

*IRPET, 50 anni dalla Fondazione
Firenze, 12 febbraio 2019*

I territori nello sviluppo regionale

IL TERRITORIO TORNA IN AGENDA NON BUTTIAMO L'OCCASIONE

*di Fabrizio Barca**

PERCHÈ IL “TERRITORIO” È DI NUOVO NELL’AGENDA POLITICA?

- L’attenzione ai territori è imposta dalla rabbia che viene da essi, dal fatto che **tensioni sociali e voto hanno un forte connotato territoriale**.
- 20 anni di inviti ad abbandonare **politiche ceche ai luoghi** e **l’abdicazione dal governo dei territori** non erano valse a molto.
- Ora l’esplosione della **dinamica autoritaria** ha allertato le classi dirigenti, politiche ed economiche
- Ecco allora lo **spazio** per analisi, proposte e persino politiche pubbliche “attente alle differenze territoriali”, ossia **attente ai bisogni e alle aspirazioni delle persone nei luoghi**, e quindi **sperimentali e partecipate**.
- Sono **politiche difficili**, che richiedono un forte investimento culturale. Testa e braccia. Dati e lavoro di campo.
- **Benvenuta questa occasione** per fare un punto. **Per evitare di buttare l’occasione**

LE TRE FONTI

- Traggo molti insegnamenti dalla **Strategia per le aree interne**, che costituisce un esperimento sistematico nel 17% del territorio nazionale.
- Ma prima, è necessario chiarire la natura delle disuguaglianze che stanno dietro la rabbia. E le loro cause. Per questo utilizzo le riflessioni condivise con 8 organizzazioni di cittadinanza e 35 studiosi e attivisti riuniti nel **Forum Disuguaglianze e Diversità (ForumDD)** che il 25 Marzo presenterà 15 proposte per la giustizia sociale ... attente ai territori.
- Per la lettura dei territori mi appoggio a idee raccolte nel recente volume **Riabitare l'Italia** (a cura di Antonio De Rossi, per l'editore Donzelli).

30 ANNI SENZA SPERANZA PER VULNERABILI, PENULTIMI E ULTIMI

Mentre le disuguaglianze nel mondo (pure gravissime) si riducevano, in Occidente e in Italia **le disuguaglianze cessavano di scendere e spesso risalivano**, in ogni dimensione di vita:

- **Disuguaglianze economiche:** arresto del calo (e ripresa) delle d. di reddito; straordinaria crescita delle d. di ricchezza, polarizzazione delle retribuzioni, aumento del lavoro precario e a orario variabile; ampie aree di “lavoro non pagato”; ansia per gli effetti dell’automazione.
- **Disuguaglianze sociali:** peggioramento o prospettive di peggioramento nell’accesso e qualità dei servizi essenziali; polarizzazione delle emergenze ambientali e nell’accesso alla ricchezza comune; impotenza di fronte a decisioni affidate all’intelligenza artificiale (assunzioni, carriera, credito, assicurazioni, welfare, etc.).
- **Disuguaglianze di riconoscimento:** percezione (motivata) che i propri propri valori, norme, ruolo, aspirazioni non siano presi in considerazione da autorità e esperti.

In tutti questi casi a essere colpita è la “**libertà sostanziale**” (Sen) di un numero crescente di persone: la loro possibilità di realizzare il “**pieno sviluppo della persona umana**” (Cost. Art.3)

E UNA CRESCENTE POLARIZZAZIONE TERRITORIALE

Tutte queste **disuguaglianze hanno una forte concentrazione territoriale**, all'interno di ogni nazione e all'interno dell'Europa.

La **disuguaglianza dei redditi pro-capite fra le regioni Europee**, in forte discesa nel dopoguerra, ha ripreso a crescere dagli anni '80. Nell'arretramento generale di tutte le nostre Regioni, i segnali di chiusura del divario Sud-Nord degli anni '90 hanno lasciato il posto a una ripresa del divario, nonostante i travasi demografici.

Ma la **geografia delle disuguaglianze** è più complessa e mal sopporta i confini amministrativi.

In tutti i paesi occidentali **si sono aperte faglie** fra:

- città statiche o in crisi e città di successo
- periferie urbane e centri urbani
- aree rurali (o interne) e aree urbane.

