

Meeting Nazionale Aree Interne

Ricucire i territori:
strategie e azioni per il
rilancio delle aree fragili

3 GIOVEDÌ
LUGLIO 25
ORE 9.30

FABRIANO
ORATORIO DELLA CARITÀ
Via Cesare Battisti, 31

RICUCIRE I TERRITORI: STRATEGIE E AZIONI PER IL RILANCIO DELLE AREE FRAGILI

POSITION PAPER DI ALI, MEETING NAZIONALE, FABRIANO 3 LUGLIO 2024

Per attuare l'Agenda 2030 dell'ONU, garantendo gli obiettivi di sostenibilità sociale e ambientale, colmando disuguaglianze crescenti dovute anche ai divari territoriali, si deve agire a favore delle aree interne e la montagna. È in queste realtà – che sono fragili per condizioni fisico-geografiche, ambientali e per processi modificativi della vita sociale intervenuti nel tempo – che si gioca il futuro della conservazione e rigenerazione di biodiversità.

L'Italia si è costruita storicamente su una fitta rete di paesi, aree collinari e montagne che oggi, però, appaiono svuotate. La concentrazione urbana e l'abbandono della dorsale appenninica e alpina hanno prodotto una frattura profonda tra territori centrali e periferici. Così la periferia non è solo una condizione geografica: è anche un destino politico e sociale imposto da scelte sbagliate, dalla perdita di una visione strategica e dalla narrazione dominante della crescita urbana come unico motore di sviluppo. In questi territori sono presenti nuove opportunità di crescita economica sostenibile. Quindi, si devono superare gli errori e promuovere le opportunità. Questa è la strada per superare la frattura che si è creata fra le città e i territori interni che ha contribuito ad indebolire la democrazia.

Di certo Comuni, associazioni di Comuni, nuove Province, hanno e avranno un compito e un ruolo d'importanza decisiva. Aiutare le aree più fragili è un tema centrale nella revisione della Carta delle Autonomie (TUEL), data anche la necessità di rilanciare l'ente intermedio che, per esempio, potrebbe utilmente aiutare a superare i limiti della piccola dimensione degli enti, gestendo servizi per conto delle Unioni di Comuni o delle Comunità montane.

Rilanciare l'autogoverno locale

Decisivo è creare una governance delle aree interne adeguata alle specificità territoriali. È ineludibile la necessità di rilanciare l'autogoverno locale, misurato con la realtà delle piccole comunità interne e montane alle quali fornire una dimensione d'area più consistente: altrimenti le strategie di intervento rischiano di essere vanificate e disperse.

È stato con l'avvio della Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI), che si è diffusa tra i decisori pubblici la consapevolezza che lo sviluppo di questi territori, diversificati ed eterogenei, non può seguire un sentiero uniforme e tracciato da forze estranee ai sistemi locali. La sostenibilità economica di queste aree si gioca nell'essere un processo generativo di nuove possibilità, che si crea e si alimenta dunque con la partecipazione delle comunità, anche sottoscrivendo veri e propri Patti di comunità, impegnativi e coinvolgenti.

Il "requisito associativo" richiesto ai piccoli Comuni ha dato vita a veri e propri laboratori di attuazione, dove si è sviluppata una governance intercomunale capace di tenere insieme rappresentanza istituzionale e coordinamento tecnico. Si tratta di strutture spesso fragili, per la carenza cronica di personale qualificato, ma essenziali per garantire l'efficacia dell'azione pubblica e la visione strategica.

È richiesta, quindi, una governance più semplice, efficace e rispettosa dell'autogoverno locale. Le esperienze positive nate con la SNAI vanno consolidate: strutture stabili di coordinamento, task force locali, un ruolo attivo delle Province riformate, maggiore spazio alle Unioni di Comuni e alle Comunità montane.

Fondazioni, università, enti locali, associazioni e cittadini devono collaborare nella costruzione di nuove reti territoriali. È qui che trovano spazio strumenti come il *crowdfunding civico*, le fondazioni di comunità, i progetti integrati territoriali.

