

# AGRICOLTURA E SVILUPPO RURALE NELLE AREE INTERNE

A cura di **Giuseppe Scarascia Mugnozza, Angela Galasso e Tiziana Marcelli**

## 1. I NUMERI DEL SETTORE

A partire dal secondo dopoguerra, la struttura polarizzata della crescita economica ha interessato una diffusa parte del territorio nazionale, concentrandosi, però, intorno a una serie di “poli”, essenzialmente rappresentati dai centri urbani, quindi dando origine alle aree interne. Nel 2012 uno studio finalizzato alla redazione della Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI) ha stabilito alcuni criteri certi per identificare e mappare le aree interne. Il grado di perifericità dei singoli Comuni, inteso come “lontananza” dai servizi essenziali, ha rappresentato il criterio predominante per l’identificazione delle aree interne. Effettuando, dunque, una ripartizione dei Comuni in classi sulla base della misurazione in minuti per raggiungere i servizi essenziali, è possibile individuare, da un lato, i “poli”, urbani o inter-comunali, che posseggono tali servizi e, dall’altro lato, le aree intermedie (20-40 minuti dal polo più vicino), le aree periferiche (40-75 minuti) e quelle ultra-periferiche (oltre 75 minuti).

Le aree interne, date dalla somma di aree intermedie, periferiche e ultra-periferiche, rappresentano il 53% circa dei comuni italiani (4.261), che coprono una superficie pari al 60% del territorio nazionale e ospitano il 23% della popolazione italiana.

Rispetto alle dinamiche socio-demografiche registrate nelle aree interne, va segnalato che, mentre la popolazione nei poli di attrazione aumenta, essa diminuisce nei centri periferici e, in modo ancora più accentuato, nei comuni ultra-periferici. Le problematiche che caratterizzano le aree interne italiane sono essenzialmente riconducibili a tre aspetti:

- Capitale territoriale e sociale non utilizzato: lo spopolamento delle aree interne, unito alle dinamiche economiche negative che caratterizzano questi Comuni, ha creato innumerevoli “paesaggi dell’abbandono”, vale a dire sistemi agro-forestali non più utilizzati, capitale edilizio in disuso e conoscenze tradizionali non più attivate.
- Costi ambientali e sociali: il mancato o ridotto impiego del capitale naturale e di quello sociale genera diverse problematiche nelle aree interne italiane, prima tra tutti il dissesto idrogeologico, che è una conseguenza diretta del mancato presidio del territorio da parte dei processi produttivi - di tipo agro-forestale - che storicamente erano presenti. A questo si aggiungono altri temi rilevanti come l’insufficiente manutenzione e la perdita di diversità biologica, nonché, dal punto di vista sociale, la perdita di know how relativamente alle tradizionali pratiche usate nella gestione dei sistemi agro-forestali e del valore culturale delle tradizioni locali.

- Disagio sociale: la carenza di accessibilità ai servizi di base genera un forte disagio nelle popolazioni che ancora abitano le aree interne.

## 2. LO STATO DELL'ARTE

I **Comuni del Lazio classificati come Aree interne sono il 77%** del totale dei Comuni laziali. La maggior parte del territorio regionale laziale (65% del totale, pari a 11.135 kmq) è costituito da aree interne e il **28% della popolazione** totale risiede in queste aree, per un totale di 1.544.017 abitanti. Fra il 1971 e il 2011 si è registrata una variazione della popolazione residente nelle aree interne del Lazio pari a +50% (dato nazionale +5%). Questo dato risente della capacità attrattiva del Lazio, e di Roma soprattutto, in questi decenni; in particolare si tratta delle aree più vicine alle città, con costo della vita tuttavia inferiore a quello dei grandi centri. Dall'analisi dettagliata emergono

forti perdite di popolazione nelle aree particolarmente disagiate e di difficile accesso (Monti Reatini soprattutto, e Valle del Comino), sebbene in tutte le aree interne della regione non manchino territori e comuni in declino.

