

La diversità come rappresentazione del paese

di Fabrizio Barca*

La politica, le politiche hanno bisogno di una rappresentazione del paese. Quando questa rappresentazione manca, succedono tre cose: le politiche diventano procedure; le politiche non sono sentite e interpretate dai cittadini ed "evaporano"; le diversità divengono complessità e insorge una smania di semplificazione. Sono queste le tre degenerazioni che segnano la storia degli ultimi venti-trenta anni del nostro paese. Dove è appunto venuta a mancare una "rappresentazione".

E' la mancanza di una rappresentazione del paese che spiega il fiorire di una moltitudine di norme e di riforme, che si succedono senza una visione, copiando da questo o da quel paese e producendo ciò che Marco Simoni chiama un Frankenstein normativo. Si pensi alle norme sul mercato del lavoro. Come ha osservato Banca d'Italia, ogni singolo articolo di queste norme approvato negli ultimi 20 anni è stato modificato in media due volte nei successivi ventiquattro mesi. Questa ridondanza normativa produce per reazione un desiderio di semplificazione che presto diviene aspirazione autoritaria a interpretare i bisogni e a dirigere i comportamenti.

Da questa situazione si esce solo se torniamo ad avere una rappresentazione nostra, anche orgogliosa del paese. L'ultimo che ha provato a costruirla è stato Carlo Azeglio Ciampi col tentativo di rilanciare la chiave di lettura Resistenza-Risorgimento. Ci ha aiutato per un tratto di strada e ha permesso all'Italia di restare nel disegno europeo. Ma non ha messo radici, non ha creato un sentire forte del paese, forte quanto quello che ci aveva accompagnato nel quindicennio post-bellico e post-fascista.

Una parola chiave attorno a cui iniziare a immaginare questa indispensabile rappresentazione è "diversità". Può sembrare paradossale sostenere che la diversità possa costituire un tratto unitario nazionale. Eppure l'esistenza di profonde diversità interne, naturali e frutto di

* Dirigente Generale del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

comportamenti umani, costituisce un tratto peculiare del nostro paese, il tratto che rende gli Italiani simili agli altri Italiani. E' una diversità fatta di differenze di umidità, di temperatura, di altitudine, di vegetazione, di specie. Ma è anche una diversità di linguaggi, di atteggiamenti, di cibi, di musiche, di gesti. A distanza di pochi chilometri gli uni dagli altri. La prima diversità ha favorito la seconda. Ha fatto sì, come ci ricorda Piero Bevilacqua, che ogni seme proveniente da qualunque continente del mondo trovasse nel nostro paese, a poca distanza da un altro seme, la possibilità di produrre colture e questo ha determinato cibi e cucine diverse. Ha determinato un'ospitalità straordinaria nei confronti dei popoli di passaggio, che si sono trattenuti. Ha determinato la permanenza di lingue, la nascita di musiche le più diverse.

Di questa diversità interna ai confini nazionali le popolazioni che reggono il testimone nel passaggio tra il 1945 e il 2045, su cui oggi ci invitate a riflettere, sono pienamente consapevoli. Ma l'assenza di una rappresentazione di tale diversità come tratto comune nazionale rende ogni comunità, ogni frammento di popolazione sparso nel territorio, isolata e solitaria. Questa solitudine è difficile sopportarla nelle vaste aree del paese che sono lontane dai servizi fondamentali: le aree interne. Eppure, proprio in queste aree la specificità territoriale, la non-omologazione, è più forte e la diversità si manifesta nelle sue forme più affascinanti.

In un mondo dove il raggiungimento di buoni tenori di vita da parte di centinaia di milioni di persone ha prodotto una fortissima domanda di diversità – di cibi, di musiche, di paesaggi, di architettura, di specie – le aree interne dell'Italia offrono ciò che in maniera crescente si va cercando. Eppure l'assenza di una rappresentazione nazionale orgogliosa di queste diversità induce chi vive in queste aree a desiderare di lasciarle, a ricercare omogeneità e globalità. Specie nei giovani che nascono nelle aree interne, la percezione di una peculiarità, di una specificità, di qualcosa di idiosincratico che caratterizza il luogo dove si vive, viene sovrastata dalla difficoltà di viverci, dalla constatazione o dalla sensazione di essere tagliati fuori dai grandi circuiti, e comunque da ciò che è considerato "rilevante" secondo la lettura dominante nel paese.

