

Conferenza “Trends in inequality: social, economic and political issues”

Istituto Cattaneo

Bologna, Novembre 2-4, 2017

DISUGUAGLIANZE, RABBIA E DIMENSIONE TERRITORIALE
LA FAGLIA CITTÀ-CAMPAGNA , LE CAUSE
E LA STRATEGIA ITALIANA PER CONTRASTARLA

*di Fabrizio Barca**

Le disuguaglianze territoriali sono tornate all'ordine del giorno per le élite politiche ed economiche



“I partiti tradizionali devono offrire agli elettori che si sentono abbandonati una visione migliore del futuro, una visione che tenga in maggior conto la realtà geografica che sta alla base della politica della rabbia”

“I voti per la Brexit e per Trump erano spesso considerati espressione di rabbia nei confronti di un sistema che sembrava corrotto. Se i politici non contrasteranno seriamente le ineguaglianze territoriali, la furia di quegli elettori non potrà che aumentare”.

PERCHÈ IL TERRITORIO È DI NUOVO NELL'AGENDA POLITICA? LA DINAMICA AUTORITARIA



- La **reazione contro il globalismo** (Rodrik), o (meglio) la **dinamica autoritaria** (Stenner) dell'intero Occidente comprende:
 - *Richiesta di nazioni /o comunità chiuse*
 - *Rigetto della diversità e aspirazione all'omogeneità*
 - *Rabbia verso gli esperti e le elite*
 - *Richiesta di autorità forti in grado di sanzionare comportamenti devianti*
- La **dinamica autoritaria sconvolge l'ordine politico ed economico** degli ultimi trent'anni (dal quale le elite hanno tratto beneficio)...
- ... e rappresenta anche una **minaccia alle democrazie aperte, allo sviluppo e alla pace**

PERCHÈ IL TERRITORIO È DI NUOVO NELL'AGENDA POLITICA? LA DINAMICA AUTORITARIA



- *Esiste un crescente consenso sulle cause della dinamica autoritaria. Sul fatto che esso derivi dalle **ineguaglianze e dalle minacce che l'ordine economico e politico ha prodotto** per gran parte della popolazione occidentale: i **“perdenti” del globalismo***

- *Le ineguaglianze sono cresciute su tre fronti:*
 - *Ineguaglianze economiche: reddito, benessere e privazioni materiali*

 - *Ineguaglianze sociali: accesso ai beni comuni e a servizi essenziali di qualità*

 - *Ineguaglianze di riconoscimento (spesso ignorate): riconoscimento del valore, del ruolo e delle aspirazioni della persona (minacce normative)*

Mentre un ruolo assai significativo hanno i:

- **DIVARI TERRITORIALI: piccole città vs. metropoli; periferie delle città vs. centri delle città; aree rurali vs. aree urbane**

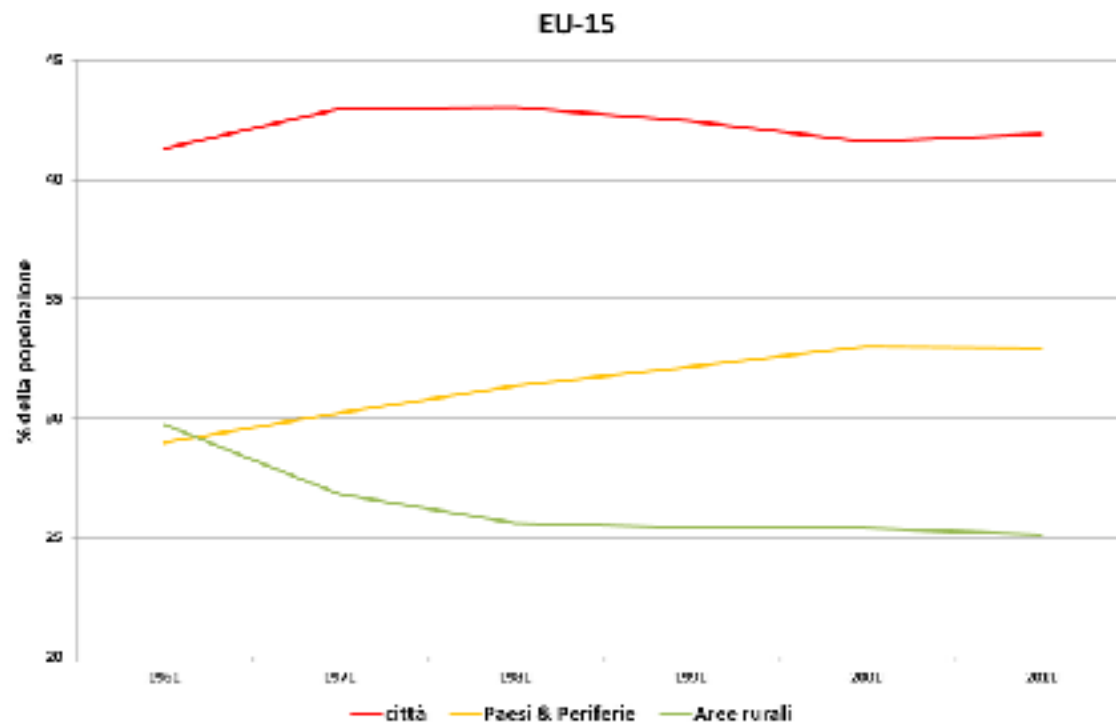
FOCUS SULLE AREE RURALI O INTERNE



➤ Definizioni:

