

Messaggio dei sindaci delle aree interne alla classe dirigente nazionale

di *Fabrizio Barca*¹

Non è un libro di propaganda questo testo sulla Strategia nazionale per le aree interne, ma la raccolta di «testimonianze, dati e fotografie dal fronte». Il fronte è un tentativo unico e difficile che l'Italia sta compiendo per rimettere le proprie aree rurali e rugose al centro della vita nazionale, bloccandone la caduta demografica. Per questa ragione, il libro è utile. È, infatti, sempre possibile raccontare dieci, trenta o cinquanta storie felici di alcune fra le 30 mila e più frazioni che costellano il Paese, ma sarà difficile cavarne un insegnamento utile a capire in che direzione andiamo e a decidere che fare. Qui invece le valutazioni e i sentimenti di sindaci responsabili per la Strategia e i dati raccolti hanno natura sistematica: fotografano lo stato dell'arte di un'operazione che dalla cima della Carnia ai Monti Sicani attua lo stesso metodo, e può dunque rivelare forze e debolezze che servono al Paese per fare meglio. In tutta Europa c'è interesse per questo tentativo. Le ragioni sono due: una preoccupazione e una speranza.

La preoccupazione è quella che nasce in ogni angolo d'Europa dalle conseguenze di politiche economiche e di sviluppo che hanno creato gravi e crescenti disuguaglianze, segnate da una profonda dimensione territoriale: disuguaglianze fra periferie e centri urbani; fra città in decollo e città che ripiegano; e soprattutto fra aree urbane e rurali o interne (a sottolineare la distanza dai centri di servizio). In particolare, l'indebolimento delle aree interne non è l'inevitabile frutto di cambiamenti sistemici irresistibili, ma deriva in gran misura da politiche errate: riforme istituzionali cieche-ai-luoghi; investimenti pubblici che hanno assecondato il mantra (infondato) di un'inevitabile concentrazione nelle metropoli benefica per tutti; e infine sussidi pubblici elargiti a pioggia nei territori impoveriti dalle prime due politiche, per sopirne le tensioni sociali². L'impoverimento e la mortificazione prodotta da questo micidiale *triplette*, il senso di «abbandono» che esso ha prodotto in molti luoghi³ si è tradotto, si sta traducendo in una forte rabbia: intolleranza per la diversità, sfiducia nelle istituzioni e negli esperti, domanda di comunità chiuse, locali o nazionali, e di poteri forti che sanzionino. Con una crescente manifestazione

1. Fondazione Basso e consigliere pro bono del dipartimento Funzione pubblica.

2. Cfr. F. Barca, *Politica di coesione: tre mosse*, in IAI, *Quadro finanziario pluriennale dell'UE 2012-2017. Risorse, strumenti e possibili sviluppi*, 2018 (<http://www.csfederalismo.it/it/pubblicazioni/csf-iai-qfp/1336-politica-di-coesione-tre-mosse>). Per un approfondimento cfr. il materiale del Forum Disuguaglianze Diversità a partire da <https://www.forumdisuguaglianzediversita.org/attivita/visione-informazioni-dati/visione/>.

3. Cfr. A. Rodriguez-Pose, *The revenge of places that don't matter (and what to do about it)*, in «Cambridge Journal of Regions, Economy and Society», v. 11, issue 1, 2018.

