

RIFLESSIONI PER UN PIANO DI CONTRASTO ALLO SPOPOLAMENTO DELLE AREE INTERNE: IL CASO BASILICATA

Comunicazione di Leonardo Cuoco. Assemblea Regionale degli Amministratori Locali ANCI. Potenza 26 settembre 2016

IL TEMA.

Lo spopolamento in Basilicata è fenomeno che riguarda gran parte del territorio e della popolazione lucana e che influenza in maniera trasversale tutti i segmenti sociali, economici, territoriali ed istituzionali del sistema regionale.

Per questa motivazione, il contrasto allo spopolamento è tema centrale della programmazione regionale.

Convergono sui temi del contrasto allo spopolamento numerose linee di politiche di intervento, ciascuna delle quali, tuttavia, contiene obiettivi, azioni, procedure di attuazione, risorse finanziarie, strumenti di *governance* che, per quanto abbiano un denominatore comune - lo sviluppo delle aree di spopolamento - non trovano modalità per ricomporsi ed armonizzarsi in un "piano integrato" di contrasto allo spopolamento.

Secondo quanto emerso dalla Relazione di Salvatore Adduce, nell'Assemblea ANCI, è, invece, necessario adottare un vero e proprio "Piano" per contrastare lo spopolamento della Basilicata. E' emerso, altresì - dalla lettura dei documenti predisposti per l'Assemblea - che il successo di un Piano di contrasto allo spopolamento è destinato a diventare indicatore della "sapienza" o dell'"insipienza" degli attuali "decisori" delle politiche di intervento e del grado di attenzione verso le future

generazioni.

Il compito che mi è stato affidato è quello di offrire delle riflessioni e degli elementi per un possibile Piano di contrasto allo spopolamento in Basilicata.

I DATI.

Le cifre dello spopolamento, stimate al 2031 nella Relazione del dott. Pellicini, rendono conto ampiamente della rilevanza del fenomeno e della profondità degli effetti sulla tenuta del tessuto demografico della Basilicata.

Nelle previsioni Istat al 2051 [Istat: Previsione della popolazione residente per sesso,età e regione. Base 2001] i dati registrano un ulteriore aggravamento dei fenomeni di spopolamento, mettendo chiaramente in evidenza il rischio della sopravvivenza della Basilicata, come entità demografica, in assenza di un piano "efficace" di contrasto.

Che il rischio sia reale, lo dimostra la circostanza che le dinamiche demografiche non hanno caratteristiche congiunturali, ma sono saldamente ancorate a parametri strutturali (tassi di natalità, di mortalità, di iscrizioni e di cancellazione anagrafica), che non sono suscettibili di significative modificazioni nel breve e medio periodo, anche perché detti parametri sono, a loro

Sommario

RIFLESSIONI PER UN PIANO DI CONTRASTO ALLO SPOPOLAMENTO DELLE AREE INTERNE: IL CASO BASILICATA.

| | |
|------------------------------------------------------|---------|
| Il tema | pag. 1 |
| I dati | pag. 1 |
| Gli effetti | pag. 3 |
| I rischi di irreversibilità | pag. 4 |
| Condizioni per un piano di contrasto | pag. 5 |
| La lezione delle esperienze | pag. 6 |
| Elementi per un piano di contrasto allo spopolamento | pag. 8 |
| Conclusioni | pag. 11 |



volta, determinati da condizioni strutturali, dell'economia (lavoro, reddito, disoccupazione, etc.) e della società (stili di vita, etc.), non modificabili nel breve e medio periodo.

Di conseguenza, le cifre di previsione contengono modesti livelli di incertezza e mettono in evidenza patologie del tessuto regionale non già a remissione rapida, ma patologie croniche, talvolta con prognosi infausta, che per la numerosità dei fattori determinanti, sono di tipo sistemico.

Nel prospetto seguente, sono stati ordinati i dati più significativi risultanti dalle elaborazioni di Territorio sui dati previsionali dell'Istat [Il dato del 2016 non è quello risultante dall'Anagrafe 2016, bensì quello assunto a base delle varie ipotesi di previsione].

Prospetto 1. Previsioni della popolazione residente (in migliaia di abitanti)

| Classi di età | 2016 | | 2021 | | 2031 | | 2051 | |
|---------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| A. Ipotesi Alta | | | | | | | | |
| 0- 14 | 93,4 | 15,7 | 89,9 | 15,3 | 78,9 | 13,8 | 73,2 | 14,0 |
| 15-39 | 165,3 | 27,8 | 154,7 | 26,3 | 145,4 | 25,3 | 127,9 | 24,3 |
| 40-64 | 208,4 | 35,0 | 207,8 | 35,3 | 186,7 | 32,5 | 142,0 | 27,2 |
| Over 64 | 127,8 | 21,5 | 135,9 | 23,1 | 162,7 | 28,4 | 180,5 | 34,5 |
| Totale | 594,9 | 100,0 | 588,3 | 100,0 | 573,7 | 100,0 | 523,6 | 100,0 |
| B. Ipotesi centrale | | | | | | | | |
| 0-14 | 89,8 | 15,2 | 84,5 | 14,6 | 71,9 | 13,0 | 62,1 | 12,9 |
| 15-39 | 165,0 | 28,1 | 154,0 | 26,7 | 141,1 | 25,6 | 115,6 | 24,1 |
| 40-64 | 207,9 | 35,4 | 207,0 | 35,9 | 185,2 | 33,5 | 137,9 | 28,7 |
| Over 64 | 125,1 | 21,3 | 131,5 | 22,8 | 154,0 | 27,9 | 164,9 | 34,3 |
| Totale | 587,8 | 100,0 | 577,0 | 100,0 | 552,2 | 100,0 | 480,5 | 100,0 |
| C. Ipotesi bassa | | | | | | | | |
| 0-14 | 72,0 | 12,7 | 64,1 | 11,7 | 52,2 | 10,3 | 36,4 | 9,1 |
| 15-39 | 165,0 | 29,1 | 150,2 | 27,4 | 124,6 | 24,7 | 85,3 | 21,4 |
| 40-64 | 207,6 | 36,6 | 206,5 | 37,7 | 184,3 | 36,4 | 128,4 | 32,2 |
| Over 64 | 122,4 | 21,5 | 126,7 | 23,1 | 144,7 | 28,6 | 129,4 | 32,4 |
| Totale | 567,0 | 100,0 | 547,5 | 100,0 | 505,8 | 100,0 | 399,1 | 100,0 |