- **“rurale”** tradizionalmente si riferisce alla densità/concentrazione della popolazione
- **“interno”** si riferisce alla distanza dai centri di attività (cfr. oltre)

➤ *Rurale: circa il 28% della popolazione in Europa e in Nord America. Stabile negli ultimi due decenni*



AREE RURALI: UNO SGUARDO ALLE TRE DISGUAGLIANZE

➤ *Nel mondo occidentale, le aree rurali sono sotto pressione su tutti e tre i fronti della disuguaglianza, con un mix di sfide differenti in ogni nazione e regione*

➤ **Ineguaglianze economiche:**

- *Deindustrializzazione, spiazzamento delle attività agro-silvo-pastorali ad alta intensità di lavoro, fuga di persone giovani e qualificate...*
- *... ma resilienza alla crisi: la quota di popolazione a rischio di povertà è recentemente diminuita, avvicinandosi a quella delle città (che è aumentata).*

➤ **Disuguaglianze sociali:** *spostamento dei servizi pubblici e privati verso le città; disinvestimento nei servizi*

➤ **Disuguaglianze di riconoscimento:**

- *Ruolo di guardiano/rigeneratore del paesaggio/ambiente non riconosciuto*
- *Bisogni specifici di servizi essenziali ignorati*
- *Percezione di mancanza di rispetto dei valori locali (trattati come produttori di intrattenimento per le elite urbane) e le minacce della diversità cosmopolita*

LE CAUSE DELLA FAGLIA CITTÀ-CAMPAGNA

- *I cambiamenti di sistema (tecnologie, domanda di competenze, preferenze dei consumatori, apertura dei mercati) pesano sulla faglia rurale-urbano, ma determinant sono state le **politiche che li hanno accomodati**. Una vera e propria **inversione a “U” nelle politiche pubbliche**, che risale a sua volta ai cambiamenti nell'**equilibrio dei poteri nella società** e nel **senso commune** (Atkinson).*
- *All'interno di un rovesciamento generale delle politiche – la rottura del compromesso post-keynesiano (Rodrik) – **tre politiche di sviluppo sono responsabili di avere accresciuto il divario rurale-urbano**:*
 - ***Riforme istituzionali che non tengono conto dello spazio** = cambiamenti istituzionali uguali per tutti possono essere progettati da esperti onniscenti e poi attuati da elite locali benevole.*
 - ***Approccio passivamente accomodante delle agglomerazioni** = le decisioni di localizzazione delle grandi multinazionali, dopo aver raccolto e ricombinato conoscenze, servono l'interesse generale; le decisioni di investimento pubblico devono accomodare tali decisioni. La mobilità delle persone e gli effetti positivi della crescita riusciranno alla fine a livellare il benessere e a curare le arretratezze.*
 - ***Compensazioni compassionevoli** = ineguaglianze e tensioni sociali prodotte dai due approcci precedenti vengono compensati sovvenzionando (con incentivi, infrastrutture, etc) i luoghi che restano indietro, attraverso l'intermediazione delle elite locali.*

UN'INVERSIONE A "U" DELLE POLITICHE DI SVILUPPO È NECESSARIA – I PRESUPPOSTI

L'inversione a "U" delle politiche di sviluppo è dunque necessaria. E' possibile farlo rovesciando i tre approcci oggi egemoni, sulla base di due pilastri:

➤ **Conoscenza e innovazione.** *Per uscire dalla trappola del sottosviluppo:*

- **La conoscenza propria di un luogo**, dei suoi abitanti, deve uscire allo scoperto e si deve confrontare in un dibattito pubblico
- Un ponte va costruito tra le competenze locali e **quelle globali** (centri di competenza esterni, sia pubblici che privati)

➤ **Potere ed economia politica.** *Motivazioni e incentivi devono esistere o essere progettati sia per le elite locali che per quelle esterne (nazionali o sovranazionali) che governano la politica:*

- **Elite locali.** *Spesso non è nel loro interesse promuovere un processo innovativo che le renderebbe superflue, specialmente se esistono trasferimenti compensativi*
- **Policy-maker esterni (elites).** *Devono credere che l'inversione a U sia necessaria e preferibile agli altri tre approcci per i propri interessi/missione*

UN'INVERSIONE A "U" DELLE POLITICHE DI SVILUPPO È NECESSARIA

L'APPROCCIO PLACE-BASED



- **L'approccio place-based** mira a dare alle persone di un luogo in difficoltà di sviluppo l'accesso a servizi essenziali di qualità e l'opportunità d'innovare, cioè la sostanziale libertà di decidere se restare o partire, generando quell cambiamento che le forze endogene non hanno saputo generare

- I policy-makers esterni si comportano come uno **“spettatore giusto ed imparziale”**:
 - 1) Promovendo a livello locale uno **spazio permanente per un dibattito acceso, informato e ragionevole, aperto alla conoscenza esterna** (Sen and Haidt)
 - 2) **Affidando** alle elite locali la responsabilità di prendere decisioni, e **destabilizzando** al contempo ogni tentativo di frenare dibattito pubblico e innovatori
 - 3) Disegnando i confini dei luoghi attraverso la stessa attuazione della politica
 - 4) Sottoscrivendo **“contratti incompleti”** (Dorf-Sabel)
 - 5) Impegnandosi a rendere le proprie **politiche nazionali/regionali consapevoli dei luoghi** (space aware), tenendo in considerazione ciò che apprendono sul campo
 - 6) Facendo affidamento per tutto questo su **risorse umane altamente competenti e multidisciplinari**

