

CAPITOLO SESTO

GLI ASSETTI TERRITORIALI ODIERNI E LA NUOVA STAGIONE DELLA PROGRAMMAZIONE REGIONALE

PREMESSA

La ricostruzione dei processi di trasformazione della struttura politico-amministrativa della Basilicata non si esaurisce con l'indagine delle modifiche intervenute a plasmare il reticolo comunale di base, o i perimetri dell'intera regione e delle due Province in essa inserite. Eguale attenzione merita l'analisi del *découpage* di alcuni riparti funzionali, la cui articolazione territoriale si sovrappone alla maglia di base, rendendola intricata e spesso inefficiente.

All'interno del presente lavoro si affronterà la ricostruzione dell'evoluzione del ritaglio delle circoscrizioni giudiziarie e dei distretti scolastici, rimandando ad una fase successiva l'eventuale approfondimento dell'analisi delle altre amministrazioni funzionali che innervano il territorio lucano.

La scelta di questi due comparti (della giustizia e della scuola) è dettata dal fatto che l'erogazione di tali servizi ha, ancor oggi, un peso preponderante nel determinare la strutturazione e l'assetto dei territori a scala locale, facendo emergere specifici poli funzionali, o generando flussi di pendolarismo che danno luogo a nuove dinamiche territoriali.

L'entrata in funzione dell'istituto regionale, a partire dal 1972, è segnata dai primi tentativi del nuovo ente di rispondere alle diverse esigenze dei propri territori, attraverso una più efficiente e razionale organizzazione dei servizi. Pertanto, la seconda parte del capitolo - pur attestandosi ad un livello essenzialmente descrittivo - tenterà di mostrare le trasformazioni intervenute nel processo di definizione di due importanti partizioni territoriali: le Comunità Montane e le Unità Sanitarie Locali (USL, poi divenute ASL nel 1994). La scelta di analizzare l'evoluzione di tali ritagli territoriali è legata anche all'avvio del progetto di riordino degli enti locali - che interessa in particolar modo proprio l'articolazione di queste due amministrazioni - intrapreso dall'Ente Regione nel corso degli ultimi anni.

VI. 1. L'AMMINISTRAZIONE PERIFERICA DELLO STATO E L'ARTICOLAZIONE TERRITORIALE DELLE CIRCOSCRIZIONI GIUDIZIARIE

L'organizzazione periferica dello Stato è stata prevista come parte integrante dell'ordinamento amministrativo italiano sin dall'Unità, per poi essere confermata dal dettato dell'articolo 5 della Costituzione repubblicana (Palombelli, 1995). Tuttavia, la forte sfiducia da parte dello Stato centrale nei confronti degli enti locali ha determinato una strutturazione dell'amministrazione periferica «secondo logiche settoriali (per ministeri, per direzioni generali, per enti pubblici) piuttosto che secondo logiche funzionali, a scapito di un chiaro raccordo organizzativo e una migliore distribuzione delle competenze tra Stato e periferia: è per questo che si parla generalmente di organizzazione periferica dello Stato piuttosto che di organizzazione territoriale delle amministrazioni funzionali» (ibidem, p. 337).

La ricostruzione della storia e della geografia politico-amministrativa delle amministrazioni funzionali in Italia rappresenta, dunque, un'operazione piuttosto complessa, a causa del successivo stratificarsi di maglie territoriali differenti che si sovrappongono, in maniera disordinata, al *découpage* di molti enti locali, dando origine ad un groviglio inestricabile di ambiti territoriali, con conflitti di competenze. Ciò nonostante, l'analisi di Palombelli permette di asserire che la gran parte degli uffici periferici dello Stato si sia organizzata nel rispetto dei confini provinciali, che da sempre hanno rappresentato in Italia un riferimento territoriale difficilmente scardinabile, malgrado le tante ipotesi di revisione o soppressione delle stesse Province, avanzate nel corso del tempo. Questa situazione è stata indotta anche dal rispetto del cosiddetto principio di coincidenza - ossia la necessità di far coincidere la distrettuazione delle amministrazioni funzionali con quella degli enti locali (le Province in particolare) - sancito dall'art. 129 della Costituzione, e solo più recentemente incrinato e reso derogabile con l'entrata in vigore della legge n. 142/1990 di riforma delle Autonomie Locali.

Le uniche amministrazioni sfuggite, nel nostro Paese, a tali logiche di organizzazione periferica sono quelle della difesa, attestata su circoscrizioni peculiari per ragioni strategiche, e della giustizia, maggiormente legata alle partizioni politico-amministrative storiche, in grado di garantire l'esigenza di indipendenza della magistratura, evitando la sovrapposizione del ritaglio giurisdizionale a quello dell'amministrazione periferica dello Stato (ivi).

Pertanto, così come appena evidenziato, «les zonages judiciaires sont souvent issus de l'histoire longue et ne sont pas toujours normalisés» (Terrier, 2005, p. 128). Il ritaglio delle circoscrizioni giudiziarie in Italia risponde, infatti, a criteri e a funzionalità che trovano una loro prima definizione addirittura negli anni precedenti l'Unità. L'organizzazione territoriale basata su mandamenti, circondari e distretti, ereditata dagli Stati pre-unitari, è giunta inalterata sino all'avvento della fase repubblicana, tanto da costituire la base per l'organizzazione periferica del sistema giudiziario, così come confermato dal R.D. 24 marzo 1923, n. 601 e successivamente ribadito dal Testo Unico sull'ordinamento giudiziario (R.D. 30 gennaio 1941, n. 12) (Merloni, 1997, p. 25).

La struttura dell'ordinamento giudiziario a lungo si è articolata intorno a tre livelli gerarchici: la Pretura mandamentale, cui facevano capo più comuni; il Tribunale, detto circondario, comprendente più mandamenti; la Corte d'Appello, detta distretto, includente più circondari (Galluccio, 1995a, p. 389).

Una simile organizzazione della giustizia, diffusa e capillare, era concepibile all'epoca in cui furono poste le basi dell'amministrazione giudiziaria odierna, ossia all'indomani dell'Unità, quando in mancanza di mezzi di comunicazione e di trasporto, gli uffici erano dislocati in

modo che ogni cittadino vi potesse accedere al massimo in un giorno di viaggio (ivi). In un mutato contesto sociale ed economico, all'interno del quale gli stessi magistrati sono chiamati a pronunciarsi su materie diverse e sempre più complesse - ben lontane dalle controversie che potevano sorgere a metà dell'Ottocento in un'Italia ancora prevalentemente agricola - «la distribuzione capillare degli uffici giudiziari non ha valide giustificazioni» (Corona, 1991, p. 35).

Il dibattito intorno al tentativo di razionalizzare e rendere maggiormente efficiente la struttura organizzativa del sistema giudiziario - la cui mancata riforma aveva determinato la presenza di uffici inutili e diseconomici (Sepe, 1983, p. 11) - conduce nel corso del XX secolo, sul finire degli anni Ottanta, all'approvazione della legge n. 30 del 1989 con la quale si attua una prima revisione delle circoscrizioni delle Preture mandamentali, attraverso un processo di accorpamento delle stesse intorno alla Pretura circondariale che ripropone la stessa delimitazione territoriale del Tribunale. La resistenza opposta dalle forze politiche all'attuazione della suddetta legge di riforma determina il mantenimento, in un primo momento, delle sezioni distaccate di Pretura circondariale (in Basilicata se ne contano ben 23). Tali sezioni si articolano sulla base di una distrettuazione territoriale che ricalca, ancora una volta, quella mandamentale. Successivi interventi normativi - in particolare in seguito all'istituzione della figura del giudice di pace con legge del 21 novembre 1991, n. 374 (Tarzia, 1991), che troverà concreta entrata in vigore e applicazione solo a partire dal 1995 - procedono alla definitiva soppressione anche delle sedi distaccate di Pretura circondariale.

L'attuale ripartizione degli uffici giudiziari è, dunque, strutturata intorno a tre livelli gerarchici parzialmente riformati: il Giudice di pace, il Tribunale, la Corte d'Appello.

Mentre le Corti d'Appello si strutturano sulla base di una delimitazione, tendente solitamente a coincidere con la scala regionale, la distribuzione territoriale degli uffici del Giudice di pace, cui è delegata la cosiddetta giustizia minore¹, riproduce appieno la delimitazione delle vecchie Preture mandamentali (Merloni, 1997, p. 27).

I Tribunali, invece, hanno solitamente sede nel capoluogo di provincia, ma spesso può accadere che il territorio di una stessa Provincia possa ospitare al proprio interno più sedi di Tribunale.

Difatti, la presenza di numerose anomalie nella geografia politico-amministrativa delle sedi giudiziarie² ha più volte spinto ad avanzare delle ipotesi di razionalizzazione delle stesse, tanto da aprire un fervido dibattito in seno al CSM (Galluccio, 1995a). Già nel 1990, la proposta avanzata dal disegno di legge n. 2478, pure apparendo innovativa sotto il profilo della «specializzazione di giudici, risulta invece troppo rigida a causa dell'utilizzo di parametri

1 Secondo l'art. 7 del codice di procedura civile, il Giudice di pace è competente per le cause relative a beni mobili per valore non superiore 2.582,28 euro, quando non attribuite alla competenza di altro giudice. E' altresì competente per le cause di risarcimento del danno prodotto dalla circolazione di veicoli e di natanti, purché il valore della controversia non superi 15.493,71 euro. E' competente, qualunque ne sia il valore: 1. per le cause relative ad apposizione di termini ed osservanza delle distanze stabilite dalla legge, dai regolamenti o dagli usi riguardo al piantamento degli alberi e delle siepi; 2. per le cause relative alla misura ed alle modalità d'uso dei servizi di condominio di case; 3. per le cause relative a rapporti tra proprietari o detentori di immobili adibiti a civile abitazione in materia di immissione di fumo o di calore, esalazioni, rumori, scuotimenti e simili propagazioni che superano la normale tollerabilità. Con il Dlgs. n. 274/2000 viene istituita anche la figura del Giudice di pace penale che esercita la propria attività presso le stesse sedi del Giudice di pace civile e le cui competenze sono sancite dagli artt.4-8 del suddetto decreto legislativo.

2 Sulle numerose anomalie politico-amministrative dell'organizzazione periferica del sistema giudiziario, si veda GALLUCCIO (1995a, in particolare pp. 390-393) e MERLONI (1997, p. 26).

strettamente matematici, ed ambigua nella misura in cui deve tener conto sia delle funzioni giudiziarie che delle realtà territoriali» (ibidem, p. 394)³. Successive ipotesi di revisione, tenderanno invece a consacrare una maggior attenzione agli aspetti territoriali della riforma delle strutture giudiziarie, ponendo in particolare l'accento «sull'importanza della trama territoriale su cui vanno ad operare i distretti giudiziari, sul ruolo che la presenza di una migliore rete di infrastrutture può giocare come elemento propulsivo per l'organizzazione del servizio e sull'individuazione di alcuni indici per la delimitazione territoriale» (ibidem, p. 395).

La mancata realizzazione di simili modifiche e la tendenza a procedere ad una trasformazione dei sistemi, che lasciano inalterati gli ambiti territoriali su cui essi vanno ad operare, si perpetua da secoli nella storia politico-amministrativa di questo Paese, e tende a rendere manifesta la difficoltà di agire sul processo di revisione di istituzioni che, come sottolinea Palombelli (1995, p. 351), hanno una profonda penetrazione nel senso comune dei cittadini e contro il cui riordino si ergono gli scudi delle ragioni storiche e localistiche, ma anche e soprattutto di quelle politiche, legate in particolar modo alla costruzione del consenso.

Bisogna, infatti, attendere il decreto legislativo n. 51/1998 - a pochi anni dalla piena entrata in funzione del Giudice di pace civile - perché con la riforma del "giudice unico", si giunga alla definitiva soppressione della figura del pretore⁴. «Probabilmente non si sarebbe arrivati alla odierna riforma – definita da Romano Prodi una "vera rivoluzione che ristrutturata il giudicante in Italia" – se non avesse cospirato a raccomandarla anche una serie di considerazioni relative alla maggior facilità di procedere all'annosa esigenza di redistribuzione del personale sul territorio, conseguibile proprio attraverso la soppressione formale dell'organo pretorile» (Consolo, 1998, p. 253).

In attesa, dunque, di una sempre auspicata e mai realizzata revisione delle circoscrizioni giudiziarie, si è proceduto ad un'opera di semplificazione della struttura ordinamentale e di razionalizzazione e riallocazione delle risorse umane ed economiche, attuando la soppressione delle 165 Preture circondariali – cui facevano capo ben 502 uffici (sezioni distaccate) – unificate nei 165 Tribunali attualmente esistenti, dai quali dipendono 218 sezioni distaccate⁵.

Una delle novità più rilevanti introdotte dal decreto legislativo del 1998 risulta essere proprio quella relativa alla creazione delle sezioni distaccate di Tribunale. Secondo quanto stabilito dall'art. 14 del suddetto decreto, l'individuazione delle sezioni distaccate di Tribunale dev'essere effettuata sulla base dell'applicazione di criteri oggettivi ed omogenei, che tengano conto dell'estensione del territorio, del numero degli abitanti, dei sistemi di mobilità, dell'indice di contenzioso in materia civile e penale, della complessità e dell'articolazione delle attività economiche e sociali che si svolgono nel territorio. L'ipotesi avanzata, in meri-

³ Sulla questione dell'inadeguatezza dell'utilizzo di criteri puramente statistici nelle ipotesi di riforma dell'ordinamento giudiziario, il CSM è tornato anche alcuni anni dopo, come riportato da MAMMONE, MAFFEI (1996, pp. 16-19)

⁴ Le competenze spettanti al pretore sono state trasferite con il Dlgs. n. 51/1998 al Tribunale ordinario che decide, sia in materia civile che penale, prevalentemente in composizione monocratica (giudice singolo) e per specifiche ipotesi – secondo quanto disposto dall'art. 50 bis del codice di procedura civile e dall'art. 33 bis del codice di procedura penale – in composizione collegiale (collegio di tre giudici).

⁵ A tal proposito si confrontino i dati riportati sul sito del Ministero della Giustizia. www.giustizia.it/Uffici-giudiziari. Con l'approvazione dei decreti applicativi della legge n. 155/1999 che sanciscono l'istituzione dei cosiddetti Tribunali metropolitani, al fine di decongestionare il lavoro dei Tribunali con sede nelle grandi città, la geografia degli uffici giudiziari italiani si arricchisce di altri due nuovi Tribunali (Tivoli e Giugliano in Campania) e di 11 sezioni distaccate di Tribunale (6 nel Lazio, 3 in Campania, 1 in Lombardia e 1 in Sicilia)

to, dal governo propone di istituire delle sezioni distaccate solo in presenza di un bacino di utenza di almeno 600.000 abitanti e di flussi di lavoro piuttosto cospicui, tali da consentire la presenza stabile di almeno due giudici (uno per il civile e uno per il penale) (Marini, 1998, p. 356). Tuttavia, gli incontri con i rappresentanti degli enti locali, fanno immediatamente emergere il bisogno di raggiungere un compromesso tra la duplice esigenza di razionalizzare il numero delle strutture, in modo da renderle funzionali ed efficienti, e di rispondere alle istanze avanzate dalle comunità locali, che chiedono un'organizzazione periferica della giustizia tale da consentire il raggiungimento degli uffici senza eccessivi disagi. Si giunge, così, alla previsione di particolari eccezioni al criterio demografico prima enunciato, sia per le zone montane (nel rispetto della legge n. 97/1994 di tutela della montagna) che per quelle particolarmente disagiate (ivi).

Il nuovo assetto territoriale degli uffici giudiziari, introdotto in applicazione delle riforma sul giudice unico, comporta anche in Basilicata - quale unica innovazione di rilievo - l'istituzione della sezione distaccata del Tribunale di Matera con sede a Pisticci.

