

# urban@it

Centro nazionale di studi per le politiche urbane

*Working papers. Rivista online di Urban@it - 1/2019*

ISSN 2465-2059

## Indirizzi progettuali per le periferie per contrastare diseguaglianze e povertà: 10 punti di non ritorno da Snai

Daniela De Leo

Daniela De Leo  
Università degli studi di Roma La Sapienza, Dipartimento di Pianificazione, Design e  
Tecnologie dell'Architettura  
*daniela.deleo@uniroma1.it*

## Abstract

Il *paper* formula alcune considerazioni essenziali in tema di politiche per le periferie a partire dall'evidenza di un quadro di iniziative, degli ultimi venti anni, per lo più privo di strategie che hanno sin qui favorito (invece che contrastare) il peggioramento delle condizioni di degrado, sicurezza, esclusione e povertà localizzati oramai diffusi in molte aree urbane del Paese. In questa logica è sembrato utile suggerire di ripartire da ciò che di significativo è stato fatto per affermare in maniera più chiara cosa si debba e si possa fare per centrare l'obiettivo di occuparsi dei problemi maligni ridando speranze di futuro e cambiamento ai territori dimenticati e variamente periferici. Utilizzando il significato ampio di periferie e assumendo il concetto di territori che non contano, il *paper* richiama esplicitamente l'esperienza di Snai - Strategia nazionale aree interne per individuare dieci punti da assumere come riferimento e punti di non ritorno per rinnovare politiche future per le aree periferiche. Questa politica pubblica, infatti, ha mostrato con evidenza che lavorare su diseguaglianze e povertà significa investire *non* spendere, ma anche che esistono, oggi, ragioni di efficienza microeconomica della giustizia sociale, offrendo, così, indicazioni di metodo e di merito che potrebbero orientare stabilmente una azione pubblica intenzionale.

*By starting from the evidence of a general framework of initiatives, during the last twenty years, the paper discusses some issues in terms of policies for the peripheries - for the most part without strategies - that have so far favored (instead of contrasting) the worsening of the degradation, security, exclusion and poverty conditions, nowadays widespread in many*

*urban areas of the Country. In this logic, it seemed useful to suggest to start from what has been significantly done to affirm more clearly what should and can be done to achieve the objective of dealing with "wicked problems", by restoring hopes for future and change to the forgotten and variously peripheral territories. Thus, by using the broad meaning of peripheries and assuming the concept of "territories that do not matter", the paper refers explicitly to the experience of SNAI-Strategia Nazionale Aree Interne to identify 10 points to be taken as reference, and points of no return to enhance future policies for peripheral areas.*

*This public policy, in fact, has clearly shown that working on inequalities and poverty means investing not spending, but also that there are, today, reasons for microeconomic efficiency of social justice, thus offering indications of method and merit that could permanently guide an intentional public action.*

## Parole chiave/Keywords

Periferie, Diseguaglianze, Politiche / *Peripheries, Inequalities, Policies*

### **Periferie come esito delle politiche (inadeguate)**

Episodicità, frammentazione e assenza di valutazione e apprendimenti hanno da sempre caratterizzato la progettazione delle politiche pubbliche italiane indirizzate all'intervento su città e territori. Come più volte e da più parti segnalato [Balducci, Fedeli e de Leonardis 2018], questa tendenza è stata evidente e foriera di problemi soprattutto in quegli ambiti urbani e territoriali che richiedevano tempestività e forti capacità di determinazione nell'intervento pubblico. Oltre che una attenzione mirata e senz'altro rinnovata negli obiettivi e negli strumenti operativi e interpretativi [De Leo e Amadio 2018]. Invece, per le periferie e, più in generale, per le aree marginali urbane e territoriali, sono state messe in campo iniziative certamente inadeguate a misurarsi con le implicazioni spaziali della povertà e delle diseguaglianze, per altro, sempre più presenti e diffuse anche alle nostre latitudini. Ciò ha consentito di sostenere che gli ambiti di marginalità e le periferie sempre più difficili da trattare sono, di fatto, prodotti e riprodotti *dal centro*, dove si definiscono e si rafforzano spazi e soggetti dell'esclusione attraverso le inerzie e, soprattutto, la sotto-considerazione degli effetti

delle azioni condotte, ma, anche, delineando contesti territoriali che «non contano» [Rodrigues-Pose 2017]. Scelte di politica economica e di governo della città e del territorio, infatti, stabiliscono come e quanto includere ed escludere, produrre e alimentare le diseguaglianze, le povertà e le dinamiche di impoverimento che il sistema di produzione capitalistico inevitabilmente dissemina, puntando all'accumulazione anche attraverso la *dispossession* [Roy 2011].

