



FORUM  
DISUGUAGLIANZE  
DIVERSITÀ



# Liberiamo il potenziale di tutti i territori

Con una politica di sviluppo  
moderna e democratica

ForumDD, DASTU-Politecnico Milano  
Comuni di Bologna, Milano, Napoli e Palermo  
e Area-Progetto Basso Sangro-Trigno

Roma, 24 luglio 2020

# **Liberiamo il potenziale di tutti i territori**

Con una politica di sviluppo moderna e democratica

**LA PROPOSTA E GLI ALLEGATI**

A cura di Sabina De Luca (Forum Disuguaglianze e Diversità)  
e Arturo Lanzani ( DASTU - Polimi)



*Questo Documento avanza una proposta operativa in nove principi e due requisiti per liberare le capacità creative e imprenditoriali e migliorare la qualità di vita e la giustizia sociale e ambientale in tutti i territori, a cominciare dalle aree marginalizzate dove risorse umane, culturali e naturali sono mortificate. E' una proposta che dovrebbe guidare l'impiego di una larga parte della massa di fondi pubblici (europei, ordinari e straordinari, e nazionali) che il Paese si appresta a investire per il proprio rilancio. E' una proposta che innova metodi ormai superati, che darebbe credibilità e fiducia al Paese e che consentirebbe di muovere nella direzione di uno sviluppo più giusto.*

*Questo documento trae origine, migliorandola e sviluppandola, dall'originaria proposta avanzata dal ForumDD e presentata con molte altre con essa congruenti, nel volume de Il Mulino "Un futuro più giusto". E' il frutto di un lavoro collettivo avviato con il Dipartimento di Architettura e Studi Urbani (DAStU) del Politecnico di Milano e di docenti di altri Atenei italiani e che ha avuto un momento significativo nel Seminario "Ricomporre i divari. Politiche e progetti territoriali contro le disuguaglianze" (18/19 febbraio 2020). Il Documento ha visto poi i contributi e l'adesione dei Comuni di Bologna, Milano, Napoli e Palermo e dell'area-progetto Basso Sangro-Trigno della Strategia Aree Interne, istituzioni locali alleate del ForumDD nel progetto generale per lo sviluppo e la giustizia sociale e ambientale.*

*Le proposte e i temi del Documento sono approfonditi nelle Note contenute nei tre Allegati<sup>1</sup>.*

---

<sup>1</sup> La redazione o la preparazione dei materiali di riferimento delle note: *Progetti e programmi per un cambio di rotta nei territori; Rilanciare l'edilizia residenziale pubblica e utilizzare bene lo stock abitativo privato; Ripartire dalla scuola; Qualità dei percorsi e degli spazi collettivi*; è stata curata da un gruppo di docenti (Francesca Cognetti, Carlo Cellamare, Lucina Caravaggi, Alessandro Coppola, Antonio Longo, Arturo Lanzani, Elena Marchigiani, Cristiana Mattioli, Gabriele Pasqui, Paolo Pileri, Cristina Renzoni, Paola Savoldi, Federico Zanfi) che hanno partecipato al Seminario di febbraio 2020, in collaborazione con il ForumDD. Questi contributi fanno parte di un insieme più ampio di proposte in corso di preparazione volte a ricomporre i divari socio-territoriali e a promuovere la transizione ecologica (per ulteriori informazioni <https://www.eccellenza.dastu.polimi.it/2020/04/06/ricomporre-i-divari-progetti-e-politiche-territoriali-contro-le-disuguaglianze/>)



## 1. Una nuova domanda per una nuova offerta: una finestra di sviluppo giusto da non perdere

Cura e assistenza alla persona e a sua misura; apprendimento lungo l'intero arco di vita; godimento del bello, del pensare, del sentire e del paesaggio; apprezzamento dei luoghi a bassa densità abitativa; qualità abitativa; nuova consapevolezza della prospettiva di genere; un "lavoro a distanza" che ne innalzi la qualità, non frammentazione e subalternità; disconnessione fra tempi di vita e di lavoro; mobilità flessibile, gradevole e sostenibile; alimentazione di qualità, sicura e a chilometro zero; turismo di prossimità e "rarefatto"; energia elettrica auto-prodotta; riutilizzo e riciclo di materiali; **: sono alcuni dei valori, e quindi delle attività, dei servizi e dei beni fondamentali, verso cui la crisi Covid-19 ha allertato e sospinto le nostre preferenze.** Accanto ai dolori e alle sofferenze imposte dalla crisi sanitaria e sociale, ogni persona ha avvertito con forza in questi mesi alcune di queste priorità, mettendo in discussione gerarchie di valori consolidate, creando consapevolezza dove non c'erano.

**Ecco la finestra aperta dalla crisi, da non perdere:** valorizzare e consolidare questa modifica di preferenze; riconoscere che essa era già latente prima del Covid-19; rimuovere gli ostacoli che esistono affinché questa nuova potenziale domanda sia soddisfatta da una nuova offerta, in campo pubblico, privato e sociale. **Dal lato della domanda, la soddisfazione di queste nuove preferenze può innalzare la qualità di vita in tutte le sue dimensioni e può accrescere la giustizia sociale e ambientale nel senso costituzionale di consentire il "pieno sviluppo della persona umana" senza esclusioni. Dal lato dell'offerta, essa può scatenare nuova imprenditorialità, pubblica, privata e sociale, e creare una gran mole di buoni lavori.**

E' un effetto di grande importanza perché può toccare milioni di persone, imprenditori e lavoratori, che oggi sono violentemente colpiti dalle conseguenze economiche della crisi e che sono impegnati a riprogrammare il proprio disegno di vita. **Nel rispondere a quella nuova domanda, possono realizzare una "ricostruzione" personale e collettiva.**

**Compito primario della politica pubblica è di facilitare l'espressione e la soddisfazione di questa nuova domanda.**

## 2. Una saggia e moderna politica pubblica come attivatore di cambiamento nelle aree marginalizzate

Non sta alla politica e alle politiche decidere le nostre preferenze. **Ma alla politica e alle politiche sta interpretare, liberare e permettere la realizzazione delle nuove preferenze nel campo grande dove si mescolano capitalismo e democrazia, ossia dove quelle preferenze si esprimono. E' questo obiettivo che le autorità tutte e noi tutti dovremo tenere presente nell'utilizzare la grande mole di risorse pubbliche, nazionali e europee, che la crisi consente di impiegare.**

Per farlo l'Italia ha **due carte**, due saperi da spendersi. Da un lato, i **saperi dei grandi centri competenza pubblici** – Università, Scuola e Imprese Pubbliche – e **privati** del paese, valorizzandoli ben oltre quanto finora si è fatto, nei modi che il ForumDD ha indicato e assicurando che la trasformazione digitale accresca, non riduca, la giustizia sociale<sup>2</sup>. Dall'altro lato, i **saperi incorporati nei territori**, o meglio nelle persone che vivono e interpretano i territori. Il metodo e la politica

<sup>2</sup> Cfr. ForumDD, ["Un futuro più giusto è possibile. Promemoria per il dopo-Covid-19 in Italia"](#).

proposti in questo Documento si concentrano su come liberare i saperi dei territori, aprendoli ai saperi dei grandi centri di competenza: **il tema è dunque il carattere territoriale di una saggia e moderna politica di sviluppo.**

Una politica pubblica di alta qualità è particolarmente necessaria nelle **aree marginalizzate** o in “trappola del sottosviluppo” (periferie urbane, aree interne, campagne deindustrializzate, etc.), dove già forti erano gli ostacoli al pieno sviluppo delle persone e il potenziale inutilizzato di risorse umane, naturali e culturali e dove sono meno densi sia la democrazia, sia il mercato.

Infatti, nei territori che la crisi ha colto in una fase di promettente sviluppo è più probabile che i nuovi bisogni siano “**paganti**”: perché una parte significativa della popolazione anche dopo la crisi disporrà di sufficienti risorse finanziarie per esprimere la propria nuova domanda; perché le imprese hanno più probabilità di disporre dei mezzi finanziari e della base tecnologica per rimodellarsi al nuovo contesto; perché le amministrazioni pubbliche sono più preparate ad adeguare i propri servizi e rimuovere ostacoli. Viceversa, nelle aree marginalizzate è necessario che i nuovi bisogni siano resi paganti e che siano rimossi gli ostacoli agli “*animal spirits*” d’impresa, privata o sociale che sia. **L’avvio di un circolo virtuoso di domanda e offerta ha allora bisogno di una sollecitazione esterna**, fatta di un mix di più cose: un forte balzo nella quantità e qualità dei “consumi collettivi”, ossia dei servizi pubblici e delle tecnostutture pubbliche; un efficace meccanismo di protezione sociale che liberi le persone dalla povertà, permettendo loro di occuparsi della “ricostruzione”; l’attivazione di un confronto pubblico acceso e informato che, dando voce e potere a cittadini e al lavoro, permetta la costruzione di visioni e strategie di area vasta; la rimozione degli ostacoli sia alla creatività imprenditoriale, sia al mutualismo. E’ così che può partire un **circolo virtuoso** in cui le persone trovino nel territorio l’insieme integrato di condizioni essenziali - scuola, mobilità, salute, comunicazione, formazione, welfare, accesso alla terra – e i mezzi necessari per condurre la propria vita attraverso nuovi lavori e nuove imprese.

Serve, dunque, una **buona politica di sviluppo, una politica di sviluppo “rivolta a luoghi”** (*place-based*). **Niente Grandi Piani concepiti in stanze lontane. Niente sussidi compensativi che creano dipendenza e parassitismo. Ma piuttosto una combinazione di due cose: 1) forti indirizzi nazionali (concordati con le Regioni) settore per settore, che, sulla base dell’insegnamento maturato nei territori, stabiliscano i principi generali, coerenti con una strategia-paese di lungo periodo; 2) strategie integrate che, territorio per territorio, adattino quegli indirizzi ai diversi contesti, strategie governate da Comuni o da loro alleanze e partecipate con cittadini, lavoro e imprese, private e sociali.** E’ il metodo che si fa avanti in tutto il mondo, che tutta l’Europa sta sperimentando e che in Italia, nonostante la prolungata disattenzione della politica nazionale, è stato utilizzato con risultati anche di rilievo in esperienze di città metropolitane e medie e nell’esperienza della Strategia Aree Interne. E’ la strada da intraprendere nell’uso dei massicci fondi pubblici europei che l’Italia si appresta a ricevere e nel riorientare l’uso dei propri fondi ordinari.

Duplici è dunque l’obiettivo dell’azione pubblica: **migliorare la qualità dei servizi pubblici e delle infrastrutture fondamentali** (istruzione, mobilità, salute, welfare locale, comunicazioni, energia, spazi verdi, luoghi della socialità), concepiti come fattori di buona vita e di sviluppo economico e umano, e farlo in maniera congiunta perché la natura e la qualità di ogni servizio dipende anche dagli altri; **rimuovere gli ostacoli all’espressione delle capacità imprenditoriali, private, sociali e pubbliche**, oggi paralizzate da una “burocrazia difensiva”, dall’assenza di intenzionalità di risultato e di discrezionalità delle amministrazioni pubbliche, dalla prevalenza di circuiti chiusi e stantii nell’uso delle risorse pubbliche. Questi due obiettivi vanno perseguiti simultaneamente, tenendo conto e valorizzando la multifunzionalità di ogni servizio e infrastruttura e le loro interdipendenze, il loro legame con le capacità imprenditoriali e la necessità di adattarli agli assai diversi contesti.

Sono passi capaci di migliorare la qualità di vita nei territori marginalizzati e più in generale in tutti i territori italiani, e di creare buon lavoro, dipendente e autonomo, con molte opportunità per i giovani e le donne, la fascia generazionale e la metà del mondo sistematicamente penalizzate nel “prima” da cui veniamo. Sono passi capaci di offrire opportunità a persone che in questa fase stanno perdendo il lavoro, a imprenditori e imprenditrici che hanno visto saltare un piano di vita, a donne relegate ora al solo lavoro domestico o che hanno intrapreso percorsi di liberazione dalla violenza o di indipendenza economica, a lavoratrici e lavoratori regolari e irregolari, a imprenditori sociali che vogliono esprimere la propria creatività, a migranti oggi sfruttati e capaci di dare un contributo rigenerativo in molte attività. Sono passi che danno spazio a bisogni di socialità, di cura, di “godimento” del territorio, di alimentazione e di relazionalità umana, mettendo in campo ruolo e tempi delle donne.

### 3. Le opportunità, anche nelle aree marginalizzate

Quali attività saranno protagoniste dipenderà dai contesti, rurali o urbani, deindustrializzati o mai industrializzati, densi o rarefatti. Facciamo solo alcuni esempi (alcuni dei quali sono approfonditi nelle Schede Tematiche allegate):

- La produzione di servizi della **salute**, dove si può realizzare quel riequilibrio ora finalmente chiaro a tutti a favore della medicina di base e delle strutture sanitarie e del welfare di prossimità, portando le competenze in periferia, fino al paziente.
- Le molteplici attività di **welfare comunitario**, in cui la cura delle persone, costruita a misura delle loro esigenze, si leghi a sistemi di economia civile produttiva che amplificano le capacità delle persone e le loro risorse economiche.
- La **scuola**, collocandola al centro di una comunità educante che ridia ruolo ai più giovani, rimetta in funzione la mobilità sociale, utilizzi le potenzialità di ogni contesto territoriale, la didattica a distanza come strumento di arricchimento, diffonda saperi a tutta la popolazione.
- La **cultura**, sia nella domanda di conoscenza che viene da tutta la popolazione, sia nell'alleanza con il sistema educativo, sia nella manifestazione delle capacità creative stimulate dalle emozioni e dalle sofferenze della crisi, sia nell'accelerazione del ricorso a dispositivi digitali per superare la barriera della distanza fisica, sia in un nuovo uso degli spazi dove sia possibile combinare assieme pratiche di innovazione culturale e artistica, sociale e civica, attraverso l'alleanza con le organizzazioni di cittadinanza attiva.
- Molteplici attività della **filiera agro-silvo-pastorale e alimentare**, con la produzione di biomateriali, il recupero di colture tradizionali, lo sviluppo di produzioni tipiche locali e a filiera corta (resilienti a shock esterni), l'utilizzo appropriato delle foreste e l'agro-voltaico (combinazione di produzione energetica e agricola): queste attività, cessando di essere focolaio di semplificazione ecologica e genetica e produttrici di gas inquinanti e climalteranti, possono concorrere alla mitigazione del cambiamento climatico, all'aumento della biodiversità, alla resilienza dei nostri ecosistemi e alla sicurezza idrogeologica.
- L'**energia**, con lo sviluppo di sistemi di produzione energetica decentrata e un diffuso intervento di efficientamento delle abitazioni al fine di ridurre il fabbisogno energetico e i relativi costi, soprattutto per le categorie di abitanti più vulnerabili.



E ancora:

- Le **abitazioni**, con una selettiva riqualificazione del patrimonio esistente, superando il paradosso che vede un altissimo sovraffollamento – triplo della media UE-15 – e una grave emergenza abitativa dei senza-casa combinarsi con il non-utilizzo di una parte significativa del patrimonio e con la condizione di molti anziani/vecchi “ricchi di patrimonio immobiliare e poveri di reddito”.
- Il **turismo** e la **ristorazione**, dove particolarmente forti sono gli effetti della crisi, sia nel senso di una drammatica contrazione della domanda internazionale, con prospettive future assai incerte, sia nel senso di un cambio delle preferenze e di una possibile domanda, alla ricerca di luoghi a bassa densità di popolazione e che consentano “distanza fisica”, con opportunità nuove anche in molti contesti urbani, specie nell’uso di aree non edificate o comunque non abitate.
- La disponibilità di nuovi **spazi di lavoro** raggiungibili a piedi o in bicicletta, nelle grandi città come nei piccoli comuni, dove ospitare tutti coloro che sono costretti a lavorare da remoto ma non possono o vogliono farlo nelle loro abitazioni. E, assieme a questi, gli **spazi collettivi di socializzazione**, che sfidano alla realizzazione di nuove, non temporanee soluzioni.
- E in connessione a tutto ciò che precede, la domanda o le opportunità di una **mobilità di maggiore qualità**, riducendo la frequenza dei trasferimenti, ridisegnando in maniera integrata i sistemi del ferro e della gomma, collettivi e privati, anche nelle nuove forme possibili e sfruttando la programmazione flessibile che i sistemi di programmazione digitale consentono, se controllabili dai cittadini.

Tutto questo, piegando la trasformazione digitale a questi obiettivi, non lasciando che altri costruiscano soluzioni per noi, poi presentate come “inevitabili”. I titoli sono quelli di ogni serio programma di rilancio e di investimenti pubblici, quello che l’Italia si appresta a predisporre per utilizzare i propri fondi nazionali, quelli del bilancio comunitario ordinario e, se andrà in porto, del bilancio straordinario proposto dalla Commissione europea. **La novità è nel metodo, cioè dove l’Italia ha spesso fallito in questi anni.**

**Si tratta di un metodo in cui gli obiettivi indicati per ogni priorità diventano “linee guida nazionali”, frutto di un confronto acceso e informato fra i diversi livelli di governo nelle sedi istituzionali appropriate, e prima ancora con la società civile e con le organizzazioni del lavoro e dell’impresa. E in cui l’attuazione viene realizzata territorio per territorio attraverso la costruzione partecipata di Strategie di Area – alleanze di Comuni o aggregati sub-comunali - che declinano quelle linee guida.** In questo modo, non solo si attinge ai saperi locali, dando loro adeguato potere negoziale nella relazione con i saperi dei grandi centri di competenza, ma si supera la trappola dei silos settoriali, costruendo strategie integrate in cui il l’intervento pubblico viene concepito come leva abilitante le capacità delle persone, in tutte le dimensioni di vita, così come del fare impresa.

Vediamo di seguito questo metodo più in dettaglio. Prima gli Errori da evitare. Poi i nove Principi da prevedere nel Piano di Rilancio e in genere negli atti di programmazione. Infine i due Requisiti – politico e amministrativo – affinché tutto ciò avvenga davvero.

## 4. Gli Errori da evitare

Le premesse del cambio di rotta che proponiamo sono analizzate nel Documento “Progetti e programmi per un cambio di rotta nei territori” presentato in Allegato 1. Il primo passo consiste

nell'accantonare la logica che egemonizza da anni le politiche infrastrutturali e di servizio, e che possiamo così riassumere:

- **strabismo** nel valutare le agglomerazioni urbane e peri-urbane, guardando solo ai loro indubbi ritorni in termini di creatività e innovazione, ma **ignorando le esternalità negative** della concentrazione, in termini di mobilità e tempi di vita, insicurezza, impatto climatico, inquinamento, con effetti di marginalizzazione sia di aree urbane (marginali) che di aree rurali;
- perversa combinazione di **generici “piani nazionali di spesa” di natura settoriale** a livello nazionale o regionale, e la loro traduzione nei territori vuoti in “singoli grandi progetti” affidati alle decisioni di pochi soggetti al di fuori di un effettivo pubblico dibattito, vuoti in **“bandi di progetto”** che scontano l'assenza di una strategia territoriale di medio-lungo termine: in entrambi i casi, si rinuncia in modo sistematico a estrarre saperi e liberare idee e creatività degli attori privati, sociali e pubblici e, nel succedersi di indirizzi politici e iniziative di breve termine, si sottopone il territorio a impulsi e flussi di risorse a singhiozzo e privi di visione strategica;
- **cattivo uso degli appalti**, ricorrendo al massimo ribasso, ignorando la pratica del confronto partecipativo pre-bando o del dialogo competitivo, rinunciando a forme di appalto innovativo o pre-commerciale;
- **erosione dei presidi amministrativi territoriali “periferici” dello Stato**, in un'errata interpretazione del decentramento;
- **erosione dei luoghi di manifestazione della voce e delle conoscenze dei cittadini**, il loro potere restringendosi al voto nelle urne e al “voto con i piedi” (“se non ti soddisfa un servizio pubblico o una città, scegline un altro”) o al massimo a essere “consultati”;
- una **trasformazione digitale** presentata come un processo univoco di digitalizzazione dei servizi, anziché come un processo che può accrescere o può ridurre la giustizia sociale, e su cui è fondamentale che si manifesti la voce dei cittadini, resi consapevoli delle biforcazioni esistenti;
- contenimento delle disuguaglianze e della rabbia sociale che deriva dai precedenti errori, attraverso **politiche compensative di sussidio rivolte alle aree in sofferenza o marginalizzate**, col risultato di scoraggiare la manifestazione democratica del dissenso, creare rentier (che mediano la allocazione dei fondi) e indurre corruzione.

## 5. Il metodo alternativo a portata di mano: nove Principi da scandire

In alternativa a tutto ciò, per favorire la saldatura tra nuova domanda e nuova offerta, è necessario generalizzare il metodo e i principi della “politica di sviluppo rivolta ai luoghi”, passando dalle sue singole, ancorché numerose, esperienze, all'impiego sistemico, in tutto il territorio nazionale, con una particolare attenzione per le aree marginalizzate. **Il salto da operazioni pilota ad un'azione di sistema può avvenire proprio ora, al momento di definire obiettivi e “regole del gioco” sia nell'uso dei fondi comunitari ordinari 2021-2027, sia nell'uso degli altri auspicabili Fondi Europei Straordinari, sia di una doverosa riprogrammazione e riorientamento ai territori della spesa nazionale ordinaria.**

I **principi del nuovo metodo**, dell'alternativa a portata di mano, non vanno re-inventati. Li conosciamo perché si sono sedimentati attraverso molte sperimentazioni, che sono tali perché

sono state oggetto di riflessioni e valutate, mostrando risultati ed errori e fornendo lezioni. Eccoli, riassunti in nove punti:

1. Il punto di partenza, il perno, è la costituzione presso lo Stato di un forte, innovativo e coeso **nucleo tecnico** composto da competenze settoriali diverse e legittimato e animato da tutti i Ministeri di settore significativi, che indirizzi e promuova la politica di sviluppo rivolta ai luoghi e che attui gli altri otto principi. Oggi, nel caso della Strategia Aree Interne questo “nucleo” esiste. Per le città esso deve essere individuato, muovendo dall’attuale assetto che vede le competenze disperse in più Ministeri, un Comitato per le Politiche urbane inattivo e un Segretariato attivato all’interno del Programma Operativo Città Metropolitane.
2. Stabilire a livello nazionale **obiettivi, principi e “indirizzi tematici generali”** per i servizi fondamentali, per la rimozione degli ostacoli all’impresa e per la tutela della sostenibilità ambientale. Questi indirizzi conterranno il superamento della logica della “erogazione dei servizi”, per sostituirla con una logica di “capacitazione delle persone” e delle comunità.
3. Garantire al livello nazionale e regionale che, all’interno di quegli indirizzi, **le politiche settoriali ordinarie finanziate con fondi nazionali, regionali o comunali saranno adattate alle strategie che vengono dai territori**. In assenza di questo requisito, l’intera strategia si risolve in temporanee sperimentazioni fatte con fondi straordinari, che non modificano la curvatura dell’azione pubblica: le “azioni pilota” rimangono isolate, senza esiti e spesso vengono discontinue, creando sfiducia nel cambiamento e punendo chi ha rischiato.
4. Promuovere la formazione di **aggregazioni territoriali fra piccoli comuni o di aree sub-comunali all’interno di comuni medi e grandi e di città metropolitane**<sup>3</sup>. In altri termini, non si deve intervenire nel complesso delle aree marginalizzate di una città o di un territorio rurale, ma si deve mirare a identificare i “confini” dei luoghi che per un lungo periodo (decine di anni) saranno oggetto di intervento; e ciò dovrà avvenire, non sulla base di decisioni ex-ante a tavolino, ma attraverso il processo di confronto strategico e in base alla capacità di tutti i soggetti coinvolti dalla politica di costruire una visione di lungo periodo di cui quei confini appaiono un effettivo requisito (per affinità, complementarità, volontà e capacità di collaborare, fra i soggetti ricompresi nei confini). Le mappe funzionali tecniche del territorio (economico-sociali, idriche, della mobilità, ambientali, etc.) e amministrative sono un input non un vincolo per stabilire tali confini.
5. **Rafforzare le tecno-strutture locali** su cui le aggregazioni possono fare affidamento, sia per il governo del confronto (punto 6), sia per la costruzione dei progetti (punto 8).
6. Dare **massima responsabilità ai Sindaci e agli amministratori dei livelli sub-comunali, facendo emergere leaderships**, e al tempo stesso **destabilizzando** (attraverso un potere di veto) ogni tentativo da parte di tale leadership di soddisfare in modo solo procedurale gli altri principi: è questo uno dei compiti più delicati del nucleo tecnico nazionale, che ne richiede una forte competenza e una **costante presenza sul campo**.
7. Promuovere luogo per luogo, un **confronto acceso, aperto, informato e ragionevole** fra tutti gli attori locali che estraiga e confronti a un tempo i **saperi contestuali con i saperi tecnici dei grandi centri di competenza**, privati o pubblici, in primo luogo le università, al fine di costruire strategia e progetti; che faccia questo scongiurando ogni ambizione coloniale da parte di quei centri di competenza, disattenta ai saperi e alle aspirazioni dei cittadini delle aree marginalizzate.

3 Per le città di medie dimensioni, la dimensione appropriata potrebbe spesso essere quella delle vecchie circoscrizioni. Per le grandi città, può essere utile ragionare in termini di alleanze fra “quartieri”. L’esperienza suggerisce che non esiste una “dimensione ottimale”, anche perché essa dipende dal grado di coesione e di sinergia fra persone e attività economiche e sociali. Ma suggerisce anche che con dimensioni superiori ai 50-60mila abitanti difficilmente si realizza il requisito 6 del confronto pubblico.

8. Alimentare il confronto con **informazioni di qualità, georeferenziate, tempestive e accessibili**, promuovendo la selezione di indicatori e la fissazione di risultati desiderati misurabili di cui **valutare** in itinere il conseguimento, per assicurare un continuo apprendimento. La trasformazione digitale può dare un contributo notevole in questa direzione, governandola in modo democratico attraverso **piattaforme digitali pubbliche** che rispondano ai principi che in Europa tutelano la verificabilità da parte dei cittadini di ogni uso dei dati e delle “decisioni” assunte sulla base di algoritmi di apprendimento automatico.
9. Su tutte queste basi, promuovere la costruzione da parte di ogni aggregazione territoriale di una strategia di medio-lungo termine e, subito dopo, dei **progetti settoriali, e fra loro integrati**, che consentano di raggiungere gli obiettivi fissati. Anche questa seconda fase dovrà essere caratterizzata da co-progettazione, condotta dalle tecnostutture pubbliche dedicate e con la partecipazione del partenariato che ha accompagnato la costruzione della strategia.

## 6. Due Requisiti: politica e amministrazione

Proprio le esperienze già fatte e i punti deboli che esse hanno mostrato suggeriscono che **due sono i requisiti preliminari** perché l'Italia imbocchi la strada innovativa ora descritta: che essa abbia un forte supporto politico a livello di Governo e di Parlamento; che essa sia attuata da una filiera amministrativa che, a tutti i livelli di governo, centrale, regionale e locale, comprenda il senso innovativo della missione, veda in essa le ragioni prime del proprio operare e abbia le competenze disciplinari e soprattutto organizzative per farlo.

Il **requisito politico** è evidente. La proposta che qui raccogliamo e rilanciamo rappresenta un salto di cultura, una frattura con un modo di amministrare ormai superato dalla storia, dominato da ghetti settoriali, che intrappolano in un angolo ogni progetto politico strategico: **paralizzato fra un cieco centralismo fatto di ordini e comandi decontestualizzati e incapace di apprendere, e un decentramento caotico senza indirizzi e strategie**. Il nostro metodo torna a dare un ruolo alto alla politica: costruire il contesto, scegliere le priorità, definire gli indirizzi – a esito di un confronto strategico acceso e informato – lungo cui la nazione tutta (in sintonia con l'Europa) potrà muoversi, e poi mettere in gioco tutta l'intelligenza e la competenza dei territori affinché quelle priorità e indirizzi divengano i “fatti” che migliorano la vita delle persone. E' un modo, è il modo democratico e giusto, di affrontare la complessità. Richiede fiducia e determinazione. E, all'interno di un Governo, richiede una forte cooperazione orizzontale. **Richiede che ogni Ministro, anziché diventare la vittima della parte più retriva della propria amministrazione, delle prerogative di potere del proprio “settore”, divenga parte di, concorra a, una Strategia Nazionale Condivisa. Forse, la crisi Covid-19 può aver creato il contesto entro cui ciò avvenga.**

E poi c'è il **requisito amministrativo**. Senza un forte rinnovamento della PA a tutti i livelli, nessun obiettivo può essere raggiunto. Lo richiede l'estrema debolezza in cui questa è precipitata dopo anni e anni di disinvestimento<sup>4</sup>, non solo in termini di risorse, e che non rende attrezzati molti amministratori, o li scoraggia dallo svolgere il ruolo pro-attivo e discrezionale che il metodo richiede. Il Governo, sulla base delle informazioni da esso fornite, sembra essersi mosso nella giusta direzione limitando “la responsabilità per danno erariale al solo dolo per quanto riguarda le azioni, mentre resta invariata per quanto riguarda le omissioni”. Ma si dovrà comprendere la chiarezza ed

<sup>4</sup> Non solo l'età media dei dipendenti è la più alta nell'area OCSE (oltre 50 anni), con solo il 2% di occupati compreso fra 18 e 34 anni ma il numero complessivo di quelli a tempo indeterminato è oggi assai inferiore a quello dei principali paesi europei, comunque lo si misuri (in termini di popolazione servita o di PIL)

efficacia del provvedimento. E soprattutto è a portata di mano una seconda, grande opportunità: lo sblocco del turn-over, che, in coincidenza con la massiccia uscita dalla PA delle leve entrate a fine anni '70, farà entrare 500mila e più giovani in loro sostituzione. **Di per sé questo rinnovamento non è risolutivo. Non lo è se si continueranno a fare “assunzioni alla spicciolata”, con concorsi vecchi, se queste non verranno mirate a precise missioni strategiche, se non si prenderà cura degli entranti, se essi verranno subito scoraggiati da un sistema perverso di incentivi che penalizza ogni attenzione ai risultati.**

Ma **“basta” rovesciare tutto ciò e possiamo farcela.** E a questo punto una strategia chiara e mobilitante come la “politica di sviluppo rivolta ai luoghi” che abbiamo descritto diventa la molla motivante per una politica di assunzione e rinnovamento della PA radicalmente nuova: assumendo giovani per tutti i livelli di governo motivati proprio da tale missione; badando con grande attenzione (come farebbe ogni azienda) alla loro competenza tecnica, transdisciplinare e organizzativa; realizzando per ogni entrante l'affiancamento degli anziani o anziane di maggior valore; congelando le norme che scoraggiano la discrezionalità amministrativa valorizzando invece la loro capacità di innovare e di radicamento politiche entro specifici territori. Abbiamo articolato queste mosse nel Documento [“Proposte per Pubbliche Amministrazioni che orientino da subito il nuovo sviluppo possibile”](#), che il ForumDD ha prodotto assieme al ForumPA.