Il rischio di una regressione: criticità della nuova PSNAI 2021–2027

I territori montani rappresentano in Italia la gran parte delle aree interne. La loro propria specificità e varietà va studiata e interpretata nell'interazione con i territori di pianura e città, incrociando le rispettive domande sia di servizi eco-sistemici sia di consumo di risorse naturali.

Più volte abbiamo sollecitato i governi ad unificare l'indirizzo delle politiche oggi frammentato e sordo, quindi a cambiare e potenziare la SNAI – abbiamo perciò avanzato proposte, condivise con l'ASviS –, ad elaborare un'Agenda per lo sviluppo sostenibile delle Aree interne e della montagna.

Preoccupa la proposta di nuova Strategia 2021–2027 avanzata dal Governo. Oltre a non prevedere risorse aggiuntive – fatto grave e già di per sé penalizzante – il nuovo documento appare segnato da un'impostazione rinunciataria, come diremo meglio in seguito. Si parla, in un passaggio molto contestato, di "accompagnare alcune aree in un percorso di spopolamento irreversibile", accettando di fatto una logica di abbandono programmato. Si negano le risorse necessarie mentre l'Unione europea finalmente pare voler avviare una politica più forte per le aree interne. Questo orientamento contrasta apertamente con l'idea di rigenerazione e rilancio che dovrebbe ispirare ogni politica territoriale coerente con l'Agenda 2030.

Abbiamo contestato e contestiamo l'approccio centralista e verticale delle politiche pubbliche, che impongono dall'alto progetti di "valorizzazione" senza coinvolgere le comunità locali, ignorando le reali esigenze delle popolazioni residenti e le diversità territoriali. Le aree interne non hanno bisogno di essere "valorizzate" come oggetti da vetrina, ma di essere riabitate, rigenerate e sostenute attraverso investimenti strutturali: scuola, sanità, mobilità, politiche per il lavoro e per i giovani.

Quindi, è urgente rilanciare la SNAI come politica ordinaria e strutturale, dotata di una governance efficace e di risorse adeguate, integrata con le previsioni più efficaci del PNRR, con le politiche per la montagna, per le Green Communities e le comunità energetiche e per la coesione sociale.

Si tratta di passare da una logica emergenziale a una strategia organica di rilancio, fondata sulla *cura dei luoghi* e sull'investimento nei cosiddetti "capitali territoriali". Non solo strade o scuole: il capitale territoriale include anche beni immateriali come le competenze diffuse, le reti relazionali, la memoria storica, l'identità culturale. Le aree interne non devono più essere considerate come spazi da "compensare", ma come luoghi generatori di valore, sostenibilità, innovazione.

La retorica dei "borghi", rilanciata dai media, da campagne pubblicitarie, da politiche superficiali e da iniziative discutibili, non ha aiutato. Perché ha nascosto i problemi strutturali delle aree interne e montane: lo spopolamento, il declino dei servizi pubblici, la marginalizzazione politica ed economica. Non si invertirà il declino se l'idealizzazione estetica prende il posto dell'intervento concreto; se si punta a valorizzare l'involucro senza affrontare le cause profonde del degrado sociale e civile dei territori.

La minaccia dello spopolamento

Le aree interne sono i territori del paese più distanti dai servizi essenziali (quali istruzione, salute, mobilità). Parliamo di circa 4.000 comuni, con 13,4 milioni di abitanti, a forte rischio spopolamento (in particolare per i giovani), e dove la qualità dell'offerta educativa risulta spesso compromessa.

Secondo la rilevazione fatta da Openpolis, la maggior parte degli abitanti delle aree interne (8 milioni di persone) vive nei comuni intermedi, distanti dai 27,7 ai 40,9 minuti dal polo più vicino. Oltre 4,6 milioni abitano in comuni periferici, mentre altre 720 mila persone vivono in aree ultraperiferiche (cioè comuni, perlopiù montani o isolani, distanti almeno 67 minuti dal centro più vicino).