Tutto ciò si è manifestato nell'abbandono di questi territori. Gli effetti negativi riguardano l'intero paese, in termini non solo di potenziale perduto, ma di terre abbandonate, di avanzamento di un bosco incontrollato, di frane, di ostruzione dei corsi d'acqua, con conseguenze che arrivano fino ai territori delle basse valli.

Torna così un tema antico del nostro paese, che tanti anni fa Manlio Rossi Doria sollevava per il Sud, ma che riguarda tutti. Il tema delle aree interne. Ecco, la diversità delle aree interne costituisce un elemento caratterizzante per il nostro paese. Esse non sono un residuo, una

marginalità, non vanno definite come “il resto”, ma come un tratto costitutivo, forse il più forte tratto costitutivo del nostro paese.

Questa chiave di lettura può avere implicazioni assai rilevanti, che oggi non esploro. Può consentire di riproporre il tema ambientale non solo come tutela degli interessi delle generazioni future, ma anche come chiave per la qualità della vita dell’oggi, per il senso del nostro vivere. Può consentire di immaginare strategie nuove per alcune città italiane che, come Roma, costituiscono un groviglio inestricabile di urbanità e ruralità, dove cioè esistono “aree interne” – non parchi! - a poche centinaia di metri da zone ad alta densità abitativa. Parlerò invece di come la chiave della diversità abbia consentito di costruire una Strategia per le aree interne del paese.

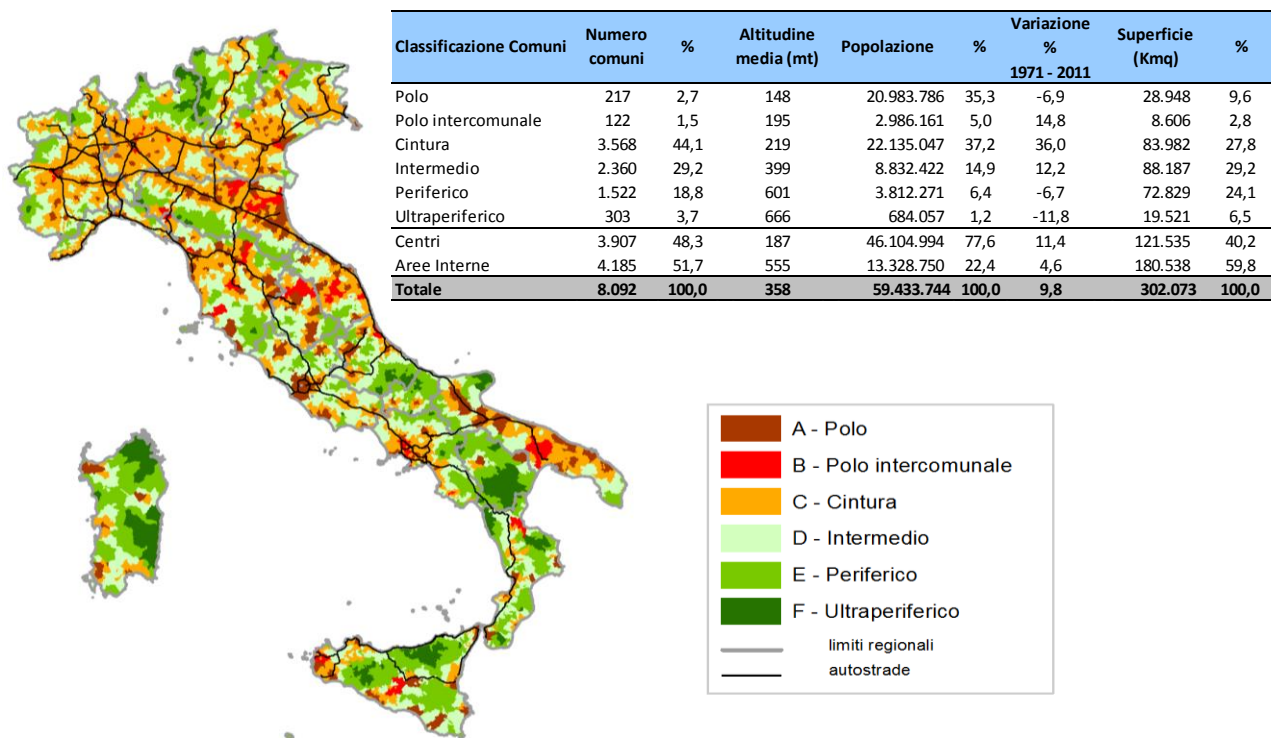
Cosa sia un’area interna non lo si può decidere a tavolino, sulla base di parametri. Dipende da un groviglio di fattori oggettivi e soggettivi che vanno dal tradizionale concetto di densità abitativa al peso delle foreste e dell’agricoltura, all’altimetria, alla distanza dai servizi fondamentali, ai tratti identitari idiosincratici, alla percezione di chi ci vive. Sono tratti che possono emergere ed essere messi assieme solo attraverso un confronto serrato fra una rappresentanza dell’interesse nazionale e le comunità locali. Per arrivare a questo confronto è tuttavia necessario partire da una mappa iniziale di riferimento, pronti a cambiarla quando necessario.

