

Territori rurali intelligenti e spopolamento*

Jean-Bernard Auby

L'obiettivo di questo lavoro è chiedersi che cosa l'evoluzione verso i territori intelligenti – un concetto derivato da quello di città intelligente o smart city – può apportare nel quadro delle strategie di contrasto allo spopolamento. Per quanto, talvolta, si tenda ad esagerarne i benefici, è ormai risaputo che il progresso digitale può contribuire a rendere più efficace l'intervento pubblico o persino ad affrontare problemi che i poteri pubblici non hanno potuto risolvere con i mezzi tradizionali. Di conseguenza, viene naturale chiedersi se gli strumenti digitali possano contribuire a ridurre le difficoltà riscontrate da alcuni territori rurali, e, tra questi, da quelli che sono in una condizione di progressivo spopolamento. Di primo acchito, si può essere indotti a ritenere che i progetti di tipo smart siano rivolti specificamente alle città, ma questa affermazione, per quanto vera, non implica in assoluto, che i territori rurali in difficoltà non possano beneficiare dell'“intelligenza”. In che senso? Ciò è quanto si cercherà di verificare attraverso alcune considerazioni sulle difficoltà riscontrate dai territori rurali in fase di spopolamento (1), definendo brevemente cosa si intende per smart (2), prima ancora di chiedersi se i territori rurali possano diventare smart (3) e dunque che cosa il concetto di “intelligente” può apportare loro in termini di dinamismo locale (4) e di perequazioni e interrelazioni con i territori più favoriti e progrediti (5).

1. I territori rurali in difficoltà

Si potrebbe pensare che, nei diversi Paesi europei, tutti i territori beneficino in una certa misura dello sviluppo economico. Tuttavia, ciò non è quanto accade nella realtà. In generale, le città e le metropoli prosperano ma non sempre questo avviene anche nei territori che le circondano; alcuni non si stanno evolvendo o, addirittura, stanno retrocedendo.

* Lavoro realizzato nel quadro del progetto di ricerca: Instrumentos jurídicos para la lucha contra la despoblación en el ámbito rural (DESPORU), Ref.: RTI2018-099804-A-100, finanziato da: FEDER/Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, Agencia Estatal de Investigación. Gobierno de España. Traduzione italiana a cura di Marzia De Donno e Alice De Nuccio.

Le periferie delle grandi città presentano problemi particolari, e tra questi si possono menzionare le tensioni nei sistemi di trasporto e nei mercati immobiliari, la concentrazione di aree di povertà, di degrado e insicurezza, etc. Dal canto loro, le aree rurali hanno altre difficoltà: la bassa densità di popolazione e le complessità logistiche, che aumentano il costo unitario di vari servizi, come l'educazione, la sanità, il commercio e il trasporto pubblico.

Alcuni di questi territori rurali possono così trovarsi coinvolti in spirali di decadenza, la cui manifestazione più evidente è lo spopolamento. Altri, senza aver attraversato tale processo, si sentono abbandonati e accumulano difficoltà economiche e sociali a causa dei bassi livelli produttivi e della distanza dai servizi¹.

Il fenomeno dei territori rurali in fase di spopolamento non possiede la stessa rilevanza in tutti gli Stati europei ma costituisce una preoccupazione importante in alcuni di essi, in particolare in Spagna e in Grecia².

Cosa può aiutare questi territori? Esistono soltanto due tipi di politiche pubbliche che possono contribuire a farli uscire dalla grave condizione in cui si trovano. In primo luogo, costruire – e, possibilmente, ricostruire – le dinamiche economiche, sociali e culturali locali, introducendo contrappesi locali per scongiurare il declino. In secondo luogo, stabilire interrelazioni e interconnessioni con i territori più favoriti e/o sistemi di perequazione con gli stessi, in modo da compensare ad un livello più elevato gli svantaggi subiti dai territori rurali in difficoltà.

La domanda da porsi è perciò la seguente: che cosa può apportare lo *smart* a questi due tipi di politiche pubbliche?

(1) Nel caso della Francia: *L'accès aux services publics dans les territoires ruraux*, in *Cour des Comptes*, 2019.

