL) che attraverso i Piani di azione locale gestiscono politiche di sviluppo, spesso in aree interne. La questione è interessante: la politica place-based della SNAI è in parte contenuta nella politica agricola per quanto attiene i Piani di azione locale. I GAL esprimono un'azione territorializzata molto simile alla metodologia della SNAI ma a regia comunitaria e regionale. La SNAI, a regia più statale, può quindi costituire (ha costituito) un elemento di conflitto con la vasta politica agricola regionale, in quanto ne enfatizza una parte minoritaria (quella dell'azione locale), che i grandi apparati di intermediazione dei fondi europei (Regioni, Associazioni di categoria, Sindacati, ecc.), in particolare del Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale, mal digeriscono.
3. L'ultima criticità è data dall'incertezza dell'azione stessa della SNAI, che appare una strategia troppo connessa alle politiche d'intervento governativo: promossa dal governo Monti è stata poi trascurata, se non contrastata, dai successivi governi per essere di nuovo riscoperta in tempi recenti. Una politica che quindi ha prodotto ritardi, ristrutturazioni e destrutturazioni del Dipartimento delle Politiche di Sviluppo e Coesione del Ministero dello Sviluppo Economico, che a loro volta hanno indebolito le capacità e potenzialità originarie della strategia.

Cosa vedo da osservatore esterno? Vedo che manca, nonostante l'eroismo di chi porta avanti la strategia, un politica stabile e continua. La SNAI era partita con il governo Monti, Fabrizio Barca

era ministro, e le politiche place-based si poggiavano su due grandi pilastri: la strategia delle aree interne per le aree periferiche, la strategia dell'agenda urbana e del piano città. Questa strategia i governi successivi l'hanno indebolita, costantemente. Che fare? Tenete conto che lo stesso Monti aveva delle contraddizioni in seno perché Monti crea una strategia, e ci mette anche dei quattrini, e nello stesso tempo distrugge le Comunità montane buttando il “bambino” (quelle funzionanti e attive) con l’”acqua sporca”, senza selezionale. Si è così costretti a rilanciare le Unioni (governo Renzi con la legge Delrio) ma su una base istituzionale estremamente debole. Bastava semplicemente dargli più funzioni e alimentarne l’azione di sviluppo locale. Invece si è preferito chiudere il fondo sulla montagna.

Cosa emerge? Le cose che sono state dette sono interessanti. Io credo che la questione centrale delle Aree interne sia l'ambiente. Nelle aree interne tutto ruota intorno all'ambiente. L'abbiamo sentito declinare in agricoltura, pastorizia, ecc, ma non basta (come ci informa l'analisi di Francesco Mantino). La montagna resta debole se le politiche non agiscono verso una sua crescente specializzazione funzionale con la città. Mi spiego meglio. Cosa vuol dire la specializzazione funzionale complementare alla città? E' semplice: la montagna possiede una risorsa vitale per gli urbanizzati, l'ambiente. Oggi lo sviluppo di queste aree sta avvenendo. É latente, ancora non da cifre di rilievo ma da osservatore attento posso dirvi che esiste un nuovo turismo in Piemonte che non va a cercare i distretti turistici tradizionali (anche se i numeri sono ancora elevatissimi dei distretti turistici tradizionali), va a cercare il turismo di nicchia nelle aree interne. E sta crescendo. Stiamo facendo delle indagini sul turismo outdoor: cresce anno dopo anno in maniera piuttosto esponenziale, ma siamo all'inizio della curva. L'altra cosa, che è emersa, é quella delle trasformazioni energetiche. La montagna sta passando da energia solo idroelettrica a energia anche da biomassa. Per cui la questione ambientale diventa centrale e è una questione legata alla città, che usa i servizi ecosistemici della montagna. Un'altra cosa che sta emergendo in tal senso, ed é emersa pure oggi, sono i servizi per il benessere. Anch'essi complementari non solo in fase turistica, di ricerca del verde, ecc ecc. ma soprattutto per gli anziani. Il benessere degli anziani è già una realtà e si concretizza nelle innumerevoli case di riposo che stanno crescendo in bassa montagna e in collina. Insomma, il due sistemi, montano e urbano, sono e diverranno sempre di più inscindibili. Su questo occorre ancora riflette.