Fonte: Elaborazione Territorio su dati ISTAT

Le cifre dello spopolamento possono essere così sintetizzate.

A) Assumendo l'ipotesi ISTAT centrale, la Basilicata perderebbe, nell'arco di tempo 2016-2051, circa 107.000 abitanti; con l'ipotesi bassa circa 168.000 abitanti, giungendo al di sotto di 400.000 abitanti, e con l'ipotesi alta perderebbe 71.300 abitanti, attestandosi nel 2051 a 523-524.000 mila abitanti.

B) In tutte e tre le ipotesi, gli over 65 anni passerebbero a rappresentare circa un terzo dell'intera popolazione regionale (32,4-34,5%) oggi intorno ad un quinto (21,3-21,5%).

C) Le classi di età 0-14 anni scenderebbero a rappresentare una percentuale addirittura inferiore al 10,0% (9,1 % nell'ipotesi bassa), rendendo difficoltoso il ricambio generazionale.

D) La classe in età lavorativa 15-64 anni, infine, nell'ipotesi bassa non raggiungerebbe nemmeno le 213-214.000 mila unità, un ammontare da ritenere non sufficiente, tenendo conto dei tassi specifici di attività e di non attività, nemmeno a garantire i livelli di occupazione del 2016.

Ora, ammettendo che gli unici presidi di resistenza demografica nell'arco di tempo della previsione al 2051 siano i sistemi urbani di Potenza, di Matera, del Vulture - Melfese e del Metapontino, è plausibile attendere veri e propri processi di desertificazione demografica in molte aree non urbane — prevalentemente quelle dell'Appennino Lucano - e la scomparsa di molti dei comuni che attualmente sono sotto la soglia di 1.000 residenti. [Sono in corso di elaborazione le proiezioni demografiche per comuni e per sistemi urbani al 2051 che saranno pubblicate con apposita *Nota Statistica in SpazioAperto*].

Ulteriori elementi di conferma della patologia cronica che caratterizza il tessuto sociale della Basilicata [SVIMEZ: Cent'anni di statistiche italiane Nord-Sud 1861-2011] sono i seguenti.

A) La Basilicata è l'unica regione italiana che

perde popolazione negli ultimi tre quinquenni.

B) La Basilicata, insieme al Molise e alla Liguria, ha un tasso di natalità tendenzialmente inferiore a 8 per mille abitanti, a fronte di un tasso di mortalità che si attesta intorno a 10 per mille abitanti. Ne risulta un saldo naturale ormai "strutturalmente" negativo.

C) I matrimoni, che negli anni del primo dopoguerra, si aggiravano intorno a 5.000 all'anno, negli ultimi anni si sono ridotti a circa la metà.

D) Il saldo migratorio tra gli iscritti ed i cancellati alle anagrafi comunali, che negli anni '80 e '90 aveva registrato una sensibile riduzione, negli ultimi anni è risalito intorno a 2000-2.500 abitanti all'anno.

GLI EFFETTI.

Gli effetti dello spopolamento, allo stadio patologico in cui è pervenuto, sono molteplici.

Tra i tanti, sono già oggi registrabili:

A) la tendenziale riduzione del numero degli utenti-consumatori sia dei beni e servizi privati che dei beni e servizi pubblici.

Il conseguente restringimento della dimensione dei mercati e della popolazione genera:

- dal punto di vista degli operatori privati, effetti negativi in termini di riduzione dei fatturati delle imprese locali e soprattutto in termini di ridimensionamento e/o annullamento di piani di investimenti. Non è più conveniente investire nelle aree di spopolamento;

- dal punto di vista degli operatori pubblici, una riduzione degli standards (classi dimensionali dei comuni, abitanti per 1.000 abitanti, standard scolastici per numero di allievi, per numero di docenti, etc.) ai quali si connettono gli importi dei trasferimenti di risorse pubbliche.