La scelta di Pisticci potrebbe, infatti, trovare giustificazione nel bisogno di dotare di maggiori servizi il territorio della Provincia di Matera che, seppur non troppo esteso, avrebbe potuto risentire della eccessiva concentrazione di funzioni nel suo eccentrico capoluogo. Una situazione resa particolarmente grave dalle difficili condizioni in cui versa la rete infrastrutturale dell'area e tale da rendere piuttosto disagiata la gravitazione dell'area collinare e ionica verso la città murgiana. L'istituzione della sezione distaccata di Pisticci evita, inoltre, di trasformare in un'area periferica una realtà come il Metapontino che - a partire dai benefici effetti e dalle trasformazioni territoriali introdotte con le opere di Riforma agraria degli anni Cinquanta - ha conosciuto una fase di forte affermazione economica e demografica, tale da divenire «il principale fulcro di sviluppo della Provincia materana, con la conseguenza di rappresentare la fonte del maggior contenzioso giudiziario»⁶.

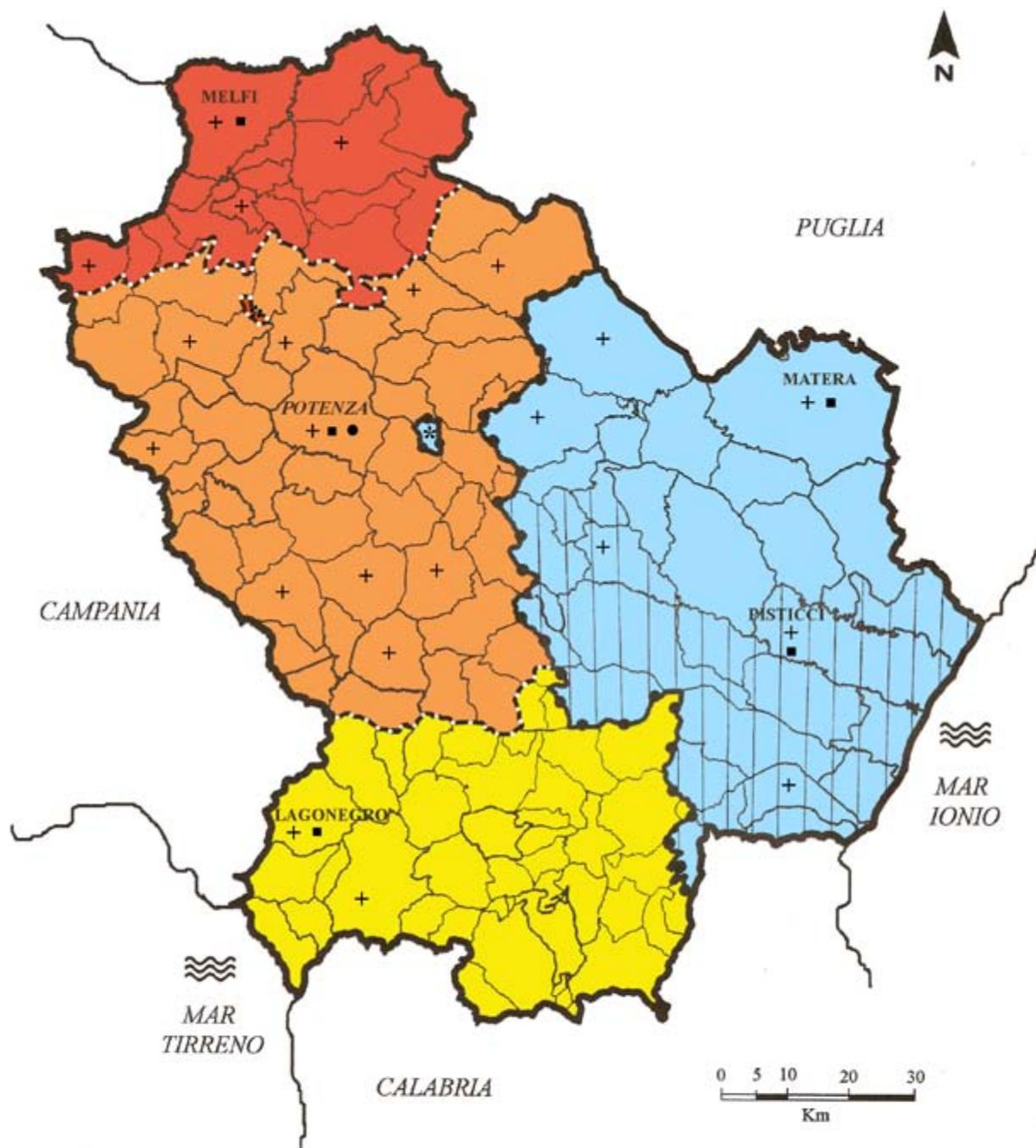
Per quanto attiene, invece, all'organizzazione territoriale complessiva degli uffici giudiziari in Basilicata, è bene sottolineare come la nostra regione non presenti particolari anomalie di distrettuazione, e conti 26 uffici del Giudice di pace⁷, 4 Tribunali (Lagonegro, Melfi, Matera e Potenza), una sezione distaccata di Tribunale (Pisticci in Provincia di Matera) e, infine, una sola sede di Corte d'Appello (Potenza)⁸ (Tavv. 23 e 24).

6 Si veda il testo dell'interpellanza dal titolo, *Incremento degli organici della sezione distaccata del tribunale di Matera a Pisticci*, fatta dagli Onorevoli Domenico Izzo e Antonio Boccia al Ministro della Giustizia nel marzo 2000. [www.camera.it/XIII Legislatura/Documenti/resoconti](http://www.camera.it/XIII_Legislatura/Documenti/resoconti) stenografici dell'Assemblea. In anni più recenti si è più volte paventata l'ipotesi di soppressione della sezione distaccata del Tribunale di Matera, con sede a Pisticci, a causa della grave insufficienza delle dotazioni organiche - con particolare riferimento al personale amministrativo - che comporta l'esistenza, più volte segnalata, di una situazione di reiterata disfunzione e inefficienza degli uffici giudiziari.

7 Gli uffici del Giudice di pace, sul territorio lucano, sono così distribuiti: 10 nel territorio di competenza del Tribunale di Potenza (Acerenza, Avigliano, Bella, Calvello, Genzano di Lucania, Laurenzana, Marsico Nuovo, Potenza, Vietri di Potenza, Viggiano); 7 nel territorio di competenza del Tribunale di Matera (Irsina, Matera, Pisticci, Rotondella, San Mauro Forte, Stigliano, Tricarico); 5 nel territorio di competenza del Tribunale di Melfi (Melfi, Pescopagano, Palazzo San Gervasio, Rionero in Vulture, Venosa); 4 nel territorio di competenza del Tribunale di Lagonegro (Chiaromonte, Lagonegro, Lauria, Sant'Arcangelo).

8 Con Dlgs n. 155 del 07/09/2012 è stata varata la revisione delle circoscrizioni giudiziarie (c.d. "tagliatribunalini") che prevede, in Basilicata, la soppressione del Tribunale di Melfi e della sezione distaccata di Tribunale con sede a Pisticci, da attuarsi entro il prossimo 2013.

TAV. 23 - LE CIRCOSCRIZIONI GIUDIZIARIE IN BASILICATA



LEGENDA		
	Confine regionale	
	Confine provinciale	
	Confine comunale	
	Limite territoriale di competenza del Tribunale	
	Sede di Corte d'Appello	
	Sede di Tribunale	
	Sede di Giudice di pace	
	Isola amministrativa	
		Sede distaccata del Tribunale di Matera

TAV. 24: DISTRIBUZIONE TERRITORIALE DEGLI UFFICI GIUDIZIARI IN BASILICATA

Corte d'Appello di Potenza		
	Comuni appartenenti	Sedi del Giudice di pace
Tribunale di Potenza	Abriola, Acerenza, Albano di Lucania, Anzi, Armento, Avigliano, Balvano, Banzi, Baragiano, Bella, Brienza, Brindisi Montagna, Calvello, Campomaggiore, Cancellara, Castelgrande, Castelmezzano, Corleto Perticara, Filiano, Genzano di Lucania, Grumento Nova, Guardia Perticara, Laurenzana, Marsico Nuovo, Marsicovetere, Montemurro, Muro Lucano, Oppido Lucano, Paterno, Picerno, Pietragalla, Pietrapertosa, Pignola, Potenza, Ruoti, San Chirico Nuovo, San Fele, Sant'Angelo Le Fratte, Sasso di Castalda, Satriano di Lucania, Savoia di Lucania, Tito, Tolve, Tramutola, Trivigno, Vaglio Basilicata, Vietri di Potenza, Viggiano.	Acerenza, Avigliano, Bella, Calvello, Genzano di Lucania, Laurenzana, Marsico Nuovo, Potenza, Vietri di Potenza, Viggiano
Tribunale di Lagonegro	Calvera, Carbone, Castelluccio Inferiore, Castelluccio Superiore, Castelsaraceno, Castronuovo di Sant'andrea, Cersosimo, Chiaromonte, Episcopia, Fardella, Francavilla in Sinni, Gallicchio, Lagonegro, Latronico, Lauria, Maratea, Missanello, Moliterno, Nemoli, Noepoli, Rivello, Roccanova, Rotonda, San Chirico Raparo, San Costantino Albanese, San Martino d'Agri, San Paolo Albanese, San Severino Lucano, Sant'Arcangelo, Sarconi, Senise, Spinoso, Teana, Terranova di Pollino, Trecchina, Viggianello.	Chiaromonte, Lagonegro, Lauria, Sant'Arcangelo
Tribunale di Melfi	Atella, Barile, Forenza, Ginestra, Lavello, Maschito, Melfi, Montemilone, Palazzo San Gervasio, Pescopagano, Rapolla, Rapone, Rionero in Vulture, Ripacandida, Ruvo del Monte, Venosa.	Melfi, Pescopagano, Palazzo San Gervasio, Rionero in Vulture, Venosa
Tribunale di Matera	Calciano, Ferrandina, Grassano, Grottole, Irsina, Matera, Miglionico, Montescaglioso, Pomarico, Salandra, Tricarico.	Irsina, Matera, Pisticci, Rotondella, San Mauro Forte, Stigliano, Tricarico
Sezione distaccata del Tribunale di Matera (Pisticci)	Accettura, Aliano, Bernalda, Cirigliano, Colobraro, Craco, Garaguso, Gorgoglione, Montalbano Jonico, Nova Siri, Oliveto Lucano, Pisticci, Policoro, Rotondella, San Giorgio Lucano, San Mauro Forte, Scanzano Ionico, Stigliano, Tursi, Valsinni.	

FONTE: DLGS. N. 51/1998 – TABELLA A

La distribuzione dei Tribunali (ossia l'ambito circondariale) - come già dimostrato dalla letteratura sul tema - ricalca pienamente la struttura dei distretti ereditata dal periodo napoleonico, poi confermata dallo Stato unitario. Tale organizzazione dei servizi sul territorio ha dato luogo, nei secoli, all'interno del pur debole tessuto urbano lucano, ad una sorta di policentrismo che si struttura intorno ai centri più importanti della regione, ossia i due capoluoghi, Lagonegro e Melfi, investiti di importanti funzioni politico-amministrative a partire sin dal periodo del Decennio francese.

VI. 2. I DISTRETTI SCOLASTICI DELLA BASILICATA

L'organizzazione periferica di base del Ministero della Pubblica Istruzione si è a lungo basata sulla struttura dei Provveditorati agli Studi che, da un punto di vista territoriale, coincidevano con i limiti provinciali e avevano sede nei singoli capoluoghi. Da questo punto di vista, le grandi agitazioni che attraversano il mondo della scuola sul finire degli anni Sessanta, spingono all'inizio degli anni Settanta all'elaborazione di «un nuovo modello di governo dei processi educativi» (Galluccio, 1995a, p. 380), volto ad un maggior coinvolgimento delle componenti sociali nella realtà scolastica.

La storia dei distretti scolastici nasce proprio in questi anni, con l'approvazione della legge n. 477 del 30 luglio 1973, che all'articolo 7 denomina "distretto scolastico" «un comprensorio sub-provinciale, nel cui ambito dovrà, di regola, essere assicurata la presenza di tutti gli ordini e gradi di scuola, ad eccezione delle università, delle accademie delle belle arti e dei conservatori di musica» (Regione Basilicata, 1974-B, p. 1).

Il *novum organum* entra a far parte dell'organizzazione amministrativa periferica dell'istruzione con il D.P.R. n. 416 del 31 maggio 1974 (Sacco, 1986, p. 47), al fine di realizzare «la partecipazione democratica delle comunità locali e delle forze sociali alla vita e alla gestione della scuola, [nonché di operare] per il potenziamento e lo sviluppo delle istituzioni scolastiche ed educative e delle attività connesse e per la loro realizzazione, con l'obiettivo del pieno esercizio del diritto di studio, della crescita culturale e civile della comunità locale e del migliore funzionamento dei servizi scolastici», come affermato dall'art. 9 dello stesso decreto.

È ancora il decreto n. 416/1974 a stabilire i parametri territoriali di riferimento utili alla delimitazione del distretto scolastico. A tal proposito l'articolo 10 afferma che il distretto debba corrispondere ad «un ambito territoriale sub-provinciale e ad una popolazione non superiore a 100.000 abitanti che può estendersi fino a 200.000 nelle zone di intensa urbanizzazione». Il limite della delimitazione provinciale, riscontrato da Palombelli (1995) per la maggioranza delle amministrazioni funzionali italiane, viene ribadito anche in occasione dell'istituzione dei distretti scolastici, laddove si afferma che nessun distretto possa avere un'estensione superiore alla Provincia e che, solo in casi eccezionali, di un distretto potranno far parte comuni limitrofi, anche compresi in una diversa Provincia. L'articolo 10, al comma 2 del suddetto decreto, prosegue ancora affermando che nella delimitazione dell'area di distretto, si farà riferimento alle caratteristiche sociali, economiche e culturali della zona interessata, nonché alla distribuzione della popolazione, delle infrastrutture, di altri organismi e servizi, con particolare riferimento a quelli sanitari e di medicina preventiva, alle comunicazioni e ai trasporti, tenendo conto della espansione urbanistica e dello sviluppo demografico e scolastico.

Il modello partecipativo del sistema-scuola - che si tenta di realizzare con l'istituzione dei distretti scolastici - è rintracciabile anche nei fini che la nuova struttura cerca di perseguire, ponendosi come tramite tra le istituzioni statali, gli enti locali e sforzandosi di realizzare «sul territorio iniziative e attività di educazione permanente» (Forenza, 1974-B, p. 16). Tuttavia, l'attenzione al territorio sembra essere testimoniata anche nelle modalità di delimitazione degli stessi distretti, alla cui effettiva delimitazione il Ministero giunge solo dopo aver sentito i pareri e le proposte regionali.

Come affermato da Piero Sacco (1986, p. 47), l'istituzione dei distretti scolastici in Basilicata avviene con il decreto ministeriale del marzo 1976. Questa fase è, tuttavia, preceduta da un

intenso dibattito all'interno dell'istituto regionale che, a pochi anni dalla sua istituzione, si confronta con il problema per cui la «distrettualizzazione delle strutture scolastiche rientra nel più ampio discorso della programmazione regionale e, quindi, dell'assetto territoriale della Basilicata» (Forenza, 1974-B, p. 3).

Il progetto di definizione territoriale dei distretti scolastici in terra lucana appare ancora più complesso a causa della mancanza di un definito e congruo piano di assetto territoriale regionale (ibidem, p. 3).

L'ipotesi di programmazione dei servizi scolastici spinge, pertanto, la Regione Basilicata ad affrontare un livello di riflessione più avanzato in tema di organizzazione e pianificazione dei servizi sul territorio, in modo da distinguere le «aree forti», con i relativi capisaldi urbani, dalle aree più deboli e meno suscettive di sviluppo [per] individuare i cosiddetti *punti nodali*, intorno a cui ruota evidentemente ogni discorso sulla programmazione» (ibidem, p. 5).

In questo stesso periodo, nella scelta degli ambiti territoriali di competenza dei distretti scolastici, un ruolo fondamentale viene giocato dall'attuazione e dalla perimetrazione delle Comunità Montane che, come si vedrà più avanti, rappresentano un primo importante tentativo, da parte dell'Ente Regione, di procedere ad una suddivisione del territorio regionale in aree omogenee, pur se basato sull'uso di parametri differenti (principalmente morfologico-ambientali, sociali ed economici).