Le variabili economiche relative al settore agricolo registrano una diminuzione della SAU regionale nelle aree interne del 15% tra il 2000 e il 2010 (il dato medio regionale è dell'11%), nonché riduzione del numero dei conduttori di attività lavorativa (-64%) e nello stesso arco temporale, anche dei conduttori di azienda con età inferiore ai 39 anni (-51%). E' evidente che la continua perdita di capitale umano e delle superfici agricole comporta un incremento del rischio di perdita del presidio antropico, con ripercussioni sul patrimonio naturale e costruito; inoltre l'abbandono delle attività agricole e la mancanza di manutenzione del territorio accelera sia i processi di dissesto idrogeologico, che la manutenzione e l'uso del patrimonio immobiliare determinando un'accelerazione dei processi di degrado.

### I "nodi" dello sviluppo

Se per un verso le aree interne laziali devono considerarsi aree problematiche, questi territori, che ospitano quasi un terzo della popolazione regionale, costituiscono una **risorsa per lo sviluppo e il benessere della regione** in quanto contribuiscono in maniera determinante all'offerta di beni e servizi eco-sistemici (acqua, aria, boschi, biodiversità, paesaggio, sistemi ecologici complessi, ecc.) e alimentano la filiera agroalimentare e la produzione di energia da fonti rinnovabili. Il 42% del patrimonio culturale e turistico del Lazio, inoltre,

si trova in aree interne. Di questi luoghi della cultura, tuttavia il 50% non è fruibile (un dato superiore a quello regionale in cui il 32% non è fruibile, e a quello nazionale pari al 40%). Il numero di visitatori di questi luoghi localizzati nelle aree interne è di oltre un milione (pari al 5% del numero di visitatori totali del Lazio e al 34% del numero di visitatori totali dei luoghi culturali presenti in tutte le aree interne italiane).

Le aree selezionate dalla Regione Lazio presentano caratteristiche diverse connesse alla morfologia dei territori e alla storia peculiare di cia-

scuna di esse. Tuttavia vi sono dati comuni che riguardano innanzitutto la carente offerta pubblica in settori decisivi quali la sanità, la scuola e la mobilità, ulteriormente aggravata nei contesti colpiti dal Sisma del 2016.

Di primaria importanza è quindi l'azione di **potenziamento e qualificazione di questi servizi** che deve necessariamente accompagnarsi a misure per lo sviluppo dell'economia locale, unico volano per il ripopolamento di queste aree.

Lo stesso sviluppo, che vede nell'agricoltura un comparto di grande

importanza, è tuttavia fortemente condizionato dalla insufficienza di offerta dei servizi essenziali, soprattutto quelli legati all'**accessibilità delle aree**, dovuta a endemiche carenze sia logistiche che strutturali che interessano sia la mobilità interna che esterna; alla **formazione scolastica ed extra-curricolare**, con significativi gap nell'utilizzo di programmi di informatizzazione e conoscenza delle lingue straniere, al **deficit di offerta sanitaria** e gli elevati tempi di gestione delle emergenze che disincentivano la residenzialità, alla **inadeguatezza di reti infrastrutturali digitali e stock di ca-**

**pitali** (attrezzature, macchinari, etc.) funzionali ai processi di produzione, trasformazione e commercializzazione dei prodotti; alla mancanza di una **Governance** che sappia promuovere azioni di innovazione sia di processo che sociale.

In particolare come già evidenziato dal **MIPAAF** per quel che concerne il comparto agricolo e zootecnico i maggiori problemi riguardano:

- la frammentazione fondiaria e le relative esigenze di accorpamento;
- l'organizzazione delle filiere corte e lunghe e la valorizzazione dei prodotti di qualità con politiche

che contemplino anche strumenti del primo pilastro della PAC (es. disaccoppiamento) o accordi di filiera promossi con disposizioni normative e finanziarie nazionali;

- l'erogazione di servizi di miglioramento genetico delle razze bovine, ovine e caprine minacciate da fenomeni di abbandono della zootecnia, settore particolarmente in difficoltà nelle aree interne;
- la gestione e tutela attiva del territorio e del patrimonio forestale con le relative esigenze di contrasto al dissesto idrogeologico e fornitura di servizi eco-sistemic, etc.