Deve ritenersi, invece, un'opportunità la circostanza che i processi d'invecchiamento della popolazione nelle aree con saldi naturali e migratori negativi generano una domanda aggiuntiva di *welfare*, destinata a sollecitare

una forte pressione sul sistema finanziario pubblico, ma anche problemi di riadeguamento degli *standard* dei servizi pubblici alle necessità delle classi di età over '65 (*white economy*);

B) la tendenziale riduzione del numero e della dimensione delle strutture amministrative pubbliche e private ed, in particolare, di quelle la cui localizzazione è definita in funzione di *standard* e/o di classi di dimensione demografica (organi di rappresentanza politica, numero degli assessori, dei consiglieri comunali, etc. o strutture di erogazione di servizi, quali poste, strutture sanitarie, strutture sportive, etc.);

C) la tendenziale riduzione delle soglie di convenienza ad investire, soprattutto nelle fasi congiunturali negative, tanto da provocare decisioni non solo a non investire ma anche a non completare investimenti in opere pubbliche, già programmati e/o in corso, o addirittura a dismettere strutture di servizi pubblici e/o privati già operative. Il caso del gran numero di opere pubbliche non completate è emblematico.

Effetto paradossale dello spopolamento è, infine, la riduzione del grado di utilizzazione dei patrimoni fisici (edilizia privata e pubblica) e delle strutture produttive già esistenti (botteghe artigiane, fabbricati industriali, etc.) e la formazione, per mero calcolo aritmetico tra numeratori e denominatori, di potenziali produttivi, che rientrano tra quelli che attendono di essere utilizzati.

I RISCHI DI IRREVERSIBILITA'.

Alla luce dei dati precedentemente offerti, il rischio che lo spopolamento, in assenza di interventi efficaci di contrasto, assuma forme di irreversibilità è reale.

E' altrettanto fondato attendersi che interventi efficaci possano contenere e/o annullare detti rischi.

Molte regioni italiane che negli ultimi decenni del secolo scorso esprimevano saldi naturali negativi, e talune di esse, anche saldi migratori negativi, sono riuscite ad invertire,

mediante interventi efficaci, le tendenze allo spopolamento negli anni iniziali del nuovo secolo (tra tutte: Liguria e Abruzzo).

In Basilicata, numerosi sono gli ostacoli strutturali di cui tener conto per costruire un piano di contrasto allo spopolamento.

Sono da mettere in evidenza i seguenti.

A) La via dell'incremento naturale della popolazione per contrastare lo spopolamento è una via "teoricamente" possibile, ma allo stato attuale strutturalmente impraticabile, in quanto da molti anni i tassi di natalità sono inferiori ai tassi di mortalità ed i cancellati dalle anagrafi comunali superiori agli iscritti. In ogni caso, il contrasto allo spopolamento è comunque processo molto lungo: 9 mesi per nascere e almeno 18 anni per entrare nel mercato del lavoro e/o per garantire la crescita delle classi di età feconda e quindi reinnestare cicli demografici con saldi naturali positivi;

B) Il reinnesto di fenomeni di crescita della natalità è tuttavia destinato a fallire se non si arrestano - nel più breve tempo possibile - i fenomeni emigratori, che come è noto, riguardano almeno la metà delle persone in età feconda o non si creano - nel più breve tempo possibile - le condizioni per favorire l'incremento della natalità.

C) La via dei saldi naturali positivi per contrastare lo spopolamento diventa tuttavia praticabile, solo con un piano che deve avere come arco temporale almeno 20 anni (se si punta sulla popolazione regionale), i tempi tecnici per la ripresa della natalità e perché i nati raggiungano l'età del lavoro e della fecondità.

D) Sono prospettabili archi temporali inferiori solo se si punta, contestualmente, anche su saldi migratori positivi. Si tratta, tuttavia, di una via praticabile ad almeno tre condizioni:

- che ritornino gli emigrati lucani, in età feconda;
- che si verifichino fenomeni di immigrazione netta tra Basilicata ed altre regioni italiane, a partire da quelle "contigue";
- che si attuino fenomeni di immigrazione netta rispetto al resto del mondo.

Il solo ritorno degli emigrati lucani in età non feconda (le classi over 65 anni) non credo sia sufficiente per contrastare lo spopolamento.

L'alternativa di immigrazioni nette, di diversa provenienza, richiama però - per verificarne la fondatezza - l'interrogativo di sempre: *sono possibili fenomeni di immigrazione netta senza che la Basilicata non si sviluppi, non disponga cioè di motori in grado di creare posti di lavoro aggiuntivi per accogliere persone in età feconda?*

Per quanto riguarda le aree di spopolamento, che sono essenzialmente quelle interne, l'interrogativo si articola ulteriormente: ipotesi di contrasto diventano possibili, solo se la localizzazione dei motori di sviluppo avvenga al loro interno.

I motori di bassa cilindrata non sono tuttavia adatti.

Molti dei motori del passato, anche quelli che sembravano o venivano proposti come risolutivi, in realtà, non hanno ostacolato lo spopolamento e quindi debbono ritenersi, alla luce dei risultati, "insufficienti".

I motori che, invece, servono per bloccare i fenomeni di spopolamento debbono essere della cilindrata tali, nel loro complesso e nella loro articolazione territoriale, da generare incrementi netti di occupazione, nella misura, nelle caratteristiche e nei tempi necessari per contrastare lo spopolamento.

Questo comporta che anche i fenomeni di spopolamento debbano essere determinati negli aspetti quantitativi, negli aspetti territoriali e negli aspetti temporali.

E' strategico, in altri termini, che i piani di contrasto tengano conto:

- * della dimensione degli incrementi di occupazione minimi necessari,
- * delle classi di età,
- * dei tempi tecnici che sono richiesti, per ostacolare lo spopolamento in ogni sua fase: arrestare i flussi emigratori, riattivare le dinamiche demografiche verso la ripresa della natalità, e finalmente riportare alla "normalità" la piramide delle classi di età, ora caratterizzata da deficit delle classi feconde.

