

## *“Aree interne”: dalla Strategia nazionale al Sud-Ovest dell’Umbria*

*Tracce di ricerca azione sul programma di sviluppo territoriale Strategia nazionale per le Aree interne, una sua declinazione locale l’Area interna Sud-Ovest Orvietano e il diritto alla salute*

**Enrico Petrangeli**

ricercatore indipendente  
[enicopetrangeli@gmail.com]

### *Tribuna politica*

Il 15 maggio 2019, nel pieno della campagna elettorale, Roberta Tardani, candidata a sindaco di Orvieto e poi eletta a tale carica in seguito alla vittoria del ballottaggio, a proposito di Aree interne si esprime così:

Una grande occasione per rilanciare Orvieto, sprecata dalla solita visione politica, che a forza di mediare alla ricerca del consenso ha generato solo mediocrità. Il progetto delle Aree Interne è stato declinato qui da noi in uno spettacolo patetico, basato su tanti micro interventi pubblici la cui rilevanza generale sarà prossima allo zero... Cercare di correggere l’impostazione al ribasso che ha contraddistinto questo importante progetto sarà uno degli obiettivi a cui mi dedicherò fin dal primo momento se sarò eletta sindaco di Orvieto (Tardani 2019).

A distanza di qualche ora, potenza dell’editoria quotidiana on line, Giuseppe Germani, sindaco uscente di Orvieto replica:

Ha ragione Roberta Tardani a parlare in quel modo dell’Area interna Sud Ovest Orvietano, questo è il nome corretto che non riesce a usare neppure una volta nella sua dichiarazione. O meglio, avrebbe ragione Roberta Tardani se fosse una qualunque cittadina, magari distratta, magari prevenuta e rancorosa come gran parte degli italiani in questo periodo, lo dice l’ISTAT. Ma è candidata a sindaco, e allora tanta superficialità di sguardo, di analisi e tanta gracilità di giudizio spiace e preoccupa. Preoccupa perché incurante delle contraddizioni dice di apprezzare lo strumento, e anche qui bisogna precisare: si tratta di una strategia, cioè di un programma di sviluppo, non di un progetto come sbagliando dice (Germani 2019).

Si è riportato lo scambio polemico tra i due più autorevoli candidati sindaco di Orvieto dell'ultima tornata elettorale sulla Strategia nazionale delle aree interne (d'ora in avanti SNAI) e sulla sua declinazione locale, l'Area interna Sud Ovest Orvietano (AISOO), per testimoniare il valore a favore della comunità orvietana che comunque, a diversi livelli di informazione e di consapevolezza e pur da schieramenti politici in competizione tra loro, si assegna alla SNAI. Intestandosi il merito del riconoscimento istituzionale, per Orvieto e il suo territorio, della qualifica di area interna nonché quello di aver dato concretamente corpo a questa attraverso iniziative e produzioni documentali (patti, accordi, convenzioni etc.); oppure, al contrario, facendosi paladina della critica alle modalità con le quali si è strutturato l'itinerario costitutivo dell'area interna nell'Orvietano e accusando di negoziazione al ribasso, il sindaco uscente e la sua sfidante intendono enfatizzare ognuno la propria collocazione in merito alla vicenda. Intendono attribuirsi una specifica agentività, di primo motore l'uno, di timoniere l'altra, che consenta loro di capitalizzare quel programma di sviluppo territoriale per la costruzione del relativo consenso. Ma, la complessità dell'architettura burocratico-amministrativa della SNAI, nella quale è euristicamente opportuno leggere un caso particolare di ciò che autorevolmente è stato detto "ascendenza simbolica" dello Stato per cui: «[...]le amministrazioni pubbliche e i loro rappresentanti sono grandi produttori di "problemi sociali"» (Bourdieu 1995: 92) da una parte, e dall'altra le continue negoziazioni tra le varie forze dei poteri nei vari agoni politici per la sua declinazione locale in AISOO, condizionano pesantemente l'agentività del politico. Meglio sarebbe dire dell'intera politica locale, capace di assegnare spazi realmente marginali di cui non c'è traccia di consapevolezza nelle due dichiarazioni. Non c'è espressione di un valore ponderato di "resistenza" o di "interlocuzione dialettica" che potrebbe dare carattere all'agentività (Ahearn 2018) e la scelta dell'interlocutore/avversario non è adeguata a rendere performativi (Hall 2018) gli atti linguistici di sindaco e candidata sindaca. Il clima di campagna elettorale porta poi la retorica politica ad esagerazioni tali che si perde proprio di vista l'interesse ad esercitare una reale capacità di incidenza nell'AISOO. In queste condizioni tanto SNAI che AISOO diventano, nella narrazione politica locale, un'unica "post-verità" (Biffi 2016), una dimensione oltre-fattuale di cui si stentano ormai a riconoscere gli scopi e i metodi degli artefici e in cui gli interessi di alcuni attori della comunità di ricezione deflagrano in mille riflessi dalla labile congruenza.

Il 18 agosto 2019, Fabrizio Barca<sup>1</sup> pubblica sull' "Espresso" un articolo intitolato: *Tra le rughe dell'Italia* (Barca 2019). Nell'articolo, Barca si chiede

se non sia la “rugosità” cioè il continuo susseguirsi di sali-scendi, pieghe e promontori, rilievi, picchi, depressioni, valli, dirupi, foreste e prati ad essere un tratto distintivo della nazione italiana. Per tre quarti della sua superficie il territorio italiano è rugoso, le rughe si impongono ad ogni scala di osservazione fino a ricordargli quelle della «nonna antica con la quale sono cresciuto». L’andare a passo d’uomo – l’articolo fa parte di un inserto dedicato al camminare e intitolato *Pensare con i piedi* – fa emozionare e suggerisce di considerare le opportunità di questa rugosità per «buon lavoro» e «buon reddito» capaci di modificare positivamente la crescente marginalizzazione e lo spopolamento divenuto ormai critico. Su questa via si individuano tre dimensioni della rugosità sulle quali bisogna agire: la diversità, la comunità, la tradizione. E per questa via si rivela il gran lavoro fatto dalla Strategia nazionale per le aree interne. L’autorevolezza di Barca e la sua capacità di influenza, la sua competenza specialistica, la sua esperienza degli apparati burocratici, il ruolo ricoperto in essi e, per ciò che riguarda l’impatto mediatico, la dimensione editoriale e la politica comunicativa della rivista sulla quale pubblica lasciano supporre ben altri gradi di agentività e di interlocuzione performativa rispetto a quelli mossi dai sindaci locali. Eppure l’articolo si chiude con un appello a chiedere conto dell’attuazione della SNAI direttamente a “Roma” scritta così, tra virgolette a significare più che un luogo fisico l’insieme di prassi burocratiche capaci di imporre: «regole inventate da chi vive in grandi centri urbani a misura di chi vive in grandi centri urbani.» La denuncia poi si fa esplicita contro quel «gioco romano» che Barca dice di conoscere bene e di aver combattuto per oltre venti anni come dirigente pubblico e che :«sfrutta la debolezza dei governi per “cumannari”. Blocca[...] Intimidisce[...] Estromette[...] Semina sfiducia[...] “Normalizza”».

E così i processi di sviluppo della SNAI e delle aree interne, post-verità a livello locale per effetto della marginalità in cui tengono i propri beneficiari nonostante le retoriche di partecipazione, si possono considerare anche uno straordinario *field work* per vedere all’opera le lusinghe della burocrazia (Graeber 2016) nel quadro di una antropologia politica che si occupa specificamente di come funzionano le istituzioni (Douglas 1990; Minicuci, Pavanello 2010).

### *Antropologo e cittadino d’Area interna*

Ho sentito parlare della SNAI per la prima volta nell’autunno del 2013. Invitato da uno dei sindaci dei comuni che poi sarebbero stati “costituiti”

in AISOO, ho partecipato ad un incontro di presentazione tenuto presso la Sala Consiliare del Comune di Orvieto. All'inizio e per qualche mese si è pensato che la costituzione dell'Area interna dovesse e potesse essere iniziativa dei comuni e i sindaci consideravano di poter venire a capo della faccenda costituendo un comitato tra politici ed esperti di fiducia e con qualche seminario. In questo contesto, in virtù dell'esperienza di ricerca azione sullo sviluppo di comunità che stavo conducendo ad Allerona, piccolo comune della Provincia di Terni incluso nell'AISOO, ho proposto di organizzarci per una ricerca azione finalizzata. Informalmente accettata dall' "Assemblea dei comuni", in quella fase un comitato informale di amministratori ed "esperti" di fiducia, la proposta è stata rubricata dalla Regione Umbria come "assistenza tecnica". È stato il modo, per la Regione, di riconoscere la scarsa competenza tecnica locale e, sostanzialmente, di avocare a sé l'iter costitutivo dell'area interna dell'Orvietano.

A definire il mio posizionamento di antropologo in questo caso, faccio rilevare che sono di Orvieto e che in passato sono stato membro "influenzante" di questa comunità (assessore comunale tra il 1993 e il 2004), mi sono mosso nell'alveo epistemologico del "conoscere trasformando" proprio della ricerca-azione: coinvolgimento emozionale e riflessione critica sono quasi sempre andati a braccetto.

Non ho avuto ruoli formalmente definiti, consulenze o collaborazioni; dunque non ho mai attrezzato set di ricerca, programmato campagne di interlocuzioni e interviste né ho catalogato sistematicamente i relativi documenti. Però la mia osservazione partecipante è stata multilivello e, tutt'ora in corso, ha una durata interessante a monitorare processi e valutare realizzazioni. Le mie interazioni con il Comitato tecnico Aree interne sono in rapporto al lavoro che stavo, e che sto ancora, svolgendo come presidente dell'associazione "Val di Paglia bene comune" e alla rappresentanza delle associazioni di Terzo settore locali che in rete stanno adoperandosi per la gestione condivisa dei beni comuni, la rigenerazione urbana e lo sviluppo di comunità nell'area (Petrangeli 2019).

Per le mie competenze e per le esperienze professionali fatte, riguardo alla SNAI e all'AISOO, *si parva licet...*, mi sento interessato e impegnato in una «socio-anthropologie du développement» (Olivier de Sardan 1995: 10). Rispetto alla quale adotto una prospettiva *engaged*, consapevole del carattere politico della partecipazione e di assumere, come chiarisce Dino Palumbo, una postura dialettica tra le tentazioni "organiche" e le propensioni "critiche" dell'antropologia. Con un doppio versante di applicazione: «[...]da un lato, la necessità di operare con e attraverso le "cose"

del campo patrimoniale, dall’altro l’obbligo di oggettivare i processi di produzione/costruzione di tali “beni”, (Palumbo 2013: 289).

Questo articolo, infine è (vuol essere) un esercizio di *anthropology at home* e di *activist ethnography*: un esempio, nei limiti appena dichiarati, di ciò che l’etnografia applicata al civismo e all’attivismo di cittadinanza potrebbe fare.

### *La Strategia nazionale per le aree interne*

La SNAI, che per quanto è possibile ricostruire ha avuto una “gestazione” lunga e complessa nel periodo novembre 2011 – aprile 2013 quando Fabrizio Barca è stato Ministro della Coesione territoriale del Governo Monti, è un disegno politico e strategico messo a punto dal Ministero dell’Economia e delle Finanze, Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica (che dal 2013 è Agenzia per la coesione territoriale presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri), finalizzato alla ripresa dello sviluppo economico e sociale dell’Italia. A questa ripresa dello sviluppo economico e sociale vuole contribuire attraverso un insieme complesso ed organico di interventi, una strategia appunto, che sia capace di toccare ogni regione e macro-regione d’Italia apportando creazione di lavoro e inclusione sociale e intervenendo per la riduzione dei costi economici relativi all’abbandono del territorio, quest’ultimo causa primaria dell’accreciuto rischio idrogeologico.