Nella Regione Lazio, a seguito di un processo di selezione on desk (cfr. metodologia elaborata dal DPS) e di specifiche missioni in loco (luglio e novembre 2014) fra le 5 Aree inizialmente candidate, la Valle di Comino è stata individuata come Area Prototipo ed i Monti Reatini quale seconda area progetto.

### 3. LE PAROLE CHIAVE PER IL FUTURO DEL SETTORE

- **Valorizzazione delle produzioni locali** promuovendo il superamento della parcellizzazione delle produzioni e l'introduzione di processi di innovazione gestionale e produttiva, soprattutto per quel che riguarda le eccellenze, in modo da consentire agli agricoltori, troppo piccoli e non aggregati, attraverso la creazione di reti d'impresa di raggiungere stock utili per mercati diversi e più vasti di quelli attuali e anche interventi più mirati e

legati a una migliore produttività delle lavorazioni. A tal fine si dovranno prevedere azioni collettive e consorziate per la promozione di produzioni locali a livello nazionale e internazionale, attraverso attività di marketing comunicativo e l'utilizzazione di marchi (o valorizzazione degli esistenti) creando canali commerciali stabili.

- **Multifunzionalità delle imprese agricole.** La multifunzionalità si esprime in molteplici forme e sempre più si rivolge, oltre che ai turisti, alle comunità locali e ai cittadini residenti offrendo servizi di prossimità (ricreativi, sportivi, didattici, sociali) oltre che prodotti locali. Queste tipologie di imprese si riprogettano in nuove modalità organizzative dei fattori produttivi e di interazione con il territorio, finalizzate al perseguimento di obiettivi economici, ambientali e sociali. Il valore delle pratiche multifunzionali connesse all'attività agricola in Italia oggi è pari a circa 11 miliardi di euro, ovvero il 22% del valore complessivo della produzione dell'intera agricoltura (Ismea, 2017).

- **Facilitazioni per l'accesso al credito** (che oggi rappresenta un enorme freno allo sviluppo del settore agricolo) e supporto alla realizzazione di rigorosi piani di impresa basati su attenti studi di mercato, finalizzati alla valutazione della sostenibilità economica degli investimenti delle imprese agricole. Queste azioni sono indispensabili anche per “dare gambe” alle iniziative rivolte ai giovani e all'uso delle terre pubbliche della regione (Banca regionale della Terra).
- **Miglioramento dei servizi alle imprese e dell'offerta formativa** che coinvolga imprese scuole, Università, nonché la Regione Lazio per quel che attiene la formazione professionale introducendo e/o valorizzando corsi di formazione superiori e specialistici con dotazioni strumentali e infrastrutturali rafforzate che siano legati alle reali esigenze e potenzialità dei territori (a esempio la proposta di ripristino dell'Istituto alberghiero di Amatrice)
- **Incremento/miglioramento di una offerta turistica integrata**: ciascuna area selezionata presenta un patrimonio naturale, culturale e ambientale di pregio. Luoghi della cultura statali e non statali, aree protette, parchi nazionali, siti archeologici, nonché una importante rete di percorsi (di fede; della memoria, e/o sportivi) oltre che, soprattutto nella valle di Comino, una vivacità culturale legata a eventi, festival e creatività. Questa ricchezza, che si sposa anche con la cospicua offerta di prodotti locali e dell'eno-gastronomia e che ben risponde a quel tipo di turismo che cerca sostenibilità, naturalità, esperienze di vita maggiormente legate alla realtà dei luoghi, deve essere accompagnata sia dal potenziamento dei servizi, dal miglioramento dell'offerta di accoglienza in termini numerici e di qualità, nonché da attività di marketing “di rete” per la promozione degli eventi e dei prodotti dei territori.
- **Valorizzazione della presenza di migranti**: nella Val Comino, come per le altre aree interne, si registra una crescita della popolazione straniera residente, con una significativa percentuale di imprese a titolarità straniera, elemento di primaria importanza per lo sviluppo di un