Ma spesso anche **fra aree con le stesse caratteristiche**.

RABBIA E DINAMICA AUTORITARIA

- La soluzione predicata dal neo-liberismo – **exit**, la mobilità delle persone – non ha funzionato come livellatore:
 - Anche dove la mobilità era storicamente più praticata, la **caduta delle retribuzioni delle fasce intermedia di competenze** ha ridotto il premio e la spinta a muoversi.
 - L'uscita accresce il potenziale inutilizzato dei luoghi che perdono risorse umane, in una **spirale di impoverimento**

Quindi l'exit non reduce, anzi accentua, il divario fra luoghi e riproduce nuovi divari dentro il luoghi.

- In assenza di alternative, rabbia e ansia si sono trasformate in una **dinamica autoritaria** (Stenner), con forti manifestazioni nel voto:
 - rigetto della diversità e aspirazione all'omogeneità (“noi” contro “loro”)
 - richiesta di nazioni/o comunità chiuse
 - sfiducia e risentimento verso esperti ed istituzioni
 - richiesta di autorità forti in grado di sanzionare “comportamenti deviant”

LE CAUSE DELLE ACCRESCIUTE DISUGUAGLIANZE

- Cambiamento tecnologico e globalizzazione sono spesso indicate come la causa di questa situazione. **E' un errore.** Che è parte del problema.
- Tecnologia dell'informazione e riduzione della distanza fra luoghi e persone **non hanno effetto ineluttabili.** Se hanno concorso a produrre ingiustizia sociale dipende (Anthony Atkinson) dall'**inversione a "U" nelle politiche pubbliche, nel potere negoziale del lavoro e nel senso comune** che dagli anni '80 hanno distorto cambiamento tecnologico e globalizzazione (Dani Rodrik).
- In particolare, sulle disuguaglianze territoriali hanno pesato 3 politiche:
 1. **Riforme istituzionali ceche ai luoghi:** cambiamenti uguali per tutti, progettati da esperti, che si assume le elite locali attuino automaticamente.
 2. **Investimenti pubblici che accomodano le decisioni di localizzazione delle imprese:** si assume che le decisioni di localizzazione delle imprese servano l'interesse generale e si chiede agli investimenti pubblici di accomodare tali decisioni.

Queste politiche hanno fallito. Anzichè abbandonarle, a esse sono state affiancate:

3. **Compensazioni compassionevoli:** trasferimenti in forma di incentivi o infrastrutture volti a compensare I danni attraverso l'intermediazione delle elite locali. Coll'esito di indebolire la reazione dei cittadini, mortificarli e trasformare le elites locali in rentier.

UNA POLITICA ALTERNATIVA. A MISURA DEI TERRITORI

- E' necessaria una svolta di metodo nell'azione pubblica. Che parta dalla domanda: **perchè di fronte a uno shock esterno alcuni luoghi riescono, altri no?**
- La permanenza di un luogo in una trappola di sottosviluppo può essere dovuta a tre fattori:
 1. **INTENZIONALITA'**. Le elites locali (economiche e politiche) agiscono per prevenire l'innovazione perchè minacciose per la propria posizione di rendita. I **processi endogeni, di mercato e politici, sono insufficienti** a destabilizzare lo *status quo*.
 2. **INCAPACITA'**. Mancano le **capacità per attivare innovazione e cambiamento**;
 3. **IMPOTENZA**. Le **condizioni esterne** che controbilanciano ogni tentativo interno.
- L'inversione a U delle politiche pubbliche degli anni '80 ha creato "condizioni esterne" avverse ai territori non privilegiati da mercato e imprese. Dunque **queste condizioni generali vanno modificate**: sono le proposte che il ForumDD sta elaborando.
- **Ma non basta**. Nel modificare le condizioni esterne, la politica pubblica deve agire luogo per luogo anche sui fattori 1 e 2: **destabilizzare le rendite e capacitare**.