La SNAI interviene sulle Aree interne che vengono definite come: «[...] quelle aree significativamente distanti dai centri di offerta di servizi essenziali (di istruzione, salute e mobilità), ricche di importanti risorse ambientali e culturali e fortemente diversificate per natura e a seguito di secolari processi di antropizzazione» (Barca *et al.* 2014: 7).

Le aree interne così focalizzate, occupano una porzione di territorio pari, grosso modo al 60% dell’intera superficie nazionale, amministrativamente divisa in oltre quattromila Comuni e sulla quale risiede circa un quarto della popolazione italiana. A corredo storico e sociale di questa essenziale descrizione, viene aggiunto che una parte consistente delle Aree interne ha subito, a cominciare grosso modo dagli anni ’70, un processo di marginalizzazione di cui sono indicatori e cause al contempo: il calo della popolazione, correlato alla Seconda transizione demografica e alla migrazione e che ha ormai indotto tassi di crescita negativi; la riduzione dell’occupazione legata alle dimensioni locali del lavoro e la riduzione dell’utilizzo del territorio (calo della Superficie Agricola Utilizzata=SAU);

il calo, e la cancellazione dell'offerta di servizi pubblici e privati prima invece disponibili; i costi sociali che assumono una dimensione importante per l'intera nazione, basti pensare come esempio ai danni causati dal dissesto idro-geologico che è in gran parte da riferire al degrado del patrimonio socio-culturale e ambientale conseguente all'abbandono dei territori da parte delle comunità. In questo quadro è possibile individuare dei veri e propri «nemici delle Aree interne»:

... quegli attori privati e pubblici che hanno estratto risorse – costruendo posizioni di rendita significative – anziché innovare. Sono stati realizzati interventi – discariche, cave, impianti per l'energia eolica o l'utilizzazione di biomasse e altro ancora – che non hanno generato benefici locali di rilievo. Si è trattato di modalità d'uso del territorio alle quali le amministrazioni locali hanno in genere acconsentito per il fatto di trovarsi in condizioni negoziali di debolezza a causa della scarsità di fonti di finanziamento/ investimento. (Barca *et al.* 2014: 10).

Nel brano appena riportato è da sottolineare come ci si riferisca al mancato riconoscimento, per le comunità locali, del “disagio ambientale” relativo allo sfruttamento delle risorse naturali disponibili localmente che in genere producono ricchezza altrove distribuendo utili ad investitori alieni alle comunità locali. Questa argomentazione è pure un riflesso del dibattito sul riconoscimento e la valutazione, anche economica, del “risarcimento” che i territori non industrializzati potrebbero/dovrebbero ricevere per fornire di fatto “servizi ecosistemici” ad insediamenti produttivi e di pubblica utilità (Giupponi *et al.* 2009). Nel brano citato è importante anche sottolineare il riferimento che è stato fatto alle amministrazioni locali. Per esse si parla esplicitamente e, aggiungo, soltanto, di mancata capacità di autotutela dei territori che viene riferita essenzialmente alle condizioni di debolezza negoziale delle amministrazioni locali, in genere Comuni di piccole dimensioni. Nessun riferimento ad una eventuale capacità autodeterminante, dei piccoli comuni e/o altre agenzie sociali formali e informali, di catalizzare forme di co-sviluppo e di co-progettazione di servizi sociali. All'elenco dei «nemici delle Aree interne» poi si aggiungono anche quei soggetti che fautori di un «comunitarismo locale chiuso» di fatto si oppongono all'innovazione e all'apertura verso altre comunità e altri territori. Forse sarebbe stato opportuno spendere qualche riga per definire meglio questi soggetti e queste agenzie e per nominare almeno i fenomeni di chiusura all'innovazione cui semplicemente si allude.

La SWOT *analysis* informale condotta dal testo ministeriale sulle Aree interne contempla, ovviamente, anche i punti di forza e le opportunità. Ed ecco allora che le Aree interne sono anche luoghi di potenziale sviluppo

socioeconomico in quanto giacimenti del tutto inutilizzati di “capitale territoriale” che si precisa essere: «[...] il capitale naturale, culturale e cognitivo, l’energia sociale della popolazione locale e dei potenziali residenti, i sistemi produttivi (agricoli, turistici, manifatturieri)[...]» (Barca *et al.* 2014: 11). La SNAI è la realizzazione di una politica consapevole di attivazione di questo capitale territoriale latente. Sottolineiamo qui che il ricorso è al concetto di capitale territoriale, elaborato dalla Organization for Economic Co-operation and Development (OECD 2001) e ripreso dalla Commissione europea (European Commission 2005). In questa accezione, il capitale territoriale è chiaramente in linea con l’approccio sviluppatista del Ministero dell’Economia e Finanze e i territori si riconducono ad essere un insieme di beni, meglio di asset localizzati – cognitivi, sociali, infrastrutturali, produttivi, relazionali, ambientali, insediativi – (Camagni 2009) che costituiscono il potenziale per rendersi economicisticamente competitivi nei confronti di altri territori. Non c’è nessun accenno al concetto che pure sembra contiguo, complementare e assonante di “patrimonio territoriale” e in questo rileviamo una scelta di campo precisa cui si legano adozioni metodologiche e circoscrizioni di campo nette. L’apertura verso le concettualizzazioni prodotte su “patrimonio territoriale” e “processi di patrimonializzazione”, di territori o di beni immateriali, avrebbe potuto arricchire approcci, metodiche di intervento e obbiettivi. La definizione articolata di territorio a comprendere il superamento della distinzione tra ciò che è naturale e ciò che è sociale e ad intendere invece la sedimentazione leggibile di processi di coevoluzione, biologici e sociali, continuamente all’opera e l’accostamento di questa definizione ai noccioli concettuali dell’economia sociale e solidale e dei beni comuni apporta idee originali e approcci innovativi al tema dello sviluppo territoriale (Dematteis, Magnaghi 2018). Poi, il tema dei processi di “patrimonializzazione”, cioè della “costruzione” dei patrimoni culturali e/o ambientali locali, degli interessi e degli attori proponenti e coinvolti, cioè ancora della dimensione diacronica e sociale del percorso per cui qualcosa diventa parte di un patrimonio, culturale e/o ambientale, è significativamente presente nel dibattito scientifico di tipo demo-etno-antropologico italiano e mi limito a segnalarne una pietra miliare (Palumbo 2003) e un paio di riflessioni corali (Bonetti, Simonicca 2016; Padiglione, Broccolini 2017). A livello euristico, penso sia di notevole interesse comparare il percorso di riconoscimento dei comuni per l’appartenenza ad un’Area interna messo in atto dalla SNAI con quello legato all’inserimento nelle varie liste stabilite con la *Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale* promulgata dall’UNESCO nel 2003. Il repertorio di studi, raffinato e pun-

tuale, prodotto su questo tema consentirebbe di riflettere da un lato sul grado di equiparabilità della SNAI con i *Global Taxonomic Systems* che sono ormai uno strumento di *governance* mondiale (Palumbo 2010) e dall'altro sulla rimodulazione delle dinamiche sociali, dei confini comunitari e dei valori identitari con cui la comunità locale reagisce e partecipa.

Le considerazioni appena fatte su patrimonio territoriale e processi di territorializzazione aprono una breccia nella sostanziale acriticità con cui SNAI tratta il concetto (mito?) dello sviluppo. La letteratura prodotta dall'antropologia “dello” e “nello” sviluppo, cioè quell'antropologia che ha a che fare con l'analisi critica del concetto di sviluppo inteso come costruzione “etnica” dell'Occidente e, nel secondo caso, quell'antropologia che, soprattutto in ambito di cooperazione internazionale contribuisce a rimodulare le forme pratiche e simboliche dello sviluppo (Gardner, Lewis 1996) è molto vasta confinando con l'*applied anthropology* (Colajanni 2014); mi limito dunque a segnalare soltanto una sintesi esemplare per chiarezza e coraggio divulgativo (Pavanello 2007) ed una antologia preziosa (Malignetti 2005). Per gli scopi argomentativi di questo lavoro focalizzo soltanto un paio di questioni. La prima è la necessità che una politica pubblica di sviluppo territoriale individui un concetto di sviluppo sintetico ma in grado di superare le critiche relativistiche e di darsi come strumento di autodeterminazione delle comunità locali. Lo sviluppo come insieme di *improvement, empowerment and participation* (Nolan 2002) mi sembra pragmaticamente pertinente ed adeguato: è sviluppo ciò che migliora le capacità di comprendere, incrementa la capacità di pianificazione e coinvolge nei processi decisionali la comunità nella sua più vasta rappresentanza possibile. Su questa linea diviene fondamentale prendere piena consapevolezza del riconoscimento che lo sviluppo non è una dimensione ontologica delle comunità ma è invece «[...] l'ensemble des processus sociaux induits par des opérations volontaristes de transformation d'un milieu social, entreprises par le biais d'institutions ou d'acteurs extérieurs à ce milieu mais cherchant à mobiliser ce milieu»<sup>2</sup> (Olivier de Sardan 1995:7). Non c'è sviluppo senza quell'universo di esperti, di burocrati, di ricercatori, di tecnici, di politici centrali e locali che costituiscono la «configuration développementiste» e che, completiamo, hanno i loro modelli culturali in cui agiscono la «méta-idéologie» e le «infra-idéologies» pronte a stigmatizzare atteggiamenti e comportamenti reali di membri della comunità che si discostino dalla rappresentazione “sviluppista”. Da ciò risulta essenziale la funzione di *cultural brokering* che gli antropologi sanno di dover svolgere tanto “nello” sviluppo, cioè nelle diverse fasi del ciclo di progetto quando la sua incubazione sia politico-burocratica; tanto “per” lo sviluppo attraverso la trasmissione

di conoscenze antropologiche alle figure chiave dei processi decisionali e delle implementazioni sul campo (Colajanni 1994).

Acquisire il consolidato epistemologico e riflessivo prodotto dai confronti scientifici appena richiamati avrebbe arricchito la comprensione delle dinamiche sociali che si danno nelle Aree interne ed avrebbe forse consentito alla SNAI di individuare meglio gli obiettivi intermedi e le metodologie di intervento che consentono di dare molteplicità dimensionale allo sviluppo di comunità.

