

Fabrizio Barca (Dirigente Generale del Ministero dell'Economia e delle Finanze)

UN PROGETTO PER LE “AREE INTERNE” DELL’ITALIA

Fabrizio Barca

Il punto di partenza non può che essere nel contrasto implicito nell'introduzione: tra i segnali di novità (che non ripeto, perché li hai descritti tu...) che percepiamo - rientro di popolazione, segnali di nuova agricoltura, segnali di nuove filiere di cooperative sociali, adattamento a una domanda sempre più diversificata di prodotti - e la capacità di questi territori di rispondere a quella domanda. Nel territorio delle Areeinterne , così come noi lo abbiamo identificato, parliamo di una caduta demografica significativa, che rasenta in alcuni casi la perdita di 1 persona su 100 all'anno. Poiché molti di questi territori hanno 100 persone, vuol dire che tu vedi fisicamente che non è nato nessuno.

Se quei flussi di rientro o di entrata non dovessero diventare significativi, questi territori, molti di questi territori, sono destinati allo spopolamento e alla chiusura. Del resto il paese è costellato di villaggi, di borghi abbandonati; lo spopolamento è avvenuto in parte in quella fase della storia italiana, anni '50 anni '60, in cui questo non appariva un modo di vivere ragionevole.

Quindi abbiamo un contrasto ma anche un'opportunità straordinaria, ma in molti casi non c'è molto tempo. Allora la prima idea è questa: c'è una potenzialità, c'è un divario molto forte tra quello che potrebbe essere e quello che c'è. Diciamolo in altri termini: la diversità. Cosa ha di particolare il nostro paese, che cosa lo tiene unito? Il paradosso è che la cosa davvero in comune nel paese è la sua diversità interna. Come abbiamo sentito, come ci hanno raccontato studiosi e storici, come scrive Piero Bevilacqua, è una diversità che nasce naturale: hai climi a distanza di pochi km enormemente diversi, hai umidità enormemente diverse. E questo ha attirato, ha consentito a semi assai diversi di crescere gli uni vicino agli altri, ha consentito a popolazioni molto diverse di arrivare e di restare con piacere. I semi e i popoli che sono arrivati hanno portato le tradizioni e si sono trasformati. E hanno prodotto nuova diversità: il cibo, la cucina, che rappresentano il segno di una contaminazione, in cui ognuno ha rinunciato a un pezzo della

propria identità. Ogni seme si è mescolato con semi con cui non si sarebbe mescolato se fosse rimasto in Medio Oriente o in America Latina o in Asia. E così le persone. Questa è la cosa straordinaria. Non è quindi una tradizione stratificata e ferma, ma una tradizione in trasformazione; questo è il dato.

È evidente che un paese la cui peculiarità sia la diversità ha un problema, perché vuol dire che deve esserci un livello “meta” in cui c’è un elemento unificante: una filosofia di come affrontare le diversità. È più facile dire “il mio paese è un paese di grandi pianure”, “il mio paese è un paese dove nascono le fabbriche”, la standardizzazione rende tutto più facile. Ma anche la diversità può avere un racconto unitario.

Gli altri tre motivi forti per la strategia ve li dico per titoli. Uno era implicito nella parola “trasformazione”, non lontano dall’idea dell’OECE. Partiamo da quello che c’è, non ci dobbiamo inventare traduzioni inesistenti. Non si diventa altro da quello. Però innovo. E’ il concetto rilanciato in Europa in questi anni sotto il titolo *smart specialization strategy*, “strategia della specializzazione intelligente”. Ecco allora la coppia: identificazione-trasformazione; l’identificazione dei domini tecnologici o settoriali, o anche di aspirazione, di vocazione di un territorio, e poi la loro trasformazione. Se rimango al primo termine, la politica che produco è quella dei sussidi, perché devo mantenere quello che c’era; se parlo di trasformazione, allora vuol dire che devo agitare questi territori, anche sfruttando i nuovi che vengono da fuori.

Terza cosa, molto forte che è confluita in questa strategia, è l’attenzione ai servizi essenziali. Io vivo nelle aree interne se ho del lavoro, cioè del reddito da trarre, ma anche se ho un posto dove andare rapidamente se mi viene un infarto; se ho una scuola per i miei bimbi che sia non un po’ meglio, ma sia addirittura migliore di quella che trovo in città; se ho un’accessibilità alla rete sia digitale sia ferroviaria internazionale che in realtà mi renda un cittadino del mondo senza essere segregato. E’ evidente che questo era elemento fondamentale. Ma c’è di più. Le filiere di produzione dei servizi sono filiere vive nel nostro paese; raccolgono un pezzo interessante di classe dirigente che va da Roma fino alle capitali regionali, giù giù, fino ai micro-territori: cooperative sociali di produzione; il sistema scolastico, che è la rete più forte di questo paese, quella che ha retto alla botte di questi anni. Là dentro ci sono dei sani “eversori”, pronti a trasformare e attivare la trasformazione.