LE MAPPE GRANULARI DELL'ITALIA

Prima di illustrare una **traduzione pratica** di questa politica alternativa, dobbiamo capire cosa si intenda per “**luogo**”. **In Italia.**

Dal confronto multidisciplinare che ha dato vita ad *Riabitare l'Italia* ricaviamo che:

- **I confini tradizionali oggi non aiutano:** Sud-Nord (a meno di non imporlo col “regionalism differenziato”); Terza Italia; montagna-pianura; modernità metropolitana vs. arcaismo rurale; periferie vs. centri; Italia delle comunità vs. Italia cosmopolita.
- Di fronte a grandi processi globali è tornata a emergere la **granularità** dell'Italia, segnata dalla sua “**rugosità**” **naturale** e accresciuta dalla “**rugosità**” **culturale**.
- Riconoscerlo vuol dire comprendere che “**la diversità è un tratto unitario nazionale**, ciò che rende gli Italiani simili ad altri Italiani”.
- Sul piano operativo vuol dire rinunciare a imporre confini burocratici o funzionali da fuori e riconoscere che i “**luoghi**” **delle azioni pubbliche e collettive possono emergere come Alleanze fra territori**, fra Comuni e all'interno dei Comuni, a misura delle aspirazioni e delle capacità delle persone.
- **Il ruolo dello Stato nazionale** consiste in questo:
 - Offrire mappe di lettura dei territori
 - Promuovere le Alleanze, destabilizzare le posizioni di rendita, capacitare

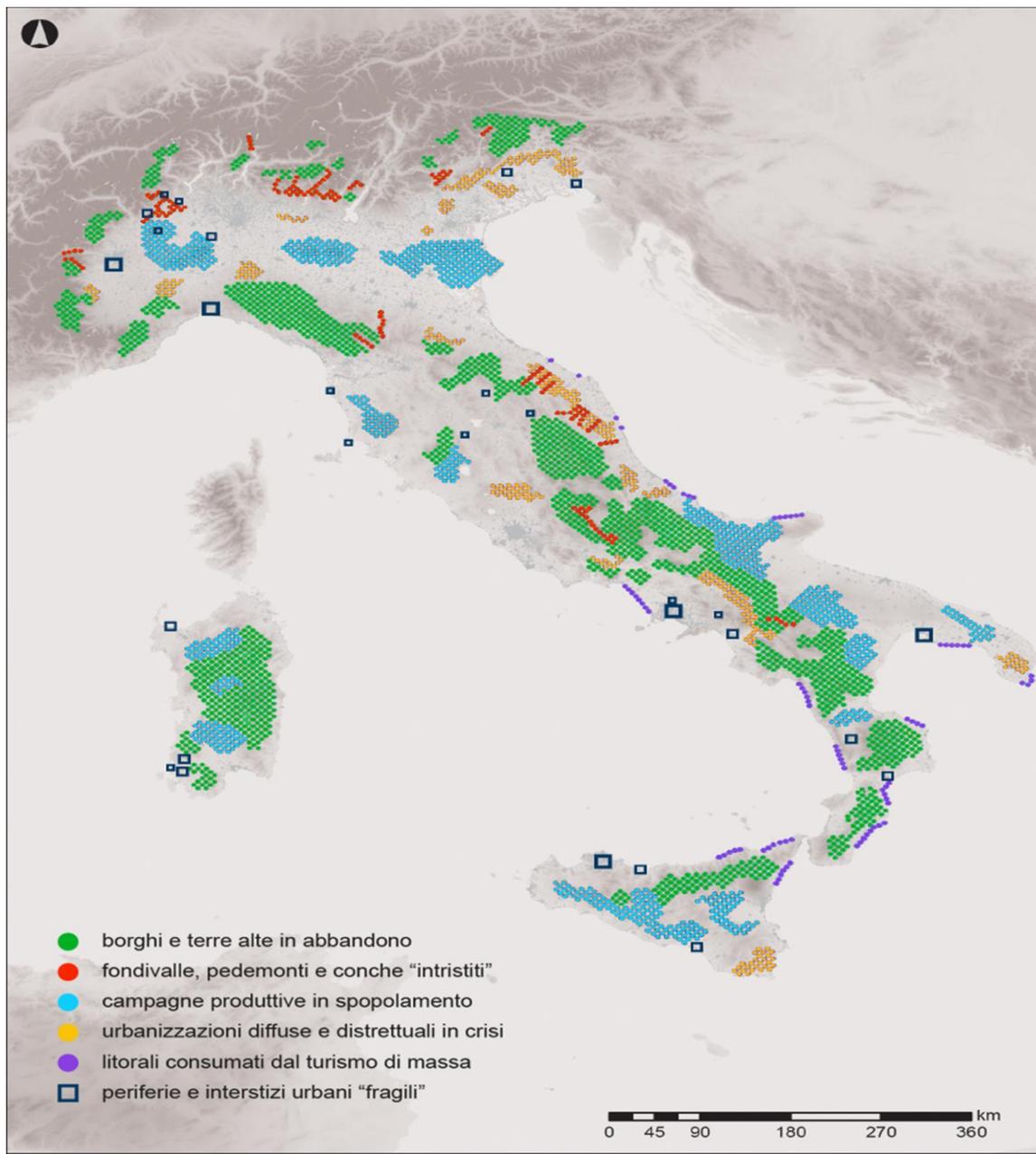
MAPPA N.1: ITALIA IN CONTRAZIONE FRA CRISI E OPPORTUNITÀ