territorio che soffre lo spopolamento. Tra i progetti della Strategia della Val Comino vi è quello di **Rise Hub**, che prevede iniziative volte all'inclusione lavorativa di migranti e più in generale dei giovani, attraverso percorsi di formazione specifici in campo agricolo florovivaistico, zootecnico. Anche per i Monti Reatini, nel preliminare di Strategia si ritrova un progetto **SPRAR** per l'accoglienza dei richiedenti asilo e rifugiati rivolto in particolare a nuclei familiari con bambini in età scolastica come un possibile soluzione per l'incremento della popolazione scolastica. La presenza di stranieri, oltre che a innalzare la percentuale di popolazione residente e in età lavorativa, potrebbe essere funzionale anche a processi di apertura delle aree e all'innalzamento dei livelli di conoscenza delle lingue.

- **L'innovazione**, trasversale alle parole chiave precedenti, intesa come capacità di mobilitare risorse locali in modo nuovo e con regole e procedure nuove di lavoro, in grado di tradursi in: innovazione nei servizi, apertura dei territori e sostenibilità. Lo sforzo di innovazione di prodotti/servizi deve essere teso, a **integrare il sistema delle imprese con una maggiore e migliore erogazione di servizi per i cittadini** (e viceversa). A questo tema si collega l'offerta di servizi che le imprese agricole possono realizzare verso i cittadini residenti nelle aree interne (verso famiglie, anziani, bambini, ecc.). L'innovazione come elemento di apertura deve favorire **l'attivazione di partenariati ampi, aumentare il coinvolgimento di soggetti nuovi in grado di apportare conoscenza, interesse e idee all'interno dei processi di sviluppo, ampliare quindi i canali delle rappresentanze tradizionali.**

#### 4. GLI STRUMENTI DI POLITICA REGIONALE

La politica di sviluppo rurale ha la potenzialità di contribuire alla SNAI con risorse certe, approcci consolidati e una forte conoscenza del territorio rurale. Tuttavia,

queste potenzialità dipendono molto da come l'integrazione con la SNAI è stata disegnata e troverà riscontro nella gestione di alcune misure dei PSR. A questo riguardo uno studio svolto dal CREA nel 2016 ha evidenziato un orientamento differenziato, fra chi utilizza misure specifiche del PSR, chi utilizza l'approccio Leader e chi invece preferisce una combinazione delle due opzioni, come nel caso del Lazio.

Rispetto alle aree interne l'Autorità di Gestione (AdG) del Programma di Sviluppo Rurale del Lazio ha ritenuto congruo demarcare le disponibilità finanziarie, dedicando una sua partecipazione finanziaria pari all'1,5% del montante complessivo del programma alle aree interne. Allo stesso tempo, l'AdG ha determinato che, nelle aree interne in cui siano già in opera strategie di sviluppo locale attivate dai GAL, non si possano sommare proventi derivanti da tale *budget*.

#### **La politica regionale di promozione Europei (SIE)**

Osservando l'impianto del PSR regionale e l'avanzare della programmazione, si nota come l'attenzione alla "cooperazione", oltre a essere esplicitata nell'ambito del pacchetto di sotto-misure della omonima Misura 16 e programma Leader (Misura 19), spesso è implicitamente richiamata in altre misure.

L'approccio cooperativo o di partenariato è consentito, e in alcuni casi favorito, in progetti con cui accedere alle risorse destinate agli investimenti materiali, al rinnovamento dei villaggi, alla gestione dei boschi e l'incremento della redditività delle foreste, alla gestione collettiva di alcuni impegni agro-ambientali.