Una semplice esercitazione statistica: i motori "utili" per contrastare lo spopolamento in

Basilicata debbono possedere una cilindrata tale da generare un incremento "netto" di occupazione valutabile in almeno 50.000 unità lavorative, di cui 20.000 per assorbire una quota delle disoccupazione attuale, 20.000 per assorbire l'incremento di forza di lavoro giovanile che si presenterà sul mercato del lavoro nei prossimi cinque anni (risultante dallo spostamento delle attuali classi di età di 10-15 anni) e 10.000 corrispondenti ad un incremento di lavoratori immigrati, in numero superiore a quello informale già esistente.

Assorbire l'incremento delle classi giovanili di età che si presenteranno sul mercato del lavoro regionale nei prossimi anni può essere assunto come l'"obiettivo minimo necessario" per contrastare lo spopolamento in Basilicata. Si tratta di un'alternativa che garantisce l'espansione delle classi di età feconda e, di conseguenza, la ripresa della natalità e l'allontanamento del rischio spopolamento.

Volendo fissare nel quinquennio 2016-2021 il tempo per invertire le tendenze negative del passato, è valutabile in almeno 20.000 unità l'incremento netto di occupazione da adottare come obiettivo minimo compatibile con un "Piano di interventi efficace", in grado cioè di arrestare i segni negativi dei saldi naturali e migratori attuali.

CONDIZIONI PER UN PIANO DI CONTRASTO.

Un Piano di contrasto, sì, ma un piano che:

- deve essere incardinato su tutti i livelli di programmazione e su tutto il territorio della Basilicata, con priorità per le aree dove è maggiore il rischio di spopolamento. Settorializzare e/o segmentare il Piano di contrasto significa limitarne l'efficacia e quindi non contrastare lo spopolamento;
- deve essere l'espressione di una scelta condivisa dell'intera comunità regionale, in modo da evitare conflitti di interessi tra territori, tra segmenti della società, delle istituzioni, delle forze politiche, al momento in cui la scelta condivisa viene declinata - tenendo conto delle risorse date, necessariamente limitate - in termini di voci

di spesa, di luoghi dell'intervento, di stazioni appaltanti, di posti di lavoro da creare, e più in generale di *governance* degli interventi;

- deve assumere un arco temporale non limitabile ai tempi di legislature regionali e/o nazionali, ma il tempo necessario per assicurare la continuità degli interventi. Il tempo necessario è inevitabilmente di lungo periodo, perché, come si è detto gli obiettivi da realizzare sono anch'essi di lungo periodo;
- deve essere strutturato su voci di spesa pubblica, da valutare nella quantità e qualità corrispondenti ai tempi e agli obiettivi necessari per ridurre i rischi dello spopolamento. Sulla base dell'esercitazione statistica precedentemente effettuata, l'occupazione di 50.000 unità aggiuntive porterebbe l'occupazione attuale (190.000 unità circa) a 240.000 unità, tante quante la Basilicata registrava, a tassi di occupazione immutata, negli anni '50, quando la sua popolazione era di circa 650.000 abitanti.

Un piano sì, ma deve saper dare una risposta ad una questione centrale della Basilicata:

- se lo spopolamento debba arrestarsi solo entro i perimetri degli attuali presidi territoriali "urbani" (città+hinterland di Potenza, di Matera del Vulture-Melfese e del Metapontino), ritenendo impossibile contrastare la desertificazione dei territori non urbani (gran parte dei piccoli comuni della Basilica Interna). In questo scenario, ipotesi di orientamento di flussi migratori verso i centri minori a rischio deserto vanno considerati del tutto impraticabili;
- o se lo spopolamento debba essere contrastato anche nei piccoli centri diffusi nella Basilicata interna.

Si tratta di una scelta destinata non solo a condizionare l'assetto futuro della Regione, ma anche la sua identità.

LA LEZIONE DELLE ESPERIENZE.

Il tema delle politiche di contrasto allo spopolamento è tema antico, che va, tuttavia, riconsiderato per comprenderne la natura, riproporre gli interventi di successo, evitare quelli di insuccesso.

Finora, le aree di spopolamento hanno trovato modo di essere rappresentate, ancorché con talune differenze, con molte denominazioni: aree depresse, aree sottosviluppate, aree in via di sviluppo, aree collinari e montane, etc.

La denominazione che ha resistito maggiormente è quella di "aree interne", più delle altre indicativa delle aree di spopolamento [Il primo grande convegno sulle aree interne, promosso dalla Regione e dalla Camera di Commercio di Potenza e dell'IBRES, fu celebrato nel 1978 proprio a Potenza, con la partecipazione della Svimez di Pasquale Saraceno e di gran parte dei decisori dell'intervento ordinario e straordinario].

Le esperienze del passato, particolarmente significative, che vengono ora richiamate, corrispondono a:

A) gli anni della Riforma Fondiaria e della Trasformazione agraria, dell'Intervento straordinario per le aree depresse, del Progetto Speciale Aree Interne, dei Progetti speciali di tipo settoriale (es. Progetto Zootecnia) e di tipo territoriale (es. Progetto Speciale Bradanico), etc.,

B) gli anni durante i quali le ricerche del prof. Alessandro Carena e dell'Istituto di Bella – Azienda Li Foy – dimostrarono che le Aree interne (o di spopolamento) non erano geneticamente inadatte allo sviluppo, ma rappresentavano il risultato di interventi inadeguati e/o inadatti, confutando in questo modo, la fondatezza delle condanne tra osso e polpa.