In una prima fase, le ricerche promosse dall'istituto regionale, per giungere alla formulazione di una congrua ipotesi di distrettuazione, avrebbero voluto far coincidere la delimitazione di distretti scolastici con quella delle Comunità Montane. «Le Comunità Montane, tuttavia, non coincidevano come grandezze con i modelli di distretto» (Forenza, 1974-B, p. 17). Si opera, dunque, in modo tale che il distretto sia grosso modo disegnato sulla maglia politico-amministrativa delle Comunità Montane. Tuttavia, la coincidenza con la distrettuazione dell'ente montano non viene sempre osservata a causa della necessità di rispondere ad esigenze legate ad un più ampio dimensionamento demografico del distretto scolastico, nonché al bisogno di rispettare altri fattori quali: a) i cosiddetti capisaldi territoriali; b) le prevedibili localizzazioni delle Unità Sanitarie Locali, rispetto alle quali viene auspicata una coincidenza territoriale; c) la localizzazione degli istituti di secondo grado; d) la struttura delle comunicazioni e dei trasporti; le distanze chilometriche e i tempi di percorrenza; le condizioni socio-economiche e socio-culturali, in grado di favorire l'integrazione e la vita comunitaria (ivi).

L'ultimo importante fattore che influisce sulla delimitazione territoriale dei distretti è il rispetto dei confini provinciali, tali da non creare sovrapposizioni di competenze tra i Provveditorati, organizzati anch'essi su base provinciale.

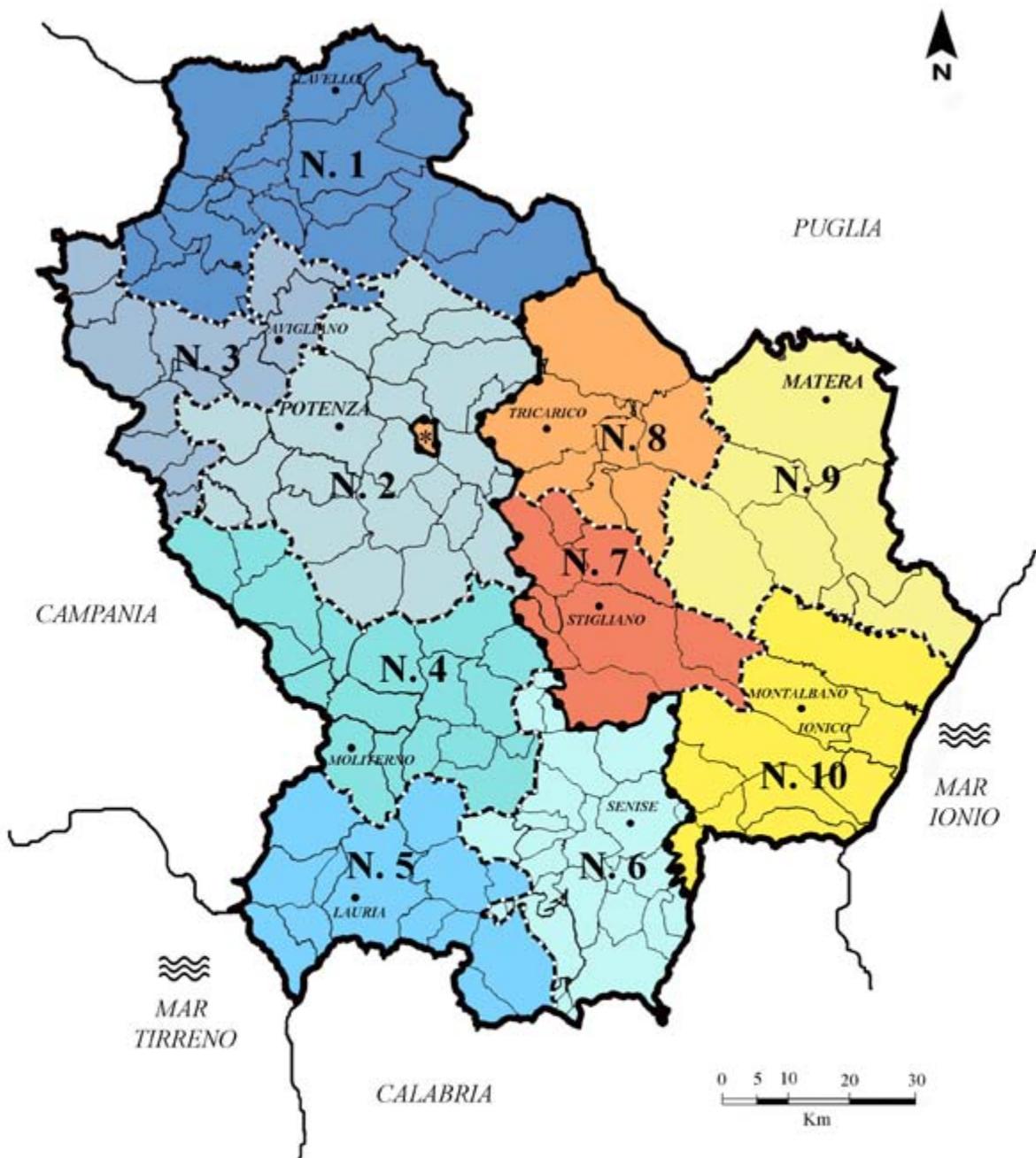
L'ipotesi di delimitazione dei distretti scolastici avanzata dalla Regione Basilicata si struttura, inoltre, intorno all'idea che «nessun parametro demografico può essere considerato perfetto e applicabile a tutto il territorio» (Regione Basilicata, 1974-B, p. 8), al punto da derogare al limite dei 100.000/200.000 abitanti fissato dal decreto 416/1974 e stabilendone uno nuovo, compreso tra i 30.000/40.000 e i 60.000/70.000. «Un tale ammontare demografico, infatti, sembra il giusto compromesso fra l'esigenza tecnico-economica di realizzare centri completi e funzionali senza spreco (quale si avrebbe con la creazione di costosi centri completi al servizio di poche migliaia di persone), e l'esigenza sociale di consentire la gestione democratica ed il facile accesso da parte della popolazione a tutte le strutture. Inoltre, sembra che questa dimensione sia tale da consentire l'identità territoriale fra distretti scolastici ed unità

locali dei servizi sanitari, sociali ed assistenziali» (ibidem, pp. 8-9). Tale differente dimensionamento demografico risponde, tuttavia, anche alle particolari condizioni del territorio regionale, in cui la delimitazione territoriale dei distretti è altresì condizionata dai peculiari vincoli orografici e dalla grave carenza e inefficienza della rete infrastrutturale che rende disagiati, e spesso impraticabili, i collegamenti interni tra i diversi comuni.

Si dà così luogo alla nascita dei 10 distretti scolastici lucani⁹, come confermati dal decreto ministeriale del 1976: n. 1 Melfi-Lavello, n. 2 Potenza, n. 3 Avigliano, n. 4 Moliterno, n. 5 Lauria, n. 6 Senise, n. 7 Stigliano, n. 8 Tricarico, n. 9 Matera, n. 10 Montalbano (Tav. 25).

⁹ La composizione dei distretti scolastici è così articolata: **n. 1 Melfi-Lavello** (Atella, Banzi, Barile, Forenza, Genzano di Lucania, Ginestra, Lavello, Maschito, Melfi, Montemilone, Palazzo San Gervasio, Rapolla, Rapone, Rionero in Vulture, Ripacandida, Ruvo del Monte, San Fele, Venosa); **n. 2 Potenza** (Abriola, Acerenza, Albano, Anzi, Brindisi di Montagna, Calvello, Campomaggiore, Cancellara, Castelmezzano, Laurenzana, Oppido Lucano, Picerno, Pignola, Pietragalla, Pietrapertosa, Potenza, Satriano di Lucania, San Chirico Nuovo, Tito, Tolve, Trivigno, Vaglio); **n. 3 Avigliano** (Balvano, Baragiano, Bella, Castelgrande, Filiano, Muro Lucano, Pescopagano, Ruoti, Sant'Angelo Le Fratte, Savoia di Lucania, Vietri di Potenza), **n. 4 Moliterno** (Armento, Brienza, Corleto Perticara, Guardia Perticara, Grumento Nova, Marsico Nuovo, Marsicovetere, Moliterno, Montemurro, Paterno, Sarconi, Sasso di Castalda, San Chirico Raparo, San Martino d'Agri, Spinoso, Tramutola, Viggiano), **n. 5 Lauria** (Castelluccio Inferiore, Castelluccio Superiore, Castelsaraceno, Episcopia, Lagonegro, Latronico, Lauria, Maratea, Nemoli, Rivello, Rotonda, Trecchina, Viggianello), **n. 6 Senise** (Calvera, Carbone, Castronuovo Sant'Andrea, Cersosimo, Chiaromonte, Fardella, Francavilla in Sinni, Gallicchio, Missanello, Noepoli, Roccanova, Sant'Arcangelo, San Costantino Albanese, San Paolo Albanese, Senise, San Severino Lucano, Teana, Terranova del Pollino), **n. 7 Stigliano** (Accettura, Aliano, Cirigliano Craco, Gorgoglione, Oliveto Lucano, San Mauro Forte, Stigliano), **n. 8 Tricarico** (Calciano, Garaguso, Grassano, Grottole, Irsina, Salandra, Tricarico); **n. 9 Matera** (Bernalda, Ferrandina, Matera, Miglionico, Montescaglioso, Pomarico); **n. 10 Montalbano Ionico** (Colobraro, Montalbano Ionico, Nova Siri, Pisticci, Policoro, Rotondella, San Giorgio Lucano, Scanzano Ionico, Tursi, Valsinni). FORENZA (1974-B, cartografia allegata).

TAV. 25 - I DISTRETTI SCOLASTICI NEL 1976



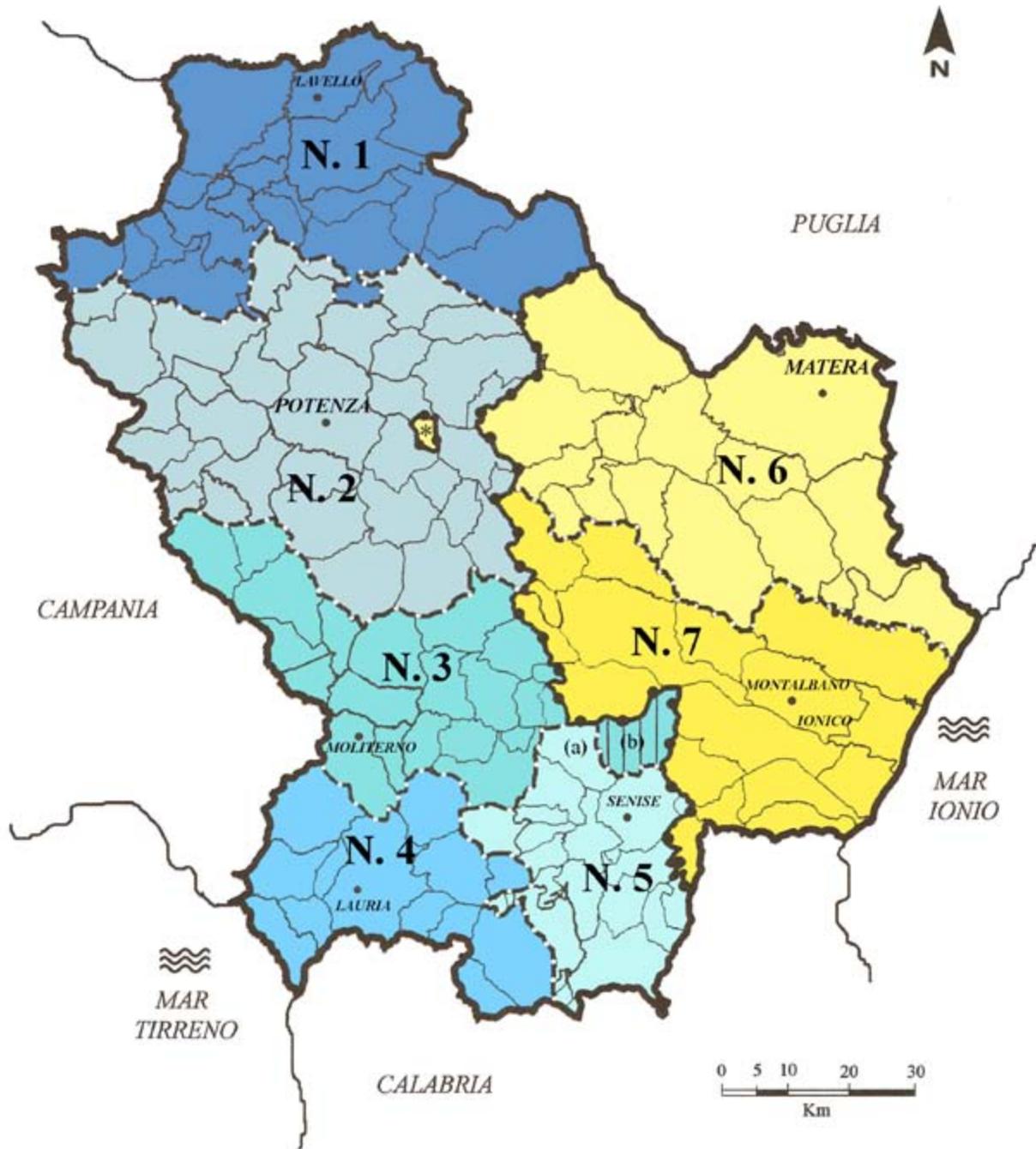
LEGENDA			
	Confine regionale		Confine Distretti Scolastici
	Confine provinciale		Sede di Distretto
	Confine comunale		Isola amministrativa di Tricarico (MT)

La struttura distrettuale dell'organizzazione periferica del sistema scolastico, basata sui 10 distretti, resta in piedi solo pochi anni. Di lì a poco, infatti, la Regione si confronta con un'altra importante opera di revisione dei servizi attivi sul territorio, legata ad una nuova fase politica della pianificazione socio-sanitaria a livello nazionale. In ottemperanza al dettato dell'art. 11 della legge statale n. 833 del 1978, relativa all'istituzione del Servizio Sanitario Nazionale, si provvede «agli adempimenti di competenza della Regione ai fini dell'adeguamento dei distretti scolastici agli ambiti territoriali delle Unità Sanitarie Locali».

Si passa ad una diversa e tuttora vigente delimitazione dei distretti scolastici che passano da 10 a 7, coincidendo pressoché totalmente con la distrettuazione delle neo-istituite Unità Sanitarie Locali: Lavello, Potenza, Moliterno, Lauria, Senise, Matera, Montalbano Ionico (Tav. 26). La nuova configurazione politico-amministrativa della struttura distrettuale mantiene inalterato il rispetto dei confini provinciali, ma conferisce al distretto una dimensione territoriale e demografica più ampia rispetto alla precedente¹⁰. Esiste, tuttavia, un'evidente anomalia tra la nuova definizione dei distretti scolastici e quello delle Unità Sanitarie Locali, legata ai comuni di Roccanova (**a**) e Sant'Arcangelo (**b**), entrambi compresi nella USL n. 3 di Marsicovetere ma scissi rispettivamente tra il distretto scolastico n. 5 di Senise e il n. 3 di Moliterno. Una distrettuazione apparentemente bizzarra e irrazionale che porta il comune di Sant'Arcangelo a gravitare su un distretto differente rispetto a quello con cui confina.

10 La nuova articolazione dei distretti scolastici, a partire dal 1980, risulta essere la seguente: **n. 1 Lavello** (Atella, Banzi, Barile, Filiano, Forenza, Genzano di Lucania, Ginestra, Lavello, Maschito, Melfi, Montemilone, Palazzo San Gervasio, Rapolla, Rapone, Rionero in Vulture, Ripacandida, Ruvo del Monte, San Fele, Venosa); **n. 2 Potenza** (Abriola, Acerenza, Albano di Lucania, Anzi, Avigliano, Brindisi di Montagna, Calvello, Campomaggiore, Cancellara, Castelmezzano, Laurenzana, Oppido Lucano, Pignola, Pietragalla, Pietrapertosa, Potenza, Sant'Angelo Le Fratte, Satriano di Lucania, Savoia di Lucania, San Chirico Nuovo, Tito, Trivigno, Tolve, Vaglio); **n. 3 Moliterno** (Armento, Brienza, Corleto Perticara, Gallicchio, Guardia Perticara, Grumento Nova, Marsico Nuovo, Marsicovetere, Missanello, Moliterno, Montemurro, Paterno, Sarconi, Sasso di Castalda, San Chirico Raparo, Santa'Arcangelo, San Martino d'Aagri, Spinoso, Tramutola, Viggiano); **n. 4 Lauria** (Castelluccio Inferiore, Castelluccio Superiore, Castelsaraceno, Lagonegro, Latronico, Lauria, Maratea, Nemoli, Rivello, Rotonda, Trecchina, Viggianello); **n. 5 Senise** (Calvera, Carbone, Castronuovo Sant'Andrea, Cersosimo, Chiaromonte, Episcopia, Fardella, Francavilla, Noepoli, Roccanova, San Costantino Albanese, San Paolo Albanese, Senise, San Severino Lucano, Teana, Terranova del Pollino); **n. 6 Matera** (Bernalda, Calciano, Craco, Ferandina, Garaguso, Grassano, Grottole, Irsina, Matera, Miglionico, Montescaglioso, Oliveto Lucano, Pisticci, Pomarico, Salandra, Tricarico); **n. 7 Montalbano** (Accettura, Aliano, Cirigliano, Gorgoglione, Montalbano Ionico, Nova Siri, Policoro, Rotondella, Scanzano Ionico, San Giorgio Lucano, San Mauro Forte, Stigliano, Tursi, Valsinni).

TAV. 26 - I DISTRETTI SCOLASTICI NEL 1980



LEGENDA			
	Confine regionale		Sede di Distretto
	Confine provinciale		Anomalia amministrativa
	Confine comunale		Isola amministrativa di Tricarico (MT)
	Confine Distretti scolastici		

Una plausibile spiegazione, a tale anomala articolazione politico-amministrativa, è forse rintracciabile nella volontà dello stesso comune di non spezzare la storica gravitazione verso l'area dell'Alta Val d'Agri – territorio maggiormente dinamico e dotato di un buon livello di infrastrutture di servizio – resa particolarmente agevole dai più facili collegamenti infrastrutturali (si ricordi la presenza della strada di fondovalle SS 598) e da un'organizzazione del trasporto su gomma, che tende a privilegiare le connessioni con la valle dell'Agri, piuttosto che quelli con il Senisese o con il Lagonegrese.

Tuttavia, come sottolineato da Floriana Galluccio, è spesso difficile risalire alle motivazioni che hanno generato simili anomalie e bizzarre articolazioni dei servizi alla collettività, tanto che là dove ci si trova dinanzi ad un'assoluta mancanza di criteri territoriali facilmente identificabili, si può pensare «che ne esista in realtà uno solo: quello della mediazione politica o meglio partitica» (1995a, p. 385).

Un'analisi conclusiva permette di asserire, come ricordato da Luigi Stanzone, che «l'esperienza concreta si doveva ancora una volta dimostrare assai lontana dalle aspettative, giacché il tratto più marcato dei Distretti scolastici è apparso la mancanza di reale autonomia amministrativa e finanziaria, che li rende meri organismi consultivi incapaci di una proposta territoriale e gestionale autonoma, tanto nel comparto delle strutture edilizie che in quello minimale dell'applicazione del diritto alla studio» (1985, p. 192). Già nei primi anni successivi alla sua istituzione, dunque, la nuova organizzazione periferica del Ministero della Pubblica Istruzione rivela tutti i limiti della sua riarticolazione - acuiti anche da una certa ostilità da parte degli enti locali (Palombelli, 1995, p. 354) - che la porteranno verso una lenta eclissi sul finire degli anni Novanta.

Attualmente, in seguito all'entrata in vigore del D.P.R. n. 347 del 2000, l'organizzazione periferica del Ministero dell'Istruzione ha visto la definitiva soppressione dei Provveditorati agli studi, sostituiti dagli Uffici Scolastici Regionali con sede presso ogni capoluogo di Regione¹¹.

Nel rinnovato impalco organizzativo ministeriale, la crisi della struttura del distretto scolastico conosce una definitiva paralisi in seguito ad un provvedimento che nel 2003 determina il ritiro del personale in servizio presso le segreterie distrettuali¹².

La fine dell'esperienza distrettuale in Italia – nata con l'intento di «collegare la scuola al territorio» (Pasotti, 2003, p. 120) – è il frutto della complessa interazione di cause differenti. «Il Distretto era una struttura piuttosto artificiale, senza effettivi legami con le scuole del proprio comprensorio, privo di competenze definite. Rimaneva luogo di dibattito e di confronto che però non poteva tradursi in vere e proprie decisioni. Era un organismo dotato

¹¹ Ai sensi dell'art. 6 del citato D.P.R. n. 347/2000, l'Ufficio Scolastico Regionale, sentita la Regione, si articola per funzioni e sul territorio; a tal fine sono istituiti a livello provinciale, con possibilità di articolazione e livello sub-provinciale, servizi di consulenza e supporto alle istituzioni scolastiche, anche per funzioni specifiche. Lo stesso articolo del suddetto decreto sancisce anche le competenze della nuova struttura periferica del Ministero dell'Istruzione, la quale oltre a vigilare «sull'attuazione degli ordinamenti scolastici, sui livelli di efficienza dell'attività formativa e sull'osservanza degli standard programmatici», ha il compito di fungere da anello di congiunzione tra i Dipartimenti dell'amministrazione centrale e gli enti locali, cercando di rispondere alle specifiche esigenze formative del territorio con un'adeguata offerta.

¹² In Basilicata i distretti scolastici continuano ad esistere e a portare avanti - nonostante i cospicui tagli di risorse finanziarie e umane intervenuti a seguito del provvedimento ministeriale del 2003 - progetti formativi destinati agli studenti e ai docenti delle scuole di ogni ordine e grado e realizzati in collaborazione con gli enti locali e le altre istituzioni presenti sul territorio. L'unico distretto dei 7 esistenti che, attualmente, ha smesso di funzionare, non avendo più a disposizione unità di personale distaccate presso la sua sede, è quello di Moliterno.

praticamente di soli poteri consultivi, povero di mezzi e sovente sottovalutato da parte di chi gestiva realmente il servizio scolastico» (ivi).

Il declino dei distretti scolastici testimonia, dunque, una crisi più profonda che affligge l'intero sistema-scuola¹³, il quale «ha sofferto, e soffre, di gravi carenze di risorse finanziarie, di frustrazione e perdita di *status* dei docenti, di una generale incertezza del modello formativo e della preminente preoccupazione per la quantità e per l'organizzazione» (Drago, 2001b, pp. 14-15). La chiusura di questa esperienza rappresenta, tuttavia, anche l'epilogo di una sempre più diffusa e dilagante sfiducia nei confronti delle istituzioni, nonché di un progressivo declino di partecipazione democratica, particolarmente presente soprattutto presso le nuove generazioni (ivi).

L'approvazione della legge di riforma degli organi collegiali della scuola (Drago, 2001a e 2001b) – ferma in Parlamento già da alcuni anni – potrebbe portare alla definitiva chiusura o, al contrario, ad un rinnovamento delle strutture distrettuali, le quali, in un mutato scenario sociale, economico e politico, conoscerebbero una nuova stagione di vita con scopi e competenze, tuttavia, completamente differenti rispetto al passato.

Nonostante il poco positivo epilogo dell'esperienza dei distretti scolastici in Italia, è possibile affermare che in Basilicata tale struttura – che, a livello nazionale, non ha mai ricevuto impulsi coerenti per il proprio funzionamento – abbia comunque trovato una propria dimensione d'azione, riuscendo a fungere, almeno in parte, da anello di congiunzione e di raccordo tra il sistema-scuola e le altre istituzioni. Inoltre, il momento programmatico legato all'istituzione dei distretti scolastici ha rappresentato per la Regione Basilicata una delle prime e più importanti opportunità di confrontarsi con un approccio pianificatorio, in cui fossero tenute in debito conto le componenti sociali ed economiche del territorio. Pertanto, il governo regionale, in Basilicata, sembra aver mostrato, proprio a partire da questa esperienza, una certa sensibilità nei confronti delle istanze provenienti dalle differenti realtà territoriali, non riscontrata in altri contesti regionali italiani (Stanzione, 1985; Galluccio, 1995b). Tale sensibilità si è, di fatto, esplicitata non disattendendo il tentativo di rispettare l'auspicata coincidenza tra le aree dei distretti scolastici e quelle di altri ambiti territoriali (le USL in particolare) e tentando di ottemperare alla sempre più avvertita esigenza di operare «uno sfoltoimento del “groviglio territoriale” originatosi a partire dalla sovrapposizione delle numerose e irrazionali delimitazioni che scompongono in maniera diffusa le diverse realtà regionali» (Galluccio, 1995b, p. 317).

¹³ A poco o nulla sono valse le pur rilevanti riforme scolastiche introdotte nel corso dell'ultimo decennio. In particolare si fa qui riferimento alla riforma Moratti, introdotta con legge n. 53 del 2003, e alla più recente riforma Gelmini, introdotta con decreto-legge n. 137 del 2008, che nell'autunno successivo alla sua attuazione ha suscitato una serie di imponenti proteste da parte del mondo della scuola e degli stessi studenti. Per un approfondimento sulle modifiche introdotte dalle suddette disposizioni normative, si vedano SANDRONE BOSCARINO (2002), PASOTTI (2003), PREDEN (2008).

VI. 3. LE COMUNITÀ MONTANE LUCANE

Le fragilità e le specificità proprie dell'ambiente montano trovano in Italia un loro primo riconoscimento nella previsione costituzionale dell'articolo 44 che recita «la legge dispone provvedimenti a favore delle zone montane» (Parmentola, 2005, p. 65). Bisogna attendere, tuttavia, la legge n. 1102/71 (*Nuove norme per lo sviluppo della montagna*) perché, con l'istituzione delle Comunità Montane, si concorra alla valorizzazione e alla tutela del territorio montano, attraverso una politica di programmazione e sviluppo adeguati di tutti i settori produttivi e in grado di realizzare un riequilibrio sociale ed economico delle aree svantaggiate (Miscioscia, 2004, p. 503).

Uno degli aspetti più innovativi insito nella legge è l'individuazione di zone omogenee, in cui suddividere il territorio montano, al fine di costituire le Comunità Montane¹⁴.

Il criterio dell'omogeneità fa riferimento ad aspetti sia morfologico-ambientali che economici e sociali. L'integrazione dei suddetti criteri nella ripartizione del territorio montano rappresenta uno dei più grandi ostacoli all'applicazione della legge e alla sua reale efficacia operativa perché, se da un lato si rischia di considerare «l'ambiente montano come un ambiente da sviluppare e pianificare in sé, e non quindi come un ambiente le cui suscettività e possibilità evolutive debbono essere necessariamente individuate in ambiti più vasti», dall'altro, si corre il pericolo «di creare organismi male dimensionati al fine dello sviluppo e ingovernabili per l'eterogeneità dei problemi portati avanti da gruppi sociali eterogenei l'uno all'altro» (Valussi, 1973, p. 165).

Ciò nonostante l'istituzione delle Comunità Montane in Italia rappresenta il primo tentativo di superare il più importante ostacolo allo sviluppo economico dei territori montani, caratterizzati dall'estrema polverizzazione delle unità comunali, in genere dotate di risorse talmente esigue da rendere difficoltosa anche l'erogazione dei servizi di base.

Nella sua originaria costituzione, questo nuovo ente si contraddistingue per il suo essere sia «strumento di ricomposizione amministrativa dell'attività comunale a livello più efficiente, sia strumento di amministrazione regionale a livello locale» (Grassi, Merusi, 1974, pp. 27-28).

La legge-quadro nazionale del 1971 concede piena libertà agli Enti regionali nel procedere tanto alla distrettuazione delle Comunità Montane, quanto alla delega delle competenze loro attribuite. Se, quindi, questo intervento normativo rappresenta un passo importante in Italia per la tutela dell'ambiente montano, esso assume un valore addirittura più rilevante in Basilicata, il cui territorio è classificato per circa il 70% come montano. «Quando la legge fu pubblicata, la Basilicata aveva già identificato, nel suo *Schema di sviluppo per il quinquennio 1966-70*, nella grossa fascia del suo territorio montano uno dei punti più deboli della propria situazione economica e sociale. Quella parte del territorio regionale era quello che gli economisti definirono "l'osso dell'economia regionale"» (Verrastro, 2002-B, p. 731).

La Regione è dunque solerte nell'individuare le aree che possono entrare a far parte del nuovo ente. Con la L.R. n. 27 del 1973 si provvede alla prima ripartizione del territorio luca-

¹⁴ L'estrema ambiguità del concetto di omogeneità, applicato alla delimitazione territoriale delle Comunità montane, è stato rilevato fin dall'inizio dal dibattito geografico, a causa della difficoltà dell'individuazione di aree omogenee all'interno di un ambiente naturale, sociale ed economico variegato come quello montano. Inoltre, la difficile interpretazione di questo concetto ha lasciato mano libera agli Enti regionali, per includere all'interno della «montagna legale» aree che presentano forti differenze in termini morfologico-ambientali e demografici, tanto da determinare una forte «frantumazione» del territorio, che non ha agevolato nel tempo «le possibilità pianificatorie delle comunità montane». Per ulteriori approfondimenti si veda DE VECCHIS (1992, pp. 187-194).

no in 13 “zone omogenee” – così come definite dalla legge regionale che prende a modello il testo legislativo nazionale del 1971 – in cui si raggruppano più comuni caratterizzati da «situazioni ambientali, fisico-antropiche, analoghe o simili» (Mininno, 1997-B, p. 354). I criteri che consentono l'individuazione delle 13 Comunità Montane (o zone omogenee) sono la posizione altimetrica del comune e l'appartenenza, in genere, del centro comunale ad uno o più bacini idrografici, da cui la Comunità stessa prende il nome¹⁵. Si costituiscono così le Comunità Montane *Marmo*, *Alto Basento*, *Melandro*, *Alto Sauro-Camastra*, *Alto Agri*, *Alto Sinni*, *Alto Bradano*, *Vulture* e *Lagonegrese*, tutte ricadenti nella Provincia di Potenza; alla Provincia di Matera appartiene la Comunità Montana *Basso Sinni*, mentre le Comunità Montane *Medio Basento*, *Medio Agri-Sauro* e *Sarmento* sono ricomprese poi in entrambe le Province lucane¹⁶ (Tav. 27).

Gli enti montani vengono istituiti dalla Regione Basilicata per diventare «uno strumento tra i più efficaci per la eliminazione degli squilibri di natura sociale ed economica che è dato constatare tra aree montane ed altre aree relativamente più sviluppate» (IBRES, 1974-B, p. 1) e per costituire – attraverso l'elaborazione del piano socio-economico di sviluppo – un'occasione per riportare «ad unità tutte quelle decisioni di intervento che nelle varie sedi o nei diversi settori vengono assunte» (ibidem, p. 2).

15 Da notare come l'aggregazione dei comuni in zone omogenee sia stata operata sulla base del criterio dell'appartenenza degli stessi a bacini idrografici in 11 casi su 13 complessivi. Solo le Comunità Montane del Vulture e del Lagonegrese non richiamano, nelle loro denominazioni, riferimenti all'idrografia.

16 Si veda Legge regionale n. 27 del 19/10/1973, art. 2. www.basilicatanet.it/Leggi

TAV. 27 – LE COMUNITÀ MONTANE NEL 1973



LEGENDA	
	Confine regionale
	Confine Comunità Montane
	Confine provinciale
	Confine comunale
*	Isola amministrativa di Tricarico (MT)
	Comunità Montane interprovinciali
	Comuni non appartenenti a Comunità Montane

Gabriele Gaetani D'Aragona, nella sua relazione introduttiva alla discussione in Consiglio regionale del relativo Disegno di Legge, infatti, afferma che le Comunità Montane rappresentano «un rimedio alle insufficienti dimensioni dei piccoli Comuni ed alla frammentarietà della loro azione nella soluzione dei problemi urbanistici e di sviluppo economico»¹⁷.

Come sottolineato dall'indagine condotta dall'IBRES (Istituto di Ricerche Economiche e Sociali per la Basilicata), già all'indomani della prima legge sulle Comunità Montane, uno dei problemi più spinosi nella costituzione di questi nuovi enti risultava essere quello relativo alla loro delimitazione, «sia perché essa è spesso la risultante dell'applicazione di criteri politici che possono anche non coincidere con criteri oggettivi di natura economico-sociale, sia perché la delimitazione di per sé è un fatto dinamico, essendo legata ai processi di modificazione infrastrutturale e produttiva che si possono verificare sui territori montani» (1974-B, p. 14).

In realtà, a partire dalla loro istituzione, le Comunità Montane lucane raramente sono state oggetto di revisioni confinarie ispirate a criteri territoriali facilmente rintracciabili¹⁸ (caratteristiche sociali, economiche o infrastrutturali che giustificassero la scelta di determinate aggregazioni) e tali da rendere maggiormente efficiente e funzionale l'erogazione dei servizi. La scarsa vitalità di questi enti, anche e soprattutto dal punto di vista programmatico, sembra testimoniare che «la farraginosità della macchina dell'amministrazione pubblica si sia trasferita anche nell'ambito di questi istituti territoriali» (Mininno, 1997-B, p. 357).

Dopo circa vent'anni, a poco o nulla è valsa la revisione delle confinazioni territoriali introdotta dalla Legge Regionale n. 9/1993, con la quale si attua la soppressione delle zone omogenee interprovinciali e l'esclusione del capoluogo regionale dalla Comunità Montana "Alto Basento", in ottemperanza al dettato della legge 142/90.

Il numero delle Comunità montane passa così da 13 a 14: *Marmo-Platano*, *Alto Basento*, *Melandro*, *Alto Sauro-Camastra*, *Alto Agri*, *Alto Sinni*, *Alto Bradano*, *Medio Agri*, *Val Sarmento*, *Vulture*, e *Lagonegrese*, tutte comprese nella Provincia di Potenza; e quelle del *Medio Basento*, *Basso Sinni* e *Collina Materana* (nata dalla nuova configurazione territoriale di due precedenti Comunità Montane, ossia quelle del *Medio Agri-Sauro* e del *Medio Basento*), ricadenti nel territorio provinciale materano¹⁹ (Tav. 28).

Anche nel corso di questa seconda stagione politica regionale sembra che le Comunità Montane abbiano sostanzialmente fallito l'obiettivo di «diffondere, al massimo possibile di

¹⁷ Atti della Seduta consiliare del 4/5/1973, Discussione del *Ddl relativo alla delimitazione delle zone montane ed alla costituzione delle Comunità Montane in applicazione della legge 3/12/1971 n. 1102*.

¹⁸ A tal proposito è bene sottolineare la mancanza di un confronto fra le parti politiche, presenti nel governo regionale, relativo all'individuazione dei criteri territoriali, tanto riguardo agli aspetti morfologici quanto a quelli sociali ed economici, che avrebbero dovuto portare alla distrettuazione dei nuovi enti e che, invece, vengono completamente espunti dal dibattito politico.

¹⁹ Si veda Legge Regionale n. 9 del 17/02/1993, art. 4. www.basilicatanet.it/Leggi. Rispetto alla precedente configurazione, è bene notare che le trasformazioni confinarie interessano: la C.M. Alto Basento che perde il comune di Potenza e acquisisce i comuni di Campomaggiore, Castelmezzano, Pietrapertosa (precedentemente appartenenti alla C.M. Medio Basento) e Pietragalla (C.M. Alto Bradano); la C.M. Alto Agri che include i comuni di Paterno (divenuto autonomo nel 1974) e San Chirico Raparo (precedentemente appartenente alla C.M. Alto Sinni); la C.M. Val Sarmento, che perde il comune di San Giorgio Lucano, prima appartenente alla C.M. interprovinciale Sarmento e ora incluso nella C.M. Basso Sinni. La C.M. interprovinciale Medio Agri-Sauro si scinde infine nelle due C.M. del Medio Agri (Prov. di Potenza), comprendente i comuni di Armento, Gallicchio, Missanello, Roccanova e Sant'Arcangelo, e della Collina Materana (Prov. di Matera), comprendente i Comuni di Aliano, Cirigliano, Craco, Gorgoglione, Stigliano, cui si aggiungono i due comuni di Accettura e San Mauro Forte (precedentemente compresi nella C.M. interprovinciale del Medio Basento).

popolazione, lo sviluppo produttivo e di rimuovere i principali ostacoli, in termini infrastrutturali e di servizi» (IBRES, 1974-B, p. 5) per rendere possibile lo sviluppo del territorio. Il ruolo svolto da questi enti è stato spesso piuttosto modesto e limitato a realizzare opere in difesa del suolo, con pochi interventi infrastrutturali e sporadiche attività in campo turistico o a favore del fragile tessuto imprenditoriale. La frammentazione degli interventi, dovuta a una scarsa collaborazione tra gli enti, alla loro eccessiva polverizzazione territoriale²⁰ e alle scarse risorse economiche, non ha fatto che svantaggiare le aree della montagna più interna, condannandole all'abbandono e a una forte senilizzazione della popolazione residente.

²⁰ Basti pensare che l'ampiezza territoriale media della Comunità Montane lucane si aggira intorno ai 59 Km², con un massimo di 76 Km² nel Lagonegrese e un minimo di 29 Km² in Val Sarmento, mentre la consistenza demografica media è di poco superiore ai 24.000 abitanti (al 2007), con un massimo di oltre 64.000 residenti nel Vulture e di soli 4.500 in Val Sarmento.

TAV. 28 – LE COMUNITÀ MONTANE NEL 1993



LEGENDA	
	Confine regionale
	Confine Comunità Montane
	Confine provinciale
	Confine comunale
	Comuni movimentati tra Comunità Montane
	Comuni non appartenenti a Comunità Montane
*	Isola amministrativa di Tricarico (MT)

L'impovertimento demografico e l'abbandono dei presidi agricoli in questi comuni rappresentano una situazione grave e irreversibilmente pericolosa per il futuro non solo dei piccoli "presepi lucani", che rischiano un definitivo svuotamento, ma anche ai fini di una attenta gestione ambientale, necessaria per combattere e arginare il degrado soprattutto in una terra, come quella lucana, da sempre funestata dai dissesti idrogeologici.

Alla luce di questa situazione, è possibile concordare con quanto affermato da Antonio Mininno, secondo il quale l'unica soluzione per permettere alle Comunità Montane – soprattutto a quelle meno vitali e dinamiche – di sopravvivere è quello di optare per una programmazione di area vasta, basata su accordi tra gli enti, che possa consentire «una integrazione più funzionale di questi insiemi spaziali tale da facilitare l'elaborazione di pochi progetti meglio mirati e forse più produttivi» (Mininno, 1997-B, p. 359). Un auspicio che sembra essere stato colto dalla nuova stagione di programmazione territoriale della Regione Basilicata, inaugurata con la creazione delle Comunità Locali, di cui si dirà più avanti.

VI. 4. LE TRASFORMAZIONI DEL SERVIZIO SANITARIO REGIONALE

Il secondo importante appuntamento con la programmazione territoriale a scala regionale, matura con l'entrata in vigore della legge n. 833 del 1978, concernente l'istituzione del Servizio Sanitario Nazionale, in seguito alla quale la Basilicata, come le altre Regioni italiane, provvede nel giro di due anni all'approvazione di una legge (L.R. n. 1 del 1980) che disciplina l'organizzazione, la gestione e il funzionamento del Servizio Sanitario Regionale.

Il processo di zonizzazione sanitaria per la creazione delle USL, avvenuto all'inizio degli anni Ottanta, rispetta i parametri dimensionali stabiliti dalla legge statale n. 833/1978, il cui art. 14 sostiene che «l'ambito territoriale di ciascuna Unità Sanitaria Locale è delimitato in base a gruppi di popolazione di regola compresi tra i 50.000 e i 200.000 abitanti, tenuto conto delle caratteristiche geo-morfologiche e socio-economiche della zona»²¹.

Al rispetto di questo parametro, si aggiunge in Basilicata il tentativo di dar luogo ad una delimitazione che tenga nel dovuto conto i cosiddetti «capisaldi territoriali», individuati nel corso degli anni Settanta dai programmi di sviluppo regionali (Forenza, 1974-B, p. 17). Lo scopo, come già affermato in occasione dell'istituzione dei distretti scolastici, è di giungere alla pianificazione di una rete di servizi capace di muoversi entro i parametri di efficacia/efficienza, garantendo al tempo stesso la decongestione delle aree forti, in particolare quelle dei due capoluoghi, il rafforzamento delle aree maggiormente dotate in termini infrastrutturali e il rilancio delle zone interne più marginali, in modo da favorire l'avvio di un processo di riequilibrio territoriale.

L'esperienza di delimitazione delle USL rappresenta uno dei primi tentativi varati dall'Ente Regionale di suddividere il territorio nel rispetto delle proprie esigenze e dei propri obiettivi (Zani, 1993, p. 135). Le stesse strutture sanitarie cui, ai sensi dell'art. 10 della L.R. n. 1/1980, vengono assegnate una serie di competenze volte al perseguimento «della gestione unitaria della tutela della salute», sono concepite come un nuovo e più valido esperimento di collaborazione intercomunale – un'esperienza che segue ai falliti tentativi dei comprensori negli anni Settanta – con lo scopo di «superare definitivamente la Provincia nella sua qualità di

²¹ Le 7 USL lucane, istituite nel 1980, presentano un'estensione demografica media che si aggira intorno agli 87.000 abitanti, comprendendo unità minime, quali la USL n. 5 con una popolazione di poco inferiore ai 29.000 abitanti, e unità più cospicue quali le USL dei due capoluoghi (la USL n. 2 di Potenza con circa 165.000 abitanti e la USL n. 6 di Matera con circa 119.000 abitanti).

ente intermedio» (ibidem, p. 133).

Le Unità Sanitarie Locali individuate dalla legge regionale della Basilicata sono 7²² e, come già precedentemente evidenziato, la loro istituzione porta anche ad una ridefinizione dei limiti dei distretti scolastici, in ottemperanza a quanto disposto dal D.P.R. 416/1974 (Tav. 29).

Secondo quanto afferma Zani, e come ribadito da Stanzone nel caso della Regione Campania (1985) e da Galluccio per il Lazio (1995b), «la sufficienza con cui è stato valutato il problema del rapporto tra territorio, cittadini ed istituzioni, costituisce ragione non ultima dell'attuale drammatica crisi dell'istituzione stessa» (1993, p. 133). L'inadeguato ritaglio territoriale delle strutture di base del Sistema Sanitario Nazionale acuisce le difficoltà generate da una crisi economica «che non riesce più a sostenere adeguatamente il crescente onere delle spese sanitarie. Ne consegue che inefficienza e inefficacia cominciano a minare la fiducia del cittadino nel servizio sanitario pubblico e la stessa credibilità delle istituzioni sanitarie» (Cugno, 1997-B, p. 4).

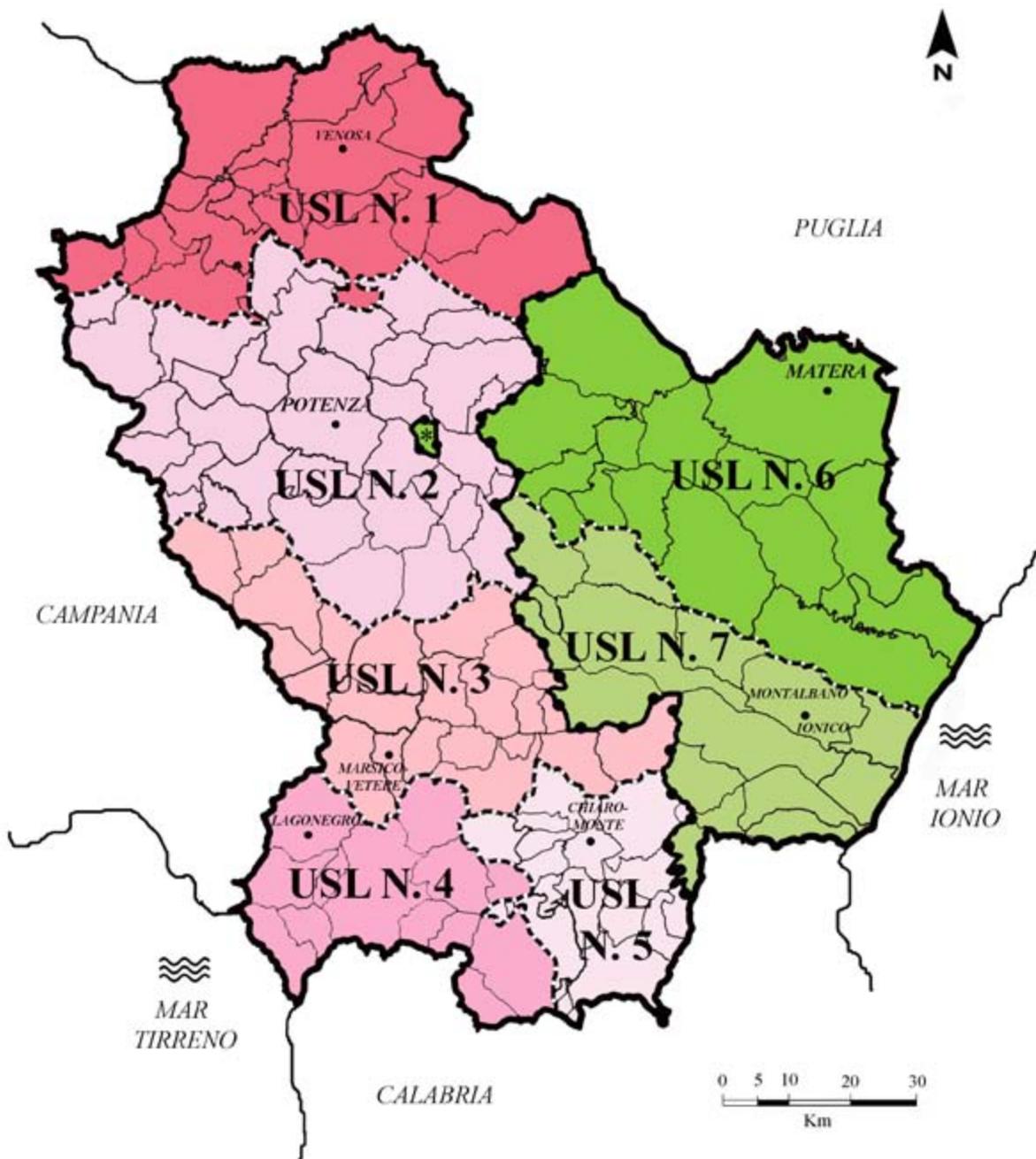
I decreti legislativi n. 502/1992 e n. 517/1993 tentano di porre riparo a questa situazione, introducendo «nel servizio sanitario degli incentivi dei mercati concorrenziali e [spingendo] per un coinvolgimento della dirigenza medica sulle implicazioni economiche delle proprie scelte» (ivi).

«Si passa, dunque, da una visione “ideologica” ad una visione “economica” della Sanità» (ivi), sancita dal disposto dell'art. 3, comma 1, del decreto n. 517/1993, che recita quanto segue: «l'unità sanitaria locale è azienda dotata di personalità giuridica pubblica, di autonomia organizzativa, amministrativa, patrimoniale, contabile, gestionale e tecnica, fermo restando il diritto-dovere degli organi rappresentativi di esprimere il bisogno socio-sanitario delle comunità locali».

