



FORUM  
DISUGUAGLIANZE  
DIVERSITÀ



# Liberiamo il potenziale di tutti i territori

Con una politica di sviluppo  
moderna e democratica

ForumDD, DASTU-Politecnico Milano  
Comuni di Bologna, Milano, Napoli e Palermo  
e Area-Progetto Basso Sangro-Trigno

Roma, 24 luglio 2020

# **Liberiamo il potenziale di tutti i territori**

Con una politica di sviluppo moderna e democratica

LA PROPOSTA

A cura di Sabina De Luca (Forum Disuguaglianze e Diversità)  
e Arturo Lanzani ( DASTU - Polimi)



*Questo Documento avanza una proposta operativa in nove principi e due requisiti per liberare le capacità creative e imprenditoriali e migliorare la qualità di vita e la giustizia sociale e ambientale in tutti i territori, a cominciare dalle aree marginalizzate dove risorse umane, culturali e naturali sono mortificate. E' una proposta che dovrebbe guidare l'impiego di una larga parte della massa di fondi pubblici (europei, ordinari e straordinari, e nazionali) che il Paese si appresta a investire per il proprio rilancio. E' una proposta che innova metodi ormai superati, che darebbe credibilità e fiducia al Paese e che consentirebbe di muovere nella direzione di uno sviluppo più giusto.*

*Questo documento trae origine, migliorandola e sviluppandola, dall'originaria proposta avanzata dal ForumDD e presentata con molte altre con essa congruenti, nel volume de Il Mulino "Un futuro più giusto". E' il frutto di un lavoro collettivo avviato con il Dipartimento di Architettura e Studi Urbani (DAStU) del Politecnico di Milano e di docenti di altri Atenei italiani e che ha avuto un momento significativo nel Seminario "Ricomporre i divari. Politiche e progetti territoriali contro le disuguaglianze" (18/19 febbraio 2020). Il Documento ha visto poi i contributi e l'adesione dei Comuni di Bologna, Milano, Napoli e Palermo e dell'area-progetto Basso Sangro-Trigno della Strategia Aree Interne, istituzioni locali alleate del ForumDD nel progetto generale per lo sviluppo e la giustizia sociale e ambientale.*

*Le proposte e i temi del Documento sono approfonditi nelle Note contenute nei tre Allegati<sup>1</sup>.*

---

<sup>1</sup> La redazione o la preparazione dei materiali di riferimento delle note: *Progetti e programmi per un cambio di rotta nei territori; Rilanciare l'edilizia residenziale pubblica e utilizzare bene lo stock abitativo privato; Ripartire dalla scuola; Qualità dei percorsi e degli spazi collettivi*; è stata curata da un gruppo di docenti (Francesca Cognetti, Carlo Cellamare, Lucina Caravaggi, Alessandro Coppola, Antonio Longo, Arturo Lanzani, Elena Marchigiani, Cristiana Mattioli, Gabriele Pasqui, Paolo Pileri, Cristina Renzoni, Paola Savoldi, Federico Zanfi) che hanno partecipato al Seminario di febbraio 2020, in collaborazione con il ForumDD. Questi contributi fanno parte di un insieme più ampio di proposte in corso di preparazione volte a ricomporre i divari socio-territoriali e a promuovere la transizione ecologica (per ulteriori informazioni <https://www.eccellenza.dastu.polimi.it/2020/04/06/ricomporre-i-divari-progetti-e-politiche-territoriali-contro-le-disuguaglianze/>)



## 1. Una nuova domanda per una nuova offerta: una finestra di sviluppo giusto da non perdere

Cura e assistenza alla persona e a sua misura; apprendimento lungo l'intero arco di vita; godimento del bello, del pensare, del sentire e del paesaggio; apprezzamento dei luoghi a bassa densità abitativa; qualità abitativa; nuova consapevolezza della prospettiva di genere; un "lavoro a distanza" che ne innalzi la qualità, non frammentazione e subalternità; disconnessione fra tempi di vita e di lavoro; mobilità flessibile, gradevole e sostenibile; alimentazione di qualità, sicura e a chilometro zero; turismo di prossimità e "rarefatto"; energia elettrica auto-prodotta; riutilizzo e riciclo di materiali; **: sono alcuni dei valori, e quindi delle attività, dei servizi e dei beni fondamentali, verso cui la crisi Covid-19 ha allertato e sospinto le nostre preferenze.** Accanto ai dolori e alle sofferenze imposte dalla crisi sanitaria e sociale, ogni persona ha avvertito con forza in questi mesi alcune di queste priorità, mettendo in discussione gerarchie di valori consolidate, creando consapevolezza dove non c'erano.