Per quanto riguarda le aree interne della Basilicata, furono quelli gli anni durante i quali venivano avviati i grandi cicli infrastrutturali, destinati a modificare la geografia e le condizioni di convenienza ad investire nel territorio regionale: i grandi schemi idrici del Sinni, del Basento-Bradano, dell'Ofanto; le infrastrutture superstradali lungo i principali fiumi lucani, gli schemi idrici minori, l'infrastrutturazione delle aree industriali ed artigianali e, dopo il terremoto del 1980, i grandi programmi di ricostruzione e sviluppo, che hanno contribuito a dotare le aree di spopolamento della Basilicata di un enorme capitale fisso sociale (patrimonio

edilizio, aree attrezzate, infrastrutture di connessione) oggi completamente trascurato nelle politiche di sviluppo.

Quegli anni, per quanto oggi trascurati, sono stati anche gli anni, durante i quali i tassi medi annui del PIL della Basilicata (e delle altre regioni meridionali caratterizzati dalla presenza di aree a rischio di spopolamento) si manifestavano spesso in misura superiore a quelli medi nazionali e meridionali. Abruzzo, Sardegna, Molise e Basilicata passarono di grado nella classificazione per obiettivi delle regioni europee.

In Basilicata, inoltre, furono quelli gli anni in cui la popolazione residente regionale registrò addirittura incrementi, per quanto modesti.

Questa fase “espansiva” si esaurì, di fatto, a partire dalla metà degli anni '90, anni durante i quali si produssero eventi nazionali che, concatenati tra di loro, hanno profondamente influenzato l'evoluzione dei decenni successivi segnati: dalla cessazione dell'intervento straordinario, dalla crisi del sistema politico-istituzionale, dall'aumento patologico del debito pubblico, dal ruolo crescente delle politiche europee, spesso concepito in sostituzione dell'intervento ordinario.

Con la crisi del sistema politico-istituzionale, l'intera questione meridionale veniva eliminata dall'Agenda delle “decisioni” politiche nazionali.

Anzi, percepita come fonte di accumulazione del debito pubblico, veniva confinata – e risulta tuttora confinata – come campo di intervento prevalentemente delle politiche europee di sviluppo regionale, con effetti “devastanti” sulle aree meridionali, comprese quelle a maggior rischio di spopolamento.

Effetti “devastanti” sono da considerare:

- l'annullamento e/o il rinvio sine die di gran parte dei programmi dell'intervento ordinario e straordinario ed in particolare di quelli destinati ad ampliare le basi produttive proprio delle aree interne, con il risultare di indebolire le fonti di formazione del PIL;
- la delegittimazione del ruolo di molti degli istituti, nati dall'intervento pubblico straordinario e ordinario del secondo dopoguerra (Enti di sviluppo, Comunità

Montane, Consorzi di bonifica, consorzi di sviluppo industriale, Istituti finanziari, etc.), a favore di nuovi istituti e nuove sigle programmatiche, nati invece, dalle politiche europee (PIS, PIT, GAL,, ITI, etc.) - che tuttavia non hanno sostituito ma si sono sovrapposti a quelli preesistenti, con il risultato di generare un vero e proprio ingorgo di istituzioni senza sviluppo.

- l'indebolimento delle politiche destinate all'espansione delle basi produttive (attività agricole ed industriali orientate al mercato) a favore delle politiche di miglioramento delle condizioni di vita (prevalentemente attività terziarie pubbliche non orientate al mercato), con il risultato di aumentare il bisogno di risorse pubbliche di trasferimento;
- l'introduzione di nuove metodologie e regole, fondate su principi, pur validi, della compartecipazione, della coprogettazione dell'integrazione, della condivisione, della condizionalità, del monitoraggio, della programmazione secondo procedure e griglie molto articolate per obiettivi, per misure, per sottomisure, per azioni etc, tutte metodologie e regole, che hanno si hanno facilitato o facilitano le fasi di “armonizzazione tecnica”, ma allontanano le fasi di attuazione degli interventi.

Frequentemente il numero degli addetti a implementare le nuove regole e metodologie nelle molteplici fasi di programmazione degli interventi è di molto superiore al numero dei destinatari finali: artigiani, imprenditori, giovani, donne, territori, etc.

Di conseguenza, tra gli ostacoli a piani di interventi “efficaci” di contrasto allo spopolamento, non sono secondari né l'ingorgo istituzionale, determinato dalla moltiplicazione delle istituzioni per lo sviluppo, né la crescente ridondanza di metodi e procedure.

E' emblematico, al riguardo il caso della Strategia per le Aree Interne.

Questa:

- riproposta, come opzione strategica nelle bozze di Accordo di Partenariato, sin dal 2013, a seguito del negoziato Stato—UE,

riguardante la discussione sulle proposte di regolamentazione dei fondi strutturali europei ematici, pubblicate nel 2012;

- oggetto della lunga fase di negoziazione – partecipazione—discussione della Bozza citata tra i molti partner pubblici e privati coinvolti (vedansi i lunghi elenchi, allegati ai Documenti Programmatici), fase durata circa due anni, fino cioè all’approvazione dell’Accordo di Partenariato Stato-Commissione UE (28 ottobre 2015);

- oggetto di ulteriori elaborati programmatici di tipo operativo a livello nazionale (PON) e a livello regionale (POR), approvati a loro volta nel corso del 2016;

non ha ancora dispiegato i primi effetti sulle tendenze regressive delle aree di spopolamento.