Lo stesso articolo, al comma 5, stabilisce inoltre «la riduzione, sentite le province interessate, delle unità sanitarie locali, prevedendo per ciascuna un ambito territoriale coincidente di norma con quello della provincia. In relazione a condizioni territoriali particolari, in specie delle aree montane, ed alla densità e distribuzione della popolazione, la regione prevede ambiti territoriali di estensione diversa».

22 Le 7 USL lucane, secondo quanto disposto dalla L.R. n. 1/1980 - allegato A - sono così articolate: **USL 1:** Atella, Banzi, Barile, Forenza, Genzano di Lucania, Ginestra, Lavello, Maschito, Melfi, Montemilone, Palazzo San Gervasio, Pescopagano, Rapolla, Rapone, Ripacandida, Rionero in Vulture, Ruvo del Monte, San Fele, Venosa; **USL 2:** Abriola, Acerenza, Albano di Lucania, Anzi, Avigliano, Balvano, Baragiano, Bella, Brindisi di Montagna, Calvello, Campomaggiore, Cancellara, Castelgrande, Castelmezzano, Filiano, Laurenzana, Muro Lucano, Oppido Lucano, Picerno, Pietragalla, Pietrapertosa, Pignola, Potenza, Ruoti, San Chirico Nuovo, Sant'Angelo Le Fratte, Satriano di Lucania, Savoia di Lucania, Tito, Tolve, Trivigno, Vaglio di Basilicata, Vietri di Potenza; **USL 3:** Armento, Brienza, Corleto Perticara, Gallicchio, Grumento Nova, Guardia Perticara, Marsiconuovo, Marsicovetere, Missanello, Moliterno, Sant'Arcangelo, San Chirico Raparo, San Martino d'Agri, Sarconi, Sasso di Castalda, Spinoso, Tramutola, Viggiano; **USL 4:** Castelluccio Inferiore, Castelluccio Superiore, Castelsaraceno, Episcopia, Lagonegro, Latronico, Lauria, Maratea, Nemoli, Rivello, Rotonda, Trecchina, Viggianello; **USL 5:** Calvera, Carbone, Castronuovo Sant'Andrea, Chiaromonte, Cersosimo, Fardella, Francavilla sul Sinni, Noepoli, San Costantino Albanese, San Paolo Albanese, San Severino Lucano, Senise, Teana, Terranova di Pollino; **USL 6:** Bernalda, Calciano, Ferrandina, Garaguso, Grassano, Grottole, Irsina, Matera, Miglionico, Montescaglioso, Oliveto Lucano, Pomarico, Salandra, Tricarico; **USL 7:** Accettura, Aliano, Cirigliano, Colobraro, Craco, Gorgoglione, Montalbano Ionico, Nova Siri, Pisticci, Policoro, Rotondella, San Giorgio Lucano, San Mauro Forte, Scanzano Ionico, Stigliano, Tursi, Valsinni.

TAV. 29 – LE USL LUCANE NEL 1980



LEGENDA			
	Confine regionale		Confine USL
	Confine provinciale		Sede USL
	Confine comunale		Isola amministrativa di Tricarico (MT)

La Regione Basilicata procede all'applicazione del disposto dei decreti 502/1992 e 517/1993 con l'emanazione di una nuova legge regionale n. 50/1994 (*Riduzione del numero e rideterminazione degli ambiti territoriali delle UUSLL*) che riduce il numero delle Aziende Sanitarie da 7 a 5²³: 3 nella Provincia di Potenza e 2 in quella di Matera. In realtà, i soli interventi di riordino territoriale interessano le USL precedentemente istituite sul territorio della Provincia di Potenza, il cui numero da 5 viene ridotto a 3, attraverso un'opera di semplificazione e accorpamento delle 3 USL dell'area Sud della Basilicata, spartite tra la ASL n. 2 di Potenza (che arriva a comprendere anche il territorio della vecchia USL n. 3 di Marsicovetere) e la ASL n. 3 di Lagonegro (che si estende anche ai comuni della vecchia USL n. 5)²⁴.

Le uniche anomalie rilevabili, nel confronto tra il *découpage* delle sopresse USL e quello delle neo-istituite ASL nel caso della Basilicata, sono relative ai comuni di Sant'Arcangelo **(b)** e di Roccanova **(a)**, entrambi precedentemente compresi nella USL n. 3 di Marsicovetere-Villa d'Agri, ma scissi rispettivamente tra le nuove ASL n. 2 di Potenza e n. 3 di Lagonegro, ricalcando in questo modo la bizzarra distrettuazione dei distretti scolastici, così come riformata nel 1980 (Tav. 30).

23 Secondo quanto disposto dalla L.R. n. 50/1994 - allegato A - le Aziende Sanitarie Locali della Basilicata sono così articolate: **ASL n. 1** – Sede di Venosa: Atella, Banzi, Barile, Forenza, Genzano di Lucania, Ginestra, Lavello, Maschito, Melfi, Montemilone, Palazzo S. Gervasio, Pescopagano, Rapolla, Rapone, Ripacandida, Rionero in Vulture, Ruvo del Monte, San Fele, Venosa; **ASL n. 2** – Sede di Potenza: Abriola, Acerenza, Albano di Lucania, Anzi, Armento, Avigliano, Balvano, Baragiano, Bella, Brienza, Brindisi di Montagna, Calvello, Campomaggiore, Cancellara, Castelgrande, Castelmezzano, Corleto Perticara, Filiano, Gallicchio, Grumento Nova, Guardia Perticara, Laurenzana, Marsiconuovo, Marsicovetere, Missanello, Moliterno, Montemurro, Muro Lucano, Oppido Lucano, Paterno, Picerno, Pietragalla, Pietrapertosa, Pignola, Potenza, Ruoti, San Chirico Nuovo, Sant'Angelo Le Fratte, Sant'Arcangelo, San Chirico Raparo, San Martino d'Agri, Sarconi, Sasso di Castalda, Satriano di Lucania, Savoia di Lucania, Spinoso, Tito, Tolve, Tramutola, Trivigno, Vaglio di Basilicata, Vietri di Potenza, Viggiano; **ASL n. 3** – Sede di Lagonegro: Calvera, Carbone, Castelluccio Inferiore, Castelluccio Superiore, Castelsaraceno, Castronuovo Sant'Andrea, Cersosimo, Chiaromonte, Episcopia, Fardella, Francavilla sul Sinni, Lagonegro, Latronico, Lauria, Maratea, Nemoli, Noepoli, Rivello, Roccanova, Rotonda, San Costantino Albanese, San Paolo Albanese, San Severino Lucano, Senise, Teana, Terranova di Pollino, Trecchina, Viggianello; **ASL n. 4** – Sede di Matera: Bernalda, Calciano, Ferrandina, Garaguso, Grassano, Grottole, Irsina, Matera, Miglionico, Montescaglioso, Oliveto Lucano, Pomarico, Salandra, Tricarico; **ASL n. 5** – Sede di Montalbano Ionico: Accettura, Aliano, Cirigliano, Colobraro, Craco, Gorgoglione, Montalbano Ionico, Nova Siri, Pisticci, Policoro, Rotondella, San Giorgio Lucano, San Mauro Forte, Scanzano, Stigliano, Tursi, Valsinni.

24 Il sistema sanitario regionale della Basilicata risulta così strutturato in 5 ASL, un'Azienda Ospedaliera (Ospedale S. Carlo di Potenza), un Centro di ricerca a carattere scientifico (CROB di Rionero in Vulture), una casa di cura accreditata, 64 strutture private accreditate (di cui 56 ambulatori e laboratori 7 centri di riabilitazione e un RSA - ex ospedale psichiatrico), e 4 strutture autorizzate, ma non accreditate, D'ADAMO (2009-B, p. 251).

TAV. 30 – LE ASL LUCANE NEL 1994



LEGENDA			
	Confine regionale		Sede ASL
	Confine provinciale		Anomalia amministrativa
	Confine comunale		Isola amministrativa di Tricarico (MT)
	Confine ASL		

Le ASL nate con la riforma apportata dalla L.R. n. 50/1994 presentano una dimensione demografica media, che si aggira intorno ai 118.000 abitanti (a fronte dei 317.000 della media nazionale). Alla luce della ridotta estensione demografica delle aziende sanitarie e della generale tendenza al decremento di popolazione, che affligge il territorio lucano in quegli anni, è possibile affermare che «la fotografia della situazione socio-sanitaria regionale appare connotata da diversi fattori di squilibrio. Il sistema sanitario denota, infatti, una limitatezza di servizi territoriali e una eccessiva presenza di strutture ospedaliere, dislocate sull'intero territorio regionale, quasi tutte di modeste dimensioni, con specializzazioni poco articolate in rapporto ai bisogni del territorio e con la mancanza di una rete di emergenza/urgenza» (D'Adamo, 2009-B, p. 252).

Il migliore dimensionamento dell'articolazione delle strutture sanitarie tende, dunque, a combattere la polverizzazione delle risorse e degli interventi sul territorio favorendo, al tempo stesso, una gestione del sistema e dell'erogazione dei servizi dotata di maggiore efficienza e di un più alto grado di specializzazione dei presidi ospedalieri. Un'opera di razionalizzazione che trova un'ulteriore ragion d'essere in un'area - come quella del Lagonegrese - tra le più deboli e marginali dell'assetto territoriale regionale e caratterizzata, tra gli anni Settanta e gli anni Novanta del Novecento, da un *trend* demografico decisamente negativo (pari a circa il - 7,2 %) e in controtendenza rispetto alla media regionale del periodo (+ 1,2%)²⁵.

A partire dal 1994, all'interno del nuovo quadro normativo nazionale, l'erogazione dei servizi sanitari di base e la loro diffusione sul territorio regionale viene assicurata dalla stessa articolazione periferica delle ASL, ossia tramite la piena entrata in funzione dei Distretti Sanitari che, già previsti dalla L.R. n. 1/1980, avevano conosciuto un'iniziale fase di avvio contrassegnata da incertezze e inefficienze. Il rinnovato profilo dei Distretti Sanitari in Basilicata è disciplinato con la L.R. n. 27/1996, la quale stabilisce che il Direttore Generale di ciascuna ASL debba provvedere - sentito il parere della Conferenza di Sindaci e nel rispetto delle condizioni geo-morfologiche, sociali ed economiche dell'area di competenza - all'articolazione del territorio della propria azienda in Distretti (si vedano artt. 28 e 29). Ciascun Distretto deve comprendere, di norma, una popolazione non inferiore ai 40.000 abitanti nelle aree montane e rurali e non superiore a 70.000 abitanti in quelle urbane. Il Distretto Sanitario (Distretto di 2° livello) - a cui competono le attività di programmazione e valutazione dei servizi erogati - può articolarsi in più aree sub-distrettuali (Distretto di 1° livello), aventi un bacino di utenza di circa 15.000 abitanti e costituite per una più snella ed efficiente erogazione dei servizi (Pinto, 1996-B, p. 5)²⁶.

«I distretti assicurano le prestazioni di prevenzione, diagnosi, cura, riabilitazione e medicina legale, nell'ambito dell'assistenza sanitaria di base e specialistica territoriale» (ivi) e garantiscono, al tempo stesso, l'integrazione dei servizi sanitari di base, di competenza delle ASL, e di quelli socio-assistenziali, per legge di competenza dei comuni (Cugno, 1997-B, p. 5).

²⁵ Elaborazioni su dati ISTAT (1993 e 2005).

²⁶ In ottemperanza al dettato della L.R. n. 27/1996, le aree distrettuali del territorio lucano sono così articolate: **ASL n. 1:** 2 Distretti sanitari di 2° livello (Melfi e Venosa) e 3 di 1° livello (Genzano di Lucania, Pescopagano e Rionero in Vulture); **ASL n. 2:** 2 Distretti Sanitari di 2° livello (Potenza e Marsicovetere) e 6 di 1° livello (Anzi, Avigliano, Brienza, Muro Lucano, Oppido Lucano, Picerno, Sant'Arcangelo); **ASL n. 3:** 2 Distretti Sanitari di 2° livello (Senise e Lauria) e 5 di 1° livello (Lagonegro, Latronico, Maratea, Rotonda, San Costantino A.); **ASL n. 4:** 2 Distretti Sanitari di 2° livello (Matera e Tricarico) e 6 di 1° livello (Bernalda, Ferrandina, Grassano, Irsina, Montescaglioso, Pomarico); **ASL n. 5:** 2 Distretti Sanitari di 2° livello (Policoro e Stigliano) e 3 di 1° livello (Montalbano Ionico, San Mauro Forte, Tursi). www.basilicatane.it/dipartimentosanita

VI. 5. LA BASILICATA NEL XXI SECOLO: UNA NUOVA STAGIONE PER LA PROGRAMMAZIONE TERRITORIALE?

«Se la descrizione della Basilicata, incentrata sul persistere dell'arretratezza, dell'inaccessibilità, del rischio e dello spopolamento, può dirsi ormai superata e non dà conto dei mutamenti che hanno segnato il territorio negli ultimi vent'anni, rischia di essere fuorviante anche l'immagine della regione, pur recentemente proposta, come "Svizzera del Sud" o "Tigre del Mezzogiorno d'Italia» (Stanzione, Salaris, Percoco, 2007-B, p. 222).

La Basilicata, dunque, giunge all'appuntamento con il nuovo millennio con una serie di punti di forza, adombrati tuttavia da rinnovate difficoltà. Il settore agricolo impiega ancora circa il 9% della forza lavoro (contro una media nazionale del 4%), scontando però i problemi derivanti da un difficile processo di ricambio generazionale, in una situazione in cui i giovani difficilmente tendono ad intraprendere questo percorso lavorativo (Salaris, 2008-B, p. 19). Secondo quanto riportato dal Censimento dell'Agricoltura del 2000, inoltre, le aree interne (soprattutto quelle della Val d'Agri, del Lagonegrese-Pollino e dell'Alto Basento) appaiono contrassegnate dal calo più consistente del numero di aziende attive, nonché dalla contrazione delle superfici coltivate²⁷.

Il progressivo abbandono delle terre da parte dei giovani e il conseguente invecchiamento degli addetti al settore conferma la presenza di un settore primario che, in Basilicata, viaggia già da tempo a due velocità (Amoruso, 1997-B): da un lato, l'agricoltura delle aree pianeggianti e collinari (Metapontino, Vulture e fondivalle), sempre più orientata a produzioni di qualità e caratterizzata da alti livelli di produttività e redditività; dall'altro, l'agricoltura delle aree montane che, pur occupando il 40% della superficie coltivabile regionale, presenta livelli molto bassi di produttività, spesso rivolta al solo autoconsumo.

La struttura produttiva industriale, invece, risente ancor oggi delle scelte avvenute nel corso degli anni Sessanta²⁸ e volte all'individuazione di due nuclei industriali preminenti: l'uno nei pressi del capoluogo regionale e che oggi, pur avendo subito notevoli trasformazioni, sembra dimostrare una maggior capacità di tenuta; l'altro nella Valbasento in cui, dopo la crisi della fine degli anni Settanta, le ipotesi di riconversione produttiva stentano ancor oggi a dare gli auspicati frutti (Stanzione, Salaris, Percoco, 2007-B, p. 226).

Altrettanto incerti appaiono gli esiti della fase di programmazione industriale, inaugurata con la politica di ricostruzione successiva al sisma del 1980 (legge n. 219/1981), che ha tentato di creare dei nuclei industriali proprio nel territorio dei comuni più colpiti dal terremoto (Nerico, S. Nicola di Melfi, Valle di Vitalba, Baragiano, Balvano, Tito, Viggiano, Isca Pantanelle) (Sommella, 1997-B).

Per contro, gli anni Novanta del XX secolo rappresentano per la Basilicata la fase di più intenso dinamismo economico e di crescita del settore secondario, grazie all'emergere del "polo della corsetteria" di Lavello, di quello del salotto di Matera e all'insediamento dello stabilimento Fiat a Melfi.