Lanzani e Curci, in *Riabitare l'Italia*, propongono una lettura dei territori fragili che enfatizza vari fattori fra cui **caduta demografica e patrimonio abitativo sottoutilizzato o degradato**

In ognuna delle 6 tipologie individuate convivono anche opportunità:

- **Borghi e terre alte abbandonate**, con spopolamento di lunga durata e sottoutilizzo di insediamenti turistici del '900 ... ma alcuni con rientri o nuove entrate
- **Fondivalle, pedemonti e conche che si intristiscono dopo crescita senza sviluppo** ... ma alcuni in ripresa grazie al rapporto con città medie
- **Campagna produttiva spopolata e in spopolamento** ... ma alcuni in ripresa grazie a paesaggio e multifunzionalità
- **Campagna urbanizzata e urbanizzazione dei distretti** ... ma alcuni/molti distretti reagiscono con ristrutturazione
- **Costa consumata da cattiva urbanizzazione e sfruttamento turistico di massa** ... ma alcuni trasformati in "nuove città" o in offerta ricettiva imprenditoriale dignitosa
- **Interstizi delle urbanizzazioni concentrate** (anche se meno che in altri paesi), una categoria eterogenea che comprende piccoli centri, città industriali e periferie del sud.

MAPPA N.1: ITALIA IN CONTRAZIONE



ESTRATTO DA
"ABITARE
L'ITALIA"

MAPPA N.1: SPUNTI PER LE POLITICHE

La lettura porta l'attenzione sul **patrimonio edilizio non utilizzato e degradato** e sull'opportunità affrontarlo con una politica nazionale che abbia un **principio generale da adattare poi ai singoli luoghi**.

Il **principio generale** parte dal riconoscimento che non tutto quell patrimonio edilizio costituisca un "giacimento" da riutilizzare e rigenerare. E quindi:

- Per la **parte che può avere un valore di mercato o un valore sociale**: incentivazione e efficientamento energetico, ovvero rigenerazione per utilizzo sociale.
- Per la **parte senza un potenziale di riuso o in contesti di forte criticità ambientale**: misure di sostegno all'abbandono, messa in sicurezza, demolizione.

L'attuazione di tali principi non può avvenire per decisioni dall'alto, ma solo **d'intesa con le amministrazioni locali** e a esito di un **processo di partecipazione dei cittadini**. Deve avere luogo **dentro una Strategia di sviluppo dei singoli luoghi**, in cui le decisioni sul patrimonio edilizio sono coerenti con una visione del futuro, che muove muove anche altri interventi.

Il che ci porta a una Strategia con queste caratteristiche.