Created with an evaluation copy of Aspose.Words. To discover the full versions of our APIs please visit: <https://products.aspose.com/words/>

Ultima intuizione che sta dentro “Aree Interne”: è un modo per spacchettare il rapporto tra Sud e Nord del paese, che si è infilato in un buco nero. La classe dirigente nazionale non ce la fa, non vuole saperne del Sud, perché lo concepisce come un serbatoio di voti ma non è convinta che possa venire da lì il salto del paese. E’ così. E dunque la Strategia è, si sta rivelando una strategia unificante per il paese, perché la somiglianza, fra Sud e Nord, delle aree interne è assai più forte della somiglianza delle aree urbane o metropolitane e urbane minori. Un cittadino della Valchiavenna impara se va in Val Simeto, giù in Sicilia. Un cittadino di Milano imparerebbe qualcosa da Palermo ma non ci pensa proprio di farlo.

Ecco, queste quattro cose sono importanti perché danno speranza, rendono sostenibile, sostenibile politicamente e culturalmente, una strategia del genere, che ha finalmente applicato una cosa che abbiamo sempre detto e di rado fatto: abbiamo confessato la nostra ignoranza nel fare politica economica, e quindi abbiamo evitato, questa volta, (cosa che non avevamo evitato in passato), di scrivere subito le regole del gioco fino in fondo.

Pensate che l’impostazione della strategia risale alla primavera del 2012, le regole del gioco sono state di fatto scritte in queste ore con l’accordo di partenariato che è stato chiuso con Bruxelles (29 ottobre 2014). E comunque si tratta di regole aperte. Questo ha consentito, a differenza del passato, - ve lo dico specialmente a voi giovani che vi imbarcherete in avventure di *policy* - di ricordarvi sempre che siamo assai ignoranti. Certo, talvolta abbiamo un’intuizione, ma questo paese tende immediatamente a scrivere le regole del gioco. Scritte le regole, cominci a lavorare e dopo un anno di lavoro scopri che ti sei messo in una gabbia con le tue stesse mani. Chi me le ha scritte queste regole? Tu: le hai scritte tu, le regole di riparto dei fondi, le regole di spesa.

Noi invece, questa volta, abbiamo fissato alcuni “principi forti” ma abbiamo poi lasciato questa operazione lasca, molto lasca; lasco il rapporto con le Regioni, non era chiaro chi decideva esattamente. Non abbiamo stretto, non abbiamo scritto precisamente la *governance*. Adesso è scritta, lentamente l’abbiamo scritta. Ma i principi ci sono e hanno trovato consolidamento in questi anni di lavoro. Sono cinque e ve li accenno.

Primo principio: c’è all’interno della strategia una scelta. Come sempre in tutte le strategie territoriali costruisci alleanze di territori. Questa non è una novità. La novità significativa è questa: non si tratta di alleanze di scopo, di istituzioni di scopo (PIT, Patti, GAL, etc.). Questa volta i

Created with an evaluation copy of Aspose.Words. To discover the full versions of our APIs please visit: <https://products.aspose.com/words/>

protagonisti primari sono i Sindaci. L'alleanza è in primo luogo fra loro: l'istituzione che prende in mano la partita è un sistema "intercomunale permanente", un'Unione, un'associazione di Comuni. Ma non una di quelle "artificiali", nata con la promessa di un incentivo finanziario provvisorio, ma nata attorno ai servizi che i Comuni stessi hanno messo al centro della strategia. Anche questo principio lo stiamo attuando in modo flessibile distinguendo fra alleanza di Comuni uniti da complementarietà nella produzione di servizi (lo chiamiamo "cerchio largo") e alleanza di Comuni accomunati dall'emergenza demografica (il "cerchio stretto").

Ad esempio, ci sono le "valli lunghe", quelle delle Alpi, dove hai addirittura travasi demografici molto forti dall'alta valle verso la bassa valle. E' una situazione in cui l'alta valle non può non collaborare per la scuola, per i servizi sanitari, per i trasporti con la bassa valle, ma la problematica demografica è nell'alta valle. Se tu metti tutti dentro, la *leadership* dominante diventerà inevitabilmente quella della bassa valle, la quale inevitabilmente avrà una logica di alleanza con la città e l'alta valle verrà abbandonata. Questa cosa anche in campo agricolo ce la stiamo sentendo raccontare, con storie dalle conseguenze anche molto pesanti, come sono, la degenerazione dell'utilizzo della PAC da parte degli agricoltori di valle che comprano terreni di alta montagna per riuscire ad avere i requisiti, ma in realtà gli investimenti, l'intelligenza, la creatività è tutta finalizzata al mantenimento e non alla individuazione delle potenzialità dell'alta valle.