Nel realizzare il metodo che abbiamo descritto servono infine due decisioni strategiche generali. Se rivolgere l'intervento in modo indifferenziato a tutti i territori o utilizzare in modo orientativo una suddivisione tipologica e, nel caso, quale. E come costruire gli “indirizzi tematici generali”. Vediamo questi due punti.

## 7. Tipologie di territorio

Per quanto riguarda le **tipologie territoriali**, è utile che l'Italia parta dagli schemi di cui già dispone. In primo luogo, è ormai consolidata la classificazione in “aree interne”, in cui i Comuni vengono distinti sulla base dell'esistenza di una distanza significativa dei cittadini dai servizi fondamentali, con gradi diversi di distanza (aree ultra-remote, remote e intermedie). Il ricorso non vincolante a questa classificazione ha consentito a oltre 1000 Comuni di avviare il metodo prima descritto e di pervenire alla loro aggregazione in 72 alleanze strategiche o aree-progetto che coprono il 17% del territorio nazionale.

A partire da questo punto di riferimento, si tratta di valutare come realizzare, sia all'interno della codificata tipologia di città metropolitane, sia per le altre città e territori urbanizzati e rurali, l'identificazione di altre tipologie di aree potenzialmente marginalizzate (Cfr. Allegato 1) e quindi di promuovere alleanze fra di esse, sempre sulla base della capacità di sviluppare una visione e strategie condivise. Ciò potrà avvenire a livello sub-comunale, ovvero intercomunale, dentro ambiti critici di città metropolitane o fra aree peri-urbane e urbano-rurali.

Per quanto riguarda in particolare le **aree interne**, il lavoro da fare e gli impegni da assumere nell'ambito della programmazione 2021-27 sono chiari, stante lo stato avanzato della strategia. Si tratta di dare seguito immediato all'impegno di **rilancio della Strategia** assunto dal governo rimuovendo le cause dei ritardi che ne hanno indebolito la capacità di attuazione (con riguardo, ad esempio, alla copertura digitale o all'attuazione di coraggiose decisioni assunte per l'unificazione dei plessi scolastici). Come argomentato in Allegato 2, questo rilancio richiede che si intervenga sulla filiera amministrativa coinvolta dalla Strategia, in tre modi:



- **le tecnostrutture delle aree-progetto;**
- **il ruolo propulsivo del presidio nazionale, il Comitato oggi esistente, con un forte mandato da parte di tutti i Ministri settoriali interessati;**
- **dare piena attuazione alla Federazione fra i Sindaci delle Aree Interne, luogo unico di confronto e collaborazione e condivisione di soluzioni, successi e insuccessi.**

I risultati potranno allora arrivare in tempi rapidi, con significativi effetti in termini di occupazione e di riequilibrio demografico. Per due ragioni. Prima di tutto, perché il telaio e moltissimi progetti sono pronti e per il grado di coesione realizzato dai 1000 Sindaci. E perché queste aree hanno, più di altre, la possibilità di cogliere a loro vantaggio i cambiamenti di preferenze indotti non solo dalla crisi, ma anche dal cambiamento climatico.

## 8. Gli indirizzi tematici generali

Per quanto riguarda gli “**indirizzi tematici generali**”, per cinque di questi temi abbiamo raccolto nelle schede dell’Allegato 3 gli spunti, i suggerimenti e le idee che vengono sia dal mondo della ricerca, sia dalla cittadinanza attiva. Possono dare un contributo a predisporre quegli indirizzi. Su di esse il ForumDD e le sue organizzazioni sono pronte al confronto. Ecco i temi toccati:

- **le politiche per la casa**, con attenzione particolare al rilancio dell’edilizia residenziale pubblica, attraverso la **riqualificazione edilizia ed energetica** di questo patrimonio, largamente insufficiente e fortemente degradato, quale perno di una **politica più ampia di contrasto alla povertà e marginalità urbana;**
- **la scuola**, al centro di ogni strategia d’area oggi imposta all’agenda politica dagli effetti della crisi che hanno disvelato, esacerbando, l’ampiezza delle disuguaglianze nell’accesso a questo diritto essenziale, ma anche messo in luce scenari di opportunità per guardare al prossimo anno scolastico **come un anno costituente entro un lungo periodo di ricostruzione e innovazione, fondato su un rinnovato impegno nazionale;**
- **la salute quale perno del cambio di paradigma nell’offerta dei servizi di cura**, secondo il modello basato sulla **medicina territoriale e l’assistenza domiciliare** affermatosi in questi mesi come vincente e nel solco delle tante esperienze di successo già sviluppate, esperienze che richiedono ora una sistematizzazione;
- **la mobilità sostenibile**, il cui sviluppo, già in ritardo rispetto agli obiettivi imposti dal contrasto al cambiamento climatico, deve trovare in questa crisi occasione di rilancio, e non di arretramento, **con misure che combinano il rafforzamento delle modalità alternative al trasporto privato e ai mezzi inquinanti, con la modifica degli orari delle città e il più ampio ricorso al lavoro agile;**
- **gli spazi aperti collettivi**, sia investendo sulla **molteplicità di percorsi che consentono di fruire e riqualificare ecologicamente i paesaggi rurali, sui territori agro-forestali periurbani e sulla trama degli spazi pubblici urbani**, sia costruendo in aree urbane spazi collettivi di lavoro per evitare che il lavoro a distanza accresca ulteriormente la frammentazione sociale del lavoro e per preservare la separazione fra tempi di vita e di lavoro.

## DOCUMENTI ALLEGATI

<b>Allegato 1.</b> Progetti e programmi per un cambio di rotta nei territori. ....	17
<b>Allegato 2.</b> Il rilancio della Strategia Aree Interne, ora. ....	25
<b>Allegato 3.</b> Proposte di indirizzi tematici.	
<b>3.1</b> Rilanciare l'edilizia residenziale pubblica e utilizzare bene lo stock abitativo privato. ....	33
<b>3.2</b> Scuola e presa in carica educativa del territorio. ....	43
<b>3.2.1</b> Ripartire dalla scuola. Ripensare gli spazi allargando lo sguardo tra scuola e territori. ....	50
<b>3.3</b> Sanità e assistenza territoriale tra sfide e opportunità. ....	55
<b>3.4</b> Per una mobilità sostenibile... Davvero. ....	63
<b>3.5</b> Qualità dei percorsi e degli spazi collettivi. ....	73





## Allegato 1.

# PROGETTI E PROGRAMMI PER UN CAMBIO DI ROTTA NEI TERRITORI

*Non possiamo immaginare ora gli effetti che avrà la pandemia in corso sull'economia italiana e mondiale, sul lavoro e sugli scambi, ma anche sulle nostre società e forme di vita, sulle pratiche di democrazia e partecipazione, sulla nostra stessa esperienza quotidiana, ma sappiamo che saranno certamente drammatici e radicali, e che necessariamente richiederanno un rafforzamento e un forte riorientamento delle politiche pubbliche a tutti i livelli, europeo, nazionale e regionale. Con questa nota si intende offrire un contributo a questa azione di riorientamento, guardando sia alle possibilità offerte dalla programmazione UE 2021-2027 e dagli altri fondi straordinari che l'Italia potrà acquisire dall'Europa, sia alle politiche nazionali ordinarie, cui è richiesto un impegno congiunto e coerente senza il quale nessuno degli obiettivi enunciati potrà mai trovare compiuta attuazione.*

## 1. Gli obiettivi

Riorientare le politiche pubbliche nella direzione richiesta dal necessario cambio di rotta richiede, innanzitutto, che le azioni che verranno intraprese con gli strumenti di intervento comunitari e nazionali, siano in grado di porsi congiuntamente quattro obiettivi di carattere generale:

1. **consolidare, irrobustire, infrastrutturare la rete dei servizi fondamentali** del Paese, partendo dalle necessità e dai bisogni ineludibili delle persone e dalla necessità di aumentare la qualità della loro vita. Salute, istruzione e formazione, casa, accesso semplice e a basso costo alle reti telematiche, mobilità pubblica e sostenibile, protezione civile e cura e salubrità del territorio devono essere posti al centro di azioni capaci di **generare nuova domanda di lavoro**, soprattutto per le fasce che più risentiranno degli effetti della pandemia, ma anche di **sostenere intelligentemente il rilancio e la ripartenza dell'intera economia**, ed in particolare dei settori che saranno maggiormente penalizzati dalla crisi in atto (turismo, cultura, spettacolo e intrattenimento, commercio non alimentare, settori export led, filiere produttive manifatturiere, edilizia, ...);
2. cogliere l'opportunità del forte rafforzamento dell'impegno delle politiche UE nel contrasto al cambiamento climatico per promuovere attraverso investimenti di carattere strutturale **un nuovo modello di sviluppo territoriale**, che sia in grado di farsi carico degli effetti presumibili di lungo periodo della pandemia, ma anche di **assumere radicalmente la sfida ecologica connessa alla transizione climatica e al rischio ambientale**. Proprio in questa fase, nella quale un intero modello economico e sociale dovrà radicalmente ridefinirsi, è fondamentale **evitare che gli investimenti per la ripresa reiterino un modello di sviluppo largamente insostenibile** per il nostro Paese e per l'Europa;
3. valorizzare la rinnovata attenzione ai differenti tipi di **fragilità** (demografica, economico-sociale, ambientale, di mobilità e socio-urbanistica) che toccano le diverse dimensioni di vita delle persone e i territori in cui queste vivono, cogliendone l'articolazione territoriale<sup>1</sup>, per una più forte azione di contrasto delle disuguaglianze di ricchezza privata e comune e nell'accesso ai servizi essenziali, che oggi più che mai caratterizzano il nostro territorio e che rischiano di essere fortemente amplificate dalla gravissima crisi in corso. Ciò consentirebbe di **ridurre i divari tra macroregioni, all'interno di esse**

<sup>1</sup> Si vedano le analisi e gli approfondimenti dell'Associazione Riabitare l'Italia e in particolare *Riabitare l'Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquiste*, a cura di A. De Rossi, Donzelli Editore, Roma, 2018.

e nell'ambito di ogni territorio, ivi comprese le aree urbane, ponendo come obiettivo prioritario il sostegno dei gruppi e dei ceti sociali più marginalizzati e più penalizzati dalle conseguenze dell'epidemia in corso e al miglioramento delle condizioni ambientali che hanno aggravato tali impatti.

4. Assicurare l'**universalità delle misure di protezione sociale**, di contrasto all'impoverimento diffuso conseguente alla crisi Covid 19, estendendo, rinnovando e differenziando in funzione dei diversi destinatari gli attuali strumenti di welfare, anche utilizzando le risorse "straordinarie" che saranno mobilitate a tal fine a livello europeo. Gli effetti della pandemia sui livelli di attività economica e quindi su quelli occupazionali pongono la questione del reddito in termini ancora più vasti ed urgenti. Da questo punto di vista, è necessaria una **doppia attenzione**: ai **singoli e ai gruppi gravemente svantaggiati**, quando non in condizione di povertà assoluta (sarà probabilmente il caso dei lavoratori precari del terziario "basso" nei servizi urbani), ma anche ai gruppi che rischiano un drastico impoverimento e una forte crescita della vulnerabilità, anche nel segmento del **lavoro autonomo e delle professioni**. In questa prospettiva, è sempre più evidente come gli strumenti di sostegno al reddito rappresentino leve fondamentali nella costruzione e sostenibilità sociale della necessaria transizione produttiva e del modello di sviluppo: adeguatamente sostenuti, tutti i gruppi sociali possono reinventare i propri capitali – sociale, culturale, relazionale – venendo a costituire la leva essenziale di una nuova fase di sviluppo economico e sociale.

## 2.Strategie e strumenti

Per perseguire questi obiettivi, è fondamentale utilizzare tutte le leve attivabili per **un cambiamento complessivo delle politiche pubbliche** rivolto a:

1. una politica integrata per la **riqualificazione e rigenerazione del patrimonio pubblico del cosiddetto "welfare materiale"** e più estensivamente delle **"infrastrutture dell'economia fondamentale"** (ospedali e presidi di medicina territoriale, case, scuole, impianti sportivi, altri servizi territoriali, parchi e aree verdi, ma anche trasporto pubblico locale e regionale, strade, reti tecnologiche e sanitarie, presidi commerciali di base), attraverso il **sostegno a progetti locali integrati che facciano perno su questo patrimonio come strumento di integrazione sociale e di riqualificazione ambientale ed ecologica delle città e dei territori urbanizzati italiani**. Questo terreno, strettamente connesso ai primi due, assume i presidi territoriali del welfare come hub territoriali sui quali costruire veri e propri "contratti locali" (per esempio, contratti di scuola, sul modello dei contratti di quartiere) che coinvolgano istituzioni, società civile organizzata, cittadinanza attiva, imprese. Questi "contratti locali" debbono e possono non solo prestare attenzione a integrare carenze di questo tipo di infrastrutture, ma anche alle loro regole di utilizzo, alla **partecipazione e al controllo da parte dei cittadini nella loro gestione**, a loro specifica conformazione rispetto a differenti contesti (una scuola di montagna va pensata diversamente da una urbana) e alla loro reciproca **disposizione/composizione nello spazio** (che determina accessibilità e garantisce qualità della vita a parità di dotazioni). Tale investimento sul welfare materiale non può non accompagnarsi, come reso evidente dalla crisi che stiamo vivendo, a un forte investimento in termini di innovazione organizzativa e di digitalizzazione che rendano i servizi più resilienti e più capaci di rispondere a una domanda sociale differenziata caratterizzata da imponenti processi di trasformazione demografica quale l'invecchiamento della popolazione, circostanza rivelatasi decisiva nel contesto dell'epi-

demia; Di particolare rilevanza è il ruolo delle grandi aree dismesse in area urbana (militari, ferroviarie, demaniali) anche attraverso il loro uso temporaneo quale misura fondamentale e sostenibile di “welfare materiale”. Esse infatti possono rappresentare l’“hardware” per progetti di sviluppo orientati alla coesione sociale, al mutualismo, alle alleanze sociali territoriali e all’innovazione.

2. la **riconversione ecologica delle economie territoriali e il ridisegno delle forme insediative del territorio italiano**, attraverso interventi di carattere infrastrutturale e ambientale capaci, nelle diverse situazioni e contesti, di sviluppare una ridefinizione dei modelli insediativi e una rinnovata cura dei paesaggi e di promuovere il rilancio delle economie locali attraverso il **ri-orientamento e in alcuni casi la ri-localizzazione dei prodotti, dei processi e delle filiere**. Questa riconversione può interessare sia settori come il turismo, sia filiere manifatturiere, attraverso processi di efficientamento e risparmio energetico, sperimentazioni sul fronte della logistica e del trasporto merci, innovazioni di prodotto nella direzione del riuso e del recupero (ad esempio nell’industria chimica e nella filiera della plastica), rilancio di economie legate all’uso di risorse locali e rinnovabili oggi sottoutilizzate (per esempio le filiere corte alimentari o il nostro patrimonio forestale). In questo contesto è inoltre decisivo il sostegno alle **politiche urbane e territoriali per la resilienza al cambiamento climatico**, attraverso l’innovazione delle tecnologie in campo energetico nell’edilizia, della mobilità pubblica e privata, della riqualificazione delle infrastrutture blu e verdi, anche in chiave di contrasto alle fragilità idrogeologiche, della rigenerazione del patrimonio dismesso o sottoutilizzato, evitando con ogni mezzo ulteriore consumo di suolo non urbanizzato. Nel mondo post-pandemico si imporrà una riflessione sull’interdipendenza globale e su come questa debba essere corretta, riequilibrata e condizionata a una forte riscoperta della dimensione locale nella produzione e nel consumo tale da rendere i territori più solidi e sicuri in un contesto esposto a molteplici rischi: tutti gli elementi indicati dovranno contribuire a questo riequilibrio;
3. un grande intervento nazionale di **manutenzione straordinaria del territorio e più specificamente degli insediamenti e del suolo italiano**, con attenzione ai diversi tipi di **fragilità** che con pesi differenti si riconoscono nei territori italiani: innanzitutto quelle economico-sociali (per polarizzazione sociale nelle periferie urbane, per crisi complessiva dei sistemi produttivi locali in molte aree interne, per declassamento di alcuni territori della “Italia di mezzo”), ma anche ecologico-ambientali (particolarmente rilevanti nella “provincia” urbano-industriale o agro-industriale italiana), demografiche (nelle aree interne, ma anche in talune città metropolitane e in non pochi territori intermedi), della mobilità (per carenza di accessibilità, ma anche per congestione e tassi di incidentalità) e socio-insediative (per carenza di dotazioni e loro cattiva composizione). Questa strategia dovrebbe innanzitutto promuovere la **connettività** e la **messa in sicurezza del territorio** attraverso un piano nazionale di “piccole opere” che avrebbero anche il pregio di essere rapidamente attivabili, di implicare modalità realizzative ad alta intensità di lavoro, la riqualificazione energetica del patrimonio edilizio in particolare se legata all’offerta di case in affitto concordato o sociale, un ridisegno del suolo urbano che lo renda più permeabile alle acque, riduca i fenomeni di isola di calore e sia fruibile da differenti soggetti sociali, una maggior tutela del suolo rurale, la presa in carico e la re-infrastrutturazione delle aree che maggiormente contribuiscono alla produzione di servizi ecosistemici, la promozione di infrastrutture per la mobilità lenta e ciclabile che possano diventare anche dispositivi per la promozione di progetti di sviluppo di scala territoriale, e così via.

### 3. Le condizioni

Queste strategie, per essere efficaci, hanno bisogno di alcune condizioni legate ai meccanismi e ai dispositivi di programmazione. Ne elenchiamo alcuni:

1. mettere al centro dell'azione la **costruzione di una adeguata capacità progettuale e attuativa**, incentrata in particolare su progetti leggeri e reversibili, facilmente attivabili anche nel tempo breve, piuttosto che su grandi investimenti di natura infrastrutturale e favorendo progetti condivisi da più enti pubblici (ad esempio più Comuni, ed enti di gestione dei parchi, autorità di bacino, ecc.);
2. utilizzare tutte le leve possibili, a partire da quelle legate alla programmazione UE, per definire dispositivi efficaci che consentano una **regia pubblica unitaria ad alcune politiche nazionali fondamentali** (per esempio, per la messa in sicurezza dei territori fragili o per la riqualificazione del patrimonio pubblico), articolando a livello territoriale gli interventi con il concorso di tutti i soggetti interessati, rafforzandone il monitoraggio e la valutazione. In questo senso è fondamentale adattare le politiche nazionali ordinarie e i progetti da queste finanziati alle specificità dei diversi contesti territoriali, come nell'esempio offerto dai Ministeri della Salute e dell'Istruzione con le loro Linee Guida per la Strategia Nazionale Aree interne. Un analogo approccio potrebbe essere messo in campo sul tema della casa nel contesto delle 14 Città metropolitane e sulla riqualificazione ambientale nell'Italia di mezzo;
3. **articolare territorialmente e secondo adeguati livelli di scala le politiche e gli interventi**, assumendo la varietà delle situazioni territoriali (per esempio, quella proposta nell'ambito del Convegno *Ricomporre i divari* del DASTU – Politecnico di Milano) come riferimento per la differenziazione dei percorsi di progettazione e attuazione, nell'ambito di strategie nazionali e unitarie. Tale riarticolazione dovrà accompagnarsi ad una maggiore capacità delle politiche di produrre "innovazione di scala" e processi di allargamento e innovazione "dal basso" e a regole istituzionali invariate. Le grandi sfide che abbiamo indicato nella premessa vanno tutte affrontate e colte alla scala opportuna: da quella macro-regionale – si pensi all'urgenza di una grande strategia per il disinquinamento della pianura padana – a quella territoriale – si pensi alla necessità di ricostituire relazioni vive di prossimità fra aree vaste rurali e ambientali e fasce urbanizzate – fino a quella metropolitana.

Per rendere concreta questa prospettiva, è indispensabile un forte rinnovamento delle amministrazioni pubbliche, in termini di risorse umane, competenze disciplinari, metodi e procedure, utilizzando in modo mirato e strategico le opportunità offerte dallo sblocco del turn-over (che consentirà l'ingresso di 500mila giovani in sostituzione delle leve in uscita), sostenendo la capacità di innovare e sperimentare dei pubblici funzionari, e promuovendone, in modo sistematico, l'apertura al confronto nell'adozione delle scelte di policy e nel monitoraggio dei risultati raggiunti.

### 4. La necessaria articolazione territoriale e scalare delle strategie e delle azioni

In questa prospettiva si possono immaginare alcune priorità articolate con riferimento alle diverse Italie, che attraversano dinamiche e processi molto articolati:

- per l'Italia metropolitana segnata da forti processi di polarizzazione sociale e dall'emergere di nuovi processi di periferizzazione che riguardano in particolare la qualità e l'accessibilità dell'abitare e dei suoi contesti urbani, una chiave importante è quella dell'investimento sulle politiche abitative e in particolare una attenzione al patrimonio ERP, ma anche all'uso più sociale del patrimonio abitativo privato nei comuni di cintura (per i non pochi che in questi contesti si trovano in condizioni di eccessiva densità e senza casa) e ai servizi di prossimità ai presidi di welfare locale nelle periferie. Per una vera cittadinanza metropolitana c'è anche un tema di costruzione di infrastrutture (materiali, digitali, ma anche sociali): mobilità, logistica (consegne a domicilio, ecc. , sempre più importante per la popolazione anziana che popola le periferie urbane e delle aree metropolitane interne), servizi di vicinato e prossimità per ridurre le distanze in termini di accesso ai diritti fondamentali e ai servizi esistenti tra centro e comuni metropolitani;
- per l'Italia di mezzo – specialmente padana – più colpita dalla pandemia, più inquinata e caratterizzata da urbanizzazione diffusa densa o dispersa e da connotazione industriale, logistica agricola, fondamentale diventa la riforma ecologica-ambientale dei modelli insediativi e produttivi (blocco del consumo di suolo, misure capaci di sostenere la filiera agro-ecologica, riscoperta dell'agricoltura di prossimità, riforma dei modelli logistici, vero sostegno a mix di incentivi a mobilità anche automobilistica sostenibile, forestazione, reti verdi, riqualificazione tecnologica ed ecologica delle aree produttive...);
- per le aree interne riscoperta della loro importanza e dei vantaggi competitivi che possono fornire, della resilienza che possono garantire all'intero paese, promuovendo un'Italia veramente da riabitare e dove rilavorare perlomeno in alcune sue porzioni, valorizzando i servizi ecosistemici che essa può fornire altrove. E anche riscoperta delle sue relazioni attuali e potenziali con i più vasti sistemi territoriali che li ricomprendono in una logica di interdipendenza – ecologica, sociale, produttiva - con i contesti urbani e di rottura della marginalità.

Entro tutti questi contesti appare necessario attivare, come fu all'apice della grande espansione del dopoguerra per gli Standard urbanistici, una riflessione sulla distribuzione e composizione spaziale dei servizi di base dell'economia fondamentale (presidi sanitari territoriali e strutture di tipo ospedaliero, scuole, distribuzione alimentare e di altro commercio di pubblica utilità, anche dotazioni per raccolta rifiuti, spazi pubblici verdi non ad alta intensità d'uso, reti tecnologiche e sanitarie), sulle dotazioni minime, sulla loro possibile multifunzionalità e flessibilità negli usi (riconvertibilità in alcune emergenze) e sul loro contributo alla costruzione di visioni spaziali complessive a guida del ridisegno dei diversi territori abitati italiani.

## 5.1 Le Aree metropolitane

Le aree metropolitane rappresentano uno dei terreni principali di quei processi di innovazione scalare cui si accennava. Come noto, l'Istituto dell'area metropolitana, oltre a non godere di una robusta legittimità democratica, dispone di limitatissimi poteri in ambiti decisivi sia nei processi di sviluppo sia in quelli di differenziazione sociale che, come evidente, coinvolgono sempre di più la produzione dello spazio e del territorio.

Le aree metropolitane italiane sono incapacitate da **una sorta di “trappola scalare”**, entro la quale alcune competenze chiave sono in capo alle regioni da una parte ed altre di eguale importanza – si pensi alla pianificazione dei suoli – in capo ai comuni. Le amministrazioni centrali dello stato giocano, in questo quadro, un ruolo peculiare e decisivo: aprendo arene per l'innovazione fra queste tre diverse scale – comuni, aree metropolitane, regioni – possono favorire il raccordo tra li-



velli istituzionali e il coordinamento delle scelte. Pur con tutti i loro limiti, esperienze recenti di politiche urbane nazionali ben rappresentano il potenziale di tale ruolo e invitano ad approfondirlo.

In questo quadro, se la programmazione non può ovviamente intervenire sulla governance “dura”, stabilita dalle leggi dello stato, può però favorire **forme di governance dal basso capaci di prefigurare equilibri più avanzati di governo metropolitano**. L’approccio prescelto è quello di una governance metropolitana per strategie e progetti che mettendo in pratica il possibile alle condizioni di ora informi e sostenga un percorso di riforma, domani.

L’esperienza del *PON Metro* rappresenta da questo punto di vista un’innovazione che, tuttavia, ha nel suo rimanere circoscritta ai comuni centrali delle aree metropolitane il proprio limite principale. Nella nuova programmazione, quell’esperienza preziosa va quindi ri-orientata in due direzioni:

- deve affrontare più direttamente il trattamento dei **fattori strutturali di sviluppo e differenziazione** interni nelle aree metropolitane;
- deve avere quale obiettivo strategico la definizione di **forme di governance dal basso** che coinvolgano l’intera area metropolitana e/o alcune aree omogenee di natura intercomunale all’interno di essa;
- deve produrre delle **innovazioni strategiche su alcune delle grandi sfide indicate** sulle quali la scala comunale è ben lontana dall’essere quella ottimale.

Riguardo il primo punto, le aree metropolitane scontano oggi un deficit di governo riguardo alcune dimensioni strutturali delle dinamiche sia di sviluppo sia di differenziazione sociale che le caratterizzano. Tali dimensioni sono strutturali nella misura in cui condizionano in modo rilevante il successo e l’efficacia di altre politiche che pure sono rilevanti e che sono state oggetto di diversi interventi di policy in anni recenti (lotta alla povertà, innovazione, rigenerazione urbana, ecc.). Esse sono, essenzialmente:

- la **programmazione delle politiche di mobilità** intese in senso ampio, fino a includere sia la loro dimensione eminentemente infrastrutturale, sia quella delle più ampie politiche a sostegno della mobilità (e che non può continuare ad essere svincolata dalle scelte insediative dalle politiche di uso del suolo);
- la **programmazione delle trasformazioni urbanistiche** in relazione alle grandi scelte di localizzazione funzionale e al regime di regolazione e distribuzione delle valorizzazioni prodotte dalle trasformazioni, facendo in modo che la cattura della rendita nelle poche situazioni in cui è ancora positiva si ripartisca nell’intera città metropolitana e non esclusivamente nel singolo comune;
- la **programmazione delle politiche abitative** che riguardano in particolare la gestione dei patrimoni pubblici, dei canali agevolati e concordati, sia di produzione (attraverso interventi di rigenerazione urbana senza consumo di suolo), sia di offerta degli alloggi da parte di attori non pubblici, anche con attenzione al ruolo eventuale del patrimonio privato in affitto (entro una programmazione sviluppata a livello integrato della città metropolitana e non dei singoli comuni).

È del tutto evidente come, considerata la grande varietà interna all’insieme delle aree metropolitane, la rilevanza di queste questioni e le modalità entro le quali tale rilevanza si manifesta presentino una grande diversità. Ciononostante, queste tre dimensioni possono essere considerate quelle prioritarie e la centralità dei processi locali di elaborazione dei programmi assicurerà che le modalità di loro trattamento sia radicate in una conoscenza adeguata delle concrete condizioni di contesto.

Riguardo il secondo punto, per superare i limiti dell'esperienza del PON aree Metropolitane e al fine di affrontare dimensioni fondamentali alla scala appropriata, si prevedono essenzialmente due tipi di programmi:

- **progetti d'area** che riguardino più comuni entro l'area metropolitana, sulla base di nuove e precedenti forme di cooperazione intercomunale non necessariamente fondate su aree territoriali contigue ed omogenee;
- **Progetti di scala** che riguardino politiche settoriali o multisettoriali dell'insieme dell'area metropolitana.

In entrambe le modalità, gli schemi di governance dovranno prevedere anche il coinvolgimento di scale superiori – le regioni – e di amministrazioni centrali responsabili di politiche di settore e di autonomie funzionali alle diverse scale. Considerato il carattere fortemente innovativo, nella gran parte dei contesti metropolitani, di questo tipo di cooperazioni su queste dimensioni di policy, i programmi avranno una forte azione in termini di “capacitazione istituzionale” e di sostegno alla costituzione di nuove arene di policy metropolitane.

## 5.2 I territori di mezzo

In buona parte si tratta di territori che contano assai nel discorso pubblico, per quanto vi risiede la maggioranza degli italiani. Al loro interno si articolano notevolmente: sono ad esempio costituiti da **città medie, urbanizzazioni periurbane dense e industriali, campagne urbanizzate collinari e di pianura** con significative produzioni agricole. Non sempre prive di una significativa apertura internazionale, come la geografia delle aree di concentrazione del coronavirus tutta al suo interno sta forse mostrando (assieme alla sua importanza).

Nei territori di mezzo l'attenzione delle politiche pubbliche sembra focalizzata su due tipologie di aree e di intervento:

- le **città medio-grandi capoluogo di provincia**, su cui spesso ricadono interventi relativamente multisettoriali (ad esempio sulle loro periferie) simili a quelli delle città metropolitane;
- gli **ambiti a forte connotazione industriale o agricola** su cui ricadono interventi specifici a supporto dello sviluppo economico e seppur in forma indiretta delle imprese.

D'altra parte, proprio qui, ancor più che nelle aree interne e nelle città metropolitane, si registra una grande difficoltà a forme di collaborazione istituzionale sia di tipo orizzontale, sia di tipo intercomunale (anche per il progressivo e miope indebolimento delle province) che verticale (il dominio di autonomie funzionali e istituzioni settoriali è qui assai più forte di fronte a comuni più deboli). Forme volontarie di coordinamento come i contratti di fiume, i contratti di paesaggio, i parchi intercomunali promossi dai comuni, pur interessanti, rimangono ai margini.

