

# TAVOLO 3

## Politiche di intervento per la vivibilità delle aree rurali

GIOVEDÌ 14 marzo 2019



### Principale obiettivo

Delineare le principali direttrici attraverso cui favorire la rivitalizzazione socioeconomica delle aree rurali, soprattutto quelle svantaggiate, tenendo conto della trama di piccole imprese agricole locali e dei livelli di fruibilità dei servizi alla popolazione allo scopo di conseguire condizioni di cittadinanza dignitose nelle comunità rurali.

### Lo scenario di riferimento

La regione Campania attraversa ormai da anni un trend negativo che riguarda l'invecchiamento della popolazione e la dipendenza degli anziani dalla popolazione attiva. A ciò si assommano indici di natalità bassi e di mortalità in aumento rispetto al 2010. Le province più colpite dal fenomeno sono Avellino e Benevento ed in misura minore Salerno. La portata negativa di questi indicatori è attribuibile in gran parte alle aree interne della regione, dove l'impoverimento demografico e sociale è esaltato da una grave carenza di servizi ed infrastrutture a favore di popolazione e imprese. Ad essa, come in un circolo vizioso nel quale non è chiaramente distinguibile il nesso di causa-effetto, si associa una scarsa vitalità economico-produttiva, ed una conseguente limitata disponibilità di occasioni di lavoro e di reddito.

Le politiche e le risorse dedicate allo sviluppo rurale, da sole non sono bastate a rivitalizzare le economie locali, laddove la partecipazione di ulteriori fonti di finanziamento è rimasta scollegata dalle reali esigenze dei territori e gestita in maniera disgiunta o poco efficace. Indicativo è il livello di spesa sull'Asse 3 del PSR 2007-2013 *"Qualità della vita nelle zone rurali e diversificazione dell'economia rurale"* dove, a fronte dei 40,3 mln/anno stanziati, ne sono stati spesi circa 30 con una media di circa 1 mln/anno per ciascuno dei 28 STR (Sistemi Territoriali Rurali). Negli 11 STR dove ricadono le zone ultra-periferiche la spesa complessiva è stata di 17,3 mln/anno, cifre che sicuramente da sole non risultano adeguate a ristabilire livelli di sussistenza sufficienti in quelle aree.

Un programma finanziato solo da un Fondo settoriale (FEASR, FEAMP) è "condannato in partenza" a produrre un basso impatto perché non ha alcuna possibilità operativa di intervenire in materia di realizzazione di infrastrutture e di servizi. Solo attraverso l'intervento di diverse fonti di finanziamento, sinergicamente coordinate, è possibile rimuovere le situazioni di disuguaglianza strutturale.

Ma non si tratta solo di creare la massa critica a livello finanziario. Bisogna agire su programmi e strategie ed attuare modelli organizzativi in grado di supportare le *policy*.

Una possibile integrazione tra fondi è stata avviata dalle politiche nazionali con la *Strategia Nazionale per le Aree Interne* (SNAI), la quale ha individuato porzioni circoscritte di territori classificandoli per i loro svantaggi, naturali, antropici, sociali, economici e individuando potenzialità di “*capitale territoriale*” inutilizzato. Anche l’approccio Leader, attuale Misura 19 del PSR, ha aiutato le aree rurali a costruire in questi anni, attraverso strategie partecipate ed integrate, una *governance* locale più consapevole.

Questi strumenti hanno manifestato, però, alcuni limiti che andranno superati anche attraverso i contributi che ciascun partecipante al tavolo potrà/vorrà dare. La progettazione integrata presenta aspetti di rilevante complessità. Non vi è dubbio che la sua attuazione costituisca una sfida importante ma necessaria, se si vuole richiamare popolazione attiva nelle aree interne.

Le domande a cui dare risposta sono se e con quali modalità sia possibile realizzare la rivitalizzazione delle aree interne attraverso l’utilizzo della Progettazione Integrata e quali modelli organizzativi siano perseguibili per assicurare la piena attuazione delle *policy*.

