

RIVITALIZZARE LE AREE INTERNE: IL CASO DELLA BASILICATA

Maria Assunta D'Oronzio¹, Carmela De Vivo², Domenica Ricciardi³

SOMMARIO

Le aree rurali e le aree interne sono oggetto di attenzione politica da diversi anni, sia per le problematiche di tali territori, dallo spopolamento al depauperamento, sia per le potenzialità che le stesse offrono in termini turistici ed ambientali. L'Accordo di Partenariato siglato nel 2014 ha inteso predisporre la Strategia per le aree interne (SNAI) quale strumento per individuare azioni, concordate con le amministrazioni comunali italiane, che possano dare risposte ad esigenze precipue dei territori. Le aree interne, oltre alle risorse dei Fondi Strutturali e di Investimento Europei (FSIE), possono usufruire dell'ulteriore finanziamento di 291,18 milioni di euro, stabilito dalle Leggi di stabilità (dal 2014 al 2018), per servizi scolastici, sanitari e infrastrutturali deboli.

Ad oggi, sono ancora poche le aree interne con una strategia approvata, ma sono state realizzate numerose azioni di scouting e di animazione finalizzate a individuare un percorso di sviluppo dei territori sia in tema di servizi e che di attività produttive.

Obiettivo del paper è l'analisi delle dinamiche positive che si sono create, a volte anche in maniera spontanea, nella Montagna Materana e nel Mercure Alto Sinni Val Sarmento, le prime due aree selezionate dalla Basilicata quale territori interni dove attuare gli interventi previsti della SNAI, e delle interconnessioni in essere tra la strategia di questo territorio e le altre iniziative di sviluppo, anche turistiche ed ambientali, realizzate o in corso di realizzazione in Basilicata.

¹ Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria - Centro di ricerca Politiche e Bioeconomia, via Verrastro 10, 85100, Potenza, massunta.doronzio@crea.gov.it (corresponding author)

² Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria - Centro di ricerca Politiche e Bioeconomia, via Verrastro 10, 85100, Potenza, carmela.devivo@crea.gov.it

³ Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria - Centro di ricerca Politiche e Bioeconomia, via Verrastro 10, 85100, Potenza, domenica.ricciardi@crea.gov.it

1. Introduzione

I territori rurali italiani e in particolare le “aree interne” hanno accolto la sfida lanciata dalla Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI) per la programmazione 2014-2020, che tiene conto delle specificità di queste articolazioni territoriali e del contributo che da esse può provenire in termini di crescita e qualità della vita per le persone che vi risiedono (*Documento di economia e finanza 2014. Sezione III – Programma nazionale di riforma*, deliberato dal consiglio dei Ministri l’8 aprile 2014). La SNAI, di seguito citata come Aree Interne, è un’opportunità di sviluppo per il grande e spesso sottostimato potenziale racchiuso da questa “parte molto ampia del Paese, assai diversificata al proprio interno, distante dai grandi centri di agglomerazione e di servizio e con traiettorie di crescita instabili e di risorse che spesso mancano alle altre aree, rugosa, con problemi demografici ma la tempo stesso fortemente policentrica e con elevato potenziale di attrazione” (Seminario Nuove strategie per la programmazione 2014-2020 della politica regionale: le aree interne. Roma, 15 dicembre 2012). L’intervento Aree Interne è volto a rompere i vincoli di isolamento in cui si trovano numerosi comuni, per ricollocarli al centro della ripresa economica del paese; si tratta, dunque, di un riconoscimento delle differenze tra i sistemi locali nella loro varietà e complessità (Carlucci, Lucatelli, Dps, 2013) che permette alle comunità locali di declinare e trasformare, prima in strategia d’area e poi in progetto, la varietà e la complessità di capitale sociale e territoriale che le caratterizza, facendo leva sui soggetti innovatori che in alcuni casi già operano nelle Aree Interne, spesso in isolamento dalla società e dall’economia locale, ma collegati a reti commerciali, di valori e di competenze, sovra-territoriali (Lucatelli, Agriregionieuropa 2016). Il territorio rappresenta per le aree interne non solo un luogo fisico, di vita (spazio vissuto e percepito), di ricezione passiva di prestazioni pubbliche (l’appartenenza ad un determinato territorio permette di beneficiare di alcune compensazioni) ma, in quanto tale, diventa oggetto di intervento (Zumpano Accademia Georgofili, 2017). L’approccio seguito nelle aree interne è “place-based” con l’impegno congiunto del Comitato Nazionale Aree Interne, composto da tutti i Ministeri coinvolti dalla Strategia⁴ e rafforzato da parte di Invitalia attraverso il reclutamento di dieci esperti-progettisti, delle amministrazioni regionali e delle Province autonome. A quest’ultime il compito di candidare i comuni con un maggiore declino demografico e/o importanti problemi di tenuta del suolo, proposte di perimetrazione poi condivise con i propri comuni. In queste aree gli interventi sono realizzati attraverso due tipi di azioni congiunte:

- l’adeguamento della qualità/quantità dell’offerta dei servizi essenziali tra cui in particolare quelli sanitari, dell’istruzione e della formazione professionale e i servizi alla mobilità;
- progetti territoriali di natura integrata che riutilizzano il capitale territoriale e riguardano almeno due dei seguenti settori: la valorizzazione delle risorse naturali, culturali e il turismo sostenibile; il sostegno ai sistemi agro-alimentari e alle iniziative di sviluppo locale; il risparmio energetico e le filiere locali di energia rinnovabile; il saper fare e l’artigiano.

Sui territori Aree Interne non si applicano né ricette dall’alto né auto-determinazione dal basso o comunitarismo, ma un’interazione di apporti sul merito delle questioni territoriali, considerate nella loro particolarità (Barca, 2012). L’approccio “place-based” è fondamentale per la riuscita della strategia aree interne, in quanto favorisce le amministrazioni locali per una migliore conoscenza e capacità di lettura delle risorse e dei potenziali del proprio territorio, e l’uso di questa conoscenza nel programmare e progettare interventi (Natali, Agriregionieuropa 2016).

Al 31 gennaio 2018, su settantadue aree interne selezionate, trentasei hanno approvato una “Bozza di Strategia” e in diciannove aree si è chiuso il percorso di co-progettazione con l’approvazione della “Strategia d’area”. Per sette aree interne è stata avviata, con la firma dell’Accordo di Programma Quadro, la fase attuativa della Strategia d’area. Ma a fronte di questi risultati, raggiunti in particolare nel 2017, sembrano

⁴ Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali, Ministero dell’Economia e delle Finanze, Ministero dei Beni e delle attività culturali e del turismo, Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Ministero della Salute, Dipartimento Affari Regionali, le Autonomie e lo Sport, ANCI - IFEL, CREA POLITICHE BIOECONOMIA, ISMEA, ISFOL, UPI.

permanere alcune difficoltà, sia sui territori, che sulle risposte che le istituzioni nazionali e regionali sono in grado di dare ai bisogni e ai desideri racchiusi nella strategia o in un altro documento ancora in fieri.

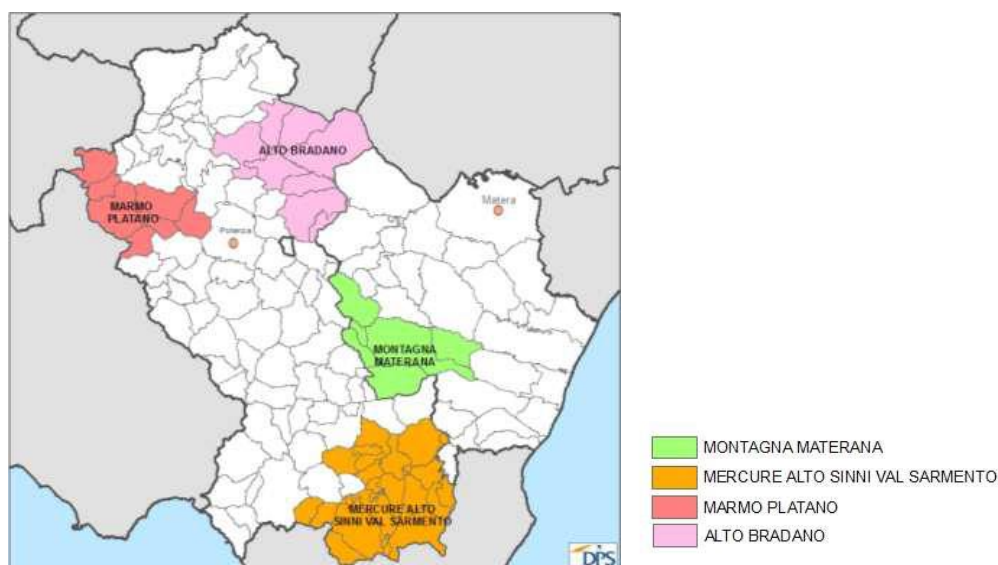
Il paper analizza le dinamiche positive che si sono sviluppate, a volte anche in maniera spontanea, nelle prime due aree interne, che hanno già elaborato i principali documenti di programmazione previsti dalla Strategia Nazionale: Montagna Materana e nel Mercure Alto Sinni Val Sarmento. Oltre ad un'analisi desk, è stata condotta anche un'indagine di natura qualitativa con interviste a testimoni privilegiati: sindaci comuni capofila, tecnici ed esperti regionali e locali che hanno partecipato in misura diversa all'elaborazione delle strategie delle due aree interne lucane ma anche il GAL selezionato per realizzare le azioni legate alle aree interne. L'approfondimento qualitativo mira anche ad individuare le criticità della SNAI lucana e le azioni correttive adottate per dare risposte alla collettività e per l'avanzamento delle politiche regionali a fronte di un tempo di avvio molto lungo e di risorse finanziarie programmate fra le più alte d'Italia.

2. La SNAI in Basilicata

La strategia nazionale SNAI è stata di fatto avviata nel 2014 con l'identificazione da parte delle regioni e province autonome delle aree sulle quali intervenire, scegliendo anche quelle su cui avviare la sperimentazione (le cosiddette aree prototipo).

La regione Basilicata ha identificato i seguenti quattro territori quali "Aree Interne": Montagna Materana, Mercure Alto Sinni Val Sarmento, Alto Bradano e Marmo Platano, per un totale di 42 comuni e 94 mila abitanti sui circa 580 mila regionali. La Basilicata, insieme alle regioni Campania, Liguria, Lombardia, Marche, Molise e Sardegna ha formalmente terminato la procedura (con una Relazione istruttoria del Comitato e la delibera della Giunta regionale), stabilendo anche le aree selezionate come prototipo (Relazione annuale sulla Strategia Nazionale Aree interne 2015).

Fig. 1: Aree interne della Regione Basilicata individuate nel rapporto di istruttoria



Fonte: Regione Basilicata

Le risorse finanziarie che le aree interne lucane avranno a disposizione per il rafforzamento di azioni per i servizi essenziali di cittadinanza (Legge di stabilità) sono di circa 15 Meuro (3.740.000 Euro per area interna), alle quali si aggiungono circa 112 Meuro di risorse comunitarie per le politiche di sviluppo integrato territoriale così ripartite fra PO Fondo Europeo Sviluppo Regionale (FESR), PO Fondo Sociale Europeo (FSE) e Programma Sviluppo Regionale (PSR), come evidenziato nella successiva tabella:

Tab 1: Risorse finanziarie delle Aree Interne distinte per fonte di finanziamento

AREA INTERNA	Riparto risorse per Programma			Totale riparto risorse
	PO FESR 2014-2020	PO FSE 2014-2020	PSR 2014-2020	
Alto Bradano	€ 20.573.902,54	€ 938.825,48	€ 5.370.551,49	€ 26.883.279,51
Marmo Platano	€ 15.165.426,01	€ 783.025,61	€ 3.958.738,56	€ 19.907.190,18
Mercure Alto Sinni Val Sarmento	€ 28.649.659,77	€ 1.472.043,82	€ 7.478.623,60	€ 37.600.327,19
Montagna Materana	€ 21.111.011,67	€ 806.105,10	€ 5.510.756,89	€ 27.427.873,66
Totale 4 aree	€ 85.500.000,00	€ 4.000.000,00	€ 22.318.670,55	€ 111.818.670,55

Fonte: Regione Basilicata

Alle risorse dei PO riportate in tabella, vanno sommati 5,6 Meuro che la Regione si è riservata di allocare quale premialità all'Area Interna che avrà raggiunto una migliore performance attuativa.

Dopo un complesso e articolato iter che ha portato alla definizione del documento strategico per lo sviluppo locale dell'area della Montagna Materana approvato dalla Giunta regionale ad agosto 2017 è in fase di approvazione risulta quella del Mercure Alto Sinni Val Sarmento.

Tab. 2: Principali atti amministrativi attuativi della SNAI in Basilicata

Delibera di Giunta Regionale n. 489 del 17/04/2015	Presa d'atto da parte della Giunta Regionale del "Rapporto di istruttoria della selezione delle Aree Interne nella Regione Basilicata" redatto dal Comitato Nazionale Aree Interne nel febbraio 2015
DGR n. 53 del 31/01/2017	Programmazione comunitaria FESR, FSE, FEASR 2014-2020 – ITI Aree Interne – Ripartizione finanziaria delle risorse
DGR n.736 del 19/07/2017	Approvazione proposta di strategia e schede di intervento predisposte dall'area interna "Montagna materana".
DGR. n. 837 del 04/08/2017	Presa d'atto di approvazione definitiva della Strategia d'area della Montagna Materana a seguito dell'approvazione definitiva da parte del Comitato Tecnico Aree Interne.

Fonte: Regione Basilicata

La Basilicata ha definito l'Investimento Territoriale Integrato – ITI - come quadro di riferimento per le aree interne ed ha stabilito che il supporto sarà assicurato attraverso le azioni previste dallo Sviluppo Locale di Tipo Partecipativo – SLTP – (PSR Basilicata 2014-2020). Nel maggio del 2016, la Regione Basilicata ha pubblicato il Bando per favorire l'elaborazione delle SLTP per cinque sub-territori regionali, di cui quattro coincidenti con le aree interne. Ad oggi risultano approvati i GAL La Cittadella del Sapere (novembre 2017) che opera sull'area interna Mercure Alto Sinni Val Sarmento e START 2020 (gennaio 2018), che non opera nei territori aree interne. Nelle Aree Interne saranno attivate due politiche che, pur perseguendo le stesse finalità - sviluppo endogeno, partecipato e integrato dei territori –, tuttavia adottano approcci partenariali differenti: partenariato pubblico-privato nel Leader, partenariato istituzionale nella SNAI. Entrambi gli approcci sono chiamati a dare vita ad un nuovo patto sociale fra i diversi attori (istituzionali e non) interessati dagli interventi, volto a favorire nuove forme di collaborazioni. I due diversi partenariati potrebbero entrare anche in conflitto poiché riportano esperienze diverse; consolidate nel LEADER e nuove nelle aree interne che potrebbero generare resistenze locali e questa nuova situazione richiede tempi lunghi e una capacità dei soggetti interessati ed in particolare delle istituzioni di porsi in maniera ed in forma aggregata e questo richiede, appunto, un salto culturale non indifferente. (Zumpano, Accademia dei georgofili 2017)

Ad oltre quattro anni dall'avvio della SNAI, la Basilicata, così come la stragrande maggioranza delle regioni italiane, si trova ancora in una fase di startup della strategia di sviluppo, nonostante le numerose attività che hanno riguardato i territori coinvolti e che hanno generato ampi dibattiti e riflessioni sui possibili rischi e opportunità con cui oggi si misura gran parte del territorio lucano. Ad oggi, i lavori risultano avviati in tutte e quattro le aree interne lucane, come risulta dalla tabella 3 che riporta le fasi che caratterizzano le procedure per singola Area Interna, con tempistiche e risultati raggiunti. La Montagna Materana e il Mercure Alto Sinni Val Sarmento, identificati quali territori “prototipi” dall'amministrazione regionale, hanno ricevuto l'approvazione del Preliminare e della Strategia la prima, mentre è in fase interlocutoria il Preliminare della seconda area; nelle restanti due aree si sta lavorando alla fase desk⁵ dell'istruttoria delle aree.

Tab. 3 – Aree Interne e fasi di realizzazione

AREE INTERNE	FASI			
	DIAGNOSI (desk e visita in campo)	PRELIMINARE	STRATEGIA	Accordo Programma Quadro - APQ
Montagna Materana	X	X	X	In istruttoria
Mercure Alto Sinni Val Sarmento	X	X	In istruttoria	
Alto Bradano	X	In istruttoria		
Marmo Platano	X	In istruttoria		

Fonte: Comitato Tecnico Aree Interne

2.1. La Montagna Materana

Grazie al lavoro di facilitatori, sul territorio è stata avviata un'attività di animazione e di dibattito che ha consentito di delineare le idee portanti dell'area, con uno spirito di condivisione tra i sindaci, scevro di ogni tipo di campanilismo, nella logica di uno sviluppo concertato a servizio dell'intero territorio.

L'area comprende i comuni di Accettura, Aliano, Cirigliano, Craco, Gorgoglione, Stigliano, San Mauro Forte e Oliveto Lucano e si caratterizza per il suo paesaggio. “La Montagna Materana è fatta di paesi-paesaggio, in cui la bassa densità di popolazione è bilanciata da un'alta densità di bellezza. Una bellezza ancora più grande perché inconsapevole, mai messa in vendita. Ci sono grandi differenze tra un paese e l'altro e anche nel territorio di uno stesso paese. Questi posti conservano un sapore antico e a starci dentro ti danno la sensazione di essere ancora dei luoghi veri, non omologati. Non è poca cosa avere aria buona, saper essere generosi, avere un bel cielo, conoscere i nomi dei venti e degli alberi, salutare gli anziani, avere il piacere di stare in mezzo al paese, accorgersi di chi sta male. Nonostante gli effetti della globalizzazione, che è arrivata anche qui, spesso anche nei suoi aspetti peggiori, l'Appennino Lucano è un luogo del mondo in cui non tutto è dissacrato: c'è una misura, un gusto dell'amicizia, un sentimento della propria vita e di quella degli altri. Qui qualcosa ha retto alla grande dimenticanza, al genocidio delle tradizioni, e ora questi luoghi hanno la forza del passato e della lontananza. Nel mondo incarcerato nel binomio produzione consumo ci sarà sempre più bisogno di luoghi come questi. Altri verranno a cercarli, noi abbiamo già la fortuna di abitarli.”⁶

A seguito dell'approvazione definitiva del Preliminare di strategia, sono state avviate le attività funzionali alla sottoscrizione dell'Accordo di Programma Quadro (APQ) attuativo della Strategia d'area della Montagna Materana, in fase di espletamento. Si avvia dunque alla conclusione il lungo processo di

⁵ La diagnosi dell'area viene condotta sulla base di un'ampia dote di informazioni predisposte. Essa si articola in due fasi, una desk ed una di campo (Relazione Annuale Strategia Nazionale Aree Interne, 2015).

