




AISRe

Associazione Italiana di Scienze Regionali

TERRA, PERSONE E POLITICHE DI SVILUPPO NELLE AREE INTERNE

a cura di
Gianluca Stefani
Marco Bellandi
Sabrina Iommi



DONZELLI EDITORE 

Economie dei luoghi / 4

TERRA, PERSONE E POLITICHE
DI SVILUPPO NELLE AREE INTERNE

a cura di
Gianluca Stefani, Marco Bellandi e Sabrina Iommi

DONZELLI EDITORE

Comitato scientifico e di redazione:
Rosanna Nisticò (Università della Calabria - direttrice della collana AISRe E-book)
Marco Bellandi (Università di Firenze)
Ilaria Fusacchia (Università degli Studi della Basilicata - segreteria tecnica)
Ilaria Mariotti (Politecnico di Milano)
Guido Pellegrini (Sapienza Università di Roma)
Francesco Prota (Università di Bari "A. Moro")

© 2025 Donzelli editore, Roma
via Mentana 2b
www.donzelli.it

ISBN 978-88-5522-728-5

Indice

- 3 Mobilizzare le risorse delle aree interne:
istituzioni, modelli di sviluppo e differenziazioni territoriali
di Gianluca Stefani, Marco Bellandi e Sabrina Iommi

Parte prima.

Terra

- 17 I. La questione fondiaria nelle aree interne
di Gianluca Stefani e Maria Chiara Cecchetti
- 29 II. Il mercato della terra nelle aree interne: tra abbandono e
inerzia istituzionale
di Andrea Povellato e Oriana Gava
- 43 III. Terra e servizi ecosistemici fra aree interne e aree centrali
di Davide Pettenella

Parte seconda.

Persone

- 57 IV. I giovani in agricoltura: caratteristiche e differenze territo-
riali
di Roberto Fanfani, Elisa Montresor e Francesco Pecci
- 69 V. Donne e agricoltura nelle aree interne
di Adele Coppola e Maria Andreoli
- 79 VI. Etnografia partecipata di un piccolo paese dell'Appennino
centrale nell'era della transizione energetica
di Raffaele Spadano

Parte terza.

Benessere, sviluppo e politiche

- 93 VII. Aree interne e servizi di cittadinanza:
verso nuovi modelli di welfare territoriale?
di Luisa Corazza

105	VIII. Regimi fondiari e modelli di sviluppo locale rurale nelle aree interne di Marco Bellandi e Maria Chiara Cecchetti
117	IX. Filiere produttive, modelli di sviluppo e politiche per le aree interne di Sabrina Iommi
129	Riferimenti bibliografici
135	Gli autori

Terra, persone e politiche
di sviluppo nelle aree interne

Mobilizzare le risorse delle aree interne:
istituzioni, modelli di sviluppo
e differenziazioni territoriali

di Gianluca Stefani, Marco Bellandi e Sabrina Iommi

1. *Introduzione.*

Nel dibattito economico-politico sulle aree interne italiane un aspetto centrale riguarda la varietà delle condizioni che possono facilitare o bloccare la mobilitazione di cruciali fattori di sviluppo, in particolare terra e persone. Collocandosi all'incrocio fra dibattiti sulle aree interne e studi di sviluppo regionale e locale, il presente volume si propone di contribuire alla riflessione su questo nodo complesso, pieno di contrasti da approfondire e sistematizzare, fra abbandoni e ritorni, tradizione e innovazione sociale e istituzionale.

Seguendo la terminologia della Strategia nazionale per le aree interne (Snai), le aree interne sono costituite da comuni, in genere di piccola e piccolissima dimensione demografica, caratterizzati da una ridotta accessibilità ai servizi essenziali (istruzione, salute e mobilità). I centri (poli e cinture) sono invece i comuni dove si ritrovano le infrastrutture che quei servizi garantiscono. Pur essendo prevalentemente montane, le aree interne comprendono anche comuni rivieraschi e pianeggianti. Vi si concentrano fragilità, dovute alla geomorfologia dei territori, come il rischio sismico e/o idrogeologico o la rugosità che ne rende difficile l'accesso, aggravate dall'incuria pubblica e privata. Per le stesse particolarità geomorfologiche, unitamente a processi storici di antropizzazione molto differenziati, queste aree, spesso, sono anche ricche di risorse ambientali e culturali. Ne deriva un'alta granularità dei percorsi di sviluppo o di mancato sviluppo.

Certamente la transizione demografica, peraltro comune a tutto il paese, assume caratteri più accentuati nelle aree interne e la sua gestione dovrebbe essere un principale obiettivo di *policy*. Il declino della popolazione, fra l'altro, si accompagna all'abbandono del territorio con evidenti ripercussioni anche per le zone centrali. Un recente rapporto

Istat (2024) evidenzia come negli ultimi 10 anni la popolazione in queste aree sia diminuita del 5%, mentre quella dei centri solo dell'1,4%. Anche struttura e capitale umano delle aree interne mostrano segnali in media sconcertanti: da una parte negli ultimi 20 anni i processi di invecchiamento si sono fatti più rapidi e intensi con un aumento dell'età media di ben 5 anni, dall'altra si è assistito a un deterioramento del capitale umano con una perdita netta di 160 000 giovani laureati, per la maggior parte a favore delle aree centrali del paese. A fronte di questi elementi critici, tuttavia, la qualità e l'aspettativa di vita in alcune aree interne possono essere migliori che nei centri, grazie ai capitali sociali residui e a quelli naturali.

Il volume è diviso in tre parti secondo un ideale filo logico che permette da una parte di toccare punti fondamentali dell'incrocio tra i dibattiti sulle aree interne e gli studi sui modelli di sviluppo locale, dall'altra di presentare alcuni approfondimenti originali.

La prima parte si concentra sulla «terra» come componente centrale del capitale naturale delle aree interne che, con gli investimenti fondiari a essa connessi, è alla base di possibili percorsi di sviluppo delle aree stesse. La mobilitazione del capitale fondiario si scontra, però, con la scarsa conoscenza dei regimi e dei mercati fondiari da parte di operatori pubblici e privati. Le istituzioni che ne regolano uso e appropriazione dei frutti giocano un ruolo cruciale, soprattutto quando il disallineamento dei diritti di proprietà con le esigenze gestionali ostacola la rimessa in produzione dei fondi. La remunerazione dei servizi ecosistemici generati dai terreni, in particolare dai boschi e dai pascoli, richiede l'attivazione di soluzioni istituzionali innovative, che vadano oltre la dicotomia tra intervento pubblico e privato e le prime timide esperienze di pagamenti per tali servizi.

Se la terra e i capitali su di essa stabilmente investiti giocano un ruolo fondamentale nello sviluppo di queste aree, parimenti le persone, il capitale umano e sociale, ne sono sia elemento di criticità per via dell'accentuato declino demografico, sia punto di forza per la qualità delle reti sociali e delle comunità. Su questo si concentra la seconda parte. La rimessa in produzione del capitale naturale e delle materie prime locali (Carrosio 2021) richiede nuova imprenditoria e una rivitalizzazione di professionalità tradizionali, anche con l'innesto di nuove figure legate al progresso tecnologico e un governo della transizione demografica. In particolare, appare importante il ruolo delle donne e delle imprenditrici. Quando sono ancora presenti comunità coese, le aree interne si configurano come zone di sperimentazione di nuove forme di impren-

ditorialità collettiva e gestione dei beni comuni, funzionali alla transizione ecologica ed energetica.

Temi e fatti dei contributi delle prime due parti su fattori socioeconomici essenziali nelle aree interne (terra e persone) vengono infine ripresi, con la terza parte, nell'ottica sistemica dello sviluppo locale e delle politiche a esso collegate. L'ottica è peraltro coerente con fondamenti e dibattiti su aree interne e Snai (Barca e Carrosio 2020) e con i più avvertiti modelli di sviluppo locale rurale (Basile e Cecchi 2001). Qui si guarda a opportunità e politiche di sviluppo «delle» aree interne e non solo alla crescita di attività economiche «nelle» aree interne. L'unità di studio e intervento, oltre al singolo comune, è il sistema locale, che aggrega comuni vicini sulla base di interdipendenze e/o complementarità funzionali (Dijkstra e Jacobs-Crisioni 2023; Iommi 2023). In questa terza parte si prendono in esame barriere locali e conflitti con logiche predatorie, di disinteresse o centralizzanti esterne, e possibilità di *governance* di interdipendenze positive o negative a livello multi-territoriale. Il cambiamento «necessario» nei modelli di sviluppo contemporanei (la cosiddetta doppia transizione digitale ed ecologica) può aprire nuove opportunità per le aree interne, almeno dove si riescano a superare carenze e difficoltà nella mobilitazione delle dotazioni spendibili (risorse naturali, caratteristiche climatiche, competenze ecc.).

2. I contributi delle tre parti.

Il volume raccoglie, nelle tre parti, una serie di contributi originali di esperti sui diversi temi sopra richiamati. Alcuni capitoli, essenzialmente per ragioni di dati disponibili, sono incentrati sul settore agricolo a livello regionale.

Nella prima parte, «Terra», sono raccolti tre contributi che guardano a questa risorsa considerandone sia le caratteristiche tecnico-economiche sia le istituzioni che ne regolano l'uso. Tutti i contributi si confrontano, seppure da punti di vista e con approcci diversi, con il tema dell'abbandono, speculare a quello dello spopolamento, ricollegandosi così idealmente al secondo gruppo di contributi sulle risorse umane delle aree interne.

Il capitolo di Stefani e Cecchetti affronta il tema della cosiddetta «questione fondiaria» delle aree interne, caratterizzata dal contrasto fra le aspirazioni della società per l'uso del capitale fondiario e lo stato attuale dei regimi fondiari, con proprietà frammentate, proprietari assenteisti, rendite bassissime o addirittura negative, dinamiche di scarsa ge-

stione e, ultimo ma non meno importante, il crescente squilibrio tra la disponibilità di terra e quella di capitale e lavoro. Sono proprio le caratteristiche istituzionali, in particolare le diverse forme di appropriazione della terra (pubblica, collettiva e privata) e il loro allineamento o disallineamento con le caratteristiche tecnico-economiche del capitale fondiario, che permettono di comprendere le radici dell'attuale questione fondiaria e la sua differenziazione anche all'interno dell'insieme delle aree interne (come suggeriscono i risultati di un'indagine empirica presentata nel capitolo). Infine, le diverse modalità di appropriazione della terra, ormai storicizzate, *in primis* la proprietà collettiva con la sua scomposizione del diritto di proprietà assoluto in diritti elementari, suggerisce un quadro teorico che consente di rileggere gli attuali sforzi di innovazione istituzionale descritti più approfonditamente nei capitoli successivi.

In continuità con il contributo precedente, il capitolo di Povellato e Gava si concentra sul ruolo del mercato e del regime fondiario nell'ostacolare l'accesso alla terra per usi agricoli e nel favorirne l'abbandono in un sottoinsieme delle aree interne, ovvero quelle corrispondenti ad aree montane, che costituiscono spesso (anche se non sempre) casi di ultra-perifericità. L'eccesso di offerta sulla domanda di terre per usi agricoli nelle aree montane si riflette in una dinamica dei valori fondiari divergente rispetto a quella osservata in collina e in pianura. Oltre ai differenziali di fertilità, il fenomeno è dovuto anche alla frammentazione delle proprietà fondiarie e alla numerosità dei contitolari che aumentano i costi di transazione relativi alle compravendite. Per le stesse ragioni anche il mercato dell'affitto dei terreni agricoli presenta un eccesso di offerta. Correlato, e frutto in parte delle stesse cause, è il fenomeno dell'abbandono: negli ultimi 50 anni la Sau (Superficie agricola utilizzata) nelle aree montane è diminuita del 43% contro una media nazionale del 28%. Il fenomeno è stato oggetto di politiche di contrasto differenziate nel tempo, apparentemente incapaci di contenerlo con efficacia. Si sono sperimentati strumenti economici, come i sussidi della Pac (Politica agricola comune) specifici per le aree montane, e politiche fondiarie volte sia a prevenire la frammentazione, come nel caso del patto di famiglia e del compendio unico in agricoltura, sia a curarla, attraverso i pochi tentativi di ricomposizione fondiaria o le banche della terra. Di fronte allo scarso successo delle politiche pubbliche emergono dal basso azioni collettive come le associazioni fondiarie. Innovazioni istituzionali dai risultati promettenti, ma risolutive solo in alcuni casi, che richiederebbero una maggiore attenzione da parte della politica.

I servizi ecosistemici (Se) e il loro ruolo nei processi di rimessa in produzione del capitale naturale nelle aree interne sono l'oggetto del capitolo di Pettenella. Tre sono le tendenze rilevanti per questi territori: la crescita del ruolo dei valori relazionali e di quelli intrinseci legati al capitale naturale, soprattutto dopo l'epidemia da Covid-19, la difficoltà di fornire Se socioculturali associati ai valori relazionali per la mancanza di imprese con estensione territoriale sufficiente e il processo di sostituzione di materie prime non rinnovabili con materie prime rinnovabili (ad esempio, le biomasse legnose), quale elemento chiave della transizione energetica. A queste si aggiunge il ruolo delle aree forestali nella fornitura di Se di regolazione, per esempio nella mitigazione del cambiamento climatico e nella regimazione delle acque. La possibilità di valorizzare i terreni delle aree interne come fornitori di questi Se in un'ottica di multifunzionalità si coniuga con un diverso ruolo da assegnare alle tre strutture istituzionali: Stato, mercato e comunità (o società civile). Concentrandosi anche qui sulle aree interne montane, dove l'uso prevalente del suolo è sempre di più quello forestale, viene comparato il problema di funzionamento del mercato di beni privati come il legname (Se di fornitura) con il problema di stimolo dell'offerta degli altri due tipi di Se (socioculturali e di regolazione). Se gli strumenti tradizionali di natura vincolistica hanno depresso con il tempo lo spirito imprenditoriale e la gestione attiva dei boschi, causando l'abbandono di più un terzo della superficie forestale, due possibili linee di *policy* possono contribuire a un'equilibrata fornitura dei tre tipi di Se: da una parte gli strumenti associativi già richiamati nel contributo precedente, che nel caso dei suoli forestali si presentano sotto forme plurime (Pettenella ne conta almeno 15) e sono mancanti di forme di rappresentanza politica, dall'altra i mercati anche per Se di regolazione, la cui effettiva istituzione, seppur prevista dalla legislazione, sconta ancora gravi ritardi.

Nella seconda parte, «Persone», l'attenzione dei contributi si focalizza sui temi relativi ai modelli di comportamento economici e sociali. I primi due guardano alle specificità e alle dinamiche del settore primario, mentre il terzo affronta il tema della transizione energetica.

Il capitolo di Fanfani, Montresor e Pecci guarda nello specifico al problema del ricambio generazionale in agricoltura. Secondo l'ultimo censimento Istat (2020), le aziende con conduttore giovane, cioè sotto i 40 anni, sono ancora un numero molto contenuto, ovvero 105 000, pari a poco meno del 10% del totale, a fronte di un persistente 23% con conduttore ultra-settantacinquenne, quota peraltro cresciuta in linea con l'invecchiamento della popolazione. Le prime, tuttavia, mo-

strano caratteristiche specifiche che potrebbero suggerire una migliore articolazione delle politiche. In primo luogo, le dimensioni medie delle aziende con conduttore giovane tendono a essere maggiori, e lo fanno grazie al più frequente ricorso all'affitto della terra. In merito all'orientamento dominante, verso obiettivi di autoconsumo o di mercato, fra le aziende con conduttore giovane prevale decisamente il secondo, con la parziale eccezione delle regioni meridionali. Pur all'interno di un processo di rinnovamento generazionale in cui la trasmissione familiare delle aziende resta largamente prevalente, cominciano ad affermarsi anche aziende «nuove», nate al di fuori di questo circuito. Aumenta la quota delle conduttrici, che spiccano nelle attività multifunzionali (ad esempio agriturismo e fattorie didattiche), nonché nell'agricoltura biologica. Infine, fra i conduttori giovani si assiste a un vero e proprio balzo nel livello di istruzione, che facilita i processi di informatizzazione e modernizzazione organizzativa. Tutti i dati citati evidenziano come i conduttori giovani, nonostante la loro presenza limitata, immettano un forte elemento di dinamismo nell'agricoltura italiana, e quindi anche nelle aree interne dove spesso l'agricoltura ha un ruolo centrale, che le politiche di settore dovrebbero sostenere.

Il capitolo di Coppola e Andreoli torna sul tema della presenza femminile, ancora in agricoltura. I dati censuari (Istat 2020) confermano che nelle aree rurali il settore primario rappresenta un'importante fonte di occupazione per le donne. La presenza femminile è andata crescendo di pari passo con la diffusione di un modello di agricoltura multifunzionale e sostenibile, ad alto contenuto relazionale e sociale, soprattutto laddove si parla di agriturismo, vendita diretta, fattorie didattiche o servizi sociali svolti all'interno dell'azienda. Tuttavia, i risultati non sono tutti così positivi. Per quanto riguarda l'imprenditorialità femminile, le donne continuano ad avere un minore accesso alla proprietà terriera e alle risorse finanziarie e l'attività agricola rimane appannaggio prevalentemente degli uomini. L'incidenza delle aziende a titolarità femminile sfiora complessivamente il 34%, mentre sale al 38% nelle aree interne, laddove i livelli di redditività sono più bassi. La dimensione media aziendale e la potenzialità produttiva delle imprese al femminile sono più basse di quelle a conduzione maschile. Pertanto, per una quota delle aziende femminili, il lavoro non ha finalità imprenditoriale, ma è più riconducibile a obiettivi di integrazione al reddito familiare. Anche nella componente di lavoro dipendente, la presenza femminile, seppur importante, è più penalizzata da contratti precari e con bassi livelli di ore lavorate, con le inevitabili ricadute negative sul reddito disponibile. La discriminazione di genere è un fenomeno tra-

sversale rispetto ai territori, ma assume intensità più elevata nelle aree interne, laddove la marginalità delle risorse, le minori opportunità di lavoro all'esterno del settore agricolo e, soprattutto, la carenza di servizi essenziali mantengono modelli tradizionali di divisione del lavoro all'interno della famiglia.

Infine, il capitolo di Spadano affronta il tema della transizione energetica, guardandolo però da una prospettiva sociale e culturale. Le Comunità energetiche rinnovabili (Cer) vengono qui analizzate non tanto per gli aspetti ambientali e/o economici, quanto per il loro contributo in termini di innovazione dell'organizzazione sociale, tramite il passaggio a un sistema di produzione di beni (nello specifico, l'energia) decentralizzato, comunitario, accessibile, democratico e sostenibile. Il caso analizzato è quello della Valle Subequana in Abruzzo, in cui è stato realizzato un progetto di antropologia applicata, denominato «Montagne in Movimento», volto a fornire supporto alle amministrazioni e alle comunità di montagna durante i processi di transizione ecologica. Il progetto ha previsto azioni di mediazione, animazione e facilitazione rivolte ai residenti, affinché la transizione energetica non sia subita passivamente come imposizione esterna, ma sia piuttosto occasione di arricchimento dei modelli comportamentali e di sviluppo di nuove forme di socialità. Il progetto ha previsto, inoltre, di offrire alloggi e inserimento socio-lavorativo a persone interessate a trasferirsi, favorendo così l'arrivo di nuova popolazione e nuove idee. La sperimentazione fatta sulle Cer rappresenta, pertanto, un modo nuovo di coinvolgere i cittadini in questioni collettive di estrema attualità, che accresce la consapevolezza dei benefici derivanti dalla collaborazione, ricostruisce il senso di appartenenza alla comunità e favorisce atteggiamenti proattivi. Caratteristiche che possono essere utilmente estese anche ad altri ambiti dell'agire collettivo. Tali processi, infine, evidenziano come le aree afflitte dallo spopolamento possano diventare attrattive non solo per le loro bellezze architettoniche e naturalistiche, ma anche per i nuovi processi culturali, giuridici e tecnici che possono innescare.

Nella terza parte, «Benessere, sviluppo e politiche», si guarda a opportunità e politiche di sviluppo «delle» aree interne e non solo alla crescita di attività economiche «nelle» aree interne, si considerano barriere locali e conflitti con logiche esterne, così come possibilità di azioni di *governance* di interdipendenze positive o negative a livello multi-territoriale.

Il capitolo di Corazza sulla prospettiva del welfare territoriale nelle aree interne considera il tema del benessere delle persone che vi vivono, in un'ottica sistemica, dove il benessere individuale e collettivo è sia ba-

se che risultato/obiettivo dello sviluppo locale e, viceversa, dove la carenza delle opportunità di benessere è sia causa che effetto di declino e spopolamento. L'impatto su queste aree della contrazione del welfare state e la mancanza, in gran parte delle stesse aree, di grandi imprese in grado di implementare iniziative di welfare aziendale esteso possono in effetti rafforzare i circoli viziosi del sottosviluppo. Tuttavia, negli ultimi anni, sono pure cresciute, in alcune aree, esperienze e formule di cosiddetto welfare territoriale, in grado di coinvolgere il territorio nel suo complesso, dalle imprese agli enti locali, fino alle realtà del terzo settore. Per diverse ragioni la formula del welfare territoriale appare particolarmente adatta alle aree interne. Il capitolo richiama appunto alcune esperienze collegate, per coglierne gli aspetti di novità, come l'attivazione del territorio in ottica di innovazione sociale e sostenibilità ambientale ma anche, riprendendo un tema del capitolo successivo, di diramazione di filiere di servizi intorno alle specializzazioni produttive principali. Un approfondimento sull'incrocio con le linee del Pnrr, per esempio i bandi per le amministrazioni locali della missione 6 C1 su reti di prossimità, strutture e telemedicina per l'assistenza sanitaria territoriale, consente di apprezzare sia le grandi opportunità sia ancora le barriere legate per esempio alla debolezza degli apparati tecnico-programmatori di gran parte dei comuni delle aree interne marginali (ultra-periferiche).

Il capitolo di Bellandi e Cecchetti considera i regimi fondiari nei modelli di sviluppo locale delle aree interne a carattere rurale. Si evidenzia, in particolare, come i caratteri dei capitali fondiari e dei regimi che ne regolano distribuzione e usi, combinandosi con diverse condizioni socioeconomiche, comportano una differenziazione delle dinamiche locali, tra situazioni di sviluppo e di depressione, che intercettano anche dinamiche a più ampia scala territoriale. Rigidità strutturali e frammentazione, ma anche difesa di posizioni di rendita legate alla proprietà dello stesso capitale fondiario, possono ostacolare percorsi di innovazione imprenditoriale e nuova mobilitazione di risorse, naturali e umane, con conseguenze socioeconomiche negative a livello locale. Invece, regimi fondiari con strutture e usi coerenti con le vocazioni rurali locali, in grado di coinvolgere anche il substrato sociale presente, possono, godendo di competenze e di un tessuto forte di relazioni comunitarie, sostenere sentieri di sviluppo multifunzionale, valorizzando inoltre complementarità con aree centrali vicine. Seguono indicazioni di *policy* che sono riprese nel contributo successivo, ma anche, specificamente, la necessità di una conoscenza granulare dei regimi fondiari

per impostare l'attuazione e la valutazione appunto delle politiche di sviluppo *place-based*.

Il capitolo di Iommi, su filiere produttive, modelli di sviluppo e politiche per le aree interne, conclude argomentando, anche sulla base di un recente studio del caso toscano, su un elemento interpretativo centrale nelle prospettive di sviluppo locale delle aree interne, pure richiamato nei due capitoli precedenti. Le aree interne sono, sì, per definizione, caratterizzate da carenze di accesso a servizi essenziali di cittadinanza (welfare, cioè sanità e scuola, più mobilità), e spesso presentano problemi di bassa densità di popolamento e tendenze demografiche negative, ma questo non significa che esse abbiano sempre e necessariamente tessuti economici deboli e despecializzati. Ciò non contraddice automaticamente l'ottica sistemica, che lega benessere individuale e collettivo, certo dipendente anche da servizi di cittadinanza e sviluppo locale. In effetti, il caso toscano mette in luce una varietà di condizioni che caratterizzano tali aree in dipendenza da vari fattori, quali differenti specializzazioni produttive storiche, non solo agroforestali, ma pure, per esempio, manifatturiere e turistiche, vicinanza ad aree urbane e dotazione di risorse naturali. A ciò si può legare la capacità di sostenere i livelli di servizi di welfare e mobilità anche in virtù, seguendo quanto richiamato nei due capitoli precedenti, di tessuti robusti di relazioni sociali intorno alle specializzazioni produttive locali. Il capitolo fa riferimento, oltre a tradizionali strumenti di analisi locale, come l'individuazione delle specializzazioni produttive, a nuovi strumenti e approcci negli studi regionali (analisi per filiere e metodo input-output) per evidenziare i punti di forza dei sistemi produttivi delle aree interne e ipotizzare il loro contributo all'economia regionale nella fase delle grandi sfide contemporanee. Ciò costituisce anche la base per la costruzione di nuove e più efficaci politiche di sviluppo nell'attuale fase storica caratterizzata, appunto, dalla necessità di cambiamenti strutturali, a partire dalle transizioni verde e digitale.

3. Considerazioni conclusive.

Il crescente divario di sviluppo fra le aree interne e le aree centrali si sovrappone e si aggiunge in Italia al tradizionale differenziale tra il Centro-nord e il Sud e le Isole del paese, mai del tutto superato e da anni ormai tornato a crescere. Tutto ciò rende di nuovo attuale il dibattito su condizioni e politiche di sviluppo nelle aree interne e marginali del nostro paese. I contributi di questo volume offrono un punto di vista

su possibili leve e barriere partendo dalla rimessa in produzione di risorse fondiari e umane. L'analisi delle condizioni e dei contesti di queste due risorse, grandemente diversificati fra le stesse aree, e dei percorsi di sviluppo in cui possono essere mobilitate, ha permesso di evidenziare alcuni punti focali con relative indicazioni di *policy*.

Innanzitutto, su alcuni elementi come i regimi fondiari, si rileva la mancanza di un'adeguata base informativa a supporto delle politiche. Per esempio, analisi empiriche richiamate in alcuni capitoli evidenziano come la frammentazione della proprietà fondiaria sia un fenomeno diffuso, ma con importanti differenze fra le diverse aree interne, spesso patologico, di cui qualsiasi ipotesi di intervento dovrebbe tenere conto. Un secondo aspetto riguarda gli assetti istituzionali per la *governance* delle risorse fondiari, *in primis* a usi agricoli e forestali, ma non solo. Qui il suggerimento è di ponderare, in base al contesto locale, il giusto mix di Stato, mercato e comunità/società civile, ponendo particolare attenzione alla possibilità per gli approcci collettivi di ottenere il giusto grado di rappresentanza, che a oggi sembra mancare. Considerazioni simili si applicano ai servizi di welfare, ecosistemici ed energetici. Sono tutti campi dove politiche specifiche tardano a essere messe a punto. I segni di speranza sulla crescita di imprenditoria giovanile e qualificata nel settore agricolo contrastano con il quadro a luci e ombre del ruolo delle donne in agricoltura, soprattutto nelle aree interne, sottolineando in ogni caso l'insufficienza di politiche mono-settoriali per la rimessa in gioco di una parte importante del patrimonio di risorse umane. Infine, le possibilità di sviluppo delle aree interne, con le loro dotazioni grandemente differenziate di risorse naturali e umane e ancora una volta di istituzioni, spesso frutto di dinamiche di lungo periodo, vanno considerate in un'ottica plurisettoriale, e interdependente con altre aree, anche a fronte di rischi e opportunità portati dalle grandi transizioni contemporanee (ecologica e digitale).

Con questo volume, dunque, si conferma certamente quanto è alla base della Snai e degli approcci classici della letteratura sulle aree interne, e cioè che non si può pensare che una mobilitazione indiscriminata delle risorse porti automaticamente sviluppo, e che occorre fare i conti con circoli viziosi di barriere interne ed esterne. Si cerca di argomentare, col supporto di alcuni nuovi elementi concettuali ed empirici, che la strada per percorsi di sviluppo passa da una comprensione granulare e sistematica della disponibilità di cruciali fattori produttivi e sociali, quali terra, capitali e regimi fondiari, capitali umani e imprenditorialità, organizzazione dei rapporti comunitari e di welfare, secondo combinazioni più o meno adeguate ai diversi contesti locali e al loro in-

serimento in dinamiche territoriali più ampie. Questa comprensione, combinata con la partecipazione attiva delle comunità residenti, di vecchi e nuovi cittadini e visitatori impegnati e appassionati, è la base per politiche di sviluppo adeguate, nuove o rinnovate, come quelle richiamate in questa introduzione e discusse più ampiamente nei capitoli che seguono.

Parte prima
Terra

I. La questione fondiaria nelle aree interne

di Gianluca Stefani e Maria Chiara Cecchetti*

1. *La questione fondiaria.*

La questione fondiaria in Italia, intesa come l'insieme delle problematiche relative alle dinamiche di strutture e usi del capitale fondiario (quale terra e investimenti fondiari, come ad esempio il soprassuolo boschivo), ha costituito oggetto di dibattito, politico e scientifico, spesso «intermittente» nel corso del Novecento e quasi limitato al solo uso agricolo. In tal senso, nell'immediato dopoguerra, l'esigenza di una riforma agraria, connessa al problema del latifondo, è all'origine dell'unica indagine a copertura nazionale sulla struttura fondiaria italiana. Le strutture fondiarie costituiscono l'organizzazione fisica e legale del capitale fondiario, il quale a livello locale si distribuisce in proprietà di dimensioni differenti, detenute da possessori diversi sia come numerosità sia per i diritti che su di esso detengono. Lo studio condotto dall'Istituto nazionale di economia agraria nel 1947 (Inea 1956) mette in luce le differenze nelle organizzazioni fondiarie locali; non solo, mostra come accanto al fenomeno di concentrazione fondiaria, di matrice latifondista, vi sia quello speculare della polverizzazione (proprietà di dimensioni piccole e piccolissime): su 12,4 milioni di proprietari circa 6 detengono in realtà meno di un ettaro (*ibid.*).

Oltre al dato tecnico, alcuni studi, anche successivi alla riforma agraria, evidenziano come differenti composizioni locali di strutture e usi fondiari (solitamente agricoli) riflettono e s'intrecciano con diverse situazioni e dinamiche socioeconomiche e istituzionali locali. A tal proposito, ad esempio, l'organizzazione agraria del latifondo si caratterizza per strutture fondiarie estese e concentrate, gestite dai proprietari attraverso rapporti feudali che impediscono uno sviluppo raziona-

* Il lavoro è stato realizzato nell'ambito del Centro nazionale di ricerca Agritech (Task 7.4.2), finanziato da Next Generation Eu, Pnrr, Miss. 4.2, Inv. 1.4 – d.d. 1032, 17 giugno 2022, CN00000022.

le dell'agricoltura. Qui la proprietà, intesa primariamente come fonte di rendita parassitaria, supporta un ambiente socioeconomico depresso, privo di investimenti e di imprenditorialità, che risulta frenato nelle sue possibilità di sviluppo. Allo stesso modo, Manlio Rossi-Doria nei suoi scritti «sulla frammentazione fondiaria» mostra le interazioni tra diverse forme e gradi di polverizzazione fondiaria e differenti strutture socioeconomiche agrarie nel contesto rurale. Sembra, dunque, che la questione fondiaria non intercetti solo problematiche connesse all'organizzazione fisica del capitale fondiario, quanto più ampi fenomeni relativi a strutture socioeconomiche e istituzioni locali.

Dopo il 1947, solo rari studi a scala regionale o locale sopperiscono al bisogno informativo sulle strutture fondiarie in Italia. Nonostante ciò, la questione fondiaria, o meglio, differenti questioni su diverse strutture e usi fondiari continuano a intrecciarsi con le dinamiche socioeconomiche dei vari contesti locali.

2. Aree interne e frammentazione.

A tal proposito, alcuni contributi recenti (Carrosio 2021; Varotto 2020) sostengono l'idea che, in alcune aree interne rurali del nostro paese, vi sia la presenza di strutture fondiarie particolarmente frammentate, che impedirebbero un uso razionale del capitale fondiario, in linea con le vocazioni agroforestali locali, supportandone l'abbandono e scoraggiando l'insediamento di nuova imprenditoria giovanile.

Tali aree interne, oltre a esprimere una carenza di servizi di cittadinanza e una bassa densità abitativa, sono solitamente associate a contesti remoti, spesso montani, con condizioni socioeconomiche fragili. Qui la struttura fondiaria risulterebbe polverizzata e frammentata, cioè di dimensioni molto piccole inferiori all'ettaro e frazionata in appezzamenti dispersi spazialmente. In particolare, dato l'intreccio tra il progressivo spopolamento, che ha interessato le aree montane a partire dagli anni trenta, e la normativa italiana, basata su regole di uguaglianza tra eredi e di divisione dei beni in natura in tema di successioni ereditarie, non è difficile prevedere, a parte alcune eccezioni, che in questi contesti la frammentazione fondiaria sia andata generalmente aumentando dopo il 1947. In tal senso, pur con un'incidenza in termini di superficie probabilmente più ridotta di quanto comunemente ritenuto, non è raro trovare in aree montane fondi con più di 30 cointestatari, con tutti i connessi problemi di gestione della proprietà.

La struttura frammentata di queste aree si intreccerebbe dunque con dinamiche di scarsa gestione fondiaria e con la mancanza di manutenzione del territorio, ostacolando anche l'innesto e l'espansione delle attività agroforestali. Così come illustrato anche da Povellato e Gava (*infra*) per gli usi agricoli, le ridotte dimensioni delle proprietà e l'elevato numero dei proprietari con cui intrattenere rapporti contrattuali aggiungono ulteriori costi e rigidità alle attività locali, scoraggiando anche l'ingresso di nuova imprenditorialità. Ciò, pur non essendo l'unica causa, concorrerebbe inoltre a supportare anche fenomeni di abbandono del capitale fondiario in tali aree interne rurali. In Toscana, ad esempio, negli ultimi sessant'anni i comuni classificati dalla Snai come ultraperiferici hanno sperimentato un tasso di abbandono delle superfici agricole del 20% contro circa il 9% di poli e cinture.

A queste condizioni fa riferimento il Manifesto di Camaldoli, documento promosso dalla Società italiana dei territorialisti nel 2019, quando richiama la necessità in aree marginali e montane di recuperare i terreni incolti per facilitare l'accesso alla terra dei giovani o auspica la gestione delle terre abbandonate da parte di strutture comunitarie. Su un piano diverso, l'Unione nazionale dei comuni, comunità ed enti montani (Uncem), in un documento del 2023 sulla fragilità della montagna e le azioni per la messa in sicurezza del territorio, evidenzia come sia necessario il recupero delle superfici agricole e il superamento della frammentazione attraverso strumenti come associazioni e ricomposizioni fondiarie.

Un recente studio sull'area interna delle Montagne fiorentine (Stefani e altri 2024) permette di illustrare strutture e dinamiche fondiarie locali. In generale, l'area sperimenta un aumento della frammentazione dal 1947 a oggi, con un dimezzamento della superficie media per proprietà. Nello stesso senso si deve leggere la riduzione dell'estensione media delle proprietà sotto i 25 ettari, così come illustrato in tabella 1, che incidono ormai per un terzo della superficie complessiva. Anche gli intestatari aumentano rispetto alla popolazione residente per l'effetto combinato del decremento dei residenti stessi con l'aumento nel numero di proprietà.

Contrariamente alle aspettative il numero di intestatari per proprietà è diminuito nel tempo e le proprietà con più di 5 intestatari oggi incidono sulla superficie totale per meno del 5%. È vero invece che gli ultraottantenni rappresentano ormai oltre il 30% di tutti gli intestatari dell'area.

Un altro elemento di interesse è la disomogeneità nei regimi fondiari tra le diverse sottozone dell'area, frutto probabilmente di una diffe-

rennaziamento storica dell'insediamento agricolo già descritta nelle monografie economico-agrarie pubblicate negli anni trenta. Generalizzato è infine il fenomeno dell'abbandono, misurato come conversione dell'uso del suolo da agricolo a forestale. Tuttavia, i dati non debbono trarre in inganno: seppur la maggiore incidenza dell'abbandono si registri in comuni caratterizzati da valori più elevati in termini di indicatori di frammentazione vi è allo stesso tempo una tendenza micro per cui in realtà sono le proprietà di dimensioni medio-grandi quelle più soggette al ritorno del bosco (*ibid.*).