Premessa di ogni programmazione e progettualità dedicata a questi territori dovrebbe essere quindi (come nelle aree interne e nelle città metropolitane) **l'agire cooperativo intercomunale** e quando possibile **interistituzionale**.

I campi di azione più rilevanti sembrano essere invece i seguenti:

- a) Il sostegno a **progetti di innovazione culturale e tecnologica** delle città capoluogo medio-grandi, ma anche di reti di città medio-piccole, a condizione che esse: (i) siano rivolte all'intero territorio di cui questi centri sono il fulcro; (ii) siano rivolte non solo alle imprese, ma anche

agli individui (e ai loro progetti di vita); (iii) non selezionino ristrette minoranze di soggetti con elevato capitale relazionale culturale, ma che si offrano ad una popolazione altrimenti esclusa dai processi trasformativi.

- b) Il sostegno a **processi di profonda riorganizzazione degli insediamenti** (del patrimonio abitativo e delle infrastrutture) attraverso: l'arresto del consumo di suolo, con azioni di diradamento e densificazione selettiva del suo urbanizzato; la riqualificazione (tecnologica, ecologica, paesaggistica) del suo vasto insieme di aree produttive; la costruzione di infrastrutture ambientali (promosse da parchi, da contratti di fiume o di paesaggio); l'introduzione di forme specifiche e innovative di mobilità collettiva e dolce (ma anche un incentivo qui concentrato alla mobilità sostenibile su gomma di merci e persone, laddove essa non può avere le alternative praticabili invece nelle più dense città metropolitane); un esercizio di completamento, di ricomposizione ed integrazione spaziale delle sue infrastrutture di welfare. In aggiunta a tutto ciò, ben oltre la logica delle opere integrative e compensative, va sviluppata una progettualità per interventi più multifunzionali e meglio integrati nel territorio rispetto alla stagione di opere pubbliche a cui abbiamo assistito nei recenti decenni.
- c) con il **ripensamento in senso ecologico-ambientale delle politiche a favore dell'agricoltura** (in cui non sempre l'eccellenza produttiva combacia con una virtuosità ecologica) **e dell'industria** (nelle sue molte forme post-distrettuali). La condizionalità della prima deve essere reale e misurata in progetti di territorio (sul modello francese) e non su asistematiche e inutili misure singole. L'azione a supporto dei sistemi produttivi locali (in particolare in sostegno alla competitività delle multinazionali tascabili) d'altra parte dovrebbero prestare una particolare attenzione al loro possibile riverbero su tutto il tessuto produttivo locale (rapporto che non più garantito) e ad azioni di riordino ambientale e insediativo di questi territori, vitali, ma come si è colto nella recente emergenza sanitaria quanto mai fragili.



## Allegato 2.

## IL RILANCIO DELLA STRATEGIA AREE INTERNE, ORA.

*La Strategia Nazionale Aree Interne (SNAI) rappresenta una piattaforma per lo sviluppo pronta per l'uso: pronta a essere usata da imprenditori sociali e privati, da centri di competenza, da cittadini singoli e organizzati per realizzare progetti innovativi; pronta a essere utilizzata dallo Stato per attivare il circolo virtuoso di crescita di domanda e offerta, di buoni lavori e buone imprese e di una migliore qualità di vita che può portarci fuori dalla trappola del sottosviluppo.*

*E' questa l'opportunità aperta dai cambiamenti in atto nelle preferenze di consumo e dalla necessità delle persone di trovare nuove occasioni di lavoro e di impresa. Cura e assistenza alla persona e a sua misura; apprendimento lungo l'intero arco di vita; godimento del bello, del pensare, del sentire e del paesaggio; apprezzamento dei luoghi a bassa densità abitativa; qualità abitativa; tempi soddisfacenti di vita; nuova consapevolezza della prospettiva di genere; alimentazione di qualità, sicura e a chilometro zero; turismo di prossimità e "rarefatto"; energia elettrica auto-prodotta; riutilizzo e riciclo di materiali; qualità abitativa; mobilità flessibile e gradevole: sono alcuni dei valori, e quindi delle attività, dei servizi e dei beni fondamentali, verso cui la crisi Covid-19 ha allertato e sospinto le nostre preferenze. Sono questi i beni e servizi fondamentali, che potranno concorrere a una ripresa dello sviluppo, in buona parte già in grado di attivare un'offerta imprenditoriale privata, sociale e pubblica. Sono fenomeni generali, ma è proprio alle aree rurali, montane, rugose – in una parola "interne" – del Paese che essi offrono le massime opportunità.*

*Sono queste aree a poter offrire: turismo esperienziale e "rarefatto", raccogliendo sia una nuova domanda dei centri urbani limitrofi, sia nuovi orientamenti della domanda internazionale; soste in luoghi rurali lungo itinerari di lunga distanza (bicicletta, cammini, trekking); residenza a temperature moderate; produzioni agro-silvo-pastorali sostenibili in aree collinari e pre-montane, sottratte al bosco disordinato; utilizzo produttivo delle foreste; servizi di cura di persone vulnerabili in contesti rurali assieme a presidi decentrati della salute; "scuole delle aree interne", come già progettato da alcune aree. Ed è proprio in queste aree che la nuova e saggia politica pubblica che proponiamo già dispone di una Strategia, di un telaio istituzionale, di esperimenti di successo, di indirizzi nazionali, di una rete fra oltre 1000 Sindaci. E dunque: che questa piattaforma sia valorizzata dallo Stato e utilizzata per l'investimento delle risorse finanziarie aggiuntive è un dovere.*

### 1. Stato delle cose e i tre passi urgenti

Al momento, la Strategia coinvolge 72 aree progetto con oltre 2 milioni di abitanti, in oltre 1000 Comuni che coprono il 17% del territorio nazionale, una larga parte delle aree interne del paese. Di queste, 55 hanno approvato le proprie strategie di intervento, mentre altre 13 sono prossime alla chiusura<sup>1</sup>. Molte aree progetto hanno già realizzato interventi significativi – anche se i problemi di governo da parte dell'organizzazione centrale avutisi sino a poco fa non ci hanno consentito di sapere quanta sia la spesa realizzata e per quali progetti – 38 hanno chiuso/stanno chiudendo gli Accordi di Programma Quadro che consentono di agire, mentre altri 14 sono in istruttoria. In tutte

<sup>1</sup> Dati presentati nella prima riunione (21 luglio 2020) del Comitato Nazionale nel suo nuovo assetto, in base ai quali dei poco meno di 670 milioni di euro programmati attraverso gli Accordi di Programma Quadro, il 20% è destinato alla promozione del patrimonio culturale e naturale, il 16% ai servizi di mobilità, il 10% ai servizi sanitari e educativi, il 9% ai servizi digitali e una quota analoga alla promozione dei sistemi produttivi territoriali.

le aree: i Sindaci (in media 15 per area) hanno delegato la rappresentanza dell'intera area a uno solo di loro; sono stati unificati servizi importanti, senza perdere l'identità dei singoli comuni; sono state ridisegnate le politiche per la scuola, la mobilità, la salute, il welfare e integrate con queste le azioni di promozione delle imprese; sono disponibili informazioni per una batteria di circa 150 indicatori relativi a tutti i campi di vita che consentono di conoscere e monitorare l'evoluzione delle condizioni del territorio. Sulla base degli impegni assunti dal Piano Sud<sup>2</sup> per il rilancio della Strategia, essa verrà presto estesa, con le stesse rigorose metodologie della precedente fase, ad altre aree interne non ancora coinvolte. Lo stesso Piano Sud prevede l'introduzione di un sistema di premialità per i territori che stanno conseguendo i migliori risultati, ipotesi che dovrà ovviamente riguardare anche il Centro e il Nord.

Già in questo modo le aree-progetto rappresentano il punto di riferimento a cui guardare per ogni impresa, organizzazione di cittadinanza, Università, Fondazione, Studio di architettura, start-up che voglia cogliere le opportunità che le aree interne offrono. Ma lo Stato è chiamato a un salto di qualità nella sua azione: il grave indebolimento del presidio nazionale nell'ultimo biennio ha infatti creato incertezze negli attori locali; deteriorato l'aggiornamento delle conoscenze; rallentato la spesa; frenato i Ministeri settoriali dallo svolgere la necessaria funzione di accompagnamento prevista dal metodo adottato. **Il salto di qualità della Strategia deve avvenire lungo tre linee fondamentali, tra loro complementari, anche esse già annunciate dal Piano Sud, oggi non più dilazionabili:**

- **il rafforzamento della capacità di direzione, orientamento e presidio del livello nazionale, in primis rivitalizzando il Comitato Tecnico con un forte mandato politico interministeriale;**
- **il rafforzamento delle tecnostrutture delle alleanze di comuni;**
- **la valorizzazione della Federazione dei progetti e delle comunità delle Aree interne.**

Questi obiettivi potranno essere sostenuti, soprattutto nel caso dei piccoli Comuni, dall'attivazione del piano straordinario di assunzioni già previsto, sempre dal Piano Sud, da porre a carico dei fondi UE 2021-27, guardando a tutto il Paese. Bene. E portato a regime dal rinnovamento delle PA nelle forme proposte dal ForumDD con il ForumPA.<sup>3</sup> **Ma questi tre passi vanno compiuti subito.** Prima che Strategie e progettualità, esito di scelte condivise, siano svuotate di contenuto e prima che nei territori, sotto la pressione della crisi, torni a prevalere la soluzione di sempre: sussidi compensativi ai rentiers, spese facili e inutili, vecchie guardie che ritirano su la testa. Per questo è anche indispensabile rafforzare e assicurare continuità tanto all'attività di monitoraggio dell'attuazione delle strategie, attraverso il metodo partecipato che ha portato alla loro definizione, quanto alle attività di comunicazione sui territori funzionali al mantenimento e al continuo rinnovamento di un partenariato informato e attivo.

Vediamo in dettaglio i tre passi.

## 2. Rivitalizzare il presidio nazionale.

L'indebolimento del presidio nazionale sulla Strategia è evidente. E così le sue e conseguenze: risultano penalizzati più di altri i territori dove più fragili sono le condizioni dei livelli locali, dove

<sup>2</sup> Cfr. Ministro per il Sud e la Coesione Territoriale, Piano Sud 2030. Sviluppo e coesione per l'Italia, febbraio 2020

<sup>3</sup> Cfr Forum PA – Forum DD “*Proposte per pubbliche amministrazioni che orientino da subito il nuovo sviluppo possibile*”, maggio 2020

minori sono le forze in grado di contrastare questa tendenza. Ancor più quando questa debole capacità di direzione e accompagnamento investe anche il livello regionale.

Un primo importante passo è avvenuto riportando alla guida del Comitato Tecnico responsabile per la Strategia una figura con le competenze tecniche necessarie. Serve ora **un rilancio politicamente forte e amministrativamente conseguente del Comitato stesso**.

Di Comitati inter-settoriali lo Stato è pieno e la sfiducia in essi dei cittadini è purtroppo fondata. Se per un lungo periodo il Comitato Tecnico aree interne aveva funzionato come una squadra integrata di specialisti settoriali, era, non solo grazie alla forza, determinazione e competenza tecnica di chi lo conduceva, ma anche grazie al forte mandato strategico che cinque Ministri della Repubblica, responsabili di diversi settori, avevano chiesto alle loro strutture di dare ai rappresentanti, e che altri Ministri, a essi subentrati, avevano rinnovato. Ecco allora che questi funzionari pubblici provenienti da Salute o Scuola, da Trasporti o Agricoltura, avevano interagito gli uni con gli altri, partecipato a 80-100 incontri nei territori di tutto il paese, ricostruito informazioni statistiche non disponibili, informato e convinto i loro vertici dirigenziali, concorso nella scrittura di linee guida settoriali, robuste ma aperte ai contesti, offerto ai loro Ministri una “testa di ponte” affidabile in una politica generale, che deve essere di tutti.

**Questo forte mandato politico si è progressivamente esaurito. Va rinnovato.** Va rinnovato con un atto unificato che, raccogliendo l’invito del massimo vertice del Governo, veda i Ministri settoriali legittimare con il Ministro per il Sud e la Coesione Territoriale la Strategia Aree Interne come una Strategia su cui scommette l’intero governo. Perché solo se salute, mobilità, impresa, cultura, agricoltura e scuola si rinnovano insieme in un territorio esso diventa attraente. Se questo passo politico avverrà, la macchina ripartirà, perché ogni amministratore settoriale del Comitato saprà cogliere il senso della missione generale. E lo stesso avverrà per i funzionari regionali che, in molte circostanze, hanno svolto un ruolo decisivo.

Compiuti, subito, questi passi, con il piano straordinario di assunzioni già previsto sarà possibile reclutare persone di certa competenza, disciplinare e organizzativa, e inserirle con cura in un’organizzazione efficace e con una precisa missione. Assicurando la stabilità e il radicamento necessari a scongiurare rischi di discontinuità e involuzione nell’attuazione di questa missione.

Un Comitato rinnovato e motivato saprà subito individuare, approvare e far realizzare quella semplificazione degli strumenti di attuazione i cui tratti sono peraltro già chiari e che è necessaria per evitare ritardi nella realizzazione degli interventi.

### 3. Il rafforzamento amministrativo delle alleanze di Comuni legati alla gestione associata

A partire dal 2006 la capacità di assumere nuovo personale nei piccoli comuni si è nei fatti azzerata riducendo a livelli ben al di sotto della sufficienza la loro capacità di risposta alle domande di intervento pubblico delle loro comunità di cittadini. Anche la possibilità di assumere personale in Unione di comuni si è rivelata difficile se non impossibile, dovendo questa opzione rispettare numerosi vincoli amministrativi stringenti e complessi orientati esclusivamente alla riduzione della spesa di personale. Né, nel costruire la Strategia nazionale aree interne, si è compreso sin dall’inizio in modo adeguato quanto proprio la scelta dei piccoli comuni di allearsi e associare una parte dei servizi per precise finalità strategiche – la forza della Strategia rispetto ad altre operazioni – richiedesse un rafforzamento delle tecnostutture dell’alleanza.

Anche le recenti aperture<sup>4</sup> volte a riaprire una stagione di assunzione e rafforzamento delle amministrazioni comunali, pongono vincoli tali nel rapporto tra entrate correnti e costo del personale che nei fatti penalizzano in particolar modo i piccoli e piccolissimi comuni delle aree interne, riducendo significativamente la possibilità di assumere nuove leve.

Occorre ricordare che a partire dal 2006 i trasferimenti dello Stato ai piccoli comuni sono diminuiti con percentuali che vanno dal 30 al 40%. Contestualmente, trattandosi di aree del paese caratterizzate da progressiva perdita di popolazione, anche le entrate da tasse e tariffe in questi quattordici anni sono diminuite. Nei fatti dunque si sta ripetendo il circolo vizioso di depauperamento progressivo di queste comunità applicato stavolta alle capacità amministrative e di servizio delle loro strutture amministrative pubbliche: all'abbandono della popolazione, corrisponde la riduzione dei servizi pubblici locali, che incentivano l'ulteriore abbandono della popolazione.

La progressiva perdita di personale ha costretto poi numerosi comuni ad esternalizzare funzioni quali, ad esempio, i servizi di ragioneria e gestione amministrativa del personale spesso a vantaggio di attori privati quasi – monopolisti su ambiti territoriali così interni. Di fatto, in queste realtà territoriali, politiche nazionali tese al contenimento della spesa pubblica hanno avuto l'effetto di aumentarla.

Mentre il ruolo propositivo e le capacità gestionali richieste a questi Comuni nella costruzione delle strategie, nella organizzazione dei servizi, nella gestione di progetti strutturali complessi rischia, per la maggior parte di questi nelle aree interne, di non essere praticabile per “estinzione” della loro struttura di competenze.

Una “reale inversione di tendenza” richiede pertanto di dare seguito alle previsioni del Piano Sud e del Piano Nazionale di riforma guardando a tutto il territorio nazionale, e con un requisito decisivo: **subordinare l'accesso alle opportunità di nuove assunzioni all'adozione di soluzioni ed accordi stabili per la gestione associata dei loro presidi tecnici ed amministrativi.**

Un'apertura incondizionata ad assunzioni nei piccoli comuni “senza regole” rischia infatti di moltiplicare e duplicare sul territorio uffici pubblici troppo piccoli e strutturalmente de-specializzati in grado di coprire il fabbisogno di sopravvivenza standard di questi enti (es. servizi economico – finanziari e servizi tecnici per le piccole manutenzioni) ma non di sviluppare servizi e piani adeguati per le loro comunità. Lo sviluppo di servizi avanzati e la gestione di fondi e progetti nazionali e regionali peraltro richiede quasi sempre scale territoriali e capacità professionali non raggiungibili a livello di singolo comune.

Per tale motivo è necessario che queste assunzioni siano **indirizzate alle sole tecno strutture associate dai comuni e che siano direttamente proporzionali ad indicatori di adeguatezza dimensionale, livello di presidio politico-istituzionale, durata, quantità e qualità delle funzioni e dei servizi oggetto di associazione.** Tra questi dovrebbero essere obbligatoriamente previsti i servizi di staff dei comuni (gestione economico, finanziaria, programmazione, provveditorato, personale, ICT) e i processi di digitalizzazione dei servizi in primis.

Un piano di rafforzamento di questo tipo dovrebbe prevedere contestuale disponibilità di investimenti per i processi di digitalizzazione dei servizi comunali, di formazione ed aggiornamento professionale e l'elaborazione (assistita) da parte dei comuni associati di piani di medio – lungo periodo di sviluppo dei servizi locali, piani oggetto di periodico presidio e valutazione.

Tale supporto economico finalizzato a portare nei territori delle aree interne una nuova leva di professionalità e competenze non dovrebbe necessariamente essere ancorato ad una sola forma associativa, bensì a tutte quelle soluzioni, in accordo con i piani di riordino territoriale regionali, che

4 Decreto 17 marzo 2020 della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della funzione pubblica (G.U. 27 aprile 2020, n. 108)

garantiscono un presidio istituzionale reale (governano i Sindaci), adeguatezza minima dal punto di vista dimensionale, prospettiva di lungo periodo (dieci anni almeno) ed un esplicito impegno a svilupparle nel tempo verso soluzioni progressivamente sempre più stabili a supporto di ogni singolo comune socio.

Nel quadro della strategia nazionale di rigenerazione e rafforzamento amministrativo annunciata dal Piano Sud, la declinazione operativa di questo percorso nelle singole aree progetto della Strategia, stabilita la cornice unitaria di riferimento secondo i principi e i criteri sopra enunciati, dovrà divenire parte integrante delle strategie di area, sia attraverso un loro aggiornamento, ove già esistenti, sia per il tramite di ulteriori sviluppi per quelle in corso di definizione.

## 4. La Federazione dei progetti e delle comunità delle aree interne

Resta un ultimo tassello, non meno importante dei primi due per rendere credibile l'impegno per un rilancio della Strategia: **la valorizzazione della Federazione dei progetti e delle comunità delle aree interne**. E' in questo senso che si esprime chiaramente il Piano Sud, cogliendo l'importanza di un luogo che assicuri scambi di esperienze e condivisione di conoscenze.

Non bisogna dimenticare, infatti, che la Strategia Nazionale Aree Interne è stata messa a punto, nel suo disegno generale e nelle sue articolazioni territoriali, da migliaia di persone, a partire da una diagnosi condivisa degli interventi da realizzare. **Oggi la Strategia è un patrimonio di tutte le persone che hanno contribuito a costruirla**. Dal lavoro di campo, con tante aree progetto, è emersa chiaramente la voglia e la capacità di tanti sindaci e attori rilevanti di dialogare con altre aree, ricercare esperienze positive e soluzioni a problemi, raccontarsi elementi di difficoltà nel rapporto con le Regioni e con le Amministrazioni Centrali. Alcune aree sono già andate a visitare altre aree. Si conferma pertanto l'idea che la Federazione si debba strutturare come Federazione di aree progetto e non come struttura sovraordinata alle aree, l'ennesima "scatola burocratica" controllata da interessi.

Non ne può fare a meno una strategia nazionale, che ricucia in una cornice unitaria successi e insuccessi, mettendone in luce e condividendone cause e fattori abilitanti. Non ne possono fare a meno le singole strategie di area che dall'apprendimento reciproco possono trovare la spinta e le soluzioni giuste. Non ne possono fare a meno gli amministratori locali, per rendere più forte la capacità di proposta e negoziale dei territori sul tema dei servizi, come attività coordinata non per ottenere deroghe, ma per una manutenzione delle normative esistenti e per sollecitare l'amministrazione a concepire le aree progetto come terreni di sperimentazione di nuove norme.

Infine, non ne possono fare a meno i cittadini e gli operatori economici delle aree interne, che grazie alla Federazione e alla circolazione della conoscenza e informazione che questa può garantire, possono superare l'isolamento, condividere reti di progetto (si pensi alla gestione dei beni comuni, alla riqualificazione e gestione di spazi dismessi, alle reti tra scuole, con il necessario coinvolgimento dell'USR, alla valorizzazione dei lavori che si stanno consolidando, e che si consolideranno, in ambito culturale, educativo, di cura e prossimità, come in ambito agro-silvo-pastorale) e allargarsi su un'area di mercato nazionale adatta ai loro modelli di business.

Tale è la forza di questi percorsi, la loro riconosciuta utilità che **la Federazione ha continuato a funzionare anche in una fase di trascuratezza politica e amministrativa. Ma non è possibile immaginare che essa prosegua per inerzia o autoalimentazione**: una federazione concepita così non ha tanto bisogno di assistenza tecnica, ma di "soggetti federatori", attestati presso il centro, che facilitino l'incontro, che comprendano quali tematiche accomunano le aree, quali aree hanno fabbisogni simili, che facciano circolare conoscenza, che animino la rete. Lo Stato può farlo, *ad horas*.





## Allegato 3

**PROPOSTE DI INDIRIZZI TEMATICI**

<b>3.1</b> Rilanciare l'edilizia residenziale pubblica e utilizzare bene lo stock abitativo privato.....	33
<b>3.2</b> Scuola e presa in carica educativa del territorio.....	43
<b>3.2.1</b> Ripartire dalla scuola. Ripensare gli spazi allargando lo sguardo tra scuola e territori.....	50
<b>3.3</b> Sanità e assistenza territoriale tra sfide e opportunità.....	55
<b>3.4</b> Per una mobilità sostenibile... Davvero.....	63
<b>3.5</b> Qualità dei percorsi e degli spazi collettivi.....	73





## Allegato 3.1

# RILANCIARE L'EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA E UTILIZZARE BENE LO STOCK ABITATIVO PRIVATO

*La crisi Covid-19 è tornata a mostrare in tutta la sua evidenza l'esistenza in Italia di una grave crisi abitativa, che colpisce in particolare la popolazione delle periferie urbane, ma anche di altre aree marginalizzate del paese: un sovraffollamento assai superiore a quello degli altri principali paesi europei; un modestissimo peso dell'edilizia residenziale pubblica; una larga domanda inevasa di case che si tramuta in gravissime condizioni di precarietà e in forme innovative di occupazione di edifici inutilizzati e auto-organizzazione da parte dei cittadini, che li condanna tuttavia a condizioni di forte precarietà; la contemporanea esistenza di un largo patrimonio abitativo inutilizzato e di una parte della popolazione anziana che combina elevato patrimonio abitativo con povertà di reddito; una diffusa povertà energetica legata alla assai scarsa qualità delle abitazioni.*

*In questo contesto, il rilancio dell'edilizia residenziale pubblica e un assai migliore utilizzo dell'attuale stock abitativo privato sono due priorità di un cambio di rotta nello sviluppo del paese. Sono due priorità dell'investimento di risorse pubbliche che ci si appresta a compiere. Ma, come per tutte le altre tematiche toccate, deve trattarsi di un investimento realizzato con una forte partecipazione strategica di cittadini e cittadine.*

## 1. Il contesto

Il patrimonio di Edilizia Residenziale Pubblica oggi disponibile nel nostro Paese è pari a circa il 4% dello stock abitativo complessivo, con punte che superano il 10% a Napoli (11,2%) e Trieste (11,1%) mentre i valori corrispondenti in Francia e nel Regno Unito attestano, rispettivamente, sul 16,5% e 17,6%<sup>1</sup>. A fronte di una consistenza di oltre 900mila alloggi di proprietà pubblica, di cui circa 700mila in gestione alle aziende pubbliche per la casa, non è dato sapere con assoluta certezza quante domande dei nuclei giacciono in attesa nelle graduatorie ERP dei comuni italiani. Secondo Federcasa<sup>2</sup>, queste oscillano tra le 600mila e le 650mila, mentre secondo le fonti istituzionali<sup>3</sup> si attestano a 320mila, sulla base dell'aggiornamento al 2016 da parte delle regioni. Nonostante sia sempre più urgente monitorare con certezza il fabbisogno di ERP, in entrambi i casi riportati i numeri attestano in modo inequivocabile la scelta dei Governi succedutesi negli ultimi 25 anni – nel silenzio colpevole delle Amministrazioni regionali e locali più interessate - di non dare una risposta a una domanda di case sociali in continuo aumento e verosimilmente destinata a incrementare ulteriormente.

I residenti negli alloggi ERP per il 58% ricadono nella fascia di età attiva (18-64 anni), mentre la componente anziana rappresenta il 27,5% del totale e quella giovane il 14,3%. I cittadini extracomunitari rappresentano una quota pari al 12,8% degli utenti. I nuclei familiari con una morosità superiore ai 12 mesi rappresentano il 18,6% dei nuclei familiari che alloggiano nell'ERP,

<sup>1</sup> Cfr, Housing Europe, *The State of Housing in the EU 2019*, Bruxelles ottobre 2019

<sup>2</sup> Cfr, *La Mediazione Sociale nell'attività di gestione del patrimonio ERP* – Indagine Federcasa-Nomisma | Roma, febbraio 2018

<sup>3</sup> Cfr, allegato al DM del 4 luglio 2019 in cui trova applicazione la Delibera CIPE del 22 dicembre 2017 (*Programma integrato di edilizia residenziale sociale*)

con un *range* che va tra il 17,8% nel Nord-Ovest e il 34,3% nel Sud e nelle isole. Il numero degli alloggi abusivamente occupati non è più un dato statistico certificabile (l'ultima stima si attestava attorno ai 30mila alloggi): a questo risultato hanno concorso il ricorso ciclico all'adozione di normative regionali di sanatoria, diretta o indiretta e l'incapacità delle amministrazioni di perseguire l'illegalità.

Dalla fine degli anni '90, con il venir meno delle risorse GESCAL, si è assistito a una progressiva rarefazione dell'intervento pubblico sull'ERP che, nell'ambito delle politiche abitative, è divenuta, di fatto, una modalità di intervento residuale. A fronte di una richiesta in costante aumento, la già esigua offerta di alloggi pubblici si è progressivamente ridotta, a causa dei processi di alienazione iniziati nel 1993 (L. 24 dicembre 1993, n. 560) che hanno determinato la perdita di oltre il 22% del patrimonio. Si è anche alienato male, creando condomini misti, che hanno reso più complicata la gestione del patrimonio soprattutto per quanto riguarda l'efficientamento energetico che potrebbe ridurre drasticamente la spesa delle bollette per gli utenti, spesso più elevata rispetto ai canoni applicati. Su questo *trend* hanno anche influito gli scopi "aziendalistici" perseguiti dalle Agenzie per la casa e casi frequenti di gestione politico-amministrativa quanto meno discutibili.

Il ritorno a un forte investimento pubblico su questo patrimonio (in termini di politiche, risorse, competenze e capacità) con l'obiettivo di ampliarne l'offerta e migliorarne la qualità è ormai ineludibile. Ed è oggi più che mai urgente alla luce della drammatica divaricazione, che le recenti misure hanno fatto emergere, con una crudezza più vivida che mai, tra chi può "restare (comodamente) a casa" e chi invece non ha una casa dove restare o se ce l'ha è costretto a vivere in condizioni di grave disagio e degrado.

Un investimento che può dare un forte impulso alla ripresa, con un mix di interventi in grado di riattivare le economie locali e che può efficacemente sostenere la transizione verso un nuovo modello di sviluppo, coniugando assieme obiettivi di giustizia sociale con quelli di giustizia ambientale, combinando l'urgenza di una risposta nei tempi brevi richiesti dalla drammatica crisi in corso, con il respiro di medio-lungo periodo necessario a realizzare cambiamenti strutturali.

È, infatti, proprio nei quartieri ERP che l'intreccio tra povertà abitativa e povertà energetica è più che mai evidente: sono questi i quartieri dove, come molte esperienze locali dimostrano, la riconversione in chiave ecologica delle abitazioni, riducendone a monte il fabbisogno energetico, rappresenta una risposta strutturale e ben più efficace di qualsiasi sussidio<sup>4</sup>. La spesa per il riscaldamento delle abitazioni è oggi la voce principale delle bollette energetiche delle famiglie (variando tra 800 e 1500 euro all'anno in media), con circa 2 milioni di famiglie che vivono in una condizione di povertà tale da essere in costante difficoltà per pagare la bolletta del riscaldamento, nel colpevole silenzio delle istituzioni (più attente agli equilibri di bilancio delle aziende) che non pubblicizzano la possibilità di rateizzare le bollette di consumi superiori ai 50 €. Negli edifici ERP, a causa della non recente epoca di costruzione, delle tecniche di prefabbricazione a basso costo spesso utilizzate, del degrado delle strutture, la spesa per il riscaldamento rappresenta la voce principale dei costi di gestione e, per tante famiglie, quella più difficile da sostenere, con molte situazioni di morosità, uno dei primi passi verso il progressivo sovra indebitamento familiare.

Intervenire in queste aree con una politica che sostenga la transizione ecologica (intervenendo non solo sulle abitazioni ma anche sugli spazi comuni, sul verde pubblico, sulla riduzione delle isole di calore, sull'accesso alla mobilità sostenibile che oggi esclude la gran parte delle periferie urbane) non solo migliorerebbe sensibilmente la qualità della vita degli abitanti, rompendo il

<sup>4</sup> A supportare uno scenario di forte spinta in questa direzione sono le innovazioni tecniche e progettuali che permettono oggi di realizzare interventi di *retrofit* energetico nei condomini capaci di ridurre di oltre il 50% i consumi degli edifici esistenti, fino a raggiungere anche l'80-90% a seconda delle situazioni degli edifici.

perverso intreccio tra degrado ambientale e disuguaglianze economiche e sociali, ma rilancerebbe anche investimenti e occupazione di qualità, includendo la necessaria formazione, in un settore vitale per la ripresa.