Secondo principio: procedere gradualmente, in modo sperimentale. In quella frase dell'OECE c'è scritto "poche risorse finanziarie, molte risorse umane". Noi abbiamo in Italia poche risorse umane per fare politiche di sviluppo. Il Centro ha poche risorse umane, le Regioni hanno poche risorse umane. In passato siamo spesso partiti troppo in grande rispetto alle risorse umane che avevamo. Questa volta invece siamo prudenti. In ogni Regione si parte con un'area sola. Oltre a consentire una concentrazione delle risorse umane pregiate di cui disponiamo, in questo modo possiamo sperimentare e quando amplieremo l'intervento lo faremo avendo appreso, su basi più solide.

Terzo principio: gli interventi sui servizi ordinari si fanno con le risorse ordinarie. Troppo spesso in passato abbiamo utilizzato i fondi comunitari per realizzare interventi che hanno natura permanente. Le abbiamo usate ad esempio nelle aree montane, per realizzare servizi di trasporto flessibili, innovativi, che tuttavia sono venuti meno con l'esaurirsi delle risorse straordinarie. Questa volta è diverso. C'è un fondo ordinario e gli assessorati ai trasporti, alla scuola e alla salute

Created with an evaluation copy of Aspose.Words. To discover the full versions of our APIs please visit: <https://products.aspose.com/words/>

regionali, i ministeri coinvolti sanno che gli interventi che finanzieranno sono sperimentazioni di operazioni ordinarie: se danno i risultati auspicati entrano in politica ordinaria, cioè cambiano la politica della salute, cambiano la politica per la scuola. L'ordinario si fa con risorse ordinarie, sperimentandolo prima.

Quarto principio: codecisione Stato-Regione. Non l'abbiamo mai fatto così; è stato sempre un processo sequenziale, questo è un processo in cui siamo appaiati. Lo Stato centrale è appaiato con le Regioni, codecidono. Codecidono nella fase di selezione delle aree. Codecideranno nel dire sì, questa strategia è convincente andiamo avanti. Codecideranno nel firmare un accordo di programma quadro, quando riterranno che quel territorio è pronto per partire. Non entro nel dettaglio di questa cosa, ma è un punto assolutamente rilevante.

Quinto e ultimo principio: *"open government"*. Digitate aree interne su google e vi compare il sito delle aree interne (<http://www.dps.gov.it/it/arint/index.html>), costruito dal Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica. Ci trovate tutte le carte, le relazioni istruttorie di ogni decisione, la lista di tutti i Comuni scelti. E i dati: l'intera diagnostica, molto ricca, originale, che abbiamo usato per scegliere le aree e che useremo per monitorare gli interventi. I dati sono stati fondamentali per dire che cosa è un'area interna. Non l'ho ancora detto, ma noi abbiamo dovuto fare una scelta. Abbiamo detto: sono aree interne quelle, coerentemente con la logica dei servizi, che sono distanti dai servizi. Quindi abbiamo definito la distanza, in termini di minuti, dalla fornitura dei servizi fondamentali, definendo "Polo" un Comune che ha una stazione argento e che ha un'offerta sanitaria e scolastica completa. Polo può essere anche un'alleanza inter-comunale che offre la stessa cosa. E poi abbiamo distinto gli altri Comuni in base alla distanza da quell'offerta. E' venuta fuori un'Italia che è quella rappresentata in introduzione, che è l'Italia, il 66% del territorio con gradazioni di distanza: intermedio, periferico, ultraperiferico. Poi ci siamo chiesti: ma abbiamo identificato confini che abbiano senso? Siamo andati a vedere i numeri di queste aree, e abbiamo visto che molte variabili importanti per descrivere la salute di un territorio avevano effettivamente valori assai diversi a seconda che fossero o meno "interne": dinamica demografica, invecchiamento, superficie agricola utilizzata, frane, etc. Soprattutto, la corrispondenza frequente fra caduta demografica e distanza dai servizi è divenuta per noi un fattore importante, è divenuta una traccia per una prima identificazione delle aree più meritorie di intervento. Dati usati anche nella fase di selezione più avanzata.

