

Forum Aree interne: nuove strategie per la programmazione 2014-2020 della politica di coesione territoriale

**Rieti, Auditorium Fondazione Varrone
11 - 12 marzo 2013**

L'azione pubblica può agire sulle dinamiche dei territori lavorando sui fattori latenti di sviluppo

“Aree interne: lo sviluppo necessario”

Antonio Calafati¹

“Possiamo dare un contributo importante al rilancio economico e sociale dell'Italia rimettendo al centro del nostro impegno, pubblico e privato, della nostra identità nazionale e dei nostri interventi per lo sviluppo le “Aree interne” del Paese.” (Ministro per la Coesione Territoriale, Un progetto per le “Aree interne” dell'Italia, Roma, novembre 2012).

1. Le “Aree interne”

Un'ampia parte del territorio nazionale ha subito dal 1950 un forte processo di *marginalizzazione* – esito della polarizzazione territoriale che ha accompagnato il decollo industriale italiano. Tale processo è stato causato, innanzitutto, da estesi e intensi fenomeni di *de-antropizzazione* – riduzione della popolazione, dell'occupazione e del grado di utilizzo del capitale territoriale – e, secondariamente, dalla progressiva riduzione dell'offerta locale di servizi pubblici e privati. Territori che hanno subito un processo di marginalizzazione – che per semplicità chiamiamo “Aree interne” – sono presenti, con varia estensione, in tutte le Regioni italiane. Oltre a occupare una superficie molto vasta, le “Aree interne” ospitano ancora oggi una quota molto elevata della popolazione italiana.

Come conseguenza delle dinamiche economiche, demografiche e culturali che si sono in esse manifestate, le “Aree interne” italiane presentano profondi dis-equilibri. Gran parte di esse sono caratterizzate da un uso *parziale* del proprio capitale territoriale. In molti casi sono caratterizzate, inoltre, da processi di produzione e investimento che, come conseguenza della loro scala e della loro tipologia, generano ingenti costi sociali. Infine, sono caratterizzate da un più basso grado di accessibilità ai beni di base – sanità, istruzione, mobilità –, il che riduce il benessere della popolazione locale e limita il campo di scelta e di opportunità degli individui.

¹ Università Politecnica delle Marche - www.antoniocalafati.it

2. L'identificazione delle "Aree interne"

Le "Aree interne" italiane possono essere identificate in termini territoriali, ma si deve sempre tenere presente che i loro confini sono, comunque, il risultato delle ipotesi di identificazione adottate. Infatti, il "grado di marginalità" dei territori italiani non è sempre lo stesso, può variare da *debole* a *forte*, con la conseguenza che l'appartenenza alle "Aree interne" di territori che hanno un "grado di marginalità" debole può essere ri-discussa. Questa difficoltà a tracciare confini certi per le "Aree interne" non è, tuttavia, un ostacolo alla loro identificazione. Significa solo che la procedura di identificazione deve essere trasparente – rendendo espliciti i fattori che definiscono la "marginalità territoriale" – e che si deve accettare che le "Aree interne" sono caratterizzate da gradi di marginalità diversi.

Come le analisi empiriche condotte hanno evidenziato, il territorio italiano al quale si può attribuire il carattere della marginalità sulla base dell'accessibilità della popolazione locale a beni/servizi di base – sia in termini di (a) qualità che di (b) quantità – è pari a circa i 3/5 del territorio nazionale, mentre i residenti in queste aree sono poco meno di 1/4 della popolazione italiana. Pertanto, ciò che viene classificato come "Aree interne" è una parte molto estesa del territorio italiano. In altri termini, facendo emergere la "somma" dei territori marginali, lo "sguardo nazionale" sulle "Aree interne" fa emergere la rilevanza del fenomeno della *marginalità territoriale* in Italia.