IL PARADOSSO DELLE AREE RURALI REMOTE

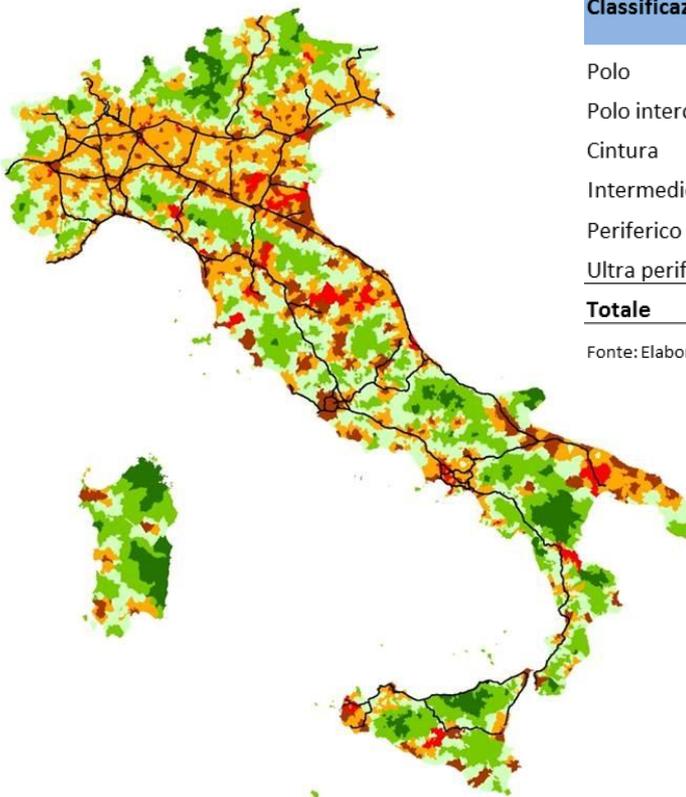
Nel paradigma della rugosità, le aree rurali remote dai servizi vivono un **paradosso**:

- Hanno un “**vantaggio di diversità**” dovuto a natura+storia:
 - L’offerta di prodotti congiunti specifici risponde a una domanda globale sempre più diversificata (cibo, cultura, turismo esperienziale)
 - Questo vantaggio si riflette in **segnali di innovazione**: ingresso di giovani e *ritornanti* e di stranieri, in attività agro-silvo-pastorali, servizi educativi e sanitari, progetti culturali e artistici, etc.

- **Eppure**, larga parte di esse conosce una **grave crisi**:
 - diminuzione dei giovani che lavorano la terra;
 - declinante manutenzione di suolo-fiumi-foreste-infrastrutture;
 - scarsa resilienza a shock naturali;
 - uscita di servizi essenziali;
 - “identità” che si trasforma in comunitarismo chiuso o nativismo.
 - E crisi demografica

MAPPA N.2: LA DISTANZA DAI SERVIZI ESSENZIALI

- Per affrontare questo paradosso, nel 2012 è stata lanciata una strategia place-based, oggi in corso di attuazione: la **Strategia per le Aree Interne**
- La classificazione è basata sulla **distanza dai servizi essenziali** (istruzione, salute, mobilità), la questione principale affrontata dalla Strategia



Classificazione	N.	%	Altitudine media	Popolazione	%	KM ²	%
Polo	217	2,7	148	20.993.647	35,3	28.987	9,6
Polo intercomunale	123	1,5	195	3.008.676	5,1	8.736	2,9
Cintura	3.571	44,1	219	22.150.877	37,3	84.235	27,9
Intermedio	2.371	29,3	399	8.852.851	14,9	88.461	29,3
Periferico	1.520	18,8	601	3.789.918	6,4	72.541	24,0
Ultra periferico	290	3,6	666	637.775	1,1	19.113	6,3
Totale	8.092	100	358	59.433.744	100	302.073	100,0

Fonte: Elaborazione CTAI su dati Istat - 2011



Fonte : Elaborazioni DPS su dati del Ministero dell'Istruzione 2013, del Ministero della Salute 2013 e RFI 2012