Created with an evaluation copy of Aspose.Words. To discover the full versions of our APIs please visit: <https://products.aspose.com/words/>

Quando le Regioni ci hanno proposto sulla base di quei primi parametri le ipotesi di area, siamo andati a verificare come fossero “messe” queste aree sulla base di una griglia assai più fine di variabili che colgono il contesto (tasso di specializzazione agricola o industriale, dinamica dei conduttori agricoli giovani, ricettività, visitatori, afflusso stranieri, etc.) o che misurano la qualità dei servizi nelle tre dimensioni della scuola, della salute e della mobilità. E qui, nelle prime due dimensioni, i Ministeri responsabili hanno compiuto con noi uno sforzo straordinario e innovativo. Hanno ricostruito, verificato, pulito, reso disponibili informazioni per variabili assai importanti a livello di singolo Comune e quindi di ogni area-progetto che andavano esaminando. Dati della salute sui minuti che impiega un'autambulanza-118 per arrivare dopo la chiamata, sulle ospedalizzazioni evitabili, sul ritardo nella prima visita per una partoriente. Dati della scuola sulla mobilità degli insegnanti, sulle classi troppo grandi o troppo piccole, sulle pluriclassi, sugli esiti INVALSI (scuola per scuola), etc.

Siamo così in grado di dare ai Sindaci, a tutti i cittadini, informazioni importanti per la diagnosi e poi per mantenere gli effetti della terapia. Questo è un elemento di ricchezza straordinario, che noi mettiamo sul tavolo nei *focus group* sui territori quando li realizziamo, area per area.

Immaginatevi la scena. E' un modo diverso di fare politica economica. La Regione monta questi *focus group*, arrivano i regionali, arrivano i rappresentanti del Ministero dell'Istruzione, delle Politiche Agricole, del Ministero della Salute - una collaborazione insolita e straordinaria - e il territorio capisce che sta succedendo qualcosa di nuovo. Questa intersezione territorio e settore è estremamente importante.

E poi quegli stessi dati, assieme ad altri, consentiranno di fissare obiettivi concreti in termini di indicatori di risultato, verificabili. E tutti capiscono - come dovrebbe essere almeno per tutti i fondi comunitari - che non un soldino verrà dato in queste aree se i soggetti responsabili, cioè i Sindaci in questo caso, nel firmare la strategia, non scriveranno quali sono i risultati che essi si attendono di ottenere a 5, a 10, a 15 anni con dei numeri, con degli intervalli di numeri in termini delle variabili che ci interessano, prima di tutto di quella demografica.

Ma, attenzione, ai fini della selezione delle aree non abbiamo tenuto conto solo dei dati quantitativi. Ma anche della nostra valutazione circa la capacità dei Sindaci proponenti di allearsi in modo convinto e coeso, e di individuare fra loro una *leadership* convincente e innovativa. E ha

Created with an evaluation copy of Aspose.Words. To discover the full versions of our APIs please visit: <https://products.aspose.com/words/>

pesato anche l'efficacia dell'attività di partenariato rivolta, come chiede il Codice di condotta dell'Europa, non solo ai soggetti "rappresentativi" ma "rilevanti", e l'emersione in questo partenariato di figure protagoniste, di competenza.

Termino con due preoccupazioni che questi mesi di lavoro non hanno rimosso. E' evidente che la carta vincente è la ricostruzione di una filiera della conoscenza, fatta di innovatori. Noi che incontriamo molti "marpioni" in giro per il territorio, nell'impresa, nell'università, nella consulenza, nelle organizzazioni di cittadinanza, cresciuti in questi anni e coltivati dalla logica di "un po' di soldi a tutti", che poi in realtà alla fine arrivano sempre agli stessi. Tutta la strategia è costruita per batterli. E lo fa creando spazio per i soggetti innovatori: i Sindaci che sanno disegnare percorsi associativi coraggiosi; gli imprenditori che hanno rischiato e innovato; i dirigenti scolastici che usano già l'autonomia per manifestare progettualità; etc. Ci stiamo riuscendo ma la forza della conservazione e della rendita frena i processi. E in assenza di un sussulto culturale e politico potremmo non farcela.

Roma – e vengo all'altra faccia delle mie preoccupazioni - arriva a questo appuntamento più affaticata di 15 anni fa, quando si è avviato in Italia un modo moderno di fare "sviluppo territoriale". La situazione dei Ministeri centrali è molto seria. Non siete voi che la risolvete, ma io ve lo devo dire perché è un punto, è il punto principale di debolezza. Si pensi al Ministero delle Infrastrutture dove l'impegno sul territorio era nato dall'idea di Ruffolo del Piano Ottanta. Non c'è più traccia di quelle competenze. Gli altri Ministeri che sono con noi hanno risorse umane di grande valore. E solo grazie a esse siamo arrivati a questo punto. Ma spesso è solo l'"eroismo amministrativo" che consente ai nostri colleghi di arrecare alla strategia aree interne il contributo di cui ha bisogno. Perché l'organizzazione segmentata per uffici, anti-progettuale, della nostra Amministrazione centrale va nella direzione opposta. Anche qui servirebbe una grande scossa culturale che pensavamo stesse arrivando e non c'è ancora stata. Anche qui ci auguriamo arrivi.