Il messaggio ritraibile da indagini empiriche come quella brevemente illustrata è duplice. Da una parte emergono dinamiche comuni ad altre aree interne che si legano ai temi della transizione demografica e della gestione del territorio; dall'altra, invece, si evidenzia una eterogeneità di situazioni fondiariale locali che, oltre a dipendere da processi storici di lungo periodo, si intrecciano con diversi elementi socioeconomici e istituzionali di contesto.

Per questo, abbiamo deciso di concentrare l'attenzione dei prossimi paragrafi sugli elementi istituzionali, più propriamente i diritti di proprietà, e sul ruolo che differenti declinazioni locali di tali fattori possono avere nella questione fondiaria delle aree interne rurali con situazioni di polverizzazione e frammentazione estrema. Altri contributi di questo volume si occuperanno invece di approfondire meglio la questione fondiaria delle aree interne in riferimento a specifici usi del suolo, agricolo (Povellato e Gava) o forestale (Pettenella), e alle dinamiche di sviluppo locale (Bellandi e Cecchetti).

Tabella 1. Regime fondiario nella montagna fiorentina e sottozone.

	Sup. media tutte le proprietà		Sup. media proprietà < 25 ha		Sup. < 25 ha/sup. tot		Intestatari/100 abitanti		Abbandono superfici agr. %
	1947	2022	1947	2022	1947	2022	1947	2022	
Val di Bisenzio	4,6	2,2	2,1	1,2	0,45	0,52	54	69	41,2
Mugello	15	4,5	2,7	1,5	0,16	0,32	14	43	21
Alta Romagna	12,5	8	2,8	2,2	0,2	0,25	53	137	27,6
Valdisieve	18,1	4,8	3,8	2	0,16	0,42	14	43	23,5
Totale area	10,3	4,8	2,5	1,6	0,22	0,33	31	54	25,2

Fonte: Stefani e altri 2024.

3. *Forme di appropriazione e rendita.*

Quello delle istituzioni che governano l'uso e l'appropriazione del capitale fondiario è un tema da sempre caro agli economisti. Già a metà dell'Ottocento Cattaneo nelle sue *Notizie naturali e civili sulla Lombardia* (1844) nota come la diversa fertilità dei terreni nelle tre zone di pianura, collina e montagna consente la creazione di differenti gradi di sovrappiù rispetto alla reintegrazione dei capitali, più bassi in montagna e via via crescenti passando alla collina e alla pianura. Secondo questo dato tecnico-economico, in montagna il prodotto netto è appena sufficiente a permettere la sussistenza dei lavoratori, ostacolando la riproducibilità della forza lavoro, e quindi la piccola proprietà contadina sarà l'istituzione prevalente. Nelle zone più marginali, inoltre, compaiono addirittura forme di appropriazione di natura medievale come la proprietà collettiva. Scendendo verso la pianura, invece, i terreni si fanno via via più fertili ed è possibile distribuire il prodotto netto tra più soggetti coinvolti intorno alla proprietà. Così troviamo i contratti di mezzadria in collina e di affitto capitalistico in pianura. Quello di Cattaneo è un modello che vede le istituzioni per l'appropriazione del capitale fondiario come essenzialmente endogene, cioè, determinate da fattori tecnico-economici locali *in primis* la fertilità dei suoli.

Anche David Bromley (1991) applica la stessa logica di diversa produttività per spiegare l'emergere di differenti forme di appropriazione: dalla mancanza di qualsiasi istituzione, per i terreni quasi improduttivi e dunque soggetti ad accesso libero, alla proprietà privata classica, per i terreni più fertili, passando per le forme intermedie di proprietà pubblica e collettiva. In questo caso sono gli oneri legati al mantenimento dei diritti di proprietà che crescono lungo la sequenza. Così, all'aumentare della produttività dei suoli, si possono sostenere costi via via crescenti di delimitazione, conservazione e mantenimento dei titoli, nonché gli oneri per far rispettare il diritto stesso, differenziati a seconda delle diverse forme di proprietà.

In merito alla proprietà collettiva, Elinor Ostrom nota come lo sforzo di autorganizzazione per la gestione dei beni collettivi sia giustificato solo in presenza di un livello né troppo basso né troppo elevato di produttività del bene. Se la proprietà collettiva era un tempo largamente diffusa nelle aree più interne, soprattutto di montagna, con l'Illuminismo si sviluppa ovunque l'individualismo agrario, con il conseguente progressivo smantellamento dei beni collettivi e degli usi civici. Ne sono un esempio le riforme Leopoldine per l'Appennino toscano o l'alienazione dei beni demaniali da parte dei napoleonidi nel-

l'Italia meridionale. Motivate dalla necessità di liberare lo spirito imprenditoriale e promuovere il mercato, queste politiche hanno avuto spesso come risultato una progressiva concentrazione della proprietà fondiaria. Nel caso dei boschi, poi, le proprietà collettive assegnate a imprenditori in cerca di rapidi profitti hanno dato luogo a estesi disboscamenti con impatti negativi ambientali e sulle condizioni di vita delle comunità locali.

La concezione illuministica della proprietà come diritto assoluto è una forma di ritorno al diritto romano quiritario come *ius fruendi, utendi et abutendi* (diritto di raccogliere, usare e abusare del fondo). Nel medioevo le contaminazioni con il diritto germanico avevano invece prodotto una concezione della proprietà fondiaria come potere politico, la proprietà eminente del signore, distinta dal diritto allo sfruttamento agricolo del terreno, la proprietà utile. Questa differenza si ritrova ancora oggi nell'istituto dell'enfiteusi ed è coerente con una teoria più generale della proprietà intesa come paniere di diritti invece che come un blocco unico o monolite. In quest'ottica, si possono infatti distinguere in essa quattro diritti elementari: di accesso ed estrazione delle risorse, di gestione, di esclusione e di alienazione (Sacconi e Ottone 2015). Il primo diritto è definito di livello operativo e viene sempre esercitato in forma individuale, gli altri sono considerati di livello superiore, sanciscono da parte di chi e sotto quali condizioni si possono esercitare i diritti operativi e, a seconda del tipo di proprietà, se siano esercitati individualmente o collettivamente. La teoria del paniere di diritti è stata utilizzata da Ostrom per lo studio della proprietà dei beni collettivi, dove tipicamente i titolari non hanno la prerogativa di alienare la loro quota di proprietà e condividono fra loro i diritti di gestione e di esclusione (autorganizzazione) per regolare quelli operativi che esercitano individualmente sul bene. Altri autori, invece, hanno utilizzato tale schema per misurare il grado di convergenza negli assetti istituzionali per la gestione delle foreste in Europa tra paesi ex socialisti, con proprietà forestali nazionalizzate a partire dal secondo dopoguerra, e i paesi occidentali, dove invece vige il mercato ma la proprietà privata è via via sempre più regolamentata. Regolamentazione della proprietà forestale che può essere considerata come un trasferimento implicito di diritti elementari a favore dello Stato, soprattutto per quanto concerne il diritto di esclusione e gestione, ma non solo.

In generale, considerare la proprietà come un insieme di diritti permette di pensare all'innovazione istituzionale con maggiore flessibilità, facilitando l'adattamento dell'istituzione alle varie e diverse condizioni tecnico-economiche e ambientali locali. Questa dovrebbe essere dun-

que la prospettiva istituzionale da adottare nell'affrontare la questione fondiaria nelle aree interne rurali di cui stiamo trattando. Essa consente infatti di trovare diverse soluzioni in grado di attribuire un ruolo nuovo al capitale fondiario nei vari processi socioeconomici locali, ricomprendendo pure l'adattamento dello stesso alle incertezze dell'ambiente fisico locale, dovute al cambiamento climatico in corso, come vedremo di seguito.

4. *Il fallimento della proprietà privata e del libero mercato.*

Nelle aree interne rurali che stiamo trattando, i fenomeni di marginalizzazione, abbandono e spopolamento hanno fatto sì che il patrimonio immobiliare e i fondi agricoli e forestali presentino rendite molto basse, se non nulle o negative (si veda anche Povellato e Gava, *infra*; Bellandi e Cecchetti, *infra*). In queste condizioni, l'appropriazione del capitale fondiario basata esclusivamente sulla proprietà privata, soprattutto se frazionata, è scoraggiata. Come visto, da un punto di vista istituzionale, è necessario un livello minimo di produttività della risorsa fondiaria perché i costi di mantenimento e protezione del diritto siano giustificati. Quando la produttività è troppo bassa, le rendite negative si riflettono in valori fondiari nulli, come testimonia il fenomeno delle case cedute per un euro a nuovi abitanti in alcuni comuni delle aree interne o alcuni annunci immobiliari nell'Appennino toscano dove si «regalano» immobili salvo il recupero dei meri costi di transazione. In queste condizioni l'istituto della proprietà privata sopravvive solo formalmente, ma di fatto il contenuto economico del diritto è svanito. Le proprietà private cosiddette «silenti», in pratica proprietà di cui si è smarrito il titolare, ne sono un'ulteriore manifestazione. A tal proposito, l'indagine sulle Montagne fiorentine mostra come esse ricoprano un'area tutto sommato modesta, variabile dall'1% al 5% della superficie totale, ma il fenomeno è più accentuato nelle aree a proprietà frazionata, contribuendo così a complicare il reinserimento del capitale fondiario nel ciclo produttivo.

Tale reintegrazione, in queste aree, non può essere separata dalle considerazioni generali di crescente incertezza ambientale e, dunque, dal fatto che, oltre alla produzione di beni di mercato (quali legno o prodotti di zootecnia), il reinserimento deve coinvolgere anche strategie di fornitura di servizi ecosistemici, specialmente quelli di regolazione delle acque e del clima (Pettenella, *infra*) o di supporto al manteni-

mento della biodiversità, fondamentale per la resilienza degli ecosistemi locali. Ciò richiede una gestione responsabile del territorio che oggi appare tanto più necessaria dal momento che si è accresciuta anche la consapevolezza dell'interconnessione fisica e funzionale tra aree montane e aree urbanizzate a valle. I tanti casi di dissesto idrogeologico, la cui frequenza è destinata ad aumentare con il cambiamento climatico, ne sono un esempio.

L'idea che il libero mercato, inteso come istituzione che favorisce l'allocazione del capitale fondiario agli usi «migliori», possa rispondere, in queste aree interne, a tali aspettative, reinserendo i terreni a uso agricolo e forestale, appare perlomeno panglossiano nel contesto attuale.

In primo luogo, non tutti i servizi ritraibili da tali terreni risultano commercializzabili e quindi incorporabili nel valore venale del capitale fondiario attraverso pure transazioni di mercato. Il prezzo di mercato può infatti non essere in grado di cogliere tutti gli aspetti connessi a un uso sostenibile, principalmente di carattere agroforestale, della risorsa fondiaria di queste aree marginali, mancando spesso di catturare le interdipendenze indirette legate alle esternalità ambientali. Si tratta, infatti, di beni pubblici ed esternalità positive, come la stabilità idrogeologica dei versanti o la biodiversità, che richiedono per la loro fornitura forme diverse di coordinamento tra attori rispetto alle semplici interazioni di mercato che fra l'altro, raramente o mai, riescono a catturare tutte le interdipendenze generalizzate e indirette legate all'uso del suolo. Si pensi, ad esempio, al taglio del bosco dei proprietari dei versanti che, diminuendo i tempi di corrivazione, aumenta il rischio di esondazione di un torrente nel fondovalle con conseguenze negative sui relativi proprietari fondiari.

In secondo luogo, il mercato del capitale fondiario, a uso agricolo e forestale, è tipicamente sottile per la rarefazione della domanda legata allo spopolamento specifico di questi contesti rurali. Più in generale, tutto il mercato fondiario per uso agricolo in Italia è ingessato: dagli ultimi dati sulle transazioni a titolo oneroso dei terreni diffusi dall'Agenzia delle entrate si ricava che solo l'1-2% della superficie è oggetto di scambio ogni anno (Povellato e Gava, *infra*). In assenza di transazioni in numero sufficiente a controbilanciare il meccanismo della divisione ereditaria, le proprietà, specialmente a uso agricolo, sono destinate a frammentarsi sempre di più.

In terzo luogo, la difficile transizione demografica e lo spopolamento che ha caratterizzato queste aree interne hanno creato una situazione in cui il rapporto tra terra, capitale e lavoro è profondamente sbilanciato a favore del primo fattore. In altri tempi, al deteriorarsi del

rapporto lavoro/terra, le società hanno risposto fissando i lavoratori con la servitù della gleba, esattamente l'opposto del libero spostamento di capitali e lavoro predicato dalla soluzione di mercato. Al di là dell'esempio estremo di questo istituto medievale, la storia insegna che le istituzioni si possono/debbono riallineare in seguito ai mutamenti dei rapporti tecnologici di fondo.

Infine, anche gli strumenti di mercato che, tramite la modifica dei diritti o attraverso la redazione di forme contrattuali tipo, risultano orientati a risolvere il problema della frammentazione spesso hanno dimostrato scarsa efficacia. Il patto di famiglia o il compendio unico nel caso di terreni a uso agricolo sono solo alcuni di questi strumenti, illustrati in dettaglio nel capitolo di Povellato e Gava in questo volume.

5. Innovazione istituzionale: proprietà pubblica e collettiva.

Se il mercato e la proprietà privata, come strumenti di *governance*, mostrano in queste aree i propri limiti nel favorire un «razionale uso del capitale fondiario», gli altri due modelli di *governance*, pubblica e comunitaria, meritano alcune considerazioni separate.

Nella *governance* pubblica la legge ha solitamente una funzione direttiva e si traduce in regolamentazioni o imposizioni dall'alto, oppure nell'acquisizione diretta di proprietà. Nel caso, ad esempio, di terreni boscati, come accennato nella discussione sul paniere di diritti elementari, l'attuale stringente regolamentazione della gestione, della destinazione d'uso e dell'estrazione dei prodotti limita fortemente il diritto dei proprietari privati arrivando poi a preconizzare con il Testo unico in materia di foreste e filiere forestali la possibilità per l'ente pubblico di sostituire direttamente il proprietario inadempiente nella gestione dei terreni (art. 12, d.lgs. 3 aprile 2018, n. 34). Tuttavia, la regolamentazione, se può essere efficace nell'orientare la gestione dei privati, generalmente non riesce a stimolarne l'iniziativa quando questa è assente o carente come nel caso di molti proprietari forestali.

Per quanto riguarda il problema fondiario dei terreni a uso agricolo, sono ascrivibili alla funzione direttiva e regolativa della legge gli interventi di ricomposizione fondiaria, con i quali le proprietà frammentate e polverizzate vengono riorganizzate attraverso trasferimenti coattivi dei diritti in modo da formare unità colturali di dimensioni convenienti. L'istituto, previsto inizialmente dalla legge sulla bonifica integrale del 1933 e poi inserito nel codice civile (artt. 857-865), «non ha poi tro-

vato pratica applicazione anche in considerazione della profonda rivoluzione dell'economia agraria, in conseguenza della meccanizzazione e del rilevato fenomeno del massiccio esodo dalle campagne e dalle montagne» (Crosetti 2017, p. 71).

Né sorte migliore sembrano avere avuto le norme del 1978 sull'utilizzazione delle terre incolte, abbandonate o insufficientemente coltivate (l. n. 440). Difficoltà definitorie, complessità amministrative, rigidità degli obiettivi rispetto all'evoluzione del contesto produttivo e sostanziale avversità dei proprietari per il carattere coattivo delle norme sono caratteristiche che accomunano entrambi gli interventi legislativi e ne hanno determinato il sostanziale insuccesso. La l. 440/1978 è servita comunque da base per interventi diversi ispirando l'istituzione di «banche della terra» che, pur condividendone gli obiettivi di recupero dei terreni, ne hanno dismesso il carattere coattivo nei confronti dei proprietari assenteisti (si veda anche Povellato e Gava, *infra*).

L'esproprio e/o la costituzione di proprietà pubbliche gestite direttamente dall'autorità, in questo caso regionale o comunale, rimane lo strumento estremo di intervento dello Stato. Nell'area della Montagne fiorentine la proprietà pubblica nel 1947 ammontava a meno dell'1% del territorio, nel 2022 è salita a poco più del 10%, in prevalenza costituita da boschi del demanio regionale gestiti attraverso le Unioni dei comuni: dato rilevante, ma comunque insufficiente a garantire quel flusso di servizi ecosistemici richiesto ai territori di montagna nel loro complesso. Nonostante un certo ritorno di interesse per il ruolo dello Stato nella gestione dell'economia, soprattutto in queste aree più fragili e marginali, possibili difficoltà di finanza pubblica e asimmetrie informative sulle caratteristiche locali della risorsa fondiaria e dei regolati rendono arduo estendere l'intervento pubblico oltre certi limiti. Anzi, quando si tratta di risorse naturali caratterizzate da interdipendenze generalizzate e indirette il problema informativo diventa formidabile come visto nel caso della *governance* di mercato. È questo uno dei motivi del successo delle forme di autoregolamentazione dal basso osservato da Ostrom per la gestione delle risorse collettive.

Questo tipo di *governance*, che si rifà alla struttura istituzionale della comunità, si basa su forme di interazione dove, oltre alle regole che si danno autonomamente i partecipanti, sono importanti le relazioni di reciprocità. Anche se il caso classico è quello di comunità locali che gestiscono risorse quali boschi, pascoli o corpi idrici, a esso si possono assimilare anche le associazioni fondiarie volontarie fra proprietari di terreni (Povellato e Gava, *infra*). Tali realtà sono create con la finalità di recuperare terre per la produzione di beni commercializzabili,

ma anche per la fornitura di servizi ecosistemici, questi ultimi finanziati dall'ente pubblico o attraverso mercati dei crediti appositamente costruiti. Da un punto di vista istituzionale, l'amministrazione collettiva permette di risparmiare sui costi di gestione e mantenimento della proprietà, per esempio mediante la redazione di un solo contratto di affitto in comodato con un gestore esterno per tutto l'insieme dei terreni, controbilanciando le condizioni tecnico-economiche locali negative proprie del capitale fondiario in questi contesti rurali. Inoltre, altra caratteristica comune legata all'esperienza di azioni collettive è la presenza di forme di autoregolamentazione che tipicamente trovano spazio negli statuti. Tuttavia, mentre nelle proprietà collettive i diritti di proprietà sono acquisiti in virtù dell'appartenenza a una certa collettività (i discendenti degli antichi originari di un luogo) e sono tipicamente inalienabili, nel caso delle associazioni il diritto di alienare il terreno permane in capo ai singoli soci mentre quelli di gestione ed esclusione sono attribuiti all'associazione stessa. Infine, i diritti operativi di accesso ed estrazione non sono esercitati direttamente dai soci ma vengono in genere concessi temporaneamente a un soggetto esterno a fronte del pagamento di un canone.

6. Conclusioni.

La questione fondiaria nelle aree interne rurali, con il suo mix di frammentazione, rendite nulle o negative e assenteismo della proprietà concorre alla mancata messa in produzione del capitale fondiario. Così si ostacolano di fatto opportunità e possibili iniziative di sviluppo locale, legate all'innesto di attività agroforestali, e si rafforzano marginalità e abbandono in contesti già fragili. Dall'analisi emergono due aspetti rilevanti. In primo luogo, dal punto di vista empirico, c'è una carenza di studi sull'entità quantitativa del fenomeno nei suoi diversi aspetti (frammentazione, uso del suolo, rapporto intestatari-proprietà ecc.). Questa carenza di evidenze empiriche è sorprendente se si considera che oggi sono disponibili anche dati catastali informatizzati e geo-referenziate che rendono più facile lo studio dei regimi fondiari.

In secondo luogo, è necessario, per questi contesti, approfondire l'analisi teorica delle forme di appropriazione del capitale fondiario, all'intersezione tra economia e diritto, promuovendo soluzioni flessibili e innovative differenti sulla base delle diverse condizioni, anche fondiarie, locali. Se da un lato, allo stato attuale e in linea generale, meccanismi di gestione collettiva offrono efficaci soluzioni alla frammen-

tazione fondiaria in queste aree, dall'altro, come mostra la stessa Ostrom, oltre allo spaccettamento dei diritti di proprietà anche intersezioni diverse tra forme differenti di appropriazione fondiaria (pubblica, privata e collettiva), in linea con le esigenze e le caratteristiche locali, possono risultare fondamentali. In tal senso, lo stesso intervento pubblico, spesso a carattere locale (come attraverso le Unioni dei comuni), nella costituzione o nei terreni apportati alle stesse associazioni fondiarie (Povellato e Gava, *infra*) o nel finanziare mercati di carbonio (Pettenella, *infra*) evidenzia tale necessità. Ciò potrebbe risultare importante anche per il reinserimento di terreni a bassissima produttività, ma richiede di superare le criticità evidenziate nei casi di pubblica proprietà.

Lo sviluppo di queste aree interne dipende dunque anche dalla capacità di ripensare forme differenti d'innovazione istituzionale, capaci di affrontare la questione fondiaria sulla base delle varie condizioni ed esigenze socioeconomiche e ambientali locali.

II. Il mercato della terra nelle aree interne: tra abbandono e inerzia istituzionale

di Andrea Povellato e Oriana Gava

1. *Introduzione.*

Il fattore terra riveste un ruolo essenziale all'interno dell'azienda agricola per accrescere le dimensioni economiche e usufruire delle economie di scala necessarie per mantenere adeguati livelli di produttività. Malgrado sia possibile adottare processi produttivi più intensivi – ad esempio, orto-florovivaismo, coltivazioni arboree e zootecnia – per superare il vincolo fisico della superficie disponibile e garantire redditi d'impresa adeguati, non vi è dubbio che comprare o affittare terra rimane un aspetto cruciale nelle decisioni degli imprenditori agricoli, sia per quanti cercano di continuare l'attività aziendale sia per i nuovi entranti. L'accesso alla terra rimane, quindi, uno dei fattori più limitanti per quanti vogliono consolidare o intraprendere l'attività imprenditoriale in agricoltura e per questo è diventato un tema ricorrente nei dibattiti pubblici.

A fronte del tema dominante dell'accesso alla terra, nelle aree interne il mercato fondiario presenta caratteristiche peculiari ben diverse da quelle delle aree più fertili, generalmente di pianura. Alle maggiori difficoltà gestionali e minore redditività dell'attività agricola, si aggiunge la frammentazione delle proprietà fondiarie, che rende l'attività di mercato stagnante sia per le compravendite che per l'affitto. L'offerta di terreni è quasi sempre superiore alla domanda e lo scarso interesse per l'attività agricola genera il progressivo abbandono delle aziende e dei terreni.

Una gestione pianificata del territorio dovrebbe ridurre al minimo gli impatti negativi del processo di abbandono attraverso misure di mitigazione e di sostegno a uno sviluppo rurale sostenibile (Ustaoglu e Collier 2018). Tuttavia, si osserva un generale fallimento delle politiche nel contrastare il fenomeno dell'abbandono, con conseguente persistenza degli effetti negativi sull'ambiente e sulle comunità locali. In alternativa ai classici strumenti di ricomposizione fondiaria (acquisto, permuta e affitto), non proponibili a causa soprattutto dell'estremo

frazionamento, nell'ultimo decennio sono emerse forme di azione collettiva, in particolare le associazioni fondiarie. Tali iniziative «dal basso» possono essere considerate un valido strumento per contrastare l'abbandono dell'attività agricola nelle aree interne.

Questo contributo si propone di delineare le principali caratteristiche del mercato fondiario nelle aree interne in Italia, osservando le relazioni causa-effetto con il fenomeno dell'abbandono delle superfici agricole. Si ritrovano, quindi, una disamina degli interventi pubblici a contrasto dell'abbandono e l'esempio di un approccio di azione collettiva, nessuno dei quali tuttavia è riuscito, a oggi, a invertire la tendenza del progressivo abbandono delle superfici agricole nelle aree interne.

2. Caratteristiche del mercato fondiario¹.

La domanda di terreni agricoli è fortemente condizionata dalla fertilità, da alcune caratteristiche accessorie e dalle prospettive commerciali di particolari produzioni agricole, come ben dimostra il caso dei vigneti. Questa tendenza genera una differenza sostanziale tra le aree più fertili e dinamiche e le aree interne – solitamente aree montane e collinari prive di produzioni agricole di pregio – dove la richiesta di terreni è molto limitata vista la scarsa redditività della maggior parte della superficie agricola. Una situazione simile la si ritrova anche per i terreni in affitto: da un lato ci sono superfici agricole disponibili in zone marginali senza affittuari interessati, dall'altro si riscontra la mancanza di superfici disponibili all'affitto nelle aree di pianura a fronte di una domanda ben superiore all'offerta. Di fatto i terreni migliori non hanno mai smesso di suscitare l'interesse di potenziali compratori, portando i valori fondiari a livelli non sempre compatibili con l'effettiva redditività delle imprese agricole. Va ricordato che il bene fondiario, generalmente, è in grado di mantenere il valore venale senza subire svalutazioni conseguenti al degrado temporale e all'obsolescenza del bene. È proprio questa caratteristica che rende attraente il bene fondiario anche in termini di allocazione del risparmio e non soltanto come fattore di produzione e bene di investimento nell'impresa. La commistione tra queste due funzioni – di investimento per lo sviluppo dell'impresa e di

¹ Le informazioni riportate in questo paragrafo sono tratte dalla documentazione disponibile sul sito dell'indagine sul mercato fondiario curata da Crea e Inea fin dal 1947 (<https://www.crea.gov.it/web/politiche-e-bioeconomia/-/indagine-mercato-fondiario>). I terreni agricoli rappresentano il riferimento principale in questa sintesi, data la limitata dimensione del mercato fondiario per i terreni forestali.

allocazione del risparmio – rende estremamente complesse le dinamiche del mercato fondiario e non sempre facilmente interpretabili.

I prezzi dei terreni possono variare da poche migliaia di euro a ettaro dei pascoli marginali fino alle cifre astronomiche raggiunte dai terreni vitati delle aree doc più famose. I valori fondiari rilevati durante l'annuale indagine sul mercato fondiario evidenziano in modo chiaro la situazione (tab. 1).

In media, i terreni agricoli nelle aree interne presentano valori dimezzati rispetto alle aree di pianura e nel tempo si è riscontrata una tendenza all'aumento della disparità, dato che il valore nelle aree interne cresce – in termini nominali – in misura meno che proporzionale. Il valore della terra è molto basso per via dell'offerta, quasi sempre superiore alla domanda, contrariamente a quanto succede nelle aree ad agricoltura intensiva. Anche l'attività di compravendita si concentra prevalentemente nelle aree più fertili, mentre nelle aree montane e collinari il mercato è molto rarefatto.

Nelle aree montane la prevalenza dell'offerta di terreni rispetto alla domanda non è dovuta solo alle caratteristiche orografiche e pedologiche che penalizzano l'attività agricola, ma anche alla frammentazione delle proprietà fondiarie, che comporta difficoltà amministrative e burocratiche per chi desidera acquistare particelle di piccole dimensioni, spesso con valori di mercato inferiori agli oneri amministrativi necessari per finalizzare gli atti di compravendita e anche difficoltà nel reperire i comproprietari delle singole particelle fondiarie, che a volte possono raggiungere qualche decina di nominativi.

Gli acquirenti sono spesso imprenditori giovani o aziende di dimensioni medio-grandi, dotati di una certa disponibilità finanziaria,

Tabella 1. Valori fondiari media per zona altimetrica (1000 euro/ha).

	Media (2000-2002)	Media (2020-2022)	Indice (2000-2002)	Indice (2020-2022)	Variazione percentuale
Montagna	12,8	13,6	0,66	0,61	5,8%
Collina	14,4	15,7	0,73	0,71	9,7%
Pianura	29,5	33,7	1,51	1,51	14,4%
Italia	19,6	22,3	1	1	14%

Fonte: Crea (banca dati dei valori fondiari).

che investono per ampliarsi. I giovani agricoltori movimentano il mercato alla ricerca di opportunità per avviare o espandere le loro attività, anche grazie all'accesso ai finanziamenti pubblici. I venditori sono spesso agricoltori in pensione che non possono più dedicarsi alla gestione del fondo e non hanno eredi interessati a proseguire l'attività agricola. In alcuni casi la vendita serve per contenere i costi di gestione, soprattutto per gli appezzamenti meno produttivi o più lontani dal centro aziendale. Non mancano i casi di imprenditori agricoli professionali o part-time che, a fronte di una redditività molto limitata, decidono di chiudere l'attività agricola e di vendere i terreni.

La diffusione dell'affitto nelle aree interne può essere stimata attraverso le statistiche censuarie suddivise per zona altimetrica. Nel 2020, secondo il censimento dell'agricoltura, l'affitto riguardava il 55% della Superficie agricola utilizzata (Sau) in montagna, in misura superiore a quanto avviene in collina e pianura (tab. 2).

Nelle aree interne, nell'arco dell'ultimo decennio, la superficie in affitto è aumentata del 24%, in misura quasi simile a quanto avvenuto a livello nazionale. Anche nel mercato dei terreni in affitto vi è una prevalenza di offerta. In generale, nelle zone meno vocate e servite, i livelli dei canoni sono molto bassi. La frammentazione dei terreni tra una moltitudine di proprietari, la scarsa fertilità e la difficoltà di accesso influenzano negativamente la domanda di terreni in affitto che tende a essere inferiore alla loro disponibilità e i canoni riflettono questa realtà. In particolare, a causa della frammentazione della proprietà, gli agricoltori devono sottoscrivere un numero elevato di contratti, per assicurarsi sufficiente Sau senza soluzione di continuità, ad esempio per i pascoli estivi.

Tabella 2. Superficie agricola utilizzata (Sau) in affitto per zona altimetrica.

	Sau in affitto 2010 (ha)	Sau in affitto 2020 (ha)	% su Sau totale 2010	% su Sau totale 2020	% variazione 2010/2020
Montagna	1.149.337	1.429.169	41%	55%	24%
Collina	2.004.529	2.608.665	35%	47%	30%
Pianura	1.746.445	2.167.055	41%	50%	24%
Italia	4.900.311	6.204.888	38%	50%	27%

Fonte: Istat, censimento dell'agricoltura 2010 e 2020.

I locatori sono spesso proprietari anziani o eredi non residenti che mantengono la proprietà dei terreni per motivi di risparmio. Gli affittuari sono principalmente aziende zootecniche e includono giovani agricoltori che beneficiano dei bandi per il primo insediamento. La domanda nelle aree marginali e montane è spesso legata alla necessità di soddisfare i requisiti richiesti per ricevere i finanziamenti previsti dalle misure della Pac. In generale, la maggior parte dei contratti è stipulata in deroga (ai sensi della l. 203/1982), ma esiste ancora una quota rilevante di accordi verbali nelle aree più marginali e meno servite. La normativa per ricevere i pagamenti diretti della Pac agevola in queste aree i beneficiari che possono predisporre una autocertificazione sull'utilizzo dei terreni laddove vi siano eccessive difficoltà nel reperire i locatori per stipulare contratti di affitto.

3. Il fenomeno dell'abbandono dei terreni agricoli nelle aree interne.

In Italia non ci sono statistiche ufficiali attendibili su scala nazionale che consentano di chiarire quanta perdita di Sau sia dovuta al consumo di suolo per altre destinazioni d'uso o alla ricolonizzazione naturale. Tuttavia, il fenomeno dell'abbandono complessivo delle superfici agricole è ampiamente attestato dai documenti ufficiali e dalle pubblicazioni scientifiche. Negli ultimi cinquant'anni la Sau è diminuita del 28% come media nazionale, ma la riduzione in montagna (-43%) supera nettamente quanto avvenuto in collina (-27%) e in pianura (-16%), con ritmi accentuati soprattutto fino al 2000. La riduzione si accompagna alla diminuzione delle aziende agricole (-69%) che accelera dopo il 2000, quando risulta ormai chiaro che un loro numero cospicuo non ha più una redditività che ne giustifichi la sopravvivenza.

La letteratura scientifica suggerisce che le cause dell'abbandono delle superfici agricole sono molteplici e variano a seconda della zona e del periodo considerato. Lasanta e altri (2017) distinguono tra fattori globali, che innescano il processo di abbandono, ad esempio attraverso il cambiamento tecnologico che aumenta i divari di competitività tra aree fertili e zone marginali, e fattori locali, come quelli bio-fisici, che determinano l'entità del fenomeno impattando sulla produttività del terreno e sulla redditività dell'attività agricola. Inoltre, i fattori socioeconomici e le caratteristiche delle aziende agricole contribuiscono a spiegare la diversità spazio-temporale del processo di abbandono. Le interazioni tra condizioni naturali, sviluppi storici e contesto economico, sociale e demogra-

fico generano forme diverse di abbandono causate dal reddito agricolo insufficiente, dalla scarsa capacità di adattamento dell'azienda agricola, dall'invecchiamento della popolazione agricola, dalle basse qualifiche degli agricoltori e dalle piccole dimensioni delle aziende agricole. Infine, il contesto regionale incide sul fenomeno attraverso la fragilità del mercato fondiario, la bassa densità abitativa e la distanza dai servizi essenziali che riducono le opportunità di reddito e incentivano l'esodo rurale.

L'accesso alla terra nelle aree interne ha assunto caratteri ben diversi da quelli delle aree rurali più ricche e adatte ad attività agricole intensive, dove la mobilità fondiaria è limitata dagli alti prezzi della terra. La domanda di terra nelle aree marginali, legata alla residua redditività di alcune attività agricole, è scoraggiata da molteplici fattori, oltre le condizioni pedoclimatiche avverse, che riguardano in particolare la struttura della proprietà fondiaria in termini di: 1) difficoltà nel gestire una proprietà fondiaria fortemente polverizzata e frammentata a causa delle successioni ereditarie; 2) presenza di terreni con un numero molto elevato di comproprietari; 3) aumento dei cosiddetti terreni «silenti», di cui risulta molto difficile se non impossibile rintracciare i proprietari; 4) onerosità delle spese notarili per gli atti di compravendita, sproporzionate rispetto al valore del bene scambiato; 5) complicazioni nella stipula di contratti di affitto con un numero molto elevato di locatori.

L'abbandono delle attività agricole rappresenta un problema sociale e ambientale significativo. Dal punto di vista sociale, la rarefazione delle aziende agricole rischia di aumentare la fragilità del tessuto economico locale in una spirale negativa che porta ad allontanare ulteriormente la popolazione residente dalle aree rurali. Dal punto di vista ambientale, l'abbandono può avere effetti positivi, ad esempio grazie all'aumento della biodiversità e degli stoccaggi di carbonio conseguenti alla ricolonizzazione forestale e al ripristino di ecosistemi naturali. Tuttavia, spesso gli effetti negativi prevalgono, in particolare quelli legati alla riduzione di servizi ecosistemici e all'eccessiva uniformità paesaggistica che riducono le opportunità per uno sviluppo locale basato su attività turistiche complementari alle attività agricole (Ustaoglu e Collier 2018).

4. Politiche agricole di contrasto all'abbandono nelle aree interne.

La politica agricola si è occupata del problema dell'abbandono principalmente attraverso la misura delle zone svantaggiate, istituita nel 1975 (direttiva 268/1975 sull'agricoltura di montagna e di talune

zone svantaggiate), ma attivata in Italia con notevole ritardo e poi riproposta in tutte le ultime fasi della programmazione comunitaria a partire dal 2000, con una connotazione ambientale sempre più accentuata. La parziale inefficacia di questa misura è ben rappresentata dalla persistenza del fenomeno di abbandono dell'attività agricola nelle aree marginali nel corso degli ultimi decenni. I rapporti di valutazione hanno messo in luce i limiti di un intervento pubblico basato esclusivamente su un pagamento compensativo che non è in grado di risolvere i molteplici problemi che stanno alla base del fenomeno dell'abbandono. Va aggiunto che, sotto il profilo finanziario, risulta ben più grave la scarsa attenzione assicurata nella ripartizione dei pagamenti diretti alle zone montane rispetto alle zone ad agricoltura intensiva di pianura. Sostanzialmente, i pagamenti diretti del I pilastro della Pac – che continuano a rappresentare la quota prevalente di aiuti finanziari per l'agricoltura – si sono concentrati sulle produzioni agricole delle aree rurali più ricche (Sotte 2023).