La SNAI elabora e propone un suo (?) concetto di sviluppo fondato sulla distinzione tra sviluppo “intensivo” e sviluppo “estensivo”. Il primo, lo sviluppo intensivo: «[...]fa riferimento a tutti quei cambiamenti che incrementano il benessere pro-capite dei residenti delle Aree interne, a dimensione produttiva data»; il secondo, lo sviluppo estensivo: «[...]fa riferimento a tutti quei cambiamenti che oltre a incrementare il benessere pro-capite dei residenti delle Aree interne realizza un incremento nella scala dei processi produttivi». La distinzione tra sviluppo intensivo e sviluppo estensivo viene poi ad essere tralasciata dalla prospettiva dell’interesse nazionale che è generale e da quella dell’interesse locale delle singole Aree interne che è particolare. Si ammette l’esistenza di un conflitto di fondo: dal punto di vista nazionale, infatti, il capitale territoriale delle aree interne deve entrare in una traiettoria di sviluppo estensivo in quanto deve fornire risposte anche alla domanda di lavoro che si produce in ambiti urbani e nei settori dell’industria; dal punto di vista delle singole Aree interne, che per caratteristiche sociali, demografiche ed economiche inquadrano “territori in sofferenza”, è invece sufficiente la realizzazione di interventi per la stabilizzazione socio-economica locale con effetti immediati sul benessere pro-capite e senza particolare attenzione al tema dei livelli di produzione. Rispetto al latente conflitto di interesse tra il generale e il particolare nel senso appena definito, evidentemente riscontrato sperimentalmente in precedenti programmi di sviluppo, e che ha portato ad interventi di scala solo locale, la SNAI sviluppa una sua originalità: di approccio e di obiettivi:

... l’attuale Strategia si caratterizza per un cambiamento di prospettiva. Essa si propone di promuovere congiuntamente le modalità dello sviluppo intensivo ed estensivo. Tale obiettivo è riassunto dall’inversione delle tendenze demografiche in atto: inversione che dovrà tradursi in ripresa della popolazione e della natalità e modifica della composizione per età a favore delle classi più giovani (Barca *et al.* 2014: 12).

Sospendendo il giudizio sull’obiettivo, cioè sulla possibilità che un programma di sviluppo riesca ad invertire, anche solo localmente, il trend

della Seconda transizione demografica con la complessità delle sue cause e dei suoi fenomeni, e che lo possa fare in tempi e localizzazioni “misurabili” e dunque oggettivamente valutabili, si può invece riscontrare la relazione tra la proclamata peculiarità della SNAI e la modalità di reperire risorse per i suoi interventi. Infatti, il finanziamento degli interventi di sviluppo locale avverrà attraverso bandi sui fondi comunitari (FESR, FSE, FEASR, FEAMP) disponibili nel settennato 2004-2010 che hanno già individuato i rispettivi ambiti di intervento: tutela del territorio, valorizzazione delle risorse naturali e culturali e turismo sostenibile, sistemi agro-alimentari e sviluppo locale, risparmio energetico e filiere locali di energia rinnovabile, saper fare e artigianato. A questa modalità di finanziamento che richiede una competenza progettuale specifica, si affiancano gli interventi di adeguamento dei servizi essenziali per salute, istruzione e mobilità. Questi saranno finanziati da risorse previste dalla Legge di stabilità (art. 1, commi 13-14-15-16-17), e da altre eventuali risorse, e realizzati da Ministeri, Regioni e Province.

Quelle affrontate dalla SNAI sono questioni complesse legate alla particolarità dell'ambiente naturale e ai fenomeni di antropizzazione che quell'ambiente trasformano in territorio e che affondano le loro origini nei “lunghi periodi” della macroeconomia e della storia. Sono le questioni cui fa riferimento l'economia agraria e sociale con la definizione di “territori dell'osso” per le realtà montane del Mezzogiorno d'Italia cui si contrapponevano “le polpe” delle pianure e delle aree agricole più accoglienti per lo sviluppo socio-economico (Rossi Doria 1958); una definizione efficace, che ha fatto e fa scuola e che è diventata subito metafora degli ineguali sviluppi dell'Italia nel suo complesso. Sono le questioni che, legate ad un modello di sviluppo globale e a parte poche eccezioni, hanno portato interi territori dell'Italia e le comunità lì abitanti ad una accelerata marginalizzazione fatta di depauperamenti demografici, sociali e culturali e di maggiori vulnerabilità idrogeologiche e di trasformazioni degli ecosistemi naturalistici forse irreversibili e che si lasciano autorevolmente definire dai concetti di “miserie dello sviluppo” e di “grande saccheggio” (Bevilacqua 2008, 2011). Sono questioni che hanno una dimensione storica profonda ricostruibile (ricostruita?) attraverso le fonti archeologiche, storiografiche, letterarie, storico-artistiche e demotno-antropologiche per le epoche storiche e ipotizzabile come plausibile per l'origine e il processo di antropizzazione di un'area geografica importante che riguarda l'intero Mediterraneo, questo strano mare tra le terre e chiuso dalle terre che bagna. Il rapporto tra l' “osso” e la “polpa”, tra la montagna e la pianura (e il mare), tra le aree interne e le altre del

territorio nazionale italiano (SNAI non propone una definizione normativa di ciò che area interna non è), per la sapienza dello storico che sa ibridare i suoi saperi con quelli del geografo e che sa dunque indagare i processi sociali riconoscendone le lunghe durate e le accelerazioni improvvise, le peculiarità e le somiglianze di struttura, si lascia sintetizzare in una domanda e nelle prime righe di una risposta che riguardano la genesi della civiltà dell’intero Mediterraneo: «La vita montanara, prima storia del Mediterraneo? La montagna è proprio questo: una fabbrica di uomini al servizio altrui; la sua vita diffusa, prodiga, nutre la storia tutta del mare» (Braudel 1986: 37; per una sua articolazione critica, Albera e Corti 2000; Bevilacqua 2012). Sono questioni che riguardano le regioni dell’Unione Europea nel loro complesso che dagli anni ’80 stanno conoscendo, in analogia con quanto accade per i fenomeni di concentrazione delle ricchezze economiche nelle mani di pochi miliardari, un progressivo processo di concentrazione della ricchezza in poche, pochissime, “isole di prosperità”. Intorno a queste ormai si definisce un “mare di stagnazione” che è brodo di coltura per l’incremento delle disuguaglianze socio-economiche e per i movimenti politici a carattere populistico (Rosés e Wolf 2018).

Ma torniamo al nostro oggetto d’indagine: l’essenziale ricostruzione della SNAI fatta, penso renda conto delle sue peculiarità e penso anche che dia le informazioni sufficienti per far apprezzare la pertinenza del punto della situazione fatto da Luciano Giacchè. In un intervento ad un simposio, propiziato e collegato alla SNAI e all’AISOO (Giacchè 2016) si raccomanda a quanti già sedotti dalle aree interne di riflettere sulle “inane tipologizzazioni” di “aree in sofferenza”, prodromi delle aree interne, fatte nel recente passato e sugli esiti dei proclami e dei finanziamenti ad esse destinati. Riporto qui si seguito soltanto i titoli dei paragrafi che, anche in assenza di specificazioni ulteriori danno comunque l’idea delle dimensioni e della qualità dell’inane e immane sforzo di tipologizzazione e di intervento:

La scoperta della depressione delle “Aree montane”; L’insospettabile diffusione delle “Aree depresse”; La [prima n.d.r.]nascita delle “Aree interne” (’70 e ’80); La variante montana delle “Aree Appenniniche”; La rapida immersione delle “Aree emergenti”; L’apparizione delle “Aree marginali” come variante di quelle montane; La limitata esperienza delle “Aree critiche”; L’intervento dell’Europa per le “Aree svantaggiate”; La fugace comparsa delle “Aree sottoutilizzate”; L’insostenibile fragilità degli “Spazi Fragili”; Il ritorno delle Aree interne, ossia periferiche; Nuove denominazioni in preparazione: “Smart City - Smart Land”(Giacchè 2016).

A conclusione della carrellata sui programmi lanciati per lo sviluppo territoriale di aree accomunate da una caratteristica che, quando si vuole esclusivamente patologica, è fittizia, costruita ed enfatizzata ad hoc; e in considerazione della scarsità degli esiti conseguiti dai vari programmi che vengono considerati come una “terapia della parola”, un placebo a volte addirittura dannoso, Giacchè avanza alcune considerazioni che hanno il valore di puntualizzazioni metodologiche. Le riassumo così, è necessario: connettere il fenomeno dello spopolamento delle aree interne a quello dei centri urbani attrattori di popolazione, con la complessità che ciò comporta in un periodo comunque di depauperamento demografico e di invecchiamento della popolazione; produrre un’attenta analisi della qualità del capitale sociale che abita le aree interne; privilegiare un approccio di indagine qualitativo; dar vita ad una progettualità capace di coinvolgere fin dall’inizio i protagonismi locali; controllare i flussi finanziari per non alimentare le distorsioni spesso collegate alle “economie del disastro” o alle “economie degli aiuti allo sviluppo”; focalizzare il tema del “riabitare”, che è dimensione estremamente più complessa in quanto comporta rigenerazione delle dinamiche sociali, rispetto a quella del ricostruire per la quale invece sembra essere, un po’ troppo esclusivamente attrezzato, il tecnicismo burocratico (De Rossi 2018).

In questi orientamenti metodologici mi sembra di ritrovare una qualche sintonia operativa capace di tradurre in buone pratiche di intervento politico e sociale, e prima ancora di studio e comprensione dei fenomeni che si stanno affrontando, la consapevolezza appassionata di vivere ed abitare un “mediterraneo interiore”:

Noi ci stiamo in mezzo, solo noi abitiamo il Mediterraneo interiore, la colonna vertebrale che è il nostro Appennino. Da qui può partire un nuovo modo di vivere i luoghi, radicalmente ecologico, improntato a un’idea di comunità inclusiva del respiro degli uomini e dell’ambiente. L’Italia interna può diventare il laboratorio di un nuovo umanesimo, l’umanesimo delle montagne (Arminio 2012).

Cui fa eco il “clamore del vuoto” che si deve saper ascoltare:

Bisognerebbe camminare nei paesi, ascoltarli come si fa con gli anziani, proteggerli come si fa con i bambini, ma pure pretendere da essi che fioriscano e diano frutto, come cose vive. Ci vorrebbe una più accorta antropologia dei paesi e da essa potrebbe forse nascere un progetto capace di oggettivare bellezza e valori, di farsi pietra ferma e insieme vento... rispetto, attenzione, ma anche riflessione sulla necessità di un nuovo senso comunitario, di un nuovo senso pubblico (Teti 2014).

Per l’opportunità etnografica esperita, che non ho difficoltà ad ammettere limitata e parziale, raccontata in questo articolo, mi sembra di poter

dire che le consapevolezze espresse da Franco Arminio e da Vito Teti, tanto robuste di analisi antropologica e di osservazione partecipante e altrettanto robuste di nitore evocativo ed esemplarità siano state confinate in una specie di angolo letterario. La SNAI ha percepito forse soltanto il valore estetico dell’«abitare la spina dorsale di un Mediterraneo interiore» e del costruire un nuovo «senso di comunità e senso pubblico». Non c’è stata la declinazione operativa conseguente alla considerazione di essere in presenza di nuclei concettuali da stressare e da strumentare per l’operatività.

Comunque, tornando all’ “oggettività” che si è soliti assegnare alle cifre, ad oggi, il processo di selezione intrapreso ha portato alla costituzione di 72 Aree interne. Queste sono composte da 1.077 comuni che complessivamente contano 2.072.718 abitanti (dato al 2016) e un territorio di 51.366 kmq; ogni Area interna, in media, ha 29.400 abitanti e 15 Comuni. Al 31 dicembre 2018 l’iter relativo alla firma dell’Accordo di Programma Quadro (APQ) è stato ultimato per 12 di queste Aree interne che dunque sono in fase operativa. Il ministro per il Sud, nel presentare i risultati della SNAI al Comitato interministeriale per la programmazione economica – CIPE, si dichiara orgogliosa del fatto che in 37 Aree si sia arrivati alla definizione di accordi per la gestione associata tra più comuni di alcuni servizi amministrativi e sottolinea che:

Come richiesto dall’Accordo di Partenariato, le Aree stanno individuando la gestione associata di due servizi e/o funzioni fondamentali coerenti con il disegno strategico voluto dalle Comunità del territorio. Va sottolineato come proprio il rafforzamento di queste Aree in direzione di coalizioni inter-comunali permanenti, autonome, e con maggiori capacità amministrative e di gestione, sia dei progetti della Strategia, ma anche di altri servizi e funzioni, sia la vera scommessa della SNAI. (Lezzi 2018).