3. Una "questione nazionale"

Le traiettorie sociali ed economiche che le "Aree interne" hanno seguito dal 1950 non sono state valutate con riferimento ai *loro effetti sullo sviluppo economico nazionale*. Nella loro valutazione è prevalso lo "sguardo locale". Tuttavia, vi sono evidenti ragioni per ritenere che le condizioni in cui si trovano le "Aree interne" debbano essere considerate una "questione nazionale".

Sono "una questione nazionale", innanzitutto, perché l'insufficiente offerta di servizi/beni di base – sanità, istruzione, mobilità – associata alla marginalizzazione territoriale riguarda, come richiamato, una quota molto rilevante della popolazione italiana – una quota che è destinata ad aumentare in assenza di interventi appropriati. In secondo luogo, perché i costi sociali della de-antropizzazione – la degenerazione dei valori estetico-formali del capitale naturale e storico-architettonico, l'alterazione degli equilibri eco-sistemici, l'instabilità dei suoli, la perdita di conoscenza locale – oltre ad essere considerevoli e a generare cambiamenti difficilmente reversibili modificano i caratteri identitari della cultura italiana. Infine, perché il capitale territoriale non utilizzato è così ingente che il potenziale produttivo non sfruttato ha un rilievo alla scala nazionale. Il valore della produzione potenziale, quando si considerassero le "Aree interne" nella loro totalità, è molto elevato.

4. “Aree interne”: la nuova organizzazione territoriale

I comuni sono ancora l'unità di base del processo di decisione politica ma non sono più, nella maggior parte dei casi già da alcuni decenni, il livello territoriale all'interno del quale avvengono i processi di auto-organizzazione sociale – l'areale in cui le famiglie e le imprese soddisfano la loro domanda di beni, servizi e socializzazione, costruiscono i loro piani di vita e di investimento. I nuovi livelli territoriali di auto-organizzazione sono, oggi, aggregazioni di comuni contigui – *sistemi locali intercomunali* – che presentano un elevato livello di integrazione funzionale.

La formazione dei sistemi locali intercomunali ha permesso a molti territori di mantenere livelli di antropizzazione sufficienti per stabilizzare la dinamica economica. Proprio il fatto di non entrare a far parte, per ragioni geografiche ed economiche, di sistemi territoriali integrati di scala intercomunale ha infatti segnato le sorti di località “*troppo piccole*” e con una struttura socio-economica “*troppo debole*”.

I sistemi locali intercomunali sono i nuovi nodi dell'organizzazione territoriale e sono anche le unità alle quali si devono definire le strategie di sviluppo.

5. Complessità territoriale

Le “Aree interne” italiane devono essere interpretate come un “insieme di sistemi locali”. Questa prospettiva fa emergere immediatamente un carattere fondamentale di questo territorio: la sua elevata varietà. Vi sono profonde differenze (a tutti i livelli: geografico, economico, sociale, culturale, eco-sistemico) tra i sistemi locali che compongono le “Aree interne”. Questa varietà rende le “Aree interne” un sistema profondamente dis-omogeneo.

Il riconoscimento delle differenze tra i sistemi locali delle “Aree interne” è il primo passo per il riconoscimento della loro *complessità*. La relazione tra “ambiente” ed “economia” che per secoli ha caratterizzato le “Aree interne” italiane ha condotto a pratiche insediative, tecnologie di produzione (e conoscenza pratica), modelli di consumo, rappresentazioni culturali che, nella loro interdipendenza, identificano sistemi umani molto complessi e con un elevato grado di specificità.

Lo “sguardo nazionale” percepisce la rilevanza delle “Aree interne” e la loro complessità ma non sa declinare quella complessità. Solo la comunità locale può declinare e trasformare la complessità in progetto. Ma è tuttavia solo a livello nazionale che si possono eliminare quegli elementi, che sono di ostacolo allo sviluppo locale, che formano il contesto istituzionale ed economico all'interno del quale le comunità locali necessariamente operano e si evolvono.