Accelerare l'attuazione di questa strategia nel patrimonio edilizio pubblico rappresenta una occasione per dimostrarne la fattibilità e l'utilità, in funzione dell'estensione del processo di rigenerazione a tutto il patrimonio edilizio. L'esperienza in corso in Paesi come Olanda, Francia, Germania dimostra che proprio il patrimonio edilizio pubblico può essere il laboratorio per avviare una strategia di riqualificazione diffusa che dia risposta ai problemi sociali, ambientali e climatici del Paese.

Ma perché questo accada occorre superare l'attuale situazione di frammentazione: i processi di riqualificazione edilizia ed energetica non sono assenti in Italia ma mancano una visione strategica e una regia efficace che, tenendo conto delle differenze fra le varie aree del Paese, identifichino le priorità, le questioni da affrontare, gli strumenti da utilizzare, assicurando il coordinamento necessario fra i diversi soggetti in campo e i diversi livelli di governo. Questo consentirebbe anche di dare un chiaro messaggio, alle famiglie così come al settore edilizio, che si vuole realizzare un salto di scala e di qualità per accelerare processi oggi ancora a macchia di leopardo e spesso inadeguati, che si vogliono realizzare interventi ambiziosi per ridurre disuguaglianze sempre più insopportabili.

Data la concentrazione dell'ERP nei comuni capoluogo di provincia, è nei contesti di frangia delle aree metropolitane e nelle città medie che un intervento di questo tipo è maggiormente necessario. In situazioni urbane disperse, come nei centri di piccole dimensioni delle aree interne, il peso dell'ERP si assottiglia, sia come attuale disponibilità di patrimoni pubblici, sia come capacità di costituire una valida alternativa all'abitare di proprietà o in affitto sul mercato. Ciò non toglie che anche in questi contesti più periferici si possano immaginare prospettive per un rilancio dei patrimoni residenziali pubblici da integrare nella più complessiva azione di contrasto alla povertà abitativa.

## 2. Le questioni da affrontare e le indicazioni di policy.

**Costruire un quadro aggiornato e affidabile del patrimonio ERP**, articolato territorialmente e in grado di restituire una conoscenza adeguata delle sue condizioni e della popolazione che vi risiede, della domanda insoddisfatta e dei bisogni abitativi. A fronte di situazioni molto diversificate, le informazioni disponibili sono datate e frammentate all'interno di differenti database, per quanto in alcuni casi sistematizzate da ricerche ad hoc. La costruzione di una conoscenza approfondita e territorialmente articolata dell'offerta disponibile, dei luoghi e di chi li abita nonché delle misure già attivate per il contrasto alle diverse fragilità che si intrecciano con la povertà abitativa, è quindi una premessa indispensabile per qualsiasi politica di rilancio dell'ERP. A tal fine occorre: **accelerare la costituzione dell'Osservatorio nazionale** previsto dalla Legge 431/1998 e mai pienamente attuato, se non a livello regionale e solo per mere funzioni di monitoraggio delle spese e non del fabbisogno o della condizione abitativa delle famiglie assegnatarie; **sviluppare e mettere in rete gli osservatori locali**, costruendo sedi di confronto tra attori pubblici, per definire soluzioni personalizzate e integrate; **territorializzare le istituzioni e la costruzione di conoscenze** (dai portierati ai *living lab* di quartiere); assicurare **l'integrazione dei sistemi informativi della PA, tanto a livello locale quanto a livello centrale** (in particolare INPS e Agenzia delle Entrate) oltre a quelli degli enti del terzo settore o del volontariato, così da evitare i cosiddetti "cortocircuiti" del welfare.

**Armonizzare e adeguare quadri regolamentari e operativi.** A fronte della grande articolazione di soggetti e competenze, della rilevante produzione normativa e procedurale, della pluralità di modalità di gestione, della ricchezza di esperienze, sarebbero molto utili quadri di indirizzo, definiti in collaborazione fra i diversi livelli di governo, capaci, fra l'altro, di stimolare l'innovazione di criteri e modalità di gestione del patrimonio.<sup>5</sup> Si pensi ad esempio alla gestione delle graduatorie ERP, che oggi si oppongono alla costruzione di soluzioni abitative più articolate (per destinatari, ma anche per risorse pubbliche e private attivabili), favorendo il perpetuarsi della concentrazione di situazioni di disagio. O alle difficoltà nello sperimentare forme collaborative di recupero e manutenzione del patrimonio. La **costituzione di una sede nazionale e permanente di confronto** tra diversi attori rilevanti (Regioni, Comuni, sindacati inquilini, cooperative, ...) potrebbe efficacemente supportare il rinnovamento delle politiche abitative e dei loro strumenti.

**Ripensare la fiscalità sull'ERP.** La sentenza della Cassazione n. 20135, depositata il 25 luglio 2019, ha definito che gli immobili gestiti dalle aziende per l'edilizia pubblica non sono soggetti ad IMU solo se utilizzati direttamente dall'ente e non per attività produttive di reddito. Tale decisione è legata al fatto che su base annua le abitazioni regolarmente assegnate agli IACP (circa 600.000) pagano circa 76 milioni di euro di IMU<sup>6</sup> un importo che, se eliminato, metterebbe in seria difficoltà i bilanci comunali. Sulla fiscalità, ma in generale rispetto agli investimenti, occorre prendere una decisione in merito all'inclusione dell'edilizia residenziale pubblica sovvenzionata tra i SIG (servizi di interesse generale) o i SIEG (servizi di interesse economico generale).

**Migliorare la gestione ordinaria dell'ERP.** Occorre usare in maniera più efficace il patrimonio già disponibile: c'è un ampio margine di miglioramento e un forte potenziale di innovazione nella gestione ordinaria dell'ERP. Molti dei fenomeni di appropriazione e occupazione abusiva si legano a un "vuoto" gestionale.<sup>7</sup> E sono molto spesso innescati dall'abbandono di fatto, da parte della proprietà pubblica, di quelle unità immobiliari che necessitano di manutenzione straordinaria, causa l'eccessivo costo da sostenere per l'adeguamento ai requisiti ERP. Per uscire dalle logiche di sanatoria delle occupazioni abusive puramente emergenziali, non è più rinviabile una programmazione su base pluriennale, che dia orizzonti certi, anche in termini di risorse, alle ordinarie attività di manutenzione e ristrutturazione.<sup>8</sup> E solo innescando una dinamica virtuosa di gestione e recupero delle condizioni di abbandono, anche attraverso il coinvolgimento di abitanti e di altri soggetti locali, è possibile **assumere la prospettiva dell'ERP come un bene pubblico, da curare e mantenere quotidianamente, in collaborazione con gli inquilini e le comunità locali.** Questo comporta la costruzione di alleanze tra gli attori dell'abitare sociale (dalle Fondazioni, al Terzo settore, ai comitati e raggruppamenti di inquilini), anche **attraverso l'istituzione di spazi fisici e stabili di dialogo, confronto, co-progettazione**, imparando da programmi complessi già sviluppati in diversi contesti (dai Contratti di quartiere agli Urban). E richiede di ampliare le esperienze che vedono l'affidamento in uso ventennale di quegli immobili, previa fuoriuscita

5 Ad esempio, come modulare/comporre i requisiti di accesso e la gestione delle graduatorie, i limiti di reddito per la decadenza dall'assegnazione, la determinazione dei canoni, la durata delle locazioni.

6 Si veda la relazione tecnica allegata al D.L. 102/2013)

7 Del totale di alloggi ERP gestiti in locazione (circa 790.000), l'86% è regolarmente assegnato, mentre circa 100.000 abitazioni, un dato costantemente in aumento, non sono assegnate regolarmente (perché sfitte o occupate abusivamente).

8 Nelle città metropolitane, circa il 40% degli alloggi è stato realizzato precedentemente agli anni '70 e richiede quindi manutenzione. Inoltre, il taglio degli alloggi spesso non trova corrispondenza con la tipologia della domanda (dimensione ridotta dei nuclei familiari, persone anziane sole, accessibilità problematica ad alloggi e servizi).



dagli elenchi ERP locali, al Terzo Settore o a soggetti senza scopo di lucro che li riattivano a proprie spese facendo pagare un canone sociale all'inquilino e, al contempo, fornendo un minimo di canone all'Ente proprietario<sup>9</sup>.

**Migliorare le capacità di utilizzo del patrimonio esistente.** Anche le modalità di utilizzo e recupero del patrimonio esistente possono sostenere una più efficace articolazione dell'offerta in funzione delle diverse tipologie di destinatari, all'interno di insediamenti che oggi soffrono della concentrazione di situazioni multiproblematiche. **Autorecupero e automanutenzioni** sono due modalità di intervento interessanti anche per l'entità delle risorse necessarie, ma richiedono un forte investimento da parte degli inquilini e, in assenza di idonee garanzie pubbliche, risultano poco concorrenziali rispetto al mercato privato degli affitti, in particolare nelle situazioni più periferiche. Almeno nel caso dell'autorecupero, **serve un supporto pubblico, in termini di procedure e risorse dedicate**, peraltro di entità molto contenuta rispetto ai normali costi degli interventi pubblici di ristrutturazione. Molte le soluzioni, inoltre, per favorire le **coabitazioni sociali**, animate dall'intento di stimolare la costruzione di una dimensione dell'abitare più ricca in termini di "mix sociale", rapporti di vicinato, offrire spazi comuni e servizi e attività economiche complementari alla mera dotazione di un alloggio pubblico: **dai condomini solidali, ai progetti di domiciliarità avanzata** (assistenza fornita da altri inquilini in cambio dell'abbattimento del canone di affitto), **a diverse forme di abitare temporaneo, all'affidamento in gestione di spazi comuni per attività sociali ed economiche ad associazioni di abitanti e imprese sociali**. Forme di condivisione, solidarietà e mutuo aiuto tra abitanti possono fornire risposte non istituzionalizzanti e preventive (con riduzione della spesa pubblica) alle esigenze di persone anziane, di soggetti in condizioni di disagio sociale ed economico (per sfratto, licenziamento, separazione/divorzio, ...) e rappresentano opportunità per forme di abitare temporaneo (giovani, studenti) e per ricostruire condizioni di legalità (occupazioni abusive). Per favorire la più ampia diffusione di queste soluzioni, sarebbe utile ripensare le modalità con cui le attività delle fondazioni bancarie sono oggi orientate, nell'intento di ampliare la gamma delle prestazioni normalmente offerte dall'attore pubblico all'interno di interventi integrati.

**Incrementare e articolare l'offerta.** Diverse sono le possibili strade da percorrere per ampliare la disponibilità di case e al contempo avviare a politiche che in passato (si pensi ai PEEP) hanno spesso portato a una concentrazione in specifici ambiti delle componenti della popolazione più fragili:

- usare gli strumenti della pianificazione urbanistica locale, introducendo, tra *standard* e oneri urbanistici (oggetto di cessioni e/o scambi obbligatori con i privati), la destinazione a tempo di quote di edilizia residenziale a locazione convenzionata, da assoggettare a forme di prelazione sull'acquisto da parte dei conduttori, delle amministrazioni locali e delle Agenzie per la Casa;
- orientare a usi abitativi 'complessi' e/o "misti" altri patrimoni pubblici (di proprietà del demanio statale o militare, delle amministrazioni locali) che non trovano sbocchi di valorizzazione, definendo progetti di riuso localmente determinati e condivisi. Per quanto possa trattarsi di soluzione talvolta particolarmente sfidante sotto il profilo della sostenibilità economica, sarebbe opportuno non tralasciare di verificare le opportunità che si presentano in questo ambito. Gli immobili demaniali (ex caserme, aree ferroviarie dismesse, ecc) possono rappresentare in molti

<sup>9</sup> Così realizzando sia un risparmio sulla manutenzione straordinaria, sia un'entrata altrimenti non preventivabile; *cfr.*, fra le altre, le esperienze promosse dal Comune di Milano, sia con la Fondazione S. Carlo, sia con la Fondazione Cariplo, o i progetti *housing first* realizzati dal Comune di Bologna e dal Comune di Rimini

contesti metropolitani veri luoghi di sperimentazione per rigenerare tessuti dismessi e realizzare operazioni per il diritto all'abitare;

- costruire alleanze con i piccoli patrimoni privati, dando risposta, contestualmente, ai bisogni abitativi e alle necessità dei piccoli proprietari che spesso faticano a realizzare anche limitati interventi di manutenzione per rimettere a reddito il proprio patrimonio, o che non si sentono garantiti qualora si esponano alla messa in locazione a soggetti particolarmente fragili. In questo caso, occorre lavorare in maniera integrata su un margine, spesso risicato, di convenienze, garantendo stabilità nel tempo alle diverse misure<sup>10</sup>. A fianco di una politica che interviene sullo “stock” abitativo con politiche urbanistiche/edilizie, è necessario puntare anche su due aspetti: a) regolare le politiche fiscali e tributarie armonizzandole all'obiettivo del sostegno alla locazione (dal dopoguerra la politica fiscale ha sostenuto quasi esclusivamente l'acquisto della casa, la sua ristrutturazione, il miglioramento energetico ecc.); b) costruire le condizioni (anche normative) per la gemmazione e lo sviluppo di “imprese sociali” di stampo nord europeo (come le “housing associations”), cioè di un “terzo anello” nella filiera dell'abitare, che sta a metà strada tra Stato (Iacp, Aler/Acer, ecc.) e mercato, col compito di costruire/ristrutturare e gestire in modo sociale e partecipativo patrimoni (qui si può pensare ad una evoluzione del tradizionale e nostrano mondo cooperativo dell'abitare). E occorre, infine, per completare il quadro delle misure necessarie al rilancio dell'offerta, introdurre coraggiose leve fiscali incentivanti l'acquisto pubblico di proprietà private dismesse o non utilizzate da destinare a locazione a canone sociale;
- razionalizzare l'esistente laddove possibile, tenendo conto sia delle dimensioni dei nuclei familiari, sempre meno numerosi, per i quali poco utili sono gli appartamenti di dimensioni elevate, sia dei cambiamenti che la crisi del COVID 19 ha indotto nelle necessità di spazi di vita, privata e lavorativa, da parte delle famiglie. Non si tratta tanto e solo di frazionare appartamenti sovradimensionati (da riassegnare con la mobilità interna salvaguardando i soggetti più fragili) quanto di assicurare funzioni o meglio polifunzioni all'interno di un nucleo abitativo, di un caseggiato, per un miglior utilizzo degli spazi disponibili.

**Promuovere strategie integrate e multidimensionali sulla qualità dell'abitare.** A fronte della diffusione di processi di degrado e sottoutilizzo del ricco patrimonio di spazi e attrezzature di interesse collettivo realizzate all'interno dei quartieri ERP (che pure hanno contribuito alla qualità dell'abitare in più ampi settori della città, ma il cui degrado è oggi spesso uno dei fattori che contribuiscono all'isolamento e allo stigma dei quartieri e di chi li abita), l'individuazione di questi spazi come componenti di più ampie strategie di rigenerazione urbana è venuta progressivamente meno. Viceversa, proprio la generosa dotazione di spazi e attrezzature di interesse collettivo può essere la presa da cui “sviluppare” strategie integrate di rigenerazione delle città, che perseguano assieme giustizia sociale e giustizia ambientale, anche attraverso sperimentazioni che coinvolgano università e centri di ricerca. **I quartieri pubblici possono e devono tornare al centro di strategie integrate di rigenerazione urbana, attente a tutte le dimensioni della vita delle persone e alla costruzione di opportunità di lavoro che diano nuove prospettive alle economie locali e nuove speranze alle persone che li abitano.** Lavorare sulla ricostruzione della fiducia nel futuro è indispensabile anche per ridurre la quota criminogena di un'emarginazione conclamata.

<sup>10</sup> Agenzie per l'affitto per l'incontro tra domanda e offerta; fondo sociale di garanzia per le morosità; sgravi fiscali ai locatori privati in cambio dell'applicazione di canoni concordati; incentivi/forme di microcredito vincolati per piccole manutenzioni degli alloggi; innovazione di procedure e supporto agli interventi da parte delle aziende per la casa.

**Valorizzare complementarità e sinergie tra ERP e housing sociale.** Con l'housing sociale<sup>11</sup> si è inteso intercettare domande abitative presenti e crescenti (temporanee, da parte di ceti medio-bassi a rischio di 'scivolamento' in condizioni di più grave disagio), attraverso il coinvolgimento di una pluralità di soggetti promotori (privati, del privato sociale, fondazioni...) attenti alla sostenibilità sociale, ma anche economica, delle operazioni. Molte le soluzioni di interesse, anche se, a parte le situazioni urbane più dinamiche, la loro tenuta è oggi di frequente messa a dura prova da condizioni di stallo del mercato abitativo. Ma questo non può avvenire in sostituzione a soluzioni tese a dare risposta al permanere e all'esacerbarsi di forme radicate di disagio. Se l'obiettivo prioritario delle politiche abitative è favorire l'accesso alla casa in locazione a condizioni sostenibili in rapporto a varie forme di impoverimento/povertà abitativa, è importante confermare la centralità del soggetto pubblico, pur in un contesto di soluzioni e attori plurali e di risorse scarse<sup>12</sup>. Si tratta quindi di **costruire un sistema di offerta, 'unitario' ma differenziato, a regia pubblica, guidato da obiettivi ben definiti e in grado di coprire un'ampia gamma di bisogni** (emergenza abitativa e prima accoglienza, edilizia sociale con differenti canoni, interventi a canone concordato e per particolari utenze). In questa prospettiva, non solo il pubblico e i soggetti economici (profit e non), ma anche gli abitanti possono giocare un nuovo ruolo.

**Rinnovare gli strumenti per far marciare assieme riqualificazione edilizia ed energetica.** Negli ultimi anni le politiche per la riqualificazione del patrimonio edilizio hanno finalmente spostato l'attenzione dai singoli alloggi a interi edifici. Nel 2016 è stato introdotto un incentivo per la riqualificazione energetica dei condomini (Ecobonus, fino al 75% di detrazione), con la possibilità di abbinarlo alla messa in sicurezza antisismica (Sismabonus, fino all'85% di detrazione). Malgrado l'entità degli incentivi sono stati pochissimi gli interventi realizzati, in particolare sul patrimonio ERP<sup>13</sup>, e in edifici con famiglie a basso reddito.

Nel 2020, con il cosiddetto "Decreto rilancio", l'incentivo è stato portato al 110%, fino a Dicembre 2021, per i condomini e anche per gli interventi su edifici di edilizia residenziale pubblica. Inoltre, è stata introdotta la possibilità di cedere il credito a banche e fornitori, che prima era limitata ai soli incapienti. Con le modifiche introdotte nel 2020 dovrebbero essere state superate le barriere economiche alla realizzazione di questi interventi (le famiglie non pagherebbero per gli interventi), ma rimangono alcuni problemi aperti. L'entità dell'incentivo pubblico appare infatti sproporzionata rispetto ai risultati in termini di riduzione dei consumi energetici, e dunque di vantaggi per le famiglie e per l'ambiente. Difatti, per l'accesso agli incentivi, è previsto un salto minimo di due classi energetiche (in Italia la classe più diffusa è la G quella al più basso livello di prestazione energetica, per cui si otterrebbe al massimo il passaggio alla classe E) a fronte di una detrazione completa delle spese. La riduzione della spesa per il riscaldamento per le famiglie (ossia la voce principale dei costi di gestione energetica in una casa) potrebbe essere assai limitata. Il rischio è che, da un lato, la spesa pubblica sia enorme e senza progressività rispetto ai redditi – visto che è previsto il completo rimborso per tutti – e, dall'altro, che proprio gli interventi più importanti da un punto di vista sociale, nelle periferie, che darebbero un beneficio rilevante e immediato alle famiglie in condizioni di povertà, non partano (in assenza di una campagna di informazione e

11 Si fa riferimento in particolare all'intervento rivolto ad ampliare l'offerta di case in affitto a costi accessibili per famiglie che hanno redditi superiori a quelli che consentono l'accesso agli alloggi ERP promosso da investitori privati o attraverso forme di partenariato pubblico-privato.

12 Secondo le stime Nomisma- Federcasa sono 1,708 milioni le famiglie che vivono in una situazione di disagio economico da locazione (il 41,8% dei 4,086 milioni di famiglie in locazione sul libero mercato).

13 Nell'ambito del quale, peraltro, non sono ancora stati censiti gli edifici con bassa classe energetica

accompagnamento degli Enti Locali, ma anche perché le imprese si dedicheranno a quartieri e zone più “tranquille”) o siano inadeguati da un punto di vista della riduzione dei consumi.

Due sono gli interventi indispensabili per fare della riqualificazione energetica del patrimonio edilizio uno strumento utile ad aiutare anche le famiglie più povere. La prima è di fare in modo che gli incentivi producano riduzioni consistenti e certificate dei consumi energetici. Per questo occorre condizionare l’accesso agli incentivi da parte delle imprese che realizzano gli interventi ad una riduzione minima del fabbisogno energetico di almeno il 50%<sup>14</sup> o al raggiungimento della classe energetica B, in modo da aiutare le famiglie a risparmiare. Questa scelta è tra l’altro coerente con le Direttive europee sull’efficienza energetica (2002/2018 e 844/2018, da recepire entro il 2020) che spingono un approccio prestazionale per l’accesso agli incentivi, per garantire una corretta allocazione delle risorse pubbliche con riduzioni dei consumi verificata. Inoltre, occorre dare supporto ai Comuni e alle aziende che gestiscono il patrimonio di Edilizia residenziale pubblica e stimolarli in modo da accelerare la realizzazione di interventi. In questa direzione occorre individuare una struttura nazionale che svolga questo ruolo in modo da superare le barriere che oggi esistono nell’informazione rispetto agli incentivi, nella progettazione e nel rapporto con imprese e banche, nella promozione da parte dei Comuni di interventi integrati di riqualificazione energetica e urbanistica che interessino le aree prioritarie sotto il profilo ambientale e sociale.

**Rinnovare la PA.** Ciascuna di queste azioni richiede un forte rinnovamento della PA, nelle sue varie articolazioni, in termini di risorse umane e competenze dedicate, organizzazione, metodi e procedure. Come primo passo, occorre ricostruire le filiere amministrative interessate, in senso verticale (dal centro, passando per le Regioni sino ai Comuni e alle loro articolazioni amministrative) e orizzontale (per assicurare quell’integrazione settoriale indispensabile alla necessaria multidimensionalità dell’intervento). L’individuazione delle filiere è indispensabile per: **orientare in modo mirato le misure di rafforzamento e diversificazione delle competenze**, rese oggi possibili dallo sblocco del turn-over, individuando, caso per caso, le professionalità necessarie (sarebbe esiziale utilizzare questa opportunità per limitarsi a reiterare l’esistente in una logica di mero rimpiazzo delle leve uscite); accomunare i diversi livelli di governo e le diverse strutture della PA coinvolte da questa politica in **una missione unificante**, di cui devono essere molto chiari e motivanti gli obiettivi, con la finalità di **costruire “comunità di pratiche”**; attuare le misure idonee a **liberare la discrezionalità e capacità di innovazione** dei singoli funzionari e a **mantenere alta la loro attenzione sui risultati da raggiungere**.

**Migliorare la capacità della domanda pubblica di sostenere queste politiche.** Il ruolo che la committenza pubblica può svolgere per promuovere le innovazioni necessarie a rendere più efficaci gli interventi di riqualificazione del patrimonio ERP può essere decisivo. Ma affinché questo avvenga occorre che **i bandi pubblici, anziché essere guidati dalla logica del massimo ribasso, includano i criteri di qualità necessari a premiare le tecnologie più appropriate** per rafforzarne l’impatto in termini di riduzione dei fabbisogni energetici. Questo richiede un forte investimento nella formazione specialistica della PA (sin qui del tutto trascurato) e nello scambio di buone pratiche.

<sup>14</sup> La riduzione dei consumi proposta è semplice da conseguire con un intervento che utilizza gli incentivi previsti per gli interventi più diffusi (cappotto termico, isolamento di pareti e infissi, sostituzione di impianti, ecc.). Per un edificio di classe G, il più diffuso in Italia, con consumi superiori a 160 kWh/mq anno, vorrebbe dire passare almeno alla classe D, che ha consumi compresi tra 71 e 90 kWh/mq anno. Per un edificio di classe D, significherebbe passare alla classe B, con consumi medi annui compresi tra 31 e 50 kWh/mq anno.



### 3. Tre campi di policy da declinare in strategie territoriali integrate

Rispetto al quadro sopra delineato, e a partire dalla centralità di un intervento sull'ERP, si delineano tre campi di policy fortemente interrelati, ma con ambiti e oggetti differenti che, adattandosi ai diversi contesti, dovranno trovare le più opportune declinazioni all'interno di strategie territoriali integrate.

- **Riqualficazione edilizia ed efficientamento energetico:** un primo campo attiene il patrimonio edilizio costituito per la gran parte di case degradate e poco efficienti dal punto di vista energetico. Questo fa sì che a una povertà sociale si accompagnino condizioni di povertà energetica e quindi anche ampie questioni di giustizia ambientale. Il tema si intreccia peraltro con un problema più ampio di manutenzione e del miglioramento edilizio, della riqualficazione impiantistica, della ristrutturazione del patrimonio.
- **Accesso alla casa:** un secondo campo si riferisce al miglioramento delle condizioni del patrimonio sia per quello che riguarda taglio degli alloggi, vuoti abitativi, ecc.. sia per gli aspetti relativi all'accesso a costi contenuti (considerando l'ERP all'interno di una filiera più ampia di case in affitto, da concordato al sociale)
- **Marginalità e povertà urbana:** una politica per la casa non può prescindere da uno sguardo più ampio sulla qualità dell'abitare nel suo complesso che significa guardare agli alloggi, alla disponibilità e all'accessibilità a servizi e attrezzature, ma anche alle condizioni degli abitanti, per quello che attiene situazioni reddituali e sociali, al lavoro e alle economie locali. In questo caso il tema dell'ERP si interseca con i temi delle politiche integrate per le periferie, rispetto cui la questione della casa pubblica diviene un perno di una politica più ampia. Un tema particolarmente importante e centrale è quello relativo alle condizioni di lavoro di accesso alle opportunità di impiego. I quartieri ERP sono spesso quartieri di concentrazione del disagio sociale ed in particolare della disoccupazione. La povertà peraltro favorisce il proliferare della criminalità organizzata. In questi casi la risposta può essere in un sostegno ad **una più complessiva promozione dei quartieri, a partire appunto dal lavoro e dalle economie locali**. Si tratta di mettere a punto **sistemi di opportunità (legati a finanziamento, accompagnamento, contributi), capaci di sostenere le forze locali e le competenze degli abitanti**, anche attraverso la costruzione di rapporti con nuove modalità di valorizzazione dei beni comuni e di creazione del valore. I vuoti non abitativi potrebbero rappresentare una risorsa di natura spaziale in questa prospettiva, per il rilancio di nuove economie locali e per la costituzione di nuove forme di presidio locale.

Facendo leva sulla rinnovata attenzione al contrasto delle situazioni di marginalità e sulla particolare enfasi su povertà e fragilità, posta dagli orientamenti comunitari per la programmazione 2021-27 e raccogliendo la sfida di una più efficace concentrazione delle azioni nelle periferie e nelle aree più marginali, è possibile prefigurare un rinnovato impegno in questi diversi ambiti, attraverso strategie territoriali integrate che, muovendo dalle tante esperienze sin qui maturate, sappiano evolvere in particolare per:

- migliorare la capacità di selezionare le aree progetto, affinando metodi e strumenti di analisi per leggere la realtà e le sue trasformazioni e identificandole in base alla capacità di costruire una visione comune e alleanze in grado di attuarla;
- rafforzare i dispositivi che consentono di sviluppare percorsi partecipativi in grado di radicarsi sul territorio, migliorandone le capacità relazionali, investendo in conoscenza pubblica e nei

meccanismi di attivazione sociale per evitare che questi percorsi generino esclusioni (per scarsa padronanza dei mezzi, per difficoltà di accesso alle informazioni e alle opportunità, ...) anche “costruendo” luoghi stabili di incontro e confronto;

- rimuovere gli ostacoli al ricorso alla co-progettazione per disegnare interventi che incorporino tutte le conoscenze necessarie, ivi incluse quelle dei destinatari degli interventi, anche attraverso un salto di qualità e un uso più consapevole delle potenzialità della domanda pubblica di sostenere percorsi di innovazione sociale in uno con la transizione ecologica.

Questo, ferma restando la necessità di ricomporre in una sede di livello nazionale, in un quadro di obiettivi condivisi e coordinati, la forte frammentarietà di competenze, azioni e procedure oggi esistente, assicurando l'indispensabile azione di armonizzazione e adeguamento della regolamentazione assieme all'adozione da parte dello Stato in accordo con le Regioni, di quadri di indirizzo e Linee Guida, capaci di stimolare l'innovazione e di confrontarsi con le esigenze specifiche dei diversi contesti territoriali.

## Allegato 3.2

## SCUOLA E PRESA IN CARICA EDUCATIVA DEL TERRITORIO

*La crisi educativa italiana ha un tratto specifico: l'accresciuta disuguaglianza educativa, ben presente già prima della crisi Covid-19 e oggi in preoccupante e rapido aumento. In questo documento se ne analizzano i caratteri distintivi, si individuano le priorità che dovrebbero guidare l'intervento delle politiche pubbliche, si indicano gli errori da evitare, i cambi di passo da introdurre, i perni sui quali fare leva, a partire dalla crescente capacità di attivazione e messa in rete delle organizzazioni di cittadinanza attiva e delle associazioni operanti in questo ambito. L'obiettivo è quello di orientare l'utilizzo delle risorse nazionali ed europee, ordinarie e straordinarie che si renderanno presto disponibili, mettendo al centro al centro del programma di investimenti per il superamento della crisi un rinnovato impegno sulla scuola e sull'educazione. Sono i temi messi al centro dalla rete di 9 reti che raccoglie assieme oltre 400 associazioni e che ha presentato il documento "educAzioni. Cinque passi per contrastare la povertà educativa e promuovere i diritti delle bambine, dei bambini e degli e delle adolescenti"<sup>1</sup> e che ha incontrato il Presidente del Consiglio lo scorso 6 luglio.*

Non è qui il caso di descrivere cause, entità, complessa articolazione, fortemente territoriale della crisi educativa italiana. Il Forum Disuguaglianze e Diversità nella sua recente proposta<sup>2</sup>, ne ha riassunti i principali caratteri:

- **riguarda tutti i bambini e i ragazzi** a causa delle conseguenze di un drammatico squilibrio demografico che condiziona profondamente il rapporto tra generazioni e i modi della socialità nel corso dell'infanzia e dell'adolescenza, della crescita dei divari nei modi di vivere e educare (aree metropolitane e interne, quartieri poveri e protetti), dell'eclissarsi delle certezze nella funzione-guida degli adulti, della radicale trasformazione nei modi di apprendere nel mondo e, **tuttavia, colpisce sempre di più i poveri escludendoli dal sapere in età precoce e crea crescenti fenomeni di ghettizzazione sia verso il basso sia verso l'alto;**
- **condanna oggi all'emarginazione sociale e all'esclusione culturale almeno un quarto della popolazione all'avvio della vita (0-18 anni)** con fortissimi rischi per ciascuna delle persone in crescita interessate;
- **ha come conseguenza una perdita per l'intero Paese** in termini anche di PIL e di coesione territoriale e sociale;
- **comporta un abbassamento del livello culturale dell'intera società**, contribuendo a produrre maggiore spesa pubblica, generando marginalità e conflitto sociale, condizionando negativamente la partecipazione democratica di tutti.