Inoltre, non mancano vere e proprie distorsioni a danno delle aree marginali come nel caso dei pagamenti diretti disaccoppiati, previsti dal regolamento 1782/2003, che possono essere esercitati dai potenziali beneficiari anche sui pascoli magri presi in affitto da Comuni o da altri proprietari fondiari, inizialmente senza obblighi particolari nella gestione del bestiame. Le aziende con allevamenti intensivi situate in zone di pianura hanno usufruito di questa norma, utilizzando solo formalmente il pascolamento, per aumentare gli importi comunitari ricevuti oltre i limiti imposti dal carico di bestiame della propria azienda. Gli allevatori locali – che devono competere per l'acquisizione dei pascoli in affitto con canoni in continuo aumento a causa della domanda delle aziende di pianura – hanno denunciato le pratiche scorrette. A fronte di una situazione nota da tempo, le autorità hanno risposto con ritardo. Tuttavia, sembra che siano diffuse iniziative per usufruire dei pagamenti diretti su terreni marginali non legate allo sviluppo di attività agricole in ambito locale, se non addirittura attuate con modalità illegali (Calandra 2024).

5. Politiche fondiarie a contrasto della frammentazione e dell'abbandono nelle aree interne.

I problemi legati alle caratteristiche peculiari della struttura fondiaria e agli effetti che la sua fragilità può determinare sul tessuto economico agricolo sono noti fin dagli anni trenta del secolo scorso, quando

il tema del riordinamento fondiario venne incluso nel Testo unico sulla bonifica integrale (capo IV del r.d. 215/1933), ma con applicazioni concrete nulle a causa dell'impostazione troppo finalizzata alla bonifica, allora tema centrale nell'azione pubblica. L'iniziativa viene ripresa nel dopoguerra con la definizione della minima unità colturale (artt. 720 e 846-848 del codice civile), che regola i diritti degli eredi nei casi in cui l'eredità comprenda beni dichiarati indivisibili nell'interesse della produzione nazionale, secondo quanto disposto dall'art. 44 della Costituzione. Tuttavia, tale norma non è mai stata applicata e il processo di frammentazione è proseguito nei decenni successivi².

Tra i pochi tentativi di ricomposizione fondiaria attuati in Italia merita ricordare l'esperienza della Valle d'Aosta (Trione 2018), dove la legislazione regionale in vigore da oltre trent'anni ha consentito di identificare 87 piani di riordino, di cui 39 sono stati attivati e in corso di completamento. I risultati conseguiti dai piani già ultimati evidenziano l'indubbio miglioramento delle condizioni di esercizio delle attività agrozootecniche e la preservazione dell'ambiente e del paesaggio montano. D'altro canto, è altrettanto evidente che si tratta di operazioni fondiarie molto costose che difficilmente possono essere replicate su larga scala. Emblematico, infine, che una delle difficoltà nel portare a termine questi piani di riordino derivi da un pronunciamento della Corte costituzionale che ha dichiarato illegittimo un articolo della legge regionale che tentava di affrontare il problema dei beni fondiari intestati a soggetti irreperibili, sconosciuti o deceduti senza eredi.

Per limitare la graduale frammentazione della proprietà per motivi ereditari, si è introdotto l'istituto del «compendio unico in agricoltura», definito come «l'estensione di terreno necessaria al raggiungimento del livello minimo di redditività determinato dai piani regionali di sviluppo rurale per l'erogazione del sostegno agli investimenti», che determina l'esenzione completa delle imposte sui trasferimenti di terreni nel caso in cui venga costituito un compendio unico con un vincolo decennale di indivisibilità. In sostanza si pensava di attivare una serie di agevolazioni tributarie finalizzate a ridurre i processi di frammentazione fondiaria e a favorire la ricomposizione dei fondi rustici. Inizialmente la norma è stata istituita specificatamente per le zone montane (legge per la montagna n. 97/1994) per poi estenderla a tutto il territorio nazionale con la legge di orientamento del 2001. Gli ope-

² L'unica eccezione è rappresentata dall'Alto Adige dove l'istituzione del «maso chiuso» (*erbbhof*) – un antico istituto giuridico delle aree montane tirolesi che si basa sul vincolo di indivisibilità assoluta dell'azienda familiare – ha impedito la divisione del patrimonio ereditario e quindi la frammentazione della proprietà fondiaria tra gli eredi.

ratori ritenevano che questo nuovo strumento – in sostituzione del vecchio istituto nella «minima unità colturale» previsto dal codice civile – avrebbe avuto una discreta diffusione a fronte di un sensibile beneficio fiscale e di un vincolo di durata ragionevole. Purtroppo, questo istituto tuttora in vigore non sembra aver dato i risultati sperati.

A completare il quadro degli interventi di prevenzione della frammentazione fondiaria va citata anche la l. n. 55/2006 che modifica l'art. 458 del codice civile, nel quale si proibiscono convenzioni per disporre della propria successione e si istituisce il «patto di famiglia», in base al quale ogni imprenditore può stabilire liberamente chi debba succedergli nella guida dell'azienda in presenza di una pluralità di eredi, prevedendo forme di compensazione per gli eredi esclusi dalla scelta. In teoria i patti di famiglia avrebbero dovuto aprire un nuovo capitolo per il regime successorio in agricoltura, garantendo una maggiore integrità fondiaria. Tuttavia, anche questo nuovo istituto ha avuto scarsa applicazione, probabilmente a causa della mancanza di specifiche agevolazioni di natura finanziaria e/o fiscale, che aiutino gli assegnatari dell'azienda a compensare i diritti degli altri legittimari. Tale mancanza ha ostacolato l'attiva e consapevole partecipazione nell'ambito familiare per ricercare accordi a tutela dei potenziali eredi, anche attraverso un'attenta consulenza da parte dei notai chiamati a redigere gli accordi.

Per far fronte ai problemi di mobilità fondiaria e accesso alla terra, in presenza di fenomeni di abbandono ormai rilevanti, si è anche ipotizzato di puntare sul potenziale produttivo poco sfruttato dei terreni demaniali che avrebbe potuto rimettere in moto un mercato piuttosto asfittico. Un primo tentativo venne condotto quasi cinquant'anni fa con la l. 440/1978 che stabiliva norme per l'utilizzazione delle terre incolte, abbandonate o insufficientemente coltivate. All'epoca ci furono anche lodevoli tentativi di procedere a una sistematica ricognizione della situazione, ma evidentemente i tempi non erano maturi e nella maggior parte dei casi l'esito fu fallimentare.

A partire dal 2012 si sono moltiplicate le iniziative regionali volte alla creazione di «banche della terra» aventi come scopo esplicito la facilitazione dell'incontro tra domanda e offerta di terreni agricoli, con un particolare richiamo all'utilizzazione delle terre incolte, abbandonate o insufficientemente coltivate come definite dalla l. 440/1978. A queste iniziative, che hanno riguardato quasi tutte le Regioni, si è aggiunta l'istituzione a livello nazionale della «banca delle terre agricole» (l. 154/2016, art. 16) con l'obiettivo di valorizzare il patrimonio fondiario pubblico e riportare all'agricoltura anche le aree incolte, incentivando soprattutto il ricambio generazionale nel settore. La banca è alimen-

tata essenzialmente da terreni resi disponibili dall'Ismea, che la gestisce, a seguito di operazioni di credito agevolato per l'acquisto di terreni non andate a buon fine, malgrado vi sia la possibilità di includere i terreni appartenenti a Regioni e Province autonome o altri soggetti pubblici interessati a dismettere i propri terreni. Finora, l'entità delle transazioni agevolate tramite questo strumento è stata alquanto limitata e probabilmente non ha interessato in misura rilevante le aree interne.

6. Esperienze di azione collettiva in risposta all'abbandono nelle aree interne.

La mancanza di convenienza economica nella gestione di aziende agricole di dimensioni troppo ridotte è considerata il fattore che maggiormente spinge verso l'abbandono dei terreni nelle aree interne. In particolare, per le aziende agropastorali disporre di una superficie foraggera adeguata, date le basse produzioni unitarie a causa delle difficili condizioni pedoclimatiche, rappresenta la condizione indispensabile per la continuazione dell'attività economica. Purtroppo, il frazionamento delle proprietà e la presenza di comproprietà limita fortemente la possibilità da parte di quegli agricoltori ancora in grado di continuare l'attività imprenditoriale di aumentare la dimensione delle proprie aziende, e di conseguenza di recuperare le economie di scala necessarie per mantenere un sufficiente grado di efficienza aziendale. L'assenza di convenienza economica è il primo passo verso il graduale abbandono di questi territori. Il degrado paesaggistico di elementi caratterizzanti come ciglionamenti, terrazzamenti, gradonamenti, spietramenti, opere idrauliche e filari di alberi è la naturale conseguenza di una colonizzazione arbustiva e boschiva incontrollata.

Per cercare di trovare soluzioni alternative alle politiche pubbliche, nell'ultimo decennio sono emerse diverse iniziative guidate dalle comunità locali che hanno promosso forme di aggregazione per incentivare l'uso delle terre in via di abbandono da parte di aziende agricole orientate ad aumentare le economie di scala attraverso una maggiore estensione delle superfici aziendali. L'iniziativa potenzialmente più rilevante è quella delle Associazioni fondiarie (AsFo), una libera unione tra proprietari di terreni privati e pubblici, in genere abbandonati o incolti, che decidono volontariamente di conferire i propri terreni all'associazione per affidarli in gestione ad agricoltori che sono in grado di garantirne un uso economicamente sostenibile e produttivo. Le AsFo sono dotate dei consueti organi direttivi (assemblea, consiglio e segre-

tario) e di uno statuto, in base al quale ogni associato conserva la proprietà dei suoi beni, che non sono usucapibili, ed esercita il diritto di recesso dalla sua adesione nel rispetto dei vincoli temporali contrattuali tra l'associazione fondiaria e i gestori. Talvolta, l'azione collettiva promossa dalle AsFo riceve il patrocinio di una istituzione locale. In effetti, i Comuni o le Unioni comunali rivestono un ruolo catalizzatore di questi processi di ricomposizione fondiaria, non soltanto per la presenza di terreni di proprietà pubblica, ma anche e soprattutto per la funzione di garanti del buon esito di iniziative che nascono in contesti dove si è ormai perduta l'esperienza nella gestione collettiva delle risorse territoriali (Pastorelli ed Ellena 2016).

L'esperienza delle AsFo, mutuata dalle iniziative già presenti in Francia dagli inizi degli anni settanta, si è sviluppata prevalentemente in Piemonte dove, a partire dal 2012, si sono create oltre 30 associazioni, con pochi altri esempi in Lombardia e Friuli-Venezia Giulia. Le prime AsFo sono state create su iniziativa delle comunità locali e soltanto in seguito si è avuto il pieno riconoscimento del loro ruolo con la l.r. 21/2016 in Piemonte e la l.r. 31/2018 in Lombardia. Manca ancora un quadro normativo nazionale, oltre che un concreto interessamento da parte delle altre amministrazioni regionali.

In Piemonte, a oggi, le AsFo si configurano come un esempio di successo, ma solo su scala locale. Le AsFo esistenti sono sufficienti per sopperire alla domanda di terreni in affitto da parte delle aziende agropastorali del territorio, soprattutto tramite contratti stagionali. Per queste aziende c'è un certo beneficio nell'affittare da AsFo invece che da singoli proprietari, riuscendo a raggiungere la superficie di pascolo necessaria con un solo contratto. Tuttavia, ciò non è sufficiente per incoraggiare l'imprenditoria agricola. Il graduale spopolamento delle aree interne ha determinato anche lo spostamento delle aziende agricole in aree più redditizie. Le difficoltà di gestione in queste zone marginali sono un ostacolo anche per i nuovi agricoltori, inclusi i giovani, che dovrebbero trasferirsi. Quindi, le AsFo si configurano come uno strumento integrativo delle politiche pubbliche, utili in casi specifici. Servirebbero però interventi più efficaci per favorire gradualmente il ripopolamento delle aree interne (Dolton-Thornton 2021).

7. Conclusioni.

Nelle aree interne la generale stagnazione del mercato fondiario si lega al fenomeno dell'abbandono dei terreni agricoli tramite un com-

plesso sistema di concause, tra cui emergono la scarsa redditività dell'attività agricola e la frammentazione della proprietà fondiaria, che a oggi non sono state ancora affrontate adeguatamente dalle politiche pubbliche. Storicamente, l'intervento pubblico ha cercato di affrontare il tema della riattivazione all'uso di terreni agricoli in via di abbandono, attraverso azioni complementari di sostegno al reddito e di riordinamento fondiario, che tuttavia si sono dimostrate largamente insufficienti. L'indennità compensativa copre solo una parte dei maggiori costi e non si è voluto dirottare parte delle risorse del sostegno al reddito dalle aree più fertili a quelle più bisognose. La legislazione a favore della ricomposizione fondiaria e per l'individuazione dei terreni in via di abbandono non si è mai concretizzata in azioni incisive di contrasto al fenomeno dell'abbandono dei terreni agricoli. Si ha la sensazione che, a fronte di un problema particolarmente evidente nella sua drammaticità, si sia scelto di rispondere con un quadro di interventi validi in linea teorica ma senza un'adeguata volontà applicativa. Prevale l'inerzia istituzionale e si sceglie di non attuare concretamente iniziative risolutive che sono senza dubbio di difficile applicazione e proprio per questo richiedono una volontà politica generalmente latitante quando si interviene in aree marginali.

Le recenti esperienze di azione collettiva, *in primis* le associazioni fondiarie piemontesi, si inseriscono in questo contesto come un approccio fattibile, ma efficace solo a livello locale. La crescente presenza di progetti attivati da soggetti pubblici e privati volti a favorire l'accesso alla terra (come la «banca della terra») rappresenta indubbiamente un segnale molto forte non solo rispetto all'inadeguatezza delle politiche fondiarie nazionali, ma anche alla crescente necessità di sviluppare interventi strategici, di tipo normativo e finanziario, che possano favorire l'ingresso in agricoltura di nuovi soggetti e al contempo rafforzare le realtà produttive esistenti, in particolare quelle condotte da giovani imprenditori. A tale fine, è necessaria un'iniziativa politica a livello nazionale con obiettivi chiari, che contribuisca a rafforzare le esperienze nate dal basso. L'unico recente tentativo effettuato a livello nazionale all'interno di una proposta di legge dedicata all'agricoltura contadina (approvata alla Camera dei deputati a maggio 2021) prevedeva un articolo dedicato alle AsFo e un altro articolo sul problema dei terreni silenti. Tuttavia, la proposta resta un'occasione perduta, essendo decaduta perché il Senato non ha saputo convertirla in legge.

L'inversione dei processi di abbandono può verificarsi solo tramite la valorizzazione del patrimonio dei terreni abbandonati e incolti nelle aree interne, che non può prescindere dalla rivitalizzazione delle aree

rurali interne. Le AsFo sono quindi un nuovo attore nella *governance* delle aree interne, con un grande potenziale di recupero dei terreni agricoli marginali, ma che dovrebbero essere affiancate da un maggiore sforzo istituzionale per la definizione di interventi capaci di favorire il ripopolamento e l'imprenditoria agricola nelle aree rurali interne.

III. Terra e servizi ecosistemici fra aree interne e aree centrali di Davide Pettenella

1. Introduzione.

La locuzione «servizi ecosistemici» è stata oggetto di diverse letture, a partire dalla definizione iniziale del *Millenium Ecosystem Assessment* del 2005 che fa riferimento a 1+3 servizi, quelli di supporto alla vita che consentono di generare e mantenere:

- i servizi di approvvigionamento di materie prime, come il cibo e il legname ovvero beni che, nella terminologia economica, possono essere definiti come beni privati;

- i servizi di regolazione dei cicli naturali, come il ciclo del carbonio, dei nutrienti nel suolo o dell'acqua, beni pubblici, di norma senza prezzo;

- i servizi socioculturali, come l'utilizzo delle risorse naturali per attività culturali, educative, sportive e di *green care*, quindi servizi misti, pubblico-privati, spesso definibili come beni comuni.

L'indagine Teeb¹ lanciata nel 2007 ha consolidato l'impiego di questa classificazione approfondendo in particolare il significato economico dei servizi ecosistemici. Per standardizzare l'impiego di questo schema di analisi dei servizi l'Agenzia europea per l'ambiente della Commissione europea ha promosso la classificazione Cices². Lo sviluppo più recente della locuzione *nature-based solutions*, promosso dall'Iucn e ripreso dalla Commissione europea (2015), ha permesso di evidenziare il ruolo dei servizi ambientali in funzione sostitutiva o complementare a servizi ordinariamente svolti con soluzioni artificiali (ad esempio la creazione di aree boscate per l'assorbimento in falda di risorse idriche e la fitodepurazione delle acque).

Correttamente l'Ipbes (Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services) ha voluto dare una versione meno antropocentrica dei servizi ambientali ricordando che questi non

¹ <https://teebweb.org>.

² <https://cices.eu/>.

esistono solo per essere funzionali al benessere umano, ma hanno anche un valore in sé (Aa.Vv. 2015). È per questa ragione che in tutti i documenti della Convenzione per la biodiversità biologica viene preferita la locuzione di «contributo della natura all'umanità». Di fatto le diverse classificazioni fanno riferimento a tre dimensioni valoriali degli ecosistemi: i valori strumentali (beni di stretta necessità per il benessere umano), relazionali e intrinseci della natura.

2. Aree interne, foreste e servizi ecosistemici.

In che misura questi concetti ci possono aiutare a comprendere il ruolo delle aree interne rispetto a quelle centrali? Almeno tre aspetti possono essere presi in considerazione.

Nelle società avanzate, con i processi di de-materializzazione e lo sviluppo del settore terziario, si sta determinando una crescita del ruolo dei valori relazionali e il riconoscimento esplicito di quelli intrinseci. L'esperienza della pandemia da Covid-19 ha certamente accelerato questa dinamica. Grazie a tali processi le aree interne assumono un nuovo peso, anche economico, poiché sono in grado di rendere disponibili beni pubblici, spesso non generatori di reddito per i gestori fondiari. L'incremento di attività strutturate volte a soddisfare la domanda di servizi relazionali sta, infatti, creando nuove figure professionali, collegate ai servizi educativi, culturali, ricreativi, di inclusione sociale, alla tutela della biodiversità e alla mitigazione climatica.

Un limite nello sviluppo dei servizi associati a valori relazionali e al riconoscimento esplicito di quelli intrinseci è che spesso le attività economiche da essi generate sono connesse a singole imprese, non di rado di iniziativa di soggetti esterni ai territori interessati (*new comers*), che di norma, almeno nella fase di startup, faticano ad acquisire una dimensione territoriale ampia connettendo e integrando diverse attività del territorio. Anche l'«architettura verde» della Politica agricola comunitaria basata su ecocondizionalità, ecoschemi e misure agroambientali, ha il grande limite di essere indirizzata alle singole aziende, non contemplando la necessità di una dimensione territoriale di questi servizi. È per questo che diventa sempre più necessario riuscire a trovare forme innovative di aggregazione dell'offerta e politiche adeguate a favorirle.

Va infine ricordato che, benché l'economia dei paesi occidentali sia avviata a un processo di riduzione dei consumi individuali di materie prime, grazie anche al riutilizzo di scarti di lavorazione e al riciclo di prodotti a fine vita, la politica della decarbonizzazione induce una so-

stituzione interna di materie prime non rinnovabili con quelle rinnovabili: bioenergia, ma anche i sostitutivi dei prodotti realizzati con materie prime non rinnovabili come i biotessili, le bioplastiche, i biofarmaci, i fertilizzanti e altri prodotti derivanti dalla lavorazione meccanica e/o chimica delle biomasse. La riduzione del 55% delle emissioni di gas di serra al 2030 e il target di emissioni nette pari a zero da raggiungere al 2050 stanno già creando una pressione sulla domanda di biomassa e sui relativi prezzi. Nel futuro tali processi determineranno un ritorno di attenzione alla valorizzazione delle aree interne come fornitrici anche di servizi di approvvigionamento, e soprattutto alla gestione delle aree forestali. È questo un processo che richiederà una più avanzata capacità di *governance* dello sviluppo rurale per contemplare l'armonizzazione delle domande di servizi di approvvigionamento di biomasse con le altre due categorie di servizi, di regolazione e socioculturali.

È interessante evidenziare che ai tre servizi ecosistemici corrisponde un diverso ruolo di tre strutture istituzionali: l'economia di mercato ha un ruolo fondamentale nell'animare i servizi di approvvigionamento; lo Stato, con il sistema di vincoli e incentivi, copre una funzione fondamentale per l'operatività dei servizi di regolazione; la comunità – e quindi il settore dell'economia civile (o sociale) – ha un ruolo importante nell'offerta di servizi socioculturali. È dall'armonizzazione di questi tre insiemi di servizi, e quindi dal corretto coordinamento delle tre strutture istituzionali, che ci si aspetta un soddisfacente livello di offerta di servizi ecosistemici e la concretizzazione degli orientamenti generali relativi allo sviluppo della bioeconomia.

Nelle pagine che seguono queste tematiche verranno affrontate con riferimento specifico alle aree forestali presenti in Italia. Questa impostazione è motivata da due considerazioni:

- nelle aree interne le risorse forestali sono la prima forma di uso del suolo. In base ai dati Iuti (Inventario dell'uso delle terre in Italia) al 2021 erano presenti 12,1 milioni di ettari di foreste e piantagioni forestali a fronte di 12,4 milioni di ettari di coltivazioni agricole. Il 2021 è una data «storica» per le modalità di uso del territorio italiano segnando il momento di sostanziale parità tra l'estensione delle aree agricole e forestali, con la differenza che le prime tendono sempre più a concentrarsi nelle zone pianeggianti ad agricoltura intensiva, mentre le seconde sono caratterizzate da un processo di espansione, certamente superiore a quello della perdita di suolo agricolo per urbanizzazione e di degrado del suolo forestale a seguito di incendi e attacchi parassitari. L'Italia è sempre più un paese forestale e sempre meno un paese agricolo (parafrasando quanto già detto per la diffusione di aree montane:

l'Italia è un paese forestale, ma gli italiani non sanno di esserlo). Facendo riferimento alla nota metafora di Manlio Rossi-Doria, la «polpa» si contrae e concentra nelle aree di pianura a maggior produttività e l'«osso» (coltivi e pascoli) in aree montane, dove diminuisce a vantaggio dei processi di espansione naturale del bosco. Considerando la progressiva riduzione di 1,72 milioni di ettari di prati e pascoli (sempre dati Iuti), le aree interne si caratterizzano, sia in termini relativi che assoluti, sempre più come aree forestali. Come mostra il secondo inventario nazionale delle foreste – Infoc 2005 (si veda Cufa e Crea 2022), in Italia si va sempre più verso una identificazione dei territori montani e delle aree interne con il processo di *rewilding* dei pascoli e delle foreste;

– le aree forestali sono caratterizzate dalla presenza di condizioni di multifunzionalità dei servizi ecosistemici e quindi, per le caratteristiche di natura economica di questi (beni pubblici/beni privati), c'è la necessità di armonizzare le modalità di remunerazione convenzionali del libero mercato collegate alla produzione e vendita di materie prime come il legname e alcuni prodotti (semi)selvatici (funghi, tartufi, castagne, sughero, pinoli, estratti, erbe aromatiche e medicinali) con le modalità di generazione di redditi derivanti dall'offerta di servizi di regolazione e socioculturali per coprire i costi dei gestori dei terreni, motivandoli alla restanza (Teti 2022) o al reinsediamento nelle aree interne. In altri termini, è in queste aree e per queste forme di gestione dei territori che si pone in forme evidenti e pressanti il problema dell'internalizzazione dei benefici collegati alla natura pubblica dei servizi e, quindi, dell'utilizzo degli strumenti di *governance* più adeguati: quelli tradizionali di comando e controllo (vincoli, licenze e autorizzazioni), fiscali, gli incentivi e le compensazioni piuttosto che gli strumenti innovativi, spesso sintetizzati nella categoria dei *market-based mechanisms* (meccanismi di mercato – tab. 1), tra i quali un'attenzione particolare è stata posta di recente a livello internazionale e anche nel nostro paese verso i pagamenti per i servizi ambientali. Il problema non è banale: integrare gli strumenti di regolazione del mercato di beni privati come il legname (i cui prezzi sono, come accennato, caratterizzati da una dinamica crescente nel medio-lungo periodo) con quelli di stimolo all'offerta di beni pubblici che, a seconda dei casi, possono essere resi disponibili in un rapporto di sinergia con i primi, ma anche di indifferenza, e spesso anche di conflitto. Utilizzando un'efficace metafora, si tratta di trovare il giusto equilibrio, in un contesto attraversato da continue dinamiche di evoluzione del mercato, tra *sticks* (i «bastoni», che identificano gli strumenti di comando e controllo), *carrots* (le «carote» legate a incentivi e sgravi fiscali) e *sermons* (le «predi-

che» ovvero l'informazione e gli strumenti che adeguano le conoscenze e le competenze di tutti gli operatori del settore, compresi i consumatori e la pubblica amministrazione).

Tabella 1. Gli strumenti della *governance* del mercato dei servizi ecosistemici.

Categorie di strumenti	Strumenti specifici
Strumenti di regolazione passiva (di comando e controllo) (<i>sticks</i>)	Tasse e altri obblighi fiscali, vincoli e soglie, permessi, licenze, quote e sistemi di autorizzazione
	Esenzioni, detrazioni e deduzioni fiscali
	Incentivi e compensazioni, prezzi e tariffe agevolate
	Ridefinizione dei diritti di proprietà
	Pagamenti per servizi ecosistemici (Pes) o quasi-Pes
Strumenti di stimolo attivo, in genere ad adesione volontaria, allo sviluppo di attività economiche (<i>carrots</i>)	Dichiarazioni di impegno con la relativa definizione di standard, certificazioni volontarie, etichettature
	Acquisti responsabili per prodotti e servizi con alte prestazioni ambientali
	Crediti e debiti relativi a servizi ambientali e relativi mercati di scambio
	Sponsorizzazioni, donazioni, patrocini onerosi e filantropia
Informazione e comunicazione (<i>sermons</i>)	Informazione, assistenza tecnica e attività correlate
	Ricerca e sperimentazione
	Consultazione, coinvolgimento e partecipazione dei portatori di interesse

Fonte: elaborazione dell'autore.

3. *Abbandono, estensivazione e dequalificazione dell'economia forestale delle aree interne.*

Dalla fine dell'Ottocento lo strumento fondamentale per garantire l'offerta dei servizi ecosistemici delle foreste delle aree interne è il vincolo. Secondo i dati dell'Infc 2015 (Cufa e Crea 2022), l'86,6% dei boschi italiani è coperto da vincolo idrogeologico ex r.d.l. 3267/1923 (di fatto tutte le aree boscate su declivi). Tale vincolo impone notevoli restrizioni al cambiamento delle forme d'uso del terreno, alle modalità di taglio ed esbosco, ai turni utilizzabili, alle dimensioni delle tagliate, alle specie impiegabili e alle forme di governo (obbligo di mantenere l'alto fusto e di convertire i cedui invecchiati). Il vincolo idrogeologico si associa a quello paesaggistico, imposto su tutte le foreste in Italia in base all'art. 142 del codice dei beni culturali e del paesaggio (d. lgs. 42/2004) che pone serie limitazioni alla viabilità forestale e quindi alla fattibilità di ogni operazione di gestione degli interventi, compresi quelli migliorativi (diradamenti) o di protezione antincendi. Nella maggioranza dei casi a questi vincoli si sommano forti limitazioni nella raccolta di frutti spontanei (funghi, tartufi ed erbe) in base a leggi quadro nazionali, a norme regionali e a regolamenti locali. A questi vincoli si sovrappongono quelli relativi alla rete Natura 2000 e alle aree protette in genere³.

Tutta questa normativa sui vincoli non prevede forme di indennizzo, un tema che è stato ampiamente discusso già negli anni venti e trenta del secolo scorso da giuristi e rappresentanti del settore nel momento di approvazione della legge Serpieri, il citato r.d.l. 3267/1923. In più sedi si è riconosciuto che tale pesante normativa vincolistica rappresenta un caso di *policy failure*: introdotta per tutelare le foreste, ha portato negli ultimi decenni al loro abbandono per la mancata convenienza a realizzare interventi di gestione, con impatti spesso molto negativi sulla stabilità dei soprassuoli e la fornitura di servizi ecosistemici.

Le dimensioni dell'abbandono gestionale dei boschi italiani hanno caratteri estremamente preoccupanti. Nell'Infc 2015 la superficie boschiva italiana è stimata pari a 9,0 milioni di ettari, 11,4 includendo anche gli altri terreni forestali (infrastrutture, boschi a bassa densità e arbusteti). Secondo la stessa fonte, sul 37,4% della superficie a bosco non si registra alcun intervento di natura selvicolturale, un indice significativo di abbandono gestionale. Circa la metà dei boschi è gestita a ceduo

³ L'Infc 2015 stima in 3,5 milioni di ettari la superficie forestale ricadente in aree protette, pari al 31,8% della superficie forestale nazionale, di cui 2,8 milioni di ettari di «bosco» e quasi 700 000 ettari di «altre terre boscate».

e solo il 9,5% dei cedui è in fase «giovanile»; l'1,2% è «in rinnovazione», dato che può essere letto come la presenza di attività di utilizzazione molto limitate per questa categoria di boschi, perlopiù di privati.

In base ai dati del censimento dell'agricoltura (2020) la superficie forestale all'interno di aziende attivamente gestite è in progressiva diminuzione (Istat 2022a). Nel 2010 la superficie forestale per la quale si è individuato un conduttore (privato, pubblico o collettivo), anche non legale ma solo *de facto*, risultava di soli 2,8 milioni di ettari (era di 5,6 milioni di ettari agli inizi degli anni ottanta). In una quarantina di anni 2,8 milioni di ettari di boschi, un tempo parte di un tessuto aziendale vitale, sono usciti da un ambito di gestione attiva del territorio rurale. Di fatto un'estensione crescente delle foreste di privati sono proprietà silenti e, quindi, *res nullius*, terreni di cui per mancata successione ereditaria non si conosce il proprietario o gestore (senza peraltro poter affermare che le altre proprietà private, quelle pubbliche e collettive, siano, grazie al fatto che hanno proprietari espliciti, attivamente gestite).

Questa dinamica di riduzione dell'attività delle aziende agricole e forestali in aree marginali ha caratterizzato l'economia di molti altri paesi europei. La specificità, in negativo, del contesto italiano è la mancata creazione di servizi di sostituzione o di supporto alla gestione forestale, tipicamente associazioni tra proprietari forestali o agenzie pubbliche e pubblico-private in grado di prendere in gestione i terreni forestali condividendo con i proprietari i ricavi della gestione, al netto dei costi delle attività di pianificazione, delle cure colturali e delle attività di prelievo.

L'Italia è tra i grandi paesi europei quello che ha il tasso medio di prelievo di legname più basso, sia per ettaro di superficie boscata che rispetto all'incremento annuale netto. Oltretutto il basso livello dei prelievi è caratterizzato da una prevalenza netta dei tagli per legna da ardere, con una percentuale superiore al 70% rispetto al totale dei prelievi. Questa così alta percentuale è un altro record negativo a livello europeo che va letta per il suo significato complementare: solo il 30% dei (limitati) prelievi va a fini industriali ovvero viene impiegata in quei settori che dovrebbero essere strategici per lo sviluppo della bioeconomia. Gli ultimi dati pubblicati dall'Istat sui consumi energetici delle famiglie (Istat 2022b) completano il quadro di questa situazione gestionale: nel 2020 il 17% delle famiglie ha fatto uso di legna da ardere, in impianti per il 90% ritenuti dall'Associazione italiana energie agroforestali tecnologicamente obsoleti. Una parte significativa della legna consumata dalle famiglie non viene acquistata ma autoprodotta (proviene, cioè, da terreni di proprietà della famiglia) o recuperata (raccolta da zone boschive non di proprietà), totalmente per il 38,1% delle fami-

glie che la utilizzano, parzialmente dal 20,9%, mentre viene completamente acquistata soltanto dal restante 41,0% delle famiglie. Si tratta, quindi, in prevalenza di un modello organizzativo arcaico, inefficiente, basato sul lavoro informale, fortemente legato a quel mondo che vive problemi di «povertà energetica» presente nelle aree interne. Rispetto alla capacità di creare valore aggiunto e occupazione, il quadro organizzativo attuale del sistema foresta-legno in Italia, pur con qualche positiva eccezione soprattutto nell'arco alpino, è più simile a quello dell'Italia del dopoguerra che a quello di una moderna economia forestale come nei vicini paesi europei.

A fronte di questi problemi sembra opportuno approfondire due linee di *policy* per stimolare la capacità del sistema di fornire servizi ecosistemici: la creazione di nuove modalità di gestione dei terreni forestali tramite meccanismi associativi o contrattuali e lo sviluppo di schemi di pagamento per servizi ambientali e altri *market-based mechanisms* soprattutto per i servizi ecosistemici che si caratterizzano come beni pubblici.

4. *Strumenti associativi o contrattuali per organizzare modalità innovative di gestione dei terreni forestali.*

Sono numerose le forme associative che interessano la gestione delle risorse forestali che stiamo sperimentando in questi ultimi anni in Italia⁴. Sembra di vivere, *mutatis mutandis*, in una condizione simile a quella descritta da Mao Zedong nella Cina degli anni cinquanta del secolo scorso come la campagna dei cento fiori: «che cento fiori fioriscano, che cento scuole di pensiero gareggino». Riprendendo la metafora, c'è una forte necessità che i cento fiori siano composti e armonizzati in bouquet che valorizzino le caratteristiche e le potenzialità di ogni singola esperienza e le sinergie che da queste si realizzano. Fuor di metafora, è necessario che il mondo dei consorzi, delle cooperative e delle associazioni acquisisca una forte capacità di rappresentanza politica autonoma di secondo livello. In alcuni contesti questo secondo livello (in genere legato alla scala regionale) esiste già. Basti pensare all'Associazione dei consorzi forestali lombardi, a Toscana verde, al Colafor, al-

⁴ Tra le soluzioni istituzionali: *green communities*, consorzi (pubblici, privati e misti), aziende speciali, associazioni fondiarie, comunità di bosco, cooperative di comunità e di lavoro, fondazioni e condomini forestali. Tra le soluzioni contrattuali: reti d'impresa, accordi di foresta, contratti di foresta, di filiera, di vendita pluriannuali, di concessione e di vendita di soprassuoli immaturi.

l'Aprodac, nonché alla recentissima Co-AsFo Piemonte. Esiste anche qualche caso di associazioni di terzo livello (solitamente organizzate su scala nazionale) come Federforeste e la Consulta nazionale della proprietà collettiva che hanno delle sezioni regionali organizzate come associazioni di secondo livello.

In linea teorica le grandi organizzazioni delle proprietà agricole potrebbero avere una capacità di rappresentanza anche dei gestori delle foreste e delle loro aggregazioni locali. In effetti, le recenti proteste degli agricoltori hanno segnalato una certa difficoltà di rappresentanza dei loro problemi e delle loro richieste. Questa distanza tra il mondo produttivo e chi lo dovrebbe rappresentare è per ragioni diverse ancora maggiore in campo forestale, anche per le difficoltà nelle tre confederazioni di coordinarsi in una visione politica e in una voce unitaria in campo forestale.

In effetti allo stato attuale il livello di rappresentanza, allo stesso tempo più necessario e più carente, sembra essere quello a scala regionale, situazione che evidentemente condiziona la rappresentanza a livello nazionale e, quindi, anche internazionale. Una sola organizzazione italiana (Confagricoltura) è rappresentata nella Cepf (Confederazione europea dei proprietari forestali privati), mentre Anarf solo recentemente è riuscita a entrare a pieno titolo in Eustafor (l'associazione europea che raggruppa le aziende forestali statali), ma rappresenta solo 6 delle 21 amministrazioni forestali regionali e delle Province autonome. Peraltro, molte Regioni e Province autonome non hanno organizzato nemmeno tavoli permanenti di concertazione delle politiche forestali che potrebbero indurre l'organizzazione di sistemi di rappresentanza dei proprietari. Non di rado, quelle poche amministrazioni che hanno istituito dei tavoli, li convocano saltuariamente e li gestiscono con modelli verticistici. Anche per il futuro dell'associazionismo forestale in Italia vale lo slogan *no participation without representation* e il suo inverso *no representation without participation*: non c'è democrazia partecipata senza riconoscimento dei diritti di rappresentanza. Questa dovrebbe essere una priorità non solo delle diverse realtà associative, ma anche di chi ha la responsabilità di promuovere politiche di settore.