Lo spopolamento è la minaccia di maggiore portata che interessa i territori della montagna e delle altre aree interne: lo confermano i primi preoccupanti risultati degli studi condotti dall'Istat e dall'Università degli Studi del Molise che mettono in confronto le tendenze demografiche e di sviluppo sostenibile dei centri e delle aree interne. Contrastare lo spopolamento, in un contesto di alta mobilità della popolazione, non può soltanto significare trattenere la popolazione, specialmente quella giovanile. Ai territori non urbani è sempre più richiesta la capacità di essere generativi e attrattivi: vanno aiutati e messi in condizione d'esserlo. Ciò in un paese che soffre la migrazione intellettuale, oltre quella da Sud a Nord; la disparità di genere nel lavoro. E dove gravi carenze di servizi per l'infanzia si sommano alle precarietà che piegano i lavoratori più giovani e le giovani famiglie.

L'obiettivo è radicare il progetto di vita di un numero sufficientemente ampio di giovani nelle aree interne e montane. Giovani nativi, già legati ai territori, e giovani non nativi, che sentono di poter provare a ricollocare o collocare di nuovo attività di lavoro dipendente, impresa o studio. Giovani che lavorino da soli o in coworking e che possano mettere a frutto le potenzialità del lavoro da remoto rivelatesi in occasione dell'emergenza-Covid. Affrontando le specificità e i limiti evidenziati dal lavoro sul campo fatto da soggetti quali South Working, perché gli effetti concreti e permanenti delle azioni di promozione sul lavoro e il ripopolamento non sono affatto scontati nell'esito.

Le aree interne e la montagna fra crisi climatica e rivoluzione digitale

La pandemia ha messo sotto scacco due dei principali fattori attrattivi delle città: densità, affollamento, e mobilità. La crisi climatica e il surriscaldamento delle città danno un altro possibile vantaggio di posizione: nelle aree montane e in quelle immerse nel verde ci si potrà difendere meglio dal caldo, soprattutto nelle stagioni estive.

Forse si sono aperte nuove opportunità per questi territori, generate dalla diffusione dello smart working, ma anche sostenute culturalmente da una diversa consapevolezza della opinione pubblica della necessità di una transizione ecologica imposta dall'urgenza del cambiamento climatico e dalla crescente urgenza di protezione della biodiversità e dal cambiamento dei comportamenti di consumo, sempre più orientati alla prossimità. Ma colmare i divari di offerta di servizi, di produzione e fruizione culturale, di relazioni, richiede uno sforzo notevole, una permanente politica nazionale.

Si devono, quindi, creare sinergie tra politiche del lavoro, abitative, territoriali, infrastrutturali (fisiche, digitali e sociali), per l'innovazione, culturali e progettare Piani strategici per la promozione del lavoro digitale. Nuove misure che vadano a comporre "Agende locali 2030".

Ci sono coerenze obbligate: per esempio, quella di potenziare processi manutentivi di tipo ecosistemico, come quelli della tutela della risorsa idrica e della gestione forestale con l'apporto alle politiche di scambio del sequestro di CO₂. C'è poi il ruolo dei parchi e del sistema delle aree protette nel percorso di manutenzione e rigenerazione della ricchezza di biodiversità contribuendo direttamente ad arrestare e a ridurre la frammentazione degli habitat (fra i Target dell'Agenda Onu 2030).

Il lavoro a distanza di certo aiuta la sostenibilità ambientale. Lo dice chiaro il risultato dello studio ENEA sull'impatto ambientale dello smart working a Roma, Torino, Bologna e Trento. Permette di evitare l'emissione di circa 600 chilogrammi di anidride carbonica all'anno per lavoratore. Con notevoli risparmi in termini di tempo (circa 150 ore), distanza percorsa (3.500 km) e carburante (260 litri di benzina o 237 litri di gasolio).

