

Capitolo 20. Alcune considerazioni sui processi di rigenerazione delle aree interne da un punto di vista socioeconomico

Pier Angelo Mori

Le aree interne hanno sperimentato negli ultimi decenni l'intensificarsi del declino economico e dello spopolamento. Questo a dispetto delle politiche di intervento che a vari livelli (regionale, nazionale, europeo) sono state attuate. Sicuramente c'è un problema di entità delle risorse impiegate ma c'è anche un problema legato all'approccio. Quello prevalente rientra nella logica centro-periferia. Qui argomentiamo che un approccio incentrato sull'attivismo delle comunità locali – correttamente inteso – può essere la chiave per imprimere un nuovo impulso ai processi di rigenerazione e sviluppo.

20.1 Sviluppo locale e comunità: alla ricerca di un nuovo connubio

«Creare sviluppo con la rigenerazione di risorse locali, attraverso azioni comunitarie»

In questo breve scritto mi propongo di discutere questo motto e le sue principali implicazioni per l'azione. Mi manterrò su un piano piuttosto generale, in un'ottica di tipo metodologico, ma il riferimento, anche quando non viene esplicitato, è il territorio del Casentino, che costituisce l'oggetto di studio del progetto REACT. Il riferimento al Casentino comporta una prima restrizione di campo: questo territorio è una delle aree interne nella classificazione SNAI e anche qui ci concentriamo sullo sviluppo di aree interne (anche se diverse delle cose che diremo si applicano ad un ambito più ampio).

Ci sono tre parole chiave nella frase di apertura: (1) *sviluppo*, (2) *rigenerazione*, e (3) *azione comunitaria*. È idealmente un percorso che inizia con lo sviluppo, termina con l'azione comunitaria ed ha come termine intermedio la rigenerazione. Vediamo schematicamente come si snoda questo percorso.

Un'area sottosviluppata o in declino è tipicamente un territorio che non esprime (o non esprime più) forze interne capaci di attivare processi di sviluppo. Questo è vero per le aree interne in generale. Ci sono diversi modi d'intendere queste ultime (si veda l'Introduzione di questo volume) ma, quale che sia la visione, c'è un connubio inscindibile tra area interna e declino socioeconomico del territorio. Ci sono sicuramente altri attributi solitamente associati alle aree interne (uno spesso richiamato è la distanza dai poli erogatori di servizi, il decentramento) e ci sono sicuramente molte cause diverse – in parte specifiche ai territori – ma credo non ci sia alcun dubbio che “declino” sia la parola chiave.

Il declino è una forma di decrescita ed ha un nucleo che è lo stesso in tutte le realtà: il declino segnala la mancanza di *qualcosa*, certamente – in primo piano e sempre – l'insufficienza dell'attività economica che si esprime in quel territorio. Se in un luogo l'attività economica è carente, in quel luogo con certezza vi è una carenza di risorse *private* attive (per “private” qui si intende preordinate a procurare benefici a specifici individui; sono private anche se creano, come spesso succede, esternalità positive sull'ambiente esterno). In molti casi vi è anche una carenza di risorse *pubbliche* attive, nella forma di servizi, aiuti, ecc. Questo, però, non mette in discussione la mancanza delle prime: in un'area caratterizzata da declino, l'attività economica privata è certamente insufficiente, ovvero sono insufficienti le risorse private impiegate in attività produttive. Le risorse di cui parliamo possono essere

materiali o immateriali, tra cui il lavoro. Ci interessa qui soprattutto l'aspetto territoriale: l'inattività di risorse *locali* che pur sono presenti nel luogo.

Lo sviluppo non richiede sempre e necessariamente risorse locali. A titolo di esempio, è ben noto lo sfruttamento di aree inabitate con la creazione di nuovi insediamenti abitativi o industriali (in inglese l'imprenditore che crea insediamenti è un *developer*, espressione che richiama lo sviluppo in generale: in effetti è spesso anche creatore di sviluppo economico). In questi casi le risorse produttive sono esterne e vengono immesse nel territorio dall'esterno. I luoghi 'declinanti', segnati da crescita negativa, sono tuttavia caratterizzati molto spesso dalla presenza di risorse locali inattive di varia natura che sono quel che rimane nel territorio delle attività economiche scomparse. Sono immobili, terreni ma anche risorse immateriali come lavoro locale senza impiego (disoccupato) ed altre risorse immateriali più sfuggenti come la cultura del luogo, perfino il paesaggio: questo può essere, come abbiamo rilevato in più d'una occasione sul campo in Casentino, una risorsa produttiva, magari sottoutilizzata, ma pur sempre una risorsa. Le risorse locali inattive sono un punto della massima importanza, da tenere ben presente quando si ragiona sullo sviluppo di aree che hanno una storia come il Casentino.