5. Gli schemi di pagamento per servizi ambientali e altri market-based mechanisms.

I Pagamenti per servizi ecosistemici, traduzione dell'inglese *Payment for Ecosystem* (o *Environmental Services* (Pes), sono all'ordine

del giorno della politica ambientale su scala internazionale da almeno una ventina d'anni (Wunder 2005), con applicazioni consolidate nel campo della gestione delle risorse idriche, forestali e delle aree protette. Il principio su cui si basano i Pes è semplice: la realizzazione di una forma contrattuale che porti i beneficiari di alcuni servizi ecosistemici a pagare su base volontaria direttamente i fornitori degli stessi. Una precondizione è che ci sia da parte dei fornitori una situazione di addizionalità nell'offerta di questi servizi, ovvero che i fornitori li offrano sul mercato esclusivamente quando specifici servizi sono richiesti (e pagati) dai beneficiari.

Come si intuisce dalla definizione di Pes, l'impiego di questi strumenti non implica necessariamente uno specifico atto normativo o ruolo dell'amministrazione pubblica, anche se talvolta questa può svolgere funzioni utili di animazione, informazione e garanzia nell'applicazione di Pes. Di fatto esistono diversi esempi di Pes realizzati nelle pratiche quotidiane anche nelle aree interne ancor prima che si formulasse la loro definizione: un albergatore che paga il contadino proprietario dei prati intorno all'albergo perché li tenga regolarmente sfalcati anche se da parte di quest'ultimo non c'è interesse alla produzione di fieno è un esempio di Pes (senza il pagamento il prato non verrebbe sfalcato e non sarebbero forniti i servizi socioculturali legati alla cura del paesaggio di interesse per l'attività dell'albergatore). Possono essere considerati dei Pes anche le vendite di legname certificato perché provenienti dalla gestione responsabile garantita in base agli schemi Fsc o Pefc, così come molti altri schemi di certificazione che prendono in considerazione l'offerta di prodotti inducendo il gestore a introdurre, su base volontaria, miglioramenti addizionali nell'offerta di servizi ecosistemici e che per questo ricevono un *premium* di prezzo e, comunque, un vantaggio competitivo. Lo stesso vale per l'offerta sul mercato di crediti di carbonio e di biodiversità che, nelle buone pratiche di vendita, sono sempre collegati alla necessità di aderire a degli standard (VerraVcs, Global Standard, Plan Vivo ecc.), che prevedono esplicitamente l'addizionalità e che creano *ex novo* fonti di reddito per il fornitore in un atto di compravendita del tutto volontario.

Sono anche numerosi, almeno nel territorio europeo, i casi di «quasi-Pes» dove non tutte le precondizioni sopra richiamate sono rispettate, ad esempio quella della volontarietà. Negli anni cinquanta del secolo scorso, quando si è consolidato il sistema di pagamento del sovracano idroelettrico da parte delle centrali in base alla loro potenza a beneficio della popolazione locale dei territori del bacino di captazione (l. 959/1953 e successive modifiche e integrazioni), si è di fatto creato

un quasi-Pes (anche se a quel tempo non definito come tale), rispettando tutte le regole della definizione, salvo quella della volontarietà della transazione: le società di produzione di energia idroelettrica avevano l'obbligo di pagare un canone il cui importo è tuttora stabilito dall'autorità pubblica⁵. Analogamente la normativa sulla tariffazione dell'acqua a uso potabile contenuta nell'art. 24 della l. 183/1989 (legge Galli) prevede che una quota di tariffa pagata dai consumatori di acque potabili sia versata alle Comunità montane o agli enti locali nel cui territorio ricadono le derivazioni per eseguire interventi di tutela e di recupero ambientali. In questo caso la norma prevede che il beneficiario paghi direttamente per il servizio consumato. La norma è di applicazione volontaria e in effetti è stata applicata sistematicamente solo dalla Regione Piemonte. Si tratta quindi di un quasi-Pes anche perché, come nel caso del sovracanone idroelettrico, il fornitore del servizio non viene direttamente compensato e non decide su base volontaria il pagamento.

In Italia l'azione pubblica, al di là delle corrette indicazioni di *policy* della Strategia forestale nazionale del 2022 e del Testo unico per le foreste e le filiere forestali (d.lgs. 34/2018), è stata confusa e inefficace. Sono stati attivati tramite le misure dello sviluppo rurale dei pagamenti per servizi ambientali e forestali, a favore delle aree Natura 2000 e per l'attuazione della direttiva Acque che in effetti erano (e sono) dei tradizionali contributi pubblici alla realizzazione di investimenti o compensazioni per mancati danni ambientali, senza un rapporto negoziale e un'adesione da parte di un esplicito beneficiario. Per la farraginosità delle procedure amministrative e il ridotto ammontare del pagamento (definito in virtù delle norme comunitarie sulla base del criterio dei costi addizionali e non sul valore dei servizi offerti) l'applicazione di questi quasi-Pes è stata peraltro molto contenuta.

Ma ancor peggio si è fatto quando si sono volute introdurre norme specifiche sui Pes. Il primo caso di formale introduzione nell'ordinamento giuridico italiano dei Pes è l'art. 70 del collegato ambientale della legge di Stabilità del 2015 (d.l. 28 dicembre 2015) nel quale si è deciso che, tramite l'emanazione di uno o più decreti, senza oneri aggiuntivi per lo Stato, «siano in ogni caso remunerati i seguenti servizi: fissazione del carbonio delle foreste e dell'arboricoltura da legno di proprietà demaniale, collettiva e privata; regimazione delle acque nei bacini montani; salvaguardia della biodiversità delle prestazioni ecosi-

⁵ Potrebbe anche essere discusso il fatto che, nel caso del quasi-Pes, non sono i gestori dei terreni i beneficiari diretti, quanto indirettamente tutti i residenti locali rappresentati dai loro amministratori democraticamente eletti negli enti locali e nelle amministrazioni dei Bacini imbriferi montani.

stemiche e delle qualità paesaggistiche; utilizzazione di proprietà demaniali e collettive per produzioni energetiche». Se questa norma dovesse essere mai applicata, probabilmente tutte le aree agricole e forestali delle aree interne (e non meno di un terzo del territorio nazionale vista la diffusione di boschi in Italia) dovrebbero essere oggetto di una serie diversificata di pagamenti. La sensazione è quella di trovarci di fronte a un caso, certamente non unico, di una norma di principio che stabilisce obblighi senza definire meccanismi di implementazione e senza porsi i problemi economici connessi. D'altronde questa è una norma approvata sotto la condizione «a finanza invariata» proprio perché la sua applicazione è così vaga e improbabile da non consentire di valutarne gli impatti per la finanza pubblica. Non è chiaro se la Corte dei conti abbia compreso le implicazioni di queste norme o stia al gioco dell'esercizio retorico.

6. Conclusioni.

È evidente che è ancora molto ampio il gap tra la formulazione di idee e strumenti innovativi per l'offerta di servizi ecosistemici e la reale volontà e capacità di rendere operative queste idee e strumenti. Ancor prima dell'allocazione di risorse finanziarie per queste politiche, una certa approssimazione e impreparazione nell'azione degli enti pubblici nel gestire tali strumenti di *governance* non fa che aggravare la situazione. Si può tuttavia confidare che i Pagamenti di servizi ecosistemici possano svilupparsi, come già occasionalmente accade, per iniziativa di operatori singoli o associati, soprattutto nell'ambito di quell'economia civile che ha lunghe tradizioni nelle aree interne italiane (si pensi alle proprietà collettive) che può autorganizzarsi per rispondere a una domanda crescente di servizi socioculturali. Resta il rammarico che questo processo potrebbe essere sostenuto e accompagnato da uno Stato che riduca le funzioni di comando e controllo, semplifichi i processi amministrativi e interpreti correttamente il proprio ruolo di *civil servant* a beneficio dei cittadini.

Parte seconda
Persone

IV. I giovani in agricoltura: caratteristiche e differenze territoriali

di Roberto Fanfani, Elisa Montresor e Francesco Pecci

1. Introduzione.

Il rinnovo generazionale in agricoltura nel nuovo millennio mostra processi di forte accelerazione e di rottura rispetto al passato, che hanno inciso profondamente sulle trasformazioni strutturali e territoriali in atto nell'agricoltura e nelle zone rurali dell'intero paese. Il VII censimento generale dell'agricoltura del 2020 consente di approfondire la conoscenza delle aziende con un conduttore «giovane», al di sotto dei quarant'anni, a partire da quante, dove e come sono. Questa conoscenza è indispensabile al fine di valutare non solo il loro ruolo odierno, ma anche il loro impatto sullo sviluppo futuro del mondo agricolo e rurale nei prossimi decenni, in cui i processi di ricambio generazionale risultano necessari nella realtà italiana, dato il rilevante invecchiamento dei conduttori, superiore alla media europea.

Questa indagine può, dunque, fornire elementi rilevanti per meglio definire le politiche e gli interventi più appropriati per i giovani agricoltori. Tali interventi devono anche contribuire a uno sviluppo territoriale più equilibrato, che interrompa quel processo di progressivo indebolimento delle aree rurali che sono, spesso, aree interne, periferiche se non marginali, con danno per l'intera società italiana. Benché le aziende «giovani» forniscano segnali inequivocabili di cambiamento, soprattutto rispetto a quelle condotte dalle generazioni precedenti (gli ultraquarantenni), evidenziano, anche e soprattutto, divergenze profonde a livello regionale e territoriale.

2. Le principali caratteristiche delle conduzioni giovanili.

Le aziende con conduttore giovane sono appena 105 000, meno del 10% del milione e oltre censite nel 2020, e la loro presenza si inserisce in un contesto in cui gli ultrasessantacinquenni gestiscono ancora il

23% delle aziende agricole italiane, in aumento rispetto al 2010 (20%). Nel decennio 2010-2020 le conduzioni giovani sono, inoltre, diminuite molto di più (-43%) rispetto al resto delle aziende agricole (-30%), evidenziando differenze territoriali profonde: nelle regioni del Nord e del Centro il calo si è fermato a poco più di un terzo (-35%), mentre nel Mezzogiorno si è registrato un vero crollo che ha interessato quasi la metà delle aziende (-48,5%), segno evidente delle difficoltà che attraversano i giovani nelle regioni meridionali, anche in agricoltura (tab. 1).

La presenza di aziende condotte da giovani risulta pressoché omogenea nelle diverse zone del paese, oscillando intorno alla media nazionale. In termini di Superficie agricola utilizzata (Sau), esse occupano poco più di 1,9 milioni di ettari, oltre il 15% dei 12,3 milioni della Sau italiana, ma hanno un'incidenza leggermente superiore nel Mezzogiorno (16% nel Sud e 21% nelle Isole) rispetto al Nord (14% Nord-ovest e 13% Nord-est). La loro dimensione media supera i 18 ettari di Sau. I valori più elevati (oltre i 40 ettari) si registrano in Val d'Aosta e Sardegna, poi in Emilia-Romagna (28 ettari), seguita da Marche, Basilicata, Lombardia e Piemonte (con 22/24 ettari per azienda). Le ampiezze medie più basse si hanno invece in Calabria, Campania, Trento e Bolzano (circa 10 ettari), con il minimo assoluto di 5 ettari in Liguria.

Tabella 1. Aziende con conduttore fino a e oltre 40 anni, divise per circoscrizione (variazioni % nel decennio 2010-2020).

	Aziende 2020			Aziende 2010		% aziende <40 anni		Variazione % aziende 2010/2020	
	Fino a 40 anni	Oltre 40 anni	Totale aziende	Fino a 40 anni	Totale aziende	2020	2010	Totale	<40 anni
Italia	104.886	1.025.642	1.130.528	184.938	1.620.884	9%	11%	-30%	-43%
Nord	30.452	269.654	300.106	46.951	397.102	10%	12%	-24%	-35%
Nord-ovest	13.257	100.460	113.717	22.079	145.243	12%	15%	-22%	-40%
Nord-est	17.195	169.194	186.389	24.872	251.859	9%	10%	-26%	-31%
Centro	16.041	162.931	178.972	24.579	252.012	9%	10%	-29%	-35%
Mezzogiorno	58.393	593.057	651.450	113.408	971.770	9%	12%	-33%	-49%
Sud	37.844	424.411	462.255	74.813	691.281	8%	11%	-33%	-49%
Isole	20.549	168.646	189.195	38.594	280.489	11%	14%	-33%	-47%

Fonte: elaborazione degli autori su dati Istat dei censimenti generali dell'agricoltura del 2010 e 2020.

Il ruolo delle conduzioni giovani a livello territoriale può essere valutato meglio analizzando la differenza fra le loro dimensioni medie rispetto a quelle delle generazioni successive, che risultano essere superiori di 8,4 ettari, il 46% in più rispetto a quelle degli ultraquarantenni. Nelle regioni settentrionali l'incremento si ferma a poco più di 5 ettari (+28% rispetto alle aziende degli ultraquarantenni), percentuale che sale a oltre il 40% nelle regioni del Centro e addirittura al 55% nelle regioni meridionali. Differenze ulteriori si affermano a livello regionale, ad esempio nel Nord le dimensioni aziendali fra i giovani sono generalmente di poco superiori a quelle fra gli ultraquarantenni in Lombardia, mentre in Piemonte e a Bolzano la differenza è tradizionalmente più marcata per l'incidenza di fattori diversi, tra i quali a Bolzano si ritrovano modalità specifiche di trasmissione familiare delle aziende.

Questi dati trovano in parte una spiegazione nel fatto che i giovani fanno maggior ricorso all'affitto della terra per l'ampliamento delle loro aziende, anche se i canoni di locazione sono in media elevati, nettamente superiori alla media europea, soprattutto nelle aree di pianura del Nord. La scelta dei giovani conduttori di ricorrere all'affitto contribuisce comunque a contrastare e riequilibrare, almeno in parte, quel divario che ancora persiste nelle dimensioni delle aziende tra Nord e Sud del paese. Nel Mezzogiorno occorre però sottolineare la grande rilevanza che ancora hanno le aziende con totale autoconsumo della produzione; si tratta di oltre i due terzi delle 309 000 aziende rilevate in Italia, localizzate in particolare in Calabria e in Puglia. L'autoconsumo totale della produzione riguarda in misura molto limitata le conduzioni giovani (13%), che sono invece più proiettate al mercato.

Le maggiori dimensioni delle aziende condotte da giovani sono dunque associate al grande cambiamento registrato nel titolo di possesso dei terreni negli ultimi due decenni nell'agricoltura italiana. Nel 2020 l'affitto e l'uso gratuito dei terreni si sono sempre più avvicinati, in termini di superfici totali, alla gestione della terra in proprietà, mentre nelle regioni del Nord l'hanno già superata.

Il maggiore ricorso alla terra in affitto caratterizza in particolare proprio le aziende giovani, che costituisce il 61% della Sau da loro gestita, un dato mai registrato in precedenza. La terra in proprietà scende invece a poco più di un quarto (27%) e la restante parte è in uso gratuito (12%). Le ragioni sono imputabili in larga parte alle difficoltà di accedere a un mercato fondiario caratterizzato da elevate quotazioni: 47 000 euro a ettaro nel Nord-ovest e 35 000 euro nel Nord-est, rispetto a 15 000 in media nel resto di Italia (dati 2022 in Crea 2023). L'affitto risulta, quindi, il principale strumento adottato dai giovani

per assicurare lo sviluppo di imprese efficienti e moderne; nelle aziende con conduttore ultraquarantenne la proprietà della terra è invece ancora maggioritaria (53%), mentre la Sau in affitto scende al 37% e l'uso gratuito al 10%.

Nella scelta di ampliare le superfici aziendali attraverso l'affitto, le differenze territoriali per i giovani non sono molto rilevanti: 62% della Sau nel Nord, 58% nel Mezzogiorno e 68% nelle regioni del Centro, dove, però, il ricorso all'uso gratuito è molto basso (3,6%). Anche la gestione della terra in proprietà risulta abbastanza omogenea fra le diverse zone del paese, con il 26% nelle regioni del Nord e il 28% nel Centro e Mezzogiorno.

3. Le giovani conduttrici.

Il numero delle conduttrici sul totale è aumentato negli ultimi vent'anni dal 25,8% al 31,5%, valore più alto rispetto a quello dell'Unione europea (28,6%), ma le superfici gestite sono nettamente inferiori a quelle maschili (7,7 ettari per azienda rispetto a 12). Inoltre, la presenza di giovani donne nella conduzione aziendale è ancora estremamente limitata (circa 13 000), ed è più concentrata nel Mezzogiorno, in prevalenza in Molise, nelle Isole (in particolare in Sicilia) e nel Sud (Puglia e Campania). Netamente prevalenti sono invece le conduzioni femminili over sessanta, quando, secondo gli analisti, «l'impegno previsto dal ruolo manageriale diventa maggiormente conciliabile con quello svolto all'interno del nucleo familiare». Per quanto riguarda le attività coniugate al femminile, permane una rilevanza nell'agriturismo, nella multifunzionalità e nelle fattorie didattiche, nonché nell'agricoltura biologica.

4. La trasmissione familiare delle aziende e la forma giuridica.

Il processo di rinnovamento generazionale in atto vede, ancora oggi, la larga prevalenza della trasmissione familiare delle aziende agricole, anche se cominciano ad affermarsi le «aziende nuove», nate al di fuori di questo circuito. Fra i giovani agricoltori l'origine dell'azienda deriva ancora per il 72% dal circuito familiare, mentre fra i conduttori più anziani supera l'82%. La conduzione giovane deriva per il 56% direttamente dai familiari, che scende però al 50% nelle regioni del Nord e del Centro Italia, mentre sale al 60% nel Mezzogiorno.

La nascita di «nuove» aziende gestite da giovani al di fuori dell'ambito familiare si ferma quindi al 28%, ma si manifestano profonde differenze, che possono essere rilevanti per il futuro sviluppo dell'agricoltura a livello territoriale. Infatti, esse sono il 35% nelle regioni del Centro e del Nord, mentre scendono al 23% nel Mezzogiorno, con differenze ancora maggiori nelle singole regioni, dove i valori minimi si trovano in Basilicata e Calabria (18-19%).

La forma giuridica delle aziende agricole rappresenta un altro aspetto delle trasformazioni in corso nell'agricoltura italiana. Anche se le «aziende individuali o familiari» sono ancora largamente prevalenti, oltre 1 milione, nel 2020 presentano un forte ridimensionamento, quasi un terzo rispetto al 2010; esse gestiscono ancora 9 milioni di ettari (73% della Sau italiana), in calo del 7% nell'ultimo decennio. Le disparità regionali sono però evidenti, oscillando da meno del 60% della Sau nelle regioni del Nord, all'85% nelle regioni del Sud (Mezzogiorno continentale).

Le società di persone sono solo 55 000, ma nell'ultimo decennio sono aumentate sia come numero (+15%), sia in particolare come ettari gestiti (+27%) con oltre 2,3 milioni. Le differenze territoriali, sotto questo aspetto, sono notevoli: oltre il 30% della Sau nel Nord rispetto a poco più del 6% nel Sud. Il loro aumento è in larga parte riconducibile all'introduzione nel 2006 del Patto di famiglia per l'agricoltura (le cui criticità saranno esaminate più avanti), in cui il conduttore ancora in vita può lasciare l'azienda a uno o più beneficiari, usufruendo dell'esenzione dalle imposte dirette legate al trasferimento, purché gli eredi costituiscano una società di persone e che l'azienda prosegua per cinque anni l'attività.

Il ruolo e l'importanza del Patto di famiglia nel mantenimento dell'unitarietà della gestione delle aziende, con la conseguente creazione di società di persone per il trasferimento dell'azienda ai giovani, possono essere messi in evidenza dalle elaborazioni effettuate sui dati individuali dell'Emilia-Romagna, dove si ha la maggiore estensione di queste società che coprono il 35% della Sau. I giovani a capo di società di persone assumono una rilevanza ancora maggiore dal momento che gestiscono il 44% della Sau regionale, che si avvicina sempre di più a quella delle aziende individuali (48%)¹. Queste società si distinguono, anche e so-

¹ I residui nelle percentuali descritte sono dovuti alla presenza delle società di capitali, delle cooperative e degli enti pubblici e privati, i cui i numeri sono bassi ma le dimensioni medie superiori (75 ettari per le società di capitali e oltre 108 ettari per le cooperative).

prattutto, per le dimensioni medie che superano i 44 ettari, valore più che doppio rispetto a quello delle aziende individuali della regione.

5. Il livello di istruzione.

Nell'ultimo decennio nel settore agricolo si è registrata la crescita di tutti i titoli di studio dalla scuola media in su, mentre sono pressoché spariti i capo azienda senza titoli di studio e con la licenza elementare. Il livello di istruzione del capo azienda costituisce un aspetto di rilievo e di grande attualità per affrontare le grandi trasformazioni ambientali e digitali, in un contesto di forte incertezza economica, sociale e geopolitica.

Fra i giovani conduttori si assiste, quindi, a un vero e proprio balzo in avanti nel livello di istruzione, con l'affermarsi dei diplomi di scuola media superiore come titolo prevalente (60% dei capo azienda), a cui si aggiunge il 19% di laureati, mentre sono meno del 20% i conduttori con soltanto la licenza media. Le differenze rispetto ai conduttori ultraquarantenni sono rilevanti. Fra questi vi è ancora una netta prevalenza della licenza media (36%), affiancata dal 25% con solo licenza elementare, mentre i diplomati non superano il 28% e i laureati si fermano all'8,5%.

Le differenze territoriali assumono una certa rilevanza e alcune particolarità. I giovani con diploma di scuola superiore e con laurea sono l'89% nelle regioni del Nord, per scendere all'84% nel Centro e ridursi al 75% nel Mezzogiorno. Le maggiori differenze si trovano fra i diplomati, che nel Nord sono quasi il 70% rispetto al 60% nelle regioni del Centro e al 57% nel Mezzogiorno. I laureati hanno invece una distribuzione molto più omogenea, sia nel Nord che nel Mezzogiorno (18%), mentre salgono al 23% nelle regioni del Centro.

Una differenza marcata a livello territoriale riguarda invece la formazione specifica in ambito agrario, che è del 38% nelle regioni del Nord, mentre scende a meno di un quarto (24%) nelle regioni del Centro e del Mezzogiorno. Quasi la metà dei laureati a indirizzo agrario si trova al Nord, contro meno di un quarto nel Mezzogiorno, disparità che chiamano in causa le discrepanze del sistema scolastico italiano.

6. L' informatizzazione.

Il processo di digitalizzazione delle imprese, non solo agricole, costituisce una delle grandi trasformazioni di questi decenni, processo

destinato ad avere un impatto ancora più incisivo nel futuro. L'informatizzazione, secondo le rilevazioni dell'ultimo censimento generale dell'agricoltura (Istat 2020), riguarda solo poco più di 35 200 aziende condotte da giovani, un terzo del totale, ma con significative variazioni a livello territoriale, passando dal 58% nelle regioni del Nord al 34% nel Centro, scendendo fino a un valore di poco superiore al 20% nell'intero Mezzogiorno (18% nel Sud continentale). Un divario che suscita non poche perplessità sul necessario processo di transizione digitale in agricoltura e sul possibile ampliamento dei divari territoriali esistenti, soprattutto per la mancanza di infrastrutture tecnologiche.

Un aspetto particolare riguarda le attività svolte con l'informatizzazione, dove prevale nettamente la gestione della contabilità, in circa i tre quarti delle aziende giovani, svolta spesso con l'aiuto non secondario dei centri contabili operanti nelle associazioni di categoria. Meno rilevante è l'utilizzo dell'informatizzazione nella gestione delle coltivazioni (31% delle aziende) e degli allevamenti (21%), e soprattutto nelle attività connesse e secondarie (agriturismo, energia da fonti rinnovabili, prime e seconde trasformazioni aziendali, vendite dirette e cura dei giardini). Da sottolineare, inoltre, che le attività informatiche risultano più o meno simili fra le diverse zone del territorio italiano, nonostante i differenti livelli di informatizzazione prima ricordati.

7. Quali interventi per un ricambio generazionale in agricoltura?

L'analisi condotta ha evidenziato come i conduttori giovani, nonostante la loro presenza limitata, stanno rappresentando un forte elemento di dinamismo e di rottura nelle trasformazioni aziendali dell'agricoltura italiana, soprattutto a partire dagli anni duemila con il consistente aumento delle dimensioni medie aziendali, il consolidarsi del ricorso all'affitto della terra, la creazione di nuove imprese al di fuori del tradizionale circuito familiare, i processi di diversificazione delle attività in agricoltura, la maggiore apertura ai mercati e alle innovazioni tecnologiche e informatiche, ma anche grazie all'aumento del livello di istruzione.

Occorre, dunque, interrogarsi sulle ragioni dell'ancora lento progresso nell'auspicato ricambio generazionale, ma anche mettere in evidenza le politiche più idonee per superare gli ostacoli e le disparità esistenti per favorire uno sviluppo territoriale più equilibrato del paese e interrompere la progressiva separazione fra zone rurali e urbane (città-

campagna), che si è andata ampliando nel tempo, e che naturalmente non riguarda solo l'agricoltura.

Facilitazioni per la trasmissione delle aziende agricole

La Politica agricola comunitaria (Pac) ha messo in evidenza il problema del crescente e persistente invecchiamento dei conduttori, già da prima del nuovo millennio (Agenda 2000), introducendo incentivi per un ricambio generazionale. Soprattutto nell'ultimo periodo di programmazione (2023-2027), la Ue ha richiesto agli Stati membri di analizzare l'interazione tra le proprie normative in tema di sgravi fiscali, accesso al credito, affitto e successione ereditaria con le misure adottate nei Piani strategici nazionali (Psn) per l'attuazione della Pac. Nel Psn italiano l'indirizzo prevalente a favore dei giovani si è posto in continuità con gli strumenti utilizzati in passato.

Come già detto, nel 2006 in Italia è stato introdotto il Patto di famiglia, che consente al conduttore ancora in vita di trasferire, in tutto o in parte, l'azienda (o le eventuali partecipazioni societarie) a uno o più discendenti, con il consenso degli altri aventi diritto alla successione. La necessaria liquidazione degli altri eredi rappresenta comunque una difficoltà, per la necessità di disporre di risorse finanziarie ingenti da parte del conduttore giovane. Nel 2014, per garantire la continuità delle aziende, non solo agricole, e per cercare di superare gli ostacoli del Patto, è stata introdotta la procedura *rent to buy*, in cui si fondono due contratti (la locazione e il preliminare di vendita) in modo da consentire l'immediata disponibilità dell'azienda, lasciando all'affittuario la scelta di esercitare o meno l'opzione di acquisto, imputando sul prezzo di vendita le somme già versate per i canoni. Canoni di affitto elevati si possono però aggiungere alle difficoltà di ottenere prestiti, soprattutto a lungo termine, rafforzando gli ostacoli alla prosecuzione dell'attività agricola da parte di un giovane agricoltore.

Gli interventi della Pac

Nella programmazione 2023-2027 in Italia i pagamenti diretti per ettaro (di base, ridistributivo, giovani agricoltori, ecoschemi e accoppiato), per il sostegno al reddito aziendale (Primo pilastro della Pac), ammontano a quasi 1,8 miliardi di euro, mentre quelli destinati ai giovani, pur essendo aumentati, hanno ancora una scarsa rilevanza. Infatti, il massimale per i giovani è fissato al 2% del totale, che nel 2023 corrisponde a circa 70 milioni di euro, con quasi 90 euro a ettaro, destinati

soltanto ai 708 000 ettari in proprietà, nonostante, come abbiamo visto, essi gestiscano quasi 2 milioni di ettari. In altre parole, l'intervento rischia di essere in larga misura vanificato per il maggior ricorso dei giovani all'affitto o all'uso gratuito (oltre i due terzi), rendendo complicato l'accesso al premio di base, a cui va il 48% del totale dei finanziamenti, che nelle successioni entra a far parte dell'eredità della terra in proprietà, anche se gli stessi giovani possono accedere alla redistribuzione dei titoli inutilizzati che alimentano la «riserva nazionale».

Nel secondo pilastro della Pac sono previsti i Piani di sviluppo rurale (Psr), la cui definizione e gestione spetta alle Regioni, e gli interventi sono suddivisi fra tre macroaree: sostegno al reddito e competitività, ambiente e clima e sviluppo del territorio rurale. Per quest'ultima, come nel passato, le risorse finanziarie sono ancora minoritarie, senza dimenticare le maggiori difficoltà e i ritardi incontrati nel precedente periodo di attuazione.

All'interno dello sviluppo del territorio rurale è inserito un obiettivo specifico per «attrarre i giovani agricoltori e facilitare l'attività imprenditoriale nelle zone rurali». Non si può però non ricordare che nella passata programmazione gli interventi per il «primo insediamento» hanno trovato scarsa attuazione proprio per le difficoltà incontrate a ottemperare ai requisiti richiesti, spesso differenti tra le regioni. Nel 2020, delle quasi 42 000 domande presentate meno della metà era stata accolta, a cui si è aggiunta la lentezza burocratica nell'approvazione dei progetti e nella successiva erogazione dei fondi. Al termine del periodo di erogazione soltanto 13 200 aziende con giovani conduttori avevano ricevuto i finanziamenti.

La maggiore partecipazione di giovani conduttori si è quindi registrata per gli interventi di sostegno più facilmente perseguibili (ammmodernamento e ristrutturazione aziendale, in particolare meccanizzazione, nonché diversificazione delle attività). Dovrà essere compito delle Regioni valutare come modificare sia il percorso degli interventi da realizzare sia i finanziamenti, per favorire un effettivo insediamento di giovani, accompagnandolo e rendendolo coerente e integrato con altre attività e servizi da sviluppare nelle singole comunità.

Gli interventi per le conduttrici giovani

Nonostante la Pac 2023-2027 ribadisca che «l'integrazione della dimensione di genere rappresenta uno dei principî fondamentali dell'Unione e invita gli Stati membri a porre particolare impegno alla partecipazione e alla promozione del ruolo delle donne in agricoltura», le

giovani conduttrici non solo sono assenti nei provvedimenti dedicati della Pac e del Pnrr, ma tuttora a loro, come a tutte le lavoratrici autonome, viene riconosciuta solo la maternità obbligatoria, con un'indennità economica insufficiente, e non sono coperte né la maternità a rischio, né il congedo parentale per assistere familiari con disabilità. Inoltre, continua a non essere valorizzato e supportato da politiche concrete il lavoro delle donne nelle aree rurali e interne, in cui mancano spesso adeguati servizi sanitari e scolastici.

Gli interventi per la formazione e l'istruzione

Il grande balzo in avanti nei livelli di istruzione dei giovani conduttori si scontra ancora oggi con alcune problematiche inerenti la necessità di un ampliamento e un adeguamento dei curricula formativi, al fine di acquisire le sufficienti competenze che consentano sia una maggiore apertura del contesto socioeconomico e ambientale in cui i conduttori sono inseriti, sia di attuare la trasformazione digitale sempre più incalzante, ma anche di favorire la commercializzazione e la valorizzazione delle produzioni in mercati di sbocco, più o meno diretti. Naturalmente, tutto ciò va integrato con la formazione tecnologica e ancor più riferita all'agricoltura e allo sviluppo rurale, dato che ancora oggi esiste un elevato gap formativo, soprattutto nel numero dei diplomati, fra le regioni del Centro-nord e quelle del Mezzogiorno; gap che può implicare un ulteriore e devastante allargamento delle disparità territoriali. A questo fine per i giovani potrebbero essere previsti progetti di scambi culturali e professionali, sia a livello regionale e interregionale, sia europeo, con un adattamento dei progetti Erasmus al settore agricolo e agroalimentare, a iniziare già dai diplomi e dalla formazione professionale.

L'obiettivo principale nella formazione dei giovani agricoltori, oggi, dovrebbe dunque essere soprattutto quello di facilitare il loro inserimento in un contesto più ampio. In altre parole, le nuove competenze dovrebbero tener presente il nuovo ruolo che l'agricoltura deve giocare in una società moderna e inclusiva, affrontando le trasformazioni socioeconomiche, ambientali (*greening*) e tecnologiche (digitalizzazione), adattandosi ai cambiamenti, sempre più frequenti e profondi, per sfruttarne le opportunità ed evitare di creare altre disparità sia all'interno dell'agricoltura stessa, sia rispetto al resto della società e del paese, superando la distanza e l'isolamento di molti territori rurali.

8. Conclusioni: i contesti territoriali.

I territori extraurbani, in particolare le aree interne e quelle più fragili, presentano numerosi fattori di criticità in diverse parti del paese. Molto spesso queste zone scontano gravi ritardi in termini di servizi (soprattutto sanità e scuola, in particolare della prima infanzia) e di accessibilità alle tecnologie e infrastrutture (come sottolineato dall'Unecem in larga parte dei territori rurali). Nell'insieme queste carenze ostacolano lo sviluppo delle attività economiche e incidono sulla qualità della vita non solo dei più giovani, ma anche degli anziani.

In particolare, numerose aree rurali dell'arco alpino e appenninico, soprattutto meridionale, risultano ancora deficitarie in termini di accessibilità a breve raggio per spostamenti dovuti al lavoro, di potenziale economico e di servizi alla popolazione. Nelle zone in cui i servizi essenziali non sono presenti, o comunque non facilmente raggiungibili, spesso la scelta è l'abbandono, non solo dei giovani e delle loro famiglie, ma anche degli anziani, con il conseguente rischio di desertificazione di alcune aree e di degrado ambientale e paesaggistico. Problematiche, queste, che erano già evidenti prima del nuovo millennio.

A questi territori, in particolare del Mezzogiorno, sono stati destinati ingenti finanziamenti del Pnrr. Allo stato attuale, però, non sono disponibili informazioni esaustive sulle specifiche aree di destinazione e soprattutto a che punto sia la messa a terra dei progetti. Le medesime considerazioni possono essere condotte per gli stanziamenti delle politiche regionali di coesione e sviluppo sociale, che nel 2023-2027 hanno superato ampiamente le risorse destinate alla Pac. In sintesi, per la prima volta siamo di fronte a una ingente quota di finanziamenti che, se utilizzata sinergicamente, potrebbe mutare radicalmente il territorio rurale, riducendo in misura consistente i divari nel nostro paese e le tendenze centrifughe di frattura e isolamento territoriale.

V. Donne e agricoltura nelle aree interne

di Adele Coppola e Maria Andreoli

1. *Introduzione.*

Esistono diverse questioni a riguardo della posizione delle donne nel mercato del lavoro e delle differenze di genere esistenti: i divari nella partecipazione al mercato del lavoro, i modelli di segregazione settoriale e le differenze nelle condizioni di lavoro si configurano come la principale manifestazione del persistere di disuguaglianze di genere in termini di opportunità, accesso alle risorse e livelli professionali raggiungibili e raggiunti.

In Italia il tasso di occupazione femminile nel 2023 risultava pari al 56,5%, circa 20 punti percentuali in meno rispetto al tasso di occupazione maschile (76%) e 14 punti percentuali in meno rispetto alla media dell'Ue-27. La maggiore/minore dinamica economica di un territorio influenza fortemente queste differenze, che risultano particolarmente accentuate nelle regioni meridionali, con divari tra i tassi di occupazione maschili e femminili che raggiungono punte di 29,5 punti percentuali in Campania e Puglia. Le caratteristiche del contesto economico incidono anche quando si fa riferimento alle differenze tra aree rurali, urbane e periurbane. Nelle aree rurali il divario occupazionale tra generi risulta più elevato e si attesta a 21,4 punti percentuali (Eurostat, dato 2023), ma anche all'interno delle aree rurali esistono differenze significative con problematiche che si accentuano nelle zone più periferiche e marginali rispetto ai processi di sviluppo.

Nelle aree rurali il settore primario rappresenta un'importante fonte di occupazione per le donne. Anche in questo settore, tuttavia, il ruolo delle donne tende a essere marginalizzato e le condizioni di lavoro sono peggiori rispetto a quelle degli uomini. Questo vale sia per le donne che lavorano nella produzione agricola primaria, che percepiscono salari sistematicamente inferiori rispetto a quelli degli uomini, sia per quelle che lavorano nei segmenti non agricoli dei sistemi agroalimentari, in quanto il loro lavoro si concentra principalmente in mansioni di basso valore. Le donne «rurali» hanno carichi di lavoro non re-

tribuito più elevati e una gran parte del loro lavoro è in un certo modo invisibile, poiché la loro attività è spesso collegata al ruolo domestico e non all'economia di mercato. Differenze di genere all'interno del settore agricolo si rilevano anche quando si parla di donne a capo di un'azienda e si sostanziano in una minore dotazione di fattori produttivi, in maggiori difficoltà di accesso al credito e in una minore qualità e produttività delle risorse utilizzate.