(2) *Les villages intelligents*, in *Revue Rurale de l'UE*, 26, 2018, si veda la cartina a p. 9. G.-F. DUMONT, *Union Européenne: dépopulation ou dépeuplement?*, in *Population & Avenir*, 743, 3, 2019, p. 3. Sul caso della Francia: A. BRÉS, F. BEAUCIRE e B. MARIOLLE (a cura di), *Territoire frugal. La France des campagnes à l'heure des métropoles*, Geneve, Métis Presses, 2017; *Rapport sur la cohésion des territoires*, in *Commissariat général à l'égalité des territoires*, 2018; *Territoires, bien-être et politiques publiques*, in *Conseil d'Analyse Economique*, 2020.

2. Cos'è lo smart?

L'origine delle dinamiche che solitamente caratterizzano le città intelligenti³ e, più in generale, i territori intelligenti⁴, può essere individuata nella confluenza di varie dinamiche storiche tra loro convergenti. Le tre principali sono le seguenti.

In primo luogo, le pressioni determinate dello sviluppo sostenibile e, in particolare, le dinamiche connesse al risparmio energetico e al contrasto ad alcuni specifici problemi ambientali di tipo urbano, come l'inquinamento atmosferico.

In secondo luogo, la crescita del digitale e il *Big Data*, che hanno portato ad una sempre più estesa digitalizzazione della realtà sociale, del funzionamento delle istituzioni pubbliche, delle imprese private, delle relazioni tra gli individui e tra gli individui e le istituzioni.

In terzo luogo, lo sviluppo in generale delle autonomie locali: ciò si traduce, in particolare, in una "rinascita" storica delle città, che diventano – o ritornano ad essere, a seconda dei Paesi – livelli chiave dell'azione pubblica e sono, più che mai, i principali centri di creazione di ricchezza e innovazione tecnologica.

Insieme alle tre precedenti, è opportuno menzionare altre dinamiche complementari coincidenti con lo sviluppo, all'interno delle nostre società, dell'economia della condivisione, manifestatasi in fenomeni come quello di Uber e del *car sharing*, o dell'economia circolare, che cerca di ridurre i costi ambientali del trasporto di merci.

È pertanto possibile definire quelli che oggi sono noti come territori intelligenti attraverso tre insiemi di elementi.

(3) F. GARCÍA RUBIO (dir.), *Las nuevas perspectivas de la ordenación urbanística y del paisaje. Smart cities y rehabilitación. Una perspectiva hispano-italiana*, Madrid, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2017; J-B. AUBY, V. DE GREGORIO, *Données urbaines et Smart cities*, Berger-Levrault, 2017; AA.VV., *La Cité des Smart Cities, Smart Cities: L'innovation au coeur de l'action publique? (Actes des rendez-vous annuels de la Cité des Smart Cities. Colloque du 29 septembre 2015)*, Berger-Levrault, 2016 ; F. CROUZATIER-DURAND, *Réflexions sur la ville intelligente. Une évolution dans le droit des collectivités territoriales*, in *Culture, Société, Territoires, Mélanges en l'honneur du professeur Serge Regourd*, Institut Universitaire Varrenne, 2019, p. 1149.

(4) M.T. CANTO LÓPEZ (dir.), *Los territorios inteligentes: administración y integración social*, Cizur Menor, Aranzadi, 2019.

In primo luogo, la dinamica *smart* cela una trasformazione delle infrastrutture dei territori, che si sta realizzando secondo diverse direzioni. Da un lato, essa sta emergendo nell'uso combinato delle moderne tecnologie digitali e della comunicazione, che consente in alcuni casi di migliorare il funzionamento delle infrastrutture e la qualità dei servizi erogati (come trasporto, energia, salute, etc.). Dall'altro lato, le componenti infrastrutturali dei territori stanno diventando sempre più interconnesse; si alimentano reciprocamente con maggiore facilità, grazie, in particolare, ai dati che possono condividere tra di loro. L'infrastruttura territoriale tende dunque ad essere sempre più dipendente da una meta-infrastruttura digitale che, specificamente, le consente di funzionare in modo sempre più connesso.

In secondo luogo, la dinamica intelligente si basa sulla pervasività dei dati digitali.