⁶ Montagna Materana – Strategia Nazionale aree interne.

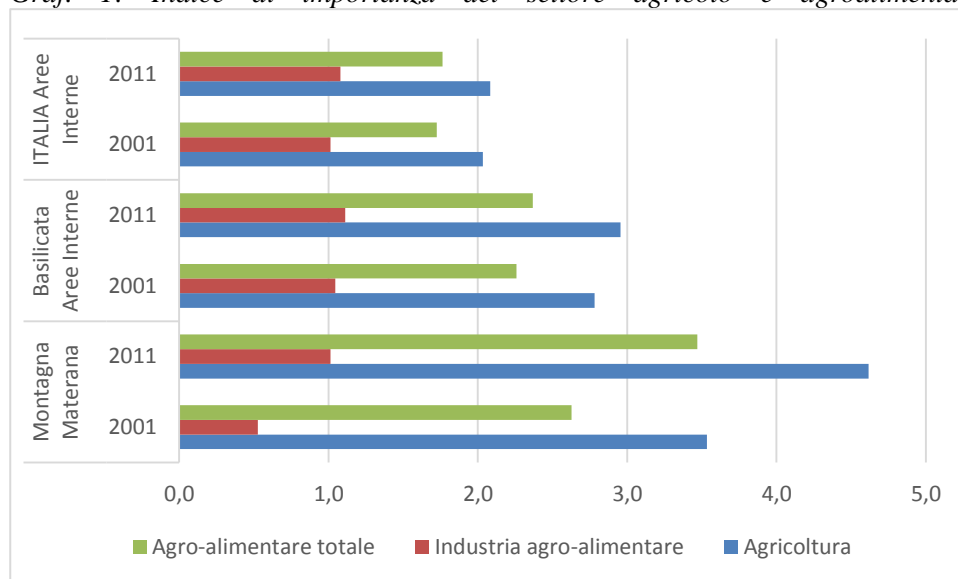
costruzione di questo nuovo e ambizioso strumento di programmazione finalizzato a salvaguardare e rilanciare l'area che ha fatto registrare nel 2011 una diminuzione, rispetto al 2001, del 17,2% della popolazione che, nel 28,6 % dei casi, ha un'età superiore ai 65 anni.

I comuni di questa prima area pilota sono classificati come ultra periferici. È l'area, infatti, più interna tra quelle individuate ed è l'unica "non di confine". Il territorio è situato al centro della regione Basilicata con una prevalenza di boschi e montagne e un'altezza media di 1200-1500 metri, dove si pratica perlopiù un'agricoltura estensiva. La Superficie Agricola Utilizzata (SAU) montagna materana incide sulla SAU totale regionale per il 7%. Si tratta di una delle aree lucane più marginalizzate e con un tasso di spopolamento tra i più elevati della regione. Carente anche il settore della sanità, caratterizzato dall'assenza di un pronto soccorso e di attese medie elevate per l'arrivo delle prime cure, che superano i 45 minuti. A questo si aggiunge l'assenza di una rete ferroviaria. L'isolamento di queste comunità, infine, non è solo geografico ma anche digitale, per via dell'assenza della banda larga.

Dal punto di vista del settore agricolo, al quale è stato dato ampio rilievo in quanto considerato una delle principali leve di sviluppo per l'area, è possibile notare come la percentuale di SAU utilizzata al 2010, nonostante sia diminuita del 5,2% dal 2000 al 2010⁷, è pari al 56,5%, un valore superiore alla media registrata dal totale delle aree interne della Basilicata (51,1%), nonché dalle aree interne italiane (39%). La percentuale di giovani imprenditori agricoli (fino a 39 anni) è diminuita del 7,3% dal 2000 al 2010, molto meno rispetto alla riduzione registrata per le aree interne nel loro complesso sia della Basilicata (-36,4%) che dell'Italia (-33,5%).

Secondo un indice di importanza del settore agricolo⁸, tra il 2001 e il 2011 si può notare un incremento del valore in dieci anni da 3,5 punti percentuali a 4,6, valore rimasto invece invariato per le aree interne italiane (attestatosi su 2,1 punti percentuali). Lo stesso vale per il settore agroalimentare⁹ che da 2,6 è passato a 3,5.

Graf. 1: Indice di importanza del settore agricolo e agroalimentare al 2001 e al 2011



Fonte: ns. elaborazioni sui dati Agenzia della Coesione

⁷ Fonte: ISTAT Censimento generale dell'agricoltura

⁸ Indice di importanza settore agricolo: rapporto tra il numero di giornate di lavoro agricole, per 1.000 abitanti e la corrispondente quota nazionale. Fonte: Agenzia di Coesione – Guida agli indicatori della "Diagnosi aperta" della strategia per le aree interne.