IL DIVARIO RURALE-URBANO IN ITALIA – UN PARADOSSO



- Anche l'Italia soffre di un serio divario tra aree rurali e urbane. Con un **paradosso**.
- Le aree rurali italiane hanno un “**vantaggio di diversità**” dovuto sia alla natura che alla storia, che determina:
 - Grande interesse per queste aree da parte di una domanda globale diversificata
 - Maggiore tenuta potenziale dei loro abitanti verso le “minacce normative” (ai valori)

Tale vantaggio si riflette in **molteplici segnali: ingress** di giovani (che a volte ritornano: ritornanti) e stranieri, per la maggior parte impiegati in attività agro-silvo-pastorali, in nuovi servizi educativi e sanitari, in progetti culturali e artistici, etc.

- Ma complessivamente e nella maggior parte delle aree rurali, specie in quelle più remote, **sono presenti tutti i segni della crisi**: spopolamento; invecchiamento; diminuzione dei giovani che lavorano la terra; declinante manutenzione del suolo, dei fiumi, delle foreste e delle infrastrutture; elevato rischio a fronte di inondazioni, terremoti e siccità; abbandono dei servizi pubblici e privati e peggioramento della loro qualità.

IL DIVARIO RURALE-URBANO IN ITALIA – LA STRATEGIA

- Per affrontare questo paradosso, nel 2012 è stata lanciata una strategia place-based, oggi in corso di attuazione: la **Strategia per le Aree Interne**
- La classificazione è basata sulla **distanza dai servizi essenziali** (istruzione, salute, mobilità), la questione principale affrontata dalla Strategia



Classificazione	N.	%	Altitudine media	Popolazione	%	KM ²	%
Polo	217	2,7	148	20.993.647	35,3	28.967	9,6
Polo intercomunale	123	1,5	195	3.008.676	5,1	8.736	2,9
Cintura	3.571	44,1	219	22.150.877	37,3	84.215	27,9
Intermedio	2.371	29,3	399	8.852.851	14,9	88.461	29,3
Periferico	1.520	18,8	601	3.789.918	6,4	72.541	24,0
Ultra periferico	290	3,6	666	637.775	1,1	19.113	6,3
Totale	3.092	100	358	59.433.744	100	302.073	100,0

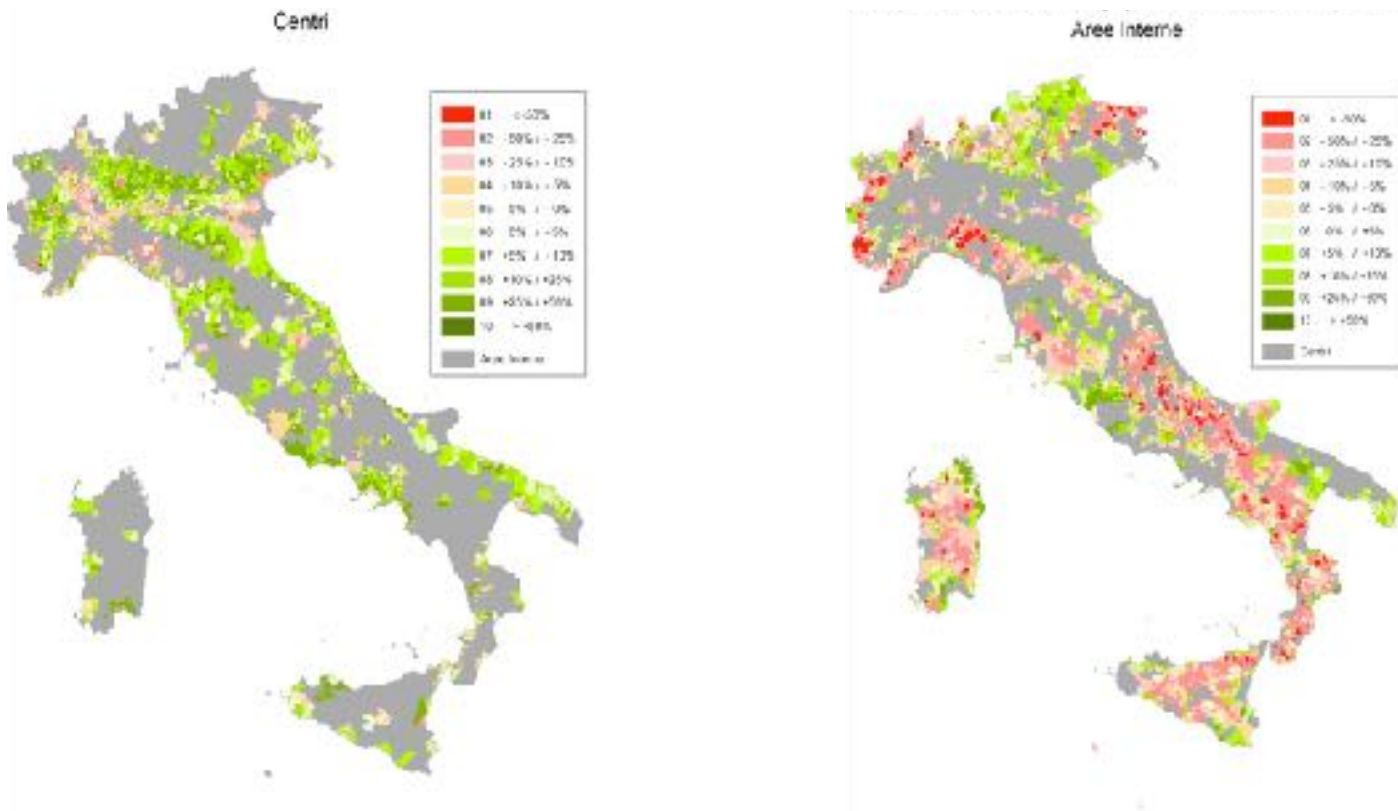
Fonte: Elaborazione CTAI su dati Istat - 2011