Nei territori intelligenti, masse di dati sono costantemente prodotte da innumerevoli "sensori": dai contatori elettrici "intelligenti" sino alla videosorveglianza e alle apparecchiature che tracciano il passaggio dei telefoni cellulari da determinate aree. Questi dati – dati pubblici, che si affiancano ai dati raccolti dagli enti privati – stanno assumendo una natura sempre più pubblica (*open data*), per soddisfare le esigenze conoscitive dei cittadini e per essere riutilizzati al fine di creare servizi privati. Ovviamente tale processo è collegato alla crescente digitalizzazione del funzionamento degli Enti locali, tanto negli strumenti impiegati che nelle procedure poste in essere.

In terzo luogo, la dinamica "intelligente" determina anche trasformazioni nel governo dei territori, almeno per due ragioni.

Da un lato, molte innovazioni "intelligenti" non sono promosse dagli Enti locali, bensì da soggetti privati che si adattano meglio all'innovazione e, talvolta, dispongono di maggiori risorse finanziarie. In tal caso, il problema risiede nel fatto che, in alcune occasioni, gli Enti locali non sono in grado di coordinare queste iniziative private. Dall'altro lato, nei sistemi politici locali possono essere creati nuovi equilibri, grazie al maggior grado di informazione dei cittadini e della crescente capacità di questi ultimi nel creare propri servizi collettivi.

3. *I territori rurali possono diventare “smart”?*⁵

Prima di chiederci che cosa la dinamica “intelligente” possa apportare alle aree rurali in fase di spopolamento, occorre verificare se tali zone siano effettivamente in grado di integrare tale dinamica, vale a dire se esse possiedano gli strumenti e le condizioni necessarie per convertirsi in territori “intelligenti”⁶. Com'è evidente, non si tratta di una questione semplice.

In primo luogo, la digitalizzazione dell'intervento pubblico ha un costo finanziario e richiede risorse umane che talora le comunità rurali hanno difficoltà a reperire: per sviluppare tecnologie “intelligenti” sono necessari apparecchiature ed esperti, ma entrambi richiedono sforzi notevoli in termini economici. E lo spopolamento conduce, in modo quasi inevitabile, ad una riduzione delle risorse degli Enti locali.

In secondo luogo, lo sviluppo di tecnologie “intelligenti” presuppone una copertura digitale completa, che non esiste in tutte le aree rurali. È vero che, in tutti i nostri Paesi, i Governi nazionali e alcuni enti di livello inferiore stanno facendo degli sforzi per diffondere la fibra ottica⁷, che rappresenta il vettore più efficace, tuttavia, anche in tal caso, essa ha un costo significativo nelle aree con insediamenti sparsi, soprattutto quando alle distanze si aggiungono le limitazioni naturali delle aree montane⁸. E ciò senza considerare che la fibra ottica presuppone e richiede un'adeguata e complessa articolazione giuridica, implicando spesso accordi di tipo concessorio⁹.

(5) Sulla politica dell'UE: *Les villages intelligents*, in *Revue Rurale de l'UE*, 26, 2018.

(6) *Plan nacional de territorios inteligentes 2017-2020*, specialmente pp. 57-66: Acción 4, *Territorios rurales inteligentes*.

(7) M. LOMBARD, *Le rôle des collectivités territoriales dans la lutte contre la fracture numérique*, in *Culture, Société, Territoires, Mélanges en l'honneur du professeur Serge Regourd*, Institut Universitaire Varenne, 2019, p. 987.

(8) D. BOULLIER, *Sociologie du numérique*, Paris, Armand Colin, 2016, p. 118 ss.

(9) Per il caso francese, in C. CHEVILLEY-HIVEF, M. HOUSER, A. MARCEAU (a cura di), *Les collectivités territoriales à l'heure du numérique*, Paris, L'Harmattan, 2019, si vedano in particolare: C. CHEVILLEY-HIVER, *La planification de l'aménagement numérique du territoire* (p. 21 ss.); M. DOUENCE, *Le rôle des collectivités territoriales pour l'établissement et l'exploitation des réseaux de communications électroniques* (p. 35 ss.) e M. HOUSER, *Le financement de la transition numérique par les collectivités territoriales* (p. 75 ss.).

A questi fattori deve poi aggiungersi che la densità urbana crea naturalmente necessità e bisogno di servizi, ciò che non si riproduce allo stesso modo in altri luoghi: in generale, il contesto urbano è più favorevole per l'innovazione tecnologica.

