

10

Fabrizio Barca

Disuguaglianze territoriali e bisogno sociale

La sfida delle «Aree Interne»

Testo della lezione per la decima
Lettura annuale Ermanno Gorrieri

Modena - Sala Gorrieri - Palazzo Europa – 27 maggio 2015



La presente pubblicazione è stata possibile
grazie al contributo di



Stampa Grafiche TEM Modena per conto della
Fondazione Ermanno Gorrieri per gli studi sociali
Via Emilia Ovest, 101 - Palazzo Europa - 41124 Modena
Aprile 2016

Presentazione

La «Lettura Ermanno Gorrieri» giunge quest'anno alla X edizione. Da dieci anni ci ritroviamo per questo incontro che ha come obiettivo di proporre all'attenzione pubblica una riflessione - attraverso il confronto con voci autorevoli e qualificate della ricerca sociologica ed economica - sulla questione delle disuguaglianze, che è un po' la ragione statutaria della Fondazione Gorrieri, insieme alla problematica correlata delle politiche per contrastarle e, più ampiamente, della giustizia sociale.

Vorrei richiamare alla comune attenzione anche la circostanza che la «Lettura» di quest'anno si tiene a distanza di pochi mesi dalla ricorrenza del decimo anniversario della morte di Ermanno Gorrieri - avvenuta, come ricordare-

te, il 29 dicembre 2004 - assumendo quindi un particolare significato nel percorso delle attività della Fondazione dedicata alla sua memoria.

Come di consueto, questo nostro appuntamento è anche l'occasione per fare il punto sul lavoro della Fondazione nell'anno che ci separa dalla «Lettura 2014», tenuta da Linda Laura Sabbadini, il testo della cui relazione - raccolto nell'apposita collana a stampa - è proprio oggi in distribuzione.

Fra le attività dell'ultimo anno, da segnalare in particolare il ciclo di incontri periodici - ben riusciti sia per la partecipazione, sia per la qualità delle riflessioni proposte - dedicati ad alcuni dei grandi temi del XXI secolo, dalle trasformazioni del capitalismo, alle prospettive del lavoro, alla problematica dei conflitti internazionali e della pace (con Romano Prodi), del multiculturalismo e del pluralismo religioso, fino agli incalzanti interrogativi sulla democrazia del XXI secolo.

Abbiamo intensificato la nostra presenza sul web, nell'ambito di un complessivo progetto - al quale stiamo lavorando - di rimodulazione dei contenuti e di riconfigurazione, anche grafica,

dei nostri strumenti di informazione e comunicazione: dal sito istituzionale della Fondazione al portale sulle disuguaglianze sociali, che ormai contiene più di 10.000 titoli bibliografici catalogati (saggi, volumi, fonti documentaristiche, ecc.) nel campo delle disuguaglianze.

È stata puntualmente realizzata, con invio gratuito a chiunque ne faccia richiesta e con riscontri molto positivi, la *newsletter*, che mese per mese riporta una selezione dei principali articoli usciti su periodici nazionali - sempre in tema di disuguaglianze sociali - insieme all'informazione sulle più rilevanti iniziative (convegni, seminari, corsi di studio e di formazione) nel settore del welfare e delle politiche sociali. Da poco, abbiamo anche attivato un canale della Fondazione su youtube e la pagina facebook.

L'obiettivo di queste iniziative è, ovviamente, di raggiungere e aggiornare il maggior numero possibile di persone interessate, o interessabili, alla tematica delle disuguaglianze e della giustizia sociale.

Venendo all'argomento della «Lettura» di quest'anno, il focus è costituito dalle disuguaglianze territoriali, in ideale prosecuzione con

alcune delle tesi esposte lo scorso anno da Linda Laura Sabbadini, che - con riferimento ai soggetti, alle dimensioni e alle forme delle disuguaglianze nell'Italia della crisi - poneva in particolare evidenza proprio la questione delle disuguaglianze territoriali. Se la crisi ha colpito tutti, è stata nondimeno molto selettiva, colpendo più alcuni segmenti di altri: gli uomini più delle donne, più il sud del nord, più i giovani degli ultracinquantenni, più i minori e in particolare i bambini. L'indicazione conclusiva era che le disuguaglianze territoriali rappresentano il grande *vulnus* del nostro paese, essendosi approfondite di anno in anno per quanto riguarda sia il mercato del lavoro, sia la deprivazione economica e la povertà. Ripartiamo dunque da lì con l'odierna riflessione.

Fabrizio Barca, che salutiamo e ringraziamo calorosamente per avere accolto il nostro invito, ci spiegherà le ragioni per cui il problema delle vistose e inique ineguaglianze territoriali ha carattere *strutturale* per il nostro paese, assumendo come angolo visuale emblematico la questione specifica delle «Aree Interne», con il suo carattere di sfida per le politiche, costituzio-

nalmente fondate e richieste, dell'equità sociale e dell'uguaglianza.

Presentare in poche parole Fabrizio Barca è impresa impossibile, stante la vastità e la particolare ricchezza dei suoi percorsi di ricerca e di impegno e dei molteplici uffici ricoperti. Mi limiterò dunque a ricordare le sue competenze di economista e di studioso della storia del capitalismo in Italia e il suo attuale incarico di Dirigente generale al Ministero dell'Economia e delle Finanze. Fra i molteplici e prestigiosi uffici ricoperti, è stato capo della Divisione ricerca della Banca d'Italia e - proprio con riferimento alle esperienze acquisite sul tema odierno - è stato Ministro per la Coesione territoriale nel governo Monti (2011-2013); ha presieduto (dal 1999 al 2006) il Comitato per le politiche territoriali dell'Ocse; ha steso, per la Commissione Europea, il Rapporto indipendente sulle politiche di coesione.

Insieme alla rinnovata gratitudine per il Relatore, un ringraziamento doveroso a voi tutti per la presenza e per il sostegno continuativo che molti di voi danno alle nostre attività, e alla Fondazione Sias, nella persona del suo presidente,

l'amico Gianni Manzini, il cui contributo finanziario ha reso possibile la realizzazione dell'odierno evento.

Luciano Guerzoni
*Presidente della Fondazione
Ermanno Gorrieri per gli studi sociali*

Modena, 27 maggio 2015

Disuguaglianze territoriali e bisogno sociale

La sfida delle «Aree Interne»^{*}

La diversità territoriale, di cui oggi parleremo, è una diversità profonda, presente all'interno del nostro Paese e intorno alla quale ho il convincimento che possa rafforzarsi una coesione, una coerenza di comportamenti politici e di politiche.

Prima però di arrivare a questo soffermiamoci sulle espressioni *disuguaglianze territoriali* e *bisogno sociale*. Il riferimento alla particolare ineguaglianza delle «Aree Interne» è l'applicazione di un impianto concettuale più generale che riguarda sia la teoria economica e sociale, sia le

^{*} Testo deregistrato e rivisto dall'Autore della lectio magistralis tenuta il 27 maggio 2015 per la X edizione della «Lettura annuale Ermanno Gorrieri», realizzata dalla «Fondazione Ermanno Gorrieri per gli studi sociali».

fondamenta costituzionali del nostro Paese. Iniziamo con la Costituzione.

1. Costituzione e popolo sovrano: uguaglianza e libertà *sostanziali*

Affinché la sovranità appartenga davvero al popolo, a tutte le persone, indipendentemente - come prescrive la nostra Costituzione - dal sesso, dalla razza, dalla religione, dalle condizioni personali e sociali, il popolo stesso deve avere il potere di pretendere che lo Stato agisca per realizzare un'uguaglianza sostanziale, ovvero agisca per rimuovere gli ostacoli che, limitando l'uguaglianza, impediscono il pieno sviluppo della persona umana.

È una parafrasi che mescola gli articoli 1 e 3 della nostra Costituzione che, insieme all'articolo 49 - per il quale sono i partiti lo strumento a disposizione del popolo per ottenere una politica nazionale che rimuova gli ostacoli - formano un trittico di particolare interesse. Non è un esito casuale, ma il frutto di un dibattito costituente intenso che, grazie anche al contributo importante di Lelio Basso, trovò una quadra, un accordo fra tre forze, tre modi di pensare, tre

culture: la cultura social-comunista, la cultura cattolica e la cultura liberal-azionista, che peraltro avevano tre idee assai diverse sul futuro del nostro Paese.

La cultura social-comunista aveva, in ultima analisi, l'obiettivo di superare il capitalismo; la cultura cattolica aveva l'obiettivo di domare il capitalismo; la cultura liberal-azionista aveva l'obiettivo di interpretare il capitalismo, rafforzandone il profilo della concorrenza rispetto a quello del controllo (anzi, com'era nella testa di Ernesto Rossi, portando la concorrenza anche dentro al controllo). Erano tre visioni diverse, eppure trovarono un punto di accordo - tornerò sul termine «accordo» - su tre convincimenti che animano e motivano questi articoli fondamentali e moderni della nostra Costituzione.

Primo: nella democrazia capitalista, o capitalismo democratico, cioè nella congiunzione di capitalismo e democrazia, si esercita sullo Stato una pressione fortissima di interessi economici da parte dei soggetti che controllano il capitale, materiale e immateriale. *Secondo:* tali interessi spingono a decisioni di politica nazionale - cioè a comportamenti dello Stato - che privilegiano il tornaconto di quei soggetti. *Terzo:* il particolare peso che, nel contesto del capitalismo, gli in-

teressi economici tendono ad avere sullo Stato determina una riduzione sistematica dell'uguaglianza e, aggiungeva il liberal-azionista Ernesto Rossi, questo peso riduce alla lunga anche l'efficienza economica.

Se si è d'accordo su queste tre cose, e le tre forze erano d'accordo, si arriva a un consenso che va ben oltre la generica e insopportabile petizione *idealista* a favore dell'uguaglianza - come quelle che troviamo ricorrentemente in tutti i documenti della politica internazionale, dalla Banca mondiale alle Nazioni Unite. (La reiterazione di petizioni *idealiste* è insopportabile perché non è sorretta e accompagnata da una volontà politica di attuare politiche né da risorse finanziarie per farlo). Infatti i nostri costituenti non hanno scritto nell'articolo 3 che bisogna perseguire o credere nell'uguaglianza, ma hanno sancito che lo Stato deve impegnarsi a raggiungere l'uguaglianza e che questa deve essere *sostanziale*. Come Amartya Sen molti anni più tardi, capiscono e ribadiscono che la libertà non può essere solo formale e procedurale, ma anche e soprattutto *sostanziale*. E che non basta enunciarla, ma bisogna perseguirla.

Il mandato che la nostra Costituzione dà allo Stato - per il combinato disposto degli articoli 1,

3 e 49 - è molto stringente. Il meglio che abbiamo fatto in quasi settanta anni di democrazia viene e si ispira proprio a questi principi. Dalla politica per il Sud dei primi quindici anni del dopoguerra alla riforma sanitaria, dalla riforma della scuola media alla riforma del diritto di famiglia e ad altre ancora, possiamo dire che si tratta del combinato disposto dello spirito e delle battaglie che vengono da quel concetto di libertà *sostanziale* e dall'impegno a perseguirla.

2. Le «parole importanti» della Costituzione e le indicazioni che ne derivano

Facciamo ora un passo in avanti, metodologico.

Sempre con riferimento alla Costituzione, ci sono parole importanti, parole che rappresentano altrettanti indirizzi di politica economica sul *metodo*, cioè sul *come* fare, non solo sul *cosa* fare. In particolare, sono tre le indicazioni che troviamo negli articoli della Costituzione.

La prima indicazione riguarda l'oggetto dell'ineguaglianza: «ineguaglianza di che»? Vale a dire, quali sono i profili di ineguaglianza di cui darsi carico? Senza ancora esplicitare la multidimensionalità degli aspetti della vita

umana che Amartya Sen ha messo al centro del pubblico dibattito, le parole che la Costituzione, all'articolo 3, usa sono: "dignità", "libertà di fatto", "pieno sviluppo della persona umana", "partecipazione dei lavoratori". Parole che sottintendono la multidimensionalità.

"Dignità" vuol dire che fa parte dell'ineguaglianza anche la capacità di camminare per strada a testa alta, sereni, sapendo che non ti devi vergognare di nulla e che gli "altri" ti rispettano. Pensiamo, ad esempio, agli immigrati o ai profughi nel loro anno e quattro mesi in cui, nel nostro Paese, aspettano di sapere il destino della loro vita. E chiediamoci se si applicano a essi le parole "dignità", "libertà di fatto" e, soprattutto, "pieno sviluppo della persona umana". Una locuzione, quest'ultima, che assomiglia in maniera enorme all'enunciato di Sen: «dare a ognuno la possibilità di vivere la vita che desidera vivere». E assieme agli immigrati basta pensare a ogni persona marginalizzata. Dunque, non dire loro quale vita devono vivere, ma consentire loro, metterli nelle condizioni di vivere la vita che desiderano vivere. Il concetto del "pieno sviluppo della persona umana" è, da questo punto di vista, modernissimo e segna il compromesso tra cattolici e social-comunisti.

Ma la Costituzione non si riferisce solo ai cittadini come persone ma anche ai cittadini lavoratori. Lo fa affermando che l'eguaglianza da perseguire deve riguardare anche "l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese". Ancora una volta si tratta di un compromesso interessante fra visioni che, condividendo una premessa - la natura subordinata del lavoro al capitale nel capitalismo - differiscono sull'obiettivo: fare del lavoro organizzato la leva per trasformare/ rivoluzionare la società, i social-comunisti; portare il lavoro nel governo del capitale, i cattolici; tenere conto in modo equilibrato degli interessi del lavoro, i liberal-azionisti. Non è un compromesso vuoto, tutt'altro, perché contiene agende di azione politica comune, a cui solo la contrapposizione fra blocchi impedirà di dare un seguito nell'immediato dopoguerra. Ne ho discusso nel volume *Il capitalismo italiano: storia di un compromesso senza riforme* (Roma, Donzelli, 1999).

Quindi, i profili rilevanti dell'ineguaglianza sono: *dignità, libertà di fatto, pieno sviluppo della persona umana e partecipazione dei lavoratori*. L'ineguaglianza a cui si riferisce la Costituzione riguarda tutti gli aspetti della vita umana che

sono rilevanti per vivere la vita che desideri vivere. Non quindi solo il livello di ineguaglianza di reddito che raggiungi, che pure è rilevante, ma il fatto che tu sia messo nelle condizioni di poter fare la scelta di vita che desideri. Poi non è detto che la farai, ma devi essere libero, ad esempio, di potertene andare da un piccolo villaggio o di decidere di non andartene, libero di continuare a vivere nel Sud o di emigrare. Devi essere messo - dal punto di vista dell'istruzione, della salute, della capacità di muoversi, del superamento degli handicap - nella condizione di poter vivere la vita che ritieni di poter vivere.

Il secondo profilo riguarda la causa delle ineguaglianze. L'espressione chiave è "condizioni personali e sociali", sempre nell'articolo 3. Quando perseguiamo l'uguaglianza viene spesso sollevato il tema della diversità tra le persone o del diverso impegno che le persone mettono nel vivere la propria vita. Ci si domanda: perché la Repubblica dovrebbe rimediare all'effetto di libere scelte personali? Perché non dovrebbe lasciare che un impegno diverso produca risultati diversi per persone diverse? E infatti non è questo che la Costituzione scrive. Essa invita ad affrontare le differenze fra le "circostanze" non fra gli "impegni". Si pensi alla scuola. La Costi-

tuzione chiede che le possibilità di vita di ogni persona dipendano il meno possibile dal luogo in cui la persona è vissuta, dalla famiglia in cui essa è nata, dal numero di libri che i suoi genitori hanno letto o di quanto gli hanno trasmesso. È questo che ci dice la Costituzione. Non ci dice che dobbiamo essere tutti uguali, ma che sia perseguita la rimozione degli effetti delle differenze nelle “condizioni personali e sociali” in cui ognuno di noi si trova a vivere.

Qui si annida la prospettiva «territoriale» implicita (anche se non esplicita) nel dettato costituzionale, perché una larghissima parte delle “condizioni personali e sociali” deriva non solo dalla famiglia in cui nasci, che ha certo un peso assai rilevante, ma dal contesto territoriale in cui ti trovi a vivere. Nel caso della scuola, ad esempio, sui divari nelle competenze degli studenti, Nord, da una parte, e Sud e Centro, dall'altra, le “condizioni territoriali” arrivano a pesare per un terzo (del divario medio). Di tale terzo non si può dare la responsabilità agli insegnanti e neppure alla famiglia, perché esso dipende dal territorio in cui nasci. È dunque interesse della Repubblica che queste differenze di contesto territoriale siano rimosse.

L'ultimo profilo fa riferimento al compito di

“rimozione”: la Costituzione, ancora all’articolo 3, affida alla “Repubblica” - quindi non solo allo Stato, ma a tutte le articolazioni istituzionali e sociali della comunità nazionale - il *compito* di “rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale” che limitano “di fatto la libertà e l’egualianza”. Nella democrazia capitalistica coloro che hanno elevati e forti interessi economici - ribadiamolo - hanno più mezzi degli altri di influenzare le decisioni dello Stato. Non c’è bisogno di essere di sinistra o di destra per poter dire questo. Non c’è bisogno di essere di una determinata parte sociale per riconoscere ciò che è ovvio: chi ha maggiori interessi economici ha maggiore capacità di influenzare le decisioni economiche. Ma se questo è vero, la Repubblica deve costruire un sistema di contrappesi che bilanci questa inerzia, che altrimenti si determina e amplia nel tempo.

Non è *naturalmente* nelle intenzioni delle classi dirigenti perseguire la riduzione delle disuguaglianze. Anzi, è *naturalmente* nelle intenzioni delle classi dirigenti perseguire l’aumento delle disuguaglianze. Per un motivo che è tornato a illustrarci di recente Daron Acemoglu riprendendo le tesi di Karl Marx: le classi dirigenti, anche quelle ben intenzionate all’inizio, una volta

arrivate al potere - chiunque esse siano - inevitabilmente tendono a costruire condizioni volte a perpetuare la posizione che hanno raggiunto. E poiché la rimozione delle ineguaglianze vuol dire creare spazi nuovi a persone creative, indipendentemente dalle loro condizioni economiche e sociali, minacciando così gli equilibri che si sono creati, la riduzione delle disuguaglianze viene avversata. Che è la stessa ragione per cui Ernesto Rossi argomentava che la riduzione delle ineguaglianze significa anche aumento dell'efficienza. Se io do la stessa *chance* a tutti, metto a repentaglio gli attuali assetti di potere e creio sviluppo.

Si pensi alla tassazione delle eredità, un prelievo fiscale che serve al capitalismo, perché serve anche a levare dalle mani di persone - figli o discendenti di grandi imprenditori - capitali guadagnati con la capacità imprenditoriale dei padri e che i discendenti devono “riguadagnarsi”. Gli spiriti degli “animali imprenditoriali” non sono infatti trasmissibili per DNA. Tassare le successioni vuol dire dunque rimettere in gara, rimettere in discussione, rendere concorrenziale, l'accesso al controllo delle imprese. Questo è quello che fa una tassa ereditaria, che ha due effetti: è egualitaria perché rimette in gioco le

cose, e al tempo stesso accresce l'efficienza economica. Paesi come il nostro, che sono arrivati ad abolire di fatto le tasse di successione, sono Paesi che hanno una deriva inegualitaria fortissima. E chi è che vuole ridurre le tasse di successione? Chi ha già la ricchezza, evidentemente.

C'è una seconda ragione del perché lo Stato debba proporsi di rompere gli equilibri di potere: coinvolgere il più vasto numero possibile di cittadini nel concorrere a disegnare l'azione pubblica, per utilizzare le loro conoscenze. Per ridurre l'ineguaglianza non basta volerlo fare; specie se hai - come devi avere - a cuore anche il premio del merito, la necessità di non scoraggiare l'impegno individuale, e quindi se non vuoi perseguire una politica redistributiva in cui si continua a levare a chi ha dato di più e si trasferisce a chi ha dato di meno. Per fare un esempio, nell'Inghilterra che precede la vittoria di Margaret Thatcher, in un Paese che aveva realizzato condizioni forti di eguaglianza, l'entità e i modi di redistribuzione del reddito erano diventati scoraggianti: il disegno di politica con cui era stata perseguita l'uguaglianza non era sostenibile, almeno in un modo di produzione capitalistico. Realizzare e sostenere misure per l'uguaglianza richiede

allora molta conoscenza e questa conoscenza puoi mobilitarla e mettere a uso solo se persegui eguaglianza anche nella partecipazione dei cittadini al processo decisionale.

3. L'applicazione dell'impianto costituzionale alle differenze territoriali

Quello tratteggiato è l'impianto costituzionale. Adesso veniamo ad applicarlo all'oggetto di questa mia conversazione: *il territorio*. Vale a dire a quella parte delle circostanze o condizioni che derivano dalle differenze territoriali. E analizziamo il potere, le intenzioni delle classi dirigenti e la conoscenza necessaria per le politiche con riferimento allo specifico obiettivo - coerente con l'impianto costituzionale - di rendere il meno influenti possibile le circostanze di nascita, il *dove* sei nato.

3.1 Disuguaglianze territoriali e responsabilità delle classi dirigenti locali

L'analisi teorica e l'analisi applicata, insieme alle tante esperienze che ho avuto la ventura di fare - o che ho appreso da chi le ha fatte - ci di-

cono una cosa semplice: nella stragrande maggioranza dei casi un contributo significativo alle disuguaglianze territoriali all'interno di una nazione deriva proprio dalle scelte delle classi dirigenti locali.

Questo è vero ad esempio per il Mezzogiorno: una responsabilità significativa della situazione attuale del Sud è la scelta delle classi dirigenti del Mezzogiorno di non cambiare. Perché? Si tratta di un'applicazione di quanto proposto in termini generali.

Facciamo un esempio. Se sono parte della classe dirigente - politica e/o imprenditoriale - di un micro territorio in cui c'è una specializzazione industriale saltata perché la competizione internazionale l'ha spiazzata, la tentazione che avrò è di unirmi all'insoddisfazione generale della popolazione, amplificarla, e «ricattare» lo Stato con la minaccia dei licenziamenti per chiedergli che mi dia sussidi per continuare a finanziare le aziende decotte e non più rilanciabili del mio territorio. Questa politica mi consente di continuare a stare in piedi, di rimanere l'ago della bilancia. È quello che hanno sistematicamente fatto parti rilevanti della classe dirigente del Mezzogiorno dalla metà-fine degli anni sessanta a fine anni novanta: mi propongo ai citta-

dini come l'intermediario fra locale e centrale che vi consentirà di «continuare a campare». Mi serve allora che le disuguaglianze permangano e che questi fondi non vengano utilizzati per ridurre davvero le disuguaglianze, perché se ciò avvenisse io non servirei più a niente: verrebbe su una classe dirigente di creativi, di innovativi, di persone oggi senza voce che con ogni probabilità mi soppianteranno.

Secondo esempio. Pensiamo a un'area dove si determina una forte domanda di immigrazione per il lavoro nei campi, per la raccolta dei prodotti. Sono io che faccio domanda di immigrati temporanei - non necessariamente al Sud, accade anche al Nord. A me servono così come sono, non mi serve renderli uguali, non mi serve attuare l'articolo 3 della Costituzione, tutt'altro. Perché voglio poterli sfruttare - una parte legalmente e una parte illegalmente - a quattro soldi. Non mi interessa il fatto che essi sono geometri, ingegneri, persone competenti. Se acquisissero dignità e voce non li potrei più sfruttare. Quindi la classe dirigente locale assai spesso *non vuole* - non è che *non sa* - dare condizioni di uguaglianza alla popolazione immigrata.

In conclusione: l'uguaglianza è spesso sistematicamente non perseguita dalle classi dirigenti

che possono influenzarla con le proprie decisioni. Non è così ovunque. Ma lo è in moltissimi luoghi, che precipitano così in vere e proprie «trappole del sottosviluppo».

3.2 La necessità di un intervento centrale «destabilizzante»

A livello territoriale, per attuare la Costituzione, non puoi allora non fare affidamento su un intervento centrale, e questo deve essere «destabilizzante», non deve assecondare le classi dirigenti locali. Com'è invece stato a lungo nel Mezzogiorno; ma anche - è il mio campo attuale di lavoro - nelle aree interne del Paese. In queste aree, anche in quelle di questa Regione, per anni e anni sono stati realizzati trasferimenti finanziari anche cospicui. Ma si tratta di trasferimenti con cui i fondi sono stati messi nelle mani delle stesse persone in qualche modo responsabili del mancato rinnovamento e comunque senza fare da sponda ai più innovativi fra loro.

Per eliminare o ridurre le disuguaglianze territoriali, lo Stato deve invece essere destabilizzante. Deve subordinare i trasferimenti all'apertura delle classi dirigenti locali a un forte rinnovamento, alla creazione di spazi dove pionieri

e voci innovative possono parlare ed emergere. Per farlo la classe dirigente nazionale che guida lo Stato deve avere una ragione nazionale che la tenga lontano dagli interessi delle classi dirigenti locali. In una parola, la Repubblica, per attuare il dettato costituzionale, deve giocare sul disallineamento di interessi tra livello centrale e livello locale di governo.

3.3 L'importanza della conoscenza: il ruolo delle comunità territoriali

Ma, al tempo stesso, delle classi dirigenti locali non si può fare a meno. Una larghissima parte della conoscenza necessaria per raddrizzare un territorio non risiede infatti a livello centrale o regionale, ma nella testa degli abitanti del territorio e dei loro rappresentanti. L'attribuzione di un ruolo centrale alle comunità locali nelle politiche per i territori non deriva dunque dalla ricerca di consenso, ma da una questione cognitiva. Dall'esterno, insomma, deve arrivare un contributo destabilizzante, ma esso deve attivare processi cognitivi, filiere cognitive, a livello territoriale.

La dispersione scolastica, ad esempio, è un fenomeno motivato in luoghi diversi da ragio-

ni diverse. La dispersione scolastica del Veneto, della Sicilia e della Sardegna ha ragioni prevalenti diverse: opportunità di lavoro che non premiano adeguatamente, in entrata, lo studio; attrazione, in condizioni territoriali pesanti, di un facile guadagno legato anche all'illegalità o alla criminalità; persistere di comportamenti antichi. Per affrontare la dispersione devi allora costruire una politica del territorio, e per farlo non importa solo cosa insegni e come insegni - dimensioni per le quali è ragionevole fondarsi su un protocollo nazionale - ma contano anche i rapporti con la famiglia, con il territorio, con le imprese del territorio, con le alternative alla scuola.

Nella politica contro la dispersione scolastica, siate allora sospettosi se vi imbattete in una norma nazionale volta a ridurre la dispersione ma zeppa di regole, prescrizioni e procedure. Siate sospettosi se non avete la sensazione che la norma sia capace di attivare un processo a livello di ogni territorio che consenta di estrarre *conoscenza* per capire cosa e come fare.

Non è solo questione di conoscenza dei bisogni sociali. Nei processi di cambiamento degli squilibri territoriali non mi devo limitare a una diagnosi dei bisogni. Alle conoscenze incorpo-

rate nel territorio posso chiedere assai di più. Posso chiedere di fornire una parte della soluzione. Insomma, l'obiettivo di rimuovere gli ostacoli (scolastici, nella fornitura dei servizi sulla salute, di cura degli anziani, dei bambini, di mobilità, di accesso alla rete digitale) ha bisogno di essere declinato, non solo identificando il bisogno del territorio, ma cercando di capire come in ogni territorio si possa soddisfare quel bisogno. Qual è l'attrezzatura che devo costruire per la salute? Non ho più l'ospedale, devo costruire un presidio ambulatoriale territoriale? Come lo devo costruire? Che tipo di servizi mi deve dare?

Per realizzare la riduzione delle disuguaglianze il processo non è né dal basso verso l'alto, né dall'alto verso il basso. È tutte e due le cose assieme. È dall'alto verso il basso, nel senso di destabilizzare, non di portare sul territorio soluzioni preconfezionate; è dal basso verso l'alto, nel senso che il territorio deve metterci la conoscenza, non essere proprietario esclusivo dell'attuazione. Questo modo di disegnare e attuare le politiche l'ho chiamato, prima nel lavoro in Europa, poi nell'attività di Ministro, un approccio *Place Based* o «rivolto ai luoghi».

4. Poteri decisionali e partecipazione

Si potrebbe obiettare, e spesso viene obiettato: «sei un partecipazionista ma alla fine della storia qualcuno deve pur decidere». Certo, chi ha detto che non bisogna decidere? Ma a differenza di quanto scrive un caro amico, Michele Salvati, il problema di questo Paese non è l'incapacità di prendere decisioni, ma l'incapacità di prendere decisioni *giuste* e soprattutto *sostenibili*, ossia decisioni sostenute da argomentazioni discusse e comprese in profondità. Quando leggo nella relazione annuale della Banca d'Italia che dal 1997 a oggi ogni singolo articolo delle leggi sul lavoro è stato cambiato nei due anni successivi in media una volta e mezzo, capisco che ogni volta si era convinti di aver deciso. Ma evidentemente la decisione presa era appesa per aria, affrettata, presa in una stanza romana, non discussa. Il risultato è che, in questi venti anni, si è creato nel mercato del lavoro un quadro di assoluta, totale, permanente incertezza, cambiandone le norme ogni anno. Questo non è «decidere».

Chiarito questo, chi propone, come io propongo, processi di partecipazione alle decisio-

ni deve darsi carico della convergenza di questi processi, del fatto che essi si chiudono con una decisione entro tempi prestabiliti e rispettati. Più promuovi la partecipazione in un territorio, più coinvolgi i cittadini in un processo decisionale, più crei un processo deliberativo complesso, più devi darti carico della convergenza e delle scadenze. Molti che in questi anni in Italia hanno parlato di «politiche partecipate» le hanno realizzate male e hanno ahimè consumato quell'espressione.

Quali siano i requisiti affinché un processo decisionale partecipato converga in tempi certi, ce lo dice Amartya Sen in *L'idea di giustizia* (tr. it., Mondadori, 2010). Per assicurarlo, deve esserci un confronto *aperto, acceso* - che includa anche gli antagonisti, i contraddittori, coloro cioè che non hanno fiducia nello Stato - e *informato*. Il requisito dell'informazione è fondamentale: chi si alza, dice la sua ma non si dà carico di portare informazione, non parli una seconda volta. L'informazione, l'accesso di tutti all'informazione esistente, la produzione di nuova informazione, il confronto fra informazioni diverse: è questo che accresce la possibilità di cambiare idea e di trovare soluzioni innovative

sulle quali raggiungere un accordo. Se c'è un vero confronto informato si cambia idea, se il confronto non è informato ognuno grida agli altri i propri pregiudizi.

In un confronto aperto, acceso e informato, se governato da persone che lo sanno realizzare - governare un confronto di questo tipo richiede professionalità - è più probabile raggiungere un accordo. È quanto fecero i nostri costituenti che discussero in modo aperto, acceso e informato. I Palmiro Togliatti, gli Alcide De Gasperi, gli Ernesto Rossi si trovarono d'accordo su un passo che ognuno considerava parziale, parziale rispetto a obiettivi assai diversi, ma *condiviso*. Non è che accordandosi le tre componenti rinunciassero l'una a far saltare il capitalismo, l'altra a modificarlo e l'ultima a controllarlo. Ma ritennero di avere compiuto un passo compatibile con il proprio specifico obiettivo. E lo era.

Sen ci dice che bisogna essere un po' miopi quando si discute, non si deve pretendere di aver vinto rispetto al proprio «obiettivo finale», né ci si deve preoccupare del fatto che il risultato parziale possa rendere meno cogente la spinta verso il risultato finale. (No, insomma, al «tanto peggio, tanto meglio»). La domanda da

porsi è piuttosto: l'accordo trovato rappresenta un miglioramento rispetto allo *status quo*? Se lo è, lo si deve accettare.

5. La sfida delle «Aree Interne»

È con queste idee in testa che ci siamo messi a lavorare sulle «aree interne» del Paese durante il governo Monti, quando ho avuto la responsabilità di Ministro per la coesione territoriale. Mi portò a questa scelta, a parte la mia personale inclinazione per la diversità delle «aree rugose» del Paese, sia la percezione di segnali forti, sotto-traccia, di innovazione e pionierismo che venivano da queste aree, sia la sensazione che, a differenza delle aree urbane, Sud e Nord del Paese siano uniti nelle criticità e opportunità di queste aree. E sappiamo tutti quanto è necessario al Paese ritrovare ragioni di unità nazionale.

5.1 La nozione di «aree interne» e l'articolo 3 della Costituzione

Innanzitutto, che vuol dire «aree interne»?
È un antico concetto di Manlio Rossi-Doria,

studioso ed esperto di economia e politica agraria. Politiche per le aree interne sono state tentate in passato sia nelle Alpi, sia negli Appennini. Ma noi, nel tornare ad affrontare il tema, abbiamo messo da parte l'altitudine. L'Italia è piena di leggi che fanno riferimento all'altitudine, secondo una logica compensativa: ti do un po' di soldi così compensi i disagi che hai con qualche trasferimento monetario. Una vecchia logica che non va alla radice degli ostacoli territoriali, che non onora l'impegno della Repubblica di "rimuovere gli ostacoli".

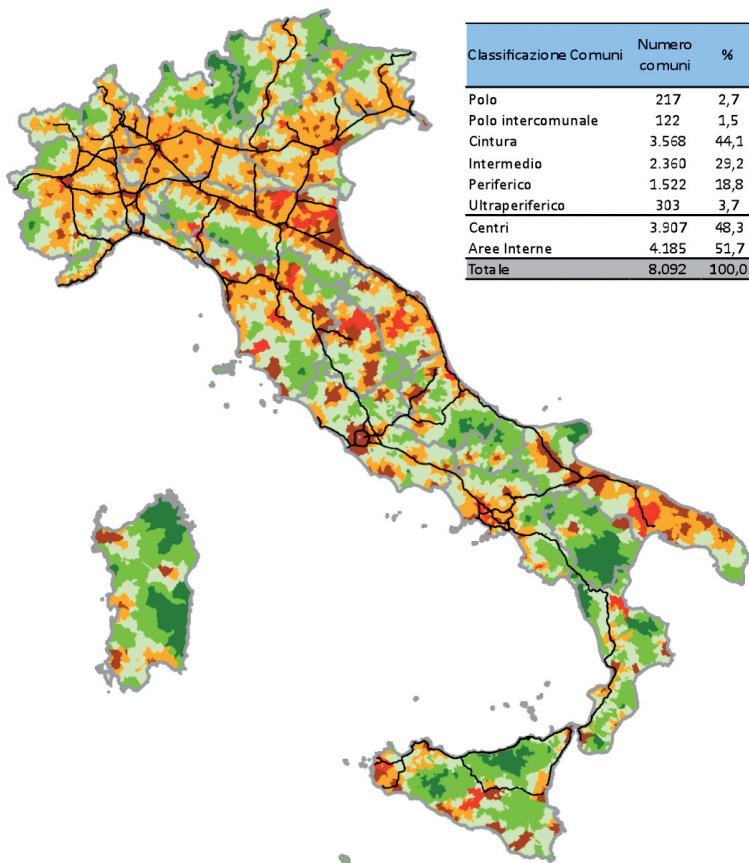
L'altro criterio, molto usato a livello internazionale, è quello della densità di popolazione, con una distinzione tra aree rurali e aree urbane. Non ci ha convinto. Ci siamo detti: ma cosa c'entrano aree rurali del Tavoliere delle Puglie, della Pianura pontina o della Pianura padana con aree rurali del delta del Po o delle colline lucane o delle valli alpine? Perché dunque non partire proprio dall'articolo 3 della Costituzione? Seguiamo per una volta l'articolo 3 della Costituzione e misuriamo gli "ostacoli".

Abbiamo allora definito le «aree interne» come le aree dove gli ostacoli sono particolar-

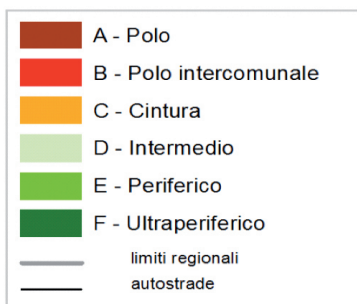
mente forti. Abbiamo preso i tre servizi fondamentali che fanno sì che la gente decida di vivere o di lasciare un dato luogo: scuola, salute, mobilità. Stai bene se sei in un «polo», dove hai l'offerta scolastica completa, un livello essenziale di assistenza sanitaria (e sociale) e una stazione da cui raggiungere la rete di trasporto ancora decisiva del Paese, quella ferroviaria. C'è poi, decisivo, l'accesso alla rete digitale: ne abbiamo tenuto conto, ma in funzione degli altri tre servizi fondamentali, perché disporre di almeno 20-30 Mbps è essenziale per ampliare la gamma dei servizi di istruzione, salute e mobilità.

Successivamente, abbiamo calcolato la distanza e il tempo che i cittadini impiegano a raggiungere i «poli» o i «poli intercomunali», dove un'associazione di Comuni ti assicura tutti e tre i servizi necessari, e distinguendo poi tutti gli altri Comuni tra *cintura*, dove vivi a meno di 20 minuti di distanza dal polo, *area intermedia*, dove impieghi 40 minuti per arrivarci, *area periferica*, dove ne impieghi 60, *area ultraperiferica*, dove ti occorrono più di 80 minuti. Abbiamo così mappato questa Italia delle «aree interne».

Le aree interne dell'Italia



Altitudine media (mt)	Popolazione	%	Variazione	Superficie (Kmq)	%
			% 1971 - 2011		
148	20.983.786	35,3	-6,9	28.948	9,6
195	2.986.161	5,0	14,8	8.606	2,8
219	22.135.047	37,2	36,0	83.982	27,8
399	8.832.422	14,9	12,2	88.187	29,2
601	3.812.271	6,4	-6,7	72.829	24,1
666	684.057	1,2	-11,8	19.521	6,5
187	46.104.994	77,6	11,4	121.535	40,2
555	13.328.750	22,4	4,6	180.538	59,8
358	59.433.744	100,0	9,8	302.073	100,0



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.

Ovviamente molte aree interne sono nell'Appennino o nelle zone di montagna, ma non solo. Infatti cattivi servizi possono rendere «interni» anche territori orograficamente meno difficili, così come buoni servizi possono ridurre la dimensione delle aree interne.

5.2 La vastità e varietà delle «aree interne» in Italia

Guardate di quale vastità parliamo. Si tratta di una gran parte del Paese, anche considerando soltanto le aree periferiche e le ultraperiferiche: territori in cui vivono 4,5 milioni di abitanti, corrispondenti al 7,5% della popolazione, ma che comprendono ben il 30% del territorio nazionale.

Sette cittadini su cento sono dunque guardiani di quasi un terzo del territorio nazionale. Cosa significa essere guardiani? Significa accorgersi che gli alberi si stanno piegando prima che la valanga venga giù uccidendo persone in fondovalle o bloccando la strada per mesi. Vuol dire prendersi cura degli alvei dei torrenti, tenere antichi terrazzamenti coltivati o rendersi conto che l'aumento delle aree boschive può essere pessima cosa quando è incontrollato e

distrugge biodiversità. Significa prevenire un depauperamento della ricchezza nazionale o prevenire gli elevatissimi costi degli interventi rimediali a seguito di frane o inondazioni.

E poi c'è la particolarità delle aree interne italiane che le rende attrattive per lo sviluppo umano: la loro diversità interna.

L'Italia è il paese più «rugoso» d'Europa. La «rugosità» è un concetto statistico. L'abbiamo misurata anni fa. Abbiamo costruito un «indice di rugosità» durante un negoziato comunitario. La delegazione francese chiedeva più risorse comunitarie usando l'argomento di avere molte terre sopra i 600 metri. Noi dicevamo che per il disagio dei cittadini conta la rugosità, non l'altitudine. La rugosità è il rapporto tra la superficie esposta all'aria e la superficie proiettata su un piano, quella che sarebbe esposta se l'area fosse piana. Tanto più hai territori frastagliati, tanto più questo indice è elevato: per andare da un luogo a un altro impieghi assai di più.

Questa dote naturale di larghe aree del territorio nazionale, assieme all'esposizione al sole, alle differenze geologiche, agli orientamenti e distanze dal mare e dalle correnti gelide del Nord, ha prodotto un effetto importante: la compresenza a pochissima distanza di microcli-

mi radicalmente diversi. Questo fattore, ci racconta Piero Bevilacqua, ha permesso a sua volta la crescita a pochissima distanza le une dalle altre di piante che provenivano da luoghi e continenti diversi della Terra. E questo ha originato a sua volta la forte diversità dei cibi. E ha favorito l'attrattività di questi luoghi per continui e successivi flussi migratori. Che rigenerando di continuo la cultura locale hanno prodotto nuove diversità. Diversità naturali e culturali.

Da questo punto di vista, il nostro è un territorio enormemente ospitale. E questa ospitalità continua a manifestarsi «sotto traccia» ancora oggi: i dati ci dicono che le migrazioni recenti si inseriscono con successo in queste aree, pure in assenza di una qualsivoglia strategia nazionale, prendendo in mano e rigenerando culturalmente filiere produttive (del legno, della pastorizia, dell'artigianato). Ma l'assenza di strategie, il deterioramento dei servizi, l'attrazione della vita o del lavoro urbano, l'egemonia di una cultura urbano-centrica hanno bloccato l'utilizzo di queste diversità, di queste potenzialità. E hanno indotto abbandoni successivi di queste aree e un declino demografico che, nonostante le immigrazioni, le sta spogliando.

5.3 La caduta demografica: un indice sintomatico delle «aree interne»

Ma è davvero così? Purtroppo sì.

La dinamica demografica va letta come il voto ultimo dei cittadini. È il segno che le cose non vanno: non faccio figli e me ne vado, e non arrivano altri in misura sufficiente a sostituirmi. Ecco allora i dati demografici per le aree interne.

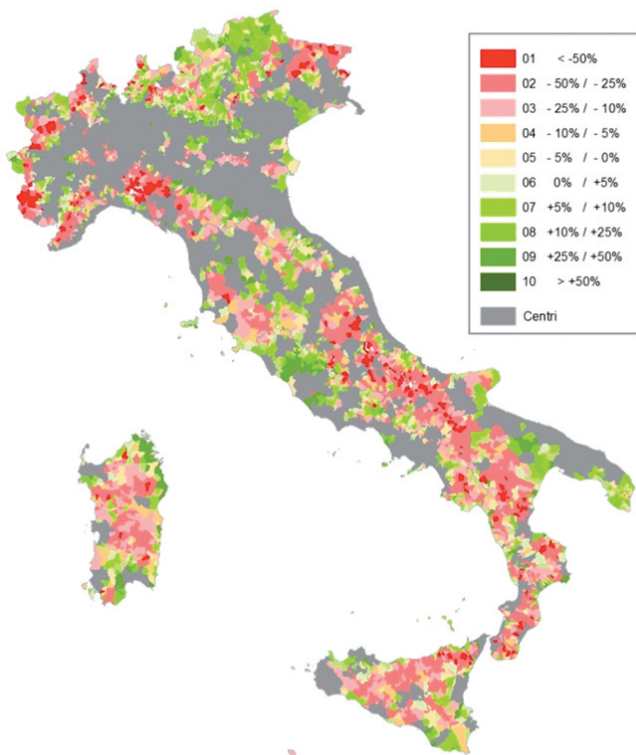
A sinistra in colore le «aree interne», a destra in colore i «poli». Nella cartina di sinistra c'è molto rosso, che indica una caduta demografica superiore al 50%. Se il colore diventa verde c'è aumento di popolazione. La caduta demografica si concentra nelle aree interne del Paese con la situazione gravissima di Liguria, Piemonte e di aree della Pianura padana; o ancora in Molise, Abruzzo, Basilicata, Calabria. I conti tornano, il declino demografico è correlato all'ineguaglianza nell'accesso ai servizi. C'è fra i due un nesso che va probabilmente in entrambe le direzioni. Una spirale perversa.

Lo stesso vale per l'invecchiamento.

Dinamica demografica (volume % popolazione 1971-2011)

AREE INTERNE

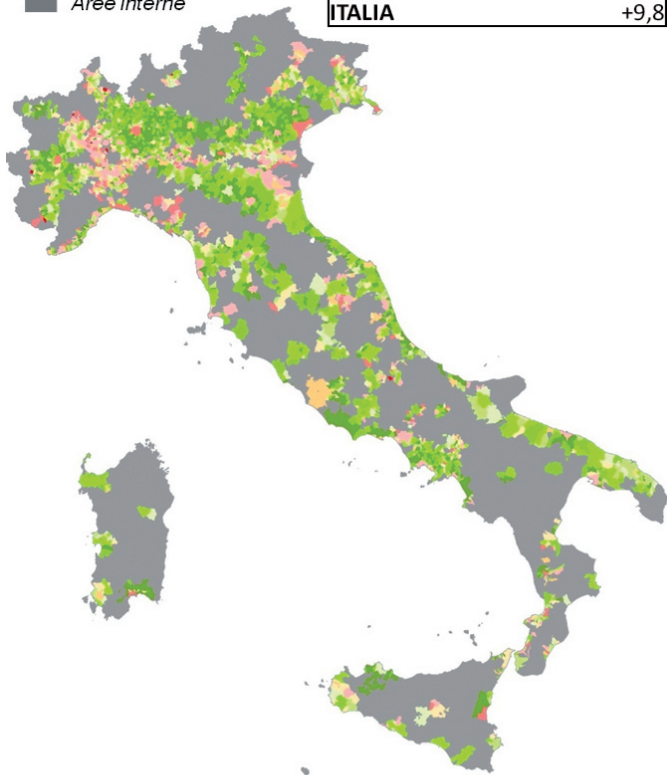
■ *Poli e aree di cintura*



POLI E AREE DI CINTURA

■ Aree interne

Centri	+11,6%
Aree interne	+4,2%
- Aree periferiche	-8,1%
- Aree ultra-periferiche	-5,3%
ITALIA	+9,8%



Fonte: Elaborazioni DPS su dati Istat, Censimento Popolazione.

Popolazione con oltre 65 anni (%, 2011)

AREE INTERNE

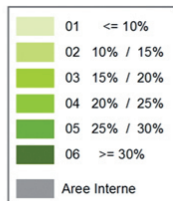
■ Poli e aree di cintura



POLI E AREE DI CINTURA

■ Aree Interne

Centri	20,7%
Aree Interne	21,2%
ITALIA	20,8%



Fonte: Elaborazioni DPS su dati Istat, Censimento popolazione.

Il verde scuro vuol dire che abbiamo territori con più del 30% di anziani. Se sei sopra a questa percentuale, o hai una forte immissione dall'esterno oppure vai verso la scomparsa degli insediamenti umani. La Liguria va in larga misura in questa direzione. E gli effetti del mancato presidio, che è sempre più difficile resistere, arrivano violentemente sugli insediamenti urbani della costa.

L'esempio ligure sottolinea il primo già richiamato «interesse nazionale» per la Repubblica a realizzare una strategia per le aree interne: l'imponente costo economico per tutto il Paese di perdere i guardiani delle aree interne.

Ma ci sono altri due interessi nazionali che motivano una politica dedicata a queste aree. In primo luogo, la capacità delle aree interne di rispondere meglio delle altre aree al modificarsi del contesto globale. Queste aree mostrano una maggiore resilienza al cambiamento climatico, ben colta sia dalla loro capacità di sottrarsi alle bombe di aria calda che colpiscono in modo crescente le città, sia dalla possibilità di ospitare popolazione che debba lasciare coste o aree fluviali messe a repentaglio dalla irregolarità delle piogge. Inoltre, le aree interne, con la loro fortissima diversità naturale e culturale, possono soddisfare

meglio di altre la personalizzazione delle preferenze che caratterizza questa fase dello sviluppo: la domanda di cura di anziani o di persone con disabilità o esigenze speciali che cercano fuori dalle città la loro soddisfazione; la domanda crescente di un turismo esperienziale che chiede diversità naturali e culturali. Il terzo interesse nazionale il filo di coesione e unità fra Sud e Nord del Paese che corre lungo le aree interne, accomunate da identità, criticità e opportunità.

È anche a causa di questi tre chiari interessi nazionali che fino a oggi la Strategia nazionale per le aree interne ha navigato con timone diritto e il consenso di tre successivi Governi della Repubblica e di tutte le Regioni.

6. Cinque pilastri o modi di fare politica economica di sviluppo

Vediamo allora i tratti di questa Strategia. Li riassumo in cinque punti.

6.1 Dialettica fra «centro» e «locale»

Il primo requisito è la combinazione, da una parte, di un centro attivo capace di fornire un

contributo di competenze e di destabilizzare equilibri ossificati, dall'altro, di una robusta proprietà da parte del livello locale, dei Sindaci.

Le disuguaglianze, come ho già detto, sono anche il frutto di scelte sbagliate delle classi dirigenti locali. Non possiamo selezionare le aree e limitarci a trasferire loro risorse, altrimenti non risolviamo il problema. Ma al tempo stesso le classi dirigenti locali democraticamente elette devono essere in pieno controllo del processo, al fine di assicurare la partecipazione del territorio, senza tuttavia legittimare, come avvenuto in passato, intermediari non democraticamente selezionati.

Abbiamo trovato la quadra fra queste due esigenze. Lo abbiamo fatto, prima di tutto, costruendo una squadra nazionale che fosse capace e pronta a spendere sul campo gran parte del proprio lavoro per accompagnare, vigilare, spingere, criticare, accogliere i processi locali. E poi promuovendo nei territori alleanze fra Comuni e i loro Sindaci e chiedendo loro di candidarsi a disegnare una strategia in una sorta di «sistema intercomunale permanente», e affidando a uno di loro il ruolo di *leader* riconosciuto. In due anni di lavoro congiunto fra questi due livelli e il livello regionale (che ha contribuito costruendo a sua volta squadre dedicate affidate a un refe-

rente del Presidente della Regione), sono state scelte 65 aree-progetto con circa 950 Comuni, 1 milione e 800 mila abitanti, circa un sesto del territorio nazionale.

Le 65 aree-progetto selezionate



Per effettuare la selezione, abbiamo prima di tutto considerato le aree che sono più distanti dai servizi e con indici di qualità dei servizi stessi più degradati (sulla base di una diagnostica composta da 140 indici). E fra queste aree abbiamo ricercato quelle che al tempo stesso mostrano segnali di vivacità o potenzialità in campo agro zootecnico, forestale, turistico o sociale. Nell'analisi di campo abbiamo quindi confrontato le nostre misure con la percezione e le valutazioni del territorio. E abbiamo valutato la capacità di individuare e riconoscere *leadership* locali e i segni di vivacità creativa.

Sulla base di questa diagnosi, ogni Regione ha elaborato alcune proposte, che al centro abbiamo valutato ed eventualmente modificato. E così è maturata la scelta finale, resa pubblica sul web^{**}. Successivamente ogni Regione ha scelto il prototipo con cui partire. A ogni prototipo sono stati assegnati 3,8 milioni di euro per interventi sui tre servizi fondamentali e un ammontare (circa triplo) di risorse comunitarie regionali per gli interventi sul «mercato».

^{**} Cfr. http://www.agenziacoessione.gov.it/it/arint/Aree_progetto_selezionate/Istruttoria_e_documentazione_per_Regione.html.

6.2 Cittadinanza e «mercato»: non interventi straordinari, ma sperimentazione di interventi ordinari e permanenti

Alle aree selezionate è stato chiesto di elaborare una Strategia che aggredisca la tendenza demografica con interventi di miglioramento della cittadinanza e di promozione del lavoro e del mercato.

Non c'è un *prìus* fra i due piani. Perché accessibilità/qualità dei servizi e lavoro sono condizioni contemporanee delle decisioni di residenza. Perché tentativi compiuti in passato di dare priorità al lavoro, ignorando i servizi hanno dato cattivi risultati. E perché i due piani non sono pienamente distinguibili e si alimentano reciprocamente. Infatti, nelle esperienze spontanee che abbiamo osservato in tre anni di lavoro le iniziative di mercato (nel campo agricolo, dell'energia, del turismo) danno spesso vita in questi territori a offerta di servizi sociali. Mentre attività di cura sociale, dell'infanzia o degli anziani, divengono spesso sostenibili se la qualità del servizio reso o servizi complementari, anche di mercato, divengono attraenti per una domanda esterna all'area.

Anche nell'affrontare il tema della cittadinanza e dei servizi abbiamo cambiato approccio ri-

spetto al passato. Tradizionalmente, i fondi straordinari, spesso comunitari, sono stati impiegati, talora anche con buoni esiti, per produrre servizi, per la mobilità, la salute, l'istruzione, *in aggiunta* rispetto alle azioni ordinarie. Con il risultato che all'esaurirsi delle risorse straordinarie il servizio è venuto meno, tradendo la fiducia riposta nello Stato dai cittadini beneficiari. Questa volta no. I fondi aggiuntivi appostati in Legge di Stabilità (per un totale di 190 milioni di euro) sono stati destinati a sperimentare interventi ordinari che Regione e Stato centrale si impegnano contrattualmente a rendere permanenti se, opportunamente valutati, mostreranno di aver dato esiti positivi.

È sulla base di questo lavoro, luogo per luogo, assolutamente insolito per l'Amministrazione centrale italiana, che i Ministeri hanno redatto le «linee guida» per i loro diversi compiti di azione^{***}. Non si tratta di criteri scritti a tavolino lontani dalla realtà, ma di una lista di tipologie di intervento che incrocia gli indirizzi generali di governo con le pratiche e i bisogni che abbiamo incontrato in tre anni di lavoro di campo.

^{***} Cfr. http://www.agenziacoessione.gov.it/it/arint/Documenti_di_lavoro/Linee_guida_amministrazioni_centrali.html.

Una vera e propria curvatura territoriale di politiche nazionali.

6.3 Non progetti ma persone

Viaggiando nei territori siamo andati ripetendo come un mantra: «chiudete i cassetti, non tirate fuori progetti, fateci incontrare le persone». Non progetti ma persone, dunque.

Succede normalmente che gli amministratori locali, avendo la disponibilità monetaria, ricorrano ad assistenze tecniche per disegnare singoli progetti: si realizza l'intervento, c'è più lavoro per qualche tempo, ma non è chiaro di quale disegno di sviluppo esso faccia parte, né quali risultati possa ragionevolmente produrre. Quindi, prima dei progetti, è invece necessario che venga disegnata una strategia per il territorio che sia fondata sulle idee e le pratiche dei «personaggi» del territorio: i creativi, i ragazzi, i medici, gli insegnanti, i dirigenti scolastici, i cooperatori sociali, gli imprenditori, gli artigiani.

Ad allargare la platea dei protagonisti, a dare voce a chi è normalmente escluso, anche solo per coazione a ripetere, dalle classi dirigenti locali, è stato dedicato il lavoro dei team centrali: è anche questo che chiamiamo destabilizzazione. Ci sono

stati risultati. Ma si è rivelato difficile dare spazio a due categorie: i giovani, tenuti spesso lontano da un'attiva partecipazione agli incontri, e ancora di più i cittadini immigrati, anche quelli residenti da tempo in Italia e che pure svolgono un ruolo significativo in filiere produttive locali. Due aspetti sui quali migliorare il lavoro.

6.4 Un confronto informato, ancorato a valutazioni e dati

Quarto pilastro. Per fare emergere una visione del territorio, per identificare le filiere cognitive e i personaggi innovativi abbiamo fatto ricorso a strumenti partecipativi moderni (*focus group*, tavoli paralleli, interviste, indagini partecipate) che costruissero il confronto aperto, acceso e informato di cui ho parlato prima. Abbiamo dedicato molta attenzione a rendere questo confronto davvero ricco dal punto di vista informativo. La batteria di indicatori costruita per la fase di selezione è stata usata per verificare la sua quadratura con le percezioni locali e per creare un incentivo forte al territorio a proporre i propri indicatori, a presentare le proprie valutazioni con riguardo a fatti misurabili.

Ad esempio, nel caso della diagnostica usata

nel confronto sul tema della salute, abbiamo misurato e sempre discusso con il territorio il numero di minuti necessari per un abitante - dopo aver chiamato l'emergenza (118) - perché l'ambulanza o altro mezzo arrivi. Il valore considerato accettabile è 16 minuti. Questi territori viaggiano tutti sopra quella soglia, talora arrivando a 40 o 70 minuti. Questo indicatore era disponibile ma nessuno lo aveva mai usato a livello di singoli Comuni. È stato assai utile per rendere concreto il confronto. Sarà di nuovo utile per fissare obiettivi di miglioramento concreti e misurabili ai quali mirare. Le stesse cose valgono per tutti gli altri indicatori: la quota di popolazione di un territorio che viene impropriamente ospedalizzata per patologie che non richiederebbero ospedalizzazione; la valutazione (Invalsi) dell'apprendimento scolastico, che spinge insegnanti e dirigenti scolastici, anche quando critici, a confrontarsi sulla competenza dei propri giovani e proporre eventualmente altre misure; e molti altri ancora.

Partendo da questi indicatori di risultato proposti dal centro, ogni territorio è andato individuando nel corso dell'elaborazione della Strategia i *propri* indicatori, quelli che i cittadini, i beneficiari delle azioni, ritengono davvero rappresentativi delle proprie aspirazioni. E nel disegno

dei progetti verranno assegnate risorse finanziarie per misurare tali nuovi indicatori. Essi, assieme alla batteria di indicatori costruiti dal centro, costituiranno anche la base di una valutazione di efficacia degli interventi. Infatti, l'impegno delle Amministrazioni centrali e regionali a rendere permanente l'intervento sperimentato è subordinato alla verifica che l'intervento stesso abbia dato o stia dando effetti significativi.

6.5 Norme di principio per apprendere: lo «sperimentalismo democratico»

Quinto e ultimo pilastro, che sorregge e racchiude tutti gli altri e che ben si presta a fungere da chiusura di questa mia relazione. Riguarda la natura «sperimentale» dell'intero impianto.

Per quanto noi riteniamo che l'impianto concettuale su cui la strategia poggia sia robusto, siamo consapevoli della nostra ignoranza e della necessità che l'attuazione sia disegnata in modo da apprendere e continuamente aggiustare il tiro. Le regole del gioco sono chiare ma al tempo stesso esse danno a tutti gli attori e a noi stessi la possibilità di «apprendere per strada», di modificare in modo motivato e comprensibile la rotta. È quello che Charles Sabel, nel solco di

Dewey, chiama «sperimentalismo democratico».

Questa volta, a differenza di altre azioni in passato, abbiamo davvero messo in atto lo «sperimentalismo». Non abbiamo scritto all'inizio regole del gioco strette e imm modificabili. Ma principi che potessero definirsi meglio nel corso dell'attuazione. È così, ad esempio, che, concordemente con gli altri attori istituzionali, abbiamo scritto e poi modificato più volte la traccia della «Bozza di strategia» e degli altri documenti programmatici, rendendoli via via più semplici, evitando o cercando di evitare il principio della «scrittura burocratica» o «da assistenza tecnica» nel quale eravamo precipitati in passato.

Vedremo fra due-tre anni se questa svolta e le altre che abbiamo compiuto e che ho provato a descrivere si tradurranno in risultati apprezzabili per la vita e le prospettive delle «aree interne». Noi pensiamo che se cultura e politica nazionali sapranno accompagnare questo processo, la «rimozione degli ostacoli» prevista dalla nostra Costituzione possa segnare in queste aree un vero progresso. E con noi lo pensano moltissimi protagonisti locali che attraverso questa strategia hanno avuto lo spazio per impegnarsi nel cambiamento.

- **www.fondazionegorrieri.it:** tutte le informazioni sulle attività e gli appuntamenti della Fondazione, sulle news del dibattito socio-economico in tema di disuguaglianze, sulle pubblicazioni della Fondazione e gli scritti di e su Ermanno Gorrieri.
- **www.disuguaglianzesociali.it:** una «biblioteca virtuale» sulle disuguaglianze sociali – con oltre 11.000 fonti bibliografiche catalogate – a disposizione di studiosi, decisori politici, organizzazioni sociali e di un'opinione pubblica consapevole.