Nel 2012, quando durante il Governo Monti abbiamo lanciato questa Strategia¹, abbiamo deciso che questa mappa dovesse fare riferimento prioritario all’accessibilità ai servizi fondamentali. In questa scelta, punto di riferimento è stato l’articolo 3 della Costituzione, fondante della stessa natura ed esistenza del nostro paese. E’ l’articolo che, anticipando concetti elaborati poi da Amartya Sen, stabilisce come dovere fondamentale dello Stato l’eliminazione degli ostacoli che impediscono a ogni cittadino di vivere la vita che desidera vivere, e a ogni lavoratore di partecipare all’organizzazione della società e dell’economia. Abbiamo allora preso a riferimento i tre servizi fondamentali della scuola, della mobilità e della salute, che rappresentano tre condizioni fondamentali per dare a ogni cittadino simili opportunità. E abbiamo misurato la distanza dei cittadini di ogni Comune da un’offerta piena di questi tre servizi. Ne è uscita l’Italia rappresentata nella mappa qui richiamata, dove più verde sei più lontano sei dai servizi fondamentali. Tenendo conto delle aree con una distanza

¹ Cfr.

http://www.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree_interne/Forum_ree_interne_2012_conclusioni_ministri.pdf.

più significativa dai servizi essenziali, siamo dunque in presenza di oltre 4 milioni di cittadini, il 7,2% della popolazione, che vivono nel 30% del territorio nazionale.



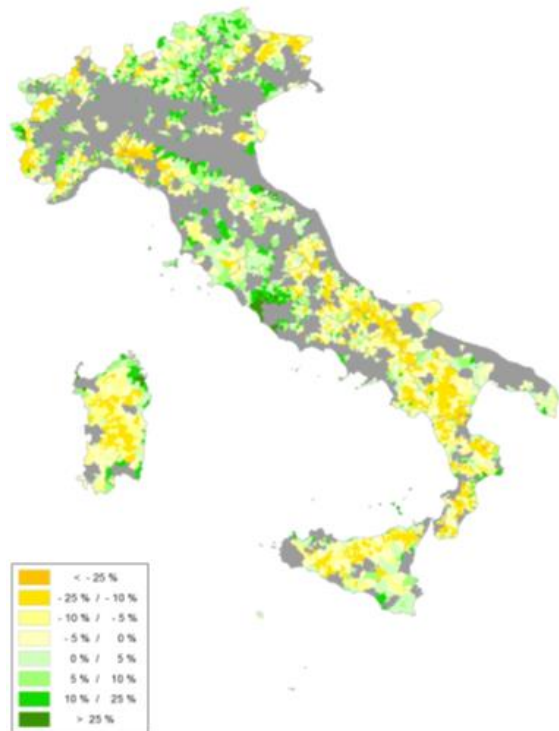
Fonte: UVAL-UVER-ISTAT elaborazioni su dati da Ministero della Salute; Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca; RFI (Rete Ferroviaria Italiana). Classificazione Comuni 2014.