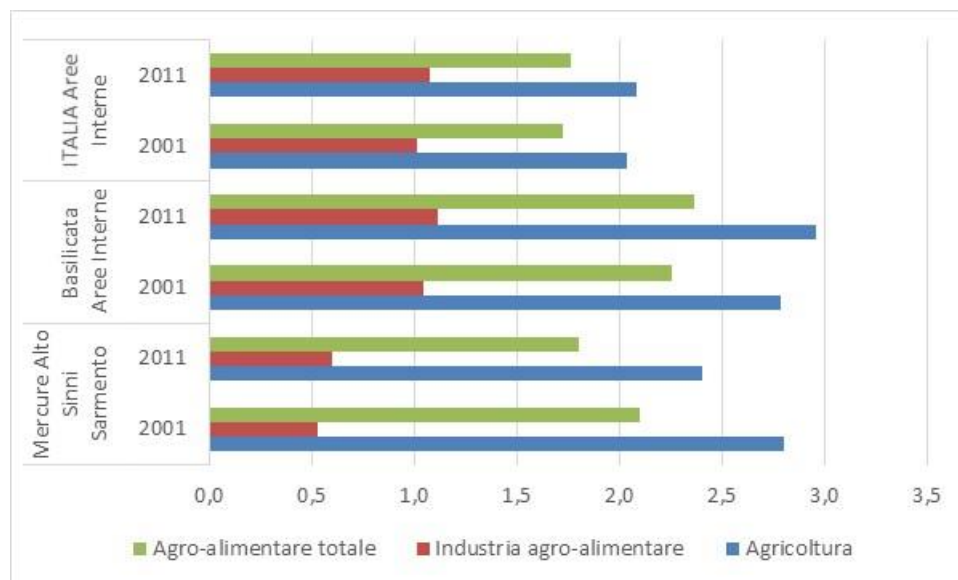
⁹ Indice di importanza settore agricolo: rapporto tra addetti del settore agroalimentare, per 1.000 abitanti, a livello di area e la corrispondente quota nazionale del settore. Fonte: Agenzia di Coesione – Guida agli indicatori della "Diagnosi aperta" della strategia per le aree interne.

Dal punto di vista progettuale emerge una convergenza di interessi sul settore agroalimentare. La progettualità che ruota attorno allo sviluppo del settore, tuttavia, è frenata dalla difficoltà di aggregare i produttori e dalla valorizzazione di alcune esperienze di eccellenza nella filiera cerealicola e del pistacchio.

2.2 Mercure Alto Sinni Val Sarmiento

La seconda area pilota si colloca nel sud della Basilicata, all'interno del Parco Nazionale del Pollino e comprende diciannove comuni, interessati da uno spopolamento significativo, essendo i residenti diminuiti del 9,3% nel decennio 2001 – 2011, e da un significativo invecchiamento della popolazione (il 24,8% ha età di 65 anni e più). È un'area caratterizzata da piccoli comuni, nove dei quali hanno meno di 1.000 residenti, con densità abitative molto basse, fino a raggiungere i 9,6 ab/kmq di San Paolo Albanese. Il territorio si caratterizza per l'alto valore paesaggistico ed ambientale, essendo l'86,9% del territorio classificato quale area protetta, valorizzato da una sentieristica che attraversa il Parco, consentendo ai turisti di godere delle bellezze e delle peculiarità, nonché di attività sportive legate ai sentieri e ai percorsi dei passaggi dell'acqua. Va sottolineata la presenza di comunità Arberesche in due comuni, San Paolo Albanese e San Costantino Albanese, che hanno dato vita a musei, ad iniziative e feste popolari finalizzate a valorizzare la cultura arberesche. Quest'area della Basilicata ha subito un ridimensionamento dell'attività agricola, in linea con quanto successo anche a livello nazionale. Nel periodo 2000 – 2010, le aziende agricole sono diminuite del 47,5%, mentre la SAU ha subito una riduzione del 7,9%. La SAU del Mercure Alto Sinni Val Sarmiento incide sulla SAU totale regionale per il 5,6%. La percentuale di giovani conduttori fino a 39 anni è dell'11,4%, valore superiore a quello delle aree interne lucane, ma di contro si registra una variazione negativa tra i due censimenti del 38,3% della numerosità di questa fascia di conduttori. Questa situazione ha avuto una ricaduta negativa anche sull'indice di importanza del settore agricolo¹⁰ che è diminuito nel decennio, passando da 2,8 a 2,4. Lo stesso vale per il settore agroalimentare nel complesso¹¹ che da 2,1 è passato a 1,8.

Graf. 2: Indice di importanza del settore agricolo e agroalimentare al 2001 e al 2011- Mercure Alto Sinni Sarmiento



Fonte: ns. elaborazioni sui dati Agenzia della Coesione

¹⁰ nota n.8

¹¹ nota n.9

L'idea portante della strategia di quest'area è la promozione e il rafforzamento della competitività territoriale, partendo dalle peculiarità dei luoghi, i cui punti di forza sono i settori agricolo, ambientale e turistico. Attorno a questi tre caposaldi si sviluppano le idee progettuali: gli elementi portanti per il settore agricolo ed ambientale sono legati ai prodotti tipici e certificati dell'area e alla valorizzazione della biodiversità, tramite la individuazione di un itinerario della biodiversità che tocca i punti presidiati dagli agricoltori custodi, realtà in crescita negli ultimi anni. Altro elemento portante è la cibosofia, intesa come rivalutazione dei piatti della tradizione enogastronomica, nella consapevolezza che "la ricetta è tradizione, la cucina è tipica, il cibo è tipico" (preliminare di strategia). Il turismo, invece, può e deve puntare sui luoghi della cultura, che sono stati realizzati negli ultimi anni, grazie anche a specifici finanziamenti. È il caso del Volo dell'Aquila a San Costantino Albanese, il Teatro vegetale a Noepoli, la Giostra a San Severino Lucano, il WaterLand Pollino a Viggianello e Bike Park a Terranova del Pollino. Lo sviluppo ipotizzato necessita di infrastrutture sia viarie che turistiche, per implementare l'offerta turistica stessa. Attenzione è posta anche alle problematiche legate alla scuola, alla quale si vuole ri/dare un ruolo aggregante sul territorio, aprendola anche ad iniziative pomeridiane, di aggregazione sportiva e di acquisizione di competenza trasversali alla vita. Il preliminare di strategia dell'area è complementare al Piano di Azione Locale (PdA) del GAL La Cittadella del Sapere pertanto sarà possibile contare su una sinergia fra le azioni portate avanti dai due progetti, creando le basi per garantire economie di scala e un migliore governo delle risorse finanziarie pubbliche, situazione, peraltro caldeggiata dal Dipartimento Politiche Agricole e Forestali della Regione Basilicata in tutte le quattro aree SNAI.