Accanto ai processi di declino vi sono processi di ripresa, arresto del declino – nonché dei fenomeni ad esso connessi, come lo spopolamento – e innesco di nuovo sviluppo, in una parola di recupero socioeconomico del territorio. Ci sono due strade principali a questo proposito. La prima è quella del *developer*: viene metaforicamente qualcuno dall'esterno con risorse che immette nel territorio e il territorio si riattiva. La seconda strada è l'attivazione endogena delle risorse locali non attive. Chiaramente questa è una rappresentazione semplificata che ci aiuta nel ragionamento, ma nella realtà i due tipi di processo si possono attivare – e spesso si attivano – contemporaneamente e si rafforzano a vicenda. L'attivazione di risorse esistenti altro non è che la *rigenerazione* cui fa riferimento l'aforisma di sopra, e questa è la seconda parola chiave.

Manca la terza: *l'azione comunitaria*.

Anche l'attivazione di risorse locali recuperate può essere esogena (a cura di un *developer*) oppure endogena: ci interessa qui la seconda. Nel campo della rigenerazione endogena vogliamo dedicarci ora a una specifica tipologia – vedremo poi qual è il motivo dell'interesse – che è la rigenerazione attraverso l'azione comunitaria.

Un'azione comunitaria è un'*azione collettiva* attuata da una comunità. [Fig. 20.1] L'azione collettiva è un'azione (una manifestazione del fare in senso lato) che è realizzata congiuntamente da un gruppo di individui (più precisamente, è un prodotto congiunto delle azioni degli individui che compongono il gruppo). Molti processi produttivi comuni sono azioni collettive. Ogni azione ha un individuo/gruppo di riferimento che la attua. Una comunità (come ogni gruppo) può 'agire' solo attraverso un'organizzazione e questo vale anche per l'azione collettiva: l'organizzazione entra in gioco a questo punto (come scrive Olson (1965: 5): «most ... of the action taken by or on behalf of groups of individuals is taken through organizations»).

Non è tutto. Affinché questa organizzazione funzioni effettivamente da interfaccia tra comunità e azione collettiva (e, quindi, si possa collocare a metà della freccia dello schema di Fig. 20.1) sono assolutamente cruciali: la *natura* dell'organizzazione – deve essere "comunitaria" – e il *rapporto* tra la comunità e l'organizzazione medesima. Solo quando ci sono tutti gli elementi dello schema di Fig. 20.1 l'azione collettiva che compare nel grafico si qualifica come *azione comunitaria*. In due parole, l'organizzazione è comunitaria se crea e distribuisce alla comunità di riferimento un *beneficio comunitario* e, inoltre, se il rapporto tra comunità e l'organizzazione è caratterizzato da *partecipazione*

della comunità. Quest'ultima significa in concreto la partecipazione dei membri della comunità all'attività, al finanziamento e alla gestione dell'organizzazione. Come si manifesta la partecipazione è un tema che non è possibile qui discutere in dettaglio (si rimanda, per questo, a Mori, 2018), ma va sottolineato che le organizzazioni di cui stiamo discutendo non svolgono necessariamente attività d'impresa, come è indicato dalla Fig. 20.2, dove la corona dell'ovale grande (esterna al cerchio interno "Imprese comunità"), rappresenta questi enti.

Qual è la più importante delle forme di partecipazione comunitaria? Non si può dire in astratto.

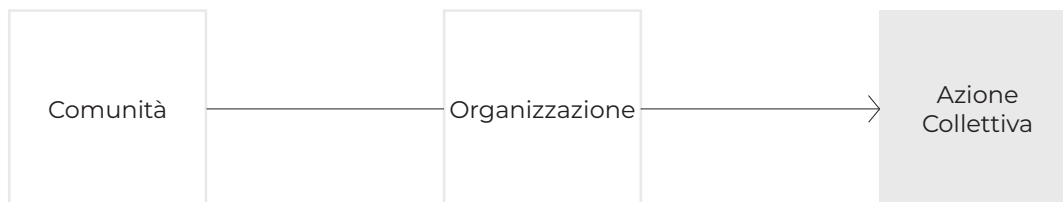


Fig. 20.1 – Azione comunitaria: schema.

Quella operativa spesso si concretizza sotto forma di volontariato e in molti casi è cruciale per avviare e mantenere un'organizzazione di questo tipo. Anche il finanziamento può essere cruciale per l'avvio. Ma la partecipazione alla gestione – di fatto alla governance – ha un significato particolare perché è qualificante per la tipologia di organizzazione comunitaria; ritorneremo più avanti su questo punto. Tutte e tre le forme, in modo diverso, sottintendono un fatto di grande interesse: la comunità, nelle persone dei suoi membri attivi, partecipa all'attività mettendo in campo risorse, materiali e immateriali, *interne* alla comunità stessa. L'impiego di risorse interne in nuove attività all'interno di aree in declino altro non è che riattivazione di risorse locali esistenti ma sottoutilizzate.