Da qui la necessità di mettere al centro della politica italiana la promozione del sapere presto nella vita di ciascuno/a e la uguaglianza in educazione per tutti/e i bambini/e ragazzi/e, rilanciando il dettato costituzionale che intende la scuola pubblica uguale per tutte e tutti e, al contempo, lavorare a un insieme di dispositivi capaci di costruire un'agenda della "discriminazione positiva" in campo educativo dando davvero di più a chi parte con meno nella vita.

Per fare questo è necessario:

<sup>1</sup> [https://www.forumdisuguaglianzediversita.org/wp-content/uploads/2020/06/Documento\\_educAzioni.x61577.pdf](https://www.forumdisuguaglianzediversita.org/wp-content/uploads/2020/06/Documento_educAzioni.x61577.pdf).

<sup>2</sup> Cfr. Forum Disuguaglianze e Diversità, *Per l'uguaglianza in educazione*.

- **riprendere la riflessione informata sul fallimento formativo di massa in Italia** a partire dai dati, che abbiamo, e da indicazioni istituzionali di qualità, che esistono e che contengono anche proposte operative recepite grazie a buone pratiche diffuse ovunque e consolidate nel tempo<sup>3</sup>;
- **costruire, con una grande spinta repubblicana e, quindi della società civile insieme alle istituzioni nazionali, regionali, locali, ognuna per le sue responsabilità, “un’agenda nazionale condivisa per l’uguaglianza educativa”** che può e deve tener conto degli indirizzi per l’azione che già sappiamo che sono indispensabili a tal fine;
- **scegliere la centralità delle persone in crescita come bussola e il protagonismo dei ragazzi/e come motore** di ogni azione di potenziamento (ovvero, **dare rilevanza a metodi e percorsi partecipati, al coinvolgimento degli studenti** e dei giovani nella definizione di progetti educativi e formativi, con una forte valenza territoriale);
- **ripartire dai contesti di maggiore crisi educativa tenendo conto che in molti di questi non vi è solo povertà e esclusione multifattoriale ma anche resilienza e attivazione da sostenere**, come dimostrano molte esperienze sia recenti che di lungo periodo;
- **sapere che la scuola da sola non basta** a rispondere a questa crisi che, a partire dalle aree del Paese più fragili, in ogni contesto si lavora a educare e formare ma, al tempo stesso, si avviano e/o si rafforzano la lotta alle povertà, il contrasto delle mafie, lo sviluppo locale sostenibile, la cura ambientale, la creazione di lavoro, la pratica della solidarietà, **promuovendo comunità educanti, via via più esperte, che abbiano carattere territoriale; si tratta di sostenere, innanzitutto, le molte esperienze che, negli ultimi lustri, hanno lavorato a un’uscita dalla crisi educativa** riunendo le forze competenti nelle scuole e fuori e le istituzioni locali (sono i comuni i responsabili per l’obbligo d’istruzione) **nella prospettiva della costruzione, appunto, di vere e proprie comunità educanti che siano capaci di dare risposte ai ragazzi, nelle troppe aree di povertà educativa, da zero anni fino al lavoro**; si tratta di una prospettiva people centred e place centred, capace di riunire le comunità, unire sviluppo sociale ed educativo a sviluppo economico, attivare percorsi ispirati dall’articolo 118 della Costituzione, fondati su cooperazione e sussidiarietà.
- **considerare gli spazi di apprendimento**, formali e informali (spazi scolastici, spazi pubblici, spazi rigenerati, nuovi spazi e architetture scolastiche), come contesti per sviluppare approcci educativi e percorsi di attivazione, e non semplici contenitori trasmissivi;
- **prestare grande attenzione ai docenti** (al loro status, al supporto e alla supervisione dei gruppi docenti in azione, al rispetto per il loro lavoro non solo didattico ma di raccordo quotidiano con le fragilità diffuse di bambini, ragazzi, famiglie) che, negli ultimi 20 anni, hanno vissuto una stagione di grande isolamento politico mentre assicuravano e assicurano la tenuta educativa in ogni parte del Paese come hanno mostrato di fare anche nella crisi Covid 19;
- creare le condizioni (progettuali, politiche e strategiche, di accompagnamento e valutazione) perché le **sperimentazioni diventino strumenti di conoscenza e apprendimento**, per le istituzioni e le politiche pubbliche ordinarie.

In Italia hanno interrotto la scuola 9.040.000 bambini/e e ragazzi/e oltre 1 milione di bimbi/e dei nidi e dei servizi educativi della prima infanzia. Vi sono **tre conseguenze drammatiche**:

3 In particolare si veda il risultato del lavoro della Cabina di regia per la lotta alla dispersione scolastica e povertà educativa presso il MIUR: <https://www.miur.gov.it/documents/20182/0/Rapporto+sul+contrasto+del+fallimento+formativo/7575f155-63f9-479a-a77f-1da743492e92?version=1.0>

- **sono fermi i principali presidi di cittadinanza della Repubblica.** Le scuole – specialmente nelle periferie, nei quartieri poveri e nelle zone interne – sono i primi garanti dell’articolo 3 della Costituzione. Il venir meno delle pratiche concrete dell’accoglienza, ascolto, mediazione e negoziazione che garantiscono una vasta rete di vita civile, nelle scuole e intorno alle scuole, indebolisce fortemente la coesione sociale e territoriale, soprattutto nei luoghi dell’esclusione multi-fattoriale;
- **aumentano le disuguaglianze tra scuole, tra classi, tra bambini/e.** La scuola “dematerializzata” sta ingigantendo i molti volti dell’esclusione in istruzione ed educazione<sup>4</sup> perché le disuguaglianze corrono anche su internet<sup>5</sup>. Ancor più di prima, le condizioni socio-economiche delle famiglie influenzano la capacità dei bambini/e dei ragazzi/e di imparare e sentirsi parte di una comunità;
- **viene meno un luogo unico per poter elaborare - insieme ai coetanei e con l’accompagnamento di adulti esperti e significativi - le difficoltà, spaesamenti e paure e anche le capacità di reazione** di un’esperienza nuova per l’umanità intera.

In concreto, i bambini/e e ragazzi/e in condizioni di povertà relativa erano 2.192.000 mentre quelli in condizione di povertà assoluta 1.262.000; fa parte dell’attuale riflessione il fatto che vi sia un rischio immediato che un milione cada dalla prima alla seconda di queste condizioni<sup>6</sup> e che si stia producendo anche un “travaso” da chi era di poco sopra la soglia di povertà verso la povertà relativa; che i bambini e ragazzi con disabilità e bisogni educativi speciali accompagnati a scuola dal sostegno sono 273.000; che i bambini/e e ragazzi stranieri che frequentano le scuole e sono a maggior rischio di non essere raggiunti sono 819.000 mila. Non è solo questione di connessioni mancanti o povere rispetto al bisogno, che pure è un problema. Vivono in case piccole e affollate, soffrono dell’isolamento per disabilità e fragilità o per differenza di cultura e di lingua o per la vita in famiglie povere e oggi ulteriormente aggravate da minaccia di miseria, in zone povere e senza occasioni di riscatto educativo. Si tratta di milioni di bambini/e e ragazzi/e che rischiano di crescere in “mondi a parte”, fuori dalla coesione sociale, con i **diritti negati**.

Al tempo stesso, sono presenti **due scenari positivi**, che evidenziano una grande capacità reattiva da parte di chi si occupa di educazione:

- molte scuole hanno saputo rafforzare la propria funzione di “presidio repubblicano”, anche in territori difficili, molti docenti sono attivi a distanza e lavorano in autonomia, anche attraverso reti cooperative orizzontali tra docenti, tra scuole, e con soggetti del territorio, per raggiungere i propri alunni/e, anche quelli in difficoltà per ragioni di fragilità sociale, culturale, personale. Come spesso è accaduto nella storia dell’educazione, **l’innovazione sorge da un radicale cambiamento così come dal creare spazi di opportunità in contesti fragili o marginali**. In questo periodo migliaia di classi – dalla scuola d’infanzia alle superiori - stanno riannodando le comunità di apprendimento e la circolarità di studio tra docenti e ragazzi/e tra ragazzi/e, in grandi e piccoli gruppi, in assetti diversi dalla lezione frontale, **con un tasso alto di innovazione, non solo legato all’uso di device o della rete ma alla didattica e agli assetti relazionali**;

4 La mappa delle disuguaglianze è stata descritta ( v. Save the Children, *Atlante dell’Infanzia a rischio, le periferie dei bambini*, a cura di G. Cederna, Treccani, 2017, 2018, 2019) e <https://www.openpolis.it/esercizi/la-condizione-dei-minoriinitalia/>ed

5 In base agli ultimi dati dell’Istat, nel 2018-2019 il 33,8% delle famiglie non ha computer o tablet in casa (41,6% nel Mezzogiorno), Con questa situazione si confronta il 12,3% dei ragazzi tra 6 e 17, una quota che raggiunge quasi un quinto nel Mezzogiorno (470 mila ragazzi). Solo il 6,1% vive in famiglie dove è disponibile almeno un computer per ogni componente.

6 <https://www.savethechildren.it/blog-notizie/emergenza-coronavirus-un-milione-di-bambini-in-piu-a-rischio-poverta>



• **la lotta alla povertà educativa minorile sta continuando** nonostante condizioni molto difficili. Stanno sorgendo ovunque esperienze, attività e proposte per raggiungere bambini/e e ragazzi/e nelle vaste aree dell'esclusione. In particolare, le alleanze che da più tempo hanno saputo consolidare progressivamente partenariati tesi allo sviluppo educativo locale in quartieri difficili stanno mostrando una capacità speciale di contrastare le disuguaglianze aggravate dalla situazione. Sono comunità educanti già strutturate, fondate su partenariati – in particolare quelli creati grazie al fondo per la lotta alla povertà educativa minorile - tra scuole, agenzie del terzo settore, comuni, esperienze di sport, teatro, musica, arte, ecc. Si stanno mostrando capaci di mobilitare più figure professionali insieme, cooperare con le famiglie e raggiungere ogni bambino/a e ragazzo/a grazie a rapporti di fiducia costruiti tra scuola e fuori scuola, risolvendo, a tal fine, i problemi tecnici, relazionali, organizzativi.

Se, dunque, l'obiettivo primario di questa fase resta quello di evitare che le già elevate disuguaglianze, nell'accesso e nella qualità dell'istruzione, si amplino ancora, non si possono trascurare le opportunità che essa apre **per l'avvio di una nuova stagione di impegno nazionale per una scuola inclusiva, innovata e rigorosa.**

È in questa direzione che vanno le proposte da ultimo presentate dal Forum Disuguaglianze e Diversità per la riapertura delle scuole<sup>7</sup> che guardano all'anno scolastico 2020-21 come un anno costituente entro un lungo periodo di ricostruzione e innovazione che riporti al centro dell'agenda politica l'uguaglianza in educazione.

Ed è sempre in questa direzione che vanno altre riflessioni che toccano anche i temi riorganizzazione e ripensamento del ruolo degli spazi dell'istruzione pubblica rispetto alla città e al territorio, guardando alla diversità dei contesti territoriali e insediativi e anche alla scala, alla rete e al dimensionamento di questi spazi, alle possibilità di metterli in relazione con la pluralità di servizi e attrezzature presenti sul territorio (spesso sottoutilizzati e/o utilizzati in tempi differenti della giornata e della settimana), come parchi, musei, centri civici, ripensandone usi unilateralmente e settorialmente definiti.<sup>8</sup>

Questo impegno può essere fortemente sostenuto da un **uso attento delle opportunità offerte dalla programmazione UE 2021-27 e dagli altri fondi straordinari che si renderanno disponibili a livello comunitario.** Ma, a tal fine, alcuni cambi di passo sono necessari. I cambi, a maggior ragione a seguito della crisi educativa rappresentata dalla pandemia e dalle sue potenti conseguenze, di medio-lungo termine, riguardano:

- a) il contesto educativo più ampliamento inteso come contesto territoriale, in termini di **sostegno allo sviluppo educativo locale**, soprattutto nei territori più deboli (periferie, aree ex industriali, inner cities povere, aree interne) il che comporta:
  - la costruzione di **alleanze tripartite scuole-comuni-terzo settore ispirati dall'art. 118 della Costituzione;**
  - un **potenziamento dei fondi per contrastare la lotta alla povertà educativa minorile supportando innanzitutto proprio le comunità educanti costruite su base paritaria tra scuola e fuori scuola;**
  - **grande attenzione alla connettività;**
  - **bonus paritari per papà e mamma e forme di reddito di cura;**

<sup>7</sup> Cfr, *Un'alleanza civile e politica per la riapertura di scuole e spazi di vita e apprendimento per tutti i bambini/e ragazzi/e*, Indirizzi e proposte del Forum Disuguaglianze e Diversità, maggio 2020

<sup>8</sup> Cfr, *Ripartire dalla scuola*, All. 3.2.1

- **continuità per il lavoro insostituibile degli educatori e delle educatrici in affiancamento agli insegnanti nell'azione necessaria per creare e mantenere le relazioni tra scuole e ragazzi/e creando a tal fine partenariati territoriali secondo i modelli partecipativi messi in campo dall'Impresa sociale 'Con i bambini';**
- b) **le scuole vere e proprie:**
- **organici stabilizzati e adeguati;**
  - **garanzia della stabilità dei Dirigenti scolastici, che hanno la decisiva funzione di guida della comunità di scuola e della co-costruzione di comunità territoriali;**
  - **attenzione a formazioni di docenti fondate sul learning centred approach, la didattica attiva, l'attenzione alle fragilità crescenti;**
  - **adeguamento della sicurezza e sostenibilità dell'edilizia scolastica, entro accordi territoriali con comuni, ambiti territoriali e città metropolitane;**
- c) **i servizi per la prima infanzia:**
- **forte attenzione alla prevenzione precoce con dotazioni per zero-sei che diano maggior forza al Decreto leg.vo n.65 del 2017, a partire dal sostegno alle aree più povere e con minori servizi e ai progetti di supporto alle fragilità adulte e alla genitorialità, soprattutto nelle aree povere.**

Entro tali indirizzi è importante tener conto delle esperienze fatte ed evitare gli errori e gli sprechi troppe volte ripetuti, agendo sulla base di quel che ha funzionato meglio nel tempo e sulla base dell'approccio integrato consolidato a livello internazionale, europeo, italiano.

**Pertanto, nel costruire la programmazione UE 2021-27 e anche nell'utilizzare eventuali fondi aggiuntivi derivanti da indirizzi dell'UE a seguito della crisi Covid-19, sono importanti alcune raccomandazioni:**

- a) **evitare azioni spot e a scadenza o che comunque non abbiano un credibile orizzonte di continuità nel tempo; gli interventi "bandiera" sono possibili e anche auspicabili se sono l'inizio di un processo sul quale si sta creando un presidio vero, con una regia e una governance territoriali solide, che possano durare nel tempo, costruendo pool "di governo dei processi" competenti nei territori. Dunque si deve costruire una coerenza, una continuità certa tra il finanziamento con le risorse disponibili e la programmazione dei nuovi fondi europei;**
- b) **costruire il partenariato tra Ministeri (Ministero per il Sud e la Coesione Territoriale e Ministero dell'Istruzione), Regioni e Comuni dando un indirizzo che tiene certamente conto delle esperienze delle scuole ma che non sia scuola-centrico o basato sull'idea che la comunità educante è limitata a scuola+famiglie; vanno favoriti finanziamenti capaci di fomentare e/o sostenere le comunità educanti territoriali costruite tra Comune-autonomie scolastiche-terzo settore; le migliori esperienze (regie di quartiere, misura detta F3 con fondi MIUR, diversi bandi per età del Fondo contro la povertà educativa minorile attualmente in azione, ecc.) negli ultimi 15-20 anni sono infatti quelle che hanno conosciuto, in campo educativo, una mobilitazione di quartiere, una regia capace di lavorare tra scuola e fuori dalla scuola costruendo una regia comune e una vera e propria comunità educante. (Bisogna evitare il fare cose ulteriori a scuola ma sostanzialmente nello stesso modo, oppure aggiungendo il piano della relazione educativa con i ragazzi in modo distinto dall'impianto pedagogico tradizionale preservato la mattina: "tieni la scuola aperta ma i prof o fanno la stessa cosa il pomeriggio o si avvalgono di laboratori esterni ma usati**



come “vallette” per la “relazione educativa rafforzata” ma – con rare eccezioni - senza intaccare l’impianto tradizionale della lezione frontale indifferenziata, l’interrogazione, la valutazione e senza operare per piccoli gruppi di ragazzi e in modo accogliente e mirato”);

- c) **evitare che le risorse finanziarie date alle scuole siano usate in modo standard, con la primaria attenzione rivolta non all’innovazione e all’impatto reale sui beneficiari primi ma al rispetto di forme standard di rendicontazione;** la rendicontazione, beninteso!, deve essere rigorosa ma non tesa a seguire le consuetudini consolidate e anche la comodità dell’amministrazione (esempio sono lo schema dei PON-MIUR, con qualche eccezione) anziché il prioritario interesse di ragazzi, apprendimento, territori;
- d) **vanno premiate/incoraggiate, ove possibile anche con forme di sperimentalismo ben istruito, le esperienze capaci di integrare davvero scuola e non-scuola e a far lavorare insieme, nella costruzione dell’inter-professionalità evoluta, docenti ed educatori.** (In campo in Italia abbiamo, al momento, esperienze positive di questo tipo in alcuni comuni italiani che hanno conservato una educativa municipale, nel cantiere chiamato “successo formativo” avviato a Bolzano, nel “Provaci ancora Sam” da anni in azione a Torino e in varie esperienze sparse. **Nel Sud vi sono dei “bastioni” che resistono bene nel tempo nonostante lo “spezzettamento” delle risorse).** Queste esperienze andrebbero subito chiamate a raccolta e sentite entro sessioni di audizione semi-strutturate prima di procedere alla finalizzazione delle risorse;
- e) **vanno assolutamente e sempre previste modalità di monitoraggio, assessment e di valutazione, con standard europei, che siano chiariti al momento dell’avvio delle azioni;**
- f) **è da valutare come costruire linee di finanziamento anche differenziate, pensate:**
- **per supportare effettive comunità educanti già esistenti, supportando anche le pubbliche amministrazioni nel sostenerne l’azione entro territori di grande criticità;**
  - **per realizzare azioni fortemente innovative, nate anche con fondi non statali, che possono continuare nel tempo, una volta valutate,**
  - **azioni differenziate per età (0-6 anni, 7-11 anni, 11-15 anni, 15-18 anni e successive),**
  - **azioni scelte sulla base di una accorta mappatura fondata su forte criticità di territori (aree povere metropolitane/zone interne pauperizzate/altre aree),**
  - **azioni specifiche dedicate alla genitorialità, alla co-costruzione di luoghi comunitari aggregativi che riuniscano servizi e processi partecipativi e azioni di empowerment locale;**
- g) **va reso “normale” l’ausilio di procedure e competenti accompagnatori di processo nel corso della progettazione, capaci di “accompagnare tenendo conto di”:**
- **la prioritaria ricaduta su bambini e ragazzi e poi su famiglie, territorio e comunità educante stessa;**
  - **la regia unitaria e concorde di quartiere/città, ecc. e il costante coordinamento;**
  - **il rigore di progettazione (per azioni, secondo cronoprogramma, con numero di beneficiari indicato, ecc.) pur nella flessibilità operativa indispensabile e della rendicontazione delle attività e dei relativi bilanci;**
  - **la supervisione e formazione in fieri di tutti gli attori educativi in campo;**
  - **la convinta “assunzione” della prospettiva valutativa;**
- h) **vanno incentivate forme di coordinamento, confronto e gemellaggio tra progetti/azioni capaci di discutere le pratiche e rigenerare i “ritrovati” per gemmazione e differenziazione.**

Tale prospettiva sta facendo passi in avanti nella società e anche nella consapevolezza della politica. E gli indirizzi e proposte sopra elencate hanno, dunque, una cornice entro la quale essere lette, che è rappresentata da una crescente attivazione su questi temi, la quale rende più forte la prospettiva qui proposta. Infatti, durante il mese di giugno 2020 una “rete tra reti”<sup>9</sup> ha raccolto l’adesione di centinaia di organizzazioni grandi e piccole dedicate a infanzia, adolescenza, scuola, diritto al sapere con le proposte di EducAzioni<sup>10</sup> a partire dalla lotta alle disuguaglianze e proposto una piattaforma unitaria:

*“Chiediamo che l’impegno sulla scuola e sulla educazione sia posto al centro del piano di investimenti per il superamento della crisi. In Italia la spesa pubblica per l’istruzione è tra le più basse d’Europa. E siamo agli ultimi posti in Europa per numero di laureati, tasso di abbandono scolastico e competenze acquisite. Servono scelte coraggiose per ripartire dall’investimento sul capitale umano, sul diritto allo studio e sull’educazione. Chiediamo che sia destinata a questa finalità il 15% del totale degli investimenti, per attestarsi gradualmente sullo standard europeo di un investimento in educazione del 4,5-5% sul PIL. Un investimento straordinario per dotare le scuole delle risorse necessarie, migliorare la qualità dell’istruzione rendendola più equa e incisiva, contrastare la povertà educativa e la dispersione scolastica. Un impegno da non considerare come una spesa a fondo perduto, ma un investimento per promuovere lo sviluppo e il benessere sociale ed economico delle generazioni presenti e future. E’ l’investimento sulla più importante infrastruttura del Paese, e come tale va considerato anche nella negoziazione al livello europeo. Nella definizione dei nuovi Programmi operativi nazionali e regionali (2021-2027) occorre assicurare il finanziamento della Child Guarantee, il programma integrato di contrasto alla povertà minorile promosso dall’Unione Europea per ridurre le disuguaglianze di accesso ai servizi e di opportunità per l’infanzia.*

Il primo esito di tale moto è che **il governo ha riconosciuto<sup>11</sup> la necessità di definire un piano strategico nazionale sull’infanzia e l’adolescenza, a partire dall’urgenza di considerare i diritti delle bambine e dei bambini, delle e degli adolescenti come condizione necessaria per lo sviluppo per il Paese.**

Dunque, l’agenda ‘scuola e presa in carico educativa del territorio’ sta fortunatamente diventando parte del dibattito pubblico e del processo decisionale dopo mesi nei quali vi è stata rimozione della questione delle nuove generazioni e dell’esclusione di troppa parte di esse.

E’ di decisiva importanza – in termini di strategia generale del sistema-Paese - tale sviluppo perché l’agenda per l’eguaglianza in educazione è resa oggi ancora più urgente dalla biforcazione aperta da questa crisi: o si va verso una crescita delle disuguaglianze educative, della povertà educativa, del fallimento formativo, oppure vi è una vera inversione di tendenza che ci porta verso una scuola nuova, ad un tempo aperta, egualitaria e rigorosa, dove si impara meglio, entro la prospettiva di comunità educanti larghe e evolute.

9 Le reti coinvolte sono: Appello della società civile per la ricostruzione di un welfare a misura di tutte le misure e dei territori, Alleanza per l’Infanzia, Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile – ASviS, Coordinamento Nazionale Comunità di Accoglienza – CNCA, Forum Disuguaglianze e Diversità – ForumDD, Forum Education, Gruppo CRC, #GiustaItalia Patto per la Ripartenza, Tavolo Saltamuri.

10 <https://www.forumdisuguaglianzediversita.org/infanzia-e-adolescenza-il-presidente-del-consiglio-riceve-le-nove-reti-promotrici-del-documento-educazioni-aprendo-a-un-lavoro-comune/>

11 Tale passaggio politico è avvenuto il 6 luglio 2020 a Palazzo Chigi alla presenza del Presidente del Consiglio dei Ministri Giuseppe Conte, insieme alla Ministra dell’Istruzione Lucia Azzolina, alla Ministra per le Pari Opportunità e la Famiglia Elena Bonetti e al Vice-Ministro allo Sviluppo Economico Stefano Buffagni.

## Allegato 3.2.1

## Ripartire dalla scuola. Ripensare gli spazi allargando lo sguardo tra scuola e territori

Con l'esplosione dell'emergenza sanitaria, le scuole sono state le prime strutture a chiudere e sulla loro riapertura si alternano posizioni ancora incerte e spesso divergenti, in Italia e non solo. Il discorso sulla scuola, quando presente, è stato oggetto di un dibattito spesso strumentale e distante dalla portata di una misura che a oggi, nel mondo, vede a casa, senza didattica in presenza, oltre il 90% degli studenti: un evento senza precedenti nella storia recente, che ha impatti enormi e differenziati e che solleva innumerevoli questioni. Riteniamo che sia fondamentale, non da settembre ma da subito, mettere la scuola al centro del necessario ripensamento dei tempi della città e del ritorno graduale allo spazio pubblico e alla vita collettiva. La scuola deve diventare una (la) priorità all'interno dell'agenda politica nazionale: non si tratta di una questione settoriale (come per lo più è stata trattata), né tantomeno individuale, delle sole famiglie con figli, ma riguarda tutti – circa 8 milioni di alunni e oltre 800 mila insegnanti, senza contare il personale amministrativo e ATA – e tutto, perché ha implicazioni rilevanti sul mondo del lavoro, la mobilità urbana, le condizioni di uguaglianza sociale, il livello culturale della nazione.

Questo testo è articolato in due parti. La prima ripercorre brevemente i temi oggetto del dibattito pubblico sulla scuola in questi giorni. Il flusso delle informazioni, dei provvedimenti e delle opinioni è continuo e quasi incontenibile, tuttavia ci pare utile fare il punto ad oggi, richiamando termini e argomenti del discorso. Nella seconda parte sottolineiamo alcuni aspetti che sono rimasti in parte laterali e che riguardano la rilevanza e le potenzialità correlate alle condizioni spaziali e territoriali delle scuole e del loro funzionamento. Queste meritano, a nostro avviso, di essere più decisamente prese in conto nella costruzione di progetti temporanei (e pure permanenti) di riorganizzazione e ripensamento del ruolo degli spazi dell'istruzione pubblica rispetto alla città e al territorio.

### 1. Diritti, conciliazione, didattica, disuguaglianze

La prima questione che ha occupato il dibattito pubblico sulla scuola ha a che fare con i **diritti**. L'impossibilità ad andare a scuola lede un diritto fondamentale di cittadinanza, un diritto sancito dalla Costituzione italiana. Ma non si tratta solo di didattica e programmi formativi: la reclusione ha pesanti ripercussioni sullo stato psico-fisico ed emotivo di bambini e adolescenti che, costretti all'isolamento, sono privati di momenti e spazi di socialità e vita collettiva, occasioni di confronto tra pari e con la pluralità di soggetti e pratiche di una comunità educante allargata che rende istruzione e apprendimento esperienze centrali della dimensione quotidiana.

La permanenza dei figli a casa, e questo apre alla seconda questione, rende ancora più difficile per i genitori – soprattutto per quelli con figli nella fascia 0-10 e soprattutto per le madri – la **conciliazione famiglia-lavoro** laddove anche la dimensione dello *smart-working* presuppone uno spazio e un tempo dedicato in modo esclusivo al lavoro che non sempre, e non in tutte le condizioni, la vita domestica e familiare può accogliere. Sebbene, come è stato giustamente sottolineato, la scuola non sia un ammortizzatore sociale, è evidente come a fronte delle condizioni attuali emergano forti criticità nell'organizzazione della vita quotidiana per i nuclei familiari con minori in età scolare: nonostante alcune limitate misure a sostegno delle famiglie – congedo parentale e voucher babysitter – mancano, per il momento, politiche strutturali per coniugare ripartenza economica, cura e diritti dell'infanzia. La relazione scuola-lavoro è al centro delle misure che, molto pragmaticamente, in altri Paesi, come la Danimarca, guidano le scelte in merito alla

cosiddetta “ripartenza”. La questione è evidentemente complessa e controversa. A fronte di dati tuttora incerti riguardo alle forme del contagio, anche laddove i governi sono orientati a una riapertura in tempi brevi, permangono aspetti critici: è il caso della Francia, dove, dopo l’annuncio di una riapertura progressiva programmata per l’inizio del mese di maggio, si rimanda ora ai genitori degli alunni la decisione (e la responsabilità ultima) di frequentare in presenza la scuola. Le implicazioni rischiano di essere in contraddizione con l’intento originario che mirava ad accogliere, in presenza, studenti appartenenti a nuclei familiari fragili, per reddito e per condizione economica. I primi sondaggi (France Info) dimostrano però proprio che per questi nuclei familiari la disponibilità a concedere il ritorno a scuola per i propri figli è limitata (il 17% per famiglie con reddito mensile inferiore a 1.500 euro; la percentuale sale al 48% per i nuclei familiari con reddito superiore a 3.500 euro).

Il terzo punto riguarda la **didattica a distanza**, su cui molto è stato scritto e detto, a partire dai suoi limiti e dalla mancanza di linee guida precise da parte del MIUR. Soprattutto è stato osservato come le disparità di accesso alle tecnologie informatiche – non solo il *digital divide* ma anche la presenza di genitori di supporto, di competenze, di strumenti e spazi idonei – possa aggravare le disuguaglianze esistenti tra studenti, penalizzando soprattutto i soggetti più fragili (e le figure che se ne occupano – educatori e docenti di sostegno –, non tutelati e non pagati). Nell’emergenza si è intervenuto attraverso la concessione di dispositivi e connessioni alle famiglie che ne sono sprovviste. Tuttavia, è già da diversi anni che la dotazione tecnologica di scuole e studenti è oggetto di importanti finanziamenti, verso l’incrementazione di una didattica *smart*, di cui mai come in queste settimane si sono colte le implicazioni e le differenze di contesto.