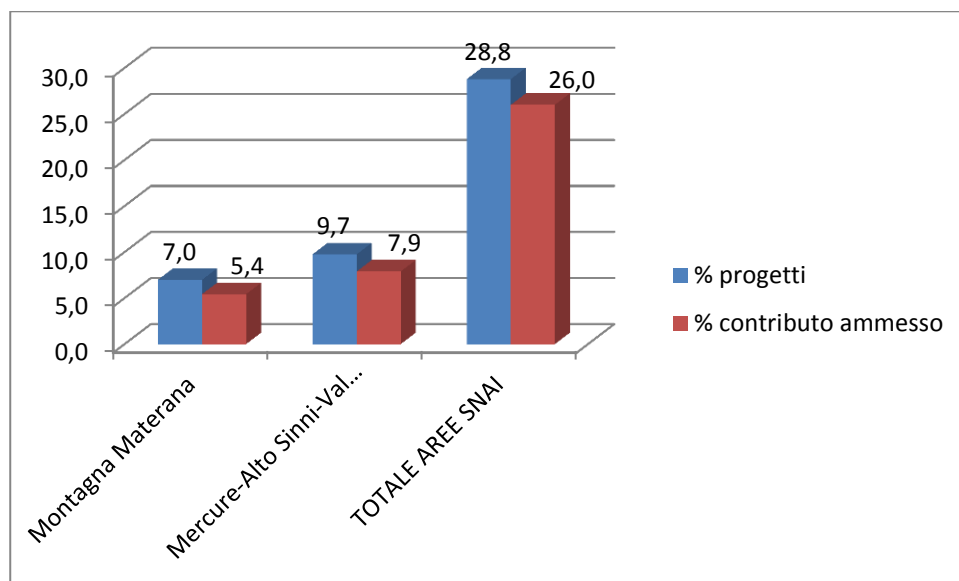
2.3 Le politiche di sviluppo rurale sulle due aree interne

Come precedentemente riferito, la regione Basilicata ha scelto l'ITI quale strumento attuativo della strategia delle aree interne, prevedendo che, relativamente alle risorse FEASR, vi fosse una stretta correlazione con lo Sviluppo Locale di Tipo Partecipativo (SLPT), di cui alla misura 19 del PSR 2014/20. Ai fini del presente lavoro, è parso interessante verificare l'attuazione del Programma di sviluppo agricolo nelle due aree SNAI oggetto di analisi, anche in considerazione del maggior avanzamento delle attività.

Sono stati emessi bandi relativi a misure sia strutturali, quindi legate all'ammodernamento aziendale, al primo insediamento ecc, che misure a superficie, compensative di svantaggi legati alla localizzazione in aree particolari o anche all'adozione di metodi di coltivazione biologici o integrati.

Al 31 luglio 2018 i contributi ammessi per le misure strutturali sono pari al 34,7% della dotazione finanziaria totale del PSR Basilicata 2014-2020. Le aree SNAI Montagna Materana e Mercure Alto Sinni Val Sarmiento sono abbastanza estese, sia in termini di municipi presenti (20,6% dei comuni lucani) che di territorio (15,9% della superficie territoriale regionale, di cui l'86,9% ricade in area protetta). La percentuale di contributo ammesso per le misure strutturali, in rapporto al totale regionale, scende al di sotto del 8% (grafico3). Anche analizzando il totale dei contributi ammessi nelle quattro aree SNAI, la percentuale si attesta al di sotto della media regionale.

Graf. 3 – Misure strutturali PSR Basilicata 2014/20: progetti e contributi ammessi nelle aree SNAI in percentuale sul totale regionale

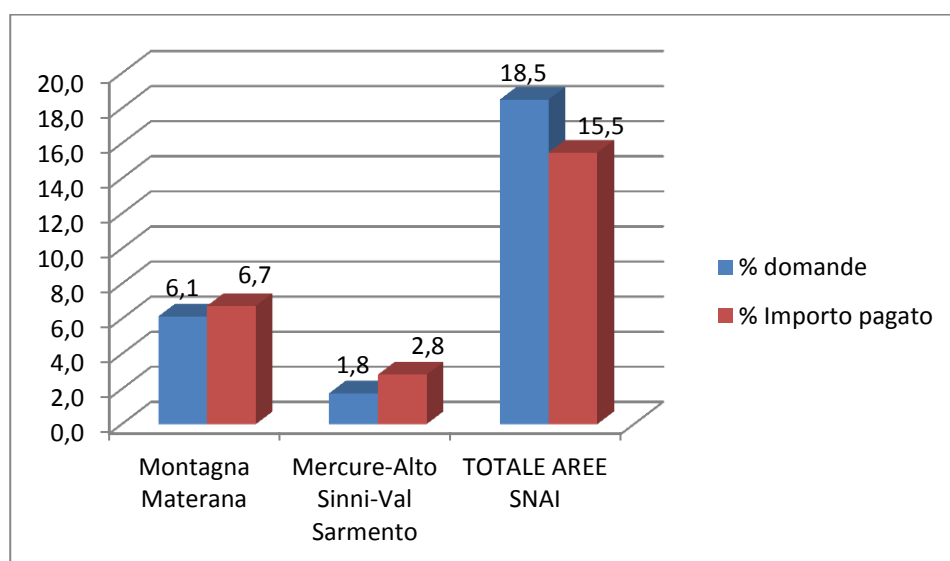


Fonte: ns. elaborazioni su dati monitoraggio PSR al 31/07/2018

Da evidenziare che in ciascuna delle due aree sono allocate circa il 7% delle richieste di aiuti all'avviamento per i giovani agricoltori, valore anche esso al di sotto di quello regionale (24%) rapportato al totale delle domande sulle misure strutturali.

Anche le misure a superficie¹², quali quelle relative al biologico, alla forestazione, alle indennità compensative per zone svantaggiate, hanno avuto scarsa applicazione nelle due aree analizzate, nonostante il territorio del Mercure Alto Sinni Val Sarmento ricada all'interno del Parco Nazionale del Pollino.