È l’ammissione di un ridimensionamento sostanziale delle ambizioni e degli obiettivi dichiarati. La valorizzazione delle potenzialità del “capitale territoriale”, pur nelle perplessità concettuali e metodologiche che abbiamo discusso e che integreremo con altri particolari più avanti, è taciuta. Al suo posto si esalta il raggiungimento di accordi tra enti locali per l’esercizio associato di alcuni servizi fondamentali quali, per esempio: il trasporto pubblico, il catasto, la protezione civile, i servizi sociali etc. Ma ciò, per i comuni più piccoli era già stabilito dal Decreto Legge n. 78 del 31 maggio 2010, *Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*.

*La “costruzione” dell’Area interna Sud Ovest Orvietano*

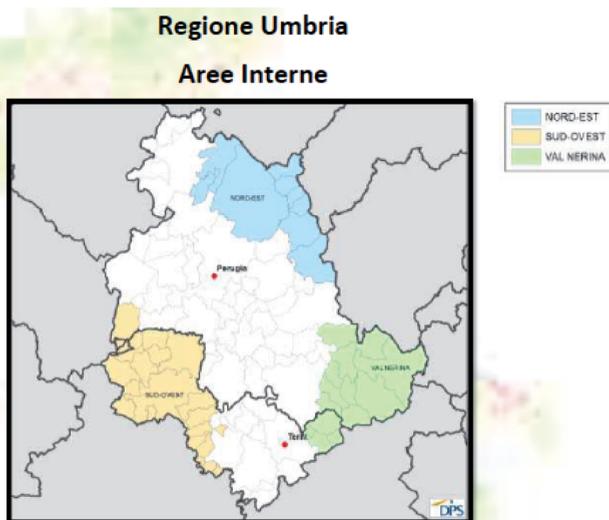


L’area interna dell’orvietano è composta da 20 comuni situati geograficamente a cerniera tra Umbria, Toscana e Lazio, la superficie interessata è pari a 1.187 kmq con una densità della popolazione medio-bassa pari a 52,7 abitanti per Km<sup>2</sup>... Si presenta come un contesto territoriale ricco di storia e cultura, che si è stratificato nei secoli all’interno della propria conformazione geomorfologica (SNAI 2017: 3).

La sintetica definizione appena citata e la mappa tematica che evidenzia, attraverso i puntini rossi, i comuni che la costituiscono, offrono la rappresentazione immediata ed efficace di ciò che l’Aisoo ad oggi, almeno per chi l’ha voluta, è.

Il processo che porta alla mappatura delle Aree Interne della Regione Umbria inizia nel 2013 su impulso del Governo centrale cui immediatamente aderisce la Regione Umbria e prosegue attraverso una serie di incontri tra rappresentanti del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione (DPS), rappresentanti dei Ministeri dell’agricoltura, dei trasporti, della salute e dell’istruzione. Il percorso “condiviso” parte dall’iniziale ipotesi ministeriale di individuare una sola Area interna in seno alla Regione Umbria che, dopo una negoziazione fatta di proposte da parte

della Regione e richieste di chiarimenti fatte dal DPS, arriva a produrne tre: quella del Sud Ovest Orvietano, quella del Nord Est e quella della Valnerina. A ciò che potremmo considerare soltanto bizzarria nominalistica, due delle tre Aree interne sono definite attraverso l’indicazione dei loro punti cardinali che strutturalmente sono centrifughi rispetto ad un interno, la cartografia prodotta aggiunge un involontario effetto comico: le Aree interne dell’Umbria sono liminali rispetto ai confini amministrativi regionali.



La Regione Umbria appare una sagoma bianca perimetrata dalle sue Aree interne colorate. «Una mappa non è il territorio che rappresenta» (Korzybski 1933), la celebre affermazione sulle caratteristiche dei processi conoscitivi propri dell’intelligenza umana, applicata al nostro caso ha l’effetto di far riverberare in maniera alta gli esiti cartografici, almeno incongrui, di un’azione burocratica di predisposizione “oggettiva” e “oggettivante” delle condizioni di eleggibilità di un territorio a partecipare di un programma di sviluppo.

L’Aisoo, come le altre aree interne del territorio nazionale, è dapprima focalizzata e poi circoscritta nella sua estensione dal Comitato Tecnico per le Aree Interne attraverso una diagnosi della situazione sociale, demografica, economica e dei servizi essenziali. La *Matrice per la selezione delle Aree interne* prevede di raccogliere dati su: struttura e dinamica demografica;

criticità nell'uso del suolo; patrimonio culturale e ambientale; struttura produttiva; stato e criticità dei servizi di base; scuola; salute; trasporto locale; associazione di servizi o unione di Comuni. Prevede inoltre una sezione di analisi qualitativa sulle potenzialità, negli ambiti di intervento individuati, di innescare processi di crescita sostenibili e duraturi; la presenza di risorse non pienamente utilizzate rispetto a scenari verosimili di sviluppo della domanda; l'opportunità per la creazione di filiere locali; il sedimentamento di progetti validi di sviluppo locale; la presenza di leadership attuale o potenziale di uno dei Comuni interessati; la capacità di gestione; la presenza di comunità locali attive nella gestione di servizi, nella tutela del territorio, nella salvaguardia dei "mestieri" (Barca *et al.* 2014: 61-64). La raccolta dei dati effettuata è disponibile sia su carta (Comitato Nazionale Aree Interne 2015) sia, con molte altre informazioni riguardanti il territorio nazionale e documenti di lavoro e di catalogazione sul web (Open Aree Interne 2019). La dovizia di dati si vuole espressione oggettiva del territorio, la statistica scienza dello Stato.

Da questa raccolta di informazioni, che si definisce, forse un po' grossolanamente, "diagnostica" e "aperta" in virtù della sua accessibilità, si riconoscono le affinità e le complementarietà tra i vari comuni che renderanno possibile e fondata l'adesione all'Aisoo. Questo lavoro di costruzione della mappa, che si ritiene imprescindibile, parte dalla constatazione dei pessimi risultati, addirittura degenerativi, ottenuti, su scala nazionale, da precedenti "zonizzazioni di scopo". Nel nostro caso, senza nessuna capacità di entrare nel merito valutativo circa l'efficacia dei programmi che saranno citati, e solo a titolo esemplificativo, la definizione del perimetro dell'Aisoo e l'individuazione dei comuni eleggibili ad esserne parte ha avuto a che fare con le porzionature di territorio fatte precedentemente e/o contestualmente, tra l'altro: per i *Quadri strategici di valorizzazione* (legge regionale 21 gennaio 2015, n. 1 "Testo unico governo del territorio e materie correlate") che sono uno strumento di attivazione del sistema di risorse per lo sviluppo locale basato sui centri storici; per i *Programmi urbani complessi* (legge regionale n. 12 del 10.07.2008 "Norme sui centri storici" e D.G.R. 189 del 23.02.2009 - Politica regionale di coesione 2007-2013) che intervengono ad ampio spettro sulla riqualificazione dei centri storici, sulle infrastrutturazioni per le "Smart cities", sui piani di marketing territoriale; per i Gruppi di Azione Locale che attuano la programmazione comunitaria Leader (*Liaison entre actions de développement de l'économie rurale*) finalizzata all'incremento del reddito nelle zone rurali, al progresso tecnico, allo sviluppo razionale della produzione, all'impiego ottimale dei fattori produttivi, allo sviluppo delle risorse turistiche, con

particolare riferimento al turismo rurale e culturale, all’agriturismo, alla valorizzazione dei prodotti agricoli e silvicoli; per il *Patto di sviluppo territoriale di Valdichiana, Amiata, Trasimeno, Orvietano – V.A.T.O.* finalizzato alla integrazione delle politiche dell’agricoltura con quelle del turismo, cultura e ambiente al fine della valorizzazione, della promozione e della fruizione del patrimonio storico, culturale e ambientale quale risorsa primaria dell’offerta turistica. In questa rapida e incompleta carrellata dei programmi di sviluppo territoriale che hanno influenzato la geografia dell’Aisoo, non si può omettere il ruolo avuto dalla ridefinizione dei perimetri dei collegi elettorali di Senato della Repubblica e Camera dei Deputati.

Torniamo ai numeri in tabella cui si assegna il ruolo di canone fondante di questa topografia dello sviluppo locale; per questi, l’Aisoo, riconosciuta per le sue peculiarità anche area prototipale e area pilota sulla quale condurre la sperimentazione (Comitato Nazionale Aree Interne 2015), si caratterizza in primo luogo come un’area che gode di una buona posizione geografica, facendo da cerniera tra il Lazio e la Toscana. Altro che Area interna!? Conta su una popolazione di 62.532 abitanti, più che doppia rispetto alla media delle altre Aree interne italiane, con un tasso di popolazione over 65 al 2011 del 26,05% superiore sia alla media regionale (24,56%) che nazionale (21,2%). La variazione della popolazione nel decennio 2000-2011 è positiva, ma non si fa cenno al contributo dato al saldo demografico dalla presenza di stranieri che al 2011 era censita all’8,74% della popolazione totale. A questo proposito notiamo che il tema dell’accoglienza di migranti è stato un vero tabù; in nessuna delle occasioni pubbliche di discussione del percorso si è mai focalizzato il possibile ruolo delle politiche di accoglienza al raggiungimento degli obiettivi di sviluppo e di accesso ai diritti di cittadinanza dichiarati dalla SNAI. Orvieto, ha un ruolo centrale sia dal punto di vista politico che amministrativo, ma non si configura compiutamente come città leader. In quanto Comune con il maggior numero di abitanti, comunque Orvieto viene classificato come Centro servizi per tutti gli altri Comuni essendo dotato, come da prescrizione del Comitato nazionale per le Aree interne, almeno dell’offerta scolastica secondaria più importante, almeno di un ospedale sede di Dipartimento di emergenza e di accettazione di I livello e almeno una stazione ferroviaria di categoria Silver – impianti medio-piccoli, con una frequentazione media per servizi metropolitani-regionali e di lunga percorrenza inferiore a quella delle Gold, secondo la definizione di Rete Ferroviaria Italiana.

Orvieto è, insieme a Città della Pieve e a Guardea anche “polo di attrazione” per tutti gli altri comuni che sono disposti ad una distanza calcolata in base alla media di percorrenza inferiore ai 40 minuti utilizzando i mezzi del sistema pubblico di mobilità. L’Aisoo ha quasi un quinto (28) dei luoghi del patrimonio culturale e dei visitatori (321.185) dell’intera Regione Umbria. L’area denota un significativo dissesto idrogeologico, essendo stata colpita anche da un’alluvione nel 2012 e questo si associa alla importante diminuzione della Superficie agricola utilizzata (– 25,8% tra il 2000 e il 2010) e all’avanzamento della superficie forestale (+ 50,2). A contraltare di questi dati che documentano il trend di abbandono delle campagne è il dato sull’incidenza delle aziende con produzioni Dop e/o IGP (20,9%), quasi doppio rispetto alla media regionale e nazionale: le produzioni di qualità e di filiera corta contribuiscono significativamente e giovano al tempo stesso del marketing di territorio.