GRADO DI “INTERNALITÀ” E DECLINO DEMOGRAFICO

- I confini delle “aree interne” non sono stati calati dall’alto. E’ spesso usata la definizione ampia (che comprende “le aree intermedie”), ma a volte tra questa definizione ed una ristretta (aree remote+ultraremote), che conta **circa il 15% della popolazione italiana ed il 45% del suolo italiano**, è ragionevole
- Anche nella sua versione ampia, qui è dove il **declino della popolazione** sta avvenendo

Fig. 5 - Variazioni demografiche tra il 1971 e il 2011



MISURAZIONE E FINANZIAMENTO

- Indicatori di contesto e di risultato sono **stati costruiti e forniti** ai Comuni come misure della performance relativa. Sono inoltre stati resi disponibili in formato open su: [//www.agenziacoesione.gov.it/it/arint/OpenAreeInterne/index.html](http://www.agenziacoesione.gov.it/it/arint/OpenAreeInterne/index.html)
- Per la maggior parte dei Comuni interni, **è stata confermata l'esistenza di forti ineguaglianze.**
- Nel frattempo, è stato formato un **team multidisciplinare**, i cui membri provengono sia dalle amministrazioni settoriali – coordinati attraverso un Comitato interministeriale – sia dal settore privato.
- Si è stabilito con le Regioni che:
 - Gli interventi che mirano a migliorare l'accessibilità/qualità dei servizi essenziali (istruzione, salute e trasporti) sarebbero stati finanziati dalle **risorse nazionali**
 - Gli interventi che mirano a promuovere l'attività economica sarebbero stati finanziati dalle Regioni con i **fondi europei per la coesione** (tutti e cinque i Fondi)
 - E' probabile che circa **800 milioni di euro** saranno allocati per la Strategia entro la fine del processo (appena meno di 300 per i servizi essenziali)

DEFINIRE I CONFINI DEI LUOGHI - 1

- **Un' area-progetto** è stata definita come “un'associazione di Comuni” che lavorano insieme per progettare e rendere effettiva una strategia, come stabilito dall'approccio place-based. Ma come si definiscono i confini?
- Primo, I fondi nazionali per far fronte alla diseguaglianza dei servizi sono **stati stabiliti** in 3.8 milioni di euro per area-progetto, **indipendentemente dalla loro grandezza**, al fine di evitare ogni incentivo all'aumento delle dimensioni.
- Successivamente, sono stati pubblicati dei bandi per le Regioni e per i Comuni che soddisfacessero tali **criteri**:
 - **Contiguità**, preferenza per quei Comuni delle aree più interne,
 - **Forte Declino demografico** (almeno per alcuni dei Comuni all'interno dell'associazione)
 - Descrizione di una **visione comune, segnali innovativi, complementarità, etc.**
 - Impegno nello scegliere un **leader** (tra i sindaci) e all'**unione di servizi**

DEFINIRE I CONFINI DEI LUOGHI - 2

- Un **focus group** (sperimentazione di un dibattito acceso-informato-ragionevole-aperto) è stato organizzato in ciascuna area candidata per discutere/mettere alla prova/revisionare le prime idee di strategia e i confini territoriali delle aree stesse. Il team nazionale ha raggiunto le aree candidate in autobus (più di 30 mila km sono stati percorsi), diventando questo un **esercizio di affiatamento per i membri del team e di conoscenza** diretta dei territori.
- **Le istruttorie** sono state scritte con la partecipazione di aree-Regioni-centro aprendo un lungo dialogo tra le parti
- La **decisione finale** è stata presa dal team nazionale insieme ad ogni Regione. Tutti i documenti intermedi/finali sono pubblicati sul web.
- Ad oggi sono state selezionate **72 aree-progetto**:
 - **2 milioni di abitanti in 1.014 Comuni**
 - **3% della popolazione italiana , 16.7% del territorio**
 - Una media di 29,000 abitanti per area: il 60% delle aree nel range tra 15-40.000 abitanti; 5 con meno di 10.000 abitanti; 15 (soprattutto nel sud Italia) con più di 50.000.
- 22 aree hanno ricevuto il via libera nel 2015. Altre 22 nel 2016.