Graf. 4 – Misure a superficie PSR Basilicata 2014/20: domande e importo pagato nelle aree SNAI in percentuale sul totale regionale



Fonte: ns. elaborazioni su dati monitoraggio PSR al 31/12/2017

¹² In relazione alle misure a superficie, si evidenzia che non è stato possibile collocare territorialmente alcuni progetti in quanto, pur essendo la superficie oggetto di contributo in Basilicata, il centro aziendale riportato sulle richieste è situato fuori regione.

La percentuale di contributo ammesso per le misure a superficie, in rapporto al totale regionale, scende al di sotto del 7% (grafico 4), di molto inferiore alla media regionale.

I dati analizzati, seppur limitati all'applicazione del PSR 2014-2020, rilevano che nelle due aree SNAI è presente una bassa progettualità in risposta ai bandi, confermando, semmai ce ne fosse bisogno, la peculiarità delle aree interne.

Con l'approvazione definitiva dei Piani di Azione dei GAL operanti nelle aree interne, anche i contributi relativi agli investimenti di natura strutturale potranno essere incrementati all'interno della SNAI con una maggiore attività imprenditoriali in ambito agricolo e rurale.

Interessante sarà anche verificare le integrazioni fra gli interventi relativi alle filiere, avviate a livello regionale con un Avviso pubblico a valere sul PSR di agosto del 2017 il cui iter ancora oggi non è stato chiuso, con quelle previste dalla strategia SNAI e dei GAL. Il GAL la Cittadella del Sapere, dell'area Mercure Alto Sinni Val Sarmento, infatti, ad agosto 2018 ha emanato un avviso esplorativo per la definizione di un quadro conoscitivo delle micro-filiere agroalimentari per favorire la comprensione dei fabbisogni nel territorio di riferimento del GAL, che potrebbe essere sinergico al bando regionale attraverso la condivisione di uno o più obiettivi comuni.

2.4 Risultati delle interviste

Come emerso anche dal Forum aree interne del 2018, il fattore tempo presenta un elemento di grande criticità e l'esperienza dell'elaborazione dei documenti strategici delle prime aree non è riuscita ad accorciare i tempi per le seconde, confermando i circa nove mesi per la redazione del preliminare e dodici per quella della strategia a cui si aggiungono, inoltre, le lungaggini delle “burocrazie difficili e delle istruttorie infinite” per l'APQ (Lucatelli, Forum 2018). A quattro anni dal suo lancio ufficiale, la Strategia Nazionale Aree Interne delle due aree lucane presenta problematicità anche a livello regionale e locale. Le due aree lucane stanno per compiere gli ultimi passi, ma sono ben evidenti le difficoltà che le “Comunità aree interne” lucane (sindaci capofila, amministratori, tecnici, esperti, ecc) stanno vivendo. Le interviste hanno messo in evidenza una duplice responsabilità nell'attuazione (nazionale e regionale) ed oggi la SNAI:

- risulta difficile, lunga e laboriosa in particolare il passaggio dall'idea alla successiva esplicitazione della stessa in azioni, interventi e in progetti.
- mostra una eccessiva rigidità, soprattutto nella programmazione nazionale: per superare tutte le fasi può impiegare anche 1.000 giorni. Sarebbero auspicabili tempi più brevi per dare attuazione a interventi e progetti
- deve sostenere e ri-orientare i bisogni provenienti dai territori verso le politiche ma le amministrazioni hanno tempi lunghi mentre le domande richiedono risposte veloci,
- in particolare i giovani hanno bisogno di azioni di incoraggiamento e di fiducia, da attivare al più presto per non disperdere il capitale sociale presente. In questo contesto bisogna lavorare per fare emergere le personalità presenti nelle due aree interne in grado di sollecitare e portare avanti le politiche.

Sicuramente l'esperienza ha mostrato una crescita dei sindaci coinvolti nel processo Aree Interne, ed in particolare di quelli capofila, in termini di competenza e conoscenze delle politiche regionali e comunitarie. È cresciuta, inoltre, fra gli attori la “cultura” delle aree interne e del metodo partecipato adottato. L'altro elemento positivo nella Strategia SNAI è sicuramente la nascita di servizi condivisi da parte dei comuni, non sempre presenti e che hanno generato comunque ritardo nell'approvazione della Strategia.

Come evidenziato da alcuni tecnici è stata ricomposta e/o ricostruita la fiducia fra i sindaci e gli amministratori regionali.

Gli intervistati credono ancora nella “carica innovativa” e nella “straordinarietà” della SNAI e confidano che l'“esperienza” maturata nella Montagna Materana sia utile per ridurre i tempi di approvazione delle restanti tre aree per un avvio più veloce della SNAI a livello locale. Per quanto riguarda l'attuazione della SNAI attraverso i GAL, l'auspicio degli intervistati è di rinvenire verso una soluzione immediata, almeno per

l'area della Montagna Materana dove il comune capofila si è reso disponibile a valutare le diverse richieste degli operatori coinvolti nel processo LEADER. Nell'area Mercure Alto Sinni Val Sarmento, il GAL LA Cittadella del Sapere è operativo da circa un anno e, come già detto sopra, ha già emanato un Avviso esplorativo per un quadro conoscitivo delle micro-filiere sull'area GAL. Il GAL ha mostrato un forte interesse a velocizzare le procedure gestionali del PSR per diventare immediatamente operativo dopo l'approvazione dell'APQ dell'area di riferimento. Per il GAL, altro nodo da sciogliere è l'attribuzione delle risorse assegnate alle aree SNAI per progetto. E' stato sottolineato con diverse sfumature la necessità di dover ritornare al più presto ritornare sui territori per "innescare" le attività necessarie a rivitalizzarle ed evitare di disperdere le risorse umane giovani a disposizione. Occorre, dunque, poter contare su una forte azione di accompagnamento alla Comunità delle aree interne nella fase attuativa. Poter disporre di una rete di "animatori" per ravvivare e diffondere la politica Area Interna è quindi quanto mai necessaria e urgente.

Gli intervistati avvertono un forte senso di lealtà nei confronti dei territori ed il bisogno di non disperdere quanto finora costruito con tanta e troppa pazienza e tempo.