nel voto dei cittadini, specie proprio nelle aree interne (oltre che in molti paesi, nelle periferie). Ecco dunque l'interesse per una Strategia che, già dal 2012, si è prefissa di riequilibrare la disattenzione per una categoria importante di luoghi trascurati. E poi c'è la speranza. La speranza, o l'augurio, fatto di ragione e sentimento, che l'impianto concettuale della Strategia italiana, un approccio che chiamiamo «rivolto-ai-luoghi» (o *place-based*), si riveli davvero capace di cambiare l'indirizzo delle cose. Per la scelta di uscire dalla logica dei microprogetti cantierabili assegnati a bando e mirare invece a una strategia di sviluppo che abbracci servizi essenziali e lavoro sul mercato – le due chiavi per la scelta di restare o addirittura per trasferirsi in aree interne. Per il convincimento che solo il confronto acceso, aperto, informato e ragionevole fra le conoscenze detenute dai cittadini dei luoghi, e di queste conoscenze con le conoscenze globali, possa produrre l'uscita dalla trappola del sottosviluppo. Per la ricerca caparbia di un coinvolgimento sul campo dei centri amministrativi settoriali dello Stato e delle regioni (di scuola, salute, mobilità, comunicazione, agricoltura, turismo, cultura), al fine di adattare ai luoghi la loro azione, di cambiarne il *modus operandi* procedurale e sordo alla conoscenza dei luoghi. Per la laica scommessa sui gruppi dirigenti eletti dei territori – i sindaci –, da un lato investiti di forte e piena responsabilità nelle decisioni, dall'altro con franchezza destabilizzati dal team responsabile nazionale della Strategia per sottrarli alla tentazione di non cambiare nulla, di concepire l'intervento come l'ennesimo sussidio di sopravvivenza. Per la scelta, infine, di non imporre dall'alto i confini dei luoghi, o «aree progetto», ma di costruirli assieme ai gruppi dirigenti e ai cittadini dei territori, così da tener conto della loro effettiva capacità e desiderio di condividere la visione del futuro. L'impianto concettuale convince chi da lontano ci guarda o ascolta. Pare offrire un terreno concreto per riaprire un dialogo vero fra élite e cittadini, luogo per luogo, attorno a ciò che serve per rilanciare aree bloccate; il contrario di quell'approccio vecchio, buro-tecnocratico che la Commissione europea ha ribadito con la sua Comunicazione sul bilancio europeo 2021-2027. E, dunque, discutendone in Europa, mi trovo a dovere raffreddare gli animi. A ricordare i tempi estremamente lunghi richiesti per «arrivare al sodo»: cinque anni, nella prima tornata di 22 aree, fra il momento della chiamata ai comuni – «credeteci, alleatevi, candidatevi» – e l'approdo a progetti pronti per partire. A sottolineare le resistenze opposte dalle vecchie classi dirigenti, locali e nazionali. A notare la carenza di risorse umane che, luogo per luogo, sappiano ben progettare.

Per poi pormi una domanda: Perché la Strategia è sopravvissuta? Perché, visti i lunghi tempi, frutto dell'apprendimento di un modo nuovo di lavorare e delle forti resistenze, i cultori del «progetto cantierabile», della «spesa subito», non hanno vinto? Domande per le quali alla fine ho messo in fila quattro possibili risposte. Perché la rabbia di questi territori sta montando e questa appare alle classi dirigenti nazionali la sola risposta possibile. Perché la Strategia ha mobilitato giovani impren-

ditori e giovani militanti (molti «rientranti») che fanno ora sentire la propria voce. Perché i sindaci protagonisti della Strategia, pur negozialmente assai più deboli dei loro colleghi delle città, sono spesso professionisti di vaglia con forte senso di missione e la Strategia ha dato loro un *assist* da non perdere. O, infine, perché «Aree interne», che tocca nel profondo un tratto identitario dell'intero Paese, appare, anche alla classe dirigente urbana, politica e amministrativa, un collante, una ragione nazionale che «non possiamo perdere» (non solo per i propri fine settimana).