Un quarto aspetto riguarda il **futuro** e la possibilità di poter innescare qualche cambiamento. La crisi in atto viene in più occasioni osservata e rappresentata come un’occasione per innovare e migliorare la scuola: la didattica a distanza, infatti, può svelare nuovi metodi di insegnamento e relazione tra docenti e studenti, favorire la (ancora troppo limitata) digitalizzazione, consentire interventi di riforma sull’edilizia scolastica approfittando della chiusura dei plessi, sperimentare nuovi spazi e condizioni di apprendimento. Vengono infatti spesso richiamate prese a modello esperienze legate ad esempio all’*outdoor education* e all’educazione diffusa.

Intervenire sulle condizioni alle quali sarà possibile “fare scuola” esige dunque un investimento importante non solo in termini di risorse finanziarie, ma soprattutto in termini progettuali: un disegno di azioni fondate sull’aspirazione a garantire equità, qualità, sicurezza alle generazioni più giovani, entro lo spazio pubblico, concreto e simbolico, dei luoghi della formazione.

## 2. Dalla parte dello spazio scolastico. Allargare lo sguardo tra scuole e territori

Per ripartire servono ingenti risorse ed è necessario muoversi rapidamente, con chiarezza di intenti e capacità di distinguere e prefigurare fasi e soluzioni ben calibrate. La questione fondamentale e dirimente è e sarà, a nostro avviso, di carattere territoriale: sia rispetto alla valutazione del rischio di contagio, sia rispetto alla valutazione dei contesti, dei bisogni e delle caratteristiche socio-insediative delle scuole.

Nel dibattito è stata fino ad ora solo marginalmente sollevata una riflessione sugli **spazi della scuola**, prevalentemente connessa all’edilizia scolastica e alle condizioni per una ripartenza che rispetti e consenta il distanziamento sociale: riuso di scuole dismesse, manutenzione e intensificazione d’uso di cortili e spazi aperti di pertinenza, adeguamento impiantistico, degli spazi collettivi e di servizio, turnazione degli alunni per ridurre le classi affollate, ecc. Ci pare però che sia mancata una riflessione non tanto sullo spazio delle scuole come oggetti edilizi (certo importantissimi), ma piuttosto in quanto luoghi che intrattengono relazioni materiali e immateriali con le città e i territori di cui sono parte. E proprio sulle relazioni tra scuola e città ci sembra importante porre l’attenzione e individuare alcuni temi di lavoro per l’immediato futuro.

Per avviare un dibattito collettivo, proponiamo tre riflessioni di sfondo che ci sembrano cruciali per la definizione di politiche e azioni operative, nel breve e nel medio-lungo periodo.

**2.1 Territorializzazione.** La prima riflessione riguarda il tema della territorializzazione dei servizi pubblici. La questione è drammaticamente emersa rispetto al ruolo e alla tenuta dei servizi di cura, strutture ospedaliere e residenze protette. Un sistema molto polarizzato, consolidato nel corso degli ultimi vent'anni in un buon numero di regioni italiane, a scapito di un assetto più capillare, diffuso e organizzato di presidi socio-sanitari. Non sarà facile convertire razionalità, *routines* e interessi sedimentati ormai da tempo. Se si adotta questa lente di osservazione critica per l'organizzazione dei servizi scolastici, cosa emerge?

Senza dubbio si ritrovano anche qui processi di gerarchizzazione i cui limiti erano già evidenti e oggi si ripropongono in forma più radicale. Si pensi, nel caso delle aree urbane e metropolitane, all'attrattività delle scuole superiori centrali e al progressivo indebolimento degli istituti situati in aree più periferiche; o alla rottura del principio di prossimità per la scelta delle scuole dell'obbligo e alle implicazioni che questa genera. Si pensi alla distribuzione disomogenea dell'offerta formativa nella provincia media italiana per quanto riguarda l'istruzione professionale. Si pensi, nel caso dei piccoli comuni o dei centri frazionali al progressivo accorpamento dei plessi della scuola primaria e secondaria di primo grado e alle relative scelte di mobilità e trasporto scolastico: non solo forme di vera e propria segregazione scolastica, ma movimenti e traiettorie che spesso hanno ben poco a che vedere con il quarto d'ora di distanza tra residenza e servizi di prossimità. È dunque fondamentale interrogarsi sulla scala, sulla rete e sul dimensionamento degli spazi dell'istruzione.

**2.2 Geografie della scuola.** Il secondo tema sullo sfondo riguarda l'urgenza di considerare **diverse geografie e situazioni territoriali** presenti nel nostro Paese, una pluralità di condizioni insediative che intrattengono rapporti diversi con le scuole. Contesti diversi, con risorse e capitali (economici, culturali e sociali) alquanto eterogenei, che pongono domande e necessità non sempre sovrapponibili, ma trattate per lo più con politiche settoriali e coprenti, poco spazializzate e poco attente alle specificità di luoghi e territori. Si tratta di prestare attenzione a una varietà di contesti che, in questa occasione, sono stati colpiti in modo differente dalla diffusione del virus per diverse ragioni e che, anche nella scuola, potrebbero conoscere misure - e ripartenze - differenziate. Un ragionamento analogo riguarda le specificità (di spazi, domande, utenze, accessibilità, gradi di fruizione e mobilità) connesse ai **diversi gradi e tipologie di scuola**: la parte più consistente del dibattito si è concentrata sulla fascia 0-10 (quella meno autonoma, per le ragioni sopra descritte), trattando delle scuole superiori limitatamente alla questione dell'esame di maturità e alle valutazioni di fine anno e confrontandosi poco o niente con i bisogni degli adolescenti. Eppure, è proprio l'istruzione secondaria - in particolare quella tecnica e professionale, specialmente in alcune regioni - a essere più legata al tema della dispersione scolastica nel nostro Paese, nonché a caratterizzarsi per un'offerta didattica di tipo laboratoriale che fatica a essere svolta a distanza e che, a causa della prolungata chiusura, allenta le relazioni faticosamente costruite con filiere e vocazioni territoriali. Questi mesi di sospensione renderanno ancora più drammatici i dati relativi all'anno scolastico 2019-20, in particolare in relazione ai soggetti più fragili già a rischio di abbandono, e potrebbero aprire a possibili scenari di difficoltà occupazionale per i giovani neodiplomati.

**2.3 Capiisaldi urbani e presidi territoriali.** Entro le prospettive sopra enunciate, un terzo campo di azione riguarda il riconoscimento dei luoghi e della distribuzione degli spazi dell'istruzione: un patrimonio abbondante, capace e diffuso, localizzato capillarmente in tutto il Paese. Laddove possibile, e laddove le condizioni di prossimità e di mobilità lo consentano o lo richiedano, si può immaginare come la scuola possa interagire con i luoghi aperti adiacenti (a partire dagli spazi delle strade di fronte e a fianco degli edifici) e intercettare la pluralità di servizi e attrezzature presenti sul territorio (spesso sottoutilizzati e/o



utilizzati in tempi differenti della giornata e della settimana), come parchi, musei, centri civici. Ne vanno pensati l'adattamento, la conversione più o meno temporanea, le condizioni di interscambiabilità e le forme di regolazioni degli usi, ma parte di questi luoghi possono essere commutati. Non si tratta di indifferenza funzionale degli spazi dei servizi pubblici, ma di una razionalità nuova che sappia guardare alla varietà degli spazi possibili mettendone in discussione e ripensandone usi unilateralmente e settorialmente definiti.

Se quindi da un lato è fondamentale ricostruire e integrare **un quadro del patrimonio** di immobili e spazi di proprietà pubblica (un programma a regia comunale, di ricognizione di spazi in uso e disponibili, dall'altro è necessario progettare in modo progressivo **un insieme di interventi integrati** che abbiano come ambito di progetto non tanto la vocazione dello spazio pubblico (scuola, verde pubblico, attrezzature sportive, centri civici, luoghi di culto e spazi ad essi correlati, ambulatori), ma un'unità territoriale di prossimità con la scuola al centro. Ne sono un esempio le proposte avanzate da numerose grandi città che hanno assunto come scala di intervento l'unità spazio-temporale del quarto d'ora di distanza e come obiettivo prioritario la qualità degli spazi e dei servizi pubblici, sempre accessibili attraverso mobilità pedonale e ciclabile: un progetto alla scala urbana, definito per fasi e luoghi, distinguendo ordini di priorità (quali sono i quartieri e le scuole dai quali partire) ed elaborando alcuni progetti-pilota secondo tempi e modi straordinari che possano servire a mettere a punto possibili metodi e protocolli di azione. Le scuole e i loro spazi di pertinenza e prossimità (spazi comuni e cortili scolastici, ma anche e soprattutto gli spazi della strada di fronte e a fianco degli edifici scolastici) potrebbero diventare sin da subito, attraverso alcuni interventi mirati di pedonalizzazione e di micromobilità di prossimità, i baricentri di questi interventi, vere e proprie centralità per i quartieri e i contesti locali. Possiamo immaginare fasi di uso più o meno intensivo, legate oggi all'emergenza più acuta, domani a una fase transitoria intermedia e a seguire a una possibile fase di assestamento e capacità di far fronte a nuove emergenze. In relazione alle diverse fasi la capacità (intesa come attitudine a contenere, ad accogliere) potrà mutare. Epoca di costruzione, caratteri tipologici degli edifici, stato di manutenzione e posizione nel contesto urbano e territoriale saranno variabili che permetteranno di valutare se e come gli spazi scolastici e i loro affacci sulla città potranno essere funzionali ad usi altri e alternativi: spazi collettivi regolati e aule per laboratori all'aperto, fin da subito; un campo estivo diurno, nei prossimi mesi; la sede di attività didattiche che alternino modalità in presenza e a distanza e che si svolgano dentro e fuori le classi, nella città e nel territorio intorno.

Partire dalle scuole, dai cortili, dalle strade su cui affacciano è la prima azione per reintegrare pratiche di vita collettiva e di apprendimento: in questa stagione di distanziamento fisico (e spaziale!), non sono gli spazi a mancare, ma la capacità di prenderli in considerazione, di pensarli come capitale pubblico grazie al quale avviare micro-interventi di prossimità e la sperimentazione (e poi, forse la sistematizzazione) di un modello più articolato di presidio territoriale: scolastico, sociale, in una parola civile.

In un'ottica di uso collaborativo e di condivisione dello spazio pubblico anche gli spazi scolastici possono essere meglio utilizzati, soprattutto durante le ore extrascolastiche, non solo per le attività extracurricolari degli studenti ma anche per la promozione di attività promosse dalle famiglie e dagli stessi studenti e dalle comunità di vicinato, nell'ottica di una sempre maggiore integrazione territoriale e intergenerazionale tra scuole, case della salute, case di quartiere, spazi sociali, istituzioni culturali, biblioteche di quartiere, ecc.





## Allegato 3.3

# SANITA' E ASSISTENZA TERRITORIALE TRA SFIDE E OPPORTUNITÀ<sup>1</sup>

*Un investimento strategico sulla sanità territoriale è oggi indispensabile. Esso rappresenta una delle priorità delle politiche pubbliche in tutti i territori, ma in particolare nelle aree marginalizzate. Di seguito, si riassumono con alcuni dati le fragilità e disuguaglianze dell'attuale contesto, si indicano le priorità a cui dovrebbe ispirarsi l'azione pubblica che verrà realizzata con risorse nazionali e comunitarie, ordinarie e straordinarie, e si argomenta che per disegnare un'offerta di servizi socio/sanitari calibrata sui bisogni specifici dei diversi territori, è necessario sviluppare percorsi partecipativi oggi insufficienti. Sono i percorsi che il metodo innovativo proposto consente di realizzare.*

## 1. Il contesto attuale.

### 1.1. L'assistenza distrettuale nel modello del Nuovo Sistema di Garanzia dei LEA

Il Ministero della Salute ha pubblicato lo scorso anno gli esiti della sperimentazione del modello del Nuovo Sistema di Garanzia dei LEA, approvato lo scorso dicembre in Conferenza Stato-Regioni e in vigore dal 2020.

La nuova metodologia valuta separatamente il punteggio dei tre livelli di assistenza (ospedaliera, distrettuale e prevenzione), con un valore compreso in un *range* tra 0 e 100% e un valore minimo di garanzia del 60%.

È stata effettuata una sperimentazione su dati 2016, utilizzando un sottoinsieme degli 81 indicatori individuati, sei per l'area della prevenzione, nove per l'attività distrettuale, sette per l'attività ospedaliera. Utilizzando questo nuovo metodo, **sono nove le Regioni che garantiscono i LEA: Piemonte, Lombardia, P.A. di Trento, Veneto, Liguria, Emilia-Romagna, Toscana, Umbria e Marche**, le stesse che si trovano in testa alla classifica della vigente Griglia LEA. Friuli-Venezia Giulia e Lazio non raggiungono il punteggio minimo in una sola attività, rispettivamente nella prevenzione e nell'area distrettuale. Subito dopo Abruzzo (appena sotto la sufficienza per l'attività distrettuale e ospedaliera) e Puglia (appena sotto la sufficienza in tutte e tre le aree). Seguono un sottogruppo di tre Regioni con una valutazione complessiva tra il 40 e il 50%: Basilicata, Sicilia e Calabria. I punteggi più bassi riguardano cinque Regioni: Valle d'Aosta, P.A. di Bolzano, Molise, Sardegna e Campania.

Da notare che le insufficienze di maggior rilievo sono presenti **nell'area distrettuale** e, in misura minore, nella prevenzione, **confermando le carenze nell'assistenza territoriale** e l'insufficienza degli *screening* e delle coperture vaccinali già rilevate attraverso la Griglia LEA attualmente in vigore. Le attività ospedaliere, anche grazie alle riorganizzazioni alle quali si è dato luogo, ancorché con ritardo, fanno registrare risultati migliori.

<sup>1</sup> A cura di Cittadinanzattiva

Tab. 1– Punteggio riportato dalle Regioni secondo la nuova griglia LEA

Regioni	Prevenzione	Distrettuale	Ospedaliera
Piemonte	6,30	86,19	78,82
Val d'Aosta	59,16	39,07	60,21
Lombardia	80,92	69,12	69,12
Bolzano - P. A.	49,57	36,24	70,37
Trento - P.A.	69,41	88,49	92,40
Veneto	63,66	84,41	82,71
Friuli Venezia Giulia	52,00	71,43	78,96
Liguria	65,34	86,39	74,50
Emilia Romagna	70,27	83,14	84,83
Toscana	70,73	80,50	89,13
Umbria	73,90	65,56	77,86
Marche	61,74	71,39	64,81
Lazio	65,24	56,32	66,16
Abruzzo	65,29	57,12	59,75
Molise	68,08	46,00	33,38
Campania	50,21	29,05	25,41
Puglia	55,68	58,75	59,27
Basilicata	68,71	41,41	68,40
Calabria	51,39	48,71	53,35
Sicilia	48,48	73,08	72,39
Sardegna	65,51	35,48	55,75

legenda

- > 80 %
- 70-80 %
- 60-70 %
- 50-60 %
- 40-50 %
- < 40 %

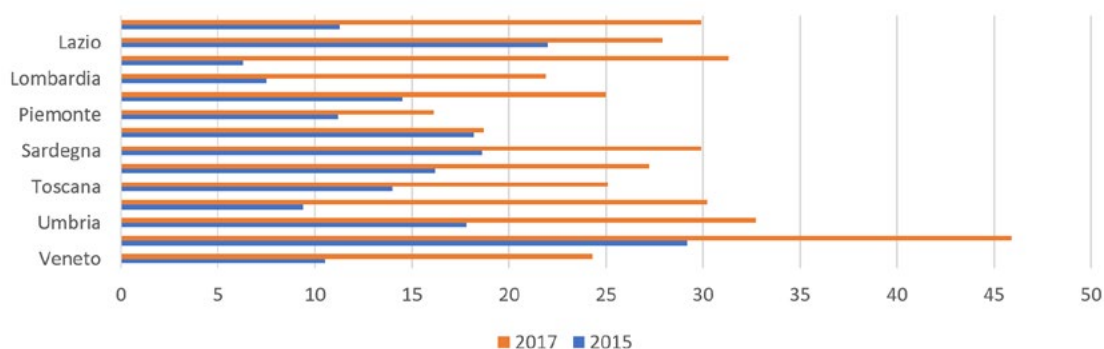
Fonte: Corte dei conti, Rapporto 2019 sul coordinamento della finanza pubblica

## 1.2 I dati dei cittadini: PiT Salute 2018

Un dato altrettanto interessante, riconducibile anch'esso alle differenze nella capacità di risposta ai bisogni dei cittadini tra i diversi servizi sanitari regionali, riguarda **le carenze della assistenza territoriale segnalata dai cittadini e sintetizzata all'interno del Rapporto annuale PiT Salute**. Si tratta di un'area per la quale si rileva una crescita particolarmente significativa delle segnalazioni, tanto da collocarla in testa alla classifica delle criticità in 7 Regioni<sup>2</sup>, ma con percentuali significative anche nel resto del Paese. Un tema che coglie in pieno una difficoltà strutturale del Servizio Sanitario Nazionale, che i cambiamenti nei bisogni di cura ed assistenza che si sono rapidamente consolidati nel corso dell'ultimo decennio hanno acuito e reso assai più visibile nella vita quotidiana dei cittadini.

Tab. 2 – Segnalazioni in tema di Assistenza territoriale

### % di segnalazioni su Assistenza territoriale



Fonte: Cittadinanzattiva, Rapporto PiT Salute 2018

<sup>2</sup> Il grafico riporta solo i dati relativi alle Regioni che mostravano il tema dell'assistenza territoriale come il più segnalato da parte dei cittadini. Cfr Cittadinanzattiva, *Tra attese e costi, il futuro della salute in gioco* – XXI Rapporto PiT Salute.

### 1.3 I dati del monitoraggio civico: Fuori dall'ospedale dentro le mura domestiche

Il “Monitoraggio dei Servizi sul Territorio - Fuori dall'Ospedale e dentro le mura domestiche” che ha preso il via nel febbraio 2017 si sostanzia in un “percorso civico” di raccolta di informazioni, realizzato dalla cittadinanza attiva attraverso, nel nostro caso, l'utilizzo di questionari predisposti ad hoc per l'occasione e che pongono, in generale, l'attenzione su: presenza e dislocazione dei servizi, ruolo dei distretti, cure primarie, adozione delle nuove tecnologie (e-health), modalità di erogazione delle cure domiciliari, aderenza al percorso di cura, impegno a creare o rafforzare i percorsi assistenziali e la presa in carico, garanzia di integrazione e continuità delle cure.

**Il territorio è il luogo che dovrebbe rispondere meglio alla riorganizzazione della rete ospedaliera ed essere garante di completezza, vicinanza e continuità delle cure** ma in questo momento, nonostante le norme e gli atti programmatori esistenti, è estremamente difficile descrivere in modo univoco come le Regioni stiano configurando un modello di offerta territoriale capace di garantire la presa in carico e in particolare quella di persone con una malattia cronica.

Oggi il bisogno di salute dei cittadini è sempre più correlato a molteplici dimensioni al punto che a una “diagnosi clinica” andrebbe sistematicamente affiancata una diagnosi cognitiva, comportamentale ma soprattutto sociale (bisogno sociosanitario). In alcune aree del Paese, in particolare modo nelle Regioni in piano di rientro, la famiglia si fa carico dei bisogni socio-sanitari insoddisfatti, a causa delle carenze e inefficienze della rete dei servizi sanitari e sociali ed è per questo che **Cittadinanzattiva, da tempo, ha suggerito la messa a punto di un Regolamento recante la definizione degli standard qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi relativi ai servizi sanitari territoriali, come del resto già fatto per gli ospedali, al fine di rafforzare il pilastro dell'assistenza sanitaria territoriale pubblica che sappiamo essere fondamentale per la presa in carico, garantendo così pari diritti ai cittadini su tutto il territorio nazionale.**

A fronte di un contesto epidemiologico caratterizzato da malattie croniche, non autosufficienza, disabilità, comportamenti a rischio per la salute e delle proiezioni epidemiologiche future, ancora si fatica a individuare una “strategia univoca” centrata sul cittadino, finalizzata a una maggiore integrazione professionale, con il coinvolgimento dei medici di medicina generale (MMG) e dei pediatri di libera scelta (PLS), orientata a un'efficace organizzazione dei servizi e affiancata dalla partecipazione di cittadini e associazioni di pazienti.

### 1.4 Regione che vai modello che trovi

L'invecchiamento della popolazione è strettamente correlato all'aumento delle patologie croniche e i pazienti che invecchiano sono spesso affetti da più malattie (comorbidità). Con tali modificazioni epidemiologiche e con l'aumento della domanda di cura, è diventato sempre più centrale il tema delle cure primarie, unitamente alla necessità di aggiornare i modelli di organizzazione sanitaria del Servizio Sanitario Nazionale.

Nel 2012 il Decreto Balduzzi, convertito poi in legge, ha ridisegnato nel nostro Paese il sistema delle cure primarie, caratterizzandosi, nei contenuti, per un approccio proattivo ispirato al Chronic Care Model<sup>3</sup> e affidando alle Regioni il compito di riorganizzare i servizi territoriali mediante nuo-

<sup>3</sup> Il Chronic Care Model (CCM) è un modello di assistenza medica dei pazienti affetti da malattie croniche sviluppato in California dal professor Wagner e dai suoi colleghi del McColl Institute for Healthcare Innovation. Il modello propone una serie di cambiamenti nell'offerta dei servizi sanitari utili a favorire il miglioramento della condizione dei malati cronici e suggerisce un approccio “proattivo” da parte del personale sanitario nei confronti dei pazienti stessi, con questi ultimi che diventano parte integrante del processo assistenziale. Questo approccio è stato incluso nei Piani Sanitari Regionali di diverse Regioni proprio con l'obiettivo di passare da un modello di “Medicina d'attesa”, dove il bisogno si trasforma in domanda, ad una “Sanità d'iniziativa”. Da qui la creazione di percorsi ad hoc per patologie croniche quali: scompenso, diabete, ipertensione, broncopneumopatia cronica ostruttiva che assorbono un'elevata quantità di risorse al Servizio Sanitario Nazionale.

vi assetti organizzativi. L'obiettivo principale era di superare la vecchia concezione del rapporto tra medico e paziente, fondato su "contatti individuali", per arrivare a promuovere un associazionismo tra professionisti e garantire la presa in carico e l'assistenza H24, sette giorni su sette.

Una riforma che rischia di tradursi in semplice riordino demandato interamente alle Regioni che hanno il ruolo di programmazione, controllo ed organizzazione del servizio sanitario. A distanza di qualche anno la Legge Balduzzi, nella sua applicazione, presenta ancora luci e ombre con una varietà di situazioni: alcune Regioni sono andate verso la direzione indicata dalla legge e dunque verso lo sviluppo di due uniche forme aggregative sul territorio AFT e UCCP (Aggregazioni Funzionali Territoriali e Unità Complesse di Cure Primarie), altre Regioni hanno seguito un orientamento differente, mantenendo i precedenti assetti organizzativi.

Nel 75% delle Regioni monitorate<sup>4</sup> le funzioni delle AFT sono riportate negli atti regionali, a mancare è l'esplicitazione di criteri per il coordinamento (AFT e UCCP), dato fermo al 63%.

Complessivamente, il quadro d'insieme appare poco aderente alla Legge Balduzzi: tante sigle e modelli plurimi che fondamentalmente sono lo specchio di un diverso modo di agire delle Regioni italiane che attribuiscono all'assenza dei nuovi Accordi Collettivi Nazionali (ACN) la mancata/non piena attuazione della riforma. Molte le differenze registrate dall'indagine: nella integrazione, interoperabilità e adeguatezza dei sistemi informatizzati regionali; nei servizi di continuità assistenziale; nei servizi di cure intermedie e nei servizi sentinella; nella presenza di reti per garantire percorsi di cura a forte integrazione ospedale-territorio; nei servizi di sanità digitale; nell'assistenza domiciliare<sup>5</sup>.

La riorganizzazione delle cure primarie e l'offerta dei servizi sul territorio resta un'oggettiva necessità che richiede una seria attenzione politica, sia per la revisione e rimodulazione dell'assistenza ospedaliera così come definita dal DM.70/15, sia in virtù del recente Piano Nazionale della Cronicità.

Quest'ultimo ha segnato una svolta nell'approccio alla malattia: rende centrale la persona (non la malattia) nel sistema di cure, indica come favorire il buon funzionamento delle reti assistenziali, modula la continuità assistenziale a partire dal grado di complessità della patologia, suggerisce l'inserimento precoce del paziente cronico nel percorso diagnostico-terapeutico assistenziale (PDTA) e ricorda di potenziare le cure domiciliari e, più in generale, i modelli assistenziali centrati sui bisogni socio- sanitari.

Anche il Patto per la Salute ribadisce il nuovo modello multiprofessionale e interdisciplinare dell'assistenza territoriale (AFT, UCCP), suggerendo un approccio proattivo e iniziative mirate nei confronti dei malati cronici.

Il processo di riorganizzazione dell'assistenza territoriale, avviato a macchia di leopardo, paga fortemente la mancata adozione di standard per l'assistenza territoriale che avrebbero rappresentato una risposta efficace alla disomogeneità dell'offerta di servizi tra le Regioni, dalla quale derivano evidenti disuguaglianze tra cittadini. Questa carenza è marcatamente evidente al paragrafo 10 del DM. 70/15, dove, in poche righe, vengono date indicazioni alle Regioni per garantire la "Continuità Ospedale-Territorio".

La riorganizzazione ha riguardato il livello aziendale e distrettuale: il 46% delle ASL (partecipanti al monitoraggio) è stato coinvolto in un processo di accorpamento aziendale con l'obiettivo

4 Il dato è stato fornito da 10 Regioni: Campania, Emilia Romagna, Lazio, Molise, Piemonte, Puglia, Toscana, Umbria, Valle d'Aosta, Veneto.

5 <https://www.cittadinanzattiva.it/files/primopiano/salute/primomonitoraggiomnazionale-sui-servizi-sanitari-sul-territorio-Rapporto-definitivo.pdf>

di migliorare l'efficienza nell'erogazione e rafforzare una gestione strategica unitaria. Nell'82% dei casi non sono stati costituiti nuovi distretti; nel 43% dei casi i distretti sono stati accorpati<sup>6</sup>.

Il ruolo dei distretti è fondamentale per l'integrazione sociosanitaria; al distretto viene infatti demandata la responsabilità nella programmazione locale degli interventi, da esercitare agendo insieme al Comune ed elaborando il piano integrato di salute o, ad esempio, il Piano di Zona (redatto nel 79% dei distretti monitorati).

Tuttavia, dall'analisi effettuata, in diversi casi il distretto stenta a rappresentare quel luogo di sperimentazione o innovazione che ci si attendeva.

Al contempo, il processo di riconversione degli ospedali è ancora lento: ritenere che sia possibile prendere in carico i cittadini e garantire loro la continuità assistenziale senza investire ovunque in strutture post-acuzie appare del tutto velleitario. Nel frattempo, il taglio dei posti letto effettuato nel 2016 ha interessato circa il 60% delle Regioni campione<sup>7</sup>; ad eccezione di Puglia, Lazio e Umbria che non hanno adottato tagli, in Campania, Emilia Romagna e Veneto la flessione media, rispetto al 2015, è risultata pari al 2,74%, con punte pari addirittura al 21,5% in Molise.

## 2. La riorganizzazione dell'assistenza territoriale

Il Patto per la Salute prevede la riorganizzazione dell'assistenza territoriale con l'obiettivo di favorire, attraverso modelli organizzativi integrati, attività di prevenzione e promozione della salute, percorsi di presa in carico della cronicità basati sulla medicina di iniziativa, in stretta collaborazione con il Piano nazionale della cronicità, il Piano di governo delle liste di attesa e il Piano nazionale della prevenzione. Questo, puntando al potenziamento dell'assistenza domiciliare, semiresidenziale e residenziale per prevenire l'aggravamento delle patologie legate ai processi di invecchiamento della popolazione. Prevede l'ampliamento della sperimentazione della Farmacia dei servizi come presidio rilevante per la presa in carico dei pazienti ed il controllo dell'aderenza terapeutica degli stessi, valorizza l'assistenza infermieristica di famiglia/comunità, per garantire la completa presa in carico integrata delle persone, nell'ambito della continuità dell'assistenza e dell'aderenza terapeutica, in particolare per i soggetti più fragili.

Sono obiettivi importanti e condivisibili. Ma il loro conseguimento richiede due cose: una forte partecipazione dei cittadini; la fissazione e realizzazione di alcune priorità.

### 2.1 La partecipazione e il confronto pubblico

Se si vuole dare effettiva attuazione agli indirizzi del Patto per la Salute, adattandoli alle specificità dei diversi contesti territoriali, lungo le linee di seguito tracciate, è necessario un impulso deciso e forte, anche e molto dalla società civile.

**Per disegnare un'offerta di servizi socio/sanitari calibrata sui bisogni specifici dei diversi territori**, è infatti necessario sviluppare **percorsi partecipativi**, in grado di assicurare la **mobilitazione delle comunità**, estendendo e rendendo sistemico l'approccio utilizzato in questo ambito dalla Strategia Nazionale delle Aree Interne. Questo, partendo dal presupposto che il valore della sussidiarietà è quello **“valorizzare le specificità” in un quadro di esigibilità dei diritti chiaro e trasparente** e nella consapevolezza che l'opportunità di fare un lavoro di **“rendicontazione partecipata”** delle tante risorse a disposizione fornisce l'occasione per rinsaldare quel rapporto di fiducia tra cittadini ed istituzioni, progressivamente venuto meno in questi anni.

<sup>6</sup> Ibidem, cfr pag. 100.

<sup>7</sup> Ibidem, cfr pag. 42.



## 2.2 Quattordici priorità per l'azione pubblica

Per quanto riguarda l'azione pubblica, a cui potrà dare un concorso determinante la disponibilità di accresciute e mirate risorse finanziarie, essa dovrà ispirarsi ad alcune priorità. Ecco.

1. **Definire “il DM 70 del territorio” individuando gli standard qualitativi, strutturali, tecnologici che consentono di assicurare a tutti i cittadini in tutto il Paese parametri uniformi dell'assistenza territoriale.** Le disuguaglianze di accesso ai servizi sono spesso frutto di sistemi di offerta non attenti ai bisogni dei territori e della popolazione residente. Da qui la necessità della definizione di standard che puntino al miglioramento dei risultati dell'assistenza prestata (in termini di sicurezza, efficacia, appropriatezza, coinvolgimento degli utenti, equità di accesso, efficienza) partendo da una attenta analisi dei bisogni assistenziali e delle peculiarità, anche organizzative, dei vari contesti in un quadro di esigibilità dei diritti.
2. **Completare il processo di riordino della medicina generale e della pediatria di libera scelta,** favorendo l'integrazione con la specialistica ambulatoriale convenzionata interna e con tutte le figure professionali, compresa l'assistenza infermieristica di famiglia/comunità, per garantire la completa presa in carico integrata delle persone, attraverso la contrattazione collettiva e la definizione di modelli che sappiano adattarsi ai diversi contesti.
3. **Passare dalla “continuità” alla “rete ospedale-territorio”.** Non sono più sufficienti, laddove sono stati attuati, i pur importanti protocolli di “continuità” o di “presa in carico”. È necessario che gli ospedali, soprattutto quelli più piccoli, diventino a tutti gli effetti parte della rete dei servizi di comunità. Non più luoghi di attesa del bisogno che si presenta alle loro porte ma riferimento specialistico della popolazione a cui si rivolgono, **strutturati dentro la comunità e non separati da essa.**
4. **Puntare sulla delocalizzazione delle cure dall'ospedale al territorio e più in generale in luoghi più prossimi al paziente, investendo risorse strutturali e di personale sanitario sui Distretti, sull'ADI e sulle cure primarie.**

L'emergenza Covid – 19 ha mostrato che alcune innovazioni dei modelli assistenziali sono possibili e possono permanere in maniera strutturale anche successivamente alla fase emergenziale purché il processo di cambiamento sia sostenuto anche da investimenti nelle strutture e nel personale sanitario. I modelli di assistenza che si stanno concretizzando in questa fase vedono lo spostamento di diverse prestazioni dall'ospedale (DH o ambulatori) al domicilio del paziente o verso i distretti sanitari con il forte coinvolgimento dei MMG e PLS:

- la somministrazione di farmaci (ad esempio per pazienti oncologici) al di fuori degli ospedali, utilizzando le diramazioni territoriali delle ASL/ASST o il domicilio del paziente;
  - il passaggio, laddove possibile e opportuno, a vie di somministrazione delle terapie farmacologiche presso le diramazioni territoriali o a domicilio;
  - la consegna al domicilio del paziente, nei casi di particolari difficoltà di spostamento, di quelle terapie farmacologiche normalmente distribuite in modalità diretta (PHT), previa autorizzazione del medico referente;
  - l'espletamento delle vaccinazioni in luoghi alternativi ai centri vaccinali e più prossimi ai cittadini come presso i MMG e i PLS, i luoghi di lavoro, le farmacie, le scuole ecc.
5. **Investire sull'assistenza domiciliare integrata (ADI) con finanziamenti strutturali e continuativi nel tempo per assicurare il necessario** incremento del personale sanitario dedicato, potenziare la dotazione strumentale e tecnologica a disposizione del personale sanitario, garantire maggiore multidisciplinarietà degli interventi.



6. **Potenziare i servizi di telemedicina** per garantire la continuità delle cure (per controlli e consulti) e la gestione dei pazienti al domicilio, attraverso una delocalizzazione delle cure pienamente rispondente ai criteri di efficacia, efficienza e sicurezza, investendo in piattaforme informatiche integrate tra gli ospedali e i presidi territoriali.
7. **Ripensare la formazione dei professionisti che operano sul territorio.** Per rispondere ai bisogni di cura sempre più complessi è necessario adottare un approccio socio-sanitario integrato e coordinato. Questo richiede una seria riflessione, da parte delle Università e delle Scuole di specializzazione, sulle tipologie di professionisti formare, ad oggi ancora troppo orientate a formare medici di direzione ospedaliera e poco rispondenti alle esigenze della medicina di comunità.
8. **Strutturare servizi di consegna al domicilio di farmaci e dispositivi medici** per i pazienti cronici, avviando collaborazioni volte ad agevolare le modalità di consegna a domicilio con l'attivazione di programmi di supporto e counseling al paziente<sup>8</sup>.
9. **Implementare il fascicolo sanitario elettronico** semplificandone l'accesso, assicurando l'interoperabilità dei dati tra le diverse infrastrutture tecnologiche e promuovendo azioni di informazione alla cittadinanza.
10. **Agevolare la messa in rete delle farmacie** con gli altri attori che tutelano la salute pubblica, per favorire sinergie. La farmacia può infatti svolgere un ruolo importante come attore e strumento di coesione sociale, a servizio della lotta alle disuguaglianze, in particolare nelle Aree Interne.
11. Investire nella diffusione **dell'ostetrica di comunità e dell'infermiere di comunità**, due figure che si sono rivelate molto utili, in particolare nelle Aree Interne, per rispondere ai bisogni dei pazienti, soprattutto, nell'ultimo caso, di quelli fragili.
12. Potenziare i **servizi di supporto alle famiglie** con particolari fragilità (quali demenze, autismo, problemi di salute mentale, dipendenze e disturbi del comportamento alimentare), sulle quali grava un peso molto oneroso per l'assistenza, assicurando uniformità e pari opportunità di accesso ai servizi in tutto il territorio nazionale.
13. **Investire sul ruolo dei caregiver** riconoscendone appieno il ruolo attraverso: interventi "personalizzati" e modulati nel tempo, sul bisogno della persona e del caregiver e sul percorso di cura condiviso che coinvolgano non solo le risorse istituzionali ma anche il "volontariato" e il "welfare di comunità"; interventi che identifichino il caregiver come titolare del progetto di vita con la conseguente condivisione di "scelte informate" sul percorso di cura; formazione e orientamento del caregiver sui diritti, i servizi accessibili, le competenze operative e relazionali; semplificazione del percorso di riconoscimento della qualifica di caregiver familiare; sostegno psicologico per l'orientamento anche attraverso gruppi di sostegno o di auto-mutuo aiuto.
14. **Implementare il welfare sanitario d'iniziativa**, un modello assistenziale di gestione delle malattie croniche che "va incontro" al cittadino prima che le patologie insorgano o si aggravino, puntando sulla prevenzione e l'educazione prendendo a riferimento il Chronic Care Model.

<sup>8</sup> <https://www.fondazioneinnovazioneurbana.it/progetto/cantiereconsegneetiche>



## Allegato 3.4

## PER UNA MOBILITÀ SOSTENIBILE ... DAVVERO.

*La mobilità quotidiana dei cittadini e delle cittadine è stata portata in ancora maggiore evidenza dalla crisi Covid-19. Indagini condotte presso lavoratrici e lavoratori segnalano che per chi ha potuto mantenere un lavoro e lo ha svolto dalla propria abitazione, il venire meno dei tempi lunghi e mal spesi del pendolarismo rappresenta il principale (talora unico) beneficio di questa emergenza. Da un lato, poi, il distanziamento fisico rischia di colpire il trasporto collettivo: un vero e proprio “ritorno al passato” è prefigurato in proposte come gli incentivi al diesel, il rinvio dell’auto elettrica a dopo il 2025 e la proroga dei limiti alle emissioni di CO2 dei veicoli. Dall’altro lato, per molti cittadini maturano nuove preferenze: mobilità attiva a piedi, in bicicletta, o forme di micro-mobilità, opzioni che dovremmo sostenere come mai abbiamo fatto in passato in Italia. Siamo di fronte a una biforcazione e affinché si prenda la strada di una mobilità sostenibile appare fondamentale l’assunzione di decisioni strategiche pubbliche, come si coglie nelle idee avanzate da alcune città.*

*Del resto, l’allarme clima resta attuale e richiede cambiamenti urgenti. La risposta alla crisi innescata dalla pandemia non deve farci arretrare dal perseguirli e dal promuovere le innovazioni necessarie ad accelerare questa transizione, coniugando esigenze immediate e obiettivi di medio-lungo termine. Le scelte che faremo nelle prossime settimane, il modo in cui useremo le risorse pubbliche, decideranno quale strada imboccheremo. La crisi sollecita ora a scelte radicali, capaci anche di generare nuova imprenditoria e nuova occupazione. Il ridisegno strategico dei servizi di mobilità è infatti la base per rilanciare una capacità di offerta nazionale ovunque possibile.*

*Forte è poi il rischio di un aumento dei divari tra i territori meglio equipaggiati in termini di risorse, finanziarie, tecniche e amministrative e nei quali più forti sono le spinte endogene e spontanee verso il cambiamento, da quelli dove invece queste condizioni sono più rarefatte. Anche da qui la necessità di “politica e politiche” nazionali per evitare ulteriori penalizzazioni per le aree già marginalizzate o che usciranno stremate dalla crisi. Politiche che, come indica il Documento, non possono limitarsi alla programmazione comunitaria ma devono coinvolgere l’intero investimento ordinario, in infrastrutture e in servizi, attraverso il Trasporto Pubblico Locale e le sue modalità di governo.*

*Di seguito, discusso brevemente il contesto, si indicano alcune priorità che dovrebbero diventare “linee guida nazionali” che i livelli locali di governo potranno poi attuare a misura dei contesti, attraverso il metodo che proponiamo nel Documento.*

### 1. Il contesto

La mobilità degli italiani sta cambiando ma la ripartizione modale a vantaggio del traffico veicolare privato resta dominante. E’ quanto emerge dal rapporto ISORT 2018<sup>1</sup>, a cura dell’Osservatorio AudiMob, che fa il punto degli ultimi anni e che li confronta con i dati 2008 e 2001.

Questi dati indicano un cambiamento positivo nella mobilità in Italia del 2017, con un calo significativo dell’uso dell’auto ed una avanzata di pedoni e ciclisti. Ma confrontando con i dati 2008 e 2001 si evidenzia come siamo praticamente tornati ai valori del 2001 per l’uso dell’auto ed il trasporto pubblico è leggermente arretrato.

<sup>1</sup> Cfr. ISFORT 15° Rapporto sulla mobilità degli Italiani. Con il patrocinio di Agens, Anav, Asstra, 12 novembre 2018

## Il grande balzo della «mobilità attiva»



Distribuzione % degli spostamenti per mezzo di trasporto utilizzato

	2001	2008	2016	2017	2018
<b>Piedi</b>	23,1	17,5	17,1	22,3	
<b>Bici</b>	3,8	3,6	3,3	5,2	
<b>Moto</b>	5,7	4,5	3,0	3,0	
<b>Auto</b>	57,5	63,9	65,3	58,6	
<i>di cui come passeggero</i>	8,0	7,6	8,5	12,3	
<b>Trasporto pubblico<sup>(*)</sup></b>	7,8	6,1	6,6	7,0	
<b>Combinazione di mezzi (e altro)</b>	2,3	4,5	4,6	3,9	
<b>Totale</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	

Non mancano le contraddizioni, come la crescita del numero di auto complessivo sia nelle grandi che piccole città: come dire che il numero delle auto cresce ma poi i cittadini e le cittadine la usano di meno. Forse il segno di una frammentazione ulteriore dei nuclei famigliari, della crescita del numero degli anziani, del fatto che non si rottama l'auto vecchia perché “può sempre servire” in tempi di risorse scarse.

### TASSO DI MOBILITÀ SOSTENIBILE

Tabella 6 (percentuale di spostamenti a piedi+bici+mezzi pubblici sul totale) (\*) Media semplice

	Media 2016-2017		Media 2012-2013		Variazione del peso percentuale
	Indice	Posizione in graduatoria	Indice	Posizione in graduatoria	
Milano	48,3	1	43,0	2	5,3
Genova	46,7	2	40,6	3	6,1
Venezia	46,4	3	45,8	1	0,6
Bari	44,1	4	38,1	4	6,0
Torino	42,3	5	35,8	7	6,5
Napoli	40,0	6	36,2	6	3,8
Bologna	39,4	7	29,3	10	10,1
Firenze	39,1	8	33,6	8	5,5
Roma	38,9	9	36,8	5	2,1
Cagliari	36,3	10	29,7	9	6,6
Palermo	34,3	11	27,5	11	6,8
Catania	27,9	12	18,8	13	9,1
Reggio Calabria	24,0	13	14,5	14	9,5
Messina	22,6	14	22,9	12	-0,3
Media Città metropolitane (*)	37,9		32,3		5,5
Media Italia	36,8		28,7		8,1

In VERDE le città metropolitane che hanno guadagnato posizioni in graduatoria

In ROSSO le città metropolitane che hanno perso posizioni in graduatoria

In GRIGIO le città metropolitane che sono rimaste stabili in graduatoria

## 1.1 La situazione della mobilità nelle 14 città metropolitane

Analoghi risultati si registrano nel Rapporto Mobilitaria 2019<sup>2</sup>, promosso da Kyoto Club e CNR IIA che fanno il punto sull'andamento della mobilità nelle 14 città metropolitane nel decennio 2006-2018.

Emerge che il tasso di mobilità sostenibile (cioè la somma di tutti gli spostamenti a piedi, in bicicletta e con il trasporto pubblico) è inferiore al 40%, sia nella media delle Città metropolitane, sia in quella nazionale, a conferma del perdurante dominio dei mezzi privati nelle scelte di mobilità degli italiani. Tuttavia tra il 2012/2013 e il 2016/2017 l'indice è cresciuto di quasi 8 punti a livello nazionale e di circa 5,5 punti nelle aree metropolitane. Nei territori metropolitani i mezzi di trasporto alternativi all'auto sono utilizzati un po' di più rispetto al resto del Paese, ma questa forbice positiva si va riducendo e gli indici sono ormai quasi allineati.

Grandi novità sono in corso nel campo della mobilità, in larga parte legate alla rivoluzione digitale. E'arrivata la sharing mobility in alcune grandi città, si sta diffondendo la micromobilità elettrica con monopattini ed overboard, si affacciano i primi servizi MAAS (mobilità come servizio) ed il futuro dell'auto è ormai orientato verso il veicolo elettrico, in sharing, a guida autonoma.

Anche in Italia cresce la mobilità condivisa che coinvolge ormai oltre 5 milioni di italiani. Nel 2018 i servizi attivi in Italia (Carsharing, Scootersharing, Carpooling, Bikesharing, ecc.) sono stati 363, 14 in più dell'anno precedente, gli iscritti 5,2 milioni, un milione in più del 2017. Si sono registrati 33 milioni di spostamenti in sharing nel 2018, in media 60 al minuto, il doppio del 2015. Sono i numeri del terzo rapporto<sup>3</sup> sulla Sharing Mobility in Italia.

La Sharing Mobility sta diventando poi sempre più sostenibile con un aumento dei veicoli elettrici in condivisione, soprattutto grazie al boom dello Scootersharing (+285% dei noleggi in un anno). Una piccola contrazione si registra nel bikesharing con la chiusura di alcuni servizi e una riduzione del 9% delle bici "su strada.

Permane tuttavia il limite importante della sua concentrazione in cinque grandi città italiane: Milano, Torino, Bologna, Firenze Roma.

## 1.2 La situazione del trasporto ferroviario regionale e locale

Secondo il Rapporto Pendolaria 2019, elaborato ogni anno da Legambiente sul trasporto ferroviario locale e regionale<sup>4</sup>, sono 2 milioni e 874 mila coloro che ogni giorno usufruiscono del servizio ferroviario regionale e 2 milioni e 716 mila quelli che prendono ogni giorno le metropolitane, presenti in 7 città italiane, in larga parte pendolari. E per entrambi i numeri sono in crescita, come per l'alta velocità. Ma il paradosso c'è: diminuiscono i chilometri di linee disponibili e la crescita nasconde differenze rilevanti nell'andamento tra le diverse Regioni e tra i diversi gestori. In alcune parti del Paese la situazione è migliorata, mentre in altre è peggiorata e si è ampliata la differenza nelle condizioni di servizio.

L'Italia, insomma, è spaccata a metà, con 9 Regioni e le due Province autonome in cui i passeggeri sono aumentati e 10 in cui sono diminuiti o rimasti invariati. Cresce il numero di persone che prende il treno al nord – come in Lombardia (750mila), è triplicato dal 2001 in Alto Adige, raddoppiato in Emilia-Romagna, cresciuto di 60mila in Puglia. Analoghi i successi della metropolitana a Milano (con più passeggeri delle altre 6 città italiane dotate di metro), dei tram a Firenze e

2 Cfr A. Donati, F.Petracchini, C. Gasparini, L.Tomassetti, *Rapporto Mobilitaria 2019. Politiche di mobilità e qualità dell'aria nelle 14 città ed aree metropolitane 2017-2018*. CNR IIA, Kyoto Club in collaborazione con Isfort, Aprile 2019.

3 <http://osservatoriosharingmobility.it/cresce-la-sharing-mobility-5-milioni-di-italiani-la-utilizzano/>

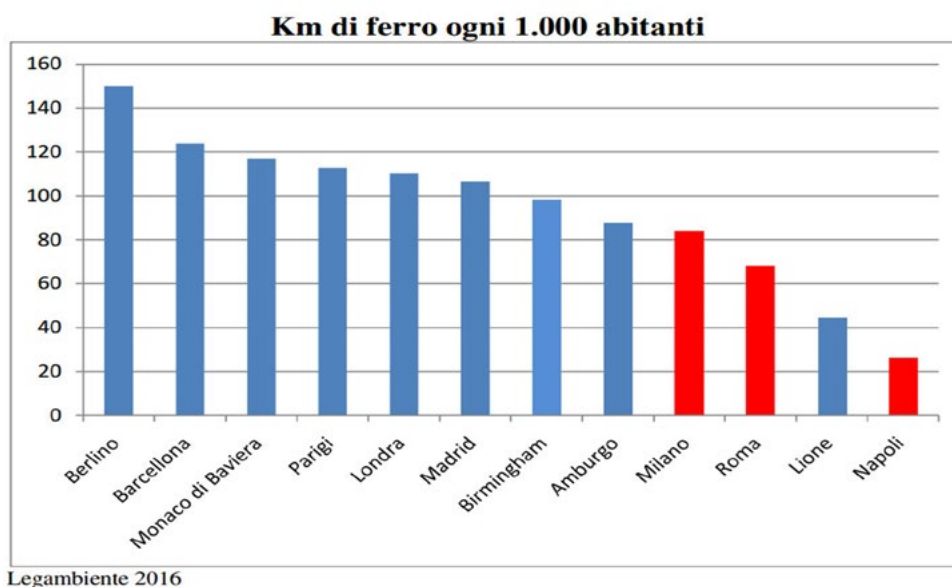
4 Legambiente. *Rapporto Pendolaria 2019. La situazione e gli scenari del trasporto ferroviario in Italia*



a Bergamo. Molto diversa la situazione del Piemonte dove a causa delle linee soppresse i passeggeri sono calati del 4,4% mentre è drammatica in particolare la situazione in Sicilia, dove si è passati da 50.300 a 37.600 viaggiatori (dal 2009 ad oggi) in una Regione con 5 milioni di abitanti e grandi spostamenti pendolari, e in Campania dove si è passati da 413.600 viaggiatori a 308.500 anche se l'ultimo anno registra un lieve trend in risalita.

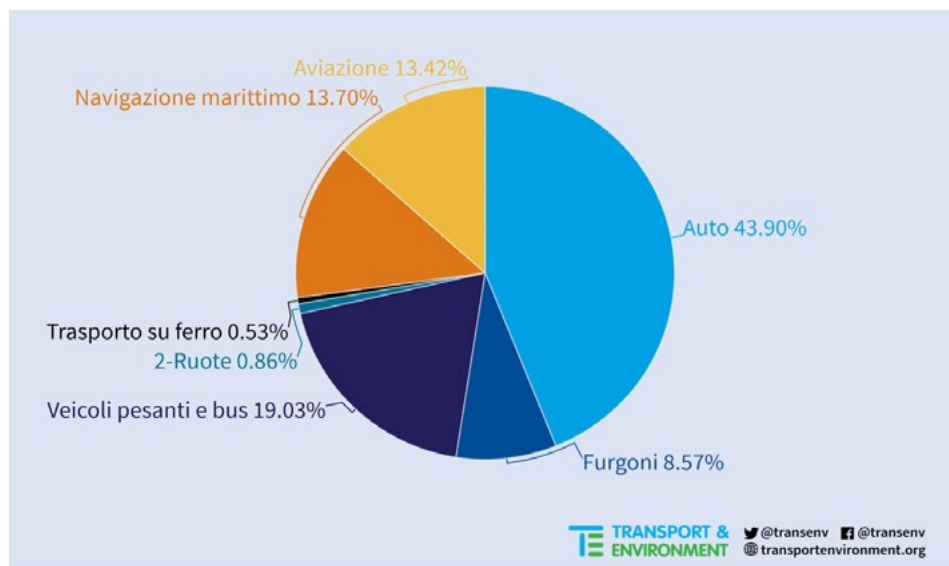
Oltre alle differenze tra le diverse realtà italiane, resta un deficit complessivo di reti tramviarie, metropolitane e ferroviarie rispetto alle principali città europee che hanno una offerta decisamente migliore di servizi di trasporto collettivo, un miglior utilizzo da parte degli utenti ed un indice più basso di motorizzazione privata.

Nello schema che segue vi è un confronto tra le grandi città europee a confronto con Milano, Roma e Napoli, rispetto alla disponibilità di chilometri di linee ferroviarie in relazione alla popolazione, da cui emerge chiaramente il deficit italiano.



## 2 La necessaria decarbonizzazione dei trasporti

Il 25% in Europa ed il 26% in Italia delle emissioni di gas serra derivano dal settore dei trasporti, di cui il trasporto su strada ne produce circa il 71%.





Secondo il Piano Europeo di Azione per il Clima, sottoscritto anche dall'Italia, le emissioni di CO<sub>2</sub> si devono ridurre del 33% al 2030. E gli obiettivi al 2050, con la strategia di decarbonizzazione UE che prevede emissioni zero.

A fine 2019 Il Governo ha presentato Piano Nazionale Energia e Clima, che però non contiene obiettivi stringenti per la parte trasporti, prevede ancora un consumo di prodotti petroliferi del 31% del totale per la maggior parte destinati ai trasporti, dà ampio spazio al gas, a conferma che non si punta ad una crescita significativa della mobilità elettrica da energie rinnovabili.

Le azioni indicate sono quelle in realtà già previste da norme e finanziamenti, in corso di attuazione, senza ulteriori misure. Mancano completamente dei target per la mobilità sostenibile per i passeggeri (a piedi, in bicicletta, trasporto pubblico, *sharing mobility*, veicoli elettrici) e specifici obiettivi per le merci (trasporto marittimo, trasporto ferroviario, veicoli puliti).

Vengono indicati obiettivi al 2030 per la mobilità elettrica, con 6 milioni di auto di cui 4 milioni elettriche. Ma non vi è traccia del *phase-out*, cioè una data di riferimento entro cui concludere la vendita di auto alimentate da carburanti fossili - che altri paesi europei hanno già deciso - utile per orientare ed accompagnare il sistema industriale ed i consumatori nelle scelte future.

Non solo, il recente Green New Deal presentato dalla Commissione Europea ed approvato dal Parlamento a metà gennaio 2020, indica chiaramente la necessità di anticipare gli obiettivi al 2030 con almeno il 50% di riduzione di CO<sub>2</sub> e puntare a zero emissioni di gas serra entro il 2050. Sono previste diverse misure per la mobilità, tra cui la conversione su ferro e per vie d'acqua del 75% del trasporto merci su strada, lo sviluppo della mobilità automatizzata e multimodale, la fine dei sussidi ai combustibili fossili.

Per quanto riguarda l'automobile, il Green New Deal prevede la costruzione di una rete di 1 mln di stazioni di ricarica e di rifornimento con combustibili alternativi per rifornire 13 mln di veicoli a zero o basse emissioni, la revisione entro il 2021 delle norme EU sulle emissioni di CO<sub>2</sub> di auto e furgoni, con un percorso chiaro verso una mobilità a zero emissioni dal 2025 e con l'estensione dell'ETS (Emission Trading System<sup>5</sup>) al settore dei trasporti, oggi ancora escluso dalla sua applicazione.

Tutto questo per l'Italia significa una riduzione pari a 100 milioni di tonnellate di CO<sub>2</sub> nel trasporto su strada entro il 2050, cioè in poco meno di trenta anni e senza dimenticare le azioni necessarie anche nel trasporto aereo e marittimo per rispettare gli impegni di decarbonizzazione. Una sfida davvero impegnativa, che richiede una strategia pubblica efficace per una "giusta" transizione, che direzioni incentivi positivi ed elimini i Sussidi Ambientalmente Dannosi, che investa con maggiore impegno nelle alternative come il trasporto collettivo, la mobilità elettrica, la *sharing mobility*, la mobilità attiva a piedi ed in bicicletta, nuovi servizi a domanda.

E' questa una prospettiva che può uscire oggi rafforzata da una gestione attenta degli effetti della crisi Covid 19, anziché esserne travolta. E che può essere sostenuta, oltre che dalla domanda di nuovi veicoli per il nostro sistema industriale, anche dalla probabile evoluzione delle preferenze nella domanda turistica e in quella di servizi,<sup>6</sup> spingendo il riposizionamento di una parte importante del nostro sistema industriale assieme alla creazione di nuova imprenditoria e di nuova e buona occupazione.

### 3 Misure e interventi da realizzare per la mobilità sostenibile

Lo spettro delle misure sulle quali poggia il rilancio della mobilità sostenibile è assai ampio e articolato, si basa su interventi complementari tra loro, può trarre importanti indicazioni dalle esperienze maturate nella programmazione UE, in particolare, ma non solo, nel ciclo 2014-20, richiede ora un passo più deciso nella consapevolezza che la transizione verso la sostenibilità è oggi ulteriormente sollecitata dalla necessità di rendere meno vulnerabile il nostro modello di sviluppo ed è resa ancor più urgente di cambiamenti dei comportamenti indotti dalla crisi e dalla necessità di un attento governo delle risposte di policy.

Molte, quindi le leve sulle quali impennare questo rilancio, da integrare necessariamente in una visione unitaria a scala urbana e territoriale, che sappia adattare priorità e strumenti ai diversi contesti, con un impegno che mobilitando tutti i livelli di governo persegue assieme giustizia ambientale e giustizia sociale:

- 1) **Espandere la mobilità ciclabile, le Zone a Traffico Limitato e le Aree Pedonali.** Si tratta di diverse misure, complementari fra loro, da realizzare nel quadro di più ampi interventi di riqualificazione degli spazi urbani e rurali: aumento delle piste e degli spazi dedicati alla mobilità ciclabile, dei posteggi per biciclette e delle velostazioni alle fermate e stazioni del TPL, delle ciclofficine e custodia delle biciclette; controllo della sosta dei veicoli e dei motoveicoli; interventi di moderazione del traffico e per la sicurezza sulla strada; *green infrastructure* multifunzione (mobilità attiva connessa alla gestione degli spazi verdi e dei corsi d'acqua). Cogliendo la spinta per una crescita più forte e accelerata della mobilità ciclistica, innescata dalla crisi COVID 19, va attuata la Legge n.2/2018, che prevede l'adozione del Biciplan e sbloccate le risorse per il cofinanziamento di percorsi ciclabili urbani stanziati dalla Legge di Stabilità per il 2020 (150 Meuro) tuttora in attesa della definizione dei criteri di erogazione da parte del MIT. E vanno adottate misure straordinarie con corsie d'emergenza dedicate alla mobilità attiva lungo tutte le principali direttrici urbane, sperimentali, derogando al Codice della strada per quanto necessario<sup>7</sup>. In questo contesto è da scongiurare la paventata cancellazione delle **ZTL e delle Low Emission Zone**, non solo perché il ricorso all'auto tenderà a crescere, con ripercussioni sull'inquinamento dell'aria e sulla congestione, ma anche perché in aperto contrasto con la necessità di ampliare lo spazio da dedicare alla mobilità attiva e assicurare fluidità alla circolazione dei mezzi di trasporto collettivo.
- 2) **Potenziare e innovare i servizi di Trasporto Collettivo.** E' evidente che il trasporto collettivo, già debole in Italia, subirà un duro colpo e la preoccupazione dei cittadini per il contagio resterà a lungo. Ferma restando la messa in sicurezza dei conti delle aziende per evitare fallimenti e la perdita dei posti di lavoro, si deve necessariamente investire nell'adeguamento del servizio alle esigenze delle fasi due e tre. Ma anche in questo campo non si deve rinunciare in prospettiva a potenziare il servizio, accelerare l'elettrificazione del parco mezzi, adottare tutte le innovazioni necessarie per migliorarne la gestione<sup>8</sup> e l'integrazione con le altre modalità di trasporto. A tal fine, nell'ambito dell'indispensabile rinnovo della flotta, per raggiungere il *full electric* al 2033, si stima<sup>9</sup> che sia necessario prevedere per gli autobus elettrici risorse aggiuntive per 800

<sup>7</sup> cfr ANCI, Coordinamento Assessori Mobilità, *Azioni urgenti su mobilità urbana per la ripresa dall'emergenza sanitaria "Covid-19"*, aprile 2020

<sup>8</sup> In particolare, nelle aree a bassa intensità ma anche con una migliore organizzazione dei servizi a scala metropolitana

<sup>9</sup> Cfr Cassa Depositi e Prestiti, *Luci e ombre della mobilità urbana in Italia*, aprile 2019

milioni/anno rispetto allo stanziamento del Piano Strategico Nazionale della Mobilità Sostenibile, approvato lo scorso anno (3,7 miliardi in quindici anni). L'intervento sulla flotta, oltre a prevedere investimenti per filobus e BUS Rapid Transit (BRT), richiede di essere accompagnato dall'aumento delle corsie riservate al TPL, dall'aumento delle reti tranviarie nelle città medie, dal completamento degli investimenti per le reti metropolitane. È di tutta evidenza la necessità di assicurare orizzonti certi e continuità nel tempo per un intervento di questa portata che per quanto possa e debba essere accelerato, anche per sanare disuguaglianze nell'accesso a questi servizi sempre più marcate, comprimendo i diritti fondamentali delle persone e compromettendo il futuro di una parte rilevante del nostro Paese, richiede un impegno di assai lunga durata.<sup>10</sup>

- 3) **Rafforzare i Servizi Ferroviari di area vasta nelle Città Metropolitane:** è questa un'azione che va ulteriormente sviluppata, intervenendo tanto sull'ammodernamento dei mezzi, quanto sul potenziamento delle reti, sull'aumento delle fermate e stazioni dell'SFM, sull'integrazione multimodale, sull'adozione di tariffe integrate dei servizi e carte per la mobilità. Una forte spinta in questa direzione (e nel rinnovo delle flotte del TPL nelle Città Metropolitane) è venuta dal PON METRO 2014-20. Ma oltre ad assicurare continuità a questo intervento da parte dei fondi UE anche nella programmazione 2021-27, sarà necessario che su questi obiettivi convergano risorse e strumenti nazionali, nel quadro di un impegno programmatico di medio-lungo periodo.
- 4) **Potenziare il servizio ferroviario regionale:** per garantire che il numero di treni sulla rete aumenti si stima<sup>11</sup> siano necessari almeno 500 milioni di euro all'anno da destinare al fondo per il TPL e il trasporto ferroviario regionale, per potenziare il servizio al sud con Intercity e Frece; per rilanciare gli investimenti infrastrutturali davvero utili al sud e nelle città, occorre garantire che almeno 2 miliardi di euro all'anno dei fondi assegnati al MIT dalle Leggi di Bilancio 2018 e 2019 siano indirizzati a nuove linee di tram e metropolitane nelle città; per continuare il rinnovo del parco regionale circolante, investendo in nuovi treni per potenziare il servizio regionale e intercity, si stima<sup>12</sup> sia necessario integrare gli investimenti già previsti con almeno 600 milioni di euro all'anno.
- 5) **Potenziare l'offerta di servizi di logistica urbana sostenibile delle merci** efficienti a basso impatto, d'intesa con gli operatori, integrando pienamente i Piano Urbano di Logistica Sostenibile nei PUMS. Molte le azioni da rafforzare: riorganizzazione dei sistemi di distribuzione, *transit point*, servizi consegna multiprodotti, piazzole di sosta prenotabili; promozione del conto terzi e dei veicoli a basso impatto, con sistemi premiali sulle regole di accesso alle ZTL (orari, tariffe); sostegno allo sviluppo della Logistica a Pedali, con piazzole e stalli dedicati; innovazioni di servizio per la consegna e ritiro dei prodotti acquistati online.
- 6) **Sostenere e ampliare la Sharing Mobility**, come car sharing, bike sharing, carpooling, scooter sharing, condivisione di quartiere, micromobilità elettrica, van sharing. Va elaborata una strategia che agevoli l'uso del veicolo condiviso, intervenendo su diversi piani (non solo nuovi mezzi ma anche più stalli di sosta, condizioni agevolate per l'assicurazione e il bollo auto), da integrare

<sup>10</sup> Sulla base di quanto riportato dal documento di sintesi degli esiti del confronto partenariale sulla programmazione 2021-27, circa 6 miliardi sarebbero necessari a rinnovare le flotte del TPL urbano, riportandone l'età media dagli attuali 11,5 anni in linea con i valori europei (che sono compresi fra 7 e 8 anni) e ammodernando le propulsioni (circa il 40 per cento del parco circolante del TPL urbano su gomma è costituito da veicoli Euro-2 ed Euro-3) in un arco di 17 anni. *cf.* PCM, Dipartimento Politiche di Coesione, *Tavolo 3, Un'Europa più connessa*, gennaio 2020, [www.opencoesione.it](http://www.opencoesione.it),

<sup>11</sup> *cf.* Legambiente, *Rapporto Pendolaria 2020. La situazione e gli scenari del trasporto ferroviario in Italia*, febbraio 2020

<sup>12</sup> *idem*

con il trasporto collettivo secondo le linee indicate dall'ANCI<sup>13</sup>, che riduca i veicoli di proprietà e privilegi l'uso di veicoli elettrici. A tal fine serve una riforma del Codice della strada, che riconosca ed agevoli la sharing mobility. L'obiettivo è quello estenderne l'offerta anche nelle città medie e nelle città del sud e nei quartieri periferici delle città, oggi generalmente esclusi. Ovviamente i servizi andranno adeguati alle misure vigenti, con precauzioni d'uso e sanificazione, condizione fondamentale per la ripresa del car sharing, che essendo un sistema chiuso desta maggiori preoccupazioni per gli utenti.