3. Conclusioni

Il "cantiere" della Strategia Nazionale Aree Interne, aperto da circa quattro anni in quasi tutte le regioni italiane, sta sollecitando le istituzioni a rileggere l'azione pubblica partendo dal territorio. In apparenza la mossa non è nuova. La si è fatta o si è tentato di farla a più riprese, con successive generazioni di politiche di sviluppo bottom up (Natali A, 2016) e come è successo nelle precedenti esperienze anche per la SNAI si sta riducendo il tempo per l'attuazione. L'approccio place-based nei suoi elementi caratterizzanti (basato sulla organizzazione della conoscenza dei luoghi, individuazione di una chiave di lettura dei processi, discussione sulle funzioni dei luoghi e successiva analisi e proposta) ha consentito la ricostruzione delle comunità delle aree interne, ma tuttavia i tempi impiegati sono troppo dilazionati e i tempi dell'Amministrazione pubblica, di fronte a richieste che hanno bisogno di una risposta celere, sono eccessivamente lunghi, senza per altro che ci sia la capacità di "progettare l'attesa", quel lasso di tempo che passa dall'approvazione di un intervento alla sua effettiva "andata a regime". (Filippo Tantillo Focus Aree Interne. Quattro anni di Strategia Nazionale Aree Interne, 2018).

Nella Strategia delle due aree oggetto di approfondimento c'è l'agricoltura, intesa sia come attività produttiva che come paesaggio rurale, per il rilancio della crescita economica e sostenibile, oltre che al miglioramento della qualità della vita dei cittadini. Sono inoltre previste azioni di sviluppo locale e collegamento con la programmazione Leader, interventi a favore delle filiere produttive, del comparto zootecnico e del mantenimento dell'attività di pastorizia sul territorio, della gestione efficiente della risorsa idrica nonché la valorizzazione e la fruizione del patrimonio naturale e l'incremento della qualità e quantità dei servizi ricettivi in funzione di un riposizionamento delle destinazioni turistiche.

L'analisi qualitativa, realizzata con il coinvolgimento di alcuni operatori delle due "comunità" aree interne, ha evidenziato la necessità di avviare al più presto i progetti e gli interventi previsti dalla SNAI affiancandoli e sostenendoli con azioni di animazione territoriale per recuperare il tempo perso ma soprattutto per ri/creare un clima propositivo necessario allo sviluppo territoriale e produrre una carica di fiducia ai giovani presenti e agli operatori economici, soprattutto quelli di piccola dimensione, che continuano ad affrontare grandi difficoltà economica avendo come riferimento un mercato locale poco "vivace". Il percorso SNAI è diventato più "fine" e consapevole, dunque più vicino al modello di una conoscenza che si interroga sui meccanismi e i sistemi di rapporti responsabili dei problemi attuali, e in grado di percepire gli spazi di intervento capaci di generare effetti (Natali A., 2016) ma, affinché questa visione abbia successo e l'innovazione si propaghi, si necessita di network, formati da soggetti interni all'area ed extra-territoriali, capaci di lasciare la propria impronta.

Bibliografia

- Barca F., Mccann F., Bodriguezposes A. (2012) The case for regional development intervention: place-based versus place-neutral approaches. *Joturnal of regional science* vol. 62. N. 1 pp 134-152
- Carlucci C., Lucatelli S. (2013), Aree interne: un potenziale per la crescita economica del Paese. *Agriregionieuropa* anno 9 n°34
- Documento di economia e finanza 2014. Sezione III – Programma nazionale di riforma*, deliberato dal consiglio dei Ministri l'8 aprile 2014
- Lucatelli S. (2018) Forum Aree interne <https://www.youtube.com/watch?v=IUFcT-ij9sg>
- Lucatelli S. (2016), Strategia Nazionale per le Aree Interne: un punto a due anni dal lancio della Strategia. *Agriregionieuropa* anno 12 n°45
- Natali A. (2016) I luoghi di intervento. Un'analisi che assomigli a un'inchiesta *Agriregionieuropa* anno 12 n°45
- Agenzia per la Coesione territoriale (2015). Relazione annuale al CIPE sulla Strategia nazionale per le aree Interne,
http://www.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree_interne/Conferenze_stampa/Relazione_al_CIPE_23_06_15-1.pdf
- Seminario Nuove strategie per la programmazione 2014-2020 della politica regionale: le aree interne. Roma, 15 dicembre 2012 http://www.agenziacoesione.gov.it/it/arint/Eventi/Eventi_DPS/2012_Roma/index.html
- Tantillo F., (2018) Focus aree interne. Quattro anni di Strategia Nazionale Aree Interne. *Il giornale delle Fondazioni* <http://www.ilgiornaledellefondazioni.com/content/focus-aree-interne-quattro-anni-di-strategia-nazionale-aree-interne>
- Zumpano C. (2017) L'approccio partenariale nello sviluppo della montagna: Leader e Snai a confronto in *La montagna italiana nello sviluppo rurale: problematiche e prospettive economiche, sociali, ambientali e istituzionali*, Accademia dei georgofili

ABSTRACT

Inner and rural areas have been the focus of political attention for a number of years now, mainly for their potential such as tourism and the environmental but also due to the difficulties they face from depletion to depopulation. The Partnership Agreement, signed in 2014, was aimed at preparing the National Strategy for Inner Areas (SNIA) as a tool to identify actions agreed with Italian municipal administrations which respond to the priority needs of the territories.

The inner areas currently receive resources from the European Structural and Investment Funds (ESIF), they can also benefit from an additional 291 million euros, via Italian Stability Law, dedicated to disadvantaged schools, poor health and infrastructure services.

Over the last four years a large number of skilled and competent public and private subjects have widely discussed the strengths and weaknesses of their territories resulting in the revitalization of these areas from active and positive engagement in this new challenge.

To date, there are still few inner areas with an approved strategy, however, many exploration and animation actions have been aimed at identifying a development path for services and production activities. At the same time, regional bodies have also implemented the Rural Development Programs (RDP) in inner areas with some issues relating to timings for the RDP and the SNIA.

The objectives of this paper are to analyse the positive dynamics of SNAI interventions in the Montagna Materana and in the Mercure Alto Sinni Val Sarmento, the first two inner areas selected by the Basilicata region. More specifically, the links between strategy and other development initiatives which have been implemented or are ongoing in areas such as tourism, the environment and the economy.