Nel settore agricolo delle aree interne le differenze di genere si sommano alle problematiche di sviluppo che caratterizzano questi territori. Con l'espressione «aree interne» si fa riferimento a una parte preponderante del territorio italiano – circa il 60% – che si connota per un'organizzazione spaziale fondata su centri minori in cui i residenti hanno una limitata accessibilità ai servizi essenziali. Si tratta di territori che, nel corso del tempo, hanno subito un graduale ma costante processo di marginalizzazione, segnato dal calo della popolazione, dell'occupazione, dell'utilizzo del territorio, dell'offerta locale di servizi e da costi sociali elevati.

La carenza di servizi fondamentali che si registra nelle aree interne ha effetti diretti sulle possibilità di conciliazione vita-lavoro e, conseguentemente, sulla scelta da parte delle donne di avere un lavoro part-time o piuttosto di non entrare nel mercato del lavoro. D'altra parte, le maggiori difficoltà di occupazione che si riscontrano in queste aree, insieme alla minore redditività delle risorse agricole, rendono più probabile un equilibrio familiare in cui la conduzione dell'azienda sia in capo alla donna e l'attività agricola sia accessoria rispetto ad altri redditi esterni all'azienda. In tutti i casi, lo stretto collegamento che esiste nelle aziende familiari tra funzioni economiche, riproduttive e sociali si riflette direttamente sul carico di lavoro delle donne impegnate in azienda.

Di seguito, questi diversi aspetti saranno approfonditi attraverso l'analisi dei dati disponibili, per la maggior parte di fonte Istat e relativi al VII censimento generale dell'agricoltura¹, cercando di intrecciare l'esame delle disparità di genere e territoriali.

¹ I dati utilizzati fanno riferimento sia alle tabelle relative al VII censimento generale dell'agricoltura 2020 pubblicate dall'Istat, sia ai risultati delle elaborazioni svolte a partire dai microdati. Le elaborazioni sono state condotte presso il Laboratorio per l'analisi dei dati elementari dell'Istat nel rispetto della normativa in materia di tutela del segreto statistico e di protezione dei dati personali. I risultati e le opinioni espresse sono di esclusiva responsabilità delle autrici, non costituiscono statistica ufficiale e non impegnano in alcun modo l'Istat (Istat 2022a).

2. *L'imprenditorialità femminile in agricoltura.*

Negli ultimi decenni è stato notevolmente enfatizzato il maggiore ruolo delle donne nell'ambito del settore agricolo, dimostrato, nella visione comune, dall'aumento delle imprenditrici e dal diffondersi di un modello di agricoltura multifunzionale e sostenibile che vedrebbe la compagine femminile più pronta a introdurre innovazioni e nuove attività, soprattutto laddove si parla di agriturismo, vendita diretta, fattorie didattiche o servizi sociali svolti all'interno dell'azienda. La possibilità di sviluppare in azienda attività ad alto contenuto relazionale e sociale, insieme alla presenza di incentivi e forme di sostegno che mirano a una maggiore parità di genere nell'ambito delle politiche di sviluppo rurale, come di altre politiche nazionali, avrebbero rappresentato uno stimolo all'ingresso delle donne nel settore agricolo.

Il quadro di una nuova e vivace imprenditorialità femminile è spesso supportato da una narrazione che mette in luce alcuni casi di successo nel settore biologico, nelle produzioni di qualità e in ambiti fortemente innovativi o che sottolinea la capacità di recupero, da parte di donne imprenditrici, di tradizioni, prodotti e cultura di un territorio. In realtà, la presenza delle donne in agricoltura è molto più articolata e racchiude situazioni altamente differenziate, che dipendono anche dalla fase del ciclo di vita della famiglia.

In primo luogo, nell'ambito delle imprese al femminile (come di quelle al maschile) le situazioni di successo forniscono il quadro parziale di una realtà molto più complessa. Questa realtà è fatta di aziende con ruoli diversi in relazione alla capacità di produrre reddito e occupazione e con autonomia e prospettive di sviluppo che dipendono da tantissimi fattori, strutturali, sociali e territoriali. Per comprendere se la presenza delle donne imprenditrici nel settore agricolo risponda effettivamente a un loro maggiore protagonismo andrebbero analizzate più nello specifico le caratteristiche delle aziende al femminile e le eventuali differenze rispetto alle situazioni a conduzione maschile. In particolare, ci si dovrebbe chiedere in che misura queste aziende siano «imprese» orientate al mercato, quanto l'attività agricola sia ancillare e secondaria rispetto a redditi esterni e se il ruolo decisionale relativo alla gestione aziendale sia effettivamente in capo alla donna.

In secondo luogo, l'imprenditorialità femminile non esaurisce il quadro del contributo che le donne forniscono all'attività dell'azienda di famiglia. Va, infatti, considerato il lavoro svolto dai «familiari invisibili» (Canfora e Leccese 2023), in particolare il coniuge, all'interno dell'azienda familiare che rappresenta il modello di impresa di gran lunga

dominante in Italia. In questo modello tutta la famiglia è coinvolta nell'attività agricola e il coniuge risulta spesso come coadiuvante, con un rapporto di lavoro non subordinato e formalmente non retribuito.

Per quanto riguarda l'aspetto dell'imprenditorialità femminile, in Italia le donne continuano ad avere un minore accesso alla proprietà terriera e alle risorse finanziarie, e l'attività agricola rimane appannaggio prevalentemente degli uomini. Dai dati dell'ultimo censimento generale dell'agricoltura del 2020, a livello nazionale le aziende agricole con un conduttore donna risultano 355 600 e rappresentano circa il 32% del totale. Nelle aree interne le aziende a titolarità femminile sono in totale 186 600 e incidono in misura maggiore (33,7%) rispetto alle altre aree (poco meno del 30%). Considerate le caratteristiche dell'agricoltura in queste zone e la maggiore marginalità delle risorse, questo dato suggerisce che la disparità di genere nel settore agricolo si espliciti anche in termini di differenze nella dotazione strutturale e conseguentemente di capacità produttiva della base aziendale, una discriminazione economica assimilabile a una forma di segregazione delle donne in settori o ambiti specifici (D'Isanto 2011). In questo caso una maggiore presenza femminile si ritroverebbe in situazioni territoriali più sfavorevoli dal punto di vista ambientale, infrastrutturale ed economico, con conseguenze prevedibili in termini di redditi prodotti.

Agli effetti collegati alle caratteristiche del territorio vanno aggiunti quelli derivanti dalle minori dimensioni che caratterizzano le aziende al femminile e da una minore produttività della terra. La dimensione media aziendale è, infatti, più bassa (7 ettari per aziende condotte dalle donne, contro i 10 ettari delle aziende con conduttori uomini) e, facendo riferimento al reddito standard, la potenzialità produttiva delle aziende a titolarità femminile è significativamente inferiore, pari mediamente a 18 000 euro/azienda, il 57% di quella che si rileva nelle aziende a titolarità maschile.

Al di là degli aspetti dimensionali, le differenze di genere vanno lette anche con riferimento alle diverse funzioni produttive, occupazionali e reddituali che l'azienda svolge per la famiglia.

I dati del censimento racchiudono situazioni molto variegate, soprattutto in relazione al grado di professionalità dell'azienda. Un primo elemento che emerge dal censimento Istat può essere rappresentato dal maggiore/minore orientamento al mercato, misurato dalla percentuale di prodotto venduto sul mercato. Nelle aree interne circa 74 300 aziende condotte da donne (il 39,8% del totale delle aziende femminili) autoconsumano tutto il valore della produzione. La percentuale di aziende che non vendono sale al 42,7% se si fa riferimento alle aree ul-

traperiferiche. Ciò significa che per una quota elevata delle aziende censite il lavoro della donna a capo dell'azienda non ha una natura imprenditoriale, ma in qualche modo può essere ricondotto all'attività di cura della famiglia.

Se si considerano solo le aziende che vendono almeno una parte della produzione, nelle aree interne le aziende a conduzione femminile si riducono a circa 112 000 e di queste quelle che versano contributi come imprenditore a titolo principale o come coltivatore diretto sono 32 500. Si tratta di poco più del 17% delle aziende femminili censite nelle aree interne. Il versamento dei contributi in qualche modo può essere considerato una *proxy* della professionalità dell'attività aziendale del conduttore e del ruolo dell'azienda (principale/accessorio) nella formazione del reddito familiare. Il mancato versamento può essere collegato in molti casi all'età del conduttore, come avviene per quasi 39 000 conduttrici che risultano avere più di 65 anni. In questi casi il reddito aziendale potrebbe rappresentare un'integrazione del reddito da pensione. Meno frequenti sono le situazioni in cui la conduttrice ha un'attività prevalente esterna all'azienda, se è vero che l'86% delle donne capoazienda non si dedica ad alcuna attività extra aziendale.

In questo quadro il ruolo occupazionale delle aziende a conduzione femminile risulta più limitato rispetto a quello che si rileva per le aziende a titolarità maschile. È minore l'impegno lavorativo della donna conduttrice in azienda, con una media di 0,29 Unità di lavoro (a fronte di 0,47 Ul dei conduttori uomini), così come il numero di unità di lavoro totali impiegate annualmente in azienda (0,49 e 0,74 Ul nelle aziende a titolarità femminile e maschile, rispettivamente). Se si confrontano i dati medi dell'impegno lavorativo del conduttore nelle diverse aree territoriali, possono essere sottolineati due aspetti. In primo luogo, il grado di occupazione del conduttore in azienda presenta i valori più elevati nelle aree ultraperiferiche, laddove la mancanza di possibilità di lavoro alternative spinge a un maggiore impegno nell'attività aziendale, raggiungendo 0,66 Ul nel caso di conduttori uomini e 0,39 Ul nel caso di conduttrici. In secondo luogo, si osserva che la differenza tra generi in termini di impegno lavorativo nell'azienda si mantiene più o meno costante indipendentemente dal tipo di area, suggerendo che la disparità tra generi e la funzione attribuita alla conduzione femminile dell'azienda hanno un effetto prevalente rispetto alle differenze territoriali e alle caratteristiche produttive a esse legate.

Per fornire un quadro sintetico dei diversi elementi che nelle aree interne consentono di distinguere e caratterizzare le aziende in base al ruolo produttivo e alla dotazione di fattori, è stata effettuata un'Analisi

a componenti principali (Acp) su una serie di variabili che riguardano alcuni aspetti strutturali e produttivi dell'azienda, la sua capacità occupazionale e le caratteristiche sociodemografiche del conduttore. L'Acp consente di sintetizzare gruppi di variabili tra loro correlate identificando degli indicatori sintetici (le componenti principali) che aiutano a leggere meglio le differenziazioni all'interno del sistema in esame. Utilizzando i dati elementari del censimento Istat sono stati estratti 4 fattori che spiegano circa il 60% della varianza totale.

La prima componente sintetizza il grado di professionalità dell'azienda ed è correlata positivamente con l'impegno lavorativo del conduttore all'interno della stessa e con il versamento di contributi come imprenditore a titolo principale o coltivatore diretto. La seconda componente sintetizza le caratteristiche sociodemografiche del conduttore. Valori positivi della componente identificano aziende con conduttori più anziani, con livello di formazione più basso e che non svolgono attività extra aziendale. Viceversa, nel caso di valori negativi. Aspetti più inerenti alla produzione si ritrovano nella terza componente che si riferisce all'intensità di produzione e alla qualità della terra: in positivo è correlata con la percentuale di superficie irrigata e di ricavi che derivano dalla vendita della produzione, in negativo con la percentuale di prati e pascoli permanenti. Infine, la quarta componente riguarda la capacità occupazionale dell'azienda ed è associata in positivo con il numero totale di unità lavorative utilizzate e con la percentuale di lavoro non familiare.

I valori che le aziende assumono nello spazio delle componenti (*factor scores*) sono stati utilizzati per verificare se e in che misura queste caratteristiche si differenziano in base al genere del conduttore. Il confronto tra le medie mostra che differenze significative tra generi esistono per quanto riguarda tutti i fattori individuati fatta eccezione per le caratteristiche sociodemografiche. In generale, alle imprenditrici si associano valori inferiori in relazione al grado di professionalità dell'attività agricola, un minore ruolo occupazionale dell'azienda e una minore intensità della produzione. Ciò conferma l'esistenza di una discriminazione economica che si manifesta con una minore dotazione di fattori anche a parità di caratteristiche del capitale umano. Questa discriminazione si collega in molti casi a un ruolo complementare dell'azienda nella formazione del reddito familiare, che dipende soprattutto da pensioni o da entrate esterne, e a una funzione secondaria dell'attività agricola sia dal punto di vista produttivo che occupazionale.

Come già evidenziato, esiste un ruolo delle donne nell'ambito aziendale che spesso non è del tutto evidente ed è legato al lavoro non

remunerato che il coniuge svolge all'interno dell'azienda. Nell'ultimo censimento l'Istat ha rilevato 29 400 donne che lavorano in azienda come coadiuvanti del coniuge, di queste 13 500 sono localizzate nelle aree interne e contribuiscono all'attività aziendale con una media di 89 giornate/anno.

Anche nel caso dei coniugi l'impegno lavorativo delle donne risulta minore rispetto a quello degli uomini. Questo potrebbe essere il risultato del maggiore assorbimento delle donne nella cura della famiglia e/o di scelte di convenienza a livello familiare, che portano all'intestazione dell'azienda alla donna e continuano a vedere il pieno coinvolgimento del coniuge nell'attività agricola. Per chiarire quale ruolo viene effettivamente svolto dalle donne nell'azienda sarebbe utile avere informazioni su come il coinvolgimento del coniuge nel lavoro si traduca in termini di condivisione/prevalenza nelle scelte aziendali e quanto il ruolo imprenditoriale della donna si mantenga tale in queste situazioni. Su questi aspetti, tuttavia, i dati ufficiali non forniscono alcuna indicazione.

3. *Il lavoro dipendente femminile.*

Le donne rappresentano una componente molto importante del lavoro dipendente in agricoltura. Una componente rilevante dal punto di vista numerico e funzionale, ma caratterizzata da forti disparità di trattamento e da una maggiore precarietà rispetto al lavoro maschile. In generale, le disparità a cui è assoggettata la componente femminile del lavoro dipendente possono derivare da discriminazioni che si manifestano *ex ante* oppure *ex post*. Queste discriminazioni possono essere evidenziate nel primo caso considerando le caratteristiche acquisite prima di entrare nel mercato del lavoro, nel secondo analizzando cosa avviene nel mercato del lavoro a persone che posseggono un certo ammontare di caratteristiche produttive (*ibid.*). In quest'ultimo caso è possibile distinguere due fenomeni tipici della discriminazione femminile nel mercato del lavoro: la segregazione occupazionale di genere, vale a dire una ineguale distribuzione per genere degli individui tra le diverse occupazioni, e la discriminazione salariale, che si esplicita con una differenza retributiva tra uomini e donne calcolata sulla base della retribuzione media lorda oraria.

Dal punto di vista teorico la segregazione occupazionale di genere può dipendere dai comportamenti sia dal lato della domanda che dell'offerta (Rosti 2006). Dal lato della domanda, la segregazione si confi-

gura come l'effetto di pregiudizi di genere e di un contesto di informazione asimmetrica che condiziona le scelte dei datori di lavoro. Se i datori di lavoro credono che le donne siano in generale dipendenti meno affidabili, sceglieranno di collocarle in posizioni di lavoro svantaggiate, ad esempio nelle posizioni più precarie quali lavoratrici saltuarie. A loro volta, in una situazione di lavoro più instabile, le lavoratrici saranno

Tabella 1. Numero di persone e di giornate lavorative della manodopera agricola dipendente distinto per sesso e per area territoriale.

Numero persone							
Codice aree 2021-2027	Lavoratori continuativi		Lavoratori saltuari		Lavoratori non assunti direttamente		Totale
	Uomini	Donne	Uomini	Donne	Uomini	Donne	
A (polo)	37.919	12.533	74.797	28.693	7.273	1.915	163.130
B (polo intercomunale)	5.332	1.777	27.169	8.066	1.443	319	44.106
C (cintura)	108.538	35.434	226.422	93.179	30.735	7.326	501.634
D (intermedio)*	68.804	20.686	168.939	69.967	17.953	4.392	350.741
E (periferico)*	36.172	12.877	101.132	44.957	10.807	3.931	209.876
F (ultraperiferico)*	5.391	1.705	11.937	5.528	833	658	26.052
Totale categoria	262.156	85.012	610.396	250.390	69.044	18.541	1.295.539
Giornate							
Codice aree 2021-2027	Lavoratori continuativi		Lavoratori saltuari		Lavoratori non assunti direttamente		Totale
	Uomini	Donne	Uomini	Donne	Uomini	Donne	
A (polo)	3.842.359	1.158.812	3.563.640	1.349.527	185.567	41.644	10.141.549
B (polo intercomunale)	506.059	144.066	1.106.195	374.175	29.362	7.094	2.166.951
C (cintura)	9.660.349	2.710.128	8.763.088	3.386.265	518.168	125.464	25.163.462
D (intermedio)*	6.014.751	1.789.172	7.092.032	2.816.337	437.586	112.304	18.262.182
E (periferico)*	3.335.173	1.067.670	4.539.480	1.989.929	220.276	59.215	11.211.743
F (ultraperiferico)*	748.090	214.308	485.915	193.468	19.340	6.085	1.667.206
Totale categoria	24.106.781	7.084.156	25.550.350	10.109.701	1.410.299	351.806	68.613.093

* Aree interne.

Fonte: Istat 2022a.

portate a comportarsi in modo meno affidabile. Si crea quindi un circolo vizioso che dipende dai pregiudizi e dall'azione discriminatoria che ne deriva. Dal lato dell'offerta, la collocazione delle donne nel mercato del lavoro dipende dalle preferenze individuali e dalla struttura degli incentivi associati alla scelta lavorativa. La partecipazione al mercato del lavoro potrebbe dipendere da una scelta personale che prende in considerazione le condizioni di lavoro e il carico familiare a cui ancora oggi le donne sono assoggettate. Se le donne avessero lo stesso ordinamento di preferenze degli uomini, farebbero le stesse scelte solo in presenza di una identica struttura degli incentivi. Poiché i costi e i benefici derivanti dallo svolgere una specifica attività lavorativa sono generalmente diversi per uomini e donne, anche in relazione al carico di lavoro domestico e alla divisione dei ruoli all'interno della famiglia, le donne compiranno necessariamente scelte diverse rispetto a quelle degli uomini.

I dati relativi al settore agricolo confermano la presenza di fenomeni di segregazione occupazionale di genere nel caso del lavoro dipendente. Un'indicazione può venire dal confronto nella distribuzione di uomini e donne tra le varie forme di lavoro dipendente in agricoltura. La tabella 1 riporta il numero di dipendenti e di giornate di lavoro effettuate distinti in base alla categoria di manodopera dipendente, al sesso e alla tipologia di area considerata (Istat 2022a). Dalla tabella è possibile rilevare alcune informazioni sulla composizione della manodopera agricola dipendente in base al genere e alle aree territoriali.

Dai dati del censimento, le lavoratrici dipendenti nel settore agricolo risultano essere circa 354 000, appena il 27,3% del totale. Nelle aree classificate come interne (aree D, E, F nella tabella 1), rispetto alle aree più centrali (aree A, B, C), si registrano notevoli differenze di genere, soprattutto con riferimento alla categoria più precaria per antonomasia, quella del lavoro saltuario. Nelle aree interne il lavoro saltuario femminile incide in misura maggiore, sia rispetto a quanto si rileva nelle altre aree che rispetto alla componente maschile. Difatti, nelle aree interne quasi 3 su 4 lavoratrici hanno un rapporto di lavoro saltuario e il ridotto numero di giornate lavorate da questa categoria di manodopera (40 giornate/persona) suggerisce una capacità di reddito piuttosto limitata associata a questa componente.

Infine, è noto che, in molti casi, la precarietà del lavoro, spesso legata alla stagionalità delle produzioni, porta a una maggiore presenza di lavoratori stranieri, che sostituiscono i cittadini italiani nei lavori più pesanti o meno remunerati. In questi casi alla discriminazione di genere si sommano forme di reclutamento illegali, remunerazioni e condi-

zioni di lavoro al di fuori dei parametri di legge, che spesso rimangono invisibili fino a quando non sono oggetto di casi di cronaca.

4. *Considerazioni conclusive.*

Nonostante negli ultimi decenni la presenza delle donne nell'ambito dell'agricoltura sia andata aumentando, la discriminazione di genere permane all'interno del settore e si sostanzia in una minore dotazione di risorse a disposizione, quando si parla di donne titolari di aziende, e in una maggiore precarietà, nei casi di lavoro dipendente. La discriminazione di genere è un fenomeno trasversale rispetto ai territori, nel senso che interessa in modo simile aree a diverso grado di sviluppo. Tuttavia, essa assume un'intensità più elevata nelle aree interne, laddove la marginalità delle risorse, le minori opportunità di lavoro all'esterno del settore agricolo e la carenza di servizi essenziali rendono ancora più evidenti la divisione del lavoro all'interno della famiglia e la ripartizione di funzioni tra attività aziendale ed extra aziendale per la formazione del reddito familiare.

In questo quadro le misure per incentivare l'imprenditorialità femminile e le priorità previste nell'ambito degli interventi per lo sviluppo rurale appaiono del tutto insufficienti a modificare il ruolo che le donne svolgono nel settore e a renderle, come spesso si sottolinea, protagoniste di un nuovo modello di agricoltura multifunzionale. Evidentemente, il problema da affrontare resta in primo luogo lo sviluppo del contesto all'interno del quale l'agricoltura opera e il miglioramento della qualità dei servizi per le comunità rurali. Su questo fronte intende agire la Strategia nazionale per le aree interne, ma è indubbio che, perché si possa registrare un cambiamento effettivo, sia necessario passare dall'approccio sperimentale promosso dalla Snai alla promozione di politiche ordinarie. Di fatto, solo una presenza adeguata di servizi può garantire che l'imprenditorialità femminile sia frutto di una scelta proattiva.

Discorso diverso, ma non del tutto, riguarda il lavoro agricolo dipendente. Nel caso del lavoro femminile i dati mettono in luce la maggiore precarietà e il basso livello di giornate lavorate che si riflettono direttamente sulla capacità di reddito. Questa precarietà è l'esplicitazione di una segregazione che dipende da pregiudizi di genere, su cui occorre lavorare da un punto di vista culturale, ma anche dalle possibilità di conciliazione vita-lavoro e quindi ancora una volta da una migliore mobilità e qualità dei servizi sociali all'interno di un territorio.

VI. Etnografia partecipata
di un piccolo paese dell'Appennino centrale
nell'era della transizione energetica

di Raffaele Spadano

Le perturbazioni riorganizzano
possibilità di incontri trasformativi

Tsing 2021

1. *Introduzione.*

Il sistema di accumulo dell'energia prodotta dagli impianti fotovoltaici a Gagliano Aterno, in provincia dell'Aquila, è situato vicino all'entrata del circolo Arcigallo, che è il bar del paese. I dispositivi sono dotati di una logica di gestione per assorbire e rilasciare l'energia e sono protetti da una struttura di rete metallica e legno, griffati con un noto marchio cinese di cellulari e prodotti tecnologici. Questa macchina misteriosa è stata oggetto di osservazioni da parte degli avventori del bar fin dalla sua costruzione. Ha un'interfaccia digitale che consente di monitorare lo stato di carica delle batterie in relazione alla potenza degli impianti installati sul tetto della struttura che ospita il bar. Dopo tre anni di assemblee di paese, durante le quali il tema della Comunità energetica rinnovabile (Cer) di Gagliano Aterno è stato costantemente all'ordine del giorno, e dopo numerosi eventi informativi e comparse in articoli di giornale, documentari e televisione «finalmente inizia a materializzarsi qualcosa, anche se non funziona ancora», è la battuta parafrasata più comune che ho sentito socializzando in quel luogo.

Gagliano Aterno è stato uno dei primi Comuni dell'Appennino ad avviare un processo di costituzione di Comunità energetica rinnovabile, parte di un progetto di rigenerazione più ampio promosso dall'amministrazione comunale e dal gruppo di ricerca in scienze sociali di cui sono membro, Montagne in Movimento. Al momento in cui scrivo (luglio 2024), gli impianti realizzati sono in funzione da circa sedici mesi e l'iter burocratico, sociale e giuridico è stato completato. Tuttavia, si riscontrano ritardi nel riconoscimento ufficiale da parte del Ge-

store dei servizi energetici (Gse) per via di incomprensioni e difficoltà di allineamento tra il Gse e il distributore. Questa situazione è particolarmente complessa e diffusa nelle esperienze ricadenti nella cosiddetta «direttiva straordinaria», la quale interessa gli impianti e le procedure realizzati prima dell’emanazione del decreto che regola ufficialmente le Comunità energetiche rinnovabili. Si tratta dei primi esperimenti condotti in piccola scala, tanto da interessare soltanto una delle due cabine secondarie di Gagliano Aterno.

Dal 2021 fulcro del processo è *Communitas Gagliani*, un’assemblea di paese istituita dall’amministrazione comunale sin dall’inizio del suo mandato. Nel tempo, attraverso metodo e cooperazione, lo strumento è diventato determinante per affrontare i conflitti che sorgono nei processi di trasformazione e neo-insediamento.

Il paese abruzzese è situato ai piedi della catena montuosa del Sirente, nella Valle Subequana, insieme ad altri cinque comuni che hanno registrato una significativa diminuzione della popolazione, con una perdita di oltre il 90% dei residenti in un secolo. Secondo *Openpolis* (*Progetto osservatorio Abruzzo*)¹, nei sette comuni dell’area, dal 1951 a oggi, il tasso di decremento demografico ha superato il 70%, di cui l’11% negli ultimi dieci anni, principalmente a causa del terremoto del 2009. L’indice di abitazioni non occupate è tra i più alti in Italia, arrivando a toccare il 79%, mentre l’indice di invecchiamento è particolarmente elevato e quello della natalità è quasi nullo.

In questo contesto, l’istituzione di una comunità energetica, il programma di ricostruzione pubblica post-sisma degli edifici e le attività di animazione di *Montagne in Movimento* hanno offerto l’opportunità di riflettere sul significato attuale di abitare in un’area montana ultraperiferica nel Centro Italia.

2. *L’inversione dello sguardo.*

Il gruppo di *Montagne in Movimento* ha avviato le sue attività sperimentali a Gagliano Aterno nell’aprile 2021 ed era composto da persone che non erano mai state in Valle Subequana in precedenza. Questa situazione si è rivelata vantaggiosa durante le prime fasi di ingaggio, coinvolgimento e negoziazione poiché non eravamo influenzati da interessi o da relazioni familiari locali. I cittadini di Gagliano erano informati solamente del progetto *Montagne in Movimento* (Campagna, Nocentini,

¹ <https://www.openpolis.it>.

Porcellana 2022), una linea di ricerca-azione del Groupe de recherche en éducation à l'environnement et à la nature dell'Università della Valle d'Aosta, con la quale il Comune aveva stipulato una convenzione e ne aveva dato comunicazione attraverso i social network. Questa «etichetta» ha avuto un impatto significativo sulla fase di inserimento, conferendoci un'autorevolezza che da subito è stata ampiamente ridistribuita, insieme a competenze e conoscenze messe al servizio del paese e della collettività, curando il bene comune e consapevoli di dover negoziare in maniera continuativa il nostro ruolo, il nostro essere lì.

Montagne in Movimento è un progetto nato in Abruzzo nel 2019 con l'obiettivo di promuovere l'antropologia applicata e pubblica come strumenti fondamentali nell'analisi e nel supporto delle amministrazioni e delle comunità di montagna durante i processi di transizione ecologica. Il focus principale si concentra sulle dinamiche bottom-up che hanno caratterizzato le comunità montane da secoli, servendo da esempio di economie sostenibili e cittadinanza attiva. Attraverso metodologie come l'etnografia collaborativa e di gruppo e approcci multiscalarari, Montagne in Movimento vuole coinvolgere le reti pubbliche e private nei territori italiani che stanno affrontando il fenomeno dello spopolamento. Il nostro obiettivo è comprendere la complessità di questi territori, individuare i bisogni locali e facilitare la creazione di reti di risorse e opportunità per il futuro. L'integrazione e il servizio alle piccole comunità in termini di mediazione, animazione e facilitazione sono essenziali per indirizzare trasformazioni socioeconomiche radicali e stimolare la crescita di nuove abitazioni, rituali ed economie.

Tecnicamente, il fenomeno dello spopolamento si discosta dal semplice decremento demografico, poiché non si limita a fornire dati freddi basati su natalità, mortalità e migrazioni, ma si concentra sul lato qualitativo dell'argomento. Lo spopolamento mette in luce la mancanza di trasmissione di conoscenze e saperi tra le generazioni e crea spazi che richiedono nuove azioni e riflessioni culturali. In questa prospettiva agisce, attraverso attività di campo dichiaratamente trasformative e destabilizzanti, un gruppo multidisciplinare con un ruolo terzo, volto a inserirsi attraverso metodi di ingaggio e in collaborazione con l'amministrazione comunale nella realtà sociale del paese.

Il tentativo, che segue un codice etico e riflessioni approfondite collettive in loco, prova a connettere un paese di montagna appenninico con biografie che hanno le intenzioni e le progettualità per trasferirsi nello stesso. L'antropologia, attraverso il suo approccio pubblico, scientifico e analitico, può svolgere un ruolo chiave nel favorire connessioni tra desideri e bisogni della società, alimentando nuovi immaginari posi-

tivi. Ripristinare la fiducia nel futuro è essenziale per avviare un percorso di autodeterminazione, che si presenta come lungo e impegnativo. In tal modo è possibile contrastare una diffusa cultura fatalista e rassegnata, aprendo la strada a cambiamenti sociali e culturali significativi. La proposta è economica e riguarda la condivisione della consapevolezza del vivere in un paese di montagna, l'inversione dello sguardo rivela che il suo valore intrinseco e simbolico risiede nelle cime delle montagne, spingendo ad alzare lo sguardo verso le altezze anziché dirigere lo sguardo in basso verso le valli e il mare, le fabbriche o i porti.

Tale prospettiva comporta una profonda riflessione sulle opportunità e le potenzialità che le nostre montagne offrono al di là delle concezioni economiche tradizionali e malgrado il processo di marginalizzazione attuato fin dal miracolo economico italiano. I paesi sono stati resi oggetti commerciali e passivi, immobili e «borghificati», frutto di specifiche modalità di percepire e organizzare lo spazio sociale (Forgacs 2015). «Un borgo è un paese che non ce l'ha fatta», scrive Savino Monterisi, scrittore e attivista di Sulmona che è parte attiva dei movimenti culturali e giovanili che stanno cercando di riportare nuovi sguardi e vitalità all'Appennino. L'invito a guardare oltre e a mettere in discussione le visioni consolidate motiva a riconsiderare l'importanza delle montagne come fulcro di sviluppo e innovazione, aprendo nuove possibilità di crescita e prosperità per le comunità montane e non solo. Il palinsesto ideologico di lingue, categorie e codici comportamentali può essere nuovamente trasmesso e alimentato non solo di generazione in generazione, ma anche tra i residenti locali e i nuovi arrivati dalle città e altrove. Questo processo di condivisione contribuisce alla ricombinazione di competenze e aspirazioni che possono generare creatività culturale (Favole 2010) e forme di resistenza ai divari civili territoriali. I conflitti che emergono si configurano come indicatori positivi del reale processo di trasformazione, in loro assenza i processi sarebbero solo narrazioni e creazioni in vitro.

L'interazione, la coesistenza e perfino lo scontro tra modelli culturali differenti possono portare a nuove consapevolezze economiche e relazionali, consentendo la riconquista della centralità perduta e il ripristino delle relazioni ambientali all'interno delle relazioni sociali; un processo sfidante, difficile da realizzare nei contesti metropolitani. «Fare insieme» qualcosa, come camminare, giocare a carte, prendersi cura del verde e del paese, cantare e partecipare a eventi, può promuovere dinamiche che favoriscono un ambiente inclusivo e sicuro. Questo permette alle persone di esplorare appieno se stesse, mettendo in discussione le proprie convinzioni e superando i propri limiti. Collaborare implica che ogni individuo

ha la possibilità di esprimere appieno le proprie capacità, mentre contemporaneamente si spinge oltre i propri confini. Queste attività, insieme alla creazione di immaginari e aspirazioni condivisi, permettono di raccontarsi e organizzare processi sociali di autodeterminazione, aggredire le cause dello spopolamento, innestare nuove comunità e nuovi rituali ed economie al servizio dell'uomo e del territorio.

3. Ritornanti al futuro.

Dopo alcuni mesi dall'avvio delle attività da parte del nostro gruppo di ricerca, con l'amministrazione comunale abbiamo presentato «Ritornanti al futuro», un percorso partecipativo che si è sviluppato nel corso di quattro mesi, con la realizzazione di numerose iniziative collettive. Il programma è stato attuato in stretta sinergia tra l'amministrazione comunale, Montagne in Movimento, il Politecnico di Torino e l'impresa Suncity. Queste azioni si sono concentrate su stimoli culturali che connettevano il passato, il presente e il futuro del luogo, coinvolgendo attivamente i circa duecentocinquanta abitanti del paese e i loro parenti o conoscenti, emigrati in altri continenti, Stati e città. Le azioni perturbanti, condotte con l'approccio e i metodi dell'antropologia pubblica e applicata e un largo utilizzo di dispositivi rituali, hanno ottenuto un sorprendente successo.

Sono emerse sensazioni di speranza, ancorate a uno «spazio del possibile» (Appadurai 2014) da costruire con protagonismo. Questo cambiamento ha prodotto un impatto rilevante, riportando in vita antiche tradizioni come la sagra dell'Entremè, piatto tipico di Gagliano, e altre celebrazioni popolari e religiose che hanno ricominciato a scandire il tempo e le stagioni, sostenute ora da nuove energie. Il paese è divenuto meta di tanti abitanti temporanei, stanziali e di flussi costanti di curiosi e professionisti e ciò ha dato vita all'ideazione del progetto Neo, acronimo di Nuove esperienze ospitali, avviato a Gagliano Aterno nel 2022. Tale iniziativa, pensata per agevolare il neo-popolamento, si presenta come scuola immersiva in grado di favorire l'attivazione di comunità e la transizione ecologica. Il progetto si propone di offrire alloggi e inserimento socio-lavorativo per un periodo di sei mesi a coloro che sono interessati a un trasferimento nelle regioni montane, con la particolarità di studiare e attuare processi mirati a favorire la diffusione delle Comunità energetiche rinnovabili. Dopo due anni di fase sperimentale, nel 2024 l'iniziativa si è estesa ad altri otto comuni della Valle Subequana, accogliendo e formando dieci individui l'anno. Questo ap-

proccio consente di facilitare e guidare le «migrazioni eretiche», le quali seguono percorsi inversi rispetto ai flussi migratori che hanno caratterizzato gran parte delle regioni montane italiane nel secolo scorso. Attraverso azioni mirate volte a favorire il protagonismo delle comunità locali, come la selezione dei partecipanti che avviene tramite votazioni popolari condotte dagli stessi abitanti locali, l'incontro tra modelli culturali differenti e l'inaspettata attrattività del paese, hanno in parte cambiato le regole del gioco.

Le trasformazioni avvenute a Gagliano Aterno sono state il risultato di una complessa interazione di fattori. Il contesto culturale preesistente nel paese, con il suo ricco tessuto associativo e la presenza in passato di una scuola estiva per studenti universitari statunitensi, ha svolto un ruolo chiave in ottica di apertura culturale. Gli incontri con realtà imprenditoriali e universitarie, uniti a interessi biografici che hanno spinto a investire tempo, competenze e risorse esterne, hanno contribuito a favorire queste trasformazioni. La fase storico-demografica ha giocato un ruolo significativo, con alcune teorie che suggeriscono che i centri in grave crisi demografica, vicini allo stadio terminale, possano reagire positivamente attraverso il fenomeno del mutualismo, analogo a quello presente in biologia. Negli ultimi anni, inoltre, si è assistito a un «colpo di coda» favorevole alle aree interne, grazie all'incremento dell'attenzione nei confronti di queste zone. La Snai ha portato a una significativa produzione scientifica e culturale (De Rossi 2018), mentre l'impatto del lockdown durante la pandemia da Covid-19 ha accentuato le dicotomie tra uomo e natura e il riscaldamento climatico ha spinto economie e comunità alla ricerca di territori con climi più miti e abbondanza d'acqua. Le guerre, infine, alimentano difficoltà culturali nell'orientarsi nello spazio sociale e, soprattutto per i giovani, nella possibilità di immaginare futuri possibili. Il cambiamento di atteggiamento e di rapporto di fiducia con il futuro dei residenti locali ha aperto la strada alla creazione di nuove possibilità e ha permesso di assumere prospettive diverse per influenzare il territorio e accogliere aspiranti paesani. Superare la bolla culturale e socioeconomica dell'isolazionismo e del fatalismo ha permesso un approccio proattivo, che consente di guidare attivamente le trasformazioni anziché subirle passivamente, soprattutto attraverso l'interazione con un mondo esterno che è alla ricerca di senso, che manifesta interesse per la natura, la montagna, la socialità e forme di abitare alternative.

