

PROPOSTA N. 8 Strategie di sviluppo rivolte ai luoghi

Si propone di disegnare e attuare nelle aree fragili del paese e nelle periferie strategie di sviluppo “rivolte ai luoghi” che traggano indirizzi e lezioni di metodo dalla Strategia nazionale per le aree interne; strategie che, attraverso una forte partecipazione degli abitanti, combinino il miglioramento dei servizi fondamentali con la creazione delle opportunità per un utilizzo giusto e sostenibile delle nuove tecnologie.

La spesa per investimenti e per risorse umane che producono servizi pubblici nelle aree più colpite dalle crescenti disuguaglianze rappresenta un canale primario attraverso il quale i dividendi del cambiamento tecnologico possono concorrere alla giustizia sociale. Servono, è evidente, adeguate risorse, ma la chiave per ottenere risultati è la qualità di questa spesa, il fatto che essa risponda ad una visione di lungo periodo maturata nel confronto con gli abitanti e che sia frutto di una strategia integrata che offra opportunità di sviluppo economico ma che in primo luogo accresca l'accesso e la qualità dei servizi fondamentali per i ceti deboli.

La proposta è semplice quanto radicale: disegnare e attuare in tutte le aree fragili del paese strategie di sviluppo “rivolta ai luoghi” che traggano indirizzi e lezioni di metodo dalla Strategia nazionale per le aree interne, combinando il miglioramento dei servizi fondamentali con la creazione delle opportunità per un utilizzo giusto e sostenibile delle nuove tecnologie.

La proposta muove dalla considerazione dei profondi divari economici e sociali che si sono aperti in questi anni in Italia, in modo granulare: fra aree rurali e aree urbane, ma anche all'interno delle aree rurali e delle aree urbane; fra città medie che tengono e altre in grave difficoltà; fra centri e periferie delle città. È una mappa del paese che non segue vecchi confini (fra Sud e Nord, o fra Nord-Est e Nord-Ovest, o fra montagna e pianura), ma neppure i confini funzionali utilmente sviluppati e utilizzati dalle diverse discipline. Lo mostrano in modo evidente i molteplici e variegati studi e le molte mappe raccolti nel recente volume *Riabitare l'Italia*¹. Accanto alle “aree interne” identificate in termini della distanza dai cittadini da un'offerta completa di servizi fondamentali (salute, istruzione, mobilità), emergono altre aree in difficoltà segnate da caduta demografica e da un patrimonio abitativo sottoutilizzato o degradato². Sono manifestazioni diverse di quella categoria che altri identificano con il termine di “aree fragili”.³ Mentre all'estremo opposto dello spettro, si trovano aree congestionate – i “pieni”, come sono definiti – nelle periferie delle aree urbane del paese.

Con questa più articolata chiave di lettura emergono differenze significative all'interno delle stesse categorie. Aree

interne abbandonate, ma anche altre con decisi segnali di rientro di giovani o di capacità attrattiva. Campagne produttive in spopolamento, ma anche alcune in ripresa grazie alla multifunzionalità agricola e alla valorizzazione del paesaggio. Coste consumate da cattiva urbanizzazione in crisi, ma anche alcune capaci di un'offerta turistica dignitosa. Sappiamo bene che la causa delle accresciute disuguaglianze territoriali sta in errori delle politiche economiche: la sistematica disattenzione delle riforme istituzionali ai luoghi; la sostanziale rinuncia a una strategia pubblica di governo del territorio; la compensazione dei danni di questi indirizzi attraverso sussidi che hanno fiaccato la reazione dei cittadini e hanno spinto le élite locali verso posizioni e comportamenti da rentier. E sappiamo, dunque, che la risposta sta nel sovvertire questi indirizzi. Una strategia di sviluppo che voglia orientare i dividendi del cambiamento tecnologico alla riduzione delle disuguaglianze territoriali deve sapersi adeguare ai bisogni e alle aspirazioni delle persone nei luoghi. Deve essere una politica *place-based* o “rivolta ai luoghi”.

Esiste un prototipo, che attraverso cinque anni di lavoro ha dato vita ad una strategia, nota come Strategia per le aree interne. Si tratta di valutarne punti di forza e di debolezza e adattarlo ad altre aree fragili del paese: in primo luogo, alle periferie e alle “terre di mezzo”⁴. Per quanto riguarda le periferie e in genere le aree urbane, è stata avanzata recentemente avanzata la proposta di superare la logica dei bandi per progetti e di costruire un'Agenda urbana. “È necessario – scrive il Rapporto 2018 di Urban@it⁵ - che il centro nazionale si assuma la responsabilità di scegliere piuttosto che demandare solo alla risposta casuale del bando. ... Da questo punto di vista la Strategia nazionale per le aree interne rappresenta un modello interessante ... per i [seguenti] elementi di trasferibilità: valorizzazione dell'intelligenza sociale, riconoscimento delle sperimentazioni promettenti, regolazioni abilitanti, disegno delle soluzioni sulla base di un *problem setting* approfondito, analisi di campo e confronto pubblico, sviluppo di partenariati con gli attori rilevanti superando l'idea del coinvolgimento solo di quelli ritenuti più rappresentativi.”