La *varietà* e la *complessità* suggeriscono che lo “sguardo nazionale” deve sempre intersecarsi con uno “sguardo locale” nella formulazione di una strategia di sviluppo economico delle “Aree interne”. Si deve evitare sia la “*illusione del progetto locale*” – ritenere che i luoghi dispongano delle risorse economiche e cognitive necessarie per realizzare efficaci strategie di sviluppo – sia la “*irrealità del*

progetto nazionale” – ritenere che una strategia nazionale possa raggiungere i suoi obiettivi senza la condivisione delle comunità locali.

6. Territori instabili

I processi di marginalizzazione territoriale che hanno caratterizzato l'Italia sono stati molto intensi dal 1950 al 1980. Come conseguenza di diversi fattori – tra i quali le politiche di “ri-equilibrio territoriale” realizzate in varie forme e intensità negli ultimi tre decenni –, tali processi si sono fortemente attenuati. Tuttavia, le “Aree interne” italiane sono, oggi, in una situazione di estrema fragilità – benché in misura molto diversa al loro interno.

Il punto di maggiore criticità è costituito dai processi in atto di ri-organizzazione dell'offerta dei servizi pubblici di base – sanità, istruzione, mobilità. Ri-organizzazione che, oltre a ridurre il benessere e le opportunità di una parte rilevante della popolazione italiana, potrebbe rafforzare i processi di de-antropizzazione, con negative conseguenze sullo sviluppo economico locale e nazionale.

Come effetto delle traiettorie socio-economiche seguite sino a oggi, in gran parte dei sistemi locali delle “Aree interne” italiane si sono già determinate condizioni di “non sostenibilità” demografica ed economica: invecchiamento della popolazione, abbandono di superficie agricola, degrado del capitale edilizio in dis-uso, degrado dei valori estetico-formali e funzionali del paesaggio. Ora le “Aree interne” italiane hanno bisogno di iniziare *una traiettoria di crescita* economica che conduca entro 10 anni a un *sufficiente* incremento dell'occupazione e della popolazione. “Sufficiente” significa: (a) *in grado* di stabilizzare la traiettoria del sistema socio-economico; (b) *in grado* di innalzare in misura significativa il grado di utilizzo del capitale territoriale.

Osservando le “Aree interne” da una prospettiva nazionale, il tema centrale per i prossimi dieci anni è il seguente: come innescare nei sistemi locali delle “Aree interne” un processo di crescita che, attraverso il ri-utilizzo del capitale territoriale esistente, conduca a un aumento dell'occupazione e della popolazione – oltre che ha una sufficiente coesione territoriale.

7. I modelli di sviluppo locale del passato

Gli interventi di sviluppo locale nelle “Aree interne” italiane sono stati realizzati negli ultimi sei decenni sulla base di “modelli di sviluppo” (“paradigmi”) molto diversi, *spesso applicati contemporaneamente o in tempi diversi agli stessi territori*. Si possono indicare alcuni di questi modelli: *minerario, industriale, turistico, rurale, naturalistico*. La riflessione collettiva – nazionale e locale – sulla sostenibilità di ciascun modello di sviluppo, sui costi/benefici di lungo periodo e sugli esiti della loro sovrapposizione è stata certamente insufficiente.

Il primo passo verso una strategia nazionale per le “Aree interne” dovrebbe consistere in una riflessione, fondata anche sull'analisi di esperienze concrete, sui

modelli di sviluppo locale che sono stati seguiti in Italia negli ultimi decenni – e continuano a esserlo ancora oggi – e sugli esiti economici, ambientali, culturali e paesaggistici delle politiche attuate sulla base di tali modelli. L'assenza di riflessione a posteriori sugli effetti dei programmi e progetti che hanno caratterizzato le politiche di sviluppo delle "Aree interne" italiane è il principale ostacolo alla definizione di una efficace strategia di sviluppo economico per questo territorio.

8. La costruzione di una strategia di sviluppo locale

La costruzione di una strategia di sviluppo per i sistemi locali delle "Aree interne" richiede di effettuare alcuni passi fondamentali, da realizzare in sequenza e facendo intersecare lo "sguardo locale" con quello "nazionale".