Pur avendo ommesso per necessità diversi dettagli, abbiamo ora un'idea di massima di un certo tipo di sviluppo. Manca del tutto il perché: “perché dovremmo interessarci della rigenerazione di risorse locali attraverso l'attivismo delle comunità?”.



Fig. 20.2 – Organizzazioni e imprese di comunità.

20.2 Funzioni dell'attivismo comunitario e il ruolo delle politiche pubbliche

Non c'è qui spazio per una risposta esauriente alla domanda, ma possiamo richiamare alcuni fatti che offrono spunti per una risposta. Le aree interne, come abbiamo detto, sono tipicamente caratterizzate dal declino della società e dell'economia locali (il secondo, quasi sempre, causa del primo). Vengono meno attività economiche private, talvolta a seguito di veri e propri fallimenti. Viene meno l'impresa privata (tralasciamo le possibili cause, troppe anche solo per essere elencate), vengono meno pezzi di economie locali che in passato esistevano e magari prosperavano, viene meno la sostenibilità della comunità sul territorio, che si adatta alle nuove circostanze assottigliandosi (la popolazione locale emigra e non si produce ricambio generazionale)¹.

Oltre a questo, il declino indica che è mancante anche un'attività generata o sostenuta da risorse esterne di provenienza pubblica. I canali tradizionali per contrastare il declino sono appunto questi due: nuove attività imprenditoriali private, da una parte, e nuove iniziative pubbliche a finanziamento pubblico, dall'altra. È poco probabile che la prima opzione si verifichi per un processo spontaneo. Se non c'è un cambiamento nelle condizioni di contesto, è probabile che il declino continui: se l'impresa privata preesistente è venuta meno in determinate circostanze, è poco probabile che in quelle stesse circostanze nasca nuova impresa. Debbono cambiare le circostanze o vi deve essere immissione di risorse dall'esterno. Entrambe le prospettive rimandano direttamente alle politiche pubbliche. Non è un caso che nel discorso pubblico il recupero delle aree interne sia usualmente associato all'intervento del settore pubblico: il modo più frequente per affrontare il problema delle aree interne è indubbiamente questo.

La logica dell'intervento pubblico è molto simile a quella del *developer*. Le politiche per lo sviluppo che conosciamo si caratterizzano per un approccio centro-periferia. Quando si è deciso di intervenire in un'area, il percorso che usualmente si segue è: progettare l'intervento, trovare le risorse ed immetterle nel territorio. Ci può essere coinvolgimento delle popolazioni locali nell'intervento – generalmente questo viene cercato e in qualche misura effettivamente si verifica – ma comunque questo tipo di politiche è per sua natura eterodiretto e si realizza grazie a risorse esterne. Tuttavia, nonostante gli interventi a vari livelli (europeo, nazionale, regionale), quel che si osserva nelle aree interne del Paese è che nel complesso il declino si sta accentuando.

La logica centro-periferia che caratterizza questi interventi presenta due problemi che stanno alla radice del presente stato di cose. Il primo ha a che fare con l'entità delle risorse pubbliche destinate alle aree interne. Occorrerebbe un'analisi del *dove* e del *come* (la decrescita, così come la crescita, tipicamente non si distribuisce in modo uniforme nelle economie e vanno adeguatamente considerate e valutate le idiosincrasie locali), ma già il fatto che le aree in declino non siano in riduzione, semmai il contrario, indica che vi è un'insufficienza delle risorse pubbliche rispetto all'obiettivo del recupero (altra questione è la congruità dell'obiettivo, se sia o meno ragionevole e ben fondato: questione importante che però non possiamo qui affrontare). Questo è un primo dato. L'insufficienza, si badi bene, non riguarda solo i fondi direttamente destinati allo sviluppo, ma anche il finanziamento dei servizi. Chi lavora con questi territori conosce bene le lagnanze delle popolazioni locali riguardo ai trasporti pubblici che vengono tagliati e ai presidi territoriali, come servizi medici, scuole, sportelli bancari e postali, ecc., che chiudono: è la sindrome della chiusura che segna la popolazione locale rimasta. È inevitabile che, venendo meno i servizi di base,

¹ Vedi Introduzione, in questo volume.

vengono meno le condizioni fondamentali per la residenza, con l'effetto che la popolazione – tipicamente quella più giovane – emigra verso i centri urbani. Certamente c'è un primo problema di *quantità* dei mezzi impiegati sul territorio. C'è però, spesso, anche un problema di *qualità*.

Le politiche centro-periferia possono riuscire, non sono necessariamente destinate al fallimento (quando si immettono risorse materiali dall'esterno si ottengono comunque effetti e, nei casi di maggiore successo, anche effetti di moltiplicatore), ma un problema non indifferente in regime di scarsità di risorse è che gli interventi non sempre producono effetti duraturi e, in ultima analisi, si risolvono in un impiego inefficace di risorse. Abbiamo dunque un doppio problema: quantità insufficiente di risorse e qualità inadeguata degli interventi realizzati con le risorse disponibili.

L'approccio centro-periferia non è tuttavia l'unico. Si prenda il trasporto pubblico extraurbano. Nelle aree interne, in particolare di montagna, l'intervento tradizionale consiste nell'invio di autobus dalla città più vicina alla montagna per svolgere il servizio. In anni recenti questo servizio è stato oggetto di continue rimodulazioni, ridefinizioni e, in ultima battuta, di tagli vuoi per la lievitazione dei costi, vuoi per la contrazione dei fondi destinabili a questo uso (re-indirizzati verso altre aree di intervento, tipicamente la sanità). Si possono citare moltissimi esempi, anche in Casentino. Finché la prospettiva è l'intervento tradizionale l'esito inevitabile nell'attuale fase è la contrazione. Altri tipi di servizio sono tuttavia possibili. Una parte dei residenti locali potrebbero disporre di automezzi che possono essere utilizzati per *car-sharing*. Con l'aiuto di sistemi informatici si possono attivare servizi di taxi autogestito. Il pubblico può aiutare a sviluppare il servizio e sostenere in parte i costi – presumibilmente minori di un servizio tradizionale –, la comunità si attiva e partecipa a un'attività che soddisfa un bisogno comunitario. È solo un esempio ma lo schema si può applicare, *mutatis mutandis*, a una varietà di servizi.

La possibilità di uno sviluppo che abbia effetti duraturi – ovvero che sia *sostenibile* nel tempo – è strettamente legata alla creazione di un'economia locale (attività economiche locali) con una prospettiva di durata oltre il momento dell'intervento pubblico. Un approccio che vede già in fase di recupero l'attivazione della comunità locale ha una maggiore probabilità di produrre questi effetti. Invece di partire da un obiettivo dell'intervento fissato dall'esterno, il punto di partenza è interno alla comunità che abita il luogo. Ogni comunità ha dei bisogni e risorse inutilizzate che meglio di ogni altro conosce. Un obiettivo identificato dall'interno ha maggiori probabilità di successo di uno immaginato dal di fuori. Un obiettivo locale su cui i residenti sono pronti a scommettere attivando risorse locali ha pure maggiori probabilità di successo di uno sostenuto solo dall'esterno. Questa è la duplice funzione di una comunità *attiva*: identificare bisogni e mettere risorse proprie per far fronte, ancorché parzialmente, a quei bisogni e soddisfarli.

Questo non significa l'annullamento del sostegno pubblico, perché nelle aree interne c'è comunque un problema di *risorse insufficienti* all'avvio: quelle locali sono tipicamente insufficienti (se bastassero, non si sarebbe manifestato il declino/sottosviluppo). Ecco il ruolo delle risorse esterne al processo immesse nel territorio da soggetti interessati a vario titolo allo sviluppo di quel territorio. Le politiche pubbliche ispirate a questo approccio sono politiche che si innestano su processi che nascono localmente e si sviluppano all'interno di un rapporto di partenariato con la comunità locale, in particolare nella fase di avvio. È soprattutto la fase iniziale quella in cui le politiche pubbliche debbono intervenire: l'attivazione della comunità. Non è scontato che il processo locale si avvii, anzi, se fino a quel momento non c'è stato, è probabile che spontaneamente ciò non si verifichi. Allora l'innesco del processo può e deve venire dall'esterno. Che tipo di innesco? E in ultima analisi, che tipo di politiche si profilano? Queste domande aprono linee di riflessione che non possiamo seguire per mancanza di spazio. Ci limitiamo a una sola

considerazione conclusiva. Le politiche pubbliche per le aree interne sono variate negli anni quanto a modalità di intervento (soprattutto a livello procedurale) ma non è mai venuto meno l'approccio centro-periferia. Se si vuole un progresso sostanziale, occorre un cambio di mentalità: occorre sperimentare approcci nuovi e, tra questi, quello "comunitario" si propone con forza.

Bibliografia

Mori, P. 2018. Cos'è l'impresa di comunità. In Mori, P. & J. Sforzi (a cura di) *Imprese di Comunità - Innovazione istituzionale, partecipazione e sviluppo locale*, pp. 13-42. Bologna: Il Mulino.

Olson, M. 1965. *The Logic of Collective Action*. Cambridge (Mass.): Harvard University Press.