È con queste sensazioni e idee che ho letto le testimonianze dei sindaci. È solo a esse che voglio riferirmi in quanto resta. Perché esse offrono strumenti di riflessione importanti. Sia per confermare in parte le ragioni della tenuta della Strategia e indicarne in modo puntuale il valore aggiunto. Sia per confermarne la fragilità: è ancora tutto appeso; se i progetti partoriti dal gran travaglio mostreranno presto ai cittadini un cambio di passo, il tempo pazientato apparirà «giusto»; in caso contrario, la sfiducia tornerà a dilagare e si potrà dire (per la gioia dei *rentiers*) «sono tutte chiacchiere». E poi quelle testimonianze consentono anche di tratteggiare il cambiamento culturale che la Strategia ha avviato, il cui esito è tuttavia anche esso aperto. Nella rapidissima e personale sintesi che segue non mi riferirò al «cosa» ogni area progetto ha deciso di fare, perché la concretezza di quel «cosa», del suo impatto atteso sulla vita delle persone, si legge nelle loro parole – molto, moltissimo riguarda la scuola e la salute – e nella mirabile sintesi della tavola (vedi tavole in *Appendice III, I risultati attesi, Cosa vogliamo cambiare*), un segno della novità dell'impianto della Strategia; che non si prefigge di realizzare manufatti, o ore di formazione o incentivi... ma di migliorare concretamente la qualità di vita delle persone, in modo misurabile e monitorabile.

Ma il tema, appunto, è: in quanto tempo ancora ciò potrà avvenire? E avverrà davvero?

Dalle risposte dei sindaci emerge prima di tutto la conferma del punto di partenza della Strategia, senza il quale essa sarebbe stato tempo perso: l'esistenza ovunque, a Sud come a Nord e Centro del Paese, di un forte «senso dei luoghi», di una robusta identità, vissuta non come nostalgia, ma come fonte di soddisfazione, di rigenerazione culturale e di reddito, di un motivo per vivere in quei luoghi e per tornare a renderli attraenti. È un tratto distintivo delle aree rurali e rugose italiane, che le rende più resistenti alla mortificazione esterna. È ciò che da entusiasmo a tutti noi che ci abbiamo lavorato, che ci permette di recuperare ottimismo quando gli ostacoli paiono insormontabili – un altalenare fra ottimismo e pessimismo che si legge anche in quasi tutte le interviste. Ma questa «identità potenzialmente rigeneratrice» da sola, evidentemente, non basta. Non basta, se la caduta demografica è stata così forte e prosegue con tanta rapidità: 5% di caduta ogni dieci anni nella media delle 72 aree progetto, con un massiccio travaso interno a ogni area, dai borghi alti al fondo valle.

Di fronte a questa percepita potenzialità, e pur con differenze di tono e convinzione – fra i sindaci e talvolta nel corso della stessa intervista – la Strategia viene percepita come un'occasione. Quattro sono i «valori aggiunti» che i sindaci sottolineano con insistenza. Primo, la Strategia «guarda avanti e non indietro», guarda al futuro; «è un foglio di carta bianco dove scrivere la nostra storia». Lo fa mettendo in discussione, mescolandosi con le attività ordinarie. E questo avviene e convince soprattutto nell'affrontare – la principale novità –, oltre alla costruzione di opportunità di lavoro e impresa, un migliore accesso e una migliore qualità dei servizi fondamentali di scuola, salute e mobilità. Secondo, la Strategia è fattore di rottura rispetto agli equilibri esistenti e alla conservazione, «produce conflitto», apre ai giovani – e tali sono molti dei sindaci referenti e più coinvolti. Terzo, la Strategia promuove e induce una collaborazione fra i sindaci, sottraendoli all'attenzione al quotidiano e al micro intorno, configurando la possibilità di costruire una massa critica permanente – non Unioni indotte da incentivi di corto respiro introdotte da provvedimenti legislativi errati – grazie a cui, assieme, essi possano contare. Quarto e ultimo, la Strategia «porta a livello nazionale questioni locali», o meglio «porta il livello nazionale sul territorio»: improvvisamente appare uno «Stato fatto di persone», ed è evidente dalle parole dei sindaci – è stato evidente a noi durante oltre 60 mila chilometri in autobus per le vie minori e contorte dell'Italia – che è questa la carta, la sola carta, per ricostruire la fiducia spezzata nello Stato e negli esperti. Il luogo istituzionale dove i tre livelli di governo si incontrano – area progetto, regione e Stato – appare come un «nuovo livello intermedio di interlocuzione», che sostituisce quelli venuti meno (province e comunità montane).