Potenziare i servizi di cittadinanza

La Strategia nazionale ha tematizzato tre fondamentali servizi di cittadinanza - educazione, salute, mobilità - ponendoli al centro della propria attenzione. Si definiscono servizi di cittadinanza perché sono essenziali a garantire le minime condizioni necessarie per abitare il territorio nelle sue diverse parti. Emblematici nelle loro condizioni di concreta fruibilità, per cogliere le oggettive disuguaglianze e discriminazioni tra le diverse parti del Paese. Anche perciò preoccupa il disegno dell'autonomia differenziata: perché è incontestabile che penalizzerebbe ancora non solo le regioni più deboli, ma anche le aree interne e montane (lo hanno dimostrato gli studi dell'Ufficio parlamentare di bilancio, dello Svimez, della Banca d'Italia e tante altre autorevoli fonti).

Le aree interne sono un laboratorio per le comunità verdi, per le Green Community e per le Comunità energetiche rinnovabili. Le Green Community sono divenute oggetto di politica pubblica con la legge 28 dicembre 2015 n. 221 (all'art. 72, "promuove la predisposizione della strategia nazionale delle Green Community") con obiettivi importanti ed esemplari per le politiche da promuovere in questi luoghi. Ricordandoli solo per titoli:

- gestione integrata e certificata del patrimonio agro-forestale e delle risorse idriche;
- contrasto al dissesto idrogeologico (gravi i tagli PNRR);
- produzione di energia da fonti rinnovabili locali (inaccettabile il ritardo delle Comunità energetiche rinnovabili);

- infrastrutturazione digitale, fondamentale (la nuova Strategia nazionale 2023-2026 per la Banda ultra larga mostra gravi ritardi per le aree bianche) e creazione di presidi digitali di comunità, sostegno ad esperienze pilota (quali quelle gestite da South Working);
- sviluppo del turismo sostenibile (destagionalizzazione e diffusione oltre le grandi città); efficienza energetica e integrazione intelligente degli impianti e delle reti;
- sviluppo sostenibile delle attività produttive (a produzione-rifiuti zero: riscoprendo una tradizione antica di economia circolare);
- integrazione dei servizi di mobilità (con particolare attenzione ai trasporti scolastici); sviluppo di un modello di azienda agricola sostenibile;
- politiche per favorire l'imprenditorialità in montagna e nelle aree interne. In base a questi obiettivi potranno essere definiti nuovi e stringenti indicatori per il monitoraggio volontario dei Comuni.

Bisogna saper riconoscere specificità differenti. Dare valore alle tante forme di imprenditorialità intergenerazionale, per esempio. Adattarvi strumenti di programmazione, pianificazione, progettazione per la coesione: europei, nazionali, regionali. Far valere le potenzialità del lavoro agile, delle connessioni digitali e dell'intelligenza artificiale: possibilità nuove, queste, fino a qualche anno fa inesistenti.

Per realizzare gli obiettivi che proponiamo, da sostenere nel confronto con il governo e con il Parlamento, per fare il grande passo in avanti che urge, servono maggiore attenzione e nuove risorse.

Critiche alla prima edizione della Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI) e proposte di rilancio

1. Risultati limitati e discontinuità strategica

- La prima fase della SNAI (2013-2020) è stata generalmente considerata innovativa per il suo approccio "place-based", ma ha prodotto risultati modesti rispetto agli obiettivi.
- L'eccessiva complessità procedurale e i tempi lunghi per l'attuazione e la spesa hanno compromesso l'efficacia delle strategie d'area.
- La strategia è rimasta percepita come sperimentale, senza consolidarsi come politica strutturale della coesione territoriale nazionale.
- La mancata integrazione sistemica con altre politiche pubbliche come PNRR, PAC e fondi di coesione ha generato frammentazioni e duplicazioni.

2. Debolezza istituzionale e amministrativa

- I piccoli Comuni, in particolare nel Mezzogiorno, soffrono di gravi limiti nella capacità tecnica, finanziaria e organizzativa. La scarsità di personale giovane e qualificato ha ostacolato l'attuazione degli interventi.
- L'alto tasso di frammentazione istituzionale ha reso difficile la costruzione di governance stabili e la gestione associata dei servizi.
- L'assenza di una vera continuità normativa ha aggravato l'instabilità amministrativa nei territori marginali.