Ciò nonostante, la tecnologia può essere pienamente sviluppata anche nelle aree rurali, se vi è una reale e concreta volontà politica di decidere sui finanziamenti e sui programmi necessari¹⁰.

D'altra parte va pure considerato che le aree rurali dispongono di alcune condizioni favorevoli allo sviluppo digitale. Per loro natura, le distanze fisiche non impediscono od ostacolano in assoluto lo sviluppo digitale: le relazioni che crea tra le persone, le infrastrutture e i servizi, spesso, non richiedono prossimità fisica, proprio in quanto si utilizzano le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

A ciò si aggiunga il fatto che, sempre più frequentemente, le principali riserve di dati non si trovano nelle aree urbane. E le stesse grandi aziende informatiche è sempre più probabile che siano situate nelle aree rurali, se non altro per il prezzo dei terreni. Infine, va tenuto presente che la trasparenza politica associata all'"intelligente" si trova naturalmente nelle aree rurali, dove i cittadini e i funzionari pubblici si conoscono in maniera più diretta.

4. Che cosa lo "smart" può apportare in termini di dinamizzazione locale

I progressi "intelligenti" possono sortire effetti dinamici in alcune attività di servizio pubblico e in determinate attività private.

In primo luogo, i progressi "intelligenti" possono contribuire al miglioramento dei servizi pubblici esistenti e consentire, altresì, la creazione di nuovi servizi.

Da un lato, la tecnologia digitale facilita l'adattamento della prestazione dei servizi pubblici, in particolare grazie alla sua capacità di renderla

(10) In Francia, la causa sull'estensione della tecnologia digitale è stata sostenuta soprattutto da un gruppo di pressione composto da rappresentanti eletti a livello locale, comprendente prevalentemente i piccoli Comuni, la Fédération nationale des collectivités concédantes et des régions, che si occupa della gestione dei servizi pubblici locali, in particolare nell'ambito dell'energia, cfr. C. CHEVILLEY-HIVER, M. HOUSER, A. MARCEAU (a cura di), *Les collectivités territoriales à l'heure du numérique*, cit., p. 236.

più flessibile¹¹. Così, per esempio, consente lo sviluppo di nuove forme di trasporto, come il trasporto su richiesta, vale a dire dei sistemi in cui piccole unità di trasporto – minibus, per esempio – si spostano verso il luogo di destinazione senza seguire itinerari ed orari regolari. La tecnologia digitale, inoltre, facilita la condivisione delle risorse tra le comunità locali, sia materiali che umane: il telelavoro consente ai funzionari pubblici di occuparsi di due o più Comuni.

Dall'altro lato, la tecnologia digitale permette altresì di creare nuovi servizi. Ciò è di particolare interesse nel settore sanitario poiché progressi nella telemedicina costituiscono un valido contrappeso alla distanza dagli ambulatori medici e dalle unità ospedaliere, uno dei principali problemi delle aree rurali in difficoltà. E questo vale anche per la sorveglianza e l'assistenza domiciliare, ambito rispetto al quale le tecnologie digitali contribuiscono in misura significativa ad aiutare gli anziani che restano in casa.

In secondo luogo, va segnalato che probabilmente i progressi “intelligenti” possono stimolare determinate attività private.

Da una parte, la digitalizzazione agevola il telelavoro e l'economia da remoto. In particolare, permette a quelle persone che sono diventate reticenti nei confronti della vita in città, dati i molti inconvenienti che essa presenta – inquinamento dell'aria, prezzi degli immobili residenziali, ecc. – di evitarli lavorando in un contesto più piacevole. Naturalmente, un tale sviluppo ha i suoi limiti, visto che nel caso di alcune attività l'ambiente urbano è necessario e alcune imprese ubicate nelle città sono restie al fatto di non avere una supervisione diretta del proprio personale.

D'altra parte, la digitalizzazione promuove anche lo sviluppo dell'economia della condivisione, il cui potenziale non è affatto riservato alle città. La condivisione dei mezzi di trasporto e, in particolare, l'uso condiviso dell'automobile sono soluzioni che si adattano soprattutto alle aree rurali.

(11) Nel contesto francese: *Guide “Smart City versus Stupid Village”*, in *Caisse des Dépôts et Consignations*, 2016.