Ma l'elevata difficoltà di questo comune progetto, a cui molti dei sindaci intervistati dichiarano di avere aderito perché incrociava il loro sentire, non è nascosta. Anzi è scandita con chiarezza e senza infingimenti. Altra prova, se ce ne fosse bisogno, della veridicità del tentativo in atto. Emergono sia resistenze, sia punti deboli della Strategia.

Quattro sono le principali resistenze indicate e riguardano la comunità locale, le élite locali, le élite nazionali e l'Unione europea. Comunità locale: i sindaci riconoscono di non aver fatto tutto il possibile per coinvolgere di più i cittadini dei propri territori – ricordo: circa 30 mila abitanti in media per area progetto – ma non hanno peli sulla lingua nel constatare che in comunità che si vanno restringendo tendono a crearsi fazioni, a crescere rancori, che soffocano la cooperazione, o che alla fine il pubblico dibattito è impoverito dall'abbandono di quei luoghi da parte dei migliori ed è dominato e inibito da «sopravvissuti che galleggiano». Élite locali: la resistenza conservatrice a cooperare fra comuni è molto forte, come anche la resistenza di «chi ha difeso servizi frantumati e scadenti». E questa resistenza non deve sorprendere, visti anche i benefici che una parte delle vecchie élite locali ha tratto e trae dalla logica dei sussidi che la Strategia combatte, e vista la sfiducia di partenza nella capacità/volontà dello Stato di realizzare davvero i nuovi progetti che va discutendo.

E qui interviene la resistenza più grave, quella che riguarda lo Stato stesso, che pure predica innovazione e dovrebbe dunque essere il primo a praticarla. E, infatti, emerge in modo esplicito e franco da una testimonianza (relativa al ministero dell'Istruzione) e soffuso da molte altre, che lo Stato, quando si arriva al dunque, non si mostra capace di adattare davvero le proprie regole omogenee alle esigenze dell'area, pure espresse sulla base di analisi e di un impegno strategico. È un punto molto delicato, il segno dell'impatto di un modo nuovo di amministrare, espresso dalla Strategia, con un'amministrazione arcaica, dominata da sistemi di controllo e incentivo che trascurano l'analisi dell'efficacia a favore della coerenza formale con le regole ridondanti. È una resistenza che può mettere a repentaglio l'intera Strategia. Lo stesso vale, del resto, per l'Unione europea: dove si manifesta la quarta resistenza. Qui il tema è il metodo obsoleto dei «bandi a stampino» per cui sono i territori a dover concorrere per progetti che non aderiscono alla propria esigenza, piuttosto che essere i metodi di allocazione dei fondi ad adattarsi alla domanda emersa da un percorso strategico. E in nessun modo la Comunicazione della Commissione europea sul bilancio post 2020 segnala la consapevolezza e l'impegno a porre rimedio a questo modo vecchio di governare la cosa pubblica. Si tratta di resistenze che rivelano l'innovatività del metodo; la sua scelta di sfidare le acquiescenze, le convenienze, le pigriezze culturali, gli interessi che bloccano lo sviluppo di questi luoghi. Resistenze che il comitato responsabile per la Strategia ha affrontato e contrastato ai limiti delle proprie possibilità. Trovarle ribadite qui, con nettezza, rappresenta un invito a chi governa il Paese, alla politica, di rimediare a livello nazionale ed europeo a esse. Costituirebbe un segnale forte, darebbe fiducia e aiuterebbe gli innovatori dei territori a contrastare le prime due resistenze di natura locale.

E poi ci sono i limiti della Strategia stessa. I sindaci ne indicano tre. Non avere predisposto già all'inizio, durante la fase strategica e di programmazione, un'assistenza tecnica adeguata per i «sistemi comunali» che la Strategia andava costruendo, che consentisse loro di misurare, rilevare, definire standard tecnici, stante la grave debolezza delle strutture amministrative degli stessi comuni. Non essere stati sufficientemente severi dal centro quando regioni o gli stessi territori hanno candidato aree progetto eterogenee, incapaci di esprimere davvero un disegno comune: riguarda forse pochi casi, ma è interessante che questo punto esca in una delle interviste. E infine il tema dei tempi: i tempi, i tempi troppo lunghi.