3. Governance centrale sbilanciata e inefficace

- La governance multilivello prevista si è rivelata disarticolata, con eccessiva centralizzazione decisionale e scarso protagonismo degli enti locali.
- Troppi soggetti coinvolti senza chiarezza di ruoli e responsabilità hanno rallentato i processi e aumentato la burocrazia.

4. Inadeguatezza delle risorse e loro utilizzo frammentario

- Sebbene siano stati stanziati fondi importanti, la loro gestione è risultata inefficiente e discontinua, con ritardi nella spesa e una gestione frammentaria di strumenti come il fondo per le attività economiche.
- I risultati sul fronte della riduzione delle disuguaglianze territoriali e della prossimità ai servizi essenziali (sanità, scuola, mobilità) sono stati inferiori alle attese.

PSNAI 2021-2027 e una strategia senza risorse, un abbandono annunciato

- La revisione della Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI), recentemente aggiornata dal Governo, ha suscitato forti critiche da parte di numerosi osservatori politici, enti locali e associazioni. A preoccupare non è solo la mancanza di finanziamenti dedicati, ma anche l'impostazione culturale e politica che sembra emergere dal nuovo impianto strategico.

La nuova versione del PSNAI 2021-2027 è stata modificata in modo unilaterale, senza consultazione effettiva e reale con Regioni e Comuni, e privata di significato e risorse. Una strategia svuotata, trasformata in un mero esercizio tecnico, senza visione né coraggio politico.

- Due sono i limiti principali: da un lato l'assenza concreta di nuove risorse – con l'ammissione implicita da parte del Governo di non aver stanziato neppure un euro per il rilancio di questi territori – e dall'altro, come già detto, una visione rinunciataria, che in alcuni passaggi sembra addirittura certificare il declino come orizzonte accettato per una parte del Paese.

A ciò si aggiunge l'ulteriore impoverimento del fondo nazionale dedicato alla montagna, che non solo non è stato rifinanziato rispetto alle misure già stanziate dai precedenti governi, ma ha visto una parte delle risorse destinate alle Regioni sottratta in favore dello Stato centrale, in palese contraddizione con i principi di coesione territoriale.

- Le politiche fiscali, sanitarie e infrastrutturali aggravano la situazione. Nella delega fiscale, nessuna misura è stata prevista per incentivare fiscalmente chi vive o investe nelle aree interne. In campo sanitario, le Regioni sono lasciate sole ad affrontare il problema della carenza di medici di famiglia e di pediatri a libera scelta, costrette a trovare risorse proprie per garantire servizi minimi essenziali. Nel settore scolastico, dei trasporti e delle infrastrutture viarie – forse è sventato il taglio dei fondi per la viabilità provinciale, a fronte di stanziamenti comunque molto al di sotto del necessario –, si susseguono tagli che rendono sempre più difficile la vita nei territori periferici.

Il disegno di legge sulla montagna attualmente all'esame del Parlamento non solo non incrementa le risorse disponibili, ma riduce sensibilmente quelle già stanziate. Il Fondo nazionale dedicato allo sviluppo della montagna (FOSMIT), fissato dal Governo Draghi a 200 milioni di euro, viene decurtato del 50% a carico delle Regioni, rendendo inefficace ogni proclamata volontà di rilancio.

Anche i fondi destinati alle nuove aree Snai, individuate nel 2022 per rafforzare servizi essenziali come sanità, scuola e mobilità, sono stati oggetto di una revisione penalizzante. Circa il 50% dei 4 milioni di euro di competenza statale è stato trasformato da spesa corrente a spesa in conto capitale, limitando drasticamente la possibilità di erogare incentivi diretti al personale sanitario e scolastico.

Il Fondo per gli investimenti diretti ai piccoli Comuni è stato azzerato. La legge sui piccoli Comuni (n. 158/2017), che aveva avuto un finanziamento iniziale di 160 milioni di euro, risulta oggi priva di risorse per il futuro: tutti i fondi sono stati già impegnati, senza alcuna previsione di rifinanziamento.

- In ambito fiscale, l'arretramento è evidente. La riforma promossa dal Governo Meloni non prevede nuