



**FORUM**  
**DISUGUAGLIANZE**  
**DIVERSITÀ**

## **A misura delle persone e dei luoghi nelle aree marginalizzate**

Dai casi territoriali all'intero sistema. E ritorno

### **Conclusioni del Seminario 30 ottobre 2019**

*Roma, 30 ottobre 2019. Il Seminario "A misura delle persone e dei luoghi" organizzato dal [Forum Disuguaglianze e Diversità](#) (ForumDD) e dall'Agenzia per la coesione territoriale, nell'ambito del partenariato Europeo per la preparazione degli indirizzi strategici per l'utilizzo dei Fondi comunitari per la coesione (Accordo di partenariato 2021-27) ha effettuato una ricognizione di **cinque strategie e progetti realizzati in aree urbane e interne del Nord, Centro e Sud del paese** e ne ha estratto lezioni per l'azione futura.*

*Le conclusioni qui riassunte vengono rese pubbliche e vengono portate all'attenzione del Governo nella persona del Ministro del Sud e della Coesione Territoriale, che ha chiuso il Seminario. A queste conclusioni sarà improntata l'azione del ForumDD, proprio nel suo incontro fra ricerca sociale e ricerca universitaria, delle organizzazioni di cittadinanza attiva che ne fanno parte, e ancora di altre organizzazioni di cittadinanza e parti economiche e sociali con cui il ForumDD ha stretto e stringerà Alleanze nella messa a terra delle ["15 Proposte per la Giustizia Sociale"](#).*

### **Principi ai quali ispirare le Strategie per le aree marginalizzate**

Per "area marginalizzata" – termine che meglio coglie il fatto che il sotto-sviluppo è sempre funzionale a un sistema economico e sociale ineguale - si intende un'area dove giustizia sociale e ambientale e opportunità di sviluppo sono al di sotto del livello possibile e tollerabile e dove i meccanismi endogeni, democratici e di mercato non sono sufficienti a uscire da questo stato di cose. In breve, definiamo marginalizzata un'area che si trova in una "trappola di sotto-sviluppo". Ve ne sono di natura assai diversa: aree interne, periferie, campagne deindustrializzate e altre ancora.<sup>1</sup> Per uscire da questa trappola sono necessarie politiche ispirate a un gruppo di principi di

---

<sup>1</sup> A indebolire questo meccanismo ha concorso l'evanescenza delle organizzazioni politiche territoriali.

<sup>2</sup> A indebolire questo meccanismo hanno dato un decisivo contributo l'alterazione del senso comune indotta dal neo-liberismo e le politiche da esso indotte.

<sup>3</sup> Cfr. le tipologie descritte nel volume *Riabitare l'Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquiste* (a cura di A. de Rossi, Donzelli).

seguito riassunti, che le esperienze discusse nel Seminario consentono di meglio descrivere, utilizzando un vocabolario a un tempo rigoroso e emotivo.

1. **L'approccio strategico**, che integra in un'unica visione e affronta in modo integrato le diverse dimensioni di vita di chi vive in un'area marginalizzata, può nascere in tanti modi: come scelta della politica pubblica locale o nazionale, spesso per sprone europeo (Strategia aree interne e progettazioni urbane); per l'azione strategica di "imprese sociali"; per la pressione e l'iniziativa dal basso delle organizzazioni di cittadinanza attiva. **Qualunque sia il punto di partenza, l'approccio strategico è il solo che può modificare in modo permanente il destino di un territorio**, convogliando tutte le competenze, rompendo i silos settoriali, riscrivendo regole tecniche, mobilitando le persone e inducendole a mettere al servizio collettivo la propria conoscenza. **E i risultati arrivano.**

Qualunque sia l'aspetto della vita umana da cui sono partite (abitare, salute, lavoro, creatività e impresa, istruzione) e le "infrastrutture sociali" coinvolte, le strategie di [Messina](#), [Trieste](#), [Napoli](#), [Milano](#) e [Basso Sangro Trigno](#) ascoltate hanno indicato la strada da prendere. Condividono l'aspirazione e la natura sistemica e non occasionale, combinano risorse (finanziarie e umane) private, pubbliche e sociali, attivano intensi processi di partecipazione, fanno emergere visioni emozionanti e possibili e mirano a migliorare (spesso hanno già migliorato) molteplici dimensioni di vita, ad accrescere la capacità delle persone e la loro autostima, a costruire o riqualificare gli spazi e la ricchezza comune, la "ricchezza del quartiere". In sintesi: mirano ad accrescere (spesso hanno già accresciuto) la giustizia sociale cambiando in modo permanente il modo di funzionare delle persone, delle organizzazioni e delle istituzioni.

2. E' necessario combinare **dettagli e sistema, azione strategica territoriale e impegno delle politiche nazionali**:
  - Non esistono persone e luoghi standard, né servizi standard, e quindi **non esistono politiche o regole tecniche valide per tutti i luoghi**: rifuggendo da semplificazioni e stereotipi, l'approccio strategico ha la capacità di liberare le conoscenze e le aspirazioni di ogni luogo e così di costruire nuovi scenari a misura delle persone nei luoghi.
  - Ma ciò non può avvenire "in aggiunta" a politiche nazionali o regionali ordinarie (per scuola, salute, mobilità, casa, welfare e infrastrutture sociali) che restano ancorate a regole rigide e stataliste o che tagliano in modo indiscriminato fondi per investimenti sociali o per l'Università o per la cultura. Al contrario, **il patto fra territori, da una parte, e Regioni e Stato dall'altro deve vedere l'impegno di questi ultimi a dare "missioni strategiche" e poi ad adattare l'azione ordinaria alle strategie che emergono dai territori, per dare loro natura permanente.** E' quanto formalmente previsto per la Strategia aree interne. Una previsione al momento non rispettata da molte Amministrazioni centrali e regionali.
3. **Partecipazione e confronto** non sono solo belle parole. Sono anche lo strumento per estrarre e condividere conoscenze e per innovare. E sono ancora un fine in sé, un pezzo del nostro vivere, che fa diventare i cittadini più esigenti. Per questo vanno ricercati a ogni costo. Vanno ricostruiti quando interessi di parte e monopolisti o "scoraggiatori militanti" – come li definisce il poeta Franco Arminio - li boicottano o impediscono. Ne vanno garantiti i

quattro tratti che l'analisi di Amartya Sen ci ha consegnato: *acceso, aperto e informato*, deve essere il confronto; e anche *ragionevole*, ossia segnato dal caparbio impegno a comprendere le ragioni e i sentimenti degli altri e di parlare a quelle ragioni e sentimenti. E vanno costruite le "case" in cui organizzazioni di cittadinanza, imprese privata e istituzioni pubbliche si incontrino e dialoghino. Quando l'approccio strategico è animato da questo metodo può accrescere il tasso di "umanità relazionale", può liberare il mutualismo solidale che è in noi, può costruire comunità resilienti, può produrre consapevolezza e visione di un futuro migliore e persino l'impegno e la capacità di realizzarlo.

4. **Misurare e valutare** non sono brutte parole. Sappiamo che il neoliberismo l'ha usate male. Ha rovinato la reputazione della valutazione controfattuale, usandola come un randello, come se scoprire che un certo intervento funziona a Roccagorga, senza avere un'idea di perché funzioni, ci possa servire a qualcosa nell'intervenire in 1000 altri luoghi. Ma non per questo quel metodo va buttato via. Non per questo dobbiamo accettare la predica di chi non vuole misurare nulla, non produce indicatori, non fornisce dati in formato aperto – 5/6 delle pubbliche amministrazioni – o spaccia per valutazioni mere descrizioni di processo che non ricercano i nessi di causazione.

La politica di coesione, grazie spesso all'individuale senso di missione di singoli amministratori pubblici, è stata in Italia l'occasione per introdurre pratiche di misurazione e valutazione. L'uso e l'utilità di metodi alternativi di misurazione sono emersi con forza dalle esperienze presentate. **Oggi, la trasformazione digitale offre strumenti nuovi e potenti, se ben governati, per raccogliere e usare i dati raccolti per forme di monitoraggio e apprendimento collettivo.** L'approccio strategico crea il contesto perché ciò abbia luogo.

5. Infine: senza tornare a **investire nelle pubbliche amministrazioni** non andiamo da nessuna parte. I precedenti quattro principi sono destinati a restare lettera morta. I processi di cambiamento ... tornano indietro. Per governare nei territori un approccio strategico, per combinare dettagli e sistema, per destabilizzare i livelli locali di governo che boicottano la partecipazione, per misurare e valutare, servono buoni amministratori, con le competenze giuste, motivati a badare ai risultati e a rischiare per raggiungerli. Non è ciò che oggi "passa il convento". Anni e anni di abbandono hanno mortificato anche i migliori. Figuriamoci chi è arrivato nella PA solo per ricercare potere. E alle professionalità militanti spesso si sbarrano la strada.

### **Sei indirizzi per il lavoro urgente dei prossimi mesi**

Da questi principi derivano gli indirizzi sulle cose da cambiare. E da cambiare con urgenza, perché, specie in Italia, **il ciclo di programmazione comunitario guidato da un Accordo di Partenariato è un potente fattore di cambiamento: può indurre degenerazione; può attivare rinnovamento.** E tutti noi, governanti e cittadini organizzati, abbiamo pochi mesi per farlo. **Abbiamo poco tempo** affinché, con le parole di uno dei partecipanti, "il mormorio sociale, oggi oscurato dal monologo mediatico dei leader soli, si trasformi in un discorso pubblico", insomma, divenga egemone.

Vediamo dunque alcuni indirizzi che quell'Accordo dovrebbe contenere alla luce degli esiti del Seminario e dell'altro lavoro in cui il ForumDD e altre organizzazioni di cittadinanza attiva e del lavoro sono impegnate. Li riassumiamo in sei punti:

1. Prima di tutto, è urgente **rilanciare ciò che già esiste**, che sta producendo risultati, che ha ispirato l'intera Europa, e che negli ultimi sei mesi è stato mortificato dallo Stato: **la Strategia per le aree interne**. Il Ministro per il Sud e la Coesione Territoriale ha preso pubblicamente l'impegno a un suo rilancio e ha allocato in bilancio nuove risorse per il suo finanziamento. Ne prendiamo atto come un fatto decisamente positivo. Siamo convinti che gli ostacoli manifestatisi possano essere superati dando fiducia agli amministratori pubblici innovativi, facendo rispettare alle Amministrazioni settoriali (regionali e nazionali) l'impegno assunto di recepire i cambiamenti all'interno della politica ordinaria, a un rilancio del Comitato tecnico interministeriale che guida la Strategia, a un rafforzamento delle tecnostrutture locali; e assegnando le nuove risorse con gli stessi criteri, lo stesso lavoro di campo, lo stesso rigore che hanno presieduto alla selezione delle prime 72 aree-progetto, e premiando fra queste quelle che meglio hanno lavorato.
2. Le pur diverse esperienze di strategia urbana che abbiamo ascoltato ci dicono, poi, che i **bandi per le periferie o in genere per le aree marginalizzate non rappresentano la soluzione**. Certo, un singolo Comune, con una propria strategia, può finanziarci interventi utili. Certo possono consentire di realizzare sperimentazioni. Ma per il carattere di straordinarietà che hanno, non possono correggere le tendenze. Non possono riscattare le aree marginalizzate. Lo segnalano da tempo, spesso inattuati, gli indirizzi per la programmazione dei fondi comunitari che pongono al centro l'approccio strategico e integrato. Occorre dare piena attuazione a questo impianto, guardando ai risultati raggiunti e ai limiti da superare, come il ForumDD [ha proposto nel Rapporto](#), e **attuando con rigore i cinque principi che abbiamo prima identificato**: visioni e strategie prima di tutto; adattamento permanente ai luoghi delle politiche ordinarie nazionali per casa, lavoro, scuola, salute, mobilità; confronto acceso, misurato, aperto e ragionevole; misurazione e valutazione in itinere dei risultati, mettendo le banche dati a disposizione del pubblico dibattito, in formato aperto; rafforzamento e rinnovamento delle tecnostrutture centrali e locali. E perché tutto ciò avvenga, è **necessaria in primo luogo l'unificazione in un solo centro di competenza della politica nazionale per le città e la costruzione di una solida regia**.
3. In questo contesto, è necessario e possibile un cambio di paradigma nel rapporto con le persone. I progetti e le strategie integrate devono avere una **funzione "capacitante" delle persone**, generando alternative sulle principali dimensioni della vita umana e accompagnando le persone e i nuclei familiari in modo personalizzato, per far sì che ciascuno possa riconoscere e scegliere quali tra le alternative è più funzionale al proprio maggiore benessere. La chiave per uscire dalla trappola della povertà e dell'esclusione sta nel **superare la logica della mera erogazione dei servizi, nel mettere al centro l'empowerment dei beneficiari, nell'interpretare** il principio di uguaglianza come riconoscimento delle diversità.

Affinché ciò avvenga, è necessario un salto di qualità nella domanda pubblica di servizi al mondo delle “imprese sociali”. **Non appalti guidati dalla logica del massimo ribasso, che trasformano le imprese sociali in esecutori di ordini e strumenti di sfruttamento del lavoro. Ma una domanda pubblica che sia frutto di processi di co-progettazione all'interno di strategie integrate.** E che così incentivi l'innovazione sociale. [Come il Forum ha proposto.](#)

4. A cambiare deve essere anche il modo con cui viene perseguita la sostenibilità ambientale. Non solo perché ne è aumentata l'urgenza, ma perché esiste un rapporto “biunivoco” tra degrado ambientale e disagio sociale. Disuguaglianze ambientali e disuguaglianze sociali si alimentano reciprocamente. E dunque **le strategie per le aree marginalizzate devono coniugare gli obiettivi di giustizia sociale e ambientale.** La transizione ecologica può e deve diventare la chiave per nuove politiche di rigenerazione delle periferie urbane legando assieme obiettivi ambientali (riduzione dei consumi energetici, lotta alla povertà energetica, riqualificazione degli spazi verdi e pubblici, mobilità sostenibile accessibile a tutti, in grado di riconnettere aree e persone, risanamento delle condizioni ambientali) con quelli sociali. **L'edilizia sociale di qualità è un perno fondamentale di questo percorso perché, come le esperienze dimostrano, è possibile dare una risposta alla povertà abitativa perseguendo assieme obiettivi di rigenerazione urbana e di riduzione dei consumi energetici.**

5. E poi c'è il **tema dei confini, delle unità istituzionali di riferimento.** E' evidente, è riconosciuta in tutta Europa, la centralità dei Comuni. E dunque la necessità, in questa strategia, di curarne e rafforzarne l'autonomia finanziaria e di capacità. Ma c'è altro. La Strategia aree interne ci ha insegnato che **le aree-strategiche non possono essere decise a tavolino.** Inventando città metropolitane che ricalcano i confini delle Province senza alcun nesso di omogeneità e complementarità fra i territori. Imponendo alleanze o addirittura fusioni fra Comuni. Smantellando le circoscrizioni e rinunziando così a dimensioni istituzionali più adatte ad accomodare processi partecipativi che estraggono e producono conoscenza. E' necessario, viceversa, che la definizione dei confini dei “luoghi” sia parte integrale del processo di costruzione delle Strategie: **l'area-progetto deve essere definita come quella che ha mostrato di sapere costruire e condividere una visione del futuro e gli strumenti per realizzarla.**

La Strategia aree interne ha discusso i confini delle aree-strategiche con i territori, chiedendo che fossero motivate rispetto a una comunanza di intenti di lungo periodo, alla dimostrata capacità e volontà di lavorare assieme. E così dovrà avvenire ora se altre aree-progetto verranno finanziate nelle aree interne. E così andrà fatto per le periferie. **Facendo riferimento e ridando ruolo e potere anche a indispensabili livelli sub-comunali.**

6. Infine, c'è il requisito da cui tutto il resto dipende. Da cui dipende se ciò che dovremmo fare, sapremo davvero farlo: **l'adeguamento delle amministrazioni pubbliche al nuovo modello.**

E' necessario liberare, promuovere, favorire la lungimiranza, la capacità di innovazione, la disponibilità a rischiare degli amministratori pubblici. **Dobbiamo promuovere la**

**discrezionalità dei funzionari pubblici**, definendo missioni chiare e motivanti e liberandoli dall'oppressione del formalismo. Ma dobbiamo anche riconoscere tutti i casi, e sono molti, dove le competenze necessarie per gestire queste politiche non ci sono. E allora occorre **utilizzare con coraggio e intelligenza l'opportunità legata al ricambio generazionale che consente in questi anni l'immissione massiccia di nuove leve**. Questa deve avvenire, individuando, missione per missione, lungo l'intera filiera amministrativa coinvolta, le nuove competenze necessarie, curandone l'entrata e l'accompagnamento dentro il corpicione della vecchia amministrazione, e il rapporto vitale con la "vecchia guardia", con quella migliore, o pronta ad un'ultima "gloriosa" stagione. **In preparazione del ciclo 2021-27, pensiamo sia possibile avviare alcune sperimentazioni che coinvolgano tutta la filiera in cui si articola la governance multilivello di queste politiche**. Ne potremo ricavare benefici immediati. E potremo trarne indicazioni per successive più sistemiche azioni.

Il ForumDD, le organizzazioni di cittadinanza che ne fanno parte, altre organizzazioni di cittadinanza e parti economiche e sociali sono pronte a mettere a disposizione le proprie competenze per dare a questi sei indirizzi forma e attuazione.