Le prime due questioni mi paiono fornire una chiara indicazione per il lavoro futuro che andrà fatto nella «piattaforma aree interne» e attraverso la Federazione, che non può tardare. La terza è un dato di fatto. E qui, con altrettanta franchezza, penso che per le prime 22 aree progetto che hanno fatto da pilota non si potesse e dovesse agire più rapidamente. Le resistenze che gli stessi sindaci indicano hanno richiesto tempo per essere affrontate. La forza stessa di un approccio rivolto ai luoghi, dove

lo Stato riconosce che la propria conoscenza – necessaria per avviare il cambiamento – è limitata e che è necessario apprendere e aggiustare rotta e ridisegnare assieme le regole del gioco «durante» il processo di attuazione, richiede tempo per esprimersi. E poi a richiedere tempo è soprattutto il «cambiamento di cultura» di tutti gli attori in gioco.

Ed è proprio il cambiamento di cultura che tutti i sindaci segnalano, non a caso, come l'impatto più forte e visibile che la Strategia avrebbe già avuto. Nonostante tutte le resistenze indicate, nonostante solo ora si apra la fase dei progetti, dalle parole dei sindaci emergono quattro segni di un cambiamento di cultura che sarebbe già avvenuto.

Il primo cambiamento di cultura, ribadito con tanta insistenza da far pensare che sia non facile tornare indietro – auguriamocelo! –, è la propensione a collaborare dei sindaci, e in genere delle élite politico-amministrative, di ogni comune con i sindaci e le élite degli altri comuni dell'area progetto: è un dato che mi torna; è l'impressione profonda che mi ha lasciato tornare nella stessa area dopo un anno – talvolta anche solo dopo due mesi, quando alla nostra azione di destabilizzazione dei vecchi assetti si era aggiunta quella regionale – e ritrovare un attivismo e una relazione fra gruppi dirigenti che era stata del tutto assente all'inizio del processo. Il secondo cambiamento di cultura segnalato riguarda la comprensione dei limiti del vecchio modello del «progetto cantierabile», dove conta la spesa e non l'effetto. Il terzo cambiamento culturale riguarda, almeno in alcuni luoghi, l'avvio di un dialogo con i centri di competenza esterni. Il quarto e ultimo cambiamento segnalato, assai importante e di nuovo visibile anche ai miei occhi, riguarda lo spazio di confronto aperto a imprenditori privati fino a questo punto «fuori del giro».

Qual è il saldo di tutti questi aspetti? Del valore aggiunto e dei limiti, delle resistenze e dei cambiamenti di cultura? Probabilmente è un saldo diverso a seconda delle aree. Fra gli intervistati, ad esempio, due negano che la Strategia possa, financo nel lungo termine, bloccare il declino demografico; mentre gli altri, pure nella franchezza delle loro considerazioni, pensano che «ci si possa riuscire, se...». Una cosa è certa per tutte le aree progetto e per l'intera Strategia. L'esito finale del processo di cambiamento avviato e in cui in tanti abbiamo investito con convinzione non è scritto. Il bilancio generale dipenderà in forte misura dalla capacità della classe dirigente politica nazionale di tenere la barra ferma su un metodo che, per sua natura, è aperto a continuo apprendimento e miglioramento, ma che richiede tempo e perseveranza. Anzi, di più: dipenderà dalla capacità di dare evidenza politica e valore nazionale alla Strategia aree interne, e di impegnare le amministrazioni centrali settoriali dello Stato nel dare urgente seguito e impulso ai progetti di cambiamento condivisi con le aree progetto e le regioni, rimuovendo gli ostacoli che le frenano dall'aderire al nuovo modo di amministrare che la Strategia richiede. È un forte, sentito e potenziato, impegno politico che le testimonianze raccolte chiedono a chi governa il Paese.