Subito dopo siamo andati a guardare la dinamica demografica che, secondo la più liberale di tutte le letture, rappresenta il risultato della scelta dei cittadini quando “votano con i piedi”, lasciando i territori dove non “riescono a vivere”. E osservando sia la dinamica lunga 1971-2011, sia la dinamica dello scorso decennio, si vede che fra la mappa demografica e la mappa della distanza dai servizi esiste una forte corrispondenza. Dove l’articolo 3 della Costituzione faticava a essere soddisfatto, anche solo sul piano dei tempi per raggiungere i servizi (prima ancora che della loro qualità), i cittadini hanno faticato a restare e a fare figli.

Variazione percentuale della popolazione 2001-2011

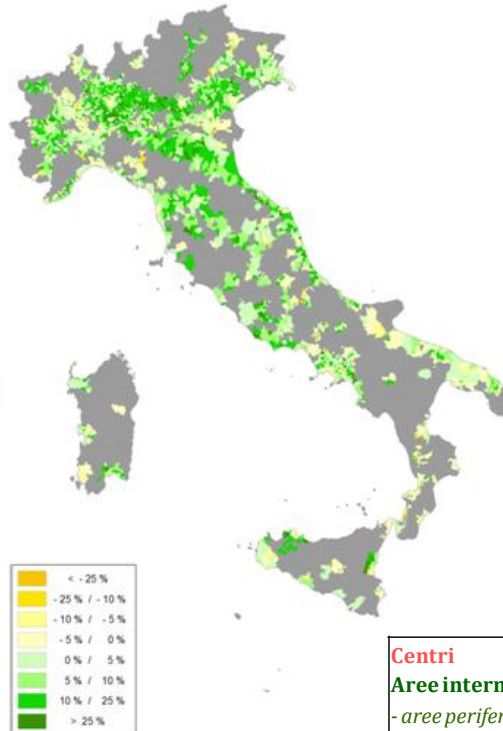
AREE INTERNE

Centri di offerta servizi e aree di cintura



CENTRI DI OFFERTA SERVIZI E AREE DI CINTURA

Aree interne



Centri	+4,8%
Aree interne	+2,3%
- aree periferiche	-1,0%
- Aree ultra-periferiche	-3,5%
ITALIA	+4,3%

Fonte: Elaborazioni DPS su dati Istat, Censimento Popolazione 2001-2011

Quando guardiamo ad altri indicatori - frane, età media della popolazione, percentuale della popolazione al di sopra i 65 anni, dinamica dei conduttori agricoli con meno di 39 anni² – troviamo la stessa corrispondenza. In larga parte delle aree interne esiste una situazione di progressivo abbandono, in alcuni casi di gravissimo abbandono.

Se andiamo poi a guardare con la lente d'ingrandimento, come successivamente abbiamo fatto, osserviamo anche un fenomeno opposto, quello di flussi di entrata in queste aree che sono tuttavia troppo piccoli per compensare le uscite. Talora si tratta di "ritornanti", come li abbiamo chiamati, ossia di persone che si sono approvvigionate di istruzione e cultura in altri luoghi e che hanno poi scelto di tornare. Spesso sono figli di agricoltori che convincono il padre a convertire l'azienda agricola. Altre volte si tratta di "entranti", che vengono da altre parti del mondo. Spesso di immigrati, che nel nostro paese affluiscono, per fortuna, non solo nelle aree urbane ma anche nelle aree interne. Moltissimi di questi fanno gli imprenditori, tanto che spesso la percentuale di imprenditori che non sono nati in Italia è superiore in

² Si vedano ad esempio i dati disponibili per Piemonte e Italia in http://www.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree_interne/Piemonte/IS_TRUTTORIA_PIEMONTE_DEF.pdf.

questi territori alla percentuale della popolazione che non è nata in Italia, segnalando una forte propensione a fare impresa della popolazione immigrata. In molti borghi se le scuole hanno ancora un numero sufficiente di bimbi è solo grazie agli immigrati.

In questi afflussi o ritorni nelle aree interne abbiamo trovato conferma della domanda di diversità. E di un fenomeno che la letteratura antropologica e storica ci restituisce spesso, ossia che le specificità, i punti di forza, la modernità dei tratti identitari, di un luogo vengono colti meglio da uno sguardo che viene da fuori, che ha scelto liberamente questi luoghi, piuttosto che da chi in questi luoghi si è trovato a nascere.

Ecco dunque che dopo i primi passi esplorativi abbiamo capito, con Sabrina Lucatelli e con tanti esperti dell'Istat, di Banca d'Italia, del Dipartimento per le politiche di sviluppo, che l'intuizione originaria era fondata e che una strategia era possibile. E, forti anche della consapevolezza di errori commessi in passato e della deriva proceduralistica italiana, abbiamo capito che la strategia doveva invece seguire la logica dello *sperimentalismo democratico*: quel metodo di realizzare politiche pubbliche che ha le sue radici in Dewey e che Charles Sabel ha reinterpretato in chiave moderna. Secondo questo metodo, quando hai una rappresentazione della realtà – come in questo caso avevamo – “fare politica” vuol dire fissare alcuni obiettivi generali – nel nostro caso fermare la caduta demografica – stabilire i principi generali dell'intervento, lasciare ai singoli luoghi l'attuazione di quei principi, monitorarne in maniera stringente l'attuazione, imparare in modo continuo da ciò che avviene, aggiustare il tiro attraverso un'interazione continua tra chi disegna le politiche e i cittadini che le vivono. E' una strada particolarmente adatta, se si ha la “furbizia” di adottarla, per un paese dove la cittadinanza attiva ha grandi dimensioni, 2 milioni e mezzo di persone secondo le misure restrittive di Giovanni Moro.

Nel disegnare la strategia sulla base di questo metodo, siamo partiti dalle due cause che hanno finora impedito alle politiche nazionali e locali di modificare la tendenza al decadimento di questi territori. Infatti, all'assenza di una percezione della “diversità” come tratto costitutivo nazionale, si sono aggiunti comportamenti e scelte improprie sia a livello centrale che locale.

A livello centrale, le politiche nazionali per la scuola, per la salute e per la mobilità, così come anche per altri servizi fondamentali quali le comunicazioni digitali, non hanno avuto attenzione ai luoghi. Sono state condotte come se ogni luogo fosse eguale all'altro, ignorando sistematicamente le diversità. Stante la dominanza degli interessi dei ceti dirigenti delle città e soprattutto delle grandi città, le politiche sono state disegnate a misura di queste. Quando delle “aree remote” o “aree marginali, “o aree montane” si è saputo riconoscere la particolarità

– come ad esempio nel patto per la Salute³ – non sono state predisposte le metodologie e schierate le risorse umane necessarie per tradurre indirizzi pur condivisibili in fatti concreti. Altre volte, come nel caso della scuola, a fronte di norme generali incongruenti con le aree interne, è stata lasciata alla discrezionalità di singoli dirigenti territoriali di provvedere a presidiare situazioni estreme attraverso deroghe peraltro non sostenibili nel tempo.

Assente dunque nelle politiche ordinarie un disegno territoriale, soprattutto con riferimento alle aree interne, l'attenzione territoriale è stata spesso confinata ai fondi comunitari, soprattutto a quelli per le aree rurali (FEASR). Ma essi sono stati utilizzati prevalentemente in una logica compensativa e quindi di corto respiro. Quando anche i progetti realizzati sono stati di qualità, essi sono stati per loro natura temporanei, dando luogo a incertezze e discontinuità anche in servizi fondamentali. Simile è stata la logica, pure con molte significative eccezioni e differenze, con cui si sono mosse le Regioni, peraltro non disponendo esse di mezzi finanziari aggiuntivi rispetto a quelli comunitari.

La seconda causa della mancata inversione di tendenza sta nel comportamento delle classi dirigenti locali. Esse si sono fatte prendere o hanno fomentato la logica compensativa. Spesso è mancata proprio la volontà di cambiare le cose, anche perché l'afflusso di fondi compensativi, assai cospicui anche nel Centro-Nord, ha significato per tali gruppi dirigenti la perpetuazione del proprio ruolo. Essi, come succede spesso, hanno scelto di non innovare, di non raccogliere le idee più avanzate che venivano dal territorio, con l'obiettivo di garantirsi una quota certa di una "torta" che si andava restringendo, mentre l'innovazione avrebbe messo a repentaglio quella quota.

Muovendo quindi da questi comportamenti impropri a livello centrale e locale, e facendo riferimento all'impostazione *place-based* che ha ispirato il tentativo di riforma della politica comunitaria⁴, abbiamo costruito una strategia che si articola su cinque capisaldi.

1. Ruolo dei territori e paternalismo del centro. L'azione disegnata non è stata né *bottom-up*, né *top-down*. Non è stata *bottom-up* perché, se è vero che i protagonisti locali possiedono larga parte della conoscenza necessaria per cambiare le cose, è anche vero che l'assetto politico ed economico di ogni luogo non consente di per sé di liberare queste conoscenze, ma assoggetta le decisioni a chi è spesso responsabile del mancato

³ Cfr. <http://www.regioni.it/newsletter/n-2539/del-16-07-2014/patto-della-salute-2014-2016-il-testo-12784/> e http://www.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree_interne/Documenti_d_i_lavoro/Linee_guida_Salute_12_06_senza_mappa.pdf.

⁴ Cfr. *An Agenda for a reformed cohesion policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations* (http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/barca_it.htm).

sviluppo. In passato le cosiddette “politiche di sviluppo locale” hanno finito per dare potere e trasferire fondi alle stesse classi dirigenti che erano responsabili dei problemi, rafforzandone il ruolo di *rentier*. Ma al tempo stesso la politica non deve essere *top-down* perché, se il centro indubbiamente dispone dei metodi e di alcuni fondamentali conoscenze routinarie, e ha il vantaggio della distanza, esso manca delle informazioni necessarie per decidere cosa fare e in quale luogo. E’ dunque l’essenza dell’approccio *place-based* quella di costruire un presidio nazionale molto forte che sia in grado all’occasione di destabilizzare gli equilibri locali ma che al tempo stesso sia consapevole della necessità di favorire la costruzione di forti *leadership* in ogni luogo. Ciò ha condotto a costituire un gruppo di lavoro robusto sia all’interno della pubblica amministrazione, sia di progettisti esterni alla P.A., che ha lavorato nei territori affiatandosi durante centinaia di incontri e attraverso migliaia di chilometri in giro per l’Italia.

2. Territorializzare le politiche settoriali ordinarie. E’ inutile affrontare i problemi di un luogo dandogli l’illusione che gli hai risistemato il trasporto locale, che gli hai mantenuto una scuola, costruito un nido per l’infanzia o realizzato un servizio per la salute più avanzato, per poi scoprire tre-quattro anni dopo che non ci sono più i fondi, perché era finanziato con fondi comunitari, per loro natura temporanei. Ed è ancora più inutile farlo se nel frattempo le scelte della politica ordinaria vanno in direzione opposta. Ecco perché la responsabilità delle azioni per la salute, la scuola, e la mobilità sono state affidate alle autorità nazionali o regionali istituzionalmente competenti per quelle funzioni, prevedendo in Legge di Stabilità un fondo aggiuntivo e stabilendo che nel caso di esito positivo della sperimentazione l’azione divenga permanente. Ed ecco perché il presidio nazionale che abbiamo costruito è costituito da funzionari e dirigenti dei Ministeri della Scuola, della Salute e delle Infrastrutture, oltre che dei Beni Culturali e dell’Agricoltura: affinché l’attenzione territoriale penetri all’interno dell’attività ordinaria dell’Amministrazione. La stessa cosa stiamo realizzando con le Regioni al loro interno.
3. Visione e persone, prima dei progetti. Nella logica compensativa degli scorsi decenni, ogni volta che arrivavano nuove risorse finanziarie nelle aree interne, partiva la corsa a finanziare “progetti” e ovviamente vincevano quelli cosiddetti “cantierabili” preparati da chi aveva i mezzi finanziari per rispettare le procedure e per attendere il momento buono per piazzare la propria idea. Con la Strategia per le aree interne si è scelto di mettere i progetti alla fine del percorso decisionale, come dovrebbe sempre essere. Il