1 Cfr. A. De Rossi (a cura di), *Riabitare l'Italia*, Donzelli, 2018.

2 Idem. Nel volume si veda in particolare A. Lanzani, F. Zanfi, *Il costruito fra abbandoni e riuso*.

3 Cfr. [link](#).

4 Con la categoria “terre di mezzo”, usata in *Riabitare l'Italia*, vengono ricomprese aree rurali non interne, aree di costa e “interstizi delle urbanizzazioni”.

5 Cfr. Urban@it, *III Rapporto. Mind the gap. Il distacco tra politiche e città*, il Mulino, Bologna, 2018.

Una strategia per le periferie e una strategia per le terre di mezzo dovrebbero integrare e far interagire tutte le leve pubbliche di politica settoriale (dai servizi fondamentali come la salute e l'istruzione alla politica industriale e agricola, dalla ricerca alla cultura e all'ambiente) e avvalersi delle risorse comunitarie (coesione, Horizon e politica agricola) come volano flessibile per attivare i processi, ma dovrebbero poi indirizzare l'impiego delle risorse ordinarie, nazionali, regionali e locali. Dovrebbero essere guidate, come per la Strategia aree interne, da una struttura centrale integrata collocata presso la Presidenza del Consiglio, capace di mescolare risorse umane delle diverse amministrazioni e apporti esterni. Dovrebbero ricercare nei Sindaci (o nei responsabili eletti dei municipi) i principali referenti.

Dovrebbero avere come quadro di riferimento un insieme di obiettivi di giustizia sociale, come quelli proposti in questo Rapporto, e adattare nei singoli territori gli indirizzi di politica ambientale descritti nella nostra Proposta n.10, che sempre tengono conto dell'impatto sociale: particolare attenzione dovrebbero avere gli interventi di riqualificazione energetica del patrimonio immobiliare pubblico. Dovrebbero assicurare una stabilità di lungo periodo, trovando un punto di riferimento politico nel Piano nazionale di riforme allegato al DEF e in un impegno a livello europeo, come l'Accordo di partenariato settennale della politica di coesione.

Dal punto di vista metodologico, le linee di azione di una simile politica dovrebbero essere le seguenti:

1. Costruire i "luoghi" dell'intervento – o aree-progetto – attraverso la strategia stessa (non a tavolino, prima di avviarla) come alleanze di comunità coese (per complementarità o omogeneità) attorno a una comune visione, capaci di cooperare e scegliersi un leader. Nel caso delle città, si tratterà spesso di partire da "luoghi" di limitate dimensioni (30-40-50mila abitanti) per poi costruire la strategia urbana come un'alleanza di alleanze.
2. Costruire e attuare un processo permanente di confronto acceso, informato, ragionevole e aperto a tutte le conoscenze (interne ed esterne), alle parti sociali, alle organizzazioni di cittadinanza, mirato a definire: la visione di lungo termine, miglioramenti desiderabili nella qualità di vita, i progetti per realizzarli.
3. Alimentare la costruzione dei luoghi e poi il confronto territoriale con un flusso di informazioni di qualità, geo-referenziate, tempestive e accessibili in formato aperto su tutte le dimensioni della qualità di vita e delle tendenze economiche e sociali. Saranno le comunità a scegliere gli indicatori che meglio descrivono le proprie aspirazioni, ma dovranno imparare a farlo.
4. Destabilizzare l'equilibrio di poteri esistente, bloccando i possibili tentativi delle élite locali di escludere persone deboli dal confronto o di ripiegare sulla logica dei "progetti cantierabili".

5. Apprendere dall'esperienza di campo come rendere attente ai luoghi le politiche settoriali ordinarie, assicurando sostenibilità di lungo termine a ogni intervento sui servizi fondamentali che raggiunga gli obiettivi.
6. Mettere al lavoro un team misto composto da funzionari e dirigenti dei Ministeri e delle Regioni ed esperti, mescolandoli sul campo con gli amministratori locali e i cittadini attivi.

L'attuazione delle linee di azione 2 e 3 possono trovare un importante base di riferimento nelle piattaforme digitali collettive descritte nella Proposta n.7.

Quanto costa una simile strategia? Sostanzialmente nulla. Essa consente infatti di allocare in modo radicalmente diverso risorse finanziarie che già spendiamo, si tratti di fondi europei o di risorse di bilancio. Questa diversa allocazione include un investimento sulle risorse umane, in primo luogo dell'amministrazione pubblica, la sola fonte di spesa aggiuntiva. Si tratta di: rafforzare le tecnostutture dei Comuni, specie di quelli minori oggi gravemente sguarniti⁶ con assunzioni a tempo indeterminato; investire in un centro di coordinamento nazionale; e dotarsi di una squadra di giovani esperti esterni, a cui dare certezze di medio periodo. E significa prevedere i costi di una continua presenza sul campo di questi funzionari ed esperti, che è quanto richiede il metodo descritto. Come per molti interventi proposti dal ForumDD non sono richiesti costi aggiuntivi (se non in misura molto limitata) ma un radicale cambiamento di cultura nella Pubblica Amministrazione. Abbiamo raccolto i tratti principali di questo necessario cambiamento nell'Agenda presentata nella Proposta n. 11.

⁶ Si leggano in proposito le interviste ai Sindaci impegnati nella Strategia aree interne contenuti in S. Lucatelli, F. Monaco, *La voce dei Sindaci delle aree interne*, Rubbettino, 2018.