**Ecco la finestra aperta dalla crisi, da non perdere:** valorizzare e consolidare questa modifica di preferenze; riconoscere che essa era già latente prima del Covid-19; rimuovere gli ostacoli che esistono affinché questa nuova potenziale domanda sia soddisfatta da una nuova offerta, in campo pubblico, privato e sociale. **Dal lato della domanda, la soddisfazione di queste nuove preferenze può innalzare la qualità di vita in tutte le sue dimensioni e può accrescere la giustizia sociale e ambientale nel senso costituzionale di consentire il "pieno sviluppo della persona umana" senza esclusioni. Dal lato dell'offerta, essa può scatenare nuova imprenditorialità, pubblica, privata e sociale, e creare una gran mole di buoni lavori.**

E' un effetto di grande importanza perché può toccare milioni di persone, imprenditori e lavoratori, che oggi sono violentemente colpiti dalle conseguenze economiche della crisi e che sono impegnati a riprogrammare il proprio disegno di vita. **Nel rispondere a quella nuova domanda, possono realizzare una "ricostruzione" personale e collettiva.**

**Compito primario della politica pubblica è di facilitare l'espressione e la soddisfazione di questa nuova domanda.**

## 2. Una saggia e moderna politica pubblica come attivatore di cambiamento nelle aree marginalizzate

Non sta alla politica e alle politiche decidere le nostre preferenze. **Ma alla politica e alle politiche sta interpretare, liberare e permettere la realizzazione delle nuove preferenze nel campo grande dove si mescolano capitalismo e democrazia, ossia dove quelle preferenze si esprimono. E' questo obiettivo che le autorità tutte e noi tutti dovremo tenere presente nell'utilizzare la grande mole di risorse pubbliche, nazionali e europee, che la crisi consente di impiegare.**

Per farlo l'Italia ha **due carte**, due saperi da spendersi. Da un lato, i **saperi dei grandi centri competenza pubblici** – Università, Scuola e Imprese Pubbliche – e **privati** del paese, valorizzandoli ben oltre quanto finora si è fatto, nei modi che il ForumDD ha indicato e assicurando che la trasformazione digitale accresca, non riduca, la giustizia sociale<sup>2</sup>. Dall'altro lato, i **saperi incorporati nei territori**, o meglio nelle persone che vivono e interpretano i territori. Il metodo e la politica

<sup>2</sup> Cfr. ForumDD, ["Un futuro più giusto è possibile. Promemoria per il dopo-Covid-19 in Italia"](#).

proposti in questo Documento si concentrano su come liberare i saperi dei territori, aprendoli ai saperi dei grandi centri di competenza: **il tema è dunque il carattere territoriale di una saggia e moderna politica di sviluppo.**

Una politica pubblica di alta qualità è particolarmente necessaria nelle **aree marginalizzate** o in “trappola del sottosviluppo” (periferie urbane, aree interne, campagne deindustrializzate, etc.), dove già forti erano gli ostacoli al pieno sviluppo delle persone e il potenziale inutilizzato di risorse umane, naturali e culturali e dove sono meno densi sia la democrazia, sia il mercato.

Infatti, nei territori che la crisi ha colto in una fase di promettente sviluppo è più probabile che i nuovi bisogni siano “**paganti**”: perché una parte significativa della popolazione anche dopo la crisi disporrà di sufficienti risorse finanziarie per esprimere la propria nuova domanda; perché le imprese hanno più probabilità di disporre dei mezzi finanziari e della base tecnologica per rimodellarsi al nuovo contesto; perché le amministrazioni pubbliche sono più preparate ad adeguare i propri servizi e rimuovere ostacoli. Viceversa, nelle aree marginalizzate è necessario che i nuovi bisogni siano resi paganti e che siano rimossi gli ostacoli agli “*animal spirits*” d’impresa, privata o sociale che sia. **L’avvio di un circolo virtuoso di domanda e offerta ha allora bisogno di una sollecitazione esterna**, fatta di un mix di più cose: un forte balzo nella quantità e qualità dei “consumi collettivi”, ossia dei servizi pubblici e delle tecnostutture pubbliche; un efficace meccanismo di protezione sociale che liberi le persone dalla povertà, permettendo loro di occuparsi della “ricostruzione”; l’attivazione di un confronto pubblico acceso e informato che, dando voce e potere a cittadini e al lavoro, permetta la costruzione di visioni e strategie di area vasta; la rimozione degli ostacoli sia alla creatività imprenditoriale, sia al mutualismo. E’ così che può partire un **circolo virtuoso** in cui le persone trovino nel territorio l’insieme integrato di condizioni essenziali - scuola, mobilità, salute, comunicazione, formazione, welfare, accesso alla terra – e i mezzi necessari per condurre la propria vita attraverso nuovi lavori e nuove imprese.