AREE SELEZIONATE AD OTTOBRE 2017



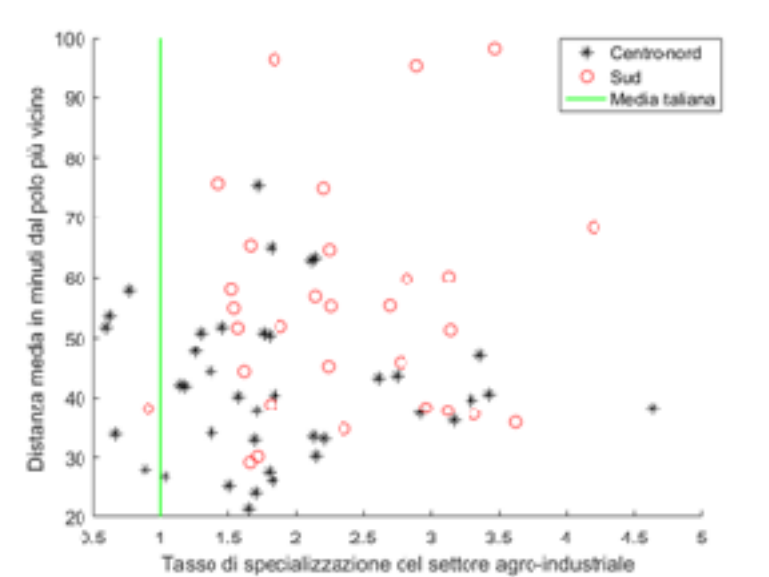
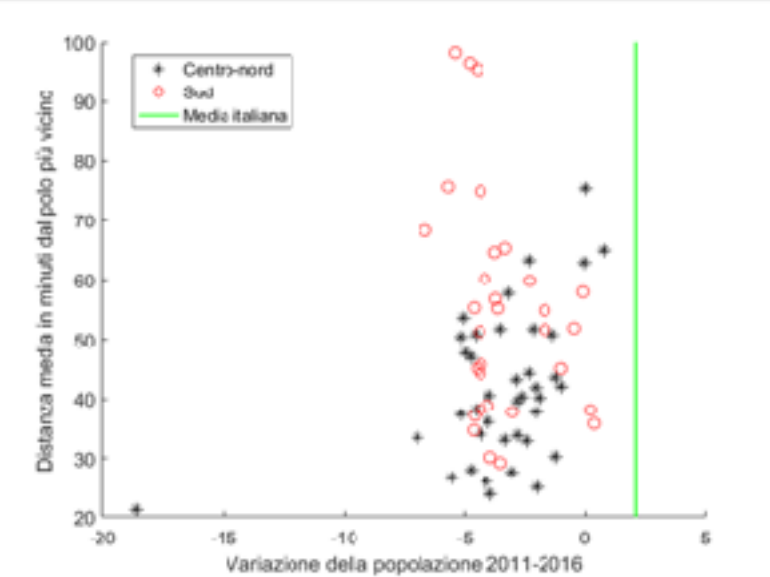
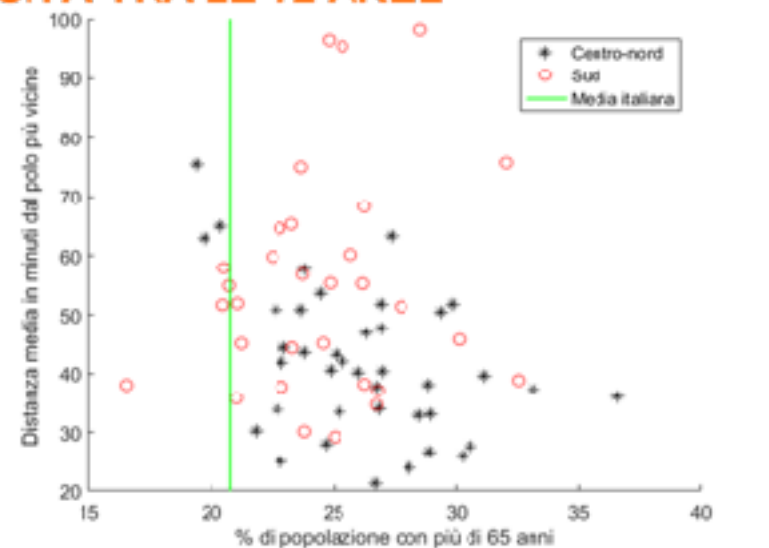
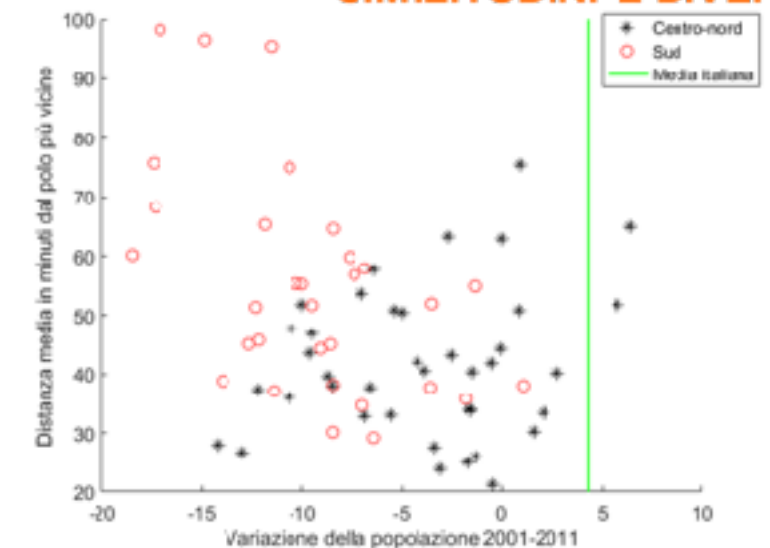
- ❖ **72** aree-progetto selezionate con circa **2 milioni** di abitanti e **1014 Comuni** coinvolti;
- ❖ Una media di **15 Comuni** e **29.000** abitanti per area-progetto;
- ❖ Circa il **3%** della popolazione nazionale e **16,7 %** del territorio;
- ❖ **52%** della popolazione residente nelle aree selezionate vive in aree periferiche e ultra-periferiche
- ❖ Caduta di popolazione fra il 2001 e il 2011 è mediamente pari al **4,2%** (nel periodo 2011-2016 è diminuita del **2,3%**)

LA STRATEGIA SI RIVOLGE ALLE AREE RURALE ITALIANE PIÙ PROBLEMATICHE

	Aree progetto	Aree interne (periferiche e ultra periferiche)	Aree interne (totali)	Aree cintura e poli	Italia
Popolazione 2011	2.130.972	4.427.693	13.280.544	46.153.200	59.433.744
Popolazione 2016	2.083.062	4.466.956	13.367.775	47.297.776	60.665.551
Densità di popolazione (popolazione per km ²)	41,5	48,3	73,7	378,4	196,7
Superficie totale (in km ²)	51.366	91.654	180.115	121.958	302.073
Variazione popolazione 2001-2011 (%)	-4,2	-1,3	2,3	5,3	4,3
Variazione popolazione 2011-2016 (%)	-2,3	-0,6	0,2	2,6	2,1
Quota di popolazione con 65 anni o più (%)	25,4	22,1	21,2	20,8	20,8
Quota di stranieri residenti 2011 (%)	4,4	3,8	5,4	7,2	6,8
Quota di stranieri residenti 2016 (%)	5,2	4,9	6,4	8,8	8,3
Tasso di specializzazione nel settore agro-alimentare	2,1	n.a.	1,8	n.a.	1,0
Quota di superficie forestale (%)	48,2	n.a.	41,5	n.a.	34,6
Quota di imprese straniere (%)	5,2	n.a.	6,2	n.a.	8,2
Quota di classi a tempo pieno – scuola primaria (%)	22,9	26,5	22,3	32,8	30,0
Quota di classi con numero di alunni fino a 15 – scuola primaria (%)	50,3	43,2	34,6	14,5	19,2
Tasso di mobilità dei docenti – scuola secondaria I grado (%)	9,8	9,6	8,6	5,9	6,5
Livello di competenze in matematica – classe III scuola secondaria primo grado	49,7	n.a.	49,3	n.a.	50,1
Tempo che intercorre tra la chiamata e l'arrivo dell'ambulanza (minuti)	25,7	n.a.	21,0	n.a.	16,0
Tasso di ospedalizzazione inappropriato/evitabile	620,7	n.a.	516,5	n.a.	570
Nr di prestazioni specialistiche erogate x 1.000 residenti	1.910	n.a.	2.469	n.a.	4.345
Quota di popolazione raggiunta da banda larga su rete fissa – non inferiore a 20 Mb7s (%)	27,4	n.a.	46,3	n.a.	65,4