In considerazione di questo quadro, da qualche tempo si è preso a parlare esplicitamente di «territori abbandonati dalle politiche»<sup>1</sup> anche al fine di prospettare un cambio di passo, richiamando all'impegno e alla responsabilità di tornare a occuparci di quei territori – che sono sempre la combinazione di spazi fisici e persone che li abitano – abbandonati, appunto, lasciati indietro, spinti alla residualità e al margine.

Per contrastare il riprodursi di queste condizioni occorre un atto intenzionale di responsabilità civile, politica e istituzionale per rimettere al centro dell'attenzione e dell'azione ciò che si prova a dimenticare, a spostare di lato o sotto il tappeto. Provando a ragionare insieme per fornire indicazioni utili sulle motivazioni, ma, soprattutto, sui modi entro cui sia possibile rinnovare culturalmente e operativamente una azione pubblica evidentemente necessaria.

Questo tipo di riflessione ha ulteriormente rafforzato la convinzione che sia indispensabile mettere in evidenza l'urgenza di:

- occuparsi dei problemi maligni invece di temi facili-vincenti, di sicuro successo nel tempo breve della politica che sempre più cerca il consenso di un *tweet* e mostra il respiro corto, non affrontando mai nessun problema alla radice;
- fare valutazioni critiche e tenere maggiormente memoria degli esiti delle politiche pubbliche che investono città e territori: è sempre tutta una sperimentazione fine a sé stessa nella quale, a turno, qualcuno ci crede, si spende, fa fatica, ma poi tutto finisce dietro un altro acronimo, un'altra illusione di cambiamento.

In queste direzioni si intravede la possibilità di recuperare credibilità, rispetto alle opzioni di trasformazione, oltre che fiducia nelle istituzioni e nell'azione pubblica che riguarda città e territori, recuperando quella caratteristica essenziale e peculiare che è

---

1 Cfr. <https://www.forumdisuguaglianzediversita.org/territori-abbandonati-dalle-politiche-28-maggio-roma/>

costituita dalla capacità di cambiare, trasformandole in meglio, le condizioni fisiche e spaziali del vivere e dell'abitare.

5

### Cosa non ci stanchiamo di dire sulle periferie

Dalle ricerche sul campo e dall'analisi delle politiche urbane per le aree marginali degli ultimi 20 anni, emerge un quadro di azione-reazione privo di strategie, spingendo molti studiosi a sostenere che, nel nostro Paese, vi sia soprattutto un problema di incertezza e inerzia che favorisce (invece che contrastare) il peggioramento delle condizioni di degrado, sicurezza, esclusione e povertà localizzati.

Anche per questo è sembrato indispensabile ripartire da ciò che di utile è stato fatto per dire in maniera più chiara cosa si debba e si possa fare per ridare speranze di futuro e cambiamento ai territori dimenticati e variamente periferici. Con questa accezione sempre troppo vaga, infatti, entro un appropriato ambito di politiche pubbliche – come si prova a sostenere che sia anche quello dell'urbanistica – con periferie possiamo senz'altro intendere non tanto etimologicamente «ciò che sta intorno», ma ciò che fa problema alla scala urbana e territoriale: un problema, evidentemente, pubblico o percepito come pubblico.

Esistono, indubbiamente, molte differenziazioni territoriali che richiedono accuratezza nell'individuazione e nella misurazione delle varie questioni che fanno problema e non tanto discrezionalità (o peggio opportunismo) nelle scelte su dove, quando e come intervenire. Ma se vi è accordo sul fatto che c'è una questione che fa problema, allora occorre metterlo in agenda in maniera stabile e consapevole, senza lasciare al caso o agli eventi occasionali o, ancor peggio, alle emergenze.

Come segnalato altrove [De Leo 2016], sarebbe opportuno accordarsi su alcuni indirizzi prioritari che senz'altro riguardano un rinnovato orientamento verso la necessità di:

- superare l'atteggiamento rimediabile delle politiche urbane e urbanistiche, in Italia, per costruire un quadro di riferimento certo per il quale l'azione pubblica non serve a mettere le toppe ma risponde a un orientamento che non cambia continuamente evidenziando vuoti di governo e di strategie;
- riuscire a individuare e trattare le aree urbane a partire dalle più degradate e insicure estendendo l'ambito dell'ordinario *vs* straordinarietà ed eccezionalità

degli interventi; ma anche governando l'anomalia e le sregolazioni *vs* stigmatizzare per non affrontare i problemi;

- superare i legittimi e diversi indirizzi per favorire strategie di sviluppo ampie e condivise di cambiamento *vs* inerzie e mantenimento dello *status quo*, rispetto alle quali i cittadini tengono la barra, anche per valutare gli esiti delle politiche e della politica;
- aprire luoghi di confronto stabile sulla base delle priorità individuate che tengano conto delle differenze territoriali come vantaggio non come limite;
- capacitare le istituzioni e abilitare gli abitanti *vs* promesse di *governance* e negoziazione a tutti i costi.

Ma, anche, definire, nel merito, interventi multi-scalari e multi-dimensionali con riferimento a:

1. *l'accessibilità*: riducendo la dipendenza non solo fisica che gli ambiti a forte marginalità geografica instaurano con le aree centrali;
2. *le funzioni*: integrando funzioni anche relazionali per contenere la spinta fuori dal contesto abitativo di appartenenza;
3. *le morfologie*: intervenendo sulla mancanza di qualità e sul degrado che affligge ed esaspera il disagio e la percezione di dipendenza;
4. *le economie e la formazione*: promuovendo occasioni di sviluppo economico a beneficio della popolazione insediata anche sostenendo attività di supporto e formazione entro una dimensione individuale con effetti nello spazio;
5. *la società*: rinnovando le dinamiche relazionali tra i gruppi sociali deboli e le diverse forme di assistenza pure necessarie in termini di capacitazione.

Inoltre, in relazione all'indicazione relativa al superamento della forma bando – sempre perfettibile [cfr. Balducci, Fedeli, de Leonardis 2018] – sarebbe opportuno individuare con chiarezza:

- aree ad alta marginalità a scala nazionale;
- potenziali destinatari 'pilota' sui quali testare gli indirizzi sul modello dei Pic-Urban;
- gli incroci possibili tra finanziamenti della programmazione regionale (Por e Psr) e comunitaria (Fesr, Fse e Feasr);
- obiettivi 'sistemici': intenti di massima di una strategia utile a garantire un approccio integrato alle problematiche da affrontare in tempi certi, indicando i termini entro cui osservare/valutare gli impatti degli indirizzi di programmazione locale con target di *upgrade* multidimensionali;

- obiettivi ‘locali-specifici’: scenari auspicabili per ogni ambito problematico, associandovi macro-azioni strategiche con cui i singoli interventi locali devono confrontarsi misurando la loro efficacia.

Il tutto, assumendo in modo stabile:

- il monitoraggio, anche facilitato dall’adozione e dall’uso di indicatori, a un tempo, dei risultati e degli impatti (*output e outcome*);
- il coordinamento, attraverso un soggetto unitario, competente e responsabile nel senso di *responsability e accountability*;
- una seria prospettiva di pianificazione delle azioni e delle politiche.

### Occuparsi sul serio dei problemi maligni

Entro questo quadro, una delle riflessioni variamente suggerite a decisori pubblici per centrare l’obiettivo di occuparsi dei problemi maligni ha riguardato la possibilità di trovare riferimenti utili per l’azione pubblica ripartendo dalla Snai-Strategia nazionale aree interne. Una politica che esiste nel nostro paese dal 2013, che ci stanno copiando in tutta Europa, ma che continua a essere poco conosciuta o poco considerata – nella migliore delle ipotesi – quando non *data per morta* o vessata. La Snai, in estrema sintesi, è una politica pubblica che ha puntato l’attenzione verso territori che – in maniera non dissimile dalle periferie urbane – sono divenuti assai più marginali e periferici di quanto non fosse già determinato dalla propria condizione meramente geografica e fisico-spaziale.

Territori dimenticati, considerati poco rilevanti in termini di peso economico, di voti, di competitività potenziale su larga scala, e, perciò, di fatto, abbandonati a sé stessi. Una logica non dissimile, appunto, da quella che ha colpito le periferie urbane rispetto alle quali, però, in un determinato momento, una azione pubblica ben assestata, mirata e di ampio respiro ha indicato e poi iniziato a percorrere una strada promettente che, proprio per questo, occorre ben comprendere e valutare, spingendola persino più avanti, se necessario.

Si tratta, infatti, di una politica che ha per prima messo al centro proprio il nodo delle diseguaglianze territoriali, le povertà reali e quelle percepite (che non sono meno faticose), suggerendo modalità innovative di ripensamento delle risorse endogene, di valorizzazione di saperi locali e combinando in maniera originale aspirazioni, forme comunicative, desideri e diritti.