- 7) **Promozione dei veicoli elettrici.** L'ampliamento della mobilità elettrica (auto private, veicoli condivisi, trasporto collettivo, moto e ciclomotori) resta una priorità da sostenere senza tornare indietro sugli investimenti già programmati o sulla quota che il PNIEC ha fissato come obiettivo al 2030. Nel quadro di un'azione complessiva volta a definire un target europeo di emissioni zero per tutti i veicoli venduti al più tardi dal 2035, occorre combinare assieme specifiche misure di incentivazione, l'adozione di Piani per l'installazione delle colonnine di ricarica da parte degli operatori energetici, nonché misure di semplificazione sulla base delle proposte di recente formulate.<sup>14</sup>
- 8) **Promuovere ricerca, sperimentazioni e innovazioni tecnologiche per veicoli condivisi, a guida autonoma, per il trasporto collettivo, la bicicletta e sistemi di trasporto intelligente.** Le attuali opportunità determinate da ITS ed ICT sono davvero estese per servizi innovativi, infomobilità, pagamenti online, prenotazioni, condivisione del veicolo in tempo reale, controllo della sosta, autorizzazioni e accesso, gestione flussi turistici, *smart road*. E il futuro del veicolo a guida autonoma sembra promettente. Ogni segmento della mobilità sarà permeato dalla rivoluzione digitale, dalla commessione e dalle sue applicazioni operative.
- 9) **Risparmiare traffico e spostamenti con lo smart working.** È un fatto ormai acquisito trarre spunto dall'esperienza maturata in questi mesi per consolidare la spinta impressa al lavoro agile sostenendo quelli che scelgono di andare in questa direzione. Ma questo richiede grande attenzione alla riorganizzazione del lavoro, per evitarne la frammentazione, la creazione di nuove disuguaglianze e forme di isolamento dei lavoratori e delle lavoratrici. Viceversa, occorre mettere a frutto questa esperienza per mettere a punto soluzioni che accrescano la responsabilità dei singoli e la coesione delle unità di lavoro.
- 10) **Piano degli orari della città.** Vanno ampliati e differenziati gli orari di ingresso nel lavoro, nelle scuole, nei servizi pubblici e privati, nei servizi commerciali, nel tempo libero e la fruizione della cultura, parchi e giardini, per ridurre le ore di punta e utilizzare al meglio gli spazi ed i servizi disponibili, in particolare della sharing mobility e del trasporto collettivo.

<sup>13</sup> In particolare: revisione normativa che "inquadri" questi servizi e ne agevoli la sostenibilità economica laddove "convenzionati" con gli enti pubblici; ripristino a livello nazionale delle risorse destinate (attraverso erogazione di incentivi a operatori e cittadini) a rendere sostenibile il servizio di sharing per portarlo (attraverso convenzioni trilaterali tra Comuni e operatori) anche al di fuori delle zone più dense (non solo nei centri urbani delle principali città). *cf.* ANCI, cit. nota 5

<sup>14</sup> *Cfr.* Legambiente, *Non sprechiamo la Fase 2. 33 Proposte per rilanciare l'Italia in chiave green e ridurre le disuguaglianze*, maggio 2020

## 4 Le condizioni tecniche, amministrative e programmatiche per il rilancio della mobilità sostenibile.

Di seguito sono indicati gli snodi fondamentali e le questioni da affrontare per rendere attuabili ed efficaci le misure di intervento sopra delineate.

**Migliorare la conoscenza** dei fenomeni che impattano sulla qualità dell'aria, la raccolta di informazioni utili al governo delle politiche, aggiornare e adeguare la normativa di riferimento e gli strumenti di piano (dal livello nazionale al livello locale): sono questi i passi essenziali per il rilancio della mobilità sostenibile, lungo le linee di seguito indicate:

- 1) **Organizzare una raccolta sistematica presso il MIT dei provvedimenti di mobilità nelle aree urbane adottati dalle città italiane, su reti, offerta di servizi, strumenti di regolazione, utilizzo delle tecnologie, innovazioni, domanda di mobilità** e dei dati sulla qualità dell'aria, rumore, congestione, sicurezza stradale, consumo di carburanti, emissioni di CO<sub>2</sub>, modifiche insediative, intrecciando correlazioni e risultati. I vari strumenti di pianificazione (PGTU, PUM e PUMS) devono far parte di questa ricognizione.
- 2) **Potenziare la raccolta di informazioni, le capacità di analisi e ricerca sulla qualità dell'aria, i fenomeni correlati e gli effetti sulla salute.** A tal fine occorre migliorare la capacità di rilevazione dei diversi fenomeni che incidono sulla qualità dell'aria, ampliando il numero delle centraline nelle Città Metropolitane, i parametri su cui indagare e correlando queste rilevazioni con le indagini epidemiologiche per meglio comprendere gli effetti sulla salute. Nelle aree urbane, particolare attenzione dovrà essere prestata al miglioramento della comprensione della relazione tra le emissioni inquinanti degli altri settori, i consumi energetici e le emissioni di CO<sub>2</sub> nei trasporti e del loro impatto sull'inquinamento. E dovranno essere anche rafforzate analisi e ricerche sui fenomeni di area vasta e sulle loro correlazioni con le condizioni meteo.
- 3) **Accelerare l'aggiornamento del Codice della Strada, integrandone le disposizioni per adattarlo alle nuove esigenze di governo e gestione della mobilità urbana, prevedendo, fra l'altro, regole e incentivi per la *sharing mobility*.**
- 4) **Approvare i Piani Urbani della Mobilità Sostenibile entro i tempi stabiliti.** Tutte le Città Metropolitane, i comuni singoli o aggregati superiori a 100.000 abitanti devono - ai sensi del Decreto MIT del 4 agosto 2017 - approvare i PUMS entro ottobre 2020. Alla data di febbraio 2020, secondo i dati dell'Osservatorio PUMS<sup>15</sup> risultano approvati 36 PUMS, adottati 35, mentre altri 93 sono in corso di redazione, per un totale di 164 Piani tra conclusi e in lavorazione<sup>16</sup>. Oggi ancor più di ieri è evidente la necessità di accelerare l'adozione di questi strumenti con la partecipazione e condivisione dei cittadini e delle cittadine.
- 5) **Predisporre Linee Guida da parte del MATTM e del MIT per l'aggiornamento e l'adeguamento dei Piani Regionali per la qualità ed il risanamento dell'aria.** affinché vengano introdotti obiettivi stringenti per la riduzione dei gas serra (- 33% al 2030), la mobilità sostenibile (a piedi, in bicicletta, trasporto collettivo, *sharing mobility*, mobilità elettrica), anche se differenziati sulla base dello stato di fatto e progressivi sino al 2030.

<sup>15</sup> Cfr [www.osservatoriopums.it](http://www.osservatoriopums.it)

<sup>16</sup> Solo i PUMS approvati sono immediatamente vigenti.



- 6) **Accelerare l'aggiornamento del Piano Generale dei Trasporti e della Logistica, previsto dal Codice Appalti (Legge 50/2016)**, strumento indispensabile per dare certezza programmatica e finanziaria a tutto il sistema dei trasporti, includendo **anche gli obiettivi relativi alla mobilità urbana**, con target di sostenibilità e *modal split* da raggiungere in modo progressivo e monitorare in modo costante.
- 7) **Accelerare l'aggiornamento della Strategia Energia e Clima** per lo sviluppo della mobilità elettrica e delle energie rinnovabili **e del Piano d'Azione per il rispetto degli accordi di Parigi COP 21** in modo da rafforzare l'impegno sulla decarbonizzazione dei trasporti, il governo della mobilità, la sicurezza stradale e la qualità dello spazio urbano.



## Allegato 3.5

## QUALITÀ DEI PERCORSI E DEGLI SPAZI COLLETTIVI

*Ci attende una fase di convivenza col virus Covid-19 di cui non è ancora del tutto possibile mettere a fuoco la durata e le caratteristiche. Ciò che intuiamo è che durante questa fase, probabilmente duratura, dovremo mettere a punto modalità di frequentazione degli spazi esterni alle nostre abitazioni e ai nostri luoghi di lavoro che consentano di recuperare forme adeguate di interazione sociale e di vita all'aria aperta garantendo tuttavia il necessario distanziamento tra individui. Sempre più strategico per il nostro paese è tornare a investire su uno spazio aperto collettivo che non preveda elevate frequentazioni, e in particolare (a) sulla molteplicità di percorsi che consentano di fruire e riqualificare ecologicamente i paesaggi rurali, (b) sui territori agro-forestali periurbani e (c) sulla trama degli spazi pubblici urbani che opportunamente ripensati e rinverditi consentano di "stare bene" e di muoversi agevolmente col proprio corpo attraverso le nostre città e i territori urbanizzati. Al tempo stesso, l'uso appropriato di spazi collettivi chiusi può permettere forme di lavoro a distanza che riducano la frammentazione sociale e separino tempi di vita e di lavoro.*

*Questi obiettivi e i modi per perseguirli descritti in questa nota sono parte centrale degli indirizzi nazionali che dovrebbero essere dati a tutte le politiche di investimento pubblico, nelle diverse tipologie di area considerate di seguito.*

### 1. Le ragioni di questa priorità strategica

Un forte e innovativo investimento nella qualità degli spazi e dei percorsi è da ritenersi strategico per almeno cinque ragioni:

1. In primo luogo, è fondamentale per garantire condizioni di salubrità diffuse per la popolazione italiana che abita nei contesti urbanizzati. Poter camminare e muoversi liberamente in spazi confortevoli e ricchi di elementi di naturalità è fattore che garantisce salute fisica e psichica. Se si eccettuano gli straordinari percorsi dei nostri centri storici – ove non sono stati frammentati e occupati dalle auto – il movimento dolce con il proprio corpo in strade verdi e qualificate, nei percorsi dei parchi, lungo le strade di campagna o lungo "linee lente" di media e lunga percorrenza è qualcosa di estremamente difficile. **È difficile** perché mancano infrastrutture ben fatte e, soprattutto, adatte a tutti. Quelle che ci sono, poche, implicano frequentatori esperti, mentre la sfida è consentire l'accesso a una più ampia base di cittadini, partendo dai più deboli.

Pochi paesi come l'Italia hanno disatteso in modo così pervicace il progressivo processo di riduzione dello spazio ad esclusivo uso dell'automobile, come invece altrove è stato opportunamente perseguito, favorendo nuove culture dello spazio della strada, forme di mobilità sostenibile, attenzione alle questioni climatiche. Pochi paesi hanno una consistenza di percorsi abbandonati e degradati nelle loro campagne come il nostro. Pochi altri paesi europei, infine, sono così privi di linee di mobilità dolce di lunga percorrenza che mettano in rete patrimoni culturali e naturali come il nostro. A questo riguardo va segnalato che in Italia quasi non esistono percorsi classificabili come "di lunga distanza" (> 150 km in continuità e sicurezza) che riescano a spingersi oltre il livello della pianificazione infrastrutturale comunale (di per sé un ambito operativo che è un limite al concetto di sistema, specie al di fuori delle metropoli).

La carenza e la bassa qualità di questi spazi si è del resto evidenziata drammaticamente nell'emergenza Covid-19 e lo sarà ancor più nella fase post-*lockdown* in cui, mancando queste infra-

strutture lente e leggere, mancherà un'opzione ricreativa e turistica alla portata di tutti. Nella "fase 1" di emergenza si è imposto di vietarne la frequentazione (quando in altri paesi la frequentazione di questi percorsi non ha mai generato eccessivi affollamenti e necessità di chiusura) e nella "fase 2" appena iniziata sta già affiorando una diffusa domanda sociale rivolta a questo tipo di spazi.

2. In secondo luogo, disporre di linee di percorsi e di spazi verdi diffusi consente di rendere più sostenibile la mobilità individuale (a piedi, in bicicletta, in monopattino, col deambulatore) attraverso una pluralità di origini e destinazioni per ragioni di lavoro, di studio, di consumo, di svago. Questo implica la messa a sistema di alcuni recapiti (scuole, centri civici, presidi sanitari e servizi socioassistenziali, commercio di prossimità) che la trama dei percorsi può raggiungere e incrociare. Ormai da tempo in molti territori europei si è sviluppata una quota significativa di mobilità dolce a livello urbano e locale (persino su media e lunga percorrenza, con riferimento ad esempio alle pratiche turistiche) contribuendo in modo significativo a ridurre emissioni inquinanti.

Tutto ciò non può avvenire per singola iniziativa locale, pur apprezzabile, ma occorre cooperazione, professionalità e visione progettuale coordinata e convergente su alcuni obiettivi prioritari. Per farlo è necessario integrare un'azione sistemica con un'azione più specifica sugli spazi che moltiplichi le possibilità di un movimento sicuro e confortevole. Anche in questo caso la fase post-emergenza Covid-19 evidenzia la necessità di far crescere questo tipo di mobilità, differente sia da quella collettiva che automobilistica.

3. In terzo luogo, investire su questi tipi di spazi è *fondamentale* per generare occupazione varia, duratura e sostenibile ovvero per un nuovo progresso economico. Possono infatti essere l'occasione per promuovere attività economiche con investimenti contenuti, legate sia allo sviluppo (o al ritorno) di attività commerciali e di servizio di prossimità (per le popolazioni residenti in loco), sia ovviamente allo sviluppo di servizi lungo le linee lunghe per un turismo lento che riesca a mettere in rete patrimoni diffusi di grandissima qualità – a fronte di una stagione in cui erano evidenti, già prima dell'emergenza Covid-19, il limite di sviluppo e la saturazione delle possibilità di generare attività e reddito dei grandi attrattori turistici (come anche la loro più ridotta ricaduta occupazionale).

I turismi "lenti" hanno tuttavia bisogno di infrastrutture, ben prima che di investimenti in promozione e commercializzazione. La mobilità lenta è per oltre l'80% libera, ovvero le persone camminano o pedalano sul territorio seguendo dorsali cicloturistiche, sentieri e cammini, senza la necessità di tour operator. Le realtà di successo europee ci insegnano come sia anzitutto necessario investire nella realizzazione di infrastrutture lente, integrate a progetti di sviluppo dei territori attraversati, e come solo successivamente sia utile promuoverli.

4. Inoltre, investire in questi spazi è *importante per ridurre i divari sociali e territoriali*. Operare sui territori più densamente abitati secondo criteri di equità socio-spaziale vuol dire offrire un essenziale spazio di vita esterno, che molti non riescono a trovare nelle proprie abitazioni quando queste sono affollate, prive di balconi e di giardini privati e in cui l'eventuale coabitazione di diverse generazioni – come la convivenza di lavoro e residenzialità – genera criticità.

A fronte della qualità dello spazio pubblico storico, o dello spazio aperto privato nei settori urbani e nei comuni con più alti valori immobiliari e abitati dai segmenti più ricchi della popolazione, sembra urgente ricercare qualità specifiche per gli spazi aperti delle periferie e delle urbanizzazioni diffuse nel territorio, in particolare nelle grandi aree metropolitane del paese dove i fenomeni di impoverimento e marginalizzazione progressiva di fasce vaste di popola-

zione sfuggono al tradizionale monitoraggio del disagio sociale. Si tratta di soggetti dotati di minore capitale economico, culturale e relazionale, in particolare per quelle fasce d'età (anziani e infanzia) a ridotta autonomia di mobilità e che meno possono accedere all'automobile e/o a stili di vita molto mobili nel territorio. In questi contesti, dove la libertà di movimento diventa il presupposto per godere di diritti di cittadinanza primari, come l'accessibilità ai servizi e alle opportunità della vita associata, o il diritto alla salute, appare urgente realizzare una nuova infrastruttura verde, formata da percorsi protetti dal traffico e spazi aperti disponibili a ospitare attività tendenzialmente auto-organizzate, in connessione diretta con gli insediamenti residenziali, i servizi scolastici e sanitari, i nodi del Trasporto Pubblico Locale.

5. In questa stessa direzione un ruolo importante possono svolgere spazi di lavoro collettivi raggiungibili a piedi o in bicicletta, sicuri, ben attrezzati e ben connessi: al loro interno potranno lavorare tutti coloro che siano costretti a lavorare da remoto, ma non vogliano o non possano utilizzare a tale scopo la propria casa. L'organizzazione di questi luoghi, che rappresentano un'evoluzione delle forme già esistenti di co-working, potrebbe essere l'esito di una negoziazione tra tre tipi diversi di interessi, quello delle imprese, quello delle comunità territoriali, quello dei lavoratori. Essi potrebbero assicurare a un tempo una ricomposizione sociale del lavoro, altrimenti frammentato, e un modo per recuperare una separazione fra tempi di vita e di lavoro.<sup>1</sup>

Si può infine aggiungere come tutti questi spazi aperti di uso pubblico, tanto quelli delle reti lunghe e lente da curare e "coltivare", quanto quelli urbani diffusi da riconquistare e rifunzionalizzare, sono il luogo in cui il protagonismo delle comunità è più efficace tanto nelle nuove forme di gestione e autogestione del territorio quanto nella co-produzione delle trasformazioni.

Per dare corpo all'obiettivo strategico proposto è utile articolarlo con riguardo a tipologie diverse del nostro territorio. Non si tratta di linee alternative. Anzi solo la promozione parallela e integrata di tutte e tre le azioni garantisce un intervento equilibrato su tutto il territorio nazionale in relazione a differenti forme di fragilità territoriale.

Tutte e tre le misure dovranno infatti essere disegnate e attuate nell'ambito strategie di sviluppo integrate secondo la metodologia indicata<sup>2</sup>. In tale quadro, la mobilitazione delle competenze tecnico scientifiche, in particolare delle università, può non solo sostenere la più opportuna declinazione degli interventi nelle diverse condizioni insediative del nostro Paese, ma anche la definizione di progetti pilota dalla forte valenza esemplificativa e comunicativa, con ciò anche agevolando il trasferimento di conoscenza e di soluzioni progettuali innovative verso le strutture tecniche locali.

## 2. Superfici confortevoli nelle più dense periferie delle città metropolitane e delle città medie

La prima linea di azione dovrebbe riguardare lo spazio stradale spesso dilatato ed estremamente povero di molte periferie di città e comuni metropolitani, ma a volte anche di città medie e urbanizzazioni diffuse. Uno spazio da ripensarsi, in particolare, nei settori urbani dove si concentrano le maggiori fragilità sociali, in quei quartieri con elevate densità edilizie e sottodotati in termini di servizi e attrezzature di uso collettivo, nonché a ridosso delle infrastrutture scolastico-sportive e dei

<sup>1</sup> Per una proposta in questa direzione si veda <https://www.forumdisuguaglianzediversita.org/officine-municipali-un-posto-per-il-lavoro-da-remoto-la-nuova-forma-comune-dei-lavori/>.

<sup>2</sup> Si veda *Liberiamo il potenziale di tutti i territori*

servizi sociosanitari. Il punto centrale è, in questo caso, riformare uno spazio stradale concepito esclusivamente per il movimento e per la sosta delle automobili in modo da rendere confortevole e sicuro lo stare e il muoversi col proprio corpo delle persone. In questa azione dovrebbero combinarsi interventi di ridisegno – anche a basso costo – dello spazio stradale, opere di rinverdimento e opere di de-impermeabilizzazione del suolo (definendo, anche in questo caso, una quota minima di finanziamento dedicata degli interventi verdi, che qui potrebbe essere attorno ad un terzo degli investimenti complessivi).

Oltre a garantire una fruizione confortevole dello spazio aperto pubblico a tutti i cittadini, questa misura dovrebbe perseguire tre obiettivi complementari: a) garantire l'accesso non automobilistico e in sicurezza a tutte le strutture scolastiche e ai servizi di base, riscoprendo la dimensione pubblica dello spazio della strada e accrescendo l'autonomia di movimento dei cittadini più giovani e più anziani; b) contribuire a mitigare l'effetto delle "isole di calore" estive e produrre effetti microclimatici positivi attraverso interventi mirati di forestazione urbana e de-impermeabilizzazione dei suoli; c) prevedere un diverso trattamento delle acque meteoriche (la loro non immissione nelle reti fognarie e la dispersione in aree verdi, ma anche la previsione di giardini di prima pioggia, piazze e superfici allagabili in occasione di eventi meteorici estremi) come misura di mitigazione degli effetti del cambiamento climatico.

Dentro questa cornice si propone di privilegiare e considerare prioritari una serie di interventi a partire dagli spazi di accesso e di pertinenza delle scuole e dei centri sportivi pubblici: le superfici investite saranno in questo caso quelle stradali, di parcheggi e piazze, ma anche eventuali aree verdi pubbliche (che in molti contesti periferici si ritrovano frequentemente semi-abbandonate) ed eventualmente terreni inutilizzati di proprietà privata adiacenti e di prossimità sui quali sviluppare accordi di cessione o comodato d'uso. L'intervento dovrebbe riguardare soprattutto aree già pubbliche ed essere in capo ai singoli comuni: le aree eleggibili e prioritarie dovrebbero investire i settori urbani periferici con maggior degrado fisico, peggiori livelli di comfort ambientale e forti indicatori di disagio sociale.

Operazioni di questa natura dovrebbero essere raccordate con gli interventi di manutenzione straordinaria dell'edilizia scolastica, di riordino e potenziamento dei servizi sociosanitari territoriali e con la promozione di piani di mobilità sostenibile d'ambito sulla base di un approccio strategico integrato.

### **3. Reti fruibili nel periurbano: frange metropolitane e ambiti urbanizzati dell'Italia non metropolitana**

La seconda linea di azione è finalizzata alla realizzazione di percorsi pedonali e ciclabili associati a opere a verde (filari, fasce boscate, fasce a prato fruibili) negli spazi aperti agroforestali, nei grandi parchi territoriali interclusi nell'urbanizzato o a confine di frange esterne delle aree metropolitane, e nei territori a densa urbanizzazione diffusa extrametropolitana caratterizzati da forti problemi ambientali. A titolo esemplificativo si pensi, nell'area padana, alla regione urbanizzata da Varese a Brescia, all'ambito tra Mestre-Padova-Treviso, ai più densi segmenti urbanizzati lungo la via Emilia tra Modena e Parma e nei distretti centro-emiliani; nell'ambito peninsulare alla piana di Pisa-Pistoia-Prato-Firenze, al territorio ai piedi di Perugia e nella valle umbra, alla piana casertano- napoletana, tra Battipaglia, Paestum e Salerno. L'obiettivo è in questo caso molteplice: rafforzare la capillarità delle micro-reti ecologiche di queste campagne urbane e periurbane, intensificarne la componente forestale o agroforestale laddove si riscontra la presenza di alcuni contesti

fortemente impoveriti da agricolture monoculturali industriali. Le misure possibili riguardano essenzialmente la riqualificazione del paesaggio, da attuarsi principalmente con la messa a dimora e la composizione di elementi vegetali, ma anche la costruzione di alcuni piccoli manufatti di supporto (strutture di servizio, aree di sosta attrezzate) utili a moltiplicare la fruizione di queste reti.

I soggetti preposti a promuovere questo tipo di progetti potrebbero essere parchi regionali e parchi di promozione locale, ma anche comuni appositamente consorziati, nel quadro di un coordinamento a livello regionale, che assicuri principi e criteri comuni per la selezione e attuazione degli interventi. Le aree eleggibili e prioritarie dovrebbero poi essere le aree sub-provinciali con più forte consumo di suolo e più elevati livelli di inquinamento. Queste azioni dovrebbero, infine, risultare equilibrate in termini di interventi in opere edili (pavimentazioni, raccordi e manufatti) e interventi in vegetazione. Per questa ragione sarà indispensabile definire una quota minima di investimento destinato alle opere verdi (almeno il 50%), e destinare una quota significativa del finanziamento complessivo all'acquisizione di aree: un'infrastrutturazione di rete robusta e riconoscibile deve infatti prevedere un opportuno "spessore" – spessore che consenta sia interventi sui percorsi, sia sulla vegetazione e sui corsi d'acqua a cui i percorsi eventualmente si affiancheranno – e non può realizzarsi senza l'acquisizione delle aree necessarie al raccordo e all'allargamento di alcuni suoi tratti.

I contesti in questione, del resto, rendono assai difficoltose e precarie le possibilità di accordo con i privati che detengono la proprietà delle superfici agricole lambite/attraversate e dei manufatti potenzialmente investiti dalle reti in questione. Per questa ragione è utile pensare sinergie con altre azioni e misure di incentivo: dal recupero del patrimonio storico culturale (soprattutto edilizia rurale e archeologia industriale), al raccordo con opere pubbliche nelle aree urbanizzate e in particolare con interventi sui servizi scolastici e sportivi ivi localizzati (da "aprire" verso questi spazi aperti), ad azioni di bonifica anche parziale, fitorimediazione e rinaturalizzazione di zone degradate (incolti, siti produttivi abbandonati, cave dismesse, impianti di frantumazione degli inerti, depositi a cielo aperto) da inserire meglio nell'ambiente.

#### 4. Lunghe linee lente nelle aree interne e nelle grandi regioni rurali

La terza linea d'azione, infine, è finalizzata a finanziare la progettazione e realizzazione di percorsi ciclabili e cammini di rilevanza interregionale e nazionale in prosecuzione del Sistema nazionale della ciclabilità turistica (2016) e delle iniziative MIT-MIBACT sui cammini (con particolare attenzione al Sentiero Italia-CAI). Tali linee ricadono principalmente in aree interne e territori rurali a bassa densità di insediamento e ne possono essere fondamentali fattori di rigenerazione e sviluppo, offrendo una destinazione turistica alternativa, praticabile e sostenibile a quella ormai congestionata dei maggiori e più celebri patrimoni naturali e storico-artistici.

Due aspetti sono a questo proposito fondamentali. Il primo è che queste linee lente possano agire come condensatori di interventi – altrimenti dispersi – di recupero e rifunzionalizzazione del patrimonio storico culturale, come elementi connettivi di altri percorsi e cammini ad esse collegabili, come fattori di promozione di impresa nel campo agriturismo, culturale, ricreativo e ricettivo.

Il secondo aspetto è che queste linee lente non possano derivare da finanziamenti a pioggia o essere il prodotto di una sommatoria di progetti locali. Queste modalità operative hanno prodotto nel recente passato interventi scoordinati e inefficaci, spreco di risorse e limitando l'ampiezza territoriale che è di per sé stessa il vero elemento attrattivo di queste linee di mobilità lente ed esplorative. Le grandi dorsali e i grandi cammini devono essere al contrario oggetto di una visione progettuale ampia, da costruire assieme ai territori attraversati. È necessario un progetto unitario



per taluni aspetti e un coordinamento unitario e indipendente dalle viscosità locali (ma sempre ascoltandole) per altri: il modello a cui ci riferiamo è VENTO (il progetto di dorsale cicloturistica che corre lungo gli argini del fiume Po), che meglio di altri simili progetti sta procedendo verso la realizzazione. Occorre altresì assicurare una costante azione di monitoraggio dell'attuazione degli interventi, per far sì che eventuali criticità vengano tempestivamente individuate e altrettanto tempestivamente adottate le misure per risolverle. Questo, anche perché il turismo lento è cosa ben diversa dal turismo tradizionale e vanno condivisi nuovi modelli culturali e nuove pratiche, oltre che costruite e rese possibili le condizioni operative dei diversi soggetti coinvolti.

Per questo, è indispensabile un'azione di coordinamento forte tra il Ministero delle infrastrutture (MIT), le strutture del Ministero per la Coesione e degli altri Ministeri interessati – Cultura e Turismo, Agricoltura, Ambiente e Sviluppo economico – e le Regioni.