Fonte: Strategia nazionale Aree Interne

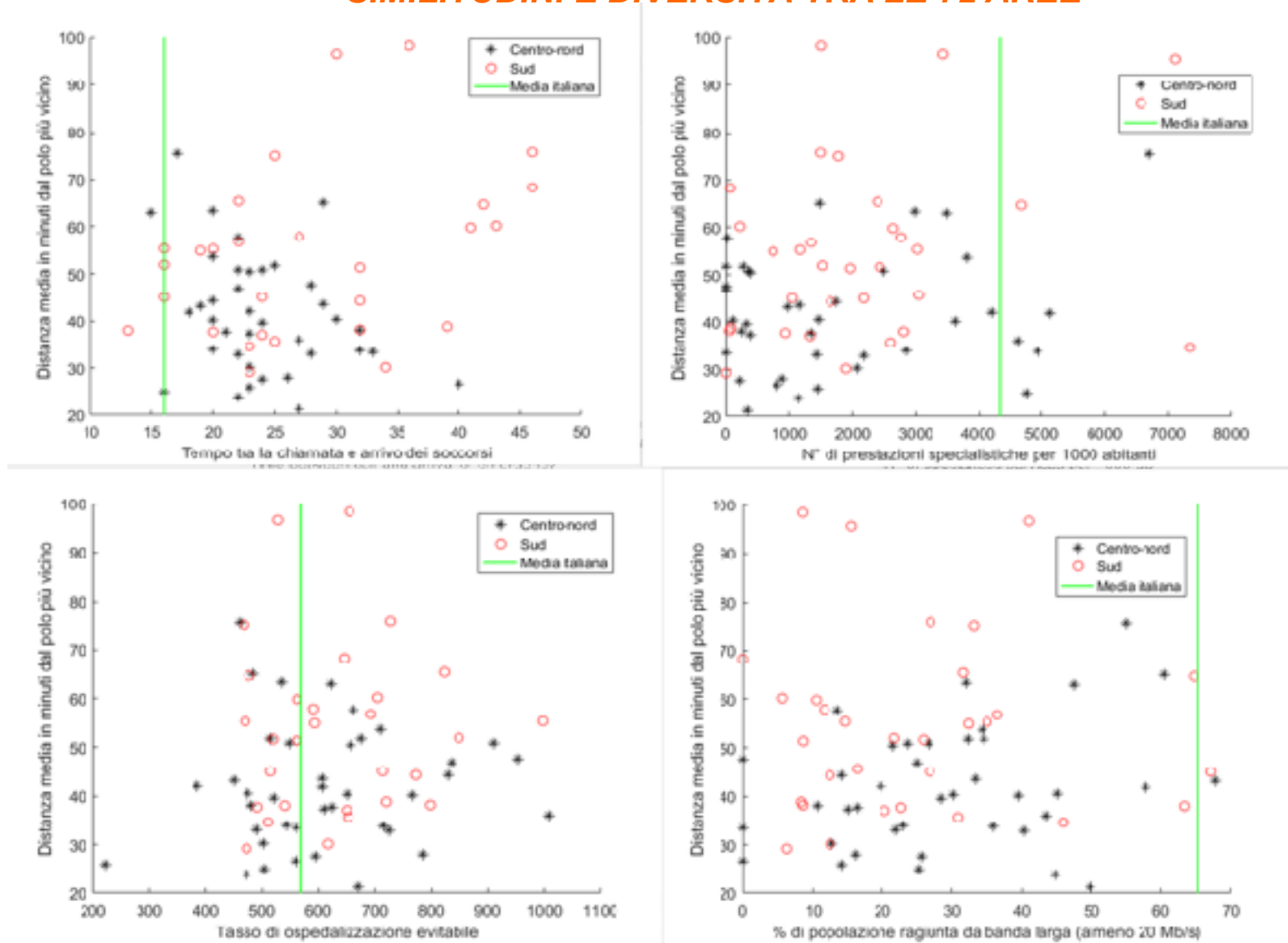
DEMOGRAFIA E SPECIALIZZAZIONE ECONOMICA. SIMILITUDINI E DIVERSITÀ TRA LE 72 AREE



→ *Caduta sistemática della popolazione nell'ultima decade*

→ *Alta variabilità tra il 2001 e il 2016...ed una molto minore nell'ultima decade*

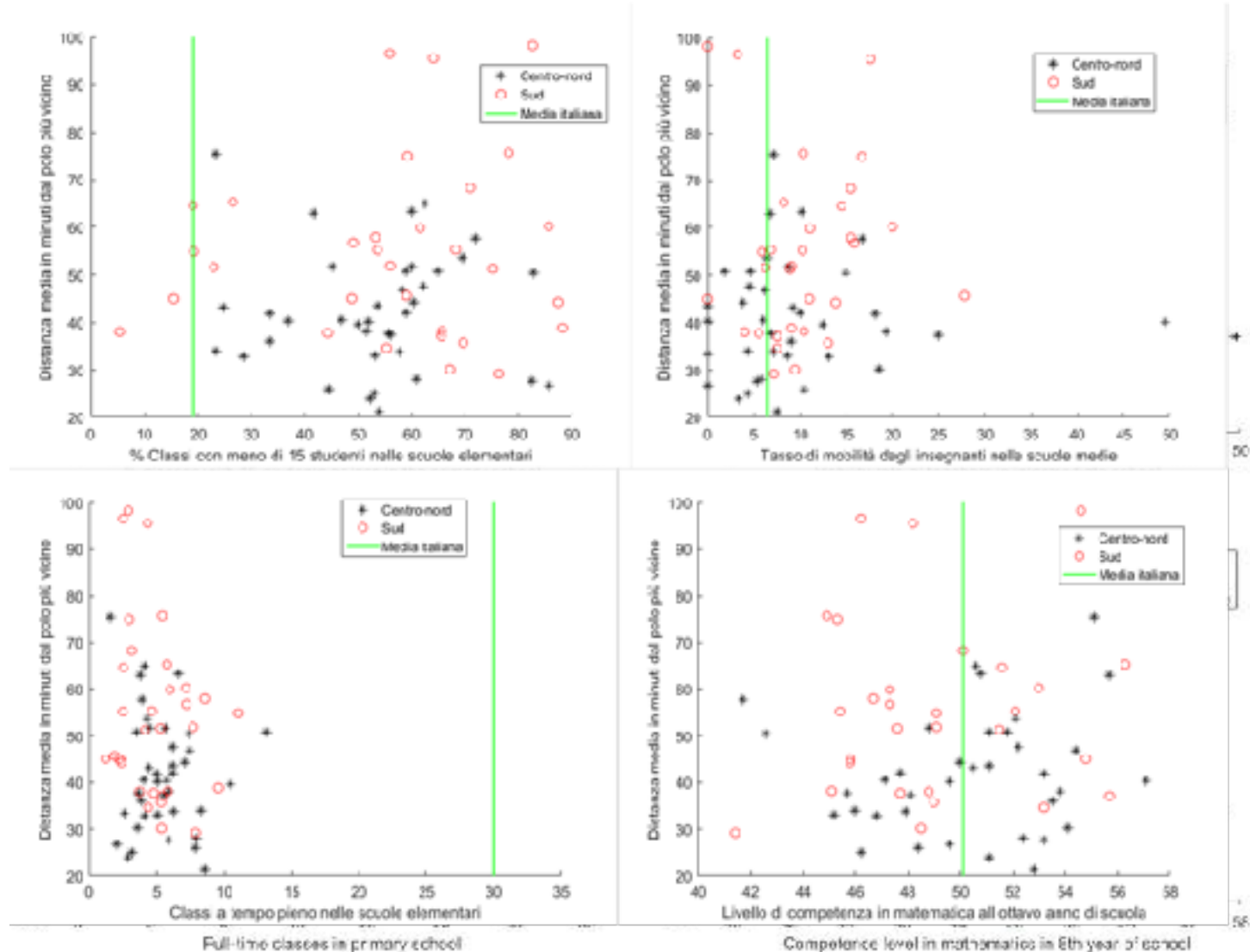
ASSISTENZA SANITARIA E BANDA LARGA. SIMILITUDINI E DIVERSITÀ TRA LE 72 AREE



→ *La distanza dai poli è determinate per l'accesso ai servizi*

→ *Ma altri fattori, influenzati dalle politiche, fanno una grande differenza*

ISTRUZIONE. SIMILITUDINI E DIVERSITÀ TRA LE 72 AREE



→ La dimensione delle classi, la mobilità docenti e il tempo pieno sono i principali problemi per la maggior parte delle aree

→ Tutto ciò non si riflette chiaramente sulla misura delle competenze (ma su altri aspetti)

LA POLITICA ECONOMICA DELLA STRATEGIA PER LE AREE INTERNE

- *L'approccio place-based non tollera accelerazioni. Liberare forze innovative attraverso un processo deliberativo assistito dal team nazionale, il cambiamento culturale, superare le opposizioni, **richiede tempo: 5 anni** per passare dalla concezione della Strategia al via libera dei progetti (seguono altri 15)*
- *Perché la Strategia è sopravvissuta? Cosa ha fatto resistere le autorità nazionali – per quattro governi – alle resistenze di chi gode di rendite locali: voto in cambio del ritorno ai sussidi compensativi?*
- *Una combinazione di cinque fattori spiega tale resistenza politica:*
 - *Premessa: la preoccupazione delle élite nazionali per la **dinamica autoritaria***
 - *Il ruolo delle aree interne per l'**identità nazionale** degli italiani e la percezione dei costi sociali ed ambientali delle politiche passate*
 - *Un mix **inusuale** di “unità territoriali incastrate” con Ministeri settoriali e devoti esperti esterni guidati da **spirito di squadra e competenze***
 - *La pressione di **migliaia di sindaci**, incoraggiati dall'essere uniti*
 - *La pressione dei **mass media locali** generata dall'apertura della Strategia*

RISULTATI DA CONTROLLARE NELLA VALUTAZIONE?



- Una valutazione completa della Strategia in termini dei suoi risultati attesi **deve aspettare**, ma la disponibilità sul web (<http://www.agenziacoesione.gov.it/it/arint/>) dei documenti preliminari per ogni area-progetto permette **ora un processo di valutazione**

- Le ipotesi possono essere investigate ora, **ancora prima che i fondi siano stati spesi, dato che la Strategia ha avuto effetti sulle decisioni private e pubbliche a livello locale** :
 - Cooperazione con centri di competenza esterni
 - Innovazione sociale da parte di soggetti privati
 - Cooperazione sostanziale (non fittizia) fra i Comuni

LEZIONI PER MIGLIORARE



- **Dimensione delle aree:** oltre i 50.000 abitanti le sfide crescono significativamente (ad eccezione quando forti legami storici sono al lavoro).
- **La fragilità delle coalizioni locali:** elezioni di nuovi sindaci possono mettere le coalizioni a dura prova, a meno che il rinnovamento non sia nell'agenda della coalizione.
- **Gruppi sociali deboli:** per le donne, gli studenti, i lavoratori subordinati ed in particolar modo i migrati, il team nazionale non è sufficiente a permettere loro di farsi ascoltare; organizzazioni intermedie (sindacati, società civile) sono necessarie per incrementare il loro potere.
- **Tecnostrutture dei Comuni:** questo aspetto deve essere valutato all'inizio e le risorse devono essere allocate per il loro rafforzamento
- **Rete delle aree:** non appena le aree vengono selezionate si deve creare una rete, per condividere informazioni e raggiungere (insieme) una massa critica, unitamente ad una trasparenza efficace e apertura al mercato delle competenze e dei progetti.

MESSAGGI FINALI



L'INVERSIONE A "U" DELLE POLITICHE NELLE AREE RURALI

È DIFFICILE MA NON IMPOSSIBILE

LA STRATEGIA NAZIONALE PER LE AREE INTERNE

E' APERTA ALLE VOSTRE VALUTAZIONI

Tutti i documenti preliminari permettono ora una valutazione . E si può investigare l'ipotesi che la Strategia, ancora prima che i fondi siano stati spesi, abbia prodotto: cooperazione con centri di competenza esterni; innovazione sociale da parte di soggetti privati; cooperazione sostanziale (non fittizia) fra i Comuni

Visitate: <http://www.agenziacoessione.gov.it/it/arint>