5. Quello che lo “smart” può apportare in termini di perequazioni e interrelazioni con i territori più favoriti

Senza dubbio la tecnologia digitale può contribuire alla predisposizione di forme di compensazione a favore dei territori rurali in difficoltà e a creare interrelazioni tra questi territori e le aree vicine più avvantaggiate.

Da un lato, quindi, la tecnologia digitale dovrebbe essere in grado di facilitare l'applicazione delle perequazioni su due livelli correlati.

La moltiplicazione dei dati permette di conoscere sempre meglio le rispettive situazioni dei differenti territori e persino di monitorare l'evoluzione di tali situazioni in tempo reale. Inoltre, l'uso di algoritmi dovrebbe consentire, sulla base dell'aggregazioni dei dati, di fissare schemi di perequazione sempre più sofisticati e sempre più adeguati alle situazioni reali e agli obiettivi che la perequazione stessa si prefigge.

Dall'altro lato, la dinamica “intelligente” deve contribuire a facilitare l'instaurazione di relazioni con i territori vicini più favoriti e sviluppati¹².

Le interconnessioni funzionali rese possibili dalla tecnologia digitale, spesso, possono essere facilmente ampliate; in tutti i casi, più agevolmente rispetto ai servizi locali tradizionali, i quali dipendono da infrastrutture fisiche che sono, per definizione, limitate.

Inoltre, la flessibilità offerta dalla tecnologia digitale dovrebbe consentire alle comunità più avvantaggiate di aiutare i territori rurali limitrofi con difficoltà a migliorare i propri servizi mediante la creazione di servizi comuni.

6. Conclusioni

Per il momento, le città, specialmente le più grandi, sono le principali beneficiarie della digitalizzazione e della dinamica *smart*, sebbene di certo tale diagnosi vada attenuata: alcune città piccole e medio-grandi

(12) F. BIANCONI, *La partecipazione per la riconnessione fra campagna e città*, in G.F. FERRARI, *La prossima città*, Milano-Udine, Mimesis, 2017, p. 651 ss.; G. DORÉ, *Hors des métropoles, point de salut? Les capacités de développement des territoires non métropolitains*, Paris, L'Harmattan, 2017; *Quelles coopérations entre les métropoles et les territoires ruraux? L'expérimentation des contrats de réciprocité*, in *Horizons Publics, Hors Série Le retour des ruralités*, automne 2019, p. 34 ss.

sono più avanzate di alcune grandi città mentre alcune aree rurali sono particolarmente dinamiche in termini di sviluppo digitale.

Tuttavia, la dinamica dell'“intelligente” è lenta nel dispiegarsi nelle aree rurali più difficili, nonostante i vantaggi che, come abbiamo visto, potrebbe apportare.

È facile comprendere che il suo sviluppo in contesti così complessi richiede necessariamente una volontà politica adeguata e convergente¹³. Volontà politiche locali sufficientemente forti da superare la reticenza sociale facilmente prodotta dalle innovazioni tecnologiche. Volontà politiche ai livelli superiori – nazionale, regionale, provinciale – che esisteranno in modo forte soltanto se si combinano insieme la convinzione che la diffusione dello sviluppo economico e sociale è garanzia di efficienza collettiva e una certa visione di cosa può essere realmente la “giustizia spaziale”, la quale offre ai territori la possibilità di esistere in un contesto di funzionamento collettivo¹⁴.

(13) B. RIVZA, M. KRIZMETRA, V. ZALUKSNE, *Performance trends for smart growth in the rural territories of Latvia*, in *Agronomy Research*, 14(5), 2016, p. 1684–1693: la conclusione principale di questa ricerca è che «*smart growth is determined not only by objective circumstances but also by local authorities, the activity of various public organizations and the readiness of residents to act under the guidance of the mentioned formations*». Sulle politiche condotte in Francia, vd. B. DELCROS, J.-F. HUSSON, F. MONTAUGÉ, R. VALL, *Les collectivités locales, engagées au service de nos ruralités*, en *Sénat, Rapport d'information*, 251, 16 janvier 2020.

(14) J. LEVY, J.-N. FAUCHILLE y A. POVOAS, *Théorie de la justice spatiale. Géographie du juste et de l'injuste*, Odile Jacob, 2018.