Tra i temi di discussione, sia in termini di integrazione che di modelli organizzativi da promuovere, in maniera non esaustiva si indicano:

- ✓ Politiche forestali per la cura del territorio e per la creazione di filiere
- ✓ Leader
- ✓ *Smart village*
- ✓ Politiche per i giovani e i migranti
- ✓ Trasferimento di conoscenza
- ✓ Ricomposizione aziendale e Banca della Terra
- ✓ Economia verde
- ✓ Infrastrutture rurali

**Dirigenti Driver:** Claudio Ansanelli, Sergio Caiazzo

**Esperto:** Daniela Storti, Roberta Ciaravino

**Moderatore:** Antonio Di Gennaro

**Partecipanti:**

- AGRONOMO PAESAGGISTA: Antonio Di Gennaro
- ACCADEMIA BELLE ARTI: Giuseppe Leone
- ASSOCIAZIONE SVILUPPO RURALE: Luciano Lautieri
- CIA: Mario Grasso
- COLDIRETTI: Alfonso Carbonelli
- COLLEGI PROVINCIALI DEI PERITI AGRARI - NAPOLI: Biagio Scognamiglio
- COMUNE DI RUVIANO: Gabriella Saudella
- COORDINAMENTO GAL CAMPANIA: Italo Bianculli
- COPAGRI: Paolo Conte
- CREA: Roberta Ciaravino, Chiara Salerno, Vincenzo Sequino, Daniela Storti
- DIREZIONE GENERALE AUTORITÀ DI GESTIONE FONDO EUROPEO DI SVILUPPO REGIONALE (FESR): Maria Termino
- DIREZIONE GENERALE AUTORITÀ DI GESTIONE FONDO SOCIALE EUROPEO (FSE) E FONDO PER LO SVILUPPO E LA COESIONE - REGIONE CAMPANIA: Roberta Cavalli
- DIREZIONE POLITICHE SOCIALI E SOCIO-SANITARIE - REGIONE CAMPANIA: Nadia Caragliano
- EX COORDINATORE AGC AGRICOLTURA REGIONE CAMPANIA: Antonio Falessi
- FEDERAZIONE AGRONOMI DELLA CAMPANIA: Pasquale Francesco Galdieri
- ISTITUTO ZOOPROFILATTICO SPERIMENTALE DEL MEZZOGIORNO (IZSM): Luigi Jacopo D'Auria, Antonio Limone
- PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI PER LA SNAI: Paolo Prosperini
- PROGRAMMAZIONE UNITARIA - REGIONE CAMPANIA: Simonetta Volpe, Domenico Liotto
- RRN CREA: Raffaella Di Napoli
- SINDACO DI MORIGERATI (SA): Cono D'Elia
- SNAI CILENTO INTERNO: Silvio Pipolo
- STRATEGIA D'AREA BASSO SANGRO TRIGNO - REGIONE ABRUZZO: Raffaele Trivillino
- UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI CASSINO: Costanza D'Elia
- UNIVERSITÀ DELLA BASILICATA: Giovanni Quaranta
- UNIVERSITÀ FEDERICO II - DIPARTIMENTO DI MEDICINA VETERINARIA E PRODUZIONI ANIMALI: Giuseppe Campanile
- UNIVERSITÀ FEDERICO II - DIPARTIMENTO DI MEDICINA VETERINARIA E PRODUZIONI ANIMALI: Gianluca Neglia

## Principali indicazioni emerse

### *Il declino demografico del Mezzogiorno*

Secondo il rapporto SVIMEZ 2018, il Mezzogiorno perderà, nei prossimi cinquant'anni, circa 5 milioni di abitanti (1,5 milioni il resto del paese). Negli ultimi sedici anni sono andati via dal Sud 1,9 milioni di residenti, metà sono giovani tra 15 e 35 anni, un quinto è laureato, il 16% si trasferisce all'estero. È una congiuntura diversa da quella che abbiamo conosciuto in passato: al calo della popolazione si accompagna infatti una sostanziale stagnazione dell'economia (occupazione, produzione, redditi), mentre la disoccupazione giovanile resta alta, e aumentano i *working poor*, le persone che lavorano ma non ce la fanno lo stesso ad andare avanti. Lo spopolamento riguarderà sia le aree interne che quelle metropolitane, ma è evidente che l'impatto sarà maggiore nei territori collinari e montani, che già vengono da decenni di spopolamento. Come l'Appennino campano, i cui dati demografici somigliano a un bollettino di guerra: dal 1960 la popolazione è calata del 30% in *Cilento*, del 40% nella collina interna del *Fortore* e dell'*Alta Irpinia*.