Dal punto di vista dell’offerta scolastica, l’Aisoo si caratterizza per un’elevata percentuale di classi, nella scuola primaria, con meno di 15 alunni mentre la sua scuola secondaria di primo grado presenta un’elevata mobilità dei docenti a tempo e quindi soltanto con molte difficoltà si riesce ad assicurare la continuità didattica. Il trasporto di studenti dai comuni di fascia periferica verso i poli e i centri di servizio mostra alcuni problemi, sovrapponibili a quelli che riguardano la mobilità in generale. La banda larga è ancora assente in molte scuole. Nonostante tutto ciò, i dati INVALSI nelle scuole secondarie di secondo grado sono buoni (italiano 67,1 rispetto al 59,5 della media Italia aree interne e alla media Umbria aree interne 65,1; matematica 45,0 rispetto al 38,5 della media Italia aree interne e alla media Umbria aree interne 43,7).

Un capitolo specifico viene dedicato alla valutazione della “maturità progettuale” dell’area:

Si registra la presenza di molta progettazione territoriale integrata, legata all’approccio Leader e al Patto Territoriale e ai Programmi Urbani Complessi. Questa progettazione legata ad esperienze pregresse, andrebbe analizzata al fine di recuperarne le cose che hanno funzionato. Una collaborazione rivolta ad una strategia ordinaria di più ampio respiro, avviene solo per alcuni servizi di cittadinanza socio sanitari con il Piano di zona e il Distretto sanitario.

Al 30.06.2014 [...] risultano in corso 318 progetti, tra cui 131 rivolti all’occupazione e alla mobilità dei lavoratori, 18 all’ambiente e prevenzione dei rischi, 34 all’inclusione sociale, 2 all’attrazione culturale, naturale e turistica con un avanzamento di spesa pari al 50,5%. Emerge una visione dello sviluppo ancora molto frammentata, si fatica ad individuare un’idea progetto portante e caratterizzante la strategia da adottare (Comitato Nazionale Aree Interne 2015: 7).

Si è fatta questa lunga citazione perché fosse possibile cogliere direttamente dalla fonte la dichiarazione sulla quantità dei progetti attualmente in corso nell’area che sono finanziati dalle varie misure di sviluppo territoriale, sulla loro scarsa organicità, sulla necessità di riconsiderarli adeguatamente per recuperare le cose che hanno funzionato ed utilizzarle nel contesto SNAI, sul fatto che, a fronte dell’ampio numero di progetti, una componente di “strategia di ampio respiro” si riscontri soltanto in alcuni servizi del Piano di Zona e del Distretto sanitario. Cioè, nell’articolazione organizzativa e nel piano operativo per le attività di promozione della salute, prevenzione, cura e reintegrazione sociale previsti dall’ordinamento del sistema sanitario regionale del 1998. La sintesi del Comitato è lapidaria: la visione dello sviluppo presente nell’area è ancora molto frammentata e manca un’idea progetto che possa caratterizzare una strategia. Quasi per inciso si scrive della microprogettualità ancora non organica che è espressione di una certa resilienza di comunità successiva all’alluvione del Paglia del 2012 (Petrangeli 2015) e che potrebbe trovare canalizzazioni interessanti nel Contratto di Fiume per il Paglia, cioè in quello strumento volontario di programmazione strategica e negoziata per la tutela, la corretta gestione delle risorse idriche, la salvaguardia dal rischio idraulico e la valorizzazione dei territori fluviali sottoscritto da Regione Umbria, dai Comuni di Orvieto, Allerona, Castel Viscardo, Fabro, Ficulle, Parrano, Comitato Salvaguardia Alfina, Associazione Val di Paglia Bene Comune (Contratto di Fiume per il Paglia 2018).

Facciamo il punto, schematicamente e giocando con un po’ d’enfasi sulla dialettica di tesi e antitesi. Adottando un punto di vista interno alla SNAI, le informazioni statistiche collazionate dal Comitato tecnico dimostrano oggettivamente la necessità di una Strategia per l’Area interna Sud Ovest Orvietano cosa che la Regione dell’Umbria prontamente ratifica (Giunta Regionale 2015a); adottando, invece, un punto di vista esterno alla SNAI potremmo dirci in presenza di un “accanimento svilupppista” su un territorio già fortemente “progettualizzato” che risponde rapsodicamente agli interventi programmatori e che cerca e qualche volta trova sue proprie vie di espressione.

Comunque, riconosciuta area interna, addirittura con qualifica prototipale e pilota l’AISOO, e definito anche il budget che finanzierà le azioni che verranno intraprese (Giunta Regionale 2015b) ora c’è da dotarla di un documento programmatico cioè a dire di un quadro concettuale e di una agenda e c’è da dotarla di un documento pattizio tra i vari attori che concorrono alla sua implementazione. Cioè, nella terminologia della SNAI, c’è da scrivere la Strategia dell’Area interna Sud Ovest Orvietano e

da preparare per la stipula un Accordo di Programma Quadro (APQ) tra tutti i soggetti, enti territoriali, ministeri, organismi esecutivi pubblici, organizzazioni della società civile che dovranno concorrere alla sua implementazione. Per questo, il Comune di Orvieto, capofila dei Comuni appartenenti all'AISOO ha bisogno di un'assistenza tecnica esterna ed indice una gara. Per ragioni di economicità e di sveltezza procedurale, si sceglie il sistema del cottimo fiduciario che, a norma di diritto amministrativo è definito come una procedura negoziale e mette la pubblica amministrazione nelle condizioni di instaurare, sostanzialmente, una trattativa privata. Per i servizi di supporto e l'assistenza tecnica all'attuazione della SNAI, la Lettera di invito del Comune prevede un oggetto articolato in due sezioni A e B:

A) Supporto al percorso di progettazione locale e alla predisposizione dell'APQ

1) supporto al raccordo operativo tra i Comuni dell'area Sud-Ovest Orvietano, Regione Umbria e i Ministeri interessati;

2) supporto alla predisposizione dell'Accordo di Programma Quadro per le Aree Interne attraverso tutti i necessari step intermedi:

– raccolta informazioni pertinenti ad oggi disponibili presso le Amministrazioni Locali (Comune e Regione) e loro catalogazione;

– organizzazione e realizzazione dei momenti di confronto con tutti i soggetti interessati al percorso di predisposizione dell'APQ;

– definizione di linee guida per la progettazione successiva (es. integrazione tra cultura e turismo; integrazione tra i fondi strutturali e di investimento FESR, FSE, FEASR);

– definizione dei criteri e delle griglie di valutazione delle proposte progettuali;

– redazione del programma contenente tutti i progetti;

– reporting di avanzamento del percorso di predisposizione dell'APQ.

B) Attività di animazione, trasferimento di conoscenza e diffusione delle buone pratiche nelle tematiche seguenti:

1) metodiche di diagnostica e progettazione territoriali di carattere partecipativo;

2) metodiche di partecipazione/coinvolgimento delle azioni di animazione territoriale o aziendale finalizzate alla definizione della strategia, dei programmi, dei progetti e delle iniziative;

3) metodiche di valutazione qualitativa delle iniziative;

4) formulari inerenti le procedure amministrative di presentazione, gestione e rendicontazione di programmi, progetti e iniziative;

5) casi di studio e buone pratiche in aree scarsamente popolate (Comune di Orvieto 2015).

Dall'elenco dei compiti dell'assistenza tecnica definiti nella sezione A sembra di vedere un tentativo del Comune di dotarsi di una segreteria "intelligente" capace di interloquire con gli altri partner istituzionali, di

raccogliere ordinatamente documentazioni e dati già in parte acquisiti, di avviare produzioni di sintesi e bozze di accordo interistituzionali e addirittura di redigere linee guida e predisporre griglie valutative per e sui bandi dei Fondi strutturali di investimento – che dovrebbe essere una prerogativa della Regione in collaborazione con gli uffici della Commissione Europea. La sezione B era stata forse pensata come complementare alla A e, forse, intendeva elencare le attività di partecipazione e coinvolgimento della cosiddetta società civile che sono collaterali al percorso istruttorio interno e le metodiche con cui si sarebbero dovuti realizzare il coinvolgimento e la partecipazione. Forse si tratta di un tentativo, purtroppo espresso male e, a quanto risulta, abortito di apertura all’approccio di ricerca-azione che è previsto da SNAI (Barca *et al.* 2014: 59). In ogni caso, c’è da fare anche qualche puntualizzazione temporale: la Lettera di invito del Comune è datata 18 giugno 2015, il termine di scadenza per la presentazione da parte di soggetti esterni della propria candidatura all’assistenza tecnica è il 3 luglio, successivamente a quella data si riunirà una commissione aggiudicatrice di almeno tre membri che affiderà il servizio a favore «dell’operatore economico che avrà presentato l’offerta economicamente più vantaggiosa», il 30 settembre è la scadenza entro la quale deve essere sottoscritto l’Accordo di Programma Quadro. Qualunque cosa dovesse riguardare e comunque dovesse essere fatta, l’assistenza tecnica in questione, comprendendo il mese di agosto 2015, poteva disporre forse di una quindicina di giornate lavorative. In realtà l’APQ è stato pronto per l’acquisizione in via digitale delle prime firme solo alla fine di dicembre 2017, cioè quasi due anni e mezzo dopo il preventivato. Ed è logico pensare ad un qualche feedback sulle attività che possono essere state integrate e distribuite in questo arco temporale divenuto agibile, per effetto delle logiche e delle dinamiche della burocrazia, purtroppo solo di risulta. Non ho potuto consultare l’offerta che si è aggiudicata l’assistenza tecnica, né il Comune di Orvieto dispone dei documenti di lavoro prodotti per le attività che normalmente danno corpo alle metodiche di diagnostica e progettazione territoriali di carattere partecipativo. Così faccio riferimento al documento ufficialmente prodotto ed approvato e che fa parte integrante dell’APQ. Viene detto che la redazione del report finale *Strategia d’Area – Area interna sud Ovest Orvietano*, la quale reca come motto *Una terra ricca di tempo tra borghi storici beni culturali e ambientali* (SNAI 2017) ha avuto luogo attraverso un lungo e articolato processo di partecipazione e concertazione, che ha visto coinvolte le comunità locali dei 20 Comuni dell’Area, gli enti locali e quelli sovraordinati, il mondo della scuola e dell’economia, nonché il mondo della società civile e del

terzo settore. Ad una prima fase di *scouting* degli attori rilevanti e alla successiva realizzazione di eventi di ascolto, purtroppo documentati in maniera essenzialissima (Comitato Tecnico Aree Interne s.d.), ha fatto seguito l'organizzazione dei contenuti attraverso l'approccio di Mappe di comunità che hanno consentito di rendere espliciti: «[...] gli assi portanti della Bozza di strategia: 1 - capitale naturale, paesaggistico e dei beni culturali; 2 - sapienze locali e arte del fare» (SNAI 2017: 40). Non ho trovato riscontri di Mappe di comunità prodotte originalmente nel percorso di redazione di *Strategia d'Area – Area interna sud Ovest Orvietano*, avanzo l'ipotesi che siano state usate, del tutto legittimamente in quanto pubbliche e del tutto opportunamente in quanto fatte bene, quelle realizzate per l'Eco-museo del paesaggio orvietano (GAL TO 2019). Notiamo soltanto che si tratta di Mappe di comunità realizzate per altri fini che, purtroppo esauriti i finanziamenti di innesco sono rimaste soltanto un esercizio conoscitivo di alcune prerogative sociali delle comunità territoriali, i piccoli comuni dell'area.