Le misure del **PSR 2014-2020** utile per la valorizzazione e per la promozione delle aree interne sono:

- **Misura 7.** Tale misura risponde alla necessità di preservare, ripristinare gli ecosistemi, incentivando l'uso efficiente delle risorse e l'inclusione nelle zone rurali. Si tratta, in particolare, di favorire gli obiettivi specifici

legati alla valorizzazione del patrimonio storico, culturale, architettonico e ambientale, di favorire sistemi innovativi nell'erogazione dei servizi essenziali, di incentivare la filiera bosco-legno-energia e le relative infrastrutture.

- **Misura 4** per quanto riguarda la competitività, l'innovazione e la tutela ambientale, **in particolare, le sottomisure 4.1 e 4.2** per le operazioni legate ai progetti di filiera integrata; nella **sottomisura 4.3**, è previsto il miglioramento della viabilità rurale, il ripristino di punti di abbeveraggio, il sostegno agli enti pubblici e ai privati associati.
- **Misura 3.** Tale misura concerne il sostegno ai regimi di qualità dei prodotti, con l'obiettivo specifico della promozione e l'innalzamento delle produzioni agricole, del marchio di qualità, della divulgazione delle produzioni di qualità. Fanno parte della misura il sostegno all'adesione ai regimi di qualità di prodotti agricoli e alimentari.
- **Misura 16**, che nasce con l'obiettivo di coinvolgere più soggetti in progetti comuni. In particolare la **sottomisura 16.3, che promuove la cooperazione tra piccoli operatori** per organizzare processi di lavoro, nonché per lo sviluppo di servizi turistici; **la sottomisura 16.4** per quanto riguarda progetti di cooperazione che promuovano la filiera corta; **la sottomisura 16.10** che punta a valorizzare le diverse filiere produttive presenti, sviluppando la progettazione centrata sulle capacità di aggregare idee e soggetti.

IL **POR FESR 2014 - 2020** concorre allo sviluppo della Strategia attraverso alcune Azioni dell'**Asse 2 - Lazio Digitale** e dell'**Asse 3 - Competitività**; in particolare l'**Azione 2.1.1:** Contributo all'attuazione del "Progetto Strategico Agenda Digitale per la Banda Ultra Larga" e di altri interventi programmati per assicurare nei territori una capacità di connessione a almeno 30 Mbps, l'**Azione 2.2.1:** Soluzioni tecnologiche per l'innovazione dei processi

interni dei vari ambiti della Pubblica Amministrazione nel quadro del Sistema pubblico di connettività, quali a esempio la giustizia (informatizzazione del processo civile), la sanità, il turismo, le attività e i beni culturali, i servizi alle imprese. All'interno dell'**Asse 3**, le sinergie tematiche con la strategia trovano riscontro nella priorità di investimento b) sviluppare e realizzare nuovi modelli di attività per le PMI, in particolare per l'internazionalizzazione e nella connessa **Azione 3.3.1** - Sostegno al riposizionamento competitivo, alla capacità di adattamento al mercato, all'attrattività per potenziali investitori, dei sistemi imprenditoriali vitali delimitati territorialmente [...]. In termini più generali, l'Asse 3 del POR FESR potrà costituire inoltre una opportuna sponda per i progetti della Strategia legati allo sviluppo imprenditoriale, con le Azioni relative alla nascita e consolidamento delle micro, piccole e medie imprese (Azioni 3.5.1 e 3.5.2) e ai progetti di promozione dell'export (Azione 3.4.1).