Il riscontro della gravità delle condizioni delle popolazioni delle aree interne obbligò il Parlamento Nazionale ad anticipare, con la legge finanziaria 2014, risorse finanziarie “nazionali” da destinare a “progetti pilota” – uno per regione- per le aree interne, rinviando ai Programmi operati regionali 2014-2020 il compito di finanziare le strategie di sviluppo previste dall’Accordo di Partenariato.

Alla data della Assemblea dei comuni (26 settembre 2016) si è ancora ad una fase di predisposizione di documenti strategici, in attesa, con al sottoscrizione di APO, della fase di attuazione degli interventi.

Per quanto riguarda il caso Basilicata, la lezione delle esperienze è tutta rinvenibile in almeno due casi:

- il caso dell’Alto Bradano: l’interruzione dei grandi cicli di investimento pubblico centrati sui territori dell’Alto Bradano (tra cui lo schema Basento-Bradano e la Bradanica) ha rinviato sine die l’infrastrutturazione irrigua e la trasformazione agraria di circa 30.000 ettari irrigabili ivi localizzati, operazioni che avrebbe trasformato l’Alto Bradano nella seconda area di sviluppo agro-alimentare dopo il Metapontino. Risultato: per effetto della “discontinuità” (eufemismo) delle politiche nazionali di intervento, l’Alto

Bradano, anziché secondo polo agroalimentare della Basilicata, viene riproposta come “Area Interna”, a rischio spopolamento;

- il secondo caso è quello del Marmo (e dell’Alta Irpinia) dove l’enorme capitale fisso sociale, risultante dal più grande investimento pubblico nazionale nel dopo terremoto, giace inutilizzato e le rispettive aree riproposte come aree interne a rischio di spopolamento. Le lezioni da trarre sono di ordine politico-

istituzionale e di ordine economico sono:

- quelle di ordine politico-istituzionale possono essere così riassunte: si possono “rottamare” uomini, forze politiche ed istituzioni e/o sbloccare gli ingorghi istituzionali, ma non si possono rottamare percorsi di sviluppo virtuoso(i grandi cicli infrastrutturali), quelli cioè destinati ad ampliare le basi produttive ovvero le vere fonti strategiche di occupazione duratura;

- quelle di ordine economico: il Paese, nella sua totalità, non si può consentire di sprecare l’enorme capitale fisso sociale, oggi non utilizzato, accumulato in decenni di investimenti pubblici.

Lo spopolamento ne è in gran parte l’effetto.

ELEMENTI PER UN “PIANO DI CONTRASTO ALLO SPOPOLAMENTO”.

L’interrogativo che si tende ad esorcizzare è: accettare l’irreversibilità o contrastare la tendenza allo spopolamento?

Accettarla significa lasciare le cose come stanno, non introdurre modificazioni nelle politiche di intervento, nei programmi operativi dei fondi europei, quali sono stati approvati, nella loro articolazione per settori, per voci di spesa per territori, per priorità, lasciare inalterate le strutture dei bilanci degli Enti Locali ed i loro programmi etc.

In questi casi, si riconosce implicitamente che è impossibile modificare l’attuale struttura della spesa pubblica ed il modello corrente di organizzazione istituzionale.

Contrastare lo spopolamento significa

modificare, innanzitutto la struttura della spesa pubblica, introducendo criteri, priorità settoriali e territoriali “coerenti” con il contrasto allo spopolamento e contestualmente introdurre nuove regole e metodi di programmazione e di *governance*.

Accettando di contrastare lo spopolamento una prima operazione è essenzialmente di metodo: si tratta di riconcentrare l'attenzione politica e culturale non solo o non soltanto sul potenziale territoriale delle aree a rischio spopolamento, bensì sul “potenziale umano” di chi vive il territorio di spopolamento.

E' su questo potenziale - quali che siano gli aspetti *glamour* o dimessi con cui le popolazioni in via di spopolamento si manifestano o quali che siano le dimensioni delle unità produttive e/o la conoscenza di ...”inglese” degli operatori - che occorre far leva per “tirare lo sviluppo” (produrre e vendere beni e servizi, investire, gestire, attuare), piuttosto che sui soggetti che “spingono” dall'esterno lo sviluppo (incentivare, promuovere, formare, assistere, monitorare, etc.).

Indubbiamente, un solo stabilimento, in grado di occupare migliaia di unità lavorative, può valere tanto o più della sommatoria delle unità lavorative risultanti dal rilancio delle centinaia e/o migliaia di soggetti imprenditoriali radicati sui territori interni. Non riflettere oltre questa considerazione significa non cogliere, tuttavia, a sufficienza una profonda differenza che l'esperienza mette in evidenza tra i modelli incardinati sui grandi stabilimenti e i modelli incardinati sullo sviluppo delle imprese locali.

Il grande stabilimento rientra nelle dinamiche dei mercati internazionali, nel sistema degli interessi strategici dei grandi gruppi, anziché dei territori ove sono localizzati ed è fortemente influenzato nel suo ciclo di vita dalla congiuntura internazionale; centinaia e migliaia di unità produttive che fanno capo a soggetti decisionali radicati sui territori in via di spopolamento – per quanto possano vivere vite aziendali grame- hanno la tendenza a non abbandonare i luoghi di origine.