In questo modo, le comunità si trovano a essere parte integrante del processo di cambiamento e i piccoli paesi afflitti dallo spopolamento possono diventare attrattivi non solo per le loro bellezze architettoni-

che e naturalistiche, ma anche per via dei processi culturali, giuridici e tecnici che possono innescare attraverso forme di autogoverno, in grado di inserirsi nelle grandi e rapide rivoluzioni energetiche ed ecologiche che stiamo vivendo.

4. *Un nuovo attraente strumento.*

Le Comunità energetiche rinnovabili sono state introdotte con la direttiva europea 2001-2018 (Red II), recepita in Italia con il d.lgs. 199/2021, e rappresentano una svolta potenzialmente importante. Questo nuovo strumento è nato per stimolare la produzione di energia da fonti rinnovabili localmente, cioè in prossimità dei consumi, e in questo modo permette di ridurre sprechi nel sistema di distribuzione e trasporto. D'altro canto, si tratta di un'innovazione sistemica sul piano sociale, culturale e politico; viene sancita la possibilità di passare da un sistema energetico centralizzato a uno decentralizzato, garantendo potere alle comunità locali e aprendo a forme di democrazia e gestione del territorio inedite. Tramite il meccanismo degli incentivi statali, interessi e bisogni individuali possono trovare spazio di risoluzione attraverso cooperazione e trasformazioni comportamentali, all'interno di un'operazione per cui si diventa, in quanto collettività, proprietari dell'energia prodotta mediante la costituzione di un soggetto giuridico, al cui interno possono prendere parte cittadini e amministrazioni pubbliche, aziende, enti religiosi e associazioni del terzo settore.

Considerati gli aspetti tecnici, soprattutto quelli giuridici, tecnologici e ingegneristici, è fondamentale analizzare il fenomeno da una prospettiva socioculturale. Ne emerge che i piccoli paesi di montagna rappresentano interessanti contesti sperimentali per la loro scala demografica, dove uno sguardo policentrico può restituire inediti campi in cui, citando Benasayag (Aubenais e Benasayag 2004), resistere è creare. È affascinante cogliere le opportunità che potrebbero consentire di «solleticare» una nuova cultura dell'energia e non disprezzare l'illusione di trasformare il paradigma lineare e centralistico della produzione e distribuzione di energia in uno circolare e decentralizzato. È usuale che l'interesse della maggior parte delle persone nel partecipare e informarsi riguardo alla creazione di Cer sia motivato principalmente da ragioni economiche e individuali, specialmente in concomitanza di periodi in cui aumentano le tariffe energetiche. La partecipazione è aperta, possono esserci consumatori e produttori locali di energia e vi sono vantaggi anche per coloro che non contribuiscono agli investimenti iniziali. La partecipazione alle Cer,

in tal modo, rappresenta un modo innovativo di coinvolgere i cittadini nel settore dell'energia rinnovabile e dello sviluppo locale, promuovendo la consapevolezza dei benefici derivanti dalla collaborazione collettiva. Per garantirne il successo e la sostenibilità, tutti i membri, sia persone fisiche che giuridiche, si impegnano attivamente ad adottare comportamenti responsabili e cooperativi. Questo implica la regolazione dei consumi durante le ore diurne e il bilanciamento tra produzione e consumo, in particolare se si opta per l'uso del fotovoltaico, data la sua diffusione per l'accessibilità dei costi e la semplicità di realizzazione rispetto ad altre fonti energetiche. La gestione condivisa delle risorse comuni promuove legami sociali attorno a valori che derivano dalla natura, facilitando un'interazione diretta tra i partecipanti. Questa forma di democrazia, auspicabilmente diretta, deve considerare un approccio integrato all'uso delle fonti energetiche rinnovabili per ottimizzare il bilanciamento tra produzione e consumo. È fondamentale garantire una comunicazione chiara tra tutti gli attori coinvolti, incoraggiando momenti ricreativi e attività collettive. Al centro di questo processo deve rimanere la comunità, il cui benessere è cruciale per una gestione consapevole ed efficace delle risorse energetiche ed economiche.

Queste iniziative potrebbero fungere anche da stimolo per nuove opportunità di lavoro condiviso e per prospettive innovative sul territorio, dove il bene comune possa essere valorizzato tramite sinergie energetiche e sociali. La connessione tra i partecipanti, le istituzioni locali e gli esperti del settore può favorire la creazione di una rete solida e sostenibile e promuovere non solo l'efficienza energetica, ma anche la coesione sociale e lo sviluppo locale. La spinta delle Cer a considerare benefici a lungo termine può portare a una maggiore sensibilizzazione ambientale e a una visione più integrata della gestione delle risorse energetiche e di un futuro più sostenibile e stabile per le comunità coinvolte. È certo cruciale promuovere lo sviluppo di competenze endogene nei vari territori, affinché non sia esclusivamente il capitale esterno a fornire i servizi per le Cer, perpetuando così un sistema centralizzato. L'essenza della questione risiede nella necessità di un approccio strategico e collaborativo con la popolazione locale, che deve essere coinvolta attivamente e formata in modo adeguato. In questo contesto, la pazienza si rivela un elemento imprescindibile, poiché i benefici e le ricadute tangibili di questo nuovo strumento richiedono un tempo significativo, stimato in un arco di cinque o dieci anni, a seconda dei contesti, degli investitori, della capacità di adattamento e dei modelli adottati.

5. *Energia, un problema culturale.*

L'energia è un concetto complesso, opaco, legato a dinamiche di potere e non sempre di facile comprensione. Sebbene sia elemento fondamentale e primario per molti aspetti della nostra vita, come il cibo, l'acqua e l'aria, spesso risulta difficile da afferrare. La parola «bolletta» emerge come il termine più diffuso e condiviso quando si parla di elettricità, una risorsa che giunge nelle nostre case e nei luoghi pubblici quasi come per magia. Spesso ci dimentichiamo di quanto lavoro sia presente nei beni e servizi che consumiamo.

In fisica il lavoro è definito come l'uso di una forza per spostare qualcosa, il prodotto di una forza per una distanza. Questo richiede energia, che fornisce la potenza necessaria per il movimento. Nel corso dei secoli l'umanità ha utilizzato varie forme di energia, da quella muscolare all'energia del vento, dei fiumi e delle biomasse. Con l'avanzare delle tecnologie siamo riusciti a trasformare e a controllare l'energia in modo più efficiente. L'uso di carbone, petrolio e gas ha aumentato enormemente la capacità di produzione e l'energia elettrica si è rivelata un formidabile mezzo di trasmissione a distanza dell'energia prodotta. I sistemi di produzione e distribuzione dell'energia elettrica sono stati in genere molto centralizzati e poco rispettosi dell'ambiente.

Le Cer aiutano a entrare in contatto con l'energia, democratizzando i canali di relazione con l'ambiente, aprendo processi di incorporazione e produzione culturale nei confronti, ad esempio, degli usi dell'energia solare. Questo innovativo strumento rappresenta un importante passo avanti per le amministrazioni comunali, poiché consente loro di integrare le attività legate al piano regolatore con una pianificazione energetica senza precedenti. La possibilità di mappare il fabbisogno energetico di un territorio comunale e di identificare le aree adatte per soluzioni impiantistiche offre nuove prospettive e consapevolezze che possono risultare sorprendenti per molti.

La creazione di immaginari può essere uno strumento potente per promuovere la comprensione e l'adozione di nuovi modelli di energia sostenibile. Immaginare un futuro in cui l'energia prodotta localmente rimane nel territorio e viene utilizzata per migliorare la vita quotidiana dei cittadini può aiutare a rendere più tangibile il concetto di transizione energetica. Questo processo spinge a considerare nuove possibilità, come l'utilizzo diffuso di tecnologie elettriche per il riscaldamento, il trasporto e altri consumi, e a immaginare modalità innovative di ridistribuzione dei benefici economici derivanti da queste iniziative, come la creazione di servizi culturali e sanitari accessibili a tutti.

Per stimare il costo energetico di un territorio comunale attraverso le bollette pubbliche e private e quelli di rifornimento per la mobilità è necessario valutare tutti i consumi energetici e i relativi costi. Questi possono essere confrontati con uno scenario in cui la produzione energetica si sposta almeno parzialmente a livello locale, incoraggiando la consapevolezza e la fiducia nel partecipare a una sfida collettiva che disegna nuove frontiere. Le energie rinnovabili, che devono il loro nome alla capacità di rigenerarsi, possono contribuire a ridurre la dipendenza da fonti energetiche non sostenibili e a favorire la transizione verso un'economia più «umana», con benefici sia in termini di costo energetico che di impatto ambientale.

È innegabile che i piccoli comuni si trovino ad affrontare enormi sfide nel partecipare a bandi e progetti a causa delle limitate risorse professionali ed economiche a loro disposizione, soprattutto se confrontati con i grandi centri urbani. Pensare ad attività straordinarie è spesso proibitivo. Tuttavia, incoraggiare e sostenere la formazione di Cer in questi contesti permette di adottare nuovi modelli ecologici che possono avere un impatto culturale anche di ordine ontologico, abbracciando un sistema energetico differente, decentralizzato, policentrico e accessibile a tutti.

6. Conclusioni: avere voce in capitolo.

In quasi quattro anni di attività di Montagne in Movimento, il comune di Gagliano Aterno ha registrato un leggero aumento della popolazione con l'arrivo di quindici nuovi residenti provenienti da altre regioni d'Italia, insieme alla nascita di cinque nuove attività commerciali. La presenza di Radio Antiche Rue, la radio di comunità del paese, gioca un ruolo fondamentale nel promuovere la connessione tra i cittadini residenti e coloro che si sono trasferiti altrove, incentivando lo scambio culturale e la socialità. Nonostante possano sorgere conflitti e ostacoli, principalmente dovuti alla resistenza al cambiamento tipica di contesti simili, è evidente la vivacità della vita politica e la partecipazione attiva delle comunità.

La terzietà e le competenze delle scienze sociali, prerogative della figura denominata attivatore di comunità o community manager, svolgono un ruolo cruciale nel tessere e favorire la creazione di relazioni solide e durature, adattandosi alle peculiarità del luogo, promuovendo legami, opportunità e valori condivisi. Purtroppo, tale figura spesso non riceve il giusto riconoscimento lavorativo e professionale come

agente di sviluppo locale, mancando di visibilità nei bandi e di un adeguato riconoscimento giuridico.

A Gagliano Aterno, a conferma di alcuni paradossi tipici delle aree interne, ci sono sfide particolari legate all'accesso alla casa, nonostante circa otto case su dieci risultino non abitate. Trovare soluzioni abitative, specialmente in affitto e comunque a prezzi accessibili, risulta difficile per i giovani che desiderano stabilirsi nella zona. Il valore immobiliare è in costante aumento, sia per l'interesse degli acquirenti alla ricerca di amenità paesaggistica con disponibilità economica elevata, sia perché molte case non sono messe sul mercato, per motivi affettivi, anche se abitate solo pochi giorni l'anno. Inoltre, la parcellizzazione delle proprietà, anch'essa comune problema riscontrabile nei territori che hanno subito flussi migratori importanti, aggrava le difficoltà di organizzazione dell'offerta.

La condivisione di strategie mirate a promuovere messaggi positivi sulla possibilità di riabitare i luoghi e sulla transizione energetica è determinante se si ritiene che l'immaginazione possa precedere la realtà. Spesso, nel dibattito italiano sulla transizione verde, le narrazioni sono particolarmente incentrate sulle conseguenze negative, come la perdita di posti di lavoro, trascurando invece i benefici e le opportunità che essa può offrire. È quindi cruciale contrastare le narrazioni negative, favorire una maggiore consapevolezza e accettazione del cambiamento, sperimentare economie di mercato ibride e policentriche che possano «guadagnare campo» interrogandosi in materia di giustizia sociale e climatica, territorializzando pratiche, saperi ed economie di scala.

Il processo di territorializzazione di attività simili, sempre più interconnesse tra di loro su Alpi, Isole e Appennini, sta dando origine a nuovi ambienti e linguaggi che si sviluppano e consolidano, distinguendosi con una propria identità e riconoscibilità. Questo nuovo movimento culturale e sociale non solo sta ridefinendo concetti di centralità e smontando falsi miti, ma sta anche generando nuovi servizi, reti ed economie. I territori che riescono a far valere la propria voce dimostrano un notevole coraggio nell'affrontare i problemi attraverso l'autodeterminazione e progetti dal basso, consapevoli dell'estrema fragilità e del disagio che potrebbero suscitare tali esperimenti.

Parte terza
Benessere, sviluppo e politiche

VII. Aree interne e servizi di cittadinanza: verso nuovi modelli di welfare territoriale?

di Luisa Corazza

1. *Introduzione.*

Nelle aree interne la crisi del sistema di welfare si riconnette direttamente alla disattenzione delle politiche pubbliche per la perdita di popolazione di queste porzioni di territorio. Le origini di questa deriva sono da rintracciare nel processo di inurbamento che è stato narrato dalla letteratura e dal cinema prima ancora di tradursi nei grandi progetti di investimento pubblico del secondo dopoguerra. L'abbandono dei paesi è sembrato a tutti il naturale prezzo da pagare all'ammodernamento del paese e con esso l'impoverimento dei servizi alla popolazione residente nelle aree interne.

A questo declino ha fatto da sfondo – e ha offerto benzina – l'approccio al governo della spesa pubblica guidato da criteri di efficienza complessiva che si è incentrato su logiche di risparmio (nella prospettiva nazionale) ed è rimasto, quindi, sostanzialmente sordo alla questione dei divari territoriali. Ne sono un esempio le c.d. politiche di razionalizzazione che hanno accompagnato l'austerità degli ultimi decenni, dove si è proceduto, senza troppe preoccupazioni, a tagliare la spesa per i servizi sottodimensionati (attraverso l'accorpamento o la soppressione dei centri di fornitura). Senza alcuna attenzione all'impatto su zone già depopolate, interi territori sono stati così privati di presidi pubblici essenziali: si pensi a scuole, ospedali, uffici giudiziari e finanche sportelli bancari.

Il carattere nazionale della questione è emerso con chiarezza con la Strategia nazionale per le aree interne (Snai) avviata da Fabrizio Barca nel biennio 2012-2014, a cui si deve il ribaltamento dell'approccio allo sviluppo delle aree marginalizzate, perché il tema del divario sociale relativo ai servizi di cittadinanza (*in primis* sanità, scuola e mobilità) è stato ritenuto prioritario rispetto a quello dell'investimento sulle attività economiche. La Strategia ha consentito pertanto di avviare un processo di riconoscimento delle aree interne e delle loro specificità (grazie an-

che all'identificazione dal basso delle esigenze dei territori con il metodo *place-based*) che ha finalmente imposto alla nostra attenzione la questione delle aree interne (De Rossi 2018).

Il tema del depauperamento dei servizi alla popolazione nelle aree interne finalmente ha conquistato un suo spazio nel dibattito pubblico, anche alla luce del declino demografico che interessa le nostre zone marginali in maniera prioritaria (Corazza e Di Pace 2017, p. 81). Tuttavia, manca ancora la piena consapevolezza della natura emergenziale del processo di spopolamento di molte aree interne, dove la perdita di popolazione, in caduta libera, rischia di lasciare in stato di vero e proprio abbandono più della metà del suolo nazionale. Si è assistito in questi anni ad alcune sperimentazioni virtuose, come puntare sulle politiche migratorie o investire sull'organizzazione del lavoro da remoto reso possibile dalle nuove tecnologie, le quali però non hanno finora invertito la rotta (Mirabile e Militello 2022). La questione, purtroppo, non è più rinviabile e non solo per le aree interne, ma per concepire un equilibrio sostenibile tra dinamiche della popolazione, cura del territorio, valorizzazione delle risorse ambientali e, non ultimo, conservazione dell'identità del nostro paese, che proprio nelle aree interne custodisce alcune delle sue radici più profonde¹.

2. Coesione territoriale, politiche pubbliche e centralità del welfare.

Che la coesione territoriale rappresenti un tema cruciale per il paese è questione antica, riconducibile alla nostra storia nazionale. La recente crisi pandemica ha poi ulteriormente confermato questa centralità, individuando nella coesione tra i territori una delle chiavi da cui dipende il rilancio del paese. Non è un caso che il Piano nazionale di ripresa e resilienza (Pnrr) abbia proposto la coesione come tema trasversale.

D'altra parte, le politiche pubbliche progettate nel corso della nostra storia democratica avevano assunto, almeno a partire dall'entrata in vigore della Costituzione, la centralità della questione, innescando un processo di avvicinamento tra i territori e investendo specificamente nello sviluppo delle aree più depresse del paese.

¹ Si veda Benassi, Tomassini e Lallo 2024 per una lettura recente delle dinamiche di regressione di popolazione e servizi nelle aree interne italiane in una prospettiva di demografia spaziale.

A partire dagli anni novanta, tuttavia, questo processo di avvicinamento si è interrotto, e i divari tra i diversi territori sono aumentati (Viesti 2021). Gli esempi sono diversi e vanno dai risultati dei test Invalsi che misurano lo stato di salute del nostro sistema scolastico, i quali mostrano un pesante svantaggio a danno degli studenti del Sud, alla gestione dell'emergenza pandemica, che ha mostrato come il funzionamento del Servizio sanitario nazionale nelle diverse aree del paese sia lo specchio di drammatiche differenze nella tutela – sul piano sia individuale che collettivo – della salute pubblica.

La coesione territoriale si lega però in modo inscindibile al tema della coesione sociale e, in ultimo, ai diritti di cittadinanza. I divari tra i territori incidono direttamente sui diritti di cittadinanza, impedendone l'accesso e limitando le potenzialità esistenziali delle persone: l'accesso ad alcuni tipi di servizi è infatti un requisito essenziale dell'essere cittadini.

L'istruzione e la salute sono i due esempi più lampanti di questo gap, ma il tema può essere esteso anche ad altri fattori che incidono fortemente sul benessere, come l'inclusione nel mercato del lavoro (con particolare riferimento alle donne), la mobilità sul territorio, le condizioni abitative, il rapporto del cittadino con la pubblica amministrazione, l'accesso alle infrastrutture digitali, l'offerta culturale ecc.

Negli ultimi decenni il concetto di divario territoriale ha assunto una dimensione multiforme, in cui allo schema tradizionale che fotografa la differenza tra Nord e Sud del paese si aggiungono altre disuguaglianze, quella tra aree urbane e aree rurali, tra poli serviti e aree interne, tra centri e periferie delle città. Ogni divario si caratterizza per problematiche diverse, che tuttavia condividono la stessa struttura di fondo: la disuguaglianza. Così il tema dei divari territoriali è, essenzialmente, un tema che attiene all'eguaglianza sostanziale.

Le politiche pubbliche hanno inciso in modo significativo sui divari territoriali: esse non sono mai neutre ma si esprimono in strategie che, anche quando non derivino da scelte esplicite o deliberate, appaiono obbedire a obiettivi diversi dalla riduzione dei divari.

A ciò si aggiunga che l'impatto delle politiche pubbliche sulle diverse aree del paese non trae origine solo da politiche territoriali in senso stretto, ma deriva, come effetto indiretto, anche da quelle di carattere generale, che possono incidere in modo significativo sulle dinamiche di coesione territoriale. Un esempio è dato dalle scelte fatte in questi anni in tema di istruzione, che hanno mostrato come scuola e università

possano incidere significativamente anche sull'assetto demografico (si veda ad esempio, con riferimento all'università, Viesti 2016).

Ne deriva che da politiche sbagliate può generarsi un meccanismo a spirale, in cui effetti nefasti sulla dinamica dei territori si amplificano nel tempo, diventando un volano difficilissimo da disinnescare. È proprio ciò che è accaduto a molte aree interne nel corso del Novecento, quando il processo di industrializzazione (e di conseguente urbanizzazione) della popolazione ha condotto all'impoverimento – sotto tutti i punti di vista: demografico, economico e dei servizi – di territori un tempo al centro della vita del paese, innescando un processo che ora si fa molta fatica a invertire. In realtà, nemmeno le politiche territoriali attivate all'indomani della Costituzione hanno dedicato la dovuta attenzione al tema dello spopolamento delle aree interne, concentrandosi sul classico divario Nord/Sud. L'abbandono delle aree interne è stato vissuto, anche nell'immaginario collettivo del paese, come una conseguenza inevitabile della modernità, di cui industrializzazione e urbanizzazione rappresentavano ingredienti essenziali.

Si coglie qui, a mio avviso, il grande merito della Strategia nazionale delle aree interne: aver dato voce unitaria a un problema, per elevare il dramma dell'abbandono progressivo di un terzo del suolo nazionale al di sopra delle singole questioni di campanile. Le aree interne, dal Piemonte al Sud del Salento, passando per la spina dorsale dell'Appennino centrale, sono, grazie alla Snai, una questione nazionale, che pone prima di tutto un problema di eguaglianza, dato che ciò che le qualifica è la distanza dai luoghi di erogazione dei servizi essenziali di cittadinanza.

La Snai ha avuto un ruolo decisivo nell'affrontare il problema del declino delle aree interne, perché ha preso in considerazione sia lo sviluppo economico che quello dei servizi, al fine di mettere in evidenza come questi due lati della stessa medaglia siano tra loro inscindibili. Come nella prospettiva di coesione qui adottata, il divario «civile» è ritenuto coesistente alla comprensione del divario economico (Cersosimo e Nisticò 2013, p. 265). Lo svantaggio delle aree interne può essere quindi letto chiaramente attraverso la lente della disparità nell'erogazione dei servizi essenziali, che costituisce, a sua volta, uno dei fattori determinanti dello spopolamento. È chiaro che, in quest'ottica, la salute del sistema di welfare pervade l'intera questione del rilancio, della salvezza e dello sviluppo delle aree interne.

3. Le potenzialità del Pnrr per la riconfigurazione del welfare delle aree interne.

Se questo è lo scenario, l'opportunità offerta dal Next Generation Eu diventa cruciale, perché può incidere in modo profondo sulla ristrutturazione dei sistemi di welfare delle aree interne, innescando un meccanismo potenzialmente virtuoso. Non è un caso che il Pnrr identifichi nella coesione territoriale una delle assi trasversali di questo irripetibile piano di ripresa (riprendendo, tra l'altro, l'orientamento europeo di attenzione per le aree marginali).

I risultati intermedi del piano, uniti a quelli della seconda fase della programmazione Snai (relativa agli anni 2021-2027, che segue il primo periodo 2014-2020), segnalano alcuni dati positivi – si pensi, ad esempio, all'attivismo dei Comuni annessi di recente alla Strategia – che, uniti ai 300 milioni stanziati dal Fondo complementare Pnrr per la manutenzione straordinaria delle strade delle aree interne, possono infondere un certo ottimismo. Restano però ancora inesprese molte potenzialità dei territori marginali, come dimostra lo scarso accesso alle risorse europee da parte dei Comuni ultra-periferici, dato che del resto non sorprende considerato il metodo del finanziamento, che, procedendo per bandi, richiede massa critica e piena strutturazione tecnica anche solo per presentare una candidatura. Purtroppo, i piccoli Comuni, che caratterizzano gran parte delle aree interne, a maggior ragione dopo la lunga stagione di dimagrimento degli organici, scarseggiano sia dell'una che dell'altra.

Per la verità, la struttura del Piano di ripresa non è pensata per mettere a fuoco le aree interne, che restano nelle pieghe nascoste dell'Italia rugosa, fatta di microluoghi lontani e dimenticati, le cui difficoltà non vengono censite né denunciate perché interessano pochi o nessuno. Trattandosi, inoltre, di luoghi distribuiti da Nord a Sud, da Est a Ovest, nelle Isole, tra le montagne e sulle rive costiere, la loro difesa non trova cittadinanza nelle storiche rivendicazioni identitarie che hanno caratterizzato la questione territoriale italiana.

Già dalla sua prima formulazione, si sono potuti individuare nella struttura del Pnrr e nei metodi a cui è affidata la sua realizzazione una serie di fattori in grado di minarne dalle fondamenta le capacità di successo, con riferimento specifico alle caratteristiche sociali, economiche e culturali delle aree interne, che si aggiungono alle difficoltà gestionali dei piccoli Comuni sopra menzionate. Problemi simili si sono presentati in occasione dell'attuazione della l. 158/2017, in base alla quale è stato di recente avviato il c.d. bando piccoli Comuni, i cui esiti hanno

attratto forti critiche da parte delle comunità locali, di cui si è in gran parte fatta portavoce l'Unione nazionale dei comuni e comunità enti montani (Uncem), proprio per la difficoltà della logica del bando a offrire alle piccole realtà comunali effettive possibilità di trasformazione.

Ma tornando allo schema attuativo del piano di ripresa europeo, è stata criticata, nella realizzazione offerta dall'Italia, la scelta di far confluire in un'unica strategia di ripresa tutti i fondi disponibili (nazionali ed europei), depotenziando in parte gli interventi sulle aree interne, che godevano già, grazie al lavoro impostato con la Strategia nazionale per le aree interne (Snai), di proprie specifiche linee di finanziamento. Inoltre, come è noto, nel Pnrr è prevista una specifica missione dedicata alla coesione sociale e territoriale, all'interno della quale sono rinvenibili anche interventi dedicati alle aree interne. Sono state avviate, ad esempio, linee di finanziamento dedicate al potenziamento infrastrutturale per migliorare strade e presidi sociali, nella speranza di creare sistemi, o ecosistemi, che siano in grado di stimolare l'innovazione. Si tratta di interventi che, al momento, hanno attivato soprattutto progetti di rigenerazione urbana nei piccoli centri, ai quali si intreccia il sostegno alle aree colpite dal terremoto, che coincidono in gran parte con aree interne.

Il riferimento alle strade, e in generale alle infrastrutture che sono un punto dolente delle aree interne, consente di allargare il raggio della valutazione del Piano, per cogliere, al di fuori degli interventi specifici di coesione territoriale, alcune linee che producono, in maniera indiretta, un impatto sulle aree interne. È infatti soprattutto in questa visione più allargata che si intravedono le potenzialità per i luoghi marginali: la questione aree interne si compone, nel Pnrr, di diverse poste, molte delle quali si ritrovano tra le pieghe di altre missioni.

Gli interventi concernenti la transizione ecologica, ad esempio, dovrebbero certamente riguardare i territori delle aree interne, alle prese, da decenni, con problemi di dissesto idrogeologico o impegnati nella tutela della biodiversità, in territori in cui lo spopolamento si misura anche in termini di *vulnus* ambientale.

La questione sanitaria, inoltre, ha rappresentato negli anni uno dei fattori storici di divario delle aree interne (tanto che la distanza dai poli sanitari costituisce un indice di perifericità ai fini della Snai), sicché si può certamente affermare che l'attuazione della missione 6 costituirà un banco di prova fondamentale per il miglioramento della vita delle aree interne. Anche senza volere scomodare la telemedicina, che richiede, per poter offrire un servizio efficace, una cultura digitale adeguata nella popolazione di destinazione (le aree interne sono popolate in prevalenza da anziani), gli interventi più promettenti sono quelli che ri-

guardano la riforma dell'assistenza medica di prossimità, dove le case di comunità previste dal d.m. 71/2022 potranno fare effettivamente la differenza per la medicina territoriale delle «terre dell'osso», ridotta allo stremo da anni di politiche sanitarie tese ad accorpare in grandi centri ospedalieri ogni presidio di cura.

Ma venendo più specificamente ai temi del welfare, le criticità emergono soprattutto quanto al metodo di erogazione del finanziamento, che, come è noto, si fonda sulla messa a bando delle diverse attività. Il metodo, mutuato dalla cultura del diritto pubblico, intende rispondere al principio della premialità, in reazione al criterio del c.d. finanziamento «a pioggia». Come già ricordato, tuttavia, il metodo in questione rischia di lasciare a piedi proprio quei territori che più ne avrebbero bisogno, sostanzialmente per mancanza del know-how che è il presupposto necessario per vincere il bando. Ciò è ancor più vero nel contesto delle aree interne, dove le caratteristiche di isolamento e spopolamento sono fonte di una strutturale carenza di capitale umano.

Sul piano istituzionale, poi, il fulcro dell'attivazione è affidato ai Comuni, cui è mancato, come effetto delle note politiche di austerità imposte agli enti territoriali, quel fisiologico ricambio generazionale essenziale per la pubblica amministrazione – come per ogni organizzazione – se l'obiettivo è innovare.

Nei comuni delle aree interne in cui, come si è detto, prevalgono le dimensioni piccole o piccolissime, l'impatto della riduzione del personale e del mancato turnover ha effetti amplificati perché non può essere assorbito da numeri ed energie che comunque circolano nei grandi centri urbani. Né è immaginabile che la soluzione del problema si ritrovi nell'assunzione – a termine – di facilitatori o esperti di politiche territoriali: proprio perché prive di quel tessuto spontaneo che si attiva comunque nei grandi centri, le aree interne hanno bisogno, per rilanciarsi, di contare su una pubblica amministrazione efficiente, preparata e dedicata in modo stabile al proprio sviluppo. L'assenza, tra l'altro, di un vero e proprio settore privato rende le aree interne particolarmente esposte a interventi «predatori» da parte di imprese prive di un effettivo radicamento sul territorio e interessate essenzialmente ai bandi. Il che innesca un meccanismo di carenza sul piano delle capacità progettuali di cui è stato testimone anche il recente bando piccoli Comuni attuativo della l. 158/2017.

In sintesi, nelle aree interne, affidare tutto ai bandi riproduce le condizioni di disegualianza a cui i bandi vorrebbero rimediare (secondo un meccanismo che è comune a tutti i divari territoriali) e innesca una vera e propria inversione tra i fini e i mezzi.

4. Secondo welfare e sistemi territoriali: le opportunità per le aree interne.

In questo scenario, dove il welfare pubblico si contrae e le dinamiche di spopolamento rendono sempre più lontane le prospettive di investimento sui servizi delle aree interne, si aprono prospettive innovative offerte dal sistema del c.d. secondo welfare.

La contrazione del welfare state ha in effetti favorito esperienze in cui soggetti pubblici e privati concorrono con varie modalità nel rispondere ai bisogni di una comunità. In questo quadro, al momento dominato dal welfare aziendale (si pensi alle eccellenze di Luxottica nell'Agordino, che traggono origine da un innovativo contratto collettivo aziendale), si stanno facendo strada modelli più inclini a coinvolgere il territorio nel suo complesso, dalle imprese, agli enti locali, fino alle realtà del terzo settore, in uno schema che ormai da più parti viene definito di «welfare territoriale».

A differenza del welfare aziendale, che richiede per avere successo strutture imprenditoriali solide e di grandi dimensioni, il welfare territoriale sembra particolarmente adatto alle aree interne, che sono per definizione in difficoltà nel fruire delle infrastrutture del welfare pubblico. Il tessuto produttivo di questi territori mostra in effetti una relativa carenza di imprese di medie e grandi dimensioni, le uniche in grado di supportare soluzioni di welfare aziendale in senso proprio. Ciò significa che difficilmente si può immaginare l'impresa come vettore efficace di welfare, senza coinvolgere livelli più ampi di intervento, come quelli che possono scaturire dal coinvolgimento degli enti locali.

Come si è detto, inoltre, il welfare di matrice pubblica negli ultimi decenni ha investito in maniera diseguale sul territorio nazionale e ha riprodotto i divari territoriali che già interessano molti strati dell'economia fondamentale (Collettivo per l'economia fondamentale 2019). Nelle aree interne la dimensione di filiera corta, data dalle «forme di welfare aziendale fortemente aperte al territorio, inclini ad attivare filiere di produzione di valore capaci di mettere a sistema le risorse locali (a partire da quelle del terzo settore) e innescare circoli virtuosi di sviluppo (sociale ed economico) in una prospettiva sostenibile e inclusiva» (quinto Rapporto secondo welfare), può dare i suoi frutti migliori, su cui potrebbero fare leva amministratori locali lungimiranti. In sintesi, il welfare territoriale può rimettere in gioco la dimensione del territorio valorizzando tutti gli attori presenti a livello locale: imprese (concepite peraltro in una prospettiva di rete), soggetti pubblici locali (dagli enti locali alle realtà di servizio pubblico) e terzo settore. È in questa

dimensione allargata, che esce dall'azienda per entrare nel territorio, che si coglie la potenzialità del welfare territoriale.

Tra l'altro, un investimento in questa direzione avrebbe un impatto particolare su alcune fasce della popolazione. Si pensi, ad esempio, alla vita delle donne nelle aree interne, al momento particolarmente colpite dall'insufficienza del sistema di welfare. La carenza di infrastrutture materiali, economiche e sociali che affligge queste zone grava, infatti, sulla popolazione femminile in proporzione maggiore. Se si misurano i due settori di welfare su cui si valuta la perifericità delle aree interne, ovvero scuola e sanità, emergono due dati: quanto alla scuola essa incide direttamente sulla vita delle donne, sia perché la presenza femminile tra gli insegnanti è maggiore (8 docenti su 10 sono donne – dati Mim), sia perché la cura dei figli (ancora in maggior misura a loro carico) subisce gli effetti di scuole lontane, accorpate e con didattica pluriclasse (a tacer poi della carenza strutturale, nelle aree interne, di servizi per la fascia di età 0-6). Quanto invece alla sanità, nella sua forma pura o in quella più ampia dei servizi medico-assistenziali, non è una provocazione sostenere che la carenza di servizi di prossimità – unita al fatto che l'indice di vecchiaia è più alto nelle aree interne – è sostenibile, nell'economia sociale complessiva, solo perché il lavoro di cura grava, di fatto, sulle spalle delle donne (Coppola e Andreoli, *supra*).

Alla carenza di servizi di welfare ha sempre sopperito, in Italia, il c.d. welfare familiare, ovvero quella rete di assistenza informale, prestata da care giver interni alla famiglia, per la maggior parte donne (figlie, madri, sorelle e nuore), che svolgono un lavoro non retribuito. Tra l'altro, la questione non può che peggiorare negli anni visto il tasso di invecchiamento della popolazione e il ritardo del nostro paese nella legislazione sulla non autosufficienza (ne è un esempio l'attuazione per ora del tutto insoddisfacente della c.d. legge anziani, n. 33/2023).

5. Nuovi bisogni e strumenti per un welfare territoriale delle aree interne.

Le opportunità e i bisogni possono derivare anche da scenari nuovi. Si pensi, ad esempio, alla domanda di servizi innescata dai c.d. «nomadi digitali», che abitano i territori rurali grazie alla possibilità di lavorare in smart working (Corazza 2022, p. 431); oppure alle necessità che si pongono in relazione alle forme innovative di turismo, come quelle rivolte alla popolazione anziana, per sua definizione bisognosa di specifica assistenza.

L'attivazione del territorio può costituire pertanto un fattore di innovazione sociale e fungere da argine a meccanismi di spopolamento (si pensi alla non-autosufficienza e, appunto, a tutte le problematiche connesse all'invecchiamento della popolazione), oltre ad ampliare la dimensione della fruizione del servizio al di là della dimensione dell'azienda che, come abbiamo detto, in queste zone soffre spesso di superfici anguste. Si possono quindi concepire nuove direzioni dello sviluppo locale verso obiettivi di sostenibilità.

Le esperienze più significative in tal senso sono date dalla creazione di servizi alla cittadinanza, come la realizzazione di nidi aziendali che consentono di allargare l'utenza di un servizio tipicamente limitato ai fruitori del welfare aziendale. Si registrano esperienze in provincia di Pordenone (Maniago), in Val Seriana, nel Cuneese, nella bassa Romagna, nelle zone delle Marche vittime dell'alluvione (Valle del Misa e del Nevola), in provincia di Viterbo e in molti altri territori.

Altri esempi sono dati dalla costituzione di «pacchetti» di servizi sociali diffusi nell'Alto Milanese dove, attraverso la contrattazione e la collaborazione tra le parti sociali, i dipendenti possono richiedere prestazioni direttamente alle Aziende socio sanitarie territoriali (Asst) che gestiscono i servizi dei Piani di zona. Vi sono poi esperienze che hanno avviato forme di inclusione lavorativa di persone con disabilità o malattie croniche, come quelle attive nel Lazio a partire dal 2020. Infine, il welfare territoriale può prevedere anche la promozione di pratiche sostenibili all'interno della comunità, come l'adozione di piani di gestione dei rifiuti, di implementazione di energie rinnovabili, di promozione della mobilità sostenibile e di conservazione delle risorse naturali, intrecciando in tal modo le tematiche della sostenibilità ambientale con il benessere territoriale e aprendo spazi per la creazione di *green jobs*.

Sarà molto importante, per il successo di queste iniziative, la strumentazione adottata. Tradizionalmente nel secondo welfare si ricorre alla contrattazione collettiva decentrata, di livello territoriale o aziendale, la quale potrebbe in questo caso non bastare, anche perché, se il welfare diventa territoriale, l'attore pubblico è un partner indispensabile.

È essenziale, dunque, uscire dai confini dell'azienda anche con riferimento agli strumenti contrattuali. Diversamente, vi è il rischio che il welfare territoriale riproduca i divari già esistenti nel welfare aziendale, offrendo opportunità reali solo a quei territori che sono già dotati di imprese e amministrazioni efficienti. Un tessuto produttivo più vivace favorisce il radicamento delle reti territoriali e non è un caso che la maggior parte delle esperienze sia concentrata al Centro-nord. Le aree interne diventerebbero, a questo punto, uno specchio delle disegua-

glianze tra territori, mortificando le ragioni alla base della prospettiva del welfare territoriale.

Essenziale sarà allora la capacità di intervento di una progettualità innovativa tramite reti o filiere in grado di garantire una partnership multi-attore. È cruciale, in sintesi, che si arrivi a una coprogettazione e cogestione dei servizi in grado di coinvolgere un mix di risorse e attori diversi, per ancorare i progetti ai reali bisogni del territorio.

Le esperienze di successo sono infatti quelle che hanno visto l'interazione tra *governance* locale (dove i Comuni sembrano certamente i candidati più adatti), parti sociali, imprese del territorio (le quali possono a questo punto partecipare in rete anche a prescindere dalla loro dimensione) e terzo settore (che costituisce il vero potenziale inespresso di questa nuova geografia sociale), per offrire una prospettiva di welfare effettivamente territoriale. Esemplare in questo senso è l'esperienza del «welfare di marca» avviata nella provincia di Ancona, che promuove percorsi di aggregazione dei fornitori locali che entrano in piattaforma, con l'obiettivo di mappare le esigenze dei cittadini del territorio e non solo dei dipendenti.

Le aree interne potrebbero dunque divenire un laboratorio di sperimentazione di nuovi modelli per il welfare del futuro. Secondo una logica che trae proprio dai margini prospettive di cambiamento e letture innovative delle dinamiche sociali (come versione sociale della logica «i margini al centro»), si intravede nelle aree interne la possibilità di concepire nuovi schemi organizzativi e di uscire dalla logica aziendalistica, di cui si coglie ormai la dimensione asfittica, per aprirsi a una logica multi-attore che sia realmente in grado di incidere sul territorio.

VIII. Regimi fondiari e modelli di sviluppo locale rurale nelle aree interne

di Marco Bellandi e Maria Chiara Cecchetti*

1. *Introduzione.*

La carenza di (accesso a) servizi essenziali di cittadinanza, più o meno pronunciata e che definisce le aree interne, potrebbe associarsi a situazioni di bassa densità di servizi per le imprese, con conseguente rafforzamento delle barriere allo sviluppo locale e dei rischi di depressione economica e declino. Tuttavia, occorre considerare che carenze e barriere si presentano difformemente e con intensità diverse in aree differenti, come illustrato in altri capitoli di questo volume. Occorre anche ricordare che alcuni modelli di sviluppo locale si basano sullo sfruttamento appropriato di peculiarità di contesto delle aree interne fra cui, in situazioni favorevoli, un capitale sociale comunitario che in parte compensa la carenza di servizi diretti.

In questo capitolo ci concentriamo in particolare sulle aree interne di tipo rurale, e delimitiamo la grande varietà di situazioni locali entro un'argomentazione ideal-tipica su alcune composizioni coerenti di fattori di leva o di barriera allo sviluppo. Entro tali composizioni intendiamo evidenziare le forme e approfondire i differenti impatti di un fattore centrale in ambito rurale, cioè i regimi fondiari.

Ci riferiamo a quattro situazioni ideal-tipiche, che combinano due stati sulla dimensione dello sviluppo (sviluppo rurale virtuoso oppure depressione) e due sulla dimensione dell'integrazione con aree centrali vicine (bassa oppure alta).

Il capitolo si apre con il richiamo ad alcuni aspetti definitori dei regimi fondiari e del loro rapporto con la terra come fattore di produzione e sviluppo. Proseguiamo con un'illustrazione di situazioni coerenti ai quattro ideal-tipi, evidenziando la presenza in questi di forme diffe-

* Il lavoro è stato realizzato nell'ambito del Centro nazionale di ricerca Agritech (Task 7.4.2), finanziato dal Next Generation Eu, Pnrr, 4.2, Inv. 1.4 – d.d. 1032, 17 giugno 2022, CN00000022.

renti di regime fondiario. Le conclusioni proporranno alcune prospettive di cambiamento e di *policy*.

2. Regimi fondiari, rendite e sviluppo locale.

La terra, quale agente naturale e superficie terrestre, costituisce un'importante risorsa per lo sviluppo delle società in generale. Date le sue peculiarità archetipe, o secondo David Ricardo i suoi «poteri originali e indistruttibili», quali la naturale capacità produttiva e la non riproducibilità, ha attratto, con intensità differenti, l'attenzione degli economisti nel corso del tempo.

Gli economisti classici vi hanno riconosciuto un fattore peculiare nei sistemi economici e vi hanno associato una variabile distributiva specifica, cioè la rendita. Lo sviluppo del pensiero neoclassico ha invece attenuato tali singolarità e con l'aggiunta della variabile temporale nell'analisi economica ha portato a riconoscere come tutti i fattori, anche quelli riproducibili, almeno nel breve periodo, possono avere una parte della remunerazione assimilabile alla rendita.

Alfred Marshall, collocandosi fra approcci classici e neoclassici, pur continuando a considerare la terra come un fattore *sui generis*, pone l'accento anche su quella che in realtà è la forma contemporanea di tale risorsa, ovvero un agente naturale con le proprie peculiarità che incorpora porzioni di capitale dovute al lavoro e all'interazione con lo stesso progresso umano.

In questo senso si colloca anche lo sviluppo della tradizione disciplinare dell'economia agraria, al cui centro vi è il concetto di capitale fondiario. Per Arrigo Serpieri la terra «nel momento in cui cessa di essere attività collettiva, cioè di semplice raccolta di frutti spontanei, non è più terra nuda, è terra che è stata più o meno trasformata e dotata di miglioramenti fondiari, mediante l'esecuzione di opere permanenti, che rappresentano risparmio in essa immobilizzato [...] allora la terra è essa stessa un prodotto [...] e si parla più che genericamente di terra, di capitale fondiario» (Serpieri 1940, pp. 153-4).

Tali trasformazioni non riguardano unicamente il suolo a uso agricolo, in quanto la terra non è solo mezzo di produzione agricola, ma sede della vita umana, dunque interessano tutte le sue finalità.

Il capitale fondiario è fisicamente e legalmente organizzato nella proprietà fondiaria, la quale può essere distinta per la titolarità, in pubblica, privata o comune. L'accesso libero connota l'assenza di proprietà fondiaria o del suo presidio. Le strutture fondiarie locali si contraddi-

stinguono inoltre per un diverso ammontare di proprietà di dimensioni differenti, possedute da un certo numero di persone, che si distribuiscono i diritti sul capitale fondiario. La definizione formale di diritti di proprietà è solitamente considerata un meccanismo propedeutico a favorire ulteriori investimenti sul capitale fondiario stesso e a sostenere la generale crescita economica. I diritti formali di proprietà possono poi essere «spacchettati» con accordi contrattuali, più o meno formalizzati, come per esempio l'istituto dell'affitto (si veda Stefani e Cecchetti, *supra*).

Ricordiamo, ad esempio, due tipi di configurazioni «estreme» di struttura fondiaria locale in contesti rurali, cioè in sistemi locali a bassa densità abitativa e con specializzazioni produttive legate, direttamente o indirettamente, ad attività agroforestali. Il primo tipo è quello delle strutture fondiarie ad alta concentrazione della proprietà e basso «spacchettamento». Si può trattare di situazioni in cui prevale la grande proprietà capitalistica con uso intensivo e standardizzato della risorsa fondiaria. All'estremo opposto vi sono strutture fondiarie ad alta polverizzazione, con un elevato numero di piccole o micro-proprietà divise tra molteplici intestatari e cointestatari, con possibilità di usi fondiari che vanno dalla diversificazione settoriale intorno a una specializzazione agroforestale multifunzionale a situazioni di abbandono. Situazioni meno estreme negli usi del capitale fondiario, a partire dalle prime due, sono permesse dallo spacchettamento, per esempio, con gli affitti o le soluzioni mezzadrili a partire dalla proprietà concentrata; oppure, con accordi formali e informali di riconsolidamento a partire dalla proprietà polverizzata, come con le associazioni fondiarie (si veda Povellato, *supra*).

I «regimi fondiari» di una certa area, per esempio di un sistema locale rurale, sono definiti precisamente dalla combinazione di struttura fondiaria (tipi e distribuzione della proprietà insieme a eventuali spacchettamenti) e uso del capitale fondiario.

Dalla titolarità e dall'uso del capitale fondiario passano redditi derivanti da attività produttive a esso connesse e remunerazioni che hanno natura di rendita fondiaria. Queste, a seconda dei rapporti con altre variabili economiche locali ed extra locali, si generano come rendite differenziali di tipo ricardiano oppure di posizione, monopolistiche e assolute (Serpieri 1940), con effetti diversi sullo sviluppo locale. In situazioni favorevoli, rendite fondiarie almeno transitoriamente positive e crescenti segnalano maggiori opportunità economiche in termini di vantaggi competitivi localizzati per alcuni usi del capitale fondiario, guidando e favorendo investimenti e anche innovazione locale. Vice-

versa, iniziative puramente speculative o di difesa della rendita avranno conseguenze deleterie per lo sviluppo dei luoghi stessi, con deviazione di investimenti e di risorse economiche locali verso la protezione delle posizioni di rendita. Gli impatti negativi si estendono alla sfera sociale e politica quando i *rentier* costituiscono coalizioni di potere locale e agiscono come forze conservatrici rispetto all'implementazione di progetti innovativi che alterano gli equilibri esistenti.

Nelle aree rurali, oltre a costituire uno dei principali mezzi produttivi nei processi agricoli, il capitale fondiario è coinvolto anche in altre attività economiche, tra cui quelle industriali e manifatturiere, turistiche, residenziali e ambientali, ma anche speculative e patrimoniali, come anche illustrato da Iommi (*infra*). A seconda della declinazione locale di tali usi fondiari si hanno differenti implicazioni economiche, sociali e culturali, che consideriamo nella trattazione che segue.

Discutiamo brevemente nei prossimi due paragrafi le quattro situazioni ideal-tipiche di aree interne corrispondenti a sistemi locali rurali, come anticipate nell'Introduzione, esplicitando e sottolineando la presenza e il ruolo di differenti forme di regime fondiario. La tabella 1 offre un quadro sintetico dei quattro ideal-tipi.

3. Sviluppo locale rurale virtuoso.

Bassa integrazione con un'area centrale

Consideriamo dunque un sistema locale rurale e assumiamo che sia caratterizzato da un regime fondiario decentralizzato (nella struttura della proprietà fondiaria) e differenziato (negli usi del capitale fondiario). Ci concentriamo in primo luogo su una situazione di bassa integrazione, ovvero di influenze non significative sulle dinamiche del sistema locale rurale da parte di un'area centrale (ad esempio urbano-industriale ad alto sviluppo) localizzata nelle vicinanze. Tale impatto, se esistente, può essere studiato in via analitica in un secondo momento, come approfondito nel paragrafo successivo.

La decentralizzazione si configura come un caso non estremo di struttura fondiaria polverizzata. Le imprese locali sono relativamente numerose, ma le imprese che si collocano al cuore delle specializzazioni agroforestali dell'area hanno dimensioni fondiarie compatibili con livelli di produttività relativamente elevati. Ciò si collega anche all'altra caratteristica dei regimi fondiari, ovvero il diverso uso a cui il capitale fondiario può essere sottoposto. Rifacendoci ai modelli di sviluppo locale rurale che Basile e Cecchi (2001) associano alla diversificazione

settoriale intorno a una specializzazione agroforestale multifunzionale, assumiamo che una produttività relativamente elevata di una struttura fondiaria decentralizzata, rispetto all'alternativa concentrata e specializzata della grande proprietà capitalista, si associ appunto alla capacità di imprese diverse di sviluppare specializzazioni differenti, anche sfruttando conoscenze contestuali e tacite della comunità locale sulle diverse vocazioni (morfologiche, organolettiche o strutturali) del capitale fondiario di parti differenti del territorio. In questo caso, la struttura fondiaria decentralizzata si associa positivamente con l'utilizzo differenziato del capitale fondiario, dove quest'ultimo si riferisce ai casi in cui le specializzazioni agroforestali del sistema locale rurale sono caratterizzate da multifunzionalità e intorno a esse si sviluppano specializzazioni settoriali differenti.

In una prospettiva di sviluppo, dunque, una serie di imprese condive uno stock di esperienze lavorative e sociali del contesto locale rurale e si impegna nell'utilizzo e nel rafforzamento del relativo capitale fondiario. Filiere locali di produzione e commercializzazione si ramificano dalle vocazioni e tradizioni del capitale fondiario, valorizzando alimenti e bevande locali, beni ambientali e culturali e altre risorse naturali. Lo sviluppo agroforestale può così estendersi all'agroindustria, al turismo del vino ecc.

La diffusione di relazioni fiduciarie e di regole specifiche nei rapporti contrattuali, comuni alle tradizioni rurali (*ibid.*), sostiene tali processi. Si tratta di un capitale sociale che tende a riprodursi se si intreccia appunto con lo sviluppo locale, grazie al comune riferimento al sostrato naturalistico e delle tradizioni e narrative comunitarie. Servizi specializzati per le produzioni locali possono essere sostenuti da meccanismi di mobilitazione comunitaria (Becattini 2015). E anche la carenza di servizi di cittadinanza può essere ridotta da una mobilitazione comunitaria che si estende per esempio ai servizi energetici e di welfare (Spadano, *supra*; Corazza, *supra*). Sono, cioè, casi di perifericità, non di marginalità.

L'innovazione è possibile seguendo ritmi, risorse e norme locali, ma le azioni imprenditoriali *disruptive* tendono normalmente a essere scoraggiate (Barbera e De Rossi 2021). L'innovazione cumulativa, pur non *disruptive*, è un requisito per l'incremento graduale della produttività in questo modello di sviluppo. Essa consente l'estensione della differenziazione sia nel senso di nuove varietà e migliori qualità entro le specializzazioni agroforestali prevalenti, sia nel senso appunto di diramazioni settoriali collegate, sia come gradi di divisione del lavoro verticale con imprese specializzate in fasi commerciali, di servizi di beni

strumentali, di certificazione di marchi di origine e di qualità, di ospitalità e di iniziative culturali ecc.

La riproducibilità del percorso di sviluppo può essere pure garantita da pratiche sociali che permettono un riadattamento delle strutture locali, in particolare del regime fondiario. Il grado diffuso di coinvolgimento sociale nella proprietà fondiaria e nelle interconnesse attività economiche favorisce un impiego del risparmio locale in nuove iniziative imprenditoriali, propedeutiche sia alla mobilità e al ricambio generazionale nell'organizzazione produttiva, sia ad apportare eventuali innovazioni in una produzione che mantiene salde specificità locali (Basilè e Cecchi 2001).

Quest'ultimo è un nodo fondamentale. In un'ottica di riproducibilità locale di lungo periodo, parte del reddito estratto attraverso la proprietà fondiaria deve costituire oggetto di specifici investimenti produttivi locali. La riduzione o la distorsione di tali investimenti da parte di alcuni proprietari fondiari, intenti ad avvantaggiarsi di possibili posizioni di rendita createsi a livello locale, mette a rischio la riproducibilità, con esiti quali l'abbandono della conduzione diretta dell'attività o l'ingresso di attori esterni al contesto socioculturale locale, dotati di elevate disponibilità finanziarie, ma «distanti» dalle dinamiche del contesto, con possibili strategie di monopolizzazione o di riconversione a usi fondiari turistici e patrimoniali di tipo estrattivo (cioè con pochi benefici locali).

In questa circostanza, l'intervento della *governance* territoriale sarebbe essenziale per riallineare gli interessi individuali e collettivi sul capitale fondiario in progetti di sviluppo locale. Tuttavia, una *governance* costruttiva e progressiva si può scontrare con dinamiche di «cattura» dei rappresentanti del potere politico locale da parte dei maggiori proprietari terrieri che si coalizzano con altre élites locali per preservare le posizioni di rendita. Si tratta di dinamiche di conflitto ben note nella letteratura sulle aree interne (Barca e Carrosio 2020).

Alta integrazione con un'area centrale

Consideriamo ora il caso di alta integrazione dell'area interna rurale a regime fondiario decentralizzato e differenziato, come definita sopra, con un'area centrale limitrofa, che sia corrispondente per esempio a un sistema socioeconomico di tipo urbano o manifatturiero.

In una prospettiva di relazioni reciprocamente vantaggiose, il sistema rurale fornisce all'area centrale prodotti alimentari che hanno anche qualità enogastronomiche (ad esempio olio e vino) legate a tradizioni

locali di area vasta, ma anche beni e servizi a carattere turistico-culturale, sociale, ecosistemico (si veda Pettenella, *supra*) ed energetico. Per altro verso, l'area interna rurale può fruire del rafforzamento dei canali di contatto con l'area centrale, promosso dalla domanda di beni e servizi di quest'ultima, per migliorare l'accesso ad alcuni servizi di cittadinanza, di opportunità lavorative e di servizi ad alta intensità di conoscenza propri di aree a elevata specializzazione urbana e manifatturiera (Barbera e De Rossi 2021).

Non si escludono rapporti gerarchizzanti, su cui torneremo nel prossimo paragrafo, in cui i contesti rurali sono satelliti nell'orbita dei centri urbani e manifatturieri principali e in cui le dinamiche rimarcate sopra assumono connotati di dipendenza e sfruttamento a sfavore delle aree interne rurali. Tuttavia, aree con una identità locale basata su un proprio modello di sviluppo hanno la possibilità di mantenere relazioni dialettiche con le aree forti (Becattini 2015), specie se vi è il supporto di iniziative di *governance* costruttiva e aperta. Tali iniziative passano anche dalla valorizzazione dei regimi fondiari per mantenere e rafforzare la produzione di servizi economici e ambientali che, a loro volta, favoriscono filiere e mercati locali a più ampia scala territoriale. Si consideri per esempio la possibilità di patti tra città e aree interne volti a servizi ecosistemici. Il supporto a pratiche sistemiche, sostenibili e complementari tra diverse proprietà fondiarie a uso forestale permette, oltre a una preservazione del capitale naturale, la produzione di servizi ambientali, quali crediti di carbonio, e materie prime locali, quali legname, che, accompagnate da specifici progetti di sviluppo locale, possono dar luogo a filiere corte del legno e a scambi di crediti ambientali tra aziende agricole rurali e realtà manifatturiere e urbane locali. La definizione di tali sinergie sostiene la realizzazione di modelli multipolari solidali intorno alle coscienze dei luoghi (*ibid.*), come nella prospettiva «metromontana» (Barbera e De Rossi 2021).

4. Aree interne in depressione.

Bassa integrazione con un'area centrale

Alcune aree interne rurali, soprattutto più remote e marginali, sono caratterizzate da condizioni socioeconomiche fragili in cui non è possibile rintracciare motori propri di sviluppo locale (Basile e Cecchi 2001). Nel contesto rurale questa fattispecie può declinarsi sia in aree che sono sede di attività agricole di dimensioni fisiche ed economiche

ridotte con organizzazioni produttive poco strutturate (Povellato, *supra*), ma anche in aree a elevata concentrazione della proprietà fondiaria e di imprenditoria debole, come storicamente nel latifondo. Ci focalizziamo qui sul primo tipo, dunque una situazione che può riflettere più direttamente una struttura fondiaria ad alta polverizzazione a cui si è accennato nel paragrafo 2. Ciò non esclude la presenza di proprietà di maggiori dimensioni, connesse per esempio a gestioni pubbliche per la conservazione e valorizzazione di località a elevato valore ambientale, che costituiscono aree protette o parchi naturali.

La struttura fondiaria, interconnessa anche con alcune rigidità agroecologiche locali, solitamente accentuate in aree rurali più remote, per esempio legate a una morfologia montana e a situazioni climatiche più rigide, può spingere le attività agricole locali a un utilizzo disperso del capitale fondiario. Dispersione e ridotte dimensioni fondiarie si riflettono nell'organizzazione produttiva e rendono difficile la divisione del lavoro e la specializzazione agricola e di servizi complementari. Risultano livelli ridotti di produttività e redditività delle produzioni locali che, connesse con il persistere delle rigidità fondiarie, portano a una riduzione nei valori fondiari locali (Barbera e De Rossi 2021; Povellato, *supra*).

Questi sono ambienti di depressione economica e socioculturale, ovvero, nelle parole di Alberto Bertolino, «nuclei di popolazioni che hanno in sé i semi dello sviluppo, anche economico, che per qualche ragione interna o esterna non riescono a germogliare» (Becattini 2015).

Nel lungo periodo questo può portare a fenomeni di abbandono fondiario ed emigrazione della popolazione locale. L'abbandono a sua volta determina danni economici e sociali in contesti già precari e marginali, quali:

- perdita delle opportunità di creazione di valore socioeconomico e ambientale locale, come nel caso dei servizi ecosistemici o di filiere agroalimentari e la scomparsa del patrimonio socioculturale locale (Pettenella, *supra*; Povellato, *supra*);
- costi in termini di rischi e danni ambientali, quali l'aumento di pericoli idrogeologici, di incendi e il ritorno disordinato del bosco (Stefani e Cecchetti, *supra*).

L'abbandono diffuso si lega anche a un crescente disinteresse da parte dei proprietari privati per la conservazione della proprietà stessa, sia in termini dimensionali, sia per la distribuzione dei titoli fondiari. Come illustrato anche da Povellato (*supra*), ciò accentua la frammentazione, la polverizzazione fondiaria e il sorgere di proprietà silenti, riducendo la disponibilità locale di terreni adatti alle attività rurali e a

connesse iniziative imprenditoriali. Non solo, lo stesso capitale fondiario a uso residenziale deperisce, costituendo una barriera per il ritorno di residenti e l'avvio di possibili attività a esso collegate.

Coerentemente alla debolezza del regime fondiario e alla carenza di servizi essenziali, tali aree hanno difficoltà a esprimere una *governance* territoriale:

- polverizzazione e frammentazione comportano un elevato numero di proprietari e comproprietari da coinvolgere e con cui trattare per definire progetti territoriali locali comuni;
- la presenza di proprietà silenti aggrava tali difficoltà;
- gli scarsi valori fondiari scoraggiano non solo l'iniziativa privata, ma anche quella pubblica, pesando sulla convenienza economica nell'attuazione di tali progetti.

Alta integrazione con un'area centrale

In una prospettiva allargata, che ricomprende dinamiche territoriali più vaste, le relazioni dell'area interna rurale in depressione, con eventuali aree centrali vicine, tendono a essere caratterizzate dalla dipendenza. L'area interna rurale si contraddistingue in questo quadro come un bacino di risorse locali, ad esempio naturali e umane, che vengono usate e sfruttate da parte di aree centrali limitrofe. Tra queste rientrano

Tabella 1. Percorsi ideal-tipici di sviluppo locale in aree interne rurali e regimi fondiari.

		Integrazione con aree centrali	
		Bassa	Alta
Sviluppo locale	Virtuoso	Sistema locale rurale a specializzazione agroforestale multifunzionale	Modello multipolare
		Regime fondiario: decentralizzato e differenziato	Regime fondiario: valorizzazione dei caratteri tecno-produttivi complementari
	Depresso	Depressione socioeconomica e abbandono	Contesti rurali periferici satelliti di aree centrali
		Regime fondiario: polverizzato e frammentato	Regime fondiario: dinamiche di sfruttamento e dipendenza

Fonte: elaborazione degli autori.

eventuali trasformazioni a luoghi di residenzialità secondaria o di *leisure* per abitanti dei poli centrali (Barbera e De Rossi 2021), che intercettano dinamiche e usi fondiari. Tutto ciò, erodendo il capitale socio-culturale e naturale locale, limita la formazione di eventuali meccanismi dal basso di riconoscimento delle potenzialità socioeconomiche e sostiene talvolta immobilismo nel percorso di sviluppo locale.

Peraltro, il mancato sviluppo delle aree rurali comporta svantaggi anche per le limitrofe aree centrali. Si ricordano tra i costi diretti quelli di possibili danni ambientali, riflesso di una carente gestione fondiaria nelle aree rurali a monte, e tra quelli indiretti le mancate opportunità di avvantaggiarsi di filiere locali più robuste, come visto nel paragrafo precedente, oppure la redistribuzione di risorse finanziarie attraverso azioni pubbliche a supporto dei contesti rurali fragili, che senza visioni strutturali costituiscono solo *buffer* momentanei e una dissipazione di risorse.

Sembra dunque essenziale una *governance* territoriale che affronti queste specifiche problematiche, definendo progetti alternativi di sviluppo in linea con le potenzialità locali inesprese e coinvolgendo sinergicamente la sfera sociale, economica e fisica del patrimonio territoriale. Un esempio potrebbe derivare dall'esperienza di consolidamento fondiario attraverso associazioni che siano, però, allargate a strategie sistematiche che considerino relazioni paritetiche a più ampia scala territoriale (Povellato, *supra*).

5. Conclusioni.

L'aggregazione di molteplici situazioni locali all'interno di composizioni ideal-tipiche mostra come le aree interne rurali possano sperimentare percorsi multiformi di sviluppo locale, anche in connessione alle diverse dinamiche dei regimi fondiari (tab. 1). Da ciò la necessità di considerare anche la dimensione fondiaria nelle politiche di sviluppo locale rurale, implementando iniziative diverse basate sulle specificità locali.

Il sostegno a condizioni virtuose di sviluppo si traduce in misure in grado di garantire nel tempo un riadattamento sinergico tra strutture fondiarie e produttive sulla base delle vocazioni e peculiarità locali, che assicuri anche la partecipazione della comunità locale nell'indirizzo dei regimi fondiari. Il caso del sistema rurale multifunzionale mette in luce di fatto come il sussistere di condizioni di sviluppo economico possa innescare strategie patrimoniali e/o speculative sulla risorsa fondiaria. Tali meccanismi, se incontrollati, compromettono la riproducibilità del

sentiero stesso, riducendo competitività e innovazione e indebolendo il capitale sociale, con maggiori disuguaglianze e costi sociali. Pertanto, in tali contesti è necessario intervenire, anche dall'alto (Barca e Carrosio 2020), per limitare fenomeni di monopolizzazione negli usi fondiari e di cattura di rendite locali, rinnovando l'impegno dei proprietari fondiari nei processi di sviluppo locale.

Tale supporto risulta propedeutico anche per garantire relazioni paritetiche con aree forti, così come evidenziato nella fattispecie dell'alta integrazione. Qui la *policy* deve altresì sostenere la formazione di *governance* costruttiva e progressiva multiterritoriale e multilivello attorno a progetti condivisi, sistematici e sostenibili a lungo termine, in grado di valorizzare anche i caratteri tecnico-produttivi dei regimi fondiari complementari tra più aree limitrofe, superando la resistenza delle élites locali (*ibid.*), tra cui quelle fondiarie. Indirizzare la dimensione fondiaria sembra dunque fondamentale per rinforzare il virtuosismo dello sviluppo locale, anche verso modelli multipolari, e per sostenere la coesione territoriale.

Per le aree più marginali, invece, il circolo vizioso tra struttura fondiaria polverizzata e abbandono aggrava il rischio o la persistenza di situazioni di depressione o dipendenza. Interventi fondiari ben mirati possono essere uno strumento importante per interrompere tali spirali negative all'interno di progetti più ampi e sistematici. Rientrerebbero qui iniziative innovative di riconsolidamento nella struttura e negli usi fondiari (Povellato, *supra*), anche insieme a progetti di espansione e innesto di nuova imprenditorialità (Fanfani, Montresor e Pecci; Coppola e Andreoli, *supra*) e di rafforzamento del welfare territoriale (Corrazza, *supra*). Tali misure devono essere arricchite da meccanismi flessibili capaci di affrontare specifiche criticità insite nei regimi fondiari, come ad esempio la semplificazione dei processi di esproprio/gestione fondiaria per proprietà silenti o di autorizzazione di un diverso utilizzo, sempre in un'ottica di sostenibilità, della risorsa abbandonata (Pettenuella, *supra*). L'abilità di indirizzare iniziative di sviluppo rurale, estese alla sfera fondiaria, è anche condizione preliminare per instaurare relazioni dialettiche con aree limitrofe forti, depotenziando possibili dinamiche gerarchizzanti. Si richiama anche qui alla definizione di *governance* multiterritoriale e multilivello per espandere tali progetti a partecipazioni paritetiche territorialmente allargate.

In ogni caso, l'incapacità della *policy* di trattare i regimi fondiari ha implicazioni negative per i percorsi locali che, come visto, eccedono sia la sfera economica che lo stesso ambito rurale. Pertanto, le politiche di sviluppo rurale devono affrontare, in maniera incisiva e coraggiosa, la

dimensione fondiaria quale fattore di sviluppo locale, anche contemplando legami a più vasta scala territoriale, sostenendone nel tempo sia il riadattamento all'organizzazione di strutture socioeconomiche basate sulle diverse vocazioni locali, sia un uso e una partecipazione attiva delle diverse comunità locali.

Tali politiche, seppur di portata nazionale, dovrebbero adottare un approccio *place-based*, ovvero declinarsi localmente sulla base delle diverse caratteristiche dei luoghi. Misure *place-blind*, non considerando le diverse caratteristiche fondiarie e il differente grado di sviluppo rurale, generano impatti locali negativi. A titolo esemplificativo, il recente incremento nazionale dell'aliquota per locazioni fondiarie a uso residenziale a breve termine, seppur con l'obiettivo di arginare speculazioni negli usi turistici, penalizza le aree interne, specie quelle più marginali, in cui i tassi di occupazione e le tariffe di affitto hanno andamenti contenuti rispetto a contesti di intensa specializzazione turistica.

La Strategia nazionale per le aree interne ha fornito da tempo una struttura *place-based* per tali politiche (Barca e Carrosio 2020), anche con casi virtuosi da cui prendere ispirazione¹.

Resta aperto un punto fondamentale che riguarda l'esigenza di una maggior *accountability* della risorsa fondiaria a livello nazionale in termini di granularità locale. L'efficiente implementazione di politiche *place-based* di sviluppo rurale per le aree interne passa dalla possibilità di conoscere i diversi aspetti locali dei regimi fondiari e di impostare processi di valutazione che seguano l'attuazione delle medesime.

¹ <https://areeinterne.unioneappennino.re.it/snai-la-montagna-del-latte/>.

IX. Filiere produttive, modelli di sviluppo e politiche per le aree interne

di Sabrina Iommi

1. *Introduzione.*

I risultati di analisi e le considerazioni di *policy* sviluppate nel presente capitolo nascono da un recente studio sul caso toscano (Iommi 2023). Tuttavia, essi sono in gran parte generalizzabili ad altri territori, in particolare a quelli delle regioni centro-settentrionali, in cui più forte è stata ed è tuttora la specializzazione manifatturiera e in cui lo sviluppo ha assunto modalità policentriche e distrettuali (la «campagna urbanizzata» di Giacomo Becattini).

Le aree interne sono per definizione luoghi lontani dai punti di erogazione dei principali servizi pubblici, spesso presentano problemi di bassa densità di popolamento e trend demografici negativi, ma non sempre coincidono con tessuti economici deboli e despecializzati. Quello che le analisi sul caso toscano hanno messo in luce è proprio la varietà di condizione che caratterizza tali aree, che dipende da vari fattori (specializzazioni produttive storiche, vicinanza ad aree urbane e dotazione di risorse naturali) e che può costituire il punto di partenza per la costruzione di nuove e più efficaci politiche di sviluppo, approfittando dell'attuale fase storica caratterizzata dalla necessità di grandi cambiamenti strutturali, a partire dalle transizioni verde e digitale.

2. *Le specializzazioni produttive: manifattura, turismo, agricoltura ed energia.*

La forte terziarizzazione che ha cambiato strutturalmente il tessuto produttivo negli ultimi tre decenni ha interessato prevalentemente le aree urbane, che non a caso sono state individuate come la tipologia territoriale più dinamica, a maggiore concentrazione di valore aggiunto e con crescente capacità attrattiva di flussi pendolari per motivi di lavoro (Accetturo e altri 2019).

Le attività manifatturiere, che hanno subito una forte contrazione sia dimensionale (riduzione della quota di addetti manifatturieri sul totale) sia territoriale (diminuzione dei luoghi degli insediamenti manifatturieri), hanno però spesso conservato una posizione di prevalenza in alcune aree interne, in cui da un lato sono stati mantenuti alcuni insediamenti storici, dall'altro il mancato sviluppo dei servizi ne ha accentuato il profilo industriale.

Nel caso toscano, ad esempio, tenendo conto di tutte le tipologie di aree interne (ultraperiferiche, periferiche e intermedie) e raggruppando per macrozone geografiche, ben 5 aree su 9 risultano specializzate nell'industria in senso stretto¹. Le rimanenti aree, complessivamente non specializzate nella manifattura, presentano comunque localizzazioni importanti di specifici settori industriali.

Sia le specializzazioni che le dimensioni d'impresa e i modelli organizzativi risultano piuttosto vari. Ad esempio, in alcuni territori permangono le Pmi attive nei tradizionali settori del Made in Italy, in particolare della filiera della moda, che più recentemente si è riorganizzata come catena di subfornitura per alcuni grandi marchi internazionali. In altri la produzione si è spostata dai beni di consumo a quelli strumentali, come è il caso della meccanica, in altri ancora l'insediamento di comunità immigrate fortemente concentrate e specializzate ha cambiato la composizione all'interno del macrosettore tradizionale (dalla produzione dei tessuti al pronto moda), con implicazioni notevoli in termini di scambi internazionali e di condizioni di lavoro locali. In ulteriori aree resistono localizzazioni storiche di medio-grandi imprese nei settori della carta, della farmaceutica, della lavorazione dei metalli, del legno, della gomma e della plastica. Infine, piuttosto diffusa e in crescita è l'industria agroalimentare.

A causa della particolare morfologia della regione e della sua matrice insediativa storica, gli stabilimenti manifatturieri sono prevalentemente collocati nella parte settentrionale del territorio, che è anche quella più montuosa, con ovvia dominanza per le aree più a valle, meglio connesse al sistema delle infrastrutture di trasporto e relativamente più vicine ai maggiori insediamenti urbani di pianura.

I dati Istat sull'anzianità di impresa confermano che si tratta perlopiù di insediamenti storici (il 44% delle imprese manifatturiere localizzate nelle aree interne ha oltre 20 anni di attività, contro il 31% di quel-

¹ Per maggiori dettagli sulle macroaree si veda Iommi 2023. In estrema sintesi, 3 sono localizzate lungo l'arco appenninico a nord, 1 è costituita dalla costa meridionale e dalle isole, le rimanenti insistono sul territorio interno centro-meridionale.

le localizzate in poli e cinture), che «resistono» sui territori di origine anche a causa degli elevati costi di rilocalizzazione. Questa lettura è confermata da una recente indagine diretta su un campione di imprese nelle aree interne², da cui emerge che per l'85% delle imprese manifatturiere la localizzazione deriva dalla storia familiare o personale, mentre solo per il 7% è dovuta alla necessità di mantenere la prossimità con la risorsa territoriale utilizzata nel processo produttivo (questa quota sale significativamente al 38% per le imprese agricole).

Il dato sull'anzianità d'impresa va poi letto insieme alle caratteristiche positive associate in letteratura al settore manifatturiero, che è in grado di garantire migliori opportunità occupazionali (in termini tanto di stabilità dei contratti di lavoro quanto di livelli retributivi), sia di stimolare l'innovazione, di cui a cascata beneficiano anche altri settori. Elaborazioni fatte sui livelli retributivi nelle aree interne hanno evidenziato un premio salariale medio pari al 20% nei settori industriali rispetto agli altri, con le imprese manifatturiere che insistono su questi territori che pagano in media salari del tutto comparabili a quelli delle manifatture localizzate nelle aree più centrali. Il premio salariale è maggiore al crescere della dimensione aziendale e ciò va ancora una volta a vantaggio delle aree interne, in cui la dimensione media della manifattura è pari a 13 dipendenti per impresa contro 10 in cinture e poli a causa della maggiore presenza, in questi ultimi, delle produzioni del Made in Italy.

Completano il quadro delle specializzazioni produttive i settori non industriali. Tutte le 9 macroaree risultano specializzate, almeno in termini di occupati, in agricoltura, silvicoltura e pesca (quest'ultima nelle aree costiere e insulari), cui si somma, per la parte terziaria, la specializzazione nelle attività connesse al turismo (alloggi e ristorazione), mentre sono irrilevanti gli altri servizi, sia quelli ad alto contenuto di conoscenza (tipicamente localizzati nelle aree urbane), sia quelli legati alla pubblica amministrazione, organizzati sul territorio secondo una forte struttura gerarchica e segnati da anni di politiche di razionalizzazione. Del resto, proprio la bassa diffusione di questo tipo di attività determina l'inserimento di una specifica zona nel gruppo delle aree interne.

² Nel periodo giugno-luglio 2023 è stato intervistato un campione di 1036 imprese, con almeno 1 dipendente, localizzate nelle aree interne e attive nei settori più caratterizzanti tali territori, quindi agricoltura, manifattura e turismo (alloggi e ristorazione). Il questionario ha rilevato i motivi della scelta localizzativa, le principali difficoltà a essa connesse e la propensione agli investimenti in innovazione e sostenibilità.

Un'altra specializzazione rilevante, seppur limitatamente a uno specifico territorio, è quella nella produzione di energia, che in Toscana è legata alla presenza della geotermia, ma che in altri contesti potrebbe essere connessa alla risorsa idrica o ad altre fonti rinnovabili (eolico, solare e biomasse). Si tratta di un ambito, quello energetico, decisamente strategico per tutto il sistema economico e al momento al centro di importanti innovazioni. Ciò potrebbe implicare una nuova rilevanza per alcune aree periferiche.

Anche queste specializzazioni meritano un breve approfondimento.

Partendo dal settore primario, i dati evidenziano una netta differenza fra aree montane e collinari. Nelle prime, l'agricoltura ha subito intensi processi di dismissione e conserva un carattere prevalentemente residuale. Il suo ruolo è rilevante soprattutto in un'ottica multifunzionale, come recupero e valorizzazione di alcune produzioni di nicchia, che possono fare da volano per le attività ricettive e contribuire alla sicurezza idrogeologica. Nelle seconde, invece, è più evidente il ruolo produttivo svolto dal settore agricolo, nonostante le aree collinari non possano garantire il ritorno economico di quelle pianeggianti a coltivazione intensiva. Da ricordare che il settore in sé, indipendentemente dalla localizzazione territoriale, presenta criticità note, che possono essere aggredite solo in un'ottica di profonda revisione dei modelli produttivi, sulla spinta ad esempio della necessità di alleggerire le pressioni ambientali. Anche in questo caso, comunque, sono importanti sia le interazioni con gli altri settori produttivi (industria alimentare e attività agrituristiche), sia le ricadute in termini di manutenzione territoriale.

Altra specializzazione rilevante è quella turistica, con una pluralità di fattori di attrazione. Tra le aree interne, infatti, non si trovano solo ambiti turistici montani, di solito poco attrattivi se non per gli sport invernali, ma anche ambiti collinari (in cui è molto sviluppato l'agriturismo), città d'arte minori, fino a zone costiere e insulari, che spesso invece hanno il problema opposto, di eccessivo affollamento, pur con forte variabilità stagionale e rischi connessi all'iper-specializzazione turistica della base produttiva locale.

Il turismo è uno dei settori che è cresciuto maggiormente negli ultimi decenni, con esiti positivi e negativi. Tra i primi sono da includere sia le maggiori opportunità di viaggi e interazioni culturali anche per i cittadini meno abbienti, sia, da un'ottica territoriale, la possibilità per molti luoghi di sviluppare opportunità locali di occupazione e reddito. Tra i secondi le principali problematiche sono connesse all'eccesso di successo turistico di alcune località (*overtourism* delle città d'arte e delle destinazioni balneari), con ricadute negative sulla vivibilità dei

luoghi, sul livello dei prezzi e sulla specializzazione della base produttiva (stagionalità dei contratti e bassi livelli delle competenze richieste e delle retribuzioni erogate).

Nel caso delle aree interne, gli effetti negativi dell'*overtourism* sono in genere poco presenti (con l'eccezione delle aree balneari e di poche altre località molto note), mentre la maggiore valorizzazione di alcuni luoghi può contribuire a una distribuzione territoriale più equilibrata dei flussi. In genere, nelle aree interne il motore turistico è complementare ad altri fattori di sviluppo (manifattura e agricoltura) e ciò consente di limitare (con alcune eccezioni) i problemi connessi all'eccesso di specializzazione produttiva. Anche laddove il turismo dovesse essere la specializzazione prevalente per mancanza di motori di sviluppo alternativi, politiche orientate a ridurre la stagionalità (enogastronomia, sport, cultura e salute) e a favorire la qualità delle esperienze potrebbero contenere gli effetti negativi dell'economia turistica.

A completamento di questo quadro sintetico sulle specializzazioni produttive, richiamiamo la dimensione quantitativa dell'economia delle aree interne. Per la Toscana riportiamo quattro numeri significativi: le aree interne (di qualsiasi tipo) pesano per il 66% della superficie totale, per il 24% della popolazione residente, per il 21% degli addetti al settore privato agricolo ed extra agricolo e per il 17% del valore aggiunto regionale³. I dati dimostrano che, sebbene le aree periferiche pesino meno in termini economici di quanto pesino in termini di superficie e, con distanza ridotta, di popolazione, il loro contributo all'economia regionale è decisamente non trascurabile.

Per finire, ricordiamo alcuni risultati della rilevazione diretta sulle imprese già citata in merito alle principali difficoltà di contesto dichiarate.

Nel complesso, per il totale delle imprese, indipendentemente dal settore di attività, il problema più sentito è la difficoltà di reperimento della manodopera, indicato dal 68% delle intervistate (62% manifatturiere, 68% agricole, 73% turistiche e 75% agrituristiche) e imputabile soprattutto alle dinamiche demografiche avverse, che toccano picchi di invecchiamento e mancato ricambio particolarmente elevati nelle aree più periferiche. Le difficoltà nel trovare manodopera si sommano a quelle di ricambio sperimentate anche per la parte imprenditoriale, con il risultato di una base produttiva che conserva per il momento alcuni grandi investimenti del passato, ma che è destinata a una progressiva

³ Per completezza aggiungiamo che le aree interne pesano anche per il 7% dei dipendenti pubblici, dato che risente della rarefazione dei servizi, e per il 38% delle presenze turistiche.

contrazione, in mancanza di flussi in ingresso di nuovi residenti e di nuove attività produttive.

Il secondo problema più sentito è quello dell'accessibilità di queste aree, sia immateriale (62% delle imprese intervistate, con un picco dell'82% per le agrituristiche) che materiale (60% delle imprese e 63% per quelle turistiche e agrituristiche).

È evidente che queste aree abbiano bisogno di investimenti importanti per attrarre nuove risorse, magari con un'azione progressiva che parta dagli insediamenti già oggi più solidi, in modo da rinforzare piccole economie locali di agglomerazione.

3. Le relazioni tra territori: scambi intersettoriali e flussi pendolari.

L'analisi si è fin qui concentrata sulla presenza di specializzazioni produttive locali. Un elemento molto importante di cui tener conto sono anche le relazioni socioeconomiche che i diversi territori riescono a sviluppare tra loro. Il sistema delle relazioni, infatti, può ampliare notevolmente le opportunità di occupazione e reddito della popolazione locale, segnando la differenza tra sistemi che possono contare esclusivamente sulle proprie risorse e sistemi che invece possono fare affidamento sui motori di sviluppo di ambiti territoriali molto più estesi (Ferraresi, Iommi, Piccini 2024).

Le relazioni tra territori considerate sono di due tipi: 1) quelle afferenti alle catene di fornitura delle imprese (più note come scambi intersettoriali), la cui rilevanza dipende sia dalla dimensione e diffusione territoriale della catena, sia dalla posizione occupata dai diversi territori all'interno della catena stessa e 2) quelle legate ai flussi pendolari quotidiani per motivi di lavoro, che consentono di distribuire su territori più ampi (i luoghi di residenza dei lavoratori) i redditi prodotti nei punti di localizzazione delle imprese. Quest'ultimo tipo di relazione è condizionato dalla posizione geografica dei diversi territori, dalla qualità delle infrastrutture e dei servizi di trasporto, ma anche dal settore di attività, visto che per professioni a più alta qualificazione e retribuzione i lavoratori tendono ad accettare tragitti pendolari più lunghi. L'innovazione tecnologica e nell'organizzazione del lavoro, infine, come ad esempio il ricorso allo smart working, possono modificare in modo significativo queste relazioni.

L'unità territoriale minima adottata per l'analisi è costituita dai Sistemi locali del lavoro (Sll) di fonte Istat, vale a dire gli ambiti subre-

gionali del pendolarismo quotidiano, in cui domanda e offerta di lavoro si incontrano, definendo appunto un mercato (o sistema economico). Tale dimensione territoriale è rilevante anche nell’ottica delle politiche pubbliche, coincidendo di fatto con gli ambiti in cui viene espressa la domanda di molti servizi, a partire da quelli di trasporto. Le relazioni tra territori sono state stimate utilizzando l’approccio input/output elaborato da Irpet alla scala subregionale (inter-Sll), grazie all’integrazione di fonti statistiche e amministrative, unitamente alla matrice del pendolarismo, anch’essa ricostruita con approccio microeconomico a partire dalle sedi d’impresa (Paniccà 2024). Il risultato è che gli attori economici (imprese e famiglie) non sono più considerati isolati gli uni dagli altri, ma ben più realisticamente come agenti immersi in una rete di relazioni. Lo sviluppo territoriale, di conseguenza, non è più solo una questione di dotazioni localizzate, ma anche di intensità e qualità delle interazioni con gli altri territori.

Questo approccio amplia, come vedremo meglio più avanti, anche il range dei possibili strumenti di *policy*.

Evidenziamo di seguito i principali risultati ottenuti per la Toscana.

Il primo esercizio ha messo a confronto gli effetti di polarizzazione/diffusione territoriale di shock da domanda derivanti da componenti e macrosettori diversi. In particolare è stato stimato il grado di concentrazione territoriale dell’attivazione diretta (localizzazione delle imprese che rispondono direttamente allo stimolo di domanda), di quella indiretta tramite scambi intersettoriali (localizzazione delle imprese che forniscono beni e servizi intermedi) e di quella distributiva

Tabella 1. Grado di concentrazione territoriale dei diversi shock di domanda (al crescere del valore cresce la concentrazione territoriale).

	Rapporto 90 p/10 p di reddito			
	Shock (attivazione diretta)	Catena del valore (attivazione indi- retta: scambi in- termedi)	Pendolarismo (distribuzione dei redditi)	Catena del valore + pendolarismo
Consumi interni	1,87	1,75	1,5	1,49
Esportazioni	14,1	4,97	8,17	3,75
Settori tradizionali low-tech	23,07	5,72	14,46	4,85
Settori high-tech	44,66	7,99	9,96	5,42

Fonte: stime Irpet su dati inter-Sll, Istat, Agenzia delle entrate, Rt-Sistema informativo | Lavoro.

tramite flussi pendolari dei lavoratori (residenza dei lavoratori delle imprese interessate), connesso a 4 diverse tipologie di shock da domanda finale: 1) i consumi interni; 2) le esportazioni; 3) i settori tradizionali a medio-bassa tecnologia e 4) i settori ad alta tecnologia (tab. 1).

Per l'attivazione diretta i consumi interni sono quelli con gli effetti più diffusi sul territorio, seguendo di fatto la distribuzione della popolazione (rapporto tra 90° e 10° percentile di reddito pari a 1,9), mentre hanno effetti moderatamente concentrati le esportazioni (rapporto pari a 14,1) e i settori tradizionali (rapporto pari a 23,1). Decisamente più concentrata è la domanda finale rivolta ai settori ad alta tecnologia, di fatto appannaggio di poche imprese sul territorio regionale.

Tenendo conto dei legami di filiera attivati la situazione muta decisamente: i consumi interni distribuiscono molto poco, cioè non hanno legami di filiera significativi (il rapporto scende poco, arrivando a 1,8), esportazioni e settori tradizionali confermano la loro condizione intermedia (rapporti pari rispettivamente a 4,9 e 5,7), mentre la riduzione della polarizzazione è decisamente importante per i settori ad alta tecnologia (rapporto pari a 7,9).

Il solo effetto del pendolarismo attivato dalle imprese che rispondono direttamente allo shock è molto importante soprattutto per i settori high-tech, per i quali il ruolo mitigante del pendolarismo è quasi comparabile a quello esercitato dai legami di fornitura tra le imprese (rapporto pari a 9,9 contro 7,9). Si tratta in sostanza di imprese molto concentrate dal punto di vista della localizzazione territoriale, ma con ampi bacini di attrazione dei lavoratori.

Infine, considerando congiuntamente gli effetti distributivi connessi sia ai legami di fornitura sia al pendolarismo, i settori high-tech sono quelli che ne beneficiano in modo più intenso. Peraltro questi settori sono a maggiore contenuto innovativo e valore aggiunto.

Questo tipo di analisi dimostra, quindi, che per quanto concentrata possa essere la localizzazione territoriale della produzione, le relazioni interterritoriali che le imprese attivano sia attraverso i legami di filiera, che tramite i lavoratori impiegati, contribuiscono a ridurre sensibilmente gli effetti di polarizzazione territoriale. Ciò implica la rivalutazione degli impatti complessivi di alcuni settori produttivi, ma anche l'ampliamento della gamma degli interventi di *policy* attivabili. Questo perché le politiche di sviluppo non devono necessariamente tradursi in politiche di localizzazione di sedi d'impresa, ma possono in alternativa mirare a rafforzare i legami di filiera o a favorire gli spostamenti pendolari, accordandosi meglio con le specificità dei singoli territori.

Un secondo esercizio è stato svolto con la stessa metodologia, ma prestando attenzione agli effetti connessi alla diversa localizzazione dei territori periferici rispetto alle principali aree urbane.

Per ciascun Sll sono stati stimati i redditi generati sul proprio territorio (i cosiddetti redditi interni) e quelli ricevuti da altri sistemi (redditi dei residenti). Riconducendo i 48 Sll alle 9 macroaree interne individuate (e alle aree non interne)⁴, è stato possibile calcolare per ciascuna il rapporto tra redditi generati internamente e redditi «importati» da altri sistemi. Nelle aree urbane e periurbane tale rapporto è sempre maggiore di 1, a conferma del loro configurarsi come luoghi di concentrazione delle opportunità di lavoro; nelle 9 macroaree interne esso è sempre minore di 1, ma oscilla fra valori molto vicini all'unità (4 macroaree) e valori più lontani (5 macroaree). Tale risultato non è imputabile solo alle caratteristiche dei sistemi produttivi locali, ma è fortemente condizionato dalla posizione geografica delle aree, secondo quella che potremmo definire una sorta di «trappola dell'isolamento». Un alto grado di indipendenza territoriale nel garantire opportunità di lavoro e redditi per i propri residenti, infatti, accomuna sia i sistemi territoriali economicamente forti (che uniscono all'indipendenza un livello medio di reddito da lavoro piuttosto elevato), sia quelli economicamente deboli (con bassa capacità di generare redditi al proprio interno e redditi medio bassi), ma troppo isolati geograficamente per poter raggiungere opportunità di lavoro e reddito all'esterno.

⁴ Sono stati considerati «interni» gli Sll in cui la quota di popolazione residente in comuni classificati area interna è pari almeno all'80% del totale, sono stati poi attribuiti a una delle 9 macroaree individuate per l'analisi in base a un criterio di prevalenza territoriale.

Tabella 2. Composizione % del reddito dei residenti in area interna per origine: aree limitrofe alle aree urbane *vs.* aree remote.

	Reddito totale dei residenti (guadagnato internamente ed esternamente all'area)		Reddito parziale dei residenti (solo parte guadagnata esternamente)	
	Aree limitrofe	Aree remote	Aree limitrofe	Aree remote
Da altre aree interne	61,60%	78,40%	1,40%	7,00%
Da aree intermedie	4,10%	8,80%	10,60%	37,90%
Da aree urbane	34,30%	12,80%	88,10%	55,10%

Fonte: elaborazioni Irpet su dati Istat e Agenzia delle entrate.

Questo risultato è ben esemplificato dalla tabella 2 in cui è riportata la diversa composizione dei redditi della popolazione residente nelle aree interne, distinguendo tra quelle più vicine e/o meglio collegate con le principali aree urbane e quelle invece decisamente più isolate e remote. Per le prime oltre un terzo del reddito complessivo dei residenti viene guadagnato in area urbana, contro il 13% delle seconde. Le quote salgono di livello, ma restano comunque molto diverse, guardando solo alla parte di reddito percepita fuori dal luogo di residenza. Laddove la quota di redditi guadagnati in area urbana è maggiore, i livelli medi degli stessi sono più elevati.

Anche in questo caso, le implicazioni in termini di *policy* sono evidenti. Laddove l'interazione tra aree interne e aree urbane è più semplice, per maggiore vicinanza geografica o migliori collegamenti infrastrutturali, essa deve essere promossa, in quanto favorisce un ampliamento delle opportunità di occupazione e reddito. Ciò, infatti, consente alla popolazione residente nelle aree interne meno remote l'accesso a impieghi terziari qualificati di solito non presenti localmente, ma permette anche ai residenti urbani di accedere a opportunità nei settori non terziari (ad esempio la manifattura), ampliando di fatto le probabilità di *matching* tra domanda e offerta di lavoro.

4. Conclusioni: quali politiche?

Le aree interne, come dimostrato, sono caratterizzate da una grande varietà di condizioni. Riuscire a individuare le specificità delle diverse zone consente di elaborare interventi di *policy* più mirati e quindi potenzialmente più efficaci.

Gli elementi cruciali di cui tener conto sono almeno i seguenti:

1) la morfologia del territorio, perché le aree montane hanno più bisogno di quelle collinari di interventi di messa in sicurezza e scontano condizioni di mobilità oggettivamente più difficili, che richiedono investimenti oltre che in infrastrutture, in tecnologie in grado di ridurre la necessità degli spostamenti;

2) la posizione rispetto alle maggiori aree urbane, perché lo sviluppo dei territori più decentrati e con minore accessibilità ai centri urbani deve fare affidamento solo sulle risorse endogene (insediamenti produttivi locali), mentre quello dei territori con facilità di accesso alle città può contare anche sull'incremento di relazioni pendolari quotidiane;

3) i livelli di insediamento, perché i luoghi a bassissimo popolamento e molto isolati hanno condizioni di offerta di servizi pubblici estre-

mamente critiche, che non si ritrovano nei luoghi «intermedi», spesso anche abbastanza popolosi da giustificare la richiesta di adeguamento dell'offerta dei servizi, soprattutto a fronte dello svolgimento di un ruolo di polo di servizio per territori più estesi;

4) le specializzazioni produttive locali, perché implicano diversi gradi di solidità della base produttiva.

I territori più forti sono quelli che ospitano gli insediamenti manifatturieri, a patto però di riuscire a garantire livelli adeguati di ricambio generazionale, sia tra i dipendenti che tra gli imprenditori. Molti territori hanno specializzazioni miste e potrebbero sviluppare utili sinergie, ad esempio tra agricoltura, industria agroalimentare e turismo. In alcuni luoghi, infine, ci sono potenzialità di sviluppo del settore energetico. Per tutti i settori produttivi c'è la necessità di rafforzare l'interazione con i centri di R&S urbani per favorire l'innovazione, insieme a quella di attrarre nuova popolazione in età attiva anche attraverso l'interazione tra adeguate politiche migratorie nazionali e politiche locali di attrazione, integrazione e formazione professionale.

Alle caratteristiche dei diversi luoghi occorre aggiungere quelle legate al particolare momento storico, che ha visto la fine (o la sospensione?) delle politiche di austerità e l'apertura alle grandi transizioni, che mirano a cambiare strutturalmente il modello di sviluppo, aprendo nuove opportunità. In particolare, l'intensificazione dell'uso delle tecnologie digitali può ridurre lo svantaggio di aree in cui la mobilità è più difficile, mentre la necessità di alleggerire la pressione sulle risorse ambientali può tradursi in una maggiore centralità di aree ricche di patrimonio naturale e fornitrici di servizi ecosistemici essenziali per la vita.

È fondamentale per questi territori mantenere e rinnovare i presidi economici locali, agendo sulle convenienze localizzative (investimenti in infrastrutture e tecnologie, ma anche in istruzione e formazione) e sugli stimoli all'innovazione che possono derivare dalla collaborazione con le aree urbane. È importante, inoltre, per queste aree a bassa densità di insediamento, cercare di rafforzare i piccoli poli di agglomerazione locali, concentrandovi investimenti e servizi, in modo da rendere più efficaci gli investimenti stessi e garantire un pacchetto minimo di servizi essenziali a popolazione e imprese. In più, come dimostrato dall'analisi illustrata, a seconda delle specificità dei singoli luoghi, è possibile scegliere tra azioni tese a favorire le scelte localizzative di nuove imprese, a potenziare gli scambi intersettoriali o a facilitare la mobilità dei lavoratori.

Riferimenti bibliografici

Aa.Vv. 2015

The IPBES Conceptual Framework – Connecting Nature and People, in «Current Opinion in Environmental Sustainability», 14, pp. 1-16.

Accetturo, A., Lamorgese, A., Mocetti, S., Sestito, P. 2019

Sviluppo locale, economie urbane e crescita aggregata, Banca d'Italia, Roma.

Appadurai, A. 2014

Il futuro come fatto culturale. Saggi sulla condizione globale, Raffaello Cortina Editore, Milano.

Aubenas, F. - Benasayag, M. 2004

Resistere è creare, MC Editrice, Milano.

Barbera, F. - De Rossi, A. (a cura di) 2021

Metromontagna. Un progetto per riabitare l'Italia, Donzelli, Roma.

Barca, F. - Carrosio, G. 2020

Un modello di policy place-based: la Strategia nazionale per le aree interne, in G. Osti - E. Jachia (a cura di), *AttivaAree. Un disegno di rinascita delle aree interne*, il Mulino, Bologna, pp. 63-72.

Basile, E. - Cecchi, C. 2001

La trasformazione post-industriale della campagna. Dall'agricoltura ai sistemi locali rurali, Rosenberg & Sellier, Torino.

Becattini, G. 2015

La coscienza dei luoghi. Il territorio come soggetto corale, Donzelli, Roma.

Benassi, F., Tomassini, C., Lallo, C. 2024

The Local Regression Approach as a Tool to Improve Place-Based Policies: The Case of Molise (Southern Italy), in «Spatial Demography», II, 12.

Bromley, D. 1991

Environment and Economy. Property Rights and Public Policy, Blackwell, Cambridge (MA).

Calandra, L. M. 2024

Dinamiche attoriali criminogene e poste in gioco nei territori della transumanza, in «Documenti Geografici», 3, pp. 401-25.

Campagna, A., Nocentini, C., Porcellana, V. (a cura di) 2022

Montagne in Movimento, metodi e pratiche di ricerca nelle terre alte, Licosia Edizioni, Ogliastro.

- Canfora, I. - Leccese, V. (a cura di) 2023
Le donne in agricoltura. Imprese femminili e lavoratrici nel quadro normativo italiano ed europeo, Giappichelli, Torino.
- Carrosio, G. 2021
Metromontagna, cambiamento climatico e transizione ecologica, in F. Barbera - A. De Rossi (a cura di), *Metromontagna. Un progetto per riabitare l'Italia*, Donzelli, Roma, pp. 153-72.
- Cattaneo, C. 1844
Notizie naturali e civili su la Lombardia, I, Giuseppe Bernardoni di Giovanni, Milano.
- Cersosimo, D. - Nisticò, R. 2013
Un Paese disuguale: il divario civile in Italia, in «Stato e mercato», 7, pp. 265-99.
- Collettivo per l'economia fondamentale 2019
Economia fondamentale. L'infrastruttura della vita quotidiana, Einaudi, Torino.
- Corazza, L. 2022
Il lavoro senza mobilità: smart working e geografia sociale nel post-pandemia, in «Lavoro e diritto», 2, pp. 431-48.
- Corazza, L. - Di Pace, R. 2017
La disciplina giuridica delle aree interne. Tra coesione territoriale e sviluppo sostenibile, in M. Marchetti, S. Panunzi, R. Pazzagli (a cura di), *Aree interne. Per una rinascita dei territori rurali e montani*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Crea 2023
Annuario dell'agricoltura italiana 2022, LXXV, Consiglio per la Ricerca in Agricoltura e l'Analisi dell'Economia Agraria, Roma.
- Crosetti, A. 2017
Abbandono dei terreni rurali e associazionismo fondiario. Percorsi e sviluppi normativi, in A. Louvin (a cura di), *Mondi montani da governare*, Aracne, Roma, pp. 57-95.
- Cufa - Crea 2022
Inventario Nazionale delle Foreste e dei serbatoi forestali di Carbonio (Infoc), Comando Unità Forestali, Ambientali e Agroalimentari dell'Arma dei Carabinieri e Consiglio per la Ricerca in Agricoltura e l'Analisi dell'Economia Agraria, Roma, <https://www.inventarioforestale.org/it/>.
- De Rossi, A. (a cura di) 2018
Riabitare l'Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquiste, Donzelli, Roma.
- Dijkstra, L. - Jacobs-Crisioni, C. 2023
Developing a Definition of Functional Rural Areas in the Eu, European Commission, Bruxelles.

- D'Isanto, F. 2011
All'origine dei differenziali salariali di genere nel settore non profit. Il caso delle cooperative sociali italiane, in «La Camera Blu, Rivista di Studi di Genere», 7, pp. 143-63.
- Dolton-Thornton, N. 2021
How Should Policy Respond to Land Abandonment in Europe?, in «Land Use Policy», 102: 105269.
- European Commission 2015
Towards an Eu Research and Innovation Policy Agenda for Nature-Based Solutions & Re-Naturing Cities. Final Report of the Horizon 2020 Expert Group on «Nature-Based Solutions and Re-Naturing Cities, Directorate-General for Research and Innovation, Bruxelles.
- Fanfani, R. - Montresor, E. 2023
La nuova struttura dell'agricoltura italiana, in «il Mulino», 23 maggio, <https://www.rivistailmulino.it/a/la-nuova-struttura-dell-agricoltura-italiana>.
- Fanfani, R. - Spinelli, L. 2012
L'evoluzione delle aziende agricole italiane attraverso cinquant'anni di censimenti (1961-2010), in «Agriregionieuropa», VIII, 31, pp. 6-11.
- Favole, A. 2010
Oceania, isole di creatività culturale, Laterza, Roma-Bari.
- Ferraresi, T., Iommi, S., Piccini, L. 2024
Le relazioni tra territori per le politiche di sviluppo: analisi Input-Output e approccio per filiere produttive applicati ai Sistemi Locali del Lavoro della Toscana, Irpet, Firenze.
- Forgacs, D. 2015
Margini d'Italia. L'esclusione sociale dall'Unità a oggi, Laterza, Roma-Bari.
- Henke, R. - Sardone, R. 2022
The 7th Italian Agricultural Census: New Directions and Legacies of the Past, in «Italian Review of Agricultural Economics», 77, pp. 67-75, doi: 10.36253/rea-13972.
- Inea 1956
La distribuzione della proprietà fondiaria in Italia, I, Edizioni Scientifiche, Roma.
- Iommi, S. (a cura di) 2023
Le aree interne in Toscana. Caratteristiche attuali e opportunità di sviluppo, Irpet, Firenze.
- Ismea - Istat 2022
Giovani e Agricoltura. Rapporto 2022, dicembre, Roma.
- Istat 2022a.
VII censimento generale dell'agricoltura, Istat, Roma.
- Istat 2022b
Consumi energetici delle famiglie, Report Statistiche, Roma.

Istat 2024

La demografia delle aree interne: dinamiche recenti e prospettive future, Focus, Roma.

Lasanta, T., Arnáez, J., Pascual, N., Ruiz-Flaño, P., Errea, M. P., Lana-Renault, N. 2017

Space-Time Process and Drivers of Land Abandonment in Europe, in «Catena», 149, pp. 810-23.

Mirabile, M. - Militello, E. (a cura di) 2022

South Working. Per un futuro sostenibile del lavoro agile in Italia, Donzelli, Roma.

Paniccià, R. 2024

A Methodology for Building a Multiregional Supply and Use Table for Italy. An Updated and Revised Version, Irpet, Firenze.

Pastorelli, F. - Ellena, F. 2016

L'associazione fondiaria, strumento per la gestione del frazionamento fondiario, Compagnia di San Paolo, Torino.

Rosti, L. 2006

La segregazione occupazionale in Italia, in A. Simonazzi (a cura), *Questioni di genere, questioni di politica. Trasformazioni economiche e sociali in una prospettiva di genere*, Carocci, Roma.

Sacconi, L. - Ottone, S. (a cura di) 2015

Beni comuni e cooperazione, il Mulino, Bologna.

Serpieri, A. 1940

L'agricoltura nell'economia della nazione, I, G. Barbèra Editore, Firenze.

Sotte, F. 2023

La politica agricola europea: storia e analisi, Firenze University Press, Firenze.

Stefani, G., Cecchetti, M. C., Bucelli, A., Martellozzo, F., Pazienza, M. G., Vecchio, B. 2024

La proprietà fondiaria nelle aree interne. Un'indagine sulla Montagna Fiorentina e la Val Bisenzio, Dipartimento di Scienze per l'Economia e l'Impresa – Università di Firenze, Firenze.

Teti, V. 2022

La restanza, Einaudi, Torino.

Trione, S. 2018

La politica di ricomposizione fondiaria promossa dalla Regione Autonoma Valle d'Aosta, in A. Povellato - A. Tantari (a cura di), *Indagine sul mercato fondiario in Italia. Rapporto regionale 2017*, Istituto Nazionale di Economia Agraria, Roma.

Tsing, A. 2021

Il fungo alla fine del mondo. La possibilità di vivere nelle rovine del capitalismo, Keller, Rovereto.

- Ustaoglu, E. - Collier, M. J. 2018
Farmland Abandonment in Europe: An Overview of Drivers, Consequences, and Assessment of the Sustainability Implications, in «Environmental Reviews», XXVI, 4, pp. 396-416.
- Varotto, M. 2020
Montagne di mezzo. Una nuova geografia, Einaudi, Torino.
- Viesti, G. (a cura di) 2016
L'Università in declino. Un'indagine sugli atenei da Nord a Sud, Donzelli, Roma.
- Viesti, G. 2021
Centri e periferie. Europa, Italia, Mezzogiorno dal XX al XXI secolo, Laterza, Roma-Bari.
- Wunder, S. 2005
Payments for Environmental Services: Some Nuts and Bolts, Cifor, Jakarta, p. 24, https://montagneinrete.it/wp-content/uploads/2024/03/op-42-wunder-on-payments_1495540914-1.pdf.

Gli autori

Maria Andreoli, dottoranda di ricerca in Modelli di analisi per la valutazione della qualità della vita nelle aree interne marginali presso il Dipartimento di Scienze Agrarie, Forestali, Alimentari e Ambientali dell'Università degli Studi della Basilicata.

Marco Bellandi, professore ordinario di Economia Applicata presso il Dipartimento di Scienze per l'Economia e l'Impresa dell'Università degli Studi di Firenze

Maria Chiara Cecchetti, dottoranda di ricerca in Development Economics and Local Systems presso il Dipartimento di Scienze per l'Economia e l'Impresa dell'Università degli Studi di Firenze.

Adele Coppola, professoressa associata di Economia Agraria presso il Dipartimento di Scienze Agrarie, Forestali, Alimentari ed Ambientali dell'Università degli Studi della Basilicata.

Luisa Corazza, professoressa ordinaria di Diritto del Lavoro presso il Dipartimento di Economia dell'Università degli Studi del e direttrice del Centro di ricerca per le aree interne e gli Appennini (ArIA).

Roberto Fanfani, già professore ordinario di Politica Economica presso il Dipartimento di Scienze Statistiche «Paolo Fortunati» dell'Alma Mater Studiorum – Università di Bologna.

Oriana Gava, ricercatrice presso il Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria (Crea) – Centro di ricerca politiche e bioeconomia di Roma.

Sabrina Iommi, dirigente di ricerca presso l'Istituto regionale per la programmazione economica della Toscana (Irpet) e responsabile delle aree tematiche sviluppo locale, cultura e turismo.

Elisa Montresor, già professoressa associata di Economia e Politica Agraria presso il Dipartimento di Scienze Economiche dell'Università di Verona.

Francesco Pecci, già ricercatore presso il Dipartimento di Scienze Economiche dell'Università di Verona.

Davide Pettenella, già professore ordinario di Economia Agraria presso il Dipartimento Territorio e Sistemi Agroforestali dell'Università di Padova.

Andrea Povellato, dirigente di ricerca presso Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria (Crea) – Centro di ricerca politica e bioeconomia di Padova.

Raffaele Spadano, dottorando di ricerca in Business and Behavioural Sciences presso il Dipartimento di Neuroscienze, Imaging e Scienze Cliniche dell'Università degli Studi «G. d'Annunzio» di Chieti e membro dell'associazione Montagne in Movimento.

Gianluca Stefani, professore associato di Economia Applicata presso il Dipartimento di Scienze per l'Economia e l'Impresa dell'Università degli Studi di Firenze.



Finito di stampare nel mese di marzo 2025
per conto di Donzelli editore s.r.l.
presso LegoDigit S.r.l.
Via Galileo Galilei, 15/1 - 38015 Lavis (TN)

Il volume affronta il tema delle aree interne, territori periferici, prevalentemente rurali, caratterizzati da persistenti processi di spopolamento, difficoltà di accesso ai servizi e criticità geomorfologiche, in un'ottica proattiva, in cui risorse e vincoli, anche istituzionali, sono analizzati per suggerire interventi utili a sbloccarne le potenzialità.

Il lavoro è articolato in tre parti, seguendo un filo logico che tocca i principali ingredienti dei processi di sviluppo: dotazione di risorse naturali («Terra»), caratteristiche del capitale umano («Persone») e caratteri dei sistemi locali in termini di attività produttive, welfare e istituzioni («Benessere, sviluppo e politiche»).

Collocandosi nei filoni della riflessione sui modelli di sviluppo locale e sulle aree interne, il lavoro suggerisce un approccio sistemico alla mobilitazione delle risorse di queste aree, che consideri le dotazioni locali, l'interdipendenza tra territori e la partecipazione attiva delle comunità. Politiche di sviluppo adeguate, nuove o rinnovate, possono essere definite su questa base, anche integrando le opportunità della transizione ecologica e digitale e superando le tradizionali logiche settoriali.

Gianluca Stefani è professore associato di Economia Applicata presso il Dipartimento di Scienze per l'Economia e l'Impresa dell'Università degli Studi di Firenze.

Marco Bellandi è professore ordinario di Economia Applicata presso il Dipartimento di Scienze per l'Economia e l'Impresa dell'Università degli Studi di Firenze

Sabrina Iommi è dirigente di ricerca presso l'Istituto regionale per la programmazione economica della Toscana (Irpel) e responsabile delle aree tematiche sviluppo locale, cultura e turismo.



www.donzelli.it



ISBN 978-88-5522-728-5



9 788855 227285

Edizione non venale