Interpretazione funzionale del territorio

Le "Aree interne" italiane devono essere interpretate in termini di "sistemi locali" che, in gran parte dei casi, sono oggi "sistemi intercomunali". L'identificazione dei sistemi locali intercomunali – ora imposta dalla recente normativa – deve basarsi sul riconoscimento dell'integrazione territoriale che si è già manifestata o che può essere progettata. Per questo, oltre ad analisi preliminari a livello macro-territoriale, sono necessarie analisi a livello micro-territoriale con indagini condotte sul campo. Si devono inoltre interpretare correttamente le scale territoriali di produzione dei servizi pubblici di base (sanità, istruzione, mobilità) – le quali possono essere più ampie di quelle del singolo sistema locale (a livello del quale si devono tuttavia integrare le funzioni di base di scambio e socializzazione).

Condizioni iniziali e potenziale evolutivo dei sistemi locali

Benché identificabili con criteri relativamente generali, le "Aree interne" sono profondamente differenziate in termini economici, sociali, culturali. Ciò costringe a guardare alle "Aree interne" in termini di una pluralità di tipologie di sistemi locali di produzione e di sistemi sociali locali, le quali devono essere identificate e analizzate. È sulla base degli specifici caratteri dei sistemi locali e dei loro potenziali evolutivi che può nascere un'efficace strategia di sviluppo locale.

Una traiettoria di crescita necessaria

Per riportare i sistemi locali delle "Aree interne" a una condizione di "sostenibilità economica" è necessario modificarne la struttura demografica, economica, cognitiva: si deve realizzare un adeguato aumento dell'occupazione e della popolazione, si deve ripristinare un equilibrio demografico, si devono riconfigurare i meccanismi decisionali pubblici, si devono qualificare le capacità politico-amministrative.

Scelta del paradigma di sviluppo locale

Il problema centrale delle "Aree interne" italiane dalla prospettiva delle politiche pubbliche è consistito nell'incapacità di distinguere le implicazioni dei diversi "paradigmi di sviluppo locale" di volta in volta utilizzati. Si è di fatto operato sui territori sulla base di un sincretismo che, nell'alimentare politiche pubbliche incongruenti, ha avuto esiti paradossali. Si deve riconoscere il profondo fallimento

di questa sovrapposizione di modelli di sviluppo locale e scegliere, caso per caso, il modello più vicino agli obiettivi che i livelli di governo coinvolti si sono prefissati.

Strategia di sviluppo economico

L'ultimo passo è identificare la "costellazione di interventi" che, nell'arco temporale definito (10 anni), modifichi un dato sistema locale così da renderlo capace di autogenerare uno sviluppo moderato ma stabile. Ogni sistema locale – che sarà, in genere, un territorio intercomunale – deve costruire una strategia di sviluppo sulla propria specificità e sullo sfondo dei vincoli/possibilità del contesto esterno.

9. Conclusioni

Le "Aree interne" costituiscono una parte rilevante della società italiana e sono caratterizzate, allo stesso tempo, da marginalizzazione territoriale e da capitale territoriale non utilizzato. L'obiettivo di una traiettoria di sviluppo moderata e continua che conduca i sistemi locali delle "Aree interne" verso un equilibrio socio-economico ed eco-sistemico sostenibile deve assumere il carattere di un "obiettivo nazionale" per i vantaggi nazionali – oltre che locali – che il suo raggiungimento determinerebbe.

Per trasformare in progetto di sviluppo la grande *varietà* e *complessità* delle "Aree interne" italiane lo "sguardo nazionale" si deve intersecare con lo "sguardo locale". Alle comunità locali – da riconfigurare nella loro espressione politico-amministrativa – si deve chiedere di interpretare e valorizzare la varietà e la complessità locali. Ma alla società nazionale si deve chiedere, attraverso cambiamenti istituzionali e culturali, oltre che con il sostegno finanziario – di riconoscere e accettare i vincoli e le opportunità che provengono dalla varietà e dalla complessità del territorio delle "Aree interne".