confronto sulla visione, realizzato nel territorio attraverso incontri aperti, è stato utilizzato come strumento per decidere prima di tutto, d'intesa fra territorio, Regione e Centro, quale dovesse essere il confine dell'area strategica, perché esso non può essere stabilito solo sulla base di parametri oggettivi ma deve essere endogeno al confronto sulla strategia. Dal confronto sulla visione sono quindi emerse le persone, non sulla base di quello che proponevano ma sulla base di ciò che avevano fatto. Una volta raggiunto un accordo sugli obiettivi e sui risultati attesi (su cui ritorno) si è finalmente passati a individuare le azioni, i progetti che meglio potevano consentire di raggiungere quei risultati e dare corpo a quella visione.

4. Un confronto pubblico, aperto, acceso, informato. Per consentire di fare emergere in ogni luogo, il più possibile, le persone capaci di dare un contributo tanto alla visione quanto alle azioni per realizzarla, e per rendere trasparente il dialogo e talora anche il conflitto tra il livello territoriale e le istituzioni esterne della Regione e dello Stato, sono stati costruiti e messi in atto spazi di confronto pubblico e il più possibile aperto. E' stata incoraggiata la presentazione di idee anche contrapposte. E per evitare la vaghezza del confronto e legarlo a dati di fatto sono state messe sul tavolo informazioni e dati che descrivano le criticità del contesto e le sue caratteristiche. Si è trattato di uno dei passi più difficili della strategia, per via della forte resistenza con cui i ceti dirigenti locali hanno spesso accolto la spinta in questa direzione. Ma tale resistenza è stata contrastata utilizzando il potere che Regione e Stato hanno conservato di assentire la strategia e di cofirmare l'Accordo di programma quadro che la attua.
5. Misurazione e risultati attesi. La diagnosi della situazione di ogni area progetto non è stata lasciata alle parole ma è stata ancorata a una diagnostica di indicatori costruita a livello centrale e che copre tutti i campi di interesse, dalla scuola, alla salute, alla specializzazione produttiva, alla demografia, ai tempi di percorrenza, alle presenze turistiche, etc.⁵ La disponibilità di queste informazioni ha messo il team nazionale nella condizione di avviare alla pari il dialogo con il territorio. Ma ha anche consentito di indicare una traccia, assolutamente non limitativa, per la scelta degli indicatori di risultato con cui ogni area dovrà quantificare gli obiettivi che intende conseguire: dal miglioramento delle competenze in matematica degli studenti, all'arresto dell'uscita dei conduttori agricoli giovani, all'aumento del numero dei visitatori, alla riduzione dei

⁵ Si vedano a titolo di esempio le tavole nella Relazione istruttoria della Regione Siciliana: http://www.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree_interne/Sicilia/Istruttoria_Sicilia_22_04_15_edited.pdf.

tempi per l'arrivo dell'autoambulanza. Ogni territorio ha la possibilità di selezionare i risultati attesi che ritiene più rilevanti, purché ragionevoli, coerenti con la strategia e verificabili, ma la traccia fornita dal centro ha reso questa non facile e inusuale opera possibile. Potrà quindi davvero accadere nella strategia aree interne ciò che, secondo la logica della riforma suggerita⁶, dovrebbe avvenire per ogni euro utilizzato nell'ambito della politica comunitaria 2014-2020: che non un euro venga speso se non sono indicati e monitorati i risultati attesi da quell'intervento espressi in termini del benessere dei cittadini.

Solo il tempo, diciamo due-tre anni, potrà dire se questa strategia, volta a fare della diversità un tratto di forza di un pezzo grande del paese, ha centrato l'obiettivo. Ognuno potrà seguirne l'evoluzione attraverso il sito <http://www.agenziacoesione.gov.it/it/arint/index.html>. 65 aree con circa 1 milione e 800 mila abitanti sono impegnate in questa nuova strada. Insieme possono scrivere un pezzetto di storia.

⁶ Cfr. ancora *An Agenda for a reformed cohesion policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations* (http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/barca_it.htm) e *Outcome indicators and targets. Towards a new system of monitoring and evaluation in EU Cohesion policy* (http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/doc/performance/outcome_indicators_en.pdf).