Il lavoro per l'elaborazione della *Strategia d'Area – Area interna sud Ovest Orvietano* è continuato con tre laboratori dedicati all'individuazione di “scenari di sviluppo per il futuro”. In ognuno dei tre poli dell'Atsoo, Orvieto, Città della Pieve e Guardea si è tenuta una giornata di lavoro articolata secondo le modalità previste dall'European Awareness Scenario Workshop – EASW. Del laboratorio tenutosi presso la Sala consiliare del Comune di Orvieto il 28 agosto 2015 dalle 16 alle 19 e 30 posso rendere testimonianza diretta essendomi “intrufolato”, non invitato, nel gruppo di rappresentanza dei cittadini. Gli altri gruppi erano in rappresentanza di amministratori pubblici, imprenditoria privata, esperti di tecnologie, ogni gruppo era costituito di 7-8 persone. Anche in questo caso non ho potuto visionare né i documenti preparatori, né quelli di rielaborazione e di sintesi. Evidentemente, il comune di Orvieto sottovaluta l'importanza di questi documenti di lavoro; la loro mancata archiviazione è spia della sostanziale distanza tra le pratiche di comunicazione pubblica consuetudinariamente agite dall'ente e quelle di ascolto attivo della popolazione. Non meno aliene sono sembrate quelle tecniche di progettazione partecipata ai componenti selezionati dei vari gruppi che sono stati cooptati per le riunioni senza spiegazione e preparazione. Infine, l'elaborazione della *Strategia d'Area – Area interna sud Ovest Orvietano* ha considerato opportuno di dover integrare un laboratorio articolato secondo la modalità dell'Open Space Technology – OST che si era tenuto nel pomeriggio del 14 luglio 2015 nell'ambito dei lavori di partecipazione del Contratto di fiume del sub bacino del Paglia-Chiani e basso Tevere umbro.

*Qualche considerazione di antropologia medica sulle iniziative in salute pubblica adottate da AISOO*

L’ascolto attivo del territorio realizzato nelle modalità descritte per la costruzione dell’AISOO aveva il compito funzionale: «[...] di ribaltare il ciclo convenzionale finanziamenti-progetti-territorio in quello più appropriato di territorio-progetti-finanziamenti» (SNAI 2017: 41).

Ma, accanto alle pratiche di ascolto attivo del territorio, che sembrano costituire soltanto un omaggio formale alla retorica dell’approccio *bottom up*, SNAI mette in atto modalità istituzionali di confronto tra i vari enti che procedono sulla base di un formalismo molto più strutturato. La manualistica procedurale prevede e disciplina l’istruttoria per la selezione dei comuni appartenenti alle aree interne articolandola in una “fase desk” e in una fase di “lavoro sul campo” che si realizza attraverso focus group. I focus group sono organizzati dal Comitato tecnico delle aree interne in collaborazione con le Regioni e con i territori, hanno la durata media di tre ore e si svolgono in quattro sessioni parallele dedicate ognuna ai temi fondamentali della SNAI: sviluppo locale, scuola, mobilità, salute. Ogni focus group prevede sedici interventi: tre di referenti locali e uno del rappresentante di ciascun Ministero per ogni sessione di approfondimento. Ecco come viene esemplificata una situazione standard che riguarda proprio la salute:

«Una tipica sessione sulla salute...

1 rappresentante del Ministero della Salute

1 dirigente Responsabile del Distretto Sanitario

1 direttore Residenza Sanitaria Assistita

1 Responsabile Ente Ambito Territoriale Sociale...

Per discutere e approfondire quanto emerge dall’analisi dei dati sulla salute disponibili nell’OpenKit...» (Lucatelli 2016).

Ed ecco qui sotto la parte di tabella dedicata alla salute dell’Open kit cui si fa riferimento nelle istruzioni e di cui viene enfatizzata l’oggettività dei numeri e la pubblicazione on line. Le colonne di destra consentono la comparazione tra i valori delle tre aree interne dell’Umbria con le situazioni regionali e nazionali.

	F. Salute (anno 2012)	NORD-EST	SUD-OVEST	VALNERINA	UMBRIA Aree Interne	ITALIA Aree Interne	UMBRIA	ITALIA
F.1	Specialistica ambulatoriale - Prestazioni erogate x 1000 residenti	3.307	3.637	1.456	2.489	2.469	3.957	4.345
F.2	Tasso di ospedalizzazione (LEA=170,0)	153,0	154,9	153,1	150,0	167,8	152,5	156,7
F.3	Tasso di ospedalizzazione della popolazione ultra 75enne	339,7	390,3	380,1	367,0	391,4	353,6	381,7
F.4	Tasso di ospedalizzazione evitabile (composito) (LEA=570,0)	696,7	768,4	473,8	607,3	583,9	613,7	544,0
F.5	Percentuale di parti in cui la prima visita è effettuata in Assistenza Domiciliare Integrata (ADI)	1,6	3,0	3,0	2,6	4,0	2,8	3,0
F.6	Percentuale di parti in cui la prima visita è effettuata a partire dalla dodicesima settimana di gestazione	4,9	8,4	5,8	7,2	11,1	6,5	10,5
F.7	Tempo (in minuti) che intercorre tra l’inizio della chiamata telefonica alla Centrale Operativa e l’arrivo del primo mezzo di soccorso sul posto. (Intervallo Allarme - Target)	18,0	20,0	-	19	21,0	17,0	16

Giunta Regionale (2015a)

Sottolineiamo che sono riportate esclusivamente voci e relativi dati che riguardano la gestione della domanda sanitaria con particolare riferimento a quella ospedaliera. Dunque nelle istruzioni viene indicato chiaramente chi sono gli attori dei focus group e quali sono i dati pertinenti dai quali prendere le mosse.

I due canali di diagnostica delle esigenze del territorio esperiti, quella cosiddetta partecipata o di ascolto attivo e quella istituzionale dei focus group non pesano alla stessa maniera. Non abbiamo documenti per discutere la regola d'arte con cui ogni iniziativa di ciascun canale è stata preparata, condotta e sintetizzata. Però, il risultato prodotto dal differente peso dei due canali, che sappiamo poter attribuire ai coefficienti di potere specifici del sapere esperto e delle pratiche burocratiche, parla chiaro:

Il problema principale legato alla sanità è certamente quello dei ricoveri inappropriati, che rivela la difficoltà della popolazione ad essere servita adeguatamente dalla rete territoriale, e delle problematiche legate alla "cronicità" derivante dall'elevata percentuale di popolazione anziana presente sull'area. Il tasso di ricoveri evitabili è pari a 768,4, superiore alla media sia regionale (607,3) che nazionale (583,9) (SNAI 2017: 6).

Un problema aziendalistico di gestione della prestazione sanitaria fornita dagli ospedali è elevato ad assoluto e da questo viene sviluppato, a corollario, l'obiettivo che è di ridurre i ricoveri inappropriati. In ciò, ovviamente si coglie l'influenza della situazione politico-burocratica di contesto: la Regione Umbria che, per quanto riguarda i servizi sanitari, sta attuando il Decreto Ministeriale sugli standard ospedalieri con un conseguente accentramento dei servizi al fine della "razionalizzazione", in genere riduzione, delle spese sanitarie.

Eppure SNAI, in rapporto alle caratteristiche socio-economiche e ai profili demografici delle aree interne e in relazione all'accesso ai diritti di cittadinanza riguardanti la salute considera che l'ospedale "costa troppo" e che: «Questo impone un consistente spostamento di risorse dall'ospedale alle cure territoriali, che si traduce nell'abbandono di un modello di cura al quale i cittadini sono ancora fortemente legati (l'ospedale come "luogo della cura"), verso un modello ancora tutto da disegnare e da sperimentare» (Barca *et al.* 2014: 34). Evidentemente gli Open kit e gli attori coinvolti nei focus group riescono a dare soltanto una rappresentazione parziale della complessità di relazione che c'è, o dovrebbe esserci, tra i processi di mutamento sociale e i loro fenomeni già attuali e i processi di rielaborazione politica e di rimodulazione dei servizi socio-sanitari. Eppure tra il 2011 e il 2013 la convenzione *Capitale sociale, salute e diritti in Umbria*, tra la Regione Umbria e l'Università degli Studi di Perugia, aveva dato

corpo a ricerche e ad acquisizioni che avrebbero potuto essere utilizzate proprio per il disegno e la sperimentazione di quel modello di cura di cui si lamenta la mancanza. Il capitale sociale, cioè l’insieme delle risorse attuali o potenziali che un individuo e un gruppo hanno grazie al loro inserimento in una rete durevole di relazioni e all’appartenenza ad un gruppo, come autorevolmente definito (Bourdieu 1980), è messo in seria crisi proprio dallo spopolamento e dalla marginalità socio-economica caratteristiche delle aree interne. E il dibattito pluridisciplinare che si è avuto sulla nozione di capitale sociale e sulle sue relazioni con lo stato di salute/malattia: «...ha tuttavia il merito di aver riportato le relazioni sociali e le risorse delle comunità locali al centro del confronto scientifico e politico sulle strategie di salute. Ha favorito inoltre gli studi sulle determinanti strutturali della malattia e sulle relative dinamiche di potere mettendo in primo piano le correlazioni tra malattia, assetti sociali e partecipazione» (Minelli 2007: 9). Purtroppo, le informazioni emerse dall’etnografia delle forme di assistenza rivolte alla popolazione anziana e “grande anziana” in quelle situazioni che si indicano con le definizioni di *Assistenza domiciliare integrata*, *Assistenza tutelare* e *Assistenza domestica* (Minelli, Redini 2012), non sono state considerate. Né miglior sorte ha avuto, presso i decisori SNAI, l’etnografia sullo scadimento dell’assistenza integrata, dell’investimento sui capitali sociali di comunità e della qualità di servizi nei territori ricostruita attraverso le biografie professionali dei Promotori sociali umbri (Minelli, Redini 2017). I due contributi etnografici avrebbero arricchito qualitativamente l’Open data e insieme ad un allargamento degli “stakeholders” invitati ai focus group avrebbero forse influenzato le decisioni. Ignorare questa possibilità ha prodotto, invece, una conclusione incongrua rispetto alle premesse della SNAI che non sa leggere adeguatamente i caratteri della “sofferenza sociale” e che si presta invece a riproporre inconsapevolmente (?) meccanismi che sembra giusto definire di “violenza strutturale” (Farmer 2006). Quelli che a livello planetario stanno incrementando i livelli di diseguaglianza in salute (OISG 2006).

Per quanto riguarda l’analisi delle condizioni di salute delle popolazioni dell’AIOO, dunque l’elefante SNAI ha prodotto un topolino. Viziato per giunta da una serie di fattori ed agenti che non si è saputo controllare. In questo quadro, quale valore si deve dare alle proposte di intervento progettuale che comunque sono state avanzate e che con i prossimi bandi andranno progressivamente a finanziamento? Si tratta del potenziamento di una Casa della Salute di primo livello nel comune di Fabro; dell’apertura di un centro residenziale e diurno per persone affette da patologie

neuro-psichiatriche, autismo e disturbi dello spettro autistico; dell'istituzione di un centro di ippoterapia per persone con gravi disabilità, per il trattamento di patologie eterogenee dell'età evolutiva e adulta; dell'implementazione di tecno-assistenza per il monitoraggio domiciliare di scompensati cardiaci con la finalità di diminuire il numero di ricoveri inappropriati.

Ognuno di questi interventi è espressione di una progettualità locale, in gran parte pre-esistente all'AISOO, che ha trovato il modo di farsi *lobbying* e di acquisire un probabile finanziamento, per l'intero importo o per quota. Poteva andare diversamente? Dovremmo analizzare caso per caso; l'impressione generale è che ci si trovi di fronte ad un esito ben conosciuto dall'antropologia applicata alla lettura di progetti di cooperazione allo sviluppo.

Ma, per continuare la risposta alla domanda sul significato che assumono questi interventi, adottiamo un punto di vista interno alla SNAI. Dobbiamo chiederci ad esempio, se queste proposte realizzano l'obiettivo di ribaltare la direzionalità di ciclo "finanziamenti-progetti-territorio" dando corpo a quella più appropriata di "territorio-progetti-finanziamenti". Per rispondere si occorre intendere sul significato di territorio. Solo se questo è definito al livello degli enti locali e cioè se si elevano i comuni o gli altri enti a rappresentazione unica della comunità, prescindendo dalla reale partecipazione della comunità civile, si può rispondere affermativamente. E a questo sembra volersi ricondurre la SNAI quando esplicita, come visto sopra, che la sua vera scommessa è il rafforzamento delle capacità amministrative e di gestione di questioni burocratiche attraverso le cosiddette funzioni associate. Legittimo. Se la SNAI fosse stata un progetto di "*institutional building*" questo obiettivo sarebbe stato anche perfettamente congruo.

Ancora. SNAI con la distinzione tra sviluppo intensivo e sviluppo estensivo ci offre la possibilità di interpretare le proposte progettuali avanzate dall'area orvietana come casi di sviluppo intensivo cioè, avevamo visto, cambiamenti che incrementano il benessere pro-capite dei residenti delle Aree interne nell'alveo di una dimensione produttiva data. Nello specifico, trattandosi di interventi di ambito sanitario, allevieranno la sofferenza dei target individuati e dei loro familiari e parenti, almeno per il periodo di sussistenza del finanziamento. Ma forse per l'area nel suo complesso, in considerazione delle caratteristiche socio demografiche e degli obiettivi di SNAI sarebbero risultate più efficaci politiche e strategie e buone prassi di promozione della salute. Che invece non compaiono mai.

Infine, è possibile considerare questo pacchetto di proposte progettuali come una forma di resistenza del locale al tentativo di egemonia della programmazione territoriale da parte del Governo centrale? “Tattiche” cioè, adottate dagli enti locali, che si contrappongono alla “strategia” elaborata dalla SNAI (De Certau 2012: 75)? Direi proprio di no. Prescindendo da una etnografia dei gruppi di interesse, della *lobbying*, dei progettisti e dei gestori delle varie proposte progettuali di cui non disponiamo e che sarebbe interessante sviluppare, nei contenuti delle varie proposte è piuttosto da riconoscere l’esito di una negoziazione tra la volontà di programmazione, alta e centralizzata, propria degli organismi ministeriali e il pragmatico opportunismo degli enti territoriali. Con la comune visione burocratica del mondo e l’accettazione delle dinamiche di potere relative capaci di legittimare e adeguare qualsiasi incongruenza e di costruire orizzonti di senso egemonici.

## Note

<sup>1</sup> Riguardo a Fabrizio Barca, ecco un estratto del Who’s Who pubblicato dall’ANSA in occasione della sua nomina a ministro alla Coesione Territoriale (16 novembre 2011): «neo ministro alla Coesione Territoriale, è direttore generale presso il ministero dell’Economia e delle Finanze. È figlio di Luciano Barca, partigiano, deputato nelle fila del Pci, direttore dell’Unità ed economista. Fabrizio Barca è stato dirigente nel Servizio Studi della Banca d’Italia, Capo del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione e Presidente del Comitato politiche territoriali dell’Ocse [...] è stato Visiting Professor presso il Mit e la Stanford University. Ha tenuto corsi universitari sulle tematiche della teoria e dell’analisi empirica dell’impresa e del controllo societario, delle politiche di sviluppo e di storia economica dell’Italia nelle Università Bocconi di Milano, Siena, Modena, Roma (Tor Vergata), Urbino e Parigi (Scienze-Po).»

[http://www.ansa.it/web/notizie/rubriche/protagonisti/2011/11/16/visualizza\\_new.html\\_638373554.html](http://www.ansa.it/web/notizie/rubriche/protagonisti/2011/11/16/visualizza_new.html_638373554.html) consultato il 2 settembre 2019.

<sup>2</sup> «[...] l’insieme dei processi sociali indotti da operazioni volontaristiche di trasformazione di un ambiente sociale, intraprese per mezzo di istituzioni o di attori esterni a questo ambiente, i quali cercano tuttavia di mobilitarlo»

## Bibliografia

Ahearn L.M. (2018 [2001]), *Agentività / Agency*, pp. 18-23, in Duranti A. (a cura di), *Parole chiave su linguaggio e cultura. Un lessico per le scienze umane*, Meltemi, Milano.

Albera D., Corti P. (2000) (a cura di), *La montagna mediterranea: una fabbrica d’uomini? Mobilità e migrazioni in una prospettiva comparata (secoli XV-XX)*, Gribaudo, Cavallermaggiore (Cn).

Arminio F. (2012), *Idee per il Mediterraneo interiore*, atti del convegno *Le aree interne: nuove strategie per la programmazione 2014-2020 della politica di coesione territoriale*, Roma, 15 dicembre 2012, [http://old2018.agenziacoesione.gov.it/it/arint/Eventi/Eventi\\_DPS/2012\\_Roma/index.html](http://old2018.agenziacoesione.gov.it/it/arint/Eventi/Eventi_DPS/2012_Roma/index.html) consultato il 24 giugno 2019.

- Barca F., Casavola P., Lucatelli S. (a cura di) (2014), *Strategia nazionale per le aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance*, Materiali UVAL (Unità di Valutazione degli investimenti pubblici presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri ), numero 31.
- Barca F. (2019), *Tra le rughe dell'Italia. Inoltrarsi nelle zone interne: tra rilievi, picchi, foreste, dirupi, frazioni. Per scoprire una realtà lontana dalle città. E capire il Paese profondo*, "L'Espresso", (34): 68-72.
- Bevilacqua P. (2008), *Miseria dello sviluppo*, Laterza, Roma-Bari.
- Bevilacqua P. (2011), *Il grande saccheggio. L'età del capitalismo distruttivo*, Laterza, Roma-Bari.
- Bevilacqua P. (2012), *Precedenti storici e caratteristiche del declino delle aree interne*, atti del convegno *Le aree interne: nuove strategie per la programmazione 2014-2020 della politica di coesione territoriale*, Roma, 15 dicembre 2012, [http://old2018.agenziacoesione.gov.it/it/arint/Eventi/Eventi\\_DPS/2012\\_Roma/index.html](http://old2018.agenziacoesione.gov.it/it/arint/Eventi/Eventi_DPS/2012_Roma/index.html) consultato il 24 giugno 2019.
- Bonetti R., Simonicca A. (a cura di) (2016), *Etnografia e processi di patrimonializzazione*, Cisu, Roma.
- Bourdieu P. (1980), *Le capital social: notes provisoires*, "Actes de la Recherche en Sciences Sociales", (31): 2-3.
- Bourdieu P. (1995 [1994]), *Ragioni pratiche*, Il Mulino, Bologna.
- Braudel F. (1986 [1949]), *Civiltà e imperi del Mediterraneo nell'età di Filippo II*, Einaudi, Torino.
- Biffi M. (2016), *Viviamo nell'epoca della post verità?*, <http://www.accademiadellacrusca.it/it/lingua-italiana/consulenza-linguistica/domande-risposte/viviamo-nellepoca-post-verit>, consultato l'11 giugno 2019.
- Camagni R. (2009), *Per un concetto di capitale territoriale*, pp. 66-90, in Borri D., Ferlaino F (a cura di), *Crescita e sviluppo regionale: strumenti, sistemi, azioni*, Franco Angeli, Milano.
- Colajanni A. (1994), *Problemi di antropologia dei processi di sviluppo*, "Quaderni dell'Istituto Superiore per lo Sviluppo e la Cooperazione", vol. 1, ISSCo, Varese.
- Colajanni A. (2014), *Ricerca "pura" e ricerca "applicata". Antropologia teoretica e antropologia applicativa a un decennio dall'inizio del terzo millennio*, "Dada" Rivista di Antropologia Post-globale", (2): 25-40.
- Comitato Nazionale Aree Interne (2015), *Rapporto di Istruttoria per la Selezione delle Aree Interne. Regione Umbria*, Regione Umbria, Perugia.
- Comitato Tecnico Aree Interne (s.d.), *Alcuni punti emersi dallo scouting*, <http://www.comune.orvieto.tr.it/pagine/aree-interne>, consultato il 21 giugno 2019
- Comune di Orvieto (2015), *Lettera di invito a gara informale per l'affidamento con il sistema del cottimo fiduciario dei servizi di supporto e assistenza tecnica per l'attuazione della Strategia per le Aree Interne 2014 - 2020 (C.I.G.Z9715071C7)*, Comune di Orvieto, Orvieto.
- Contratto di Fiume per il Paglia (2018), *Secondo report intermedio. Quadro conoscitivo sintetico, lineamenti del documento strategico, prime misure anticipatorie del Piano d'azione*, Orvieto.
- De Certeau M. (2012 [1990]), *L'invenzione del quotidiano*, Edizioni Lavoro, Roma.
- Dematteis G., Magnaghi A. (a cura di) (2018), *Le economie del territorio bene comune*, "Scienze del territorio. Rivista di studi territorialisti", vol. 6.
- De Rossi A. (a cura di) (2018), *Riabilitare l'Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquiste*, Donzelli, Roma.
- Douglas M. (1990 [1986]), *Come pensano le istituzioni*, Il Mulino, Bologna.
- Farmer P. (2006), *Sofferenza e violenza strutturale. Diritti sociali ed economici nell'era globale*, pp. 265-302, in Quaranta I. (a cura di), *Antropologia medica. I testi fondamentali*, Raffaello Cortina, Milano.
- GALTO - Gruppo di azione locale del Trasimeno Orvietano (2019), <http://www.galto.info/> consultato il 21 giugno 2019.
- Gardner K., Lewis D. (1996), *Anthropology, development and the postmodern challenge*, Pluto Press, London.

- Giunta Regionale (2015a), *Programmazione 2014-2020 “Strategia aree interne”. Presa d’atto del rapporto istruttorio del Comitato tecnico nazionale sulla candidabilità delle aree*, Deliberazione N. 213 del 02/03/2015.
- Giunta Regionale (2015b), *Programmazione 2014-2020 “Strategia Aree interne”. Definizione budget finanziario, modello organizzativo e primi indirizzi operativi per l’attuazione*, Deliberazione N. 399 del 27/03/2015.
- Hall K. (2018 [2001]), *Performatività / Performativity*, pp. 256-261, in Duranti A. (a cura di), *Parole chiave su linguaggio e cultura. Un lessico per le scienze umane*, Meltemi, Milano.
- European Commission (2005), *Territorial State and Perspectives of the European Union, Scoping Document and Summary of Political Messages*, European Union, Bruxelles.
- Germani G. (2019), *Germani: Le aree interne della Tardani e l’Area Interna Sud Ovest Orvietano*, <https://orvietosi.it/2019/05/germani-le-aree-interne-della-tardani-e-l-area-interna-sud-ovest-orvietano/>, consultato il 10 giugno 2019.
- Giacchè L. (2016), *Patologie territoriali e terapia della parola*, intervento al convegno *Le aree interne custodi della biodiversità*, Condotta Slow Food - Orvieto Slow Beens, Orvieto, 31 ottobre 2015 (non pubblicato).
- Giupponi C., Galassi S., Pettenella D. (a cura di) (2009), *Definizione del metodo per la classificazione e quantificazione dei servizi ecosistemici in Italia. Verso una strategia nazionale per la biodiversità: i contributi della conservazione ecoregionale*, Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare – Direzione per la protezione della natura, Roma.
- Graeber D. (2016 [2015]), *Burocrazia. Perché le regole ci perseguitano e perché ci rendono felici*, Il Saggiatore, Milano.
- Korzybski A. (1933), *Science and sanity. An Introduction to Non-Aristotelian Systems and General Semantics*, The International Non-Aristotelian Library Publishing Company, Lakeville (Connecticut).
- Lezzi B. (2018), *Relazione annuale sulla Strategia Nazionale per le Aree Interne, presentata al CIFE dal Ministro per il Sud*, Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica, Roma.
- Lucatelli S. (2016), *Strategia Nazionale delle Aree Interne. Primi bilanci*, presentazione 8 marzo 2016, Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma.
- Malighetti R. (a cura di) (2005), *Oltre lo sviluppo. Le prospettive dell’antropologia*, Meltemi, Milano.
- Minelli M. (2007), *Capitale sociale e salute. Una bibliografia ragionata*, Morlacchi Editore, Perugia.
- Minelli M., Redini V. (2012), *Vulnerabilità e agentività nella sfera più intima. Una ricerca su operatori socio-sanitari, familiari e badanti nell’assistenza domiciliare alla persona disabile anziana*, “AM. Rivista della Società Italiana di Antropologia Medica”, 29-30: 267-314.
- Minelli M., Redini V. (2017), *Le trasformazioni del welfare in Umbria attraverso l’esperienza dei promotori sociali: dalla promessa dell’assistenza integrata alla fatica della cura nei territori*, “Cartografie sociali. Rivista di sociologia e scienze umane”, anno II (3): 171-192.
- Minicuci M., Pavanello M. (a cura di) (2010), *Antropologia delle istituzioni*, “Meridiana. Rivista di storia e scienze sociali”, n. 68.
- Nolan R. (2002), *Development Anthropology. Encounters in the Real World*, Westview Press, Boulder.
- OECD - Organization for economic co-operation and development (2001), *Territorial outlook*, OECD.
- OISG - Osservatorio Italiano sulla Salute Globale (2006), *A caro prezzo. Le disuguaglianze nella salute. Il Rapporto dell’Osservatorio Italiano sulla Salute Globale*, ETS, Pisa.
- Olivier de Sardan J. P. (1995), *Anthropologie et développement. Essai en socio-anthropologie du changement social*, Éditions Karthala, Paris.
- Open Aree Interne (2019), <http://old2018.agenziacoesione.gov.it/it/arint/OpenAreeInterne/index.html>, consultato il 19 giugno 2019

- Padiglione V., Broccolini A. (a cura di) (2017), *Etnografie del contemporaneo III: le comunità patrimoniali*, "Antropologia Museale. Rivista della Società Italiana per la Museografia e i Beni Demoetnoantropologici", anno 13 (37/39).
- Palumbo B. (2003), *L'Unesco e il campanile. Antropologia, politica e beni culturali in Sicilia orientale*, Meltemi, Roma.
- Palumbo B. (2010), *Sistemi tassonomici dell'immaginario globale. Prime ipotesi di ricerca a partire dal caso Unesco*, pp. 37-72, in Minicuci M., Pavanello M. (a cura di), *Antropologia delle istituzioni*, "Meridiana. Rivista di storia e scienze sociali", n. 68.
- Palumbo B. (2013), *Patrimonializzazione e governance neoliberista*, pp. 288-291, in Fiore V., Castagneto F. (a cura di), *Recupero, Valorizzazione, Manutenzione nei Centri Storici*, LetteraVentidue, Siracusa.
- Pavanello M. (2007), *Sviluppo, antropologia dello*, Enciclopedia Italiana, VII Appendice, Treccani, [http://www.treccani.it/enciclopedia/antropologia-dello-sviluppo\\_%28Enciclopedia-Italiana%29/](http://www.treccani.it/enciclopedia/antropologia-dello-sviluppo_%28Enciclopedia-Italiana%29/) consultato il 6 settembre 2019.
- Petrangeli E. (2015), *La rabbia del fiume e la violenza degli argini. Appunti su un post-alluvione per una "etnografia civica" nei disastri*, "Antropologia pubblica", anno 1 (1): 103-120.
- Petrangeli E. (2019), *La rabbia del fiume e la violenza degli argini. La resilienza ad una alluvione come spunto per rigenerazioni comunitarie e politiche*, "Micropolis" mensile umbro di politica, economia e cultura, a. XXV, n.2, Febbraio: 11.
- Rosés J.R., Wolf N. (2018), *The Economic Development of Europe's Regions: A Quantitative History Since 1900*, Routledge Explorations in Economic History, Routledge, London.
- Rossi Doria M. (1958), *Dieci anni di politica agraria*, Laterza, Bari.
- SNAI – Strategia nazionale per le aree interne (2017), *Strategia d'Area – Area Interna Sud Ovest Orvietano*, Strategia Aree interne - Regione Umbria, Perugia.
- Tardani R. (2019), *Aree Interne, Tardani critica la "visione al ribasso" di Germani*, <https://orvietosi.it/2019/05/aree-interne-tardani-critica-la-visione-al-ribasso-di-germani/>, consultato il 10 giugno 2019.
- Teti V. (2014), *Il clamore del vuoto*, atti del convegno *Il Forum dei cittadini delle Aree Interne: ad un anno dal lancio della Strategia Nazionale delle Aree Interne*, Orvieto 8-9 maggio 2014, [http://old2018.agenziacoesione.gov.it/arint/Eventi/Eventi\\_DPS/2014\\_Orvieto/Il\\_Forum\\_dei\\_cittadini\\_delle\\_Aree\\_Interne\\_ad\\_un\\_anno\\_dal\\_lancio\\_della\\_Strategia\\_Nazionale\\_delle\\_Aree\\_Interne.html](http://old2018.agenziacoesione.gov.it/arint/Eventi/Eventi_DPS/2014_Orvieto/Il_Forum_dei_cittadini_delle_Aree_Interne_ad_un_anno_dal_lancio_della_Strategia_Nazionale_delle_Aree_Interne.html) consultato il 24 giugno 2019.

## Scheda sull'Autore

Enrico Petrangeli è nato a Orvieto il 4 agosto 1959. Laureato in Filosofia del linguaggio (T. De Mauro e A. M. Cirese), è dottore di ricerca in Metodologia della ricerca antropologica (tutor Tullio Seppilli). È stato professore a contratto di Antropologia a Roma "La Sapienza" (Sociologia, Psicologia) e Perugia (Medicina). Tra il 2000 e il 2012 è segretario generale della "Fondazione Angelo Celli per una cultura della salute". Già nella Società Italiana di Antropologia Medica è nella Società Italiana di Antropologia Applicata. Figura nella redazione di "AM" e di "Sistema Salute". Ha fatto ricerca tra antropologia storica e antropologia medica. Coordinatore di progetti di cooperazione, soprattutto in America Latina, si è interessato di salute globale, salute pubblica, diritto alla salute, riforma dei sistemi sanitari. In ricerca azione per lo svi-

luppo di comunità si occupa di patrimoni territoriali e capitali sociali, partecipazione comunitaria, co-design di servizi sociali, empowerment civico.

## Riassunto

*“Aree interne”: dalla Strategia nazionale al Sud-Ovest dell’Umbria*

Le “aree interne” interessano il 60% della superficie dell’Italia, 14 milioni di residenti e sono caratterizzate da scarsa accessibilità ai servizi di istruzione, mobilità, “assistenza alla salute” e marginalizzazione. L’articolo propone la lettura etnografica dei documenti costitutivi della Strategia Nazionale delle Aree Interne e di alcune fasi del processo attuativo che si è realizzato in Umbria e in cui l’autore si è trovato coinvolto. Si evidenzia la “costruzione” burocratica dell’area interna.

*Parole chiave:* burocrazia, antropologia delle istituzioni, Strategia nazionale per le Aree interne, Area interna Sud-Ovest Orvietano, territorio, sviluppo territoriale, etnografia di cittadinanza, capitale sociale, salute pubblica

## Resumen

*“Áreas interiores”: desde la Estrategia nacional hasta el Suroeste de Umbría*

Las áreas internas cubren el 60% de la superficie de Italia, 14 millones de habitantes y se caracterizan por una limitada accesibilidad a la educación, a la movilidad, a la “asistencia sanitaria” y la marginalización. El artículo propone una lectura etnográfica de los documentos constitutivos de la Estrategia Nacional de las Áreas Internas y de algunas fases del proceso de implementación que tuvo lugar en Umbría y en los que el autor se encontró involucrado. Se destaca la “construcción” burocrática de las áreas internas.

*Palabras clave:* burocracia, antropología de las instituciones, Estrategia Nacional de Áreas Interiores, Área Interior Sur-Occidental de Orvieto, territorio, desarrollo territorial, etnografía de la ciudadanía, capital social, salud pública

## Résumé

*“Espaces intérieurs”: de la Stratégie nationale au Sud-Ouest de l’Umbria*

Les “zones internes” touchent 60% de la superficie de l’Italie, 14 millions d’habitants et se caractérisent par un accès difficile à les services de l’éducation, de la mobilité, de l’assistance à la santé et pour leur propre marginalisation. L’article propose la lecture

ethnographique des documents constitutifs de la Stratégie Nationale pour les Zones Internes et de certaines phases du processus de mise en œuvre qui s'est déroulé en Ombrie et dans lequel l'auteur s'est trouvé impliqué. La "construction" bureaucratique de les zones internes est mise en évidence.

*Mots-clés*: bureaucratie, anthropologie des institutions, Stratégie nationale pour les Zones intérieures, Zone intérieure sud-ouest d'Orvieto, territoire, développement territorial, ethnographie de la citoyenneté, capital social, santé publique

## Abstract

*"Inner areas": from the National Strategy to the South-West of Umbria*

The "inner areas" cover 60% of the Italian surface, 14 million residents and are characterized by poor accessibility to education, mobility, "health care" services and marginalization. The article proposes the ethnographic reading of the constituent documents of the National Strategy of the Inner Areas and of some phases of the implementation process that took place in Umbria and in which the author found himself involved. The bureaucratic "construction" of the inner area is highlighted.

*Keywords*: bureaucracy, anthropology of institutions, National Strategy for Inner Areas, Inner South-West Area of Orvieto, territory, territorial development, ethnography of citizenship, social capital, public health