Ad oggi i due distretti industriali di Lavello²⁹ e Matera - caricati di molte aspettative negli

²⁷ Si veda Regione Basilicata – Dipartimento Agricoltura, 2007, *Documento di analisi preliminare alla programmazione dello sviluppo rurale 2007-2013*, p. 14. www.basilicatanet.it/DipartimentoAgricoltura

²⁸ Sulla ricostruzione dettagliata delle vicende di programmazione industriale in Basilicata, si veda BIONDI, COPPOLA (1974-B).

²⁹ Per un approfondimento sullo sviluppo del distretto della corsetteria, si veda ROSSI (2000-B).

anni Novanta, in quanto espressione di un incipiente processo industriale endogeno - dopo aver attraversato una fase di profonda crisi, si trovano in un momento di vera e propria dismissione³⁰.

La Fiat, al contrario, ha sempre dimostrato un maggior livello di tenuta, tanto in termini economici quanto occupazionali, grazie anche ad una fase di espansione del Gruppo all'interno del mercato dell'auto nel corso degli ultimi anni. Tuttavia, la profonda crisi economica e finanziaria globale, apertasi nella seconda metà del 2008, minaccia fortemente i grandi colossi automobilistici mondiali e desta non poche preoccupazioni sul futuro dello stabilimento lucano.

Quanto al settore dei servizi, pur essendosi inaugurato un processo di terziarizzazione dell'economia, «il terziario avanzato è tuttora piuttosto debole, le gravitazioni extra-regionali (verso Napoli-Salerno e Bari) non sono del tutto superate e, soprattutto, è mancato finora un coordinamento delle politiche urbane capace di integrare le possibili complementarità e specializzazioni dei due capoluoghi, con benefici per tutto il territorio regionale» (Salaris, 2008-B, p. 21).

Il breve inquadramento dell'assetto produttivo regionale - così come è andato disegnandosi ed evolvendo negli ultimi anni - mette in evidenza quanto la crescita del Pil regionale, pressoché costante nel corso dell'ultimo quindicennio, sia fortemente legata ad una situazione di «eccessiva “dipendenza” [che], in assenza di un'ampia diversificazione produttiva, espone ancora la regione a rischi legati a fattori congiunturali, quali, ad esempio l'andamento del mercato automobilistico o le oscillazioni del prezzo del petrolio, o alle difficoltà di esportazione dovute all'apprezzamento dell'euro» (ibidem, p. 22).

La Basilicata si trova, dunque, come sottolineato da Salaris, dinanzi ad una situazione contraddittoria, collocata, nel corso della nuova stagione di programmazione dei Fondi Comunitari (2007-2013), nella fase di cosiddetto “phasing out statistico”, proprio mentre l'Istat classifica un quarto delle famiglie lucane sotto la soglia di povertà (ivi). A dimostrazione del fatto che, seppure delle trasformazioni sono avvenute, esse non hanno in molti casi migliorato effettivamente il livello di benessere reale della popolazione.

Questa situazione è d'altronde testimoniata da una rilevante ripresa dei flussi migratori, che nel solo quindicennio 1991-2006 fanno segnare la partenza di circa 20.000 persone³¹. Le nuove migrazioni si distinguono per alcune caratteristiche innovative, tra cui particolarmente preoccupante risulta essere lo scivolamento fuori dal territorio regionale delle sue forze vive, ossia quei giovani ad alta scolarizzazione che, non riuscendo a trovare lavori qualificati *in loco*, sono i primi ad abbandonare la propria terra alla ricerca di migliori condizioni di vita.

I dati relativi alla ripresa del fenomeno migratorio in questi ultimi anni sembrerebbero,

³⁰ Le sfavorevoli congiunture internazionali, legate alla minore competitività dei prodotti *made in Italy* e all'apprezzamento dell'euro nei confronti del dollaro, hanno notevolmente penalizzato il distretto del mobile imbottito, il quale ha di recente attraversato una fase di profonda crisi economica e occupazionale. Attualmente nel tentativo di scongiurare un'ulteriore spinta alla delocalizzazione (già in atto) della produzione delle imprese impegnate nel settore, che indebolirebbe notevolmente il territorio lucano, si cerca di puntare alla conservazione in Italia dei settori legati alla ricerca e al *design*, garanzia dell'elevata qualità del prodotto, nonché alla diversificazione degli sbocchi di mercato, in passato in gran parte concentrati nel Nord America. STANZIONE, SALARIS, PERCOCO (2007-B, p. 242). Per ulteriori approfondimenti sull'evoluzione del distretto del mobile imbottito, si vedano anche MOLINARI (1997-B) e DI MOLA, STANZIONE (2003-B).

³¹ Elaborazioni su dati ISTAT (1993 e 2005) e www.demo.istat.it/bilanciodemografico2006

inoltre, confermare la tesi avanzata recentemente da Pasquale Coppola di «una Basilicata ancora in salita»³², in cui la difficoltà di innestare un percorso di sviluppo non dipendente dall'esterno, accompagnata dall'inarrestabile "emorragia" emigratoria, getta non poche ombre sul futuro di questo territorio.

Da un punto di vista demografico, la ripresa dei flussi migratori in uscita dalla Basilicata, a fronte di un basso tasso di attrattività della regione nei confronti della popolazione straniera - che rappresenta appena l'1% di quella lucana - è certamente alla base di un *trend* demografico negativo che, nel trentennio dall'istituzione dell'Ente Regione (1971-2001), si aggira intorno al - 1 %. Una situazione che tende ad aggravarsi negli ultimi anni, tanto che il solo quinquennio 2001-2006 registra un'ulteriore diminuzione pari allo 0,9%³³.

Il decremento della popolazione residente determina un proporzionale fenomeno di senilizzazione della stessa, tanto che al 2001 la regione fa registrare un Indice di vecchiaia pari al 118,9, di gran lunga superiore alla media meridionale (93,8)³⁴. Mentre si conferma una certa tendenza al rafforzamento delle aree regionali più forti - in particolare quelle gravitanti intorno ai due capoluoghi e quelle poste lungo i confini regionali, soprattutto il Vulture-Melfese, il Metapontino e l'alta Val d'Agri, - l'impoverimento demografico interessa in particolar modo le aree più interne, in cui alcuni comuni, nel trentennio preso in esame, perdono popolazione per oltre il 50%³⁵ (Tav. 31).

Tale situazione deve spingere il governo regionale verso una necessaria e inderogabile trasformazione delle modalità di erogazione dei servizi di base (in particolare sanità e trasporti), oggi ancora attestata su modelli tradizionali. Una maggiore flessibilità e capillarità nell'offerta degli stessi potrebbe essere l'unica soluzione per costruire una coesione sostenibile, rispondendo alle esigenze di un territorio che, altrimenti, va incontro a fenomeni di insanabile squilibrio e disgregazione territoriale e sociale³⁶.

32 Il riferimento è alla relazione di Pasquale COPPOLA, *Basilicata in salita*, tenuta nel corso della conferenza *Basilicata, oggi*, svoltasi a Matera nell'ottobre 2007 presso il Centro Carlo Levi.

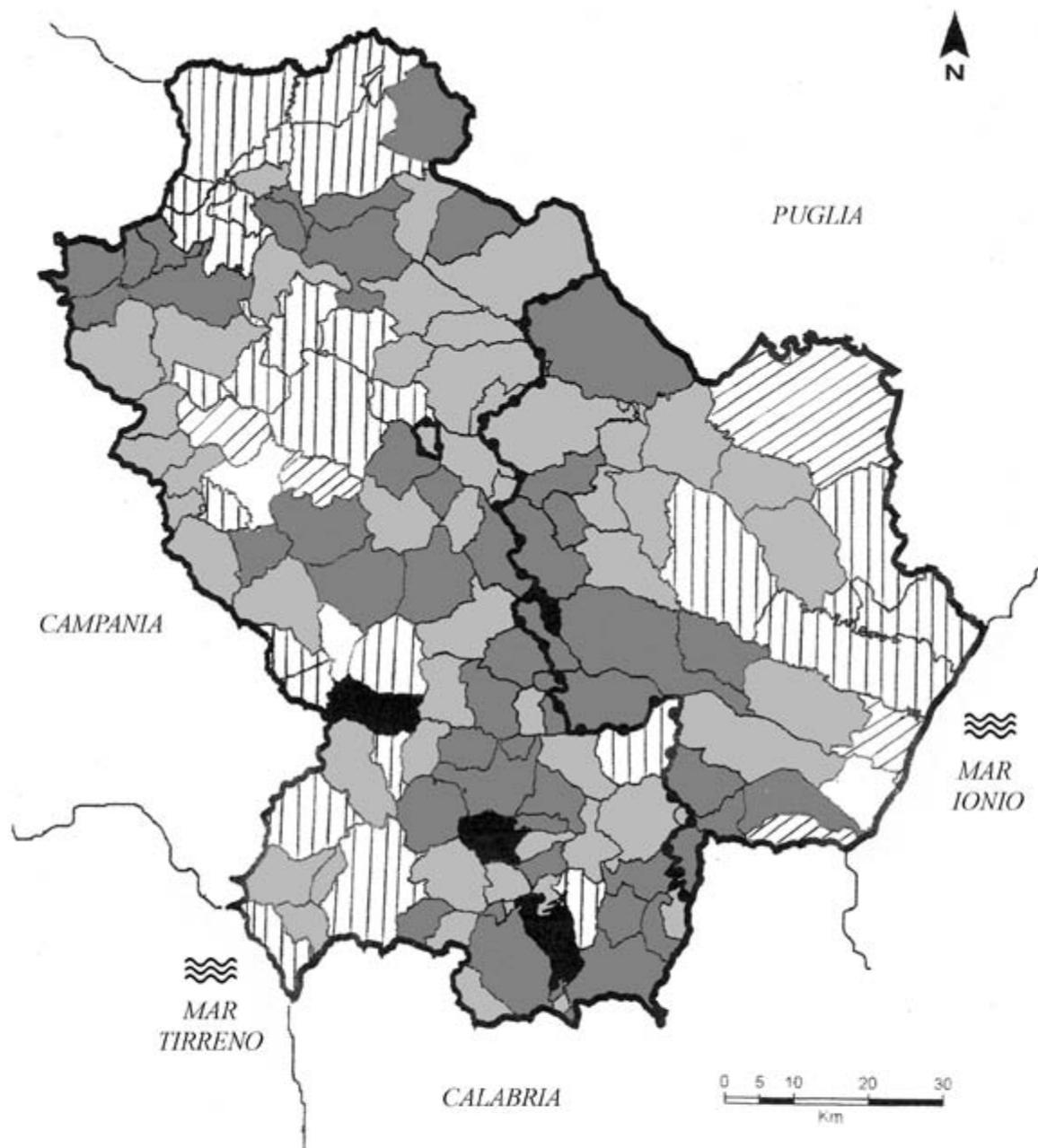
33 Elaborazioni su dati ISTAT (1993 e 2005) e www.demo.istat.it/bilanciodemografico2006. Il trend demografico negativo del territorio regionale è confermato anche nell'ultimo quinquennio 2007-2011, con un'ulteriore diminuzione della popolazione residente che si attesta intorno allo 0,6%. www.demo.istat.it/bilanciodemografico2011

34 I dati, aggiornati al momento della pubblicazione del presente lavoro, fanno registrare un Indice di vecchiaia che al 2011 si attesta per la Basilicata su valori pari a 151, contro una media meridionale di 123. www.demo.istat.it/indicatoridemografici2011

35 È il caso in particolare dei comuni di Carbone, Grumento Nova e San Severino Lucano (in Provincia di Potenza) e di Cirigliano (in Provincia di Matera). Per una più dettagliata ricostruzione relativa alla condizione demografica ed economica dei piccoli comuni lucani, si veda DE VIVO, D'ORONZIO (2006-B).

36 Queste riflessioni sono state avanzate da Luigi STANZIONE nel corso della conferenza dal titolo, *Armatura urbana, modelli di governance, servizi alla cittadinanza. Sfide per la competitività e la coesione regionale*, tenuta a Matera presso il Centro Carlo Levi (4 dicembre 2008).

TAV. 31 – VARIAZIONE DELLA POPOLAZIONE REGIONALE (1971-2001)



LEGENDA		Variazioni demografiche	
		Decrementi	Incrementi
	Confine regionale		
	Confine provinciale		
	Confine comunale		
		> -50,1%	+0,1% +25%
		-50% -25,1%	+25,1% +50%
		-25% -0,1%	> +50,1%

VI. 5. 1. LE SCALE SOVRACOMUNALI: VERSO LE COMUNITÀ LOCALI

L'ente regionale, ben consapevole dei tanti limiti che si sovrappongono ad un percorso di sviluppo stabile e duraturo, tenta da tempo di perseguire l'obiettivo della coesione territoriale, basata tra l'altro anche su esperienze di collaborazione istituzionale tra gli enti locali. Uno dei primi e più importanti tentativi in questo senso è stato portato avanti dalla Regione Basilicata nel corso del passato ciclo di programmazione dei Fondi Comunitari (2000-2006), durante il quale si è proceduto all'avvio di esperienze di pianificazione d'area vasta, identificate nei cosiddetti Progetti Integrati Territoriali (PIT)³⁷.

L'esperienza dei PIT – al di là della mancanza di congruità territoriale in alcuni casi evidenziata dalla distrettuazione delle nuove aree di programmazione dello sviluppo (Stanzione, Salaris, Percoco, 2007-B, pp. 242-244) e oltre ai bilanci che tentano di valutare le effettive ricadute sociali ed economiche innescate – ha rappresentato, tanto nei comuni montani, quanto nel resto della regione, un primo tentativo di superare la micro-territorialità degli interventi sul territorio

Un tentativo di cui la Regione Basilicata ha certamente tenuto conto nell'approvazione della legge di riordino degli enti locali. Così come recita la Relazione introduttiva al relativo disegno di legge – discusso e approvato in Consiglio regionale lo scorso 24 giugno 2008 – la volontà del governo regionale lucano è quella di «muovere dall'esperienza dei PIT sia per gli aspetti territoriali, che per quelli dell'integrazione e della conseguente organizzazione, con gli adattamenti suggeriti dall'esperienza del ciclo di programmazione dei fondi comunitari 2000-2006»³⁸. L'esperienza della Progettazione Integrata funge, dunque, da sfondo e da premessa all'istituzione di queste particolari forme di Unioni di Comuni, definite Comunità Locali - ossia «enti locali di livello intermedio ed ambito ottimale per l'esercizio associato su scala sovracomunale di compiti, funzioni e servizi»³⁹ - approvata in via definitiva con l'entrata in vigore della L.R. n. 11/2008 (Tav. 32).

La suddetta legge regionale - pur se elaborata in modo compiuto in seguito all'adozione della Legge n. 244/2007 (Legge Finanziaria 2008), che già spingeva verso un'opera di razionalizzazione degli enti montani - «costituisce un intervento di più ampia portata, e di ben

³⁷ Regione Basilicata, Delibera di Giunta Regionale n. 1364 del 19 giugno 2001, in «B. U. R.», n. 45 del 01/07/2001. Lo spazio lucano è stato, così, suddiviso in otto aree PIT (*Alto Basento, Bradanica, Lagonegrese-Pollino, Marmo-Platano-Melandro, Metapontino, Montagna Materana, Val d'Agri, Vulture-Alto Bradano*) e in ben sette casi il ruolo di capofila è stato affidato alle Comunità Montane che già insistevano sul territorio oggetto di questa nuova definizione confinaria. Occorre sottolineare che la stessa perimetrazione dei PIT della Regione Basilicata è in gran parte disegnata sulla preesistente maglia amministrativa delle Comunità Montane. I PIT nascono in gran parte dall'unione in un unico aggregato sovracomunale di due o più Comunità Montane o di più Comuni intorno all'Ente montano. Da ciò è forse possibile spiegare la scelta di affidare il ruolo di Ente capofila proprio alle stesse Comunità. L'unico caso in cui tale ruolo non è svolto da una Comunità Montana, bensì dal Comune di Irsina, è quello del PIT Bradanica sul cui territorio non esiste l'istituto della Comunità Montana.

³⁸ Relazione introduttiva al ddl di iniziativa della Giunta regionale, «*Norme di riordino territoriale degli Enti locali e delle funzioni intermedie*», p. 2.