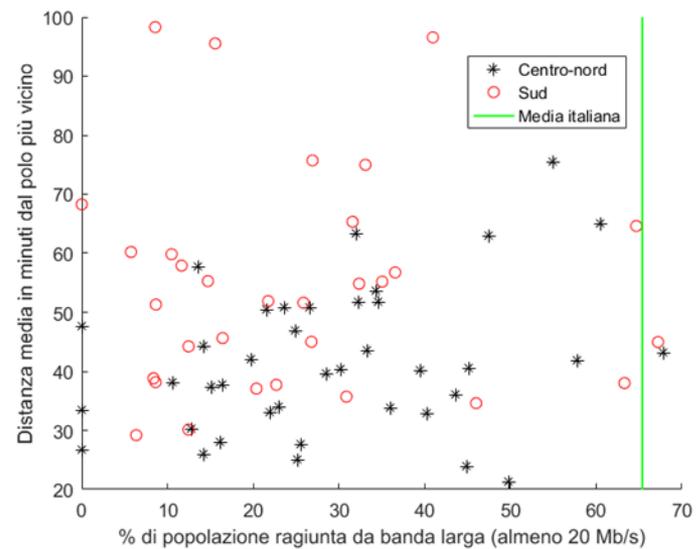
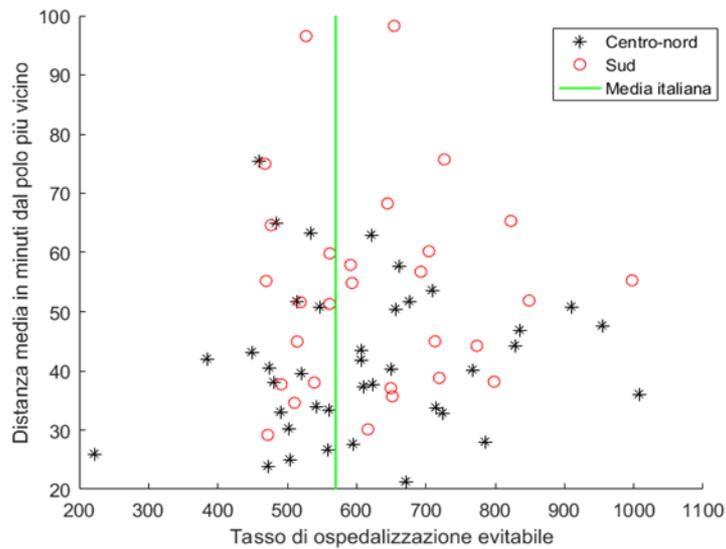
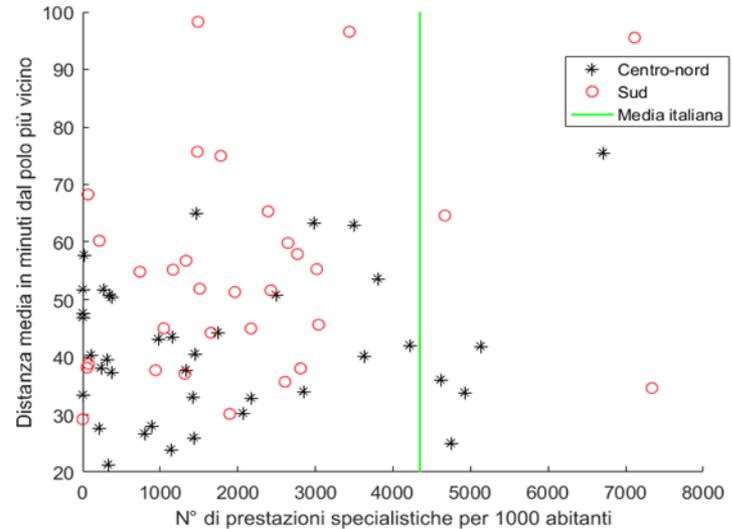
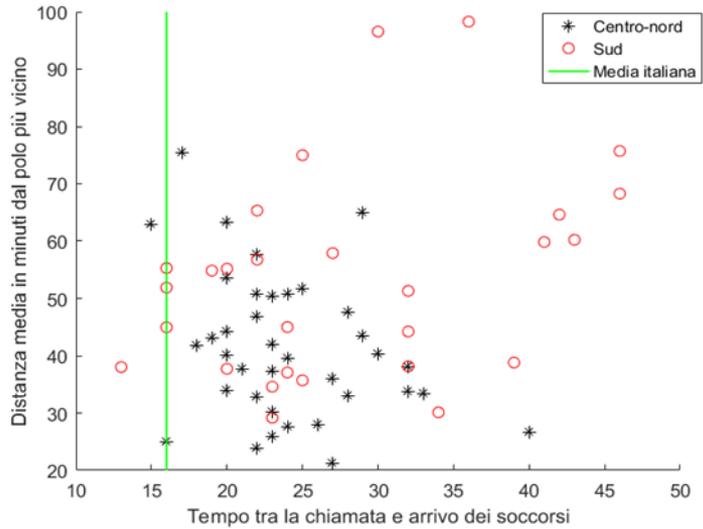
STRATEGIA AREE INTERNE : 5 PRINCIPI

La Strategia è stata (progressivamente) dotata dallo Stato di circa 300 milioni di euro, per progetti che migliorino accesso e qualità di istruzione, salute e mobilità. Le Regioni hanno aggiunto 700 milioni dei loro Fondi di coesione UE, per progetti di innovazione, lavoro e impresa. L'attuazione richiede un Accordo Tripartito Stato-Regioni-Comuni.