Serve, dunque, una **buona politica di sviluppo, una politica di sviluppo “rivolta a luoghi”** (*place-based*). **Niente Grandi Piani concepiti in stanze lontane. Niente sussidi compensativi che creano dipendenza e parassitismo. Ma piuttosto una combinazione di due cose: 1) forti indirizzi nazionali (concordati con le Regioni) settore per settore, che, sulla base dell’insegnamento maturato nei territori, stabiliscano i principi generali, coerenti con una strategia-paese di lungo periodo; 2) strategie integrate che, territorio per territorio, adattino quegli indirizzi ai diversi contesti, strategie governate da Comuni o da loro alleanze e partecipate con cittadini, lavoro e imprese, private e sociali.** E’ il metodo che si fa avanti in tutto il mondo, che tutta l’Europa sta sperimentando e che in Italia, nonostante la prolungata disattenzione della politica nazionale, è stato utilizzato con risultati anche di rilievo in esperienze di città metropolitane e medie e nell’esperienza della Strategia Aree Interne. E’ la strada da intraprendere nell’uso dei massicci fondi pubblici europei che l’Italia si appresta a ricevere e nel riorientare l’uso dei propri fondi ordinari.

Duplici è dunque l’obiettivo dell’azione pubblica: **migliorare la qualità dei servizi pubblici e delle infrastrutture fondamentali** (istruzione, mobilità, salute, welfare locale, comunicazioni, energia, spazi verdi, luoghi della socialità), concepiti come fattori di buona vita e di sviluppo economico e umano, e farlo in maniera congiunta perché la natura e la qualità di ogni servizio dipende anche dagli altri; **rimuovere gli ostacoli all’espressione delle capacità imprenditoriali, private, sociali e pubbliche**, oggi paralizzate da una “burocrazia difensiva”, dall’assenza di intenzionalità di risultato e di discrezionalità delle amministrazioni pubbliche, dalla prevalenza di circuiti chiusi e stantii nell’uso delle risorse pubbliche. Questi due obiettivi vanno perseguiti simultaneamente, tenendo conto e valorizzando la multifunzionalità di ogni servizio e infrastruttura e le loro interdipendenze, il loro legame con le capacità imprenditoriali e la necessità di adattarli agli assai diversi contesti.

Sono passi capaci di migliorare la qualità di vita nei territori marginalizzati e più in generale in tutti i territori italiani, e di creare buon lavoro, dipendente e autonomo, con molte opportunità per i giovani e le donne, la fascia generazionale e la metà del mondo sistematicamente penalizzate nel “prima” da cui veniamo. Sono passi capaci di offrire opportunità a persone che in questa fase stanno perdendo il lavoro, a imprenditori e imprenditrici che hanno visto saltare un piano di vita, a donne relegate ora al solo lavoro domestico o che hanno intrapreso percorsi di liberazione dalla violenza o di indipendenza economica, a lavoratrici e lavoratori regolari e irregolari, a imprenditori sociali che vogliono esprimere la propria creatività, a migranti oggi sfruttati e capaci di dare un contributo rigenerativo in molte attività. Sono passi che danno spazio a bisogni di socialità, di cura, di “godimento” del territorio, di alimentazione e di relazionalità umana, mettendo in campo ruolo e tempi delle donne.

### 3. Le opportunità, anche nelle aree marginalizzate

Quali attività saranno protagoniste dipenderà dai contesti, rurali o urbani, deindustrializzati o mai industrializzati, densi o rarefatti. Facciamo solo alcuni esempi (alcuni dei quali sono approfonditi nelle Schede Tematiche allegate):

- La produzione di servizi della **salute**, dove si può realizzare quel riequilibrio ora finalmente chiaro a tutti a favore della medicina di base e delle strutture sanitarie e del welfare di prossimità, portando le competenze in periferia, fino al paziente.
- Le molteplici attività di **welfare comunitario**, in cui la cura delle persone, costruita a misura delle loro esigenze, si leghi a sistemi di economia civile produttiva che amplificano le capacità delle persone e le loro risorse economiche.
- La **scuola**, collocandola al centro di una comunità educante che ridia ruolo ai più giovani, rimetta in funzione la mobilità sociale, utilizzi le potenzialità di ogni contesto territoriale, la didattica a distanza come strumento di arricchimento, diffonda saperi a tutta la popolazione.
- La **cultura**, sia nella domanda di conoscenza che viene da tutta la popolazione, sia nell'alleanza con il sistema educativo, sia nella manifestazione delle capacità creative stimulate dalle emozioni e dalle sofferenze della crisi, sia nell'accelerazione del ricorso a dispositivi digitali per superare la barriera della distanza fisica, sia in un nuovo uso degli spazi dove sia possibile combinare assieme pratiche di innovazione culturale e artistica, sociale e civica, attraverso l'alleanza con le organizzazioni di cittadinanza attiva.
- Molteplici attività della **filiera agro-silvo-pastorale e alimentare**, con la produzione di biomateriali, il recupero di colture tradizionali, lo sviluppo di produzioni tipiche locali e a filiera corta (resilienti a shock esterni), l'utilizzo appropriato delle foreste e l'agro-voltaico (combinazione di produzione energetica e agricola): queste attività, cessando di essere focolaio di semplificazione ecologica e genetica e produttrici di gas inquinanti e climalteranti, possono concorrere alla mitigazione del cambiamento climatico, all'aumento della biodiversità, alla resilienza dei nostri ecosistemi e alla sicurezza idrogeologica.
- L'**energia**, con lo sviluppo di sistemi di produzione energetica decentrata e un diffuso intervento di efficientamento delle abitazioni al fine di ridurre il fabbisogno energetico e i relativi costi, soprattutto per le categorie di abitanti più vulnerabili.



E ancora:

- Le **abitazioni**, con una selettiva riqualificazione del patrimonio esistente, superando il paradosso che vede un altissimo sovraffollamento – triplo della media UE-15 – e una grave emergenza abitativa dei senza-casa combinarsi con il non-utilizzo di una parte significativa del patrimonio e con la condizione di molti anziani/vecchi “ricchi di patrimonio immobiliare e poveri di reddito”.
- Il **turismo** e la **ristorazione**, dove particolarmente forti sono gli effetti della crisi, sia nel senso di una drammatica contrazione della domanda internazionale, con prospettive future assai incerte, sia nel senso di un cambio delle preferenze e di una possibile domanda, alla ricerca di luoghi a bassa densità di popolazione e che consentano “distanza fisica”, con opportunità nuove anche in molti contesti urbani, specie nell’uso di aree non edificate o comunque non abitate.
- La disponibilità di nuovi **spazi di lavoro** raggiungibili a piedi o in bicicletta, nelle grandi città come nei piccoli comuni, dove ospitare tutti coloro che sono costretti a lavorare da remoto ma non possono o vogliono farlo nelle loro abitazioni. E, assieme a questi, gli **spazi collettivi di socializzazione**, che sfidano alla realizzazione di nuove, non temporanee soluzioni.
- E in connessione a tutto ciò che precede, la domanda o le opportunità di una **mobilità di maggiore qualità**, riducendo la frequenza dei trasferimenti, ridisegnando in maniera integrata i sistemi del ferro e della gomma, collettivi e privati, anche nelle nuove forme possibili e sfruttando la programmazione flessibile che i sistemi di programmazione digitale consentono, se controllabili dai cittadini.

Tutto questo, piegando la trasformazione digitale a questi obiettivi, non lasciando che altri costruiscano soluzioni per noi, poi presentate come “inevitabili”. I titoli sono quelli di ogni serio programma di rilancio e di investimenti pubblici, quello che l’Italia si appresta a predisporre per utilizzare i propri fondi nazionali, quelli del bilancio comunitario ordinario e, se andrà in porto, del bilancio straordinario proposto dalla Commissione europea. **La novità è nel metodo, cioè dove l’Italia ha spesso fallito in questi anni.**

**Si tratta di un metodo in cui gli obiettivi indicati per ogni priorità diventano “linee guida nazionali”, frutto di un confronto acceso e informato fra i diversi livelli di governo nelle sedi istituzionali appropriate, e prima ancora con la società civile e con le organizzazioni del lavoro e dell’impresa. E in cui l’attuazione viene realizzata territorio per territorio attraverso la costruzione partecipata di Strategie di Area – alleanze di Comuni o aggregati sub-comunali - che declinano quelle linee guida.** In questo modo, non solo si attinge ai saperi locali, dando loro adeguato potere negoziale nella relazione con i saperi dei grandi centri di competenza, ma si supera la trappola dei silos settoriali, costruendo strategie integrate in cui il l’intervento pubblico viene concepito come leva abilitante le capacità delle persone, in tutte le dimensioni di vita, così come del fare impresa.

Vediamo di seguito questo metodo più in dettaglio. Prima gli Errori da evitare. Poi i nove Principi da prevedere nel Piano di Rilancio e in genere negli atti di programmazione. Infine i due Requisiti – politico e amministrativo – affinché tutto ciò avvenga davvero.

## 4. Gli Errori da evitare

Le premesse del cambio di rotta che proponiamo sono analizzate nel Documento “Progetti e programmi per un cambio di rotta nei territori” presentato in Allegato 1. Il primo passo consiste

nell'accantonare la logica che egemonizza da anni le politiche infrastrutturali e di servizio, e che possiamo così riassumere:

- **strabismo** nel valutare le agglomerazioni urbane e peri-urbane, guardando solo ai loro indubbi ritorni in termini di creatività e innovazione, ma **ignorando le esternalità negative** della concentrazione, in termini di mobilità e tempi di vita, insicurezza, impatto climatico, inquinamento, con effetti di marginalizzazione sia di aree urbane (marginali) che di aree rurali;
- perversa combinazione di **generici “piani nazionali di spesa” di natura settoriale** a livello nazionale o regionale, e la loro traduzione nei territori vuoti in “singoli grandi progetti” affidati alle decisioni di pochi soggetti al di fuori di un effettivo pubblico dibattito, vuoti in **“bandi di progetto”** che scontano l'assenza di una strategia territoriale di medio-lungo termine: in entrambi i casi, si rinuncia in modo sistematico a estrarre saperi e liberare idee e creatività degli attori privati, sociali e pubblici e, nel succedersi di indirizzi politici e iniziative di breve termine, si sottopone il territorio a impulsi e flussi di risorse a singhiozzo e privi di visione strategica;
- **cattivo uso degli appalti**, ricorrendo al massimo ribasso, ignorando la pratica del confronto partecipativo pre-bando o del dialogo competitivo, rinunciando a forme di appalto innovativo o pre-commerciale;
- **erosione dei presidi amministrativi territoriali “periferici” dello Stato**, in un'errata interpretazione del decentramento;
- **erosione dei luoghi di manifestazione della voce e delle conoscenze dei cittadini**, il loro potere restringendosi al voto nelle urne e al “voto con i piedi” (“se non ti soddisfa un servizio pubblico o una città, scegline un altro”) o al massimo a essere “consultati”;
- una **trasformazione digitale** presentata come un processo univoco di digitalizzazione dei servizi, anziché come un processo che può accrescere o può ridurre la giustizia sociale, e su cui è fondamentale che si manifesti la voce dei cittadini, resi consapevoli delle biforcazioni esistenti;
- contenimento delle disuguaglianze e della rabbia sociale che deriva dai precedenti errori, attraverso **politiche compensative di sussidio rivolte alle aree in sofferenza o marginalizzate**, col risultato di scoraggiare la manifestazione democratica del dissenso, creare rentier (che mediano la allocazione dei fondi) e indurre corruzione.

## 5. Il metodo alternativo a portata di mano: nove Principi da scandire

In alternativa a tutto ciò, per favorire la saldatura tra nuova domanda e nuova offerta, è necessario generalizzare il metodo e i principi della “politica di sviluppo rivolta ai luoghi”, passando dalle sue singole, ancorché numerose, esperienze, all'impiego sistemico, in tutto il territorio nazionale, con una particolare attenzione per le aree marginalizzate. **Il salto da operazioni pilota ad un'azione di sistema può avvenire proprio ora, al momento di definire obiettivi e “regole del gioco” sia nell'uso dei fondi comunitari ordinari 2021-2027, sia nell'uso degli altri auspicabili Fondi Europei Straordinari, sia di una doverosa riprogrammazione e riorientamento ai territori della spesa nazionale ordinaria.**

I **principi del nuovo metodo**, dell'alternativa a portata di mano, non vanno re-inventati. Li conosciamo perché si sono sedimentati attraverso molte sperimentazioni, che sono tali perché

sono state oggetto di riflessioni e valutate, mostrando risultati ed errori e fornendo lezioni. Eccoli, riassunti in nove punti:

1. Il punto di partenza, il perno, è la costituzione presso lo Stato di un forte, innovativo e coeso **nucleo tecnico** composto da competenze settoriali diverse e legittimato e animato da tutti i Ministeri di settore significativi, che indirizzi e promuova la politica di sviluppo rivolta ai luoghi e che attui gli altri otto principi. Oggi, nel caso della Strategia Aree Interne questo “nucleo” esiste. Per le città esso deve essere individuato, muovendo dall’attuale assetto che vede le competenze disperse in più Ministeri, un Comitato per le Politiche urbane inattivo e un Segretariato attivato all’interno del Programma Operativo Città Metropolitane.
2. Stabilire a livello nazionale **obiettivi, principi e “indirizzi tematici generali”** per i servizi fondamentali, per la rimozione degli ostacoli all’impresa e per la tutela della sostenibilità ambientale. Questi indirizzi conterranno il superamento della logica della “erogazione dei servizi”, per sostituirla con una logica di “capacitazione delle persone” e delle comunità.
3. Garantire al livello nazionale e regionale che, all’interno di quegli indirizzi, **le politiche settoriali ordinarie finanziate con fondi nazionali, regionali o comunali saranno adattate alle strategie che vengono dai territori**. In assenza di questo requisito, l’intera strategia si risolve in temporanee sperimentazioni fatte con fondi straordinari, che non modificano la curvatura dell’azione pubblica: le “azioni pilota” rimangono isolate, senza esiti e spesso vengono discontinue, creando sfiducia nel cambiamento e punendo chi ha rischiato.
4. Promuovere la formazione di **aggregazioni territoriali fra piccoli comuni o di aree sub-comunali all’interno di comuni medi e grandi e di città metropolitane**<sup>3</sup>. In altri termini, non si deve intervenire nel complesso delle aree marginalizzate di una città o di un territorio rurale, ma si deve mirare a identificare i “confini” dei luoghi che per un lungo periodo (decine di anni) saranno oggetto di intervento; e ciò dovrà avvenire, non sulla base di decisioni ex-ante a tavolino, ma attraverso il processo di confronto strategico e in base alla capacità di tutti i soggetti coinvolti dalla politica di costruire una visione di lungo periodo di cui quei confini appaiono un effettivo requisito (per affinità, complementarità, volontà e capacità di collaborare, fra i soggetti ricompresi nei confini). Le mappe funzionali tecniche del territorio (economico-sociali, idriche, della mobilità, ambientali, etc.) e amministrative sono un input non un vincolo per stabilire tali confini.
5. **Rafforzare le tecno-strutture locali** su cui le aggregazioni possono fare affidamento, sia per il governo del confronto (punto 6), sia per la costruzione dei progetti (punto 8).
6. Dare **massima responsabilità ai Sindaci e agli amministratori dei livelli sub-comunali, facendo emergere leaderships**, e al tempo stesso **destabilizzando** (attraverso un potere di veto) ogni tentativo da parte di tale leadership di soddisfare in modo solo procedurale gli altri principi: è questo uno dei compiti più delicati del nucleo tecnico nazionale, che ne richiede una forte competenza e una **costante presenza sul campo**.
7. Promuovere luogo per luogo, un **confronto acceso, aperto, informato e ragionevole** fra tutti gli attori locali che estraiga e confronti a un tempo i **saperi contestuali con i saperi tecnici dei grandi centri di competenza**, privati o pubblici, in primo luogo le università, al fine di costruire strategia e progetti; che faccia questo scongiurando ogni ambizione coloniale da parte di quei centri di competenza, disattenta ai saperi e alle aspirazioni dei cittadini delle aree marginalizzate.

3 Per le città di medie dimensioni, la dimensione appropriata potrebbe spesso essere quella delle vecchie circoscrizioni. Per le grandi città, può essere utile ragionare in termini di alleanze fra “quartieri”. L’esperienza suggerisce che non esiste una “dimensione ottimale”, anche perché essa dipende dal grado di coesione e di sinergia fra persone e attività economiche e sociali. Ma suggerisce anche che con dimensioni superiori ai 50-60mila abitanti difficilmente si realizza il requisito 6 del confronto pubblico.

8. Alimentare il confronto con **informazioni di qualità, georeferenziate, tempestive e accessibili**, promuovendo la selezione di indicatori e la fissazione di risultati desiderati misurabili di cui **valutare** in itinere il conseguimento, per assicurare un continuo apprendimento. La trasformazione digitale può dare un contributo notevole in questa direzione, governandola in modo democratico attraverso **piattaforme digitali pubbliche** che rispondano ai principi che in Europa tutelano la verificabilità da parte dei cittadini di ogni uso dei dati e delle “decisioni” assunte sulla base di algoritmi di apprendimento automatico.
9. Su tutte queste basi, promuovere la costruzione da parte di ogni aggregazione territoriale di una strategia di medio-lungo termine e, subito dopo, dei **progetti settoriali, e fra loro integrati**, che consentano di raggiungere gli obiettivi fissati. Anche questa seconda fase dovrà essere caratterizzata da co-progettazione, condotta dalle tecnostutture pubbliche dedicate e con la partecipazione del partenariato che ha accompagnato la costruzione della strategia.

## 6. Due Requisiti: politica e amministrazione

Proprio le esperienze già fatte e i punti deboli che esse hanno mostrato suggeriscono che **due sono i requisiti preliminari** perché l'Italia imbocchi la strada innovativa ora descritta: che essa abbia un forte supporto politico a livello di Governo e di Parlamento; che essa sia attuata da una filiera amministrativa che, a tutti i livelli di governo, centrale, regionale e locale, comprenda il senso innovativo della missione, veda in essa le ragioni prime del proprio operare e abbia le competenze disciplinari e soprattutto organizzative per farlo.

Il **requisito politico** è evidente. La proposta che qui raccogliamo e rilanciamo rappresenta un salto di cultura, una frattura con un modo di amministrare ormai superato dalla storia, dominato da ghetti settoriali, che intrappolano in un angolo ogni progetto politico strategico: **paralizzato fra un cieco centralismo fatto di ordini e comandi decontestualizzati e incapace di apprendere, e un decentramento caotico senza indirizzi e strategie**. Il nostro metodo torna a dare un ruolo alto alla politica: costruire il contesto, scegliere le priorità, definire gli indirizzi – a esito di un confronto strategico acceso e informato – lungo cui la nazione tutta (in sintonia con l'Europa) potrà muoversi, e poi mettere in gioco tutta l'intelligenza e la competenza dei territori affinché quelle priorità e indirizzi divengano i “fatti” che migliorano la vita delle persone. E' un modo, è il modo democratico e giusto, di affrontare la complessità. Richiede fiducia e determinazione. E, all'interno di un Governo, richiede una forte cooperazione orizzontale. **Richiede che ogni Ministro, anziché diventare la vittima della parte più retriva della propria amministrazione, delle prerogative di potere del proprio “settore”, divenga parte di, concorra a, una Strategia Nazionale Condivisa. Forse, la crisi Covid-19 può aver creato il contesto entro cui ciò avvenga.**

E poi c'è il **requisito amministrativo**. Senza un forte rinnovamento della PA a tutti i livelli, nessun obiettivo può essere raggiunto. Lo richiede l'estrema debolezza in cui questa è precipitata dopo anni e anni di disinvestimento<sup>4</sup>, non solo in termini di risorse, e che non rende attrezzati molti amministratori, o li scoraggia dallo svolgere il ruolo pro-attivo e discrezionale che il metodo richiede. Il Governo, sulla base delle informazioni da esso fornite, sembra essersi mosso nella giusta direzione limitando “la responsabilità per danno erariale al solo dolo per quanto riguarda le azioni, mentre resta invariata per quanto riguarda le omissioni”. Ma si dovrà comprendere la chiarezza ed

<sup>4</sup> Non solo l'età media dei dipendenti è la più alta nell'area OCSE (oltre 50 anni), con solo il 2% di occupati compreso fra 18 e 34 anni ma il numero complessivo di quelli a tempo indeterminato è oggi assai inferiore a quello dei principali paesi europei, comunque lo si misuri (in termini di popolazione servita o di PIL)

efficacia del provvedimento. E soprattutto è a portata di mano una seconda, grande opportunità: lo sblocco del turn-over, che, in coincidenza con la massiccia uscita dalla PA delle leve entrate a fine anni '70, farà entrare 500mila e più giovani in loro sostituzione. **Di per sé questo rinnovamento non è risolutivo. Non lo è se si continueranno a fare “assunzioni alla spicciolata”, con concorsi vecchi, se queste non verranno mirate a precise missioni strategiche, se non si prenderà cura degli entranti, se essi verranno subito scoraggiati da un sistema perverso di incentivi che penalizza ogni attenzione ai risultati.**

Ma **“basta” rovesciare tutto ciò e possiamo farcela.** E a questo punto una strategia chiara e mobilitante come la “politica di sviluppo rivolta ai luoghi” che abbiamo descritto diventa la molla motivante per una politica di assunzione e rinnovamento della PA radicalmente nuova: assumendo giovani per tutti i livelli di governo motivati proprio da tale missione; badando con grande attenzione (come farebbe ogni azienda) alla loro competenza tecnica, transdisciplinare e organizzativa; realizzando per ogni entrante l'affiancamento degli anziani o anziane di maggior valore; congelando le norme che scoraggiano la discrezionalità amministrativa valorizzando invece la loro capacità di innovare e di radicamento politiche entro specifici territori. Abbiamo articolato queste mosse nel Documento [“Proposte per Pubbliche Amministrazioni che orientino da subito il nuovo sviluppo possibile”](#), che il ForumDD ha prodotto assieme al ForumPA.

Nel realizzare il metodo che abbiamo descritto servono infine due decisioni strategiche generali. Se rivolgere l'intervento in modo indifferenziato a tutti i territori o utilizzare in modo orientativo una suddivisione tipologica e, nel caso, quale. E come costruire gli “indirizzi tematici generali”. Vediamo questi due punti.

## 7. Tipologie di territorio

Per quanto riguarda le **tipologie territoriali**, è utile che l'Italia parta dagli schemi di cui già dispone. In primo luogo, è ormai consolidata la classificazione in “aree interne”, in cui i Comuni vengono distinti sulla base dell'esistenza di una distanza significativa dei cittadini dai servizi fondamentali, con gradi diversi di distanza (aree ultra-remote, remote e intermedie). Il ricorso non vincolante a questa classificazione ha consentito a oltre 1000 Comuni di avviare il metodo prima descritto e di pervenire alla loro aggregazione in 72 alleanze strategiche o aree-progetto che coprono il 17% del territorio nazionale.

A partire da questo punto di riferimento, si tratta di valutare come realizzare, sia all'interno della codificata tipologia di città metropolitane, sia per le altre città e territori urbanizzati e rurali, l'identificazione di altre tipologie di aree potenzialmente marginalizzate (Cfr. Allegato 1) e quindi di promuovere alleanze fra di esse, sempre sulla base della capacità di sviluppare una visione e strategie condivise. Ciò potrà avvenire a livello sub-comunale, ovvero intercomunale, dentro ambiti critici di città metropolitane o fra aree peri-urbane e urbano-rurali.

Per quanto riguarda in particolare le **aree interne**, il lavoro da fare e gli impegni da assumere nell'ambito della programmazione 2021-27 sono chiari, stante lo stato avanzato della strategia. Si tratta di dare seguito immediato all'impegno di **rilancio della Strategia** assunto dal governo rimuovendo le cause dei ritardi che ne hanno indebolito la capacità di attuazione (con riguardo, ad esempio, alla copertura digitale o all'attuazione di coraggiose decisioni assunte per l'unificazione dei plessi scolastici). Come argomentato in Allegato 2, questo rilancio richiede che si intervenga sulla filiera amministrativa coinvolta dalla Strategia, in tre modi:



- **le tecnostrutture delle aree-progetto;**
- **il ruolo propulsivo del presidio nazionale, il Comitato oggi esistente, con un forte mandato da parte di tutti i Ministri settoriali interessati;**
- **dare piena attuazione alla Federazione fra i Sindaci delle Aree Interne, luogo unico di confronto e collaborazione e condivisione di soluzioni, successi e insuccessi.**

I risultati potranno allora arrivare in tempi rapidi, con significativi effetti in termini di occupazione e di riequilibrio demografico. Per due ragioni. Prima di tutto, perché il telaio e moltissimi progetti sono pronti e per il grado di coesione realizzato dai 1000 Sindaci. E perché queste aree hanno, più di altre, la possibilità di cogliere a loro vantaggio i cambiamenti di preferenze indotti non solo dalla crisi, ma anche dal cambiamento climatico.

## 8. Gli indirizzi tematici generali

Per quanto riguarda gli “**indirizzi tematici generali**”, per cinque di questi temi abbiamo raccolto nelle schede dell’Allegato 3 gli spunti, i suggerimenti e le idee che vengono sia dal mondo della ricerca, sia dalla cittadinanza attiva. Possono dare un contributo a predisporre quegli indirizzi. Su di esse il ForumDD e le sue organizzazioni sono pronte al confronto. Ecco i temi toccati:

- **le politiche per la casa**, con attenzione particolare al rilancio dell’edilizia residenziale pubblica, attraverso la **riqualificazione edilizia ed energetica** di questo patrimonio, largamente insufficiente e fortemente degradato, quale perno di una **politica più ampia di contrasto alla povertà e marginalità urbana;**
- **la scuola**, al centro di ogni strategia d’area oggi imposta all’agenda politica dagli effetti della crisi che hanno disvelato, esacerbando, l’ampiezza delle disuguaglianze nell’accesso a questo diritto essenziale, ma anche messo in luce scenari di opportunità per guardare al prossimo anno scolastico **come un anno costituente entro un lungo periodo di ricostruzione e innovazione, fondato su un rinnovato impegno nazionale;**
- **la salute quale perno del cambio di paradigma nell’offerta dei servizi di cura**, secondo il modello basato sulla **medicina territoriale e l’assistenza domiciliare** affermatosi in questi mesi come vincente e nel solco delle tante esperienze di successo già sviluppate, esperienze che richiedono ora una sistematizzazione;
- **la mobilità sostenibile**, il cui sviluppo, già in ritardo rispetto agli obiettivi imposti dal contrasto al cambiamento climatico, deve trovare in questa crisi occasione di rilancio, e non di arretramento, **con misure che combinano il rafforzamento delle modalità alternative al trasporto privato e ai mezzi inquinanti, con la modifica degli orari delle città e il più ampio ricorso al lavoro agile;**
- **gli spazi aperti collettivi**, sia investendo sulla **molteplicità di percorsi che consentono di fruire e riqualificare ecologicamente i paesaggi rurali, sui territori agro-forestali periurbani e sulla trama degli spazi pubblici urbani**, sia costruendo in aree urbane spazi collettivi di lavoro per evitare che il lavoro a distanza accresca ulteriormente la frammentazione sociale del lavoro e per preservare la separazione fra tempi di vita e di lavoro.