Per quel che riguarda il **POR FSE 2014-2020**, le azioni della strategia trovano riferimento **nell'Asse Prioritario I Occupazione**, Priorità d'investimento 8.ii): Integrazione sostenibile nel mercato del lavoro dei giovani, in particolare quelli che non svolgono attività lavorative, non seguono studi né formazioni, inclusi i giovani a rischio di esclusione sociale e i giovani delle comunità emarginate, anche attraverso l'attuazione della Garanzia per i Giovani: nell'**Asse Prioritario 2 - Inclusione sociale e lotta alla povertà** - Priorità d'investimento 9.iv): Miglioramento dell'accesso a servizi accessibili, sostenibili e di qualità, compresi servizi sociali e cure sanitarie d'interesse generale e -nell' **Asse Prioritario 3 - Istruzione e formazione** - Priorità d'investimento 10.iv): Miglioramento dell'aderenza al mercato del lavoro dei sistemi di insegnamento e di formazione favorendo il passaggio dalla istruzione al mondo del lavoro, e rafforzando i sistemi di istruzione e formazione professionale e migliorandone la qualità, anche mediante meccanismi di anticipazione delle competenze, l'adeguamento dei curri-

culum e l'introduzione e lo sviluppo di programmi di sistemi di apprendimento basati sul lavoro, inclusi i sistemi di apprendimento duale e di apprendistato. Oltre ai Fondi SIE potranno concorrere allo sviluppo dell'area anche alcune Leggi che la Regione Lazio ha emanato nel corso della ultima legislatura, il contenuto delle quali, pur non richiamando esplicitamente le Aree Interne rappresenta un utile riferimento per lo Sviluppo Locale. A titolo esemplificativo: la **L.R. 2/2017** "Disposizioni per la realizzazione, manutenzione, gestione promozione e valorizzazione della Rete dei Cammini della Regione Lazio. Modifiche alla legge regionale 6 agosto 2007, n. 13, concernente l'organizzazione del sistema turistico laziale e successive modifiche"; la **L.R. 3/2017**, "Riconoscimento e valorizzazione degli ecomusei regionali"; la **L.R. 8/2016**, "Interventi di valorizzazione delle dimore, ville, complessi architettonici, parchi e giardini di valore storico e culturale della Regione Lazio e disposizioni a tutela della costa laziale"; la **L.R. 7/2017**, "Disposizioni per la rigenerazione urbana e per il recupero edilizio, che prevede all'art.52 la redazione del **Piano agricolo regionale**.

Un apporto significativo all'individuazione degli ambiti territoriali da valorizzare, anche per le aree interne, potrà essere fornito dal **Piano Territoriale Paesistico Regionale - PTPR** (DGR DEC 6 n.2918 del 8 marzo 2016). Il nuovo PTPR ha infatti posto grande attenzione al tema della valorizzazione del paesaggio non solo come presupposto fondamentale per la tutela e la conservazione dei valori del territorio, ma anche come elemento cardine per la crescita economica.

Altre norme di riferimento che riguardano più prettamente il settore agricolo sono: **L.R. 14/2016**, "Disposizioni per valorizzare e sostenere il consumo dei prodotti agricoli e alimentari di qualità provenienti da filiera corta" che promuove e sostiene la produzione, la valorizzazione qualitativa, il consumo e la commercializzazione dei prodotti agricoli, agroalimentari, alimentari,

della silvicoltura, dell'acquacoltura e della pesca, provenienti da filiera corta; **L.R. 9/2017** "Misure integrative, correttive e di coordinamento in materia di finanza pubblica regionale. Disposizioni varie" che al co 73 modifica ed integra la L.R 30 giugno 1998, n. 21 (Norme per l'agricoltura biologica) inserendo l'art. 7 sui **Distretti biologici**; la **LR 12/2016**, che ha istituito la Banca della Terra, costituita da terreni agricoli o a vocazione agricola che rientrano nella disponibilità della Regione

Lazio, non utilizzati per altre finalità istituzionali, e che potranno essere acquistate o affittate ai conduttori di fondi rustici soprattutto giovani, grazie alla convenzione con ISMEA.

La Banca della Terra potrà favorire l'attivazione della multifunzionalità delle imprese agricole e troverà un utile strumento anche nel nuovo **Regolamento delle attività Agrituristiche** ai sensi dell'art 9 della L.R. 14/2006 (Norme in materia di agriturismo e turismo rurale).