E, proprio a partire da questo segnale di discontinuità – specie nel gramo panorama italiano – oltre che di primazia nella volontà di affrontare questioni spinose, ci è parso utile approfondire e far comprendere comparativamente il senso di questa azione pubblica, al fine di assumere orientamenti utili per fare meglio con riferimento a un metodo di lavoro che:

- mette al centro diseguaglianze e trappole delle povertà per progettare lo sviluppo di una società davvero capace di non lasciare indietro nessuno;
- riesce a riconoscere e far riconoscere le risorse disponibili e non solo i problemi impellenti;
- non insegue le emergenze, ma costruisce possibilità per intravedere direzioni di marcia condivise a monte e non solo a valle;
- passa intenzionalmente dall'assistenza ai diritti, lavorando sul superamento degli ostacoli che impediscono la piena cittadinanza (tanto per richiamare la nostra Costituzione).

Si tratta complessivamente di una strategia che si occupa di territori non poveri in senso assoluto, ma che senz'altro si stanno fortemente impoverendo soprattutto di popolazioni e di diritti, nella forma bieca dell'allontanamento e diradamento dei servizi (per sanità, istruzione, mobilità), dimenticati come sono stati a lungo, dalle politiche. Territori che, come le periferie, patiscono quella che è stata definita la «povertà di opportunità» [Forum Disuguaglianze e Diversità 2019] e che, soprattutto, hanno bisogno di un'azione pubblica sensata, lungimirante, capace di agire ora ma con in mente il tempo lungo necessario a qualsiasi cambiamento di rotta profondo.

Naturalmente queste riflessioni fanno i conti con un dibattito pubblico per lo più distratto e con uno disciplinare sempre troppo affascinato dal più accattivante *mainstream* della competitività e delle *aree urbane vincenti*, dissuadendo dall'occuparsi di quei *problemi maligni* che nel nostro paese hanno assunto la forma spaziale delle storture [de Leo 2018]. Secondo questa efficace immagine di Benevolo che riconnette lo stato dei luoghi alle imperfezioni della democrazia infatti: «il paesaggio delle grandi città, dei centri minori, delle campagne, delle coste, fotografa le storture di questo mezzo secolo di democrazia imperfetta, la distanza che ci separa dall'Europa è l'entità dei cambiamenti da introdurre nelle istituzioni e nei comportamenti».

In questa fase, allora, appare più che mai urgente stanare chi ha interesse a che si proceda verso il baratro facendo come se non fossimo dinnanzi a:



- il fallimento del modello di competizione a tutti i costi e alla necessità di elaborare politiche basate sulla coesione, condivise con i beneficiari e utili a fare meglio anche introducendo elementi misurabili;
- la necessità di accompagnamento e supporto mirato delle politiche e delle istituzioni pubbliche nel contrastare la povertà e le diseguaglianze assumendo la centralità e il ruolo dello spazio in considerazione della localizzazione, del modo in cui le politiche si depositano sul territorio e degli effetti che producono.

### Dieci punti di non ritorno nel metodo e nel merito di Snai

A valle di queste riflessioni e con riferimento esplicito all'esperienza di Snai, sono stati individuati dieci punti da assumere come riferimento inevitabile per politiche future per le aree periferiche. Questa politica pubblica, infatti, ha mostrato con evidenza che:

- lavorare su diseguaglianze e povertà significa investire *non* spendere, avendo ben in mente che c'è bisogno di una strategia che intensifica ruolo e responsabilità della Pa e di tutte le istituzioni, compresa, ovviamente, anche l'università pubblica che senz'altro può e deve fare meglio;
- esistono, oggi, ragioni di efficienza microeconomica della giustizia sociale, così come ci sono ragioni territoriali di difesa e presidio delle diversità e delle capacità dei territori e dei molti soggetti che si attivano e si sanno attivare anche da soli, ma che hanno bisogno di una politica tutt'altro che debole, incerta, contraddittoria come molte delle cose che vediamo nel nostro passato e, purtroppo, anche all'orizzonte.

Occorre fare tesoro del fatto che in 72 aree del paese, con un lavoro coordinato e coerente, tra l'alto e il basso, tra il centrale e il periferico si è riusciti a:

- coinvolgere amministrazioni e cittadini di comuni piccoli e piccolissimi di aree remote e distanti da tutto: distanti dalle scuole, da un defibrillatore, dai mezzi pubblici necessari per spostarsi ma anche per poter tornare;
- mettere insieme creatività artistiche e competenze tecniche per la difesa e valorizzazione dei territori che ripensano il proprio ruolo e, soprattutto, le proprie identità costruendone di nuove;

- includere e integrare migranti, dalle Alpi alla Calabria, dando loro la dovuta accoglienza (per un paese, tra l'altro, in declino demografico) e soprattutto una possibilità concreta di integrazione attraverso rinnovate produzioni del formaggio, del carciofo, del cachemire.