Essi costituiscono, in ogni caso il “terreno di cultura” di germi imprenditoriali, che opportunamente sostenuti, possono crescere ed irrobustirsi e creare – essi – le condizioni strategiche per contrastare lo spopolamento, garantendo consolidamenti e/o incrementi netti di occupazione.

Una seconda operazione consiste nella necessità che i decisori politici assumano piena consapevolezza che lo spopolamento, come si è già detto, non è una patologia a remissione rapida, bensì una patologia cronica, che per la numerosità dei fattori determinanti è di tipo sistemico. Come tale, essa può essere contrastata non mediante singoli interventi, ma solo mediante metodi diagnostici e terapeutici di tipo multidisciplinare.

La cura per eccellenza - la creazione di incrementi netti di occupazione in numero corrispondente almeno al numero delle unità lavorative che nei prossimi anni si offriranno sul mercato del lavoro dei territori interni - è, infatti, il risultato conseguibile non certo con una singola misura, bensì attraverso l'adozione e l'attuazione di piani integrati.

Questi per essere tuttavia efficaci:

- debbono essere strutturati in modo da utilizzare pienamente tutti gli strumenti e le opportunità già disponibili, sia quelli finanziari che quelli di tipo organizzativi e di razionalizzazione della spesa pubblica;
- debbono assumere specifiche priorità a favore degli interventi finalizzati a consolidare e/o ad allargare – nelle aree di spopolamento- le strutture di “produzione” di beni e servizi per il mercato, da armonizzare comunque con gli interventi di miglioramento della qualità della vita.
- debbono prevedere meccanismi per disinnescare tutti gli ostacoli che hanno interrotto o prorogato sine die gli interventi, compresi quelli avviati nel passato, strettamente finalizzati ad allargare le basi produttive (es. schemi irrigui) o a moltiplicare le condizioni di convenienza economico a produrre ed investire (mobilità ed infrastrutture di ricerca).

In questa prospettiva:

- vanno predisposte azioni pilota finalizzate all'avvio di una nuova stagione di valorizzazione dell'enorme capitale fisso sociale di cui dispongono i territori interni (patrimoni edilizi, demani, aree forestali, etc.), utilizzando in proposito tutti gli strumenti messi a disposizione dalla recente stagione di razionalizzazione della spesa pubblica;
- vanno introdotte regole che premiano i risultati, non lo status ,mettendo a disposizione strumenti e criteri per implementare questo principio;
- va sostenuta prioritariamente la progettualità che viene espressa dagli operatori dei territori di spopolamento (piccole e medie imprese, artigiani ecc.) perché dal successo dei soggetti radicati sul territorio, più che dalla localizzazione di iniziative esterne possono attendersi incrementi di occupazione duratura. In questa prospettiva, gli incrementi netti di occupazione debbono costituire il criterio per valutare l'efficacia degli interventi nelle aree di spopolamento, e segnatamente per valutare non solo le abilità dei tiratori ma anche le abilità degli spingitori.

Una terza operazione è legata alle soluzioni da adottare sulla vischiosità delle modalità di interazione tra le fasi decisionali degli interventi e le fasi attuative degli interventi o, in altri termini, tra le strutture "pull" (gli istituti di decisione politica, di programmazione e di promozione degli interventi, "di spinta") e le strutture "push" (i soggetti che tirano e fanno).

Soluzioni urgenti vanno adottate in particolare:

- sulla riduzione dei tempi ,
- sulla scelta degli interventi.

La riduzione dei tempi che intercorrono tra fase decisionale degli interventi (proposta di regolamento, bozza di accordo, condivisione, approvazione, documento strategico, condivisione, bozza di programmazione a livello territoriale e a livello settoriale, condivisione, approvazione, regolamentazione

territoriale, fase di evidenza pubblica, presentazione proposte, istruttoria, convenzioni, erogazione, etc.) e fase di attuazione è questione prioritaria, proprio per la necessità che siano adottate terapie urgenti per tentare di sanare patologie che richiedono terapie urgenti. Nelle aree a rischio spopolamento, un quinquennio di preparazione degli interventi (ovvero di assenza di interventi) significa che un'intera classe quinquennale di età, se giovanile, non può contare sul futuro.

La necessità di declinare il concetto di "efficacia" degli interventi è questione ugualmente prioritaria, sia per verificare l'impatto dei programmi di interventi sulle aree di spopolamento sia anche per controllare l'evoluzione delle patologie in essere, sui suoi esiti e sulle necessità di un loro riadeguamento terapeutico.

Non secondario della declinazione del concetto di efficacia è anche la valutazione del grado di adeguatezza delle strutture e degli strumenti di diagnosi e di terapia. Dubbi si pongono infatti sull'efficacia di queste strutture, in relazione alla loro obesità ed al bizantinismo delle procedure in essere.

Decisivo, infine , è disporre di analisi che non siano solo di tipo qualitativo, ma anche e soprattutto di tipo quantitativo per misurare i risultati degli interventi e/o dei piani di contrasto. La valutazione "qualitativa" dell'efficacia è spesso volte fuorviante: la proiezione di casi di successo di singoli interventi può nascondere l'inefficacia delle politiche considerate nel loro complesso. Si ritiene ,invece, utile che l'efficacia sia misurata in termini di : numero di posti di lavoro generati dagli interventi; di aumento del tasso di natalità, di riduzione dei saldi dei movimenti migratori, di aumento della popolazione, etc.

Quanto detto sulla necessità di misurare l'efficacia richiama infine la necessità che i piani di contrasto allo spopolamento debbano essere anch'essi fortemente ancorati ad analisi di tipo quantitativo.

Un piano di contrasto deve essere esso stesso "efficace", in quanto deve contenere

tutti i dati diagnostici e terapeutici da utilizzare per controllare l'evoluzione delle patologie.

CONCLUSIONI.

Si può concludere mettendo in evidenza i seguenti passi.

Il contrasto allo spopolamento è tema che riguarda la prevalenza del territorio regionale ed è destinato a segnare l'evoluzione futura della Basilicata.

Lo spopolamento è fenomeno patologico che si alimenta automaticamente per effetto delle dinamiche naturali delle strutture demografiche (saldi negativi del movimento naturali e del movimento migratorio) e non si arresta, se non intervengono interventi efficaci.

Il modello attuale di intervento, nelle sue strutture e nella sua articolazione settoriale e territoriale attuale non è riuscito a contrastare lo spopolamento.

Il contrasto allo spopolamento è operazione possibile alla sola condizione che gli interventi terapeutici:

- siano assunti nel più breve tempo possibile, per bloccare il decorso della patologia;
- debbano contenere soluzioni terapeutiche "efficaci";
- siano articolati su più fasi e su più settori ed agire in modo contestuale per essere efficaci;
- debbano essere costantemente controllati nella loro efficacia, per essere prontamente riadeguati.

Il riconoscimento dell'inefficacia dei modelli attuali di intervento riporta il contrasto allo spopolamento tra i temi prioritari delle politiche e degli strumenti di intervento.

Il loro riadeguamento è operazione complessa, ma non è né esorcizzabile, né rinviabile. All'assenza di decisioni di intervento efficace, corrisponde infatti un aggravamento delle condizioni strutturali dello spopolamento.

Il 2018 costituisce un appuntamento importante per il monitoraggio delle fasi

realizzative dei programmi 2014-2020.

E' da attendere che per questa data la Basilicata possa rivedere il suo impianto programmatico e darsi carico di implementare e praticare un modello di intervento innovativo in grado di superare le trappole dello spopolamento.

Le componenti di un possibile modello innovativo sono ormai abbondantemente identificate:

* sia in termini di settori di interventi. Tra i tanti la valorizzazione dei demani, il rilancio delle filiere culturali e delle filiere agro-alimentari tipiche, fino alla necessità riemessa recentemente di un grande operazione di prevenzione antisismica, da destinare soprattutto ai centri che non hanno beneficiato delle risorse della ricostruzione del dopoterremoto del 1980,

* sia in termini di strumenti di interventi, prima tra tutti gli strumenti messi a disposizione dalle politiche nazionali sulla razionalizzazione della spesa pubblica (Unione dei Comuni, Stazioni Uniche appaltanti; Reti di Imprese, Cooperazione etc.),

* sia in termini di Innovazioni di tipo tecnologico ed organizzativo (tra le molte: la white economy),

* sia infine in termini di risorse finanziarie, mobilitando, ai fini della efficacia degli interventi di contrasto allo spopolamento, l'intero "potenziale pubblico" controllandone tuttavia periodicamente i risultati.

PRINCIPALI CONTRIBUTI PUBBLICATI SU SPAZIOAPERTO

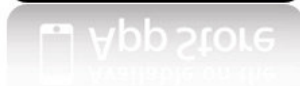
- **Le PMI del Sud e la sfida del federalismo.** N.1/2010
- **I trattamenti pensionistici in Basilicata.** N. 2/2010
- **Speciale Basilicata. Centocinquanta anni dall'Unità d'Italia: 1861-2011.** N. 3/2011
 - **Aree Interne.** N. 4/2011
- **La distribuzione dei redditi imponibili in Basilicata.** N. 5/2011
 - **Innovazione e trasferimenti industriali.** N. 6/2011
 - **Finanza pubblica: inefficienze e sviluppo delle regioni meridionali.** N. 7/2011
- **L'economia dei beni culturali ed i modelli di gestione.** N. 8/2012
 - **Maastricht per la ricostruzione del Mezzogiorno.** N. 9/2012
 - **Stop&Go del percorso sul federalismo: è ancora un'opportunità?** N. 20-21/2013
- **La valorizzazione dei beni pubblici patrimoniali: il programma unitario di valorizzazione territoriale (PUVT).** N. 23/2013
 - **Matera 2019: le tracce della memoria.** N. 28/2016
- **Le dinamiche della popolazione e delle strutture economiche nel Comprensorio petrolifero della Basilicata.** N. 29/2016
- **L'interscambio verso l'estero della Basilicata.** N. 30/2016
- **Testimonianza. Il terremoto del 23 novembre 1980 in Basilicata: i dati e le questioni emerse.** N. 31/2016

I contributi sono scaricabili gratuitamente dal sito www.territoriospa.it

val-ù-city
the citizens' community

VALUTA I SERVIZI
NELLA TUA CITTÀ

SCARICA L'APP



seguici su  

SpazioAperto

novembre - dicembre 2016

Periodico della
Territorio s.p.a.

Direttore Responsabile
Raffaele Paradiso

Direzione, redazione e stampa
Territorio s.p.a. Via Di Giura - Centro Direzionale
85100 Potenza
Tel 0971 - 441404 Fax 0971 - 51852

Registrazione
Registro Stampa n. 403/10
Registro della Volontaria Giurisdizione n. 365/10
presso il Tribunale di Potenza