³⁹ Si veda L.R. n. 11/2008, art. 1, comma 2. I compiti delle Comunità Locali sono raccolti all'interno del Titolo III della legge istitutiva. Ai sensi dell'art. 15 della suddetta legge, è possibile, tuttavia, affermare che le Comunità Locali esercitano compiti relativi alle seguenti materie: «a) pianificazione territoriale sovracomunale, difesa del suolo e tutela dell'ambiente; b) sviluppo economico e programmazione delle attività produttive; c) programmazione, organizzazione e gestione associata dei servizi. Nei propri territori classificati come montani o parzialmente tali, le Comunità Locali esercitano le funzioni e i compiti di Comunità Montana, ai sensi del Dlgs. n. 267/2000 [...]».

diverso impegno politico e istituzionale»⁴⁰.

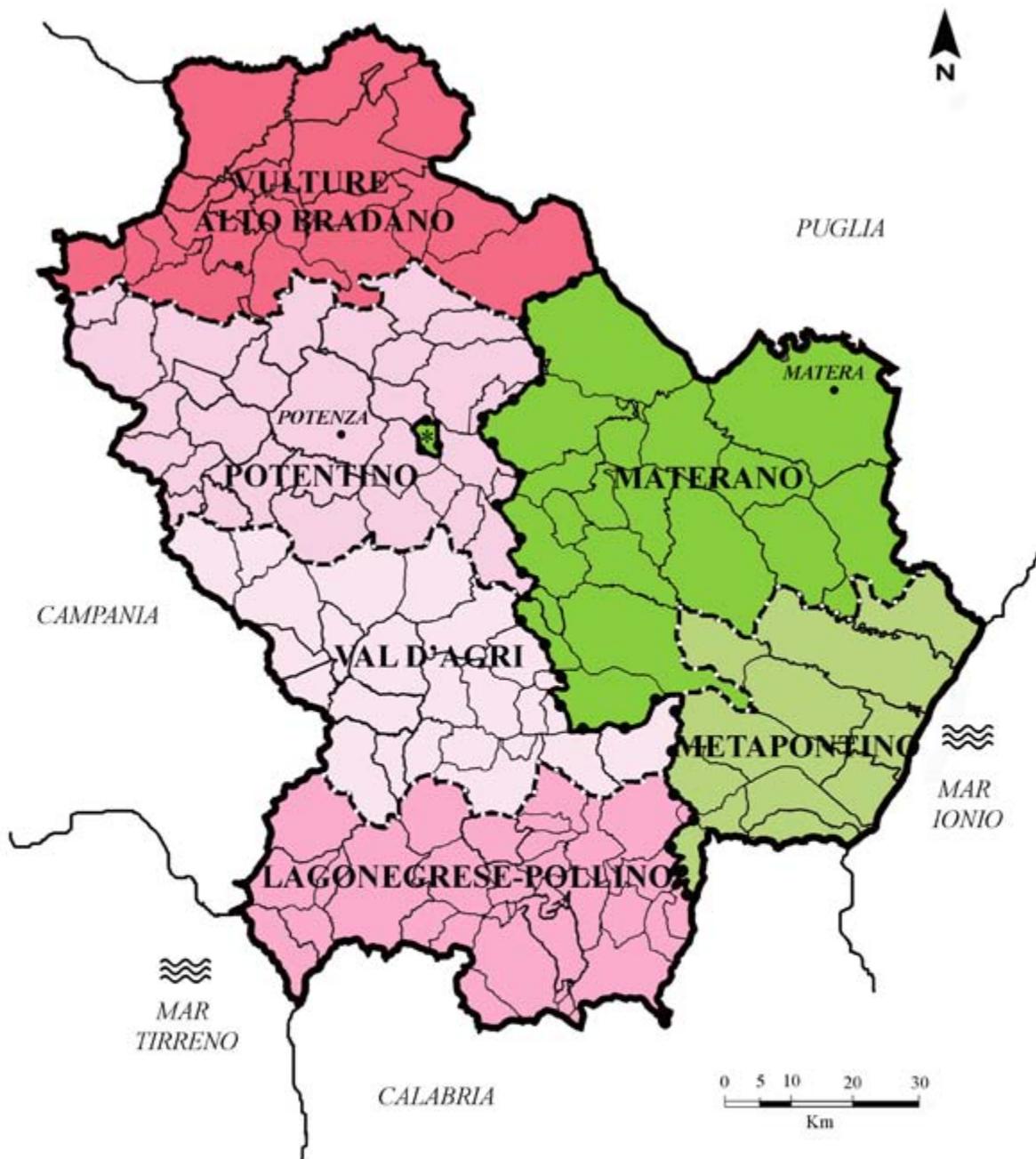
Tale previsione normativa si inserisce a pieno titolo, all'interno di una più vasta opera di riorganizzazione delle Autonomie locali, volta al superamento della frammentazione istituzionale e della sovrapposizione delle competenze che da sempre caratterizza la storia amministrativa del nostro Paese, e sostenuta con forza, sin dal suo insediamento, dall'VIII Legislatura regionale, inaugurata con l'approvazione della L.R. n. 4/2007.

Tale legge istituisce, infatti, la rete regionale dei servizi di cittadinanza⁴¹, basata sulla definizione di Ambiti Socio-Territoriali – ambiti sovracomunali per l'erogazione e la gestione di servizi sanitari e socio-assistenziali, rivolti all'intera comunità e prosegue nel «processo di riordino del sistema sanitario avviato negli anni Novanta, puntando a valorizzare maggiormente il protagonismo delle Autonomie Locali, in sintonia con le responsabilità regionali, a creare condizioni di flessibilità ed economicità aziendali delle strutture, individuando una filiera di sussidiarietà e collaborazione tra istituzioni e aziende sanitarie idonee a delineare e perseguire un disegno di salute e condizioni di maggiore benessere sociale alla cittadinanza» (D'Adamo, 2009-B, p. 280).

⁴⁰ Relazione introduttiva, cit., p. 1.

⁴¹ Ai sensi dell'art. 1 comma 3 della succitata l.r. n. 4/2007, «la rete regionale integrata dei servizi di cittadinanza organizza sul territorio regionale gli interventi aventi contenuto sociale, socio-sanitario, socio-assistenziale, socio-educativo e socio-lavorativo, realizzati dagli enti locali e dalle Aziende Sanitarie Locali, anche in collaborazione con altre istituzioni, o affidati secondo le modalità previste dalla legge ai soggetti sociali, e comprendenti tutte le attività relative alla predisposizione ed all'erogazione di servizi, gratuiti o a pagamento, o di prestazioni dirette a rimuovere o alleviare le situazioni di deprivazione, di difficoltà e di bisogno occorrenti alla persona ed alla famiglia nel corso della vita».

TAV. 32 – IPOTESI DI DISTRETTUAZIONE DELLE COMUNITÀ LOCALI



LEGENDA			
	Confine regionale		Confine Comunità Locali
	Confine provinciale		Capoluoghi provinciali
	Confine comunale		Isola amministrativa di Tricarico (MT)

«In questo scenario, la Regione deve qualificare il proprio ruolo di governo in termini di programmazione, indirizzo e controllo, processo che le consente di cogliere i segnali deboli, l'evoluzione della società, il suo andamento demografico, le modifiche dei quadri patologici, in modo da rispondere adeguatamente alle nuove domande di servizi sanitari e sociali. Le Aziende sanitarie ed ospedaliere devono valorizzare il ruolo di gestione e organizzazione dei servizi sanitari, avvalendosi del coinvolgimento degli Enti locali (Comuni, Province, Comunità Montane), nelle scelte programmatiche connesse ai bisogni assistenziali, attraverso la valorizzazione del ruolo degli organismi per la partecipazione, prevedendo modalità di confronto che garantiscano l'apporto positivo degli Enti stessi» (ibidem, pp. 282-283). Allo stesso tempo il riformato sistema sanitario regionale offre un ruolo nuovo al "terzo settore", al fine di colmare le lacune lasciate dalle istituzioni e rilancia le funzioni del Distretto, quale struttura-chiave per l'erogazione integrata di servizi sociali e sanitari maggiormente rispondente alle esigenze dei diversi territori di competenza⁴².

In virtù di questo obiettivo, e secondo quanto stabilito dall'art. 12 della L.R. n. 4/2007⁴³, la delimitazione delle Comunità Locali dovrà coincidere con quella degli Ambiti Socio-Territoriali⁴⁴. Allo stesso tempo, la distrettuazione degli Ambiti Socio-Territoriali dovrà corrispondere anche a quella dei Distretti Sanitari, dal momento che l'entrata in vigore della L.R. n. 12/2008 (*Riassetto organizzativo e territoriale del Servizio Sanitario Regionale*) ha sancito la riforma delle ASL, portando il loro numero da 5 a 2, con delimitazione provinciale.

Secondo quanto disposto dall'art. 2 della suddetta legge regionale, la neo-istituita ASL di Potenza (ASP) subentra e accorpa le ASL n. 1 di Venosa, n. 2 di Potenza e n. 3 di Lagonegro, mentre la nuova ASL di Matera (ASM), succede alle ASL n. 4 di Matera e n. 5 di Montalbano Ionico (Tav. 33). Le nuove strutture, entrate in funzione dal 1° gennaio 2009, si articoleranno a livello periferico in distretti socio-sanitari (Distretti della Salute), coincidenti con le istituende Comunità Locali⁴⁵, e in Unità per i Servizi Integrati di Base (USIB), in modo da garantire in maniera diffusa sul territorio regionale l'offerta integrata di servizi sanitari e

42 Si veda Relazione introduttiva alla L.R. n. 4/2007.

43 Tale articolo, al comma 1, recita quanto segue: «L'Ambito Socio-Territoriale rappresenta un'area omogenea del territorio regionale, coincidente con il Distretto Socio-Sanitario e, a seguito del riordino delle Comunità Montane, con l'ente istituzionale intermedio sovracomunale».

44 Il DDL "*Riassetto organizzativo e territoriale del Servizio Sanitario Regionale*", presentato e approvato in Consiglio regionale nella seduta del 24 giugno 2008, ha modificato la struttura organizzativa del Sistema Sanitario Regionale, riducendo il numero delle Aziende Sanitarie Locali da 5 a 2 (rispettivamente le Aziende Sanitarie Locali di Potenza e di Matera). L'ipotesi di perimetrazione degli Ambiti Socio-Territoriali, ancora non approvata in via definitiva, dovrebbe, tuttavia, ricalcare quella delle vecchie Aziende Sanitarie Locali (e dunque dei Distretti Sanitari sulla cui maglia erano disegnate le ASL), portandone il numero da 5 a 6. Infatti, rispetto alla precedente delimitazione delle ASL, la presente legge apporta delle leggere modifiche, tra cui quella di maggiore rilevanza riguarda la suddivisione della ASL2 (Potenza-Marsicovetere) in due distinti Ambiti. Si darebbe così luogo ai succitati 6 nuovi Ambiti Socio-territoriali: **Lagonegrese-Pollino**, coincidente interamente con il territorio della ASL3, cui si sottrae il comune di Roccanova; **Potenza**, interamente coincidente con il precedente Distretto Sanitario di Base di Potenza, meno i comuni di Filiano e Laurenzana e con l'aggiunta del comune di Sant'Angelo le Fratte; **Vulture-Alto Bràdano**, in cui rientrano tutti i comuni della ASL1 cui si aggiunge il comune di Filiano; Val d'Agri, interamente coincidente con il territorio del Distretto Sanitario di base di Marsicovetere, meno il comune di Sant'Angelo le Fratte e con l'aggiunta dei comuni di Roccanova e Laurenzana; **Matera**, coincidente con il territorio della ASL4, meno il comune di Bernalda e con l'aggiunta dei comuni di Aliano, Gorgoglione, Cirigliano, Stigliano e San Mauro Forte, prima appartenenti alla ASL5; **Metapontino**, comprendente tutti i comuni della ASL5 (tranne quelli precedentemente elencati), cui si aggiunge il territorio di Bernalda.

45 Nel periodo di vacanza precedente l'entrata in funzione delle Comunità Locali, prevista per il luglio 2009, il territorio di competenza dei Distretti della Salute coinciderà con quello delle soppresse ASL.

socio-assistenziali.

La costruzione di un livello istituzionale e politico-amministrativo intermedio rappresenta, in Basilicata, un primo importante tentativo da parte dell'Ente regionale di «conseguire la razionalizzazione dei costi di gestione e [di] superare la frammentazione degli interventi» (Salaris, 2008-B, p. 23), tentando al tempo stesso di perseguire l'arduo obiettivo di dar origine ad un'unica distrettuazione sovracomunale, che assommi in sé tutte le funzioni, senza creare inutili sovrapposizioni e conflitti di competenze tra le diverse maglie politico-amministrative. Inoltre la coincidenza tra la distrettuazione delle Comunità Locali e dei nuovi Distretti Sanitari, e tra questi e gli Ambiti Socio-Territoriali, dimostra anche una certa sensibilità da parte dell'istituto regionale nei confronti del bisogno di concepire una differente forma di erogazione dei servizi socio-assistenziali e sanitari, necessariamente integrata al fine di risultare più efficace e di rispondere meglio alla esigenze di una popolazione che, soprattutto nelle aree marginali, tende ad essere sempre più territorialmente dispersa e caratterizzata da crescenti fenomeni di senilizzazione.

TAV. 33 – LA RIFORMA DELLE ASL DEL 2008



LEGENDA

-  Confine regionale
-  Confine provinciale
-  Confine comunale

-  Sede di ASL
-  Isola amministrativa di Tricarico (MT)

La maggiore difficoltà insita nell'attuazione di questo progetto è certamente quella connessa all'individuazione dei quadri territoriali di azione della nuova scala intermedia, necessariamente bisognosi di dotarsi di ciò che Pasquale Coppola chiama «un embrione di plausibile individualità» (2006-B, p. 46).

Tale nuova distrettuazione politico-amministrativa non deve solo tentare di «mettere in sintonia la dimensione degli spazi con le forze e con le tradizioni, con le sensibilità locali che sedimentano una certa autonoma “personalità” [e], al tempo stesso, con le forze e i flussi strutturanti che si muovono lungo scale molto più ampie» (ivi). Essa deve anche risultare spazialmente ben dimensionata, al fine di tentare di sanare gli squilibri e creare coesione, rispondendo adeguatamente alle tante (forse troppe) competenze che le Comunità Locali si vedono attribuite (programmazione sociale ed economica, pianificazione e tutela del territorio, scala d'intervento delle politiche comunitarie).

Ciò nonostante, l'istituzione delle Comunità Locali⁴⁶ costituisce, per la Basilicata, il primo passo di un percorso teso a realizzare «un riferimento stabile o quantomeno duraturo volto a garantire l'espletamento efficiente di funzioni programmatiche di medio periodo e la gestione di quei servizi che delineano l'ossatura fondamentale a garanzia dei diritti di cittadinanza e di governo del territorio» (Salaris, 2007, p. 129).

⁴⁶ Appare opportuno evidenziare che, con L.R. n. 33 del 2010, la Regione Basilicata ha abrogato la L.R. n. 11/2008, di fatto mai attuata, sostituendo lo “strumento” delle Comunità Locali con quello delle Aree Programma. Tale nuova distrettuazione territoriale coinciderà con i sette ambiti geografici, delimitati con DGR n.744 del 2009 in materia di Piani di Offerta Integrata di Servizi (P.O.I.S.) e con i due Comuni capoluogo di Matera e Potenza. Su tale nuova configurazione verranno a definirsi anche le delimitazioni degli Ambiti Socio Territoriali, già istituiti con L.R. n. 4/2007. In attuazione della citata L.R. n. 33/2010, con successiva L.R. n. 16/2012, art. 36, comma 5, l'Ente regionale ha destinato risorse umane, finanziarie e strumentali alle istituende Aree Programma, al fine della trasformazione delle stesse in Unioni di Comuni per la gestione in forma associata di alcuni servizi alla comunità e alla persona (quali ad esempio protezione civile, polizia locale e assistenza sociale).