Da questo discendono, quindi, i seguenti dieci punti indicati come punti di non ritorno riassumibili nella necessità di orientarsi stabilmente per una azione pubblica capace di:

1. assumere un forte *commitment/mission* che mette al centro diseguaglianze e trappole della povertà per progettare lo sviluppo delle comunità insediate provando a non lasciare indietro nessuno;
2. coinvolgere le popolazioni locali e i soggetti attivi sul territorio rimettendo insieme la filiera di soggetti sulla base di un atteggiamento meno opportunistico ed *estrattivo* [Acemoglu, Robinson 2011];
3. intervenire sull'essenziale (i servizi, i bisogni essenziali, i diritti) senza rinunciare alla costruzione condivisa di una visione e di un orizzonte di trasformazione;
4. definire forme evolute di co-progettazione superando l'autoreferenzialità delle amministrazioni implicate anche attraverso la combinazione delle competenze che stimolano accorpamenti funzionali e gestione condivisa per lo sviluppo comune e non solo per l'efficienza della spesa;
5. riconoscere le risorse e non solo i problemi attraverso la ricerca e il coinvolgimento degli eletti e dei soggetti che vogliono attivarsi senza inseguire le emergenze, ma costruendo possibilità per intravedere direzioni di marcia condivise a monte e non solo a valle;
6. passare intenzionalmente dall'assistenza ai diritti, lavorando con attenzione minuta sul superamento degli ostacoli che impediscono la piena cittadinanza;
7. sfidare costantemente un metodo strutturato, ma capace di accogliere flessibilità e incertezze della diversificazione, varianza e irriducibile specificità dei contesti;
8. generare valore pubblico, istituzionale e territoriale ossia benessere, pensando all'infrastrutturazione del comune a partire dall'amministrazione;
9. superare nelle pratiche le contrapposizioni tra luoghi centrali e periferici, proponendo forme di riconnessione oramai inevitabili e possibili;
10. mettere in relazione i dati tra loro e resi pubblici per capire e valutare il senso e le ragioni delle scelte e i loro effetti, non per inseguire proclami di trasparenza ma per aprire i sistemi di decisione e valutazione alle piattaforme d'uso pubblico.

Con questi indirizzi, esito di apprendimenti concreti con i quali, per altro, molte amministrazioni locali si sono misurate con successo, è forse possibile delineare oggi linee d'azione credibili e auspicabilmente promettenti per provare ad andare avanti in una direzione differente. Che non ha l'ossessione del nuovo, ma che rilancia entro un importante solco tracciato cercando soluzioni adeguate per problemi complessi che non ammettono scorciatoie.

## BIBLIOGRAFIA

12

- Acemoglu, D. e Robinson, J.  
2012 *Why Nations Fails*. New York, Crown Business.
- Balducci, A.; Fedeli, V., de Leonardis, O. (a cura di)  
2018 *Mind the gap. Il distacco tra politiche e città. Terzo rapporto di Urban@it*. Bologna, il Mulino.
- De Leo, D.  
2016 *Mafie & Urbanistica*. Milano, Franco Angeli.  
2018 *Progettare nei territori delle storture*. Roma, Sapienza Università Editrice.
- De Leo, D. e Amadio, I.  
2018 *Describing and treating marginality in the Italian peripheries. Some advice from a UK case study*, in «Italian Journal of Planning Practices», 8, p. 61-98.  
[online] <http://www.ijpp.it/index.php/it/article/view/80>
- Forum Disuguaglianze e Diversità  
2019 *15 idee per la giustizia sociale. Ispirate dal Programma di Azione Antonio Atkinson*. [online]  
<https://www.forumdisuguaglianzediversita.org/wp-content/uploads/2019/03/15-proposte-per-la-giustizia-sociale.pdf>
- Rodríguez-Pose, A.  
2017 *The revenge of the places that don't matter (and what to do about it)*, in «Journal of Regions, Economy and Society», 11, 1, p. 189-209.  
[online] <https://doi.org/10.1093/cjres/rsx024>
- Roy, A.  
2011 *Slumdog Cities: Rethinking Subaltern Urbanism*, in «International Journal of Urban and Regional Research».  
[online] <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2011.01051.x>