### *Buone pratiche e laboratori locali*

Il tavolo ha raccolto l'esperienza di piccoli comuni rurali della Campania che cercano di sviluppare stra-

tegie dal basso di rinascita e rivitalizzazione. Sono esperienze basate sul riuso intelligente del patrimonio storico; su nuovi modelli di accoglienza; l'affido delle terre a cooperative giovanili per la coltivazione di varietà antiche, tradizionali; il rilancio della pastorizia e della zootecnia; la ristorazione di qualità; la cultura e l'arte come strumenti di riscatto. Il web sta funzionando come amplificatore di queste esperienze. Il messaggio lanciato è chiaro: le esperienze dal basso sono necessarie per arrestare il declino, ma non sono sufficienti, se non inserite in strategie di cooperazione pubblico-privato più ampie e robuste.

### *L'immigrazione come risorsa*

In molti piccoli comuni in spopolamento delle aree interne della Campania, lo SPRAR - il *Sistema di Protezione Richiedenti Asilo e Rifugiati* - è stato un elemento chiave della strategia di rivitalizzazione. Un'accoglienza non basata sui grandi numeri (il motto è "*un nucleo familiare in ogni frazione*"), così da poter sperimentare una integrazione attiva e concreta, dalla scuola, al lavoro, all'inserimento nella comunità. I sindaci impegnati in queste esperienze ribadiscono che l'obiettivo non è "*riempire quantitativamente*" le aree interne e i paesi in spopolamento, ma valorizzare l'immigrazione come uno degli ingredienti per la rivitalizzazione.

### **Il ruolo della cooperazione**

Dai lavori del tavolo è emerso come il mantenimento del presidio agricolo, anche in funzione di contrasto dello spopolamento, in realtà territoriali dove prevale un tessuto di piccole aziende tradizionali, è possibile mettendo insieme le terre, le persone, le produzioni. Così, ad esempio, la cooperazione dei piccoli viticoltori del *Sannio*, o degli olivicoltori del *Cilento*, ha dato vita a realtà produttive in grado di vivere e competere con successo sui mercati. L'allevamento cooperativo della marchigiana nel *Fortore* e nel *Titerno-Alto Tammaro* ha fatto nascere, dopo la crisi del tabacco, una filiera zootecnica di alta qualità, collegata al marchio IGP del *Vitellone bianco dell'Appennino centrale*. Queste economie del vino, dell'olio, della carne e dei formaggi di qualità, favoriscono la differenziazione produttiva delle aziende agricole, con l'agriturismo e l'enogastronomia. Si tratta di esperienze che possono rappresentare esempi e modelli per altre aree della regione, ancora alla ricerca di una propria strada di valorizzazione del capitale territoriale, paesaggistico, sociale.

### **Tante strategie per uno stesso obiettivo**

La programmazione agricola è indirizzata alle *aree rurali*, definite in base a criteri di densità demografica, e al rapporto quantitativo tra spazio urbanizzato e

spazio agroforestale. In Campania le aree rurali con problemi di sviluppo si estendono su più di 700.000 ettari, il 52% del territorio della Campania, che comprende di fatto la grande *green belt* appenninica. Le aree rurali intermedie, pure interessate da problemi simili, hanno estensione di circa 380.000 ettari, il 28% del territorio regionale.

All'interno delle aree rurali poi, le aree svantaggiate, destinatarie di un regime rafforzato di aiuto, vengono individuate sulla base di rigorosi criteri biofisici (acclività, suolo, periodo di crescita ecc.).

C'è poi la *Strategia Nazionale per le Aree Interne* (SNAI), che classifica i territori dal punto di vista delle persone e della qualità di vita, prendendo in considerazione la dotazione in servizi essenziali (scuola, sanità, mobilità).

Aree rurali, aree svantaggiate, aree interne: questi diversi approcci finiscono con il creare specialismi, gerghi, sensibilità che è poi difficile ricomporre e far dialogare tra loro: le competenze si scompongono, mentre l'oggetto del nostro lavoro rimane unitario: tenere insieme le aree illuminate e quelle in ombra del paese.

### **La necessità di integrare le risorse**

Azioni per il sostegno delle aree interne sono previste dal Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale

(FEASR), ma anche dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), e dal Fondo Sociale Europeo (FSE). Il fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC) è un'altra fonte di finanziamento. Questi diversi fondi hanno Autorità di Gestione e procedure proprie, e finiscono con l'agire separatamente per il conseguimento di obiettivi che in realtà sono comuni. La realizzazione di programmi integrati, in grado di impiegare le risorse dei diversi fondi su obiettivi unitari, ha conosciuto in passato notevoli difficoltà, e non ha avuto di fatto uno spazio e una rilevanza adeguati. L'esigenza di integrare le risorse rimane però improrogabile: è impensabile infatti che il Fondo Europeo di Sviluppo Agricolo ce la faccia da solo a soddisfare i molteplici fabbisogni delle aree interne.

Sulla strada dell'integrazione, le criticità emerse sono molteplici: il nodo dei rapporti tra i fondi e gli apparati amministrativi, che ne determinano alla fine l'impiego e la destinazione; l'assenza di una specifica modalità procedurale di integrazione; l'assenza di un'indicazione precisa che permetta di individuare gli ambiti di competenza della programmazione integrata rispetto a quella dell'intervento primario; la mancanza di una demarcazione specifica delle attività. In sostanza, ciò che è venuto a mancare è una reale integrazione che sia pensata non solo in termini di fondi, ma anche di strategie e metodo-

logie di attivazione. Non è da dimenticare che le aree rurali non sono costituite dalle sole aree interne o ultra-periferiche. In un territorio regionale dove agricoltura e foreste coprono il 90% della superficie complessiva, le strategie di integrazione territoriale devono essere pensate in maniera diversificata. Basti pensare alle aree rurali costiere e di piana che hanno problemi diversi (pressione antropica, agricoltura intensiva, ecc.)

### ***La Strategia Nazionale Aree Interne (SNAI)***

Da settembre 2012 è stata avviata la costruzione di una Strategia Nazionale per lo sviluppo delle Aree Interne (SNAI), il cui documento strategico è stato redatto al termine di una fase di interlocuzione con i rappresentanti delle diverse Regioni. La strategia ha come fine generale la ripresa demografica delle aree interne, attraverso l'aumento del benessere della popolazione locale e il potenziamento dei servizi di base (salute, istruzione e mobilità); l'aumento della domanda locale di lavoro; l'aumento del grado di utilizzo del capitale territoriale; la riduzione dei costi sociali dello spopolamento; il rafforzamento dei fattori di sviluppo locale.

La strategia si basa su risorse finanziarie statali, e su risorse unionali. Così, il PSR Campania 2014-2020 finanzia la Strategia Nazionale Aree Interne attra-

verso la misura 16.7.1 (*"Sostegno a strategie di sviluppo locale di tipo non partecipativo"*), rivolta a 4 "Aree Progetto" del territorio regionale: *Alta Irpinia, Vallo di Diano, Tammaro-Titerno, Cilento*. Se l'attenzione per la dotazione di servizi di base nelle aree interne rappresenta un punto forte della SNAI, rimane una difficoltà di fondo, legata alla sproporzione evidente tra le risorse messe in campo e gli obiettivi dichiarati. Anche in questo caso, molto dipenderà dalla capacità di integrare, su pochi obiettivi prioritari, le strategie, gli obiettivi, le risorse.

#### ***Una programmazione rurale capace di dialogo***

Tornando al Programma di Sviluppo Rurale, i lavori del tavolo hanno messo in evidenza un aspetto: se anche il programma prevede una molteplicità di azioni rivolte proprio alle aree interne, le procedure messe in campo per la redazione e la valutazione delle domande sono le stesse per le aziende agricole che lavorano per l'agricoltura di mercato, e per quelle piccole che fanno agricoltura di presidio, proprio nelle aree interne, con tempi e costi non sempre sopportabili. Dal tavolo è venuto quindi l'invito a esplorare la possibilità, nella nuova programmazione dopo il 2020, di introdurre per queste ultime un regime semplificato, con un iter burocratico più leggero, adeguato a queste specifiche realtà.

#### ***Ripensare l'approccio LEADER***

La strategia LEADER finanzia i progetti di sviluppo delle zone rurali finalizzati non solo allo sviluppo dell'agricoltura, ma anche dell'economia e la creazione di posti di lavoro. Essa prevede il coinvolgimento degli attori locali, che partecipano all'elaborazione e all'attuazione della strategia, attraverso la creazione di partenariati pubblico-privato, aggregando in questo modo competenze e capacità diversificate. Lo sviluppo locale partecipativo è gestito dai Gruppi di Azione Locale (GAL), composti da rappresentanti pubblici e privati degli interessi socio-economici locali. La strategia LEADER prevede la possibilità di una di progettazione integrata, con il ricorso ai diversi fondi. Nati per stimolare la programmazione partecipata dal basso, nella realtà i LEADER, non cogliendo fino in fondo le opportunità date, finiscono in molti casi per riproporre in piccolo meccanismi, procedure e pesantezza burocratica del PSR regionale. Non è dunque superflua una riflessione sui meccanismi di applicazione del metodo Leader, con particolare riguardo alle funzioni attribuite ai GAL, da ciò possono essere tratte utili indicazioni per perfezionare il quadro di regole. Inoltre alcune novità che si delineano sull'orizzonte normativo - nell'immediato e nel medio periodo - suggeriscono una riflessione sul profilo organizzativo dei GAL, sul loro ruolo e sulle funzioni ad essi assegnate.

### **Conclusioni**

Il tavolo tecnico ha indicato i principali spunti e le criticità su cui bisogna lavorare per la rivitalizzazione socio-economica delle aree rurali:

- evitare gli individualismi in termini di fondi, di investimenti, di infrastrutture e servizi necessari per la vitalità delle aree interne: le politiche rurali da sole non bastano;
- la progettazione integrata è necessaria ma richiede un nuovo coraggioso sistema di regole;
- occorre mettere a sistema gli interventi: le aree interne rappresentano un enorme serbatoio di buone pratiche e idee innovative di economia circolare, economia solidale, nuova residenzialità, accoglienza e organizzazione dei servizi di base, purché tutte queste cose siano collegate e sostenute all'interno di un disegno unico;
- la cooperazione tra le persone, e tra le istituzioni, è fondamentale affinché tutto questo divenga realtà.



### TAVOLO 3

## Politiche di intervento per la vivibilità delle aree rurali

I lavori del tavolo hanno evidenziato il forte dualismo che caratterizza il territorio regionale: da un lato le pianure costiere ad agricoltura intensiva e a forte urbanizzazione, dall'altro le aree rurali con problemi di sviluppo, nelle quali l'agricoltura svolge il ruolo essenziale di presidio ambientale e paesaggistico.

Le aree rurali intermedie, in parte interessate da problemi simili, hanno estensione di circa 380.000 ettari, pari al 28% del territorio regionale. I dati demografici di questi territori sono allarmanti: dal 1960 la popolazione è calata del 30% in *Cilento*, del 40% nella collina interna del *Fortore* e dell'*Alta Irpinia*.

## Indirizzi emersi

- **Sostenere i comuni rurali della Campania** nella sperimentazione di strategie dal basso di rinascita e rivitalizzazione basate sul riuso intelligente del patrimonio storico; su nuovi modelli di accoglienza; l'affido delle terre a giovani e cooperative giovanili; la ristorazione di qualità; la cultura e l'arte come strumenti di riscatto; l'accoglienza sostenibile degli immigrati (modello SPRAR).
- Promuovere e sostenere le **esperienze di cooperazione in grado di aggregare terre**, le persone, le produzioni, e di rilanciare le filiere tradizionali e le economie locali, sull'esempio delle positive esperienze realizzate nel *Sannio* (viticoltura), in *Cilento* (olivicoltura), nel *Titerno-Alto Tammaro* e *Fortore* (allevamento della marchigiana).
- **Rivedere i meccanismi dell'approccio LEADER**, che finisce in molti casi per riproporre in piccolo meccanismi, procedure e pesantezza burocratica del PSR regionale.
- Superare le attuali **difficoltà di integrazione delle diverse fonti finanziarie** a disposizione per lo sviluppo delle aree rurali (FEASR, FESR, FSE, FSC, fondi regionali e nazionali), attraverso la definizione di idonee regole e procedure.
- **Coordinare** più strettamente i diversi **strumenti di policy** per le aree rurali (PSR, SNAI) nel quadro di una strategia unitaria, evitando il più possibile dispersioni e duplicazioni.
- Prevedere nel programma di sviluppo rurale meccanismi di aiuto semplificati per la **diversificazione produttiva multifunzionale** delle aziende agricole tradizionali, in grado di ridurre tempi e costi delle procedure di presentazione e valutazione delle domande.