Obiettivo della Strategia è “**fermare e invertire il decline demografico**”. I passi principali sono:

1. **Costruire i “luoghi” – o aree-progetto – attraverso la policy**, come alleanze di comuni complementari/omogenei, coesi attorno a una comune visione, capaci di cooperare e a scegliere un leader: le mappe sono solo un input.
2. **Costruire e attuare un processo di confronto acceso, informato, ragionevole e aperto a tutte le conoscenze (interne ed esterne)** mirato a definire: la visione, miglioramenti misurabili della qualità di vita dei cittadini e i progetti per realizzarli.
3. **Destabilizzare l'equilibrio esistente**, bloccando i tentativi delle elites locali di escludere persone dal confronto o di ripiegare sulla logica dei “progetti cantierabili”
4. **Apprendere** dall'attuazione sul campo come rendere attente ai luoghi le politiche settoriali ordinarie, assicurando **sostenibilità di lungo** termine a ogni intervento sui servizi essenziali. L'apprendimento è favorito dalla gradualità del processo di attuazione
5. **Mettere al lavoro un team misto** – unità attente ai luoghi **annidate** nei Ministeri + esperti – e mescolarlo sul campo con amministratori regionali e locali..

LA GRANULARITÀ DEI CONTESTI E DELLE ISTITUZIONI



PERCHÈ LA STRATEGIA HA RESISTITO?

- **L'approccio place-based non tollera accelerazioni.** Liberare forze innovative con il confronto, cambiare il “senso comune”, superare le opposizioni, **richiede tempo**: quasi 5 anni per arrivare all'operatività.
- **Perché la Strategia ha resistito? Cosa ha fatto desistere le autorità nazionali – per quattro governi – dalla tentazione di tornare allo scambio tradizionale: sussidi compensativi rapidi in cambio di voti? Ipotesi:**
 - La preoccupazione delle élite nazionali per la **dinamica autoritaria**
 - Il ruolo delle aree interne per l'**identità nazionale** degli italiani e la percezione dei **costi sociali ed ambientali** delle politiche passate
 - La **mobilizzazione e la pressione di attori privati e pubblici** (insegnanti, tecnici, etc).
 - La pressione crescente di **oltre mille sindaci**, incoraggiati dall'essere uniti.
 - Il fatto che **I voti alla fin fine sono pochi.**

QUATTRO LEZIONI

- **Una dimensione preferibile?** Dalla “mappatura endogena” sembra emergere un intervallo dimensionale 20-50.000 entro il quale il metodo partecipativo appare attuabile.
- **Organizzazioni di cittadinanza e sindacati.** Per donne, studenti, lavoro subordinato e migranti la partecipazione è assai difficile. Serve un ruolo più forte delle organizzazioni di cittadinanza attiva (presenti in queste aree) e di un “sindacato di territorio” per realizzarla.
- **Tecnostrutture locali:** questo aspetto è stato preso in considerazione sin dall’inizio, ma si è rivelato di importanza ancora superiore alle previsioni. Vanno previste risorse finanziarie e umane dedicate per ogni Alleanza di Comuni.
- **Un forte impegno politico nazionale.** La resistenza da parte della “cultura settoriale” di Stato e Regioni è forte e frena l’attuazione (gravemente nell’istruzione). Per superare tale ostacolo è necessario un più forte impegno politico nazionale. Non basta la “benign neglect” di cui la Strategia ha in genere goduto.

PER SAPERNE DI PIU'

SULL'ANALISI DELLE DISUGUAGLIANZE

E SUL TENTATIVO DI COSTRUIRE UN'INVERSIONE A "U" DELLE POLITICHE

SI VEDA: FORUM DISUGUAGLIANZE DIVERSITA'

<https://www.forumdisuguaglianzediversita.org/missione/>

SULLA STRATEGIA NAZIONALE AREE INTERNE

SI VEDA: <http://www.agenziacoessione.gov.it/it/arint>

GRAZIE !