

FABRIZIO BARCA

## PROGETTARE IL NOSTRO FUTURO IN COMUNITÀ APERTE DELLE SEI ITALIE

Stimi assai il team che scrive. Per l'impegno civile che hai conosciuto e per la qualità tecnica e disciplinare. Ma ti avvicini alla loro costruzione collettiva – intendo, questo straordinario volume – con un timore. Di vivere la lettura come un lavoro. Importante, necessario per capire cosa e come fare, certo, ma pur sempre «solo» un lavoro. E invece ti trovi immerso nella vita di ogni giorno, nelle emozioni, allegrie, aspirazioni, rabbie, domande che ti fai da cittadino attivo: in casa, in piazza, nei luoghi collettivi, nei cammini e nelle strade del tuo vivere. Ci ritrovi le preoccupazioni e pulsioni tue e della comunità a te più vicina. E ci ritrovi anche quelle di altri e delle altre comunità che vivono in contesti territoriali assai diversi dal tuo.

Non sono giorni qualunque nella storia del paese. Investiti, e alcuni di noi travolti, come in tutto il mondo, da un evento annunciato a cui non avevamo voluto prestare attenzione, siamo lì, in mezzo alla tempesta, che ripensiamo ai nostri percorsi di vita, a ciò che conta e ciò che conta meno. In molti casi siamo lì a ingegnarci come ricostruire il domani. E osserviamo, con preoccupazione, quanto ineguali siano gli effetti del cataclisma, quanto esso stia accrescendo le faglie fra vulnerabili e abbienti, le faglie che un brutto quarantennio aveva prodotto ben prima della pandemia. Questo è ciò che facciamo individualmente e nelle nostre comunità. Poi, collettivamente, ci chiediamo se l'azione pubblica, finalmente spronata dall'Europa, potrà cogliere nel segno, potrà aiutarci a trovare una direzione, a sbloccare gli ostacoli che fermano o scoraggiano le nostre personali «ricostruzioni», a colmare le disuguaglianze, a promuovere giustizia sociale e ambientale. O se invece sarà un'occasione persa. Al meglio, una boccata di ossigeno fatta di opere e operette che si trasformano, sì, in salari, profitti e (tante)

rendite, ma non cambiano la direzione delle cose, non rimuovono ostacoli.

Le prime carte circolate sul Piano di Ripresa e Resilienza – questo è lo strumento strategico che l'Europa ci ha dato l'opportunità di preparare – preoccuparono assai tutti noi. Poi, in gennaio, ci furono primi significativi cambiamenti. Che lo hanno reso un Documento aperto alla discussione. Ma ancora oscuro nei «risultati attesi», senza un disegno relativo all'attuazione, bisognoso di modifiche che possono venire solo dalla contaminazione con le soluzioni ingegnose, con le sperimentazioni che pure nel paese esistono, territorio per territorio, ma che non riescono a divenire sistema. Questo abbiamo scritto come Forum Disuguaglianze Diversità in un Documento di proposte concrete (si veda il nostro sito) che attende il confronto con il Governo nuovo che si sta formando mentre chiudo queste righe. Un Documento che, grazie agli autori, ha anche potuto anticipare alcuni spunti proprio di questo volume.

Ecco, lo scatto in più di queste pagine. Provano a portare a sistema, spesso con successo, quelle soluzioni ingegnose, quelle sperimentazioni. Sia chiaro. Le stanze delle università – che è la casa del team che ha scritto queste pagine – possono essere chiuse quanto e più di quelle dei palazzi del governo. Ma non è questo il caso. Qui si provano viceversa a connettere i saperi del fare con quelli dell'accademia. Per questo, leggendo, hai la sensazione che si parli di storie di vita reale. Non di lontani «dover essere». Per questo a noi del Forum Disuguaglianze Diversità – che con il team abbiamo condiviso l'avvio dei lavori, alle soglie del cataclisma, in un incontro collegiale nel Politecnico di Milano – questo materiale piace assai. Per questo speriamo che esso possa farsi largo come un grimaldello di cambiamento, sia nei palazzi del governo, sia nel lavoro di tutti noi, noi che certo non possiamo attendere inerti che si decida, o non si decida, altrove.

Ognuno dei ventisei saggi contiene una diagnosi, una fotografia dell'indirizzo nazionale e di esperienze territoriali e una o più proposte, sempre con l'indicazione di come e chi le possa attuare. Potremo usarlo così, alla bisogna, sul

fronte di azione che ci interessa. Ma c'è ben di più. C'è un metodo che corre lungo tutti i saggi, che rimane impresso e che può fare scuola. E che rende il volume... assai più di un lavoro. Lo riassumo in tre messaggi, su cui voglio soffermarmi: una *nuova mappa dell'Italia*; proposte che affrontano *ostacoli e aspirazioni nei tre luoghi della nostra vita di non-lavoro (casa, spazi collettivi e vie della mobilità)*; un' *intersezione moderna (place-based) fra missioni strategiche nazionali (o sovra-nazionali) e la loro attuazione a misura dei contesti territoriali*.

Muovendo dalla rilettura dell'Italia avviata nel 2012 con il ritorno all'intuizione delle «aree interne» di Manlio Rossi Doria attraverso il lancio della Strategia Aree Interne, il volume procede sulla strada segnata da «Riabitare l'Italia» [De Rossi 2018] – con la nascita dell'omonima Associazione – per proporre una diversa lettura dell'intero paese. Una mappa dell'Italia costruita in base alle caratteristiche dominanti del contesto naturale, antropizzato, culturale ed economico-sociale, quelle caratteristiche che, pur nelle grandi diversità fra le persone, danno loro elementi, aspirazioni, ostacoli, opportunità, minacce, immagini, ispirazioni comuni. E che quindi concorrono, pur dentro un unico contesto nazionale, a rendere quelle persone parti interessate e coinvolte in un «comune destino» e dunque pronte e capaci di costruire e battersi per una «comune missione strategica».

Esistono *mappe funzionali del territorio*, quelle costruite attorno alle sue specifiche «funzioni»: portare l'acqua dalle montagne al mare; allevare biodiversità; collegare casa e luogo di lavoro; assorbire movimenti delle placche tettoniche; e molto altro ancora. Sono essenziali come strumento tecnico di lavoro per l'attuazione di scelte private e pubbliche. Ma sono insufficienti a compiere quelle scelte. Per farle serve una lettura unificata del territorio che colga gli elementi dominanti della vita presente e della costruzione del futuro. Sarà per definizione una lettura storicamente determinata, utile a un paese in una sua data fase. Così, in altre fasi è stato utile – anche se alla lunga ha prodotto danni – leggere l'Italia come Sud verso Centro-Nord, a costo di collocare Lazio e Sardegna nel posto errato (come mostrammo con

Emmanuele Pavolini e Carlo Trigilia in *Sulle tracce dell'identità italiana. Somiglianze e differenze fra le regioni*). Come è stato di certo utile «inventare» il Nord-Est, per contrapporlo al Nord-Ovest. Oggi abbiamo bisogno di una chiave di lettura meno dominata dai confini amministrativi e dal vincolo della continuità geografica, ma che colleghi ostacoli dell'oggi e speranze per il domani.

Ed ecco allora le sei Italie narrate in queste pagine: Aree interne, certo, accomunate dalla rugosità e dalla conseguente lontananza dai centri di competenza e servizio; Bacino Padano, che raccoglie il 40% della popolazione e metà del Pil del paese; le Città metropolitane, comunque si fissino i confini; Territori sismici e Aree costiere, segnate da ricorrenti o incombenti eventi naturali; e infine le Terre di mezzo, luoghi della produzione in forte evoluzione, compresi fra aree interne e capoluoghi delle città metropolitane o attorno a città medie, spesso segnate anche da bacini fluviali. Si dirà che queste Italie sono fra loro sovrapposte: alcune Aree costiere sono anche interne – si pensi al Delta del Po – il Bacino Padano comprende tanto Aree metropolitane che Terre di mezzo, ecc. Ma questo è un pregio della chiave di lettura, perché le intersezioni danno vita a ideal-tipo ulteriori, utili a ispirare pensiero e azione.

Centro e margini si alternano all'interno di larga parte di queste diverse Italie e possono così essere messe a fuoco in modo circostanziato. Ma soprattutto, per ogni Italia si delinea una diversa missione strategica, espressa col linguaggio piano e forte delle nostre vite.

Per le Aree interne, *l'arresto della caduta demografica*, anche attraverso un nuovo rapporto paritario con le città. Per il Bacino Padano, *la riduzione dell'inquinamento atmosferico* (avvengono qui gran parte delle 45-60 mila morti premature italiane, Covid-19 a parte, per eccesso di particelle frutto di combustione di biomasse e emissione di ammoniaca da fertilizzanti). Per i Territori sismici, una strategia nazionale per *prepararsi ai sismi e governare le ricostruzioni*, sviluppando le basi poste nel 2012 (legge 134/2012, art. 67-ter, comma 6) e magari seguendo le *Linee guida* promosse dal progetto #Sicuri per davvero di ActionAid [2020]. Per le Aree costiere,

un *utilizzo ecologicamente e socialmente giusto delle spiagge sabbiose* attraverso nuove concessioni, un *nuovo rapporto con i quartieri periferici delle città adiacenti* e un piano nella prospettiva dell'incombente *cambiamento climatico*. Per le Città metropolitane, la *rigenerazione ecologica, la riqualificazione edilizia e nuove economie* soprattutto per giovani e donne disoccupate nei quartieri marginali. E infine, per le Terre di mezzo, la *riqualificazione ambientale* e la *rigenerazione delle case-officina e dei capannoni* attenti a nuovi impieghi produttivi. Quanto parlano, queste missioni strategiche, alle preoccupazioni e aspirazioni di vita di milioni di persone in carne e ossa! E se la sintesi che ho usato nei miei corsivi non convincesse, ci si prenda la briga di tornare ai testi e si troverà la concretezza con cui interessi e saperi delle persone nei luoghi possono confrontarsi. Immaginatevi se questo impianto segnasse le prime pagine del Piano Ripresa e Resilienza. Quanto più immediato e proficuo sarebbe il confronto pubblico e, prima ancora, la narrazione dei media e dunque il coinvolgimento di cittadine e cittadini.

Ma la forza del metodo non si esaurisce qui. Nello schema «a matrice» del volume, ognuna delle sei Italie si incrocia con politiche nazionali relative ai nostri tre primari luoghi di vita non-lavoro: *casa*, ovvero il nostro abitare o vivere «dentro», la nostra comunità stretta (di abitazione o di palazzo o comunque segnata da forti relazioni di reciprocità); *spazi collettivi*, ovvero il nostro vivere «fuori», la nostra comunità larga, di piazza, strada, quartiere, borgo o frazione, in cui impariamo, ci curiamo e ci prendiamo cura, oziamo, ci relazioniamo; *vie della mobilità*, ovvero il nostro muoversi da un luogo all'altro, con una moltitudine, spesso ma non sempre indistinta, di altre persone. Ai luoghi del lavoro e dell'impresa, pure presenti tangenzialmente, non è dedicata un'analisi a sé. È un peccato perché avrebbe fatto emergere l'assoluta complementarità e essenzialità a tutto il resto di due fattori fondamentali: la qualità e la dignità del nostro tempo di lavoro, per molti mortificate nell'ultimo quarantennio, assieme alle azioni oggi necessarie per innalzarle e per ricostruire una partecipazione strategica del lavoro alle decisioni; e poi, l'accesso alle tecnologie digitali

da parte delle Pmi, colpite dal processo di concentrazione della conoscenza. Due fattori al centro delle proposte del Forum Disuguaglianze Diversità [Barca e Luongo 2020], quando avanziamo l'idea del Consiglio del Lavoro e della Cittadinanza o quando proponiamo lo sviluppo di Fraunhofer all'italiana per la collaborazione università-impresa e per un diverso e sistematico rapporto con le Pmi da parte delle imprese pubbliche. Ma torniamo a ciò che c'è. Che è molto.

Sul fronte del nostro vivere «dentro», sono prospettati i tratti di una *politica nazionale per la casa* che affronti assieme l'emergenza abitativa, la contraddizione fra scarsità degli alloggi e alloggi vuoti e lo straordinario spreco energetico del nostro patrimonio abitativo. Oltre a un deciso intervento sul patrimonio delle case popolari – da espandere, utilizzare (oggi il 14% è sfitto), mantenere, rigenerare – si disegna un sistema dove le misure di bonus edilizi cessano di essere a pioggia, legandole invece alle condizioni di contesto, per promuovere il frazionamento di grandi alloggi sottoutilizzati e l'abbandono e abbattimento di cattiva e inutilizzata edilizia post-bellica, e si favorisce la locazione di alloggi i cui proprietari non hanno i mezzi per tornare a renderli utilizzabili. Sul fronte del nostro vivere «fuori», la preconditione è vista nella *fissazione di livelli essenziali di assistenza* che rendano esigibili i diritti di cittadinanza spingendo a chiudere divari di servizi di comunità oggi inaccettabili – per i servizi di cura locali si va dai 160 euro pro capite dell'Emilia-Romagna ai 22 della Calabria. Su questa base, la strada è quella di *servizi sociali e educativi disegnati e governati a livello di comunità territoriali in modo integrato*. Nulla di nuovo, ci ricorda il volume, visto che «i piani coordinati di infrastrutture del Mezzogiorno nella prima stagione della Cassa per il Mezzogiorno» erano segnati da un «disegno nello spazio, nel loro reciproco disporsi, relazionarsi e integrarsi». Ma un forte balzo in avanti rispetto all'oggi, perché richiede di smontare la cultura iper-settoriale dell'ultimo quarantennio e di tornare a dare missioni strategiche alle oltre 9 mila società partecipate municipali, spesso schiacciate oggi in una logica di massimizzazione patrimoniale di breve periodo. Lo stesso metodo vale per i «nuovi parchi agro-sociali nei territori peri-

urbani» e nel ridisegnare «strade, parcheggi e spazi di risulta» a misura delle persone e non in modo automobile-centrico.

Il che ci porta alla terza dimensione, quella delle vie del muoversi. Qui ci sono i tratti di un *disegno strategico della mobilità* che va dalla missione di rimettere il sistema di Alta Velocità oggi esistente al servizio dell'intero sistema di mobilità pubblica – riorientando la logica del recente «orario strategico nazionale» e con l'uso appropriato delle nuove tecnologie digitali – fino a una strategia di mobilità lenta (ciclovie, sentieri/cammini, ippovie, vie d'acqua interne, ferrovie lente), centrale per la qualità di vita e lo sviluppo turistico. Al centro sta il tema della mobilità quotidiana casa-lavoro o casa-servizi, sia in aree urbane che in aree a bassa densità: anche qui la strada non è quella di sussidi a pioggia alle auto elettriche – che possono accrescere la congestione (il caso Norvegia), creare disuguaglianze e favorire fonti fossili dell'energia elettrica – ma di interventi a misura dei contesti, che nelle aree a elevata densità promuovano auto elettriche in condivisione e comunque curino la localizzazione delle cariche elettriche. Di nuovo, a misure mirate si suggerisce di accompagnare un atto nazionale, una revisione del Codice della strada volta a favorire l'uso integrato di bicicletta e treno.

Ma chi dovrebbe fare tutto questo? Qui sta il terzo contributo di metodo del volume. Che declina con proposte operative quell'approccio *place-based* alle politiche pubbliche su cui in tutta Europa in molti hanno investito [Barca 2019] e che in Italia la classe dirigente nazionale fatica a comprendere. Si tratta di combinare, da un lato, *forti indirizzi nazionali*, predisposti e monitorati da robusti centri di competenza centrali interni alle Amministrazioni Pubbliche, in stretto confronto con il partenariato economico e sociale e la società civile organizzata, e dall'altro, un'*attuazione strategica territoriale* a misura dei contesti, realizzata da istituzioni di area vasta, comunali o intercomunali, che utilizzino arene vivaci di confronto acceso, di partecipazione. Così, ad esempio, nelle proposte del volume, la transizione energetica del patrimonio abitativo è guidata da misure nazionali, ed è poi accompagnata e integrata da interventi territorio per

territorio; il contrasto alla povertà educativa, così elevata nel nostro paese, è mosso da una strategia nazionale, e si attua poi attraverso «contratti di scuola» che realizzano un'alleanza dell'intera comunità educante, in sintonia con le proposte del grande fronte associativo raccolto nella rete «educAzione»; il nesso fra rete ad alta velocità e trasporto locale su ferro e gomma trova un perno nazionale in una più alta funzione dell'«orario strategico nazionale» ed è poi attuata attraverso disegni strategici territoriali. E così via.

Siamo ben lontani da quella caratterizzazione farsesca delle politiche attente ai contesti che a volte capita di leggere, dettata da incompetenza o dal timore che le leve delle politiche sfuggano a micro-tecnocrazie – in Italia spesso anche di modesta qualità – lontane dai saperi diffusi. Infatti, non si tratta certo di una logica localistica o di *comunitarismo chiuso*, dove si mitizzano identità e saperi locali per coprire un accordo perverso fra centro e periferia. È questo, in realtà, l'accordo che ha dominato la logica neoliberista dell'ultimo quarantennio: al centro realizziamo politiche regolatorie cieche ai luoghi (*one size fits all*), bandi per le aree marginali, sussidi e bonus generalizzati, e di fronte alle lacerazioni sociali e alle marginalizzazioni che tutto ciò produce realizziamo trasferimenti monetari ai singoli territori – poco importa se sotto forma di incentivi, sussidi, infrastrutture o formazione – al di fuori di qualsivoglia missione strategica e affidati a «intermediari locali», incoraggiando così la formazione di posizioni di rendita e di logiche di scambio. Nulla di tutto ciò. Si tratta viceversa di un *comunitarismo aperto*, dove i saperi delle persone nei territori si confrontano in modo il più possibile paritario con i saperi dei grandi centri di competenza nazionali e internazionali, secondo regole del gioco fissate dal centro (Stato e regioni), messe in atto da coalizioni locali promosse da comuni o da alleanze di comuni e alimentate dalla partecipazione di lavoratrici e lavoratori, cittadine e cittadini.

Nelle proposte concrete che avanzano, i saggi del volume non reinventano la Luna, ma partono, caso per caso, da esperienze già fatte, valutandole e estraendone gli elementi di sistematicità e gli aspetti da correggere. Per quanto ri-

guarda il livello nazionale, ogni volta che autrici e autori non trovano un centro di competenza centrale già in grado di svolgere la funzione di indirizzo necessaria, suggeriscono come dargli vita. Troppo spesso, a mio parere, la soluzione è vista in una «nuova Agenzia». Personalmente credo che la soluzione stia invece, quasi sempre, nel dare vita o rivitalizzare apposite direzioni generali dei Ministeri, alimentandole con vertici e risorse di alta qualità. All'interno di una rigenerazione delle Pubbliche Amministrazioni comunque richiesta dall'impianto proposto, su cui torno in conclusione. Per quanto riguarda il livello locale, il tema che ricorre è: quale deve essere la scala? Quali sono e come disegnare i confini delle aree vaste che devono attuare gran parte degli interventi proposti? Come costruire le alleanze intercomunali a cui ci si rivolge in modo ricorrente?

Con riguardo a questi interrogativi, ho provato ad argomentare di recente [Barca 2020] che i confini delle aree vaste a cui affidare le strategie integrate territoriali dovrebbero essere endogeni al processo attivato dalla politica nazionale. Quando una strategia nazionale viene lanciata, si promuovano dal centro (Stato e regioni) i processi aggregativi di area vasta «sfidando» i comuni a esprimere visione e obiettivi e interagendo con tale processo, con dati e domande, in modo destabilizzante rispetto all'ordine conservatore e centrato sulla rendita creatosi negli anni del non-sviluppo; da questo processo emergeranno i confini, le scale «giuste» da legittimare e con cui lavorare. È la strada con cui si sono formate le 72 aree-progetto di Aree Interne, che semplificano – usiamola bene questa parola magica – i processi decisionali di oltre 1.000 piccoli comuni, senza annullarne le specificità. Ma bisogna essere pragmatici e dunque, almeno in prima istanza, è utile in alcuni casi partire dalle aggregazioni territoriali esistenti, anche se costruite in modo burocratico e cieco ai contesti: è il caso delle Città metropolitane, i cui confini, pure spesso impropri, il team opportunamente non prende di petto. Il metodo dei «confini endogeni» potrebbe invece ben essere usato per determinare quelle 30 aggregazioni (non più di 3 per regione) che il team propone di costruire per le Terre di mezzo.

Per le varie dimensioni della nostra vita «fuori», autori e autrici dei saggi tendono a suggerire l'avvio di operazioni pilota: per i parchi agro-sociali delle aree periurbane, per i contratti di scuola, per i «contratti e documenti strategici intercomunali relativi al complesso dei servizi dell'economia fondamentale». Le autorità nazionali che governano queste soluzioni potrebbero così «imparare facendo» – un'arte spesso ignorata dal nostro modo di realizzare politiche – e anche superare un limite che si avverte negli stessi saggi: che pur chiedendo approcci integrati di territorio, finiscono a volte per suggerire molteplici processi di progettazione strategica, senza chiarire come essi possano in effetti ritrovare coerenza. Un limite che è più facile superare nelle aree vaste o aree-progetto di Aree Interne, in media composte da soli 30 mila abitanti, di quanto non sia nelle altre Italie.

Leggendo e rileggendo il volume molto si pensa, si sente e si impara. E molto avrebbe da imparare chi ha il compito di disegnare, strategie per il paese. Si ha, poi, la conferma di ciò che il Forum Disuguaglianze Diversità crede con forza e che di recente ha rilanciato assieme al Forum PA e all'associazione Movimenta [Forum Disuguaglianze Diversità, Movimenta e Fpa 2020]: che il salto delle politiche pubbliche, di queste politiche pubbliche moderne, richiede una rigenerazione delle Amministrazioni Pubbliche, sia al centro (Stato e regioni), per innalzare la competenza tecnica capace di una forte capacità di indirizzo, sia a livello locale (comuni), per svolgere le sfidanti funzioni di confronto acceso, informato, aperto e ragionevole con cittadine e cittadini, di elaborazione strategico-progettuale e di attuazione. E che questa rigenerazione può essere attuata senza l'ennesima grande riforma e in tempi brevi, con quattro mosse: muovere proprio da missioni strategiche ri-motivanti (per tutti noi e, prima di tutto, per chi nelle PA lavora) come quelle enunciate con chiarezza in questo volume; utilizzare poi il ricambio generazionale in atto per assumere le nuove leve giovani necessarie a completare, a livello centrale e locale, le risorse umane necessarie, e farlo attraverso bandi moderni e celeri (3-6 mesi); accompagnare le nuove reclute nel decisivo processo di inserimento; rilanciare una formazione

prima ridondante e mal disegnata, ora inaridita, attorno alle tecniche e alle criticità delle nuove tecnologie digitali e delle ridefinite missioni. Nulla di impossibile. Se, come per tutto il resto, ci sarà la volontà politica.

Roma, gennaio 2021

### *Riferimenti bibliografici*

ActionAid

2020 *Linee guida per una politica nazionale sulle prevenzioni e le ricostruzioni*, documento online.

Barca, F.

2019 *Place-based Policy and Politics*, in «Renewal», 27, 1.

2020 *Confini*, in D. Cersosimo e C. Donzelli (a cura di), *Manifesto per riabitare l'Italia*, Roma, Donzelli.

Barca, F. e Luongo, P.

2020 *Un futuro più giusto. Rabbia, conflitto e giustizia sociale*, Bologna, Il Mulino.

Barca, F., Pavolini, E. e Trigilia, C.

2015 *Sulle tracce dell'identità italiana. Somiglianze e differenze fra le regioni*, in M. Salvati e L. Sciolla (a cura di), *L'Italia e le sue regioni*, Roma, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, pp. 165-187.

De Rossi, A.

2018 *Riabitare l'Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquiste*, Roma, Donzelli.

Forum Disuguaglianze Diversità, Movimenta e Fpa

2020 *Se la PA non è pronta. Proposta per una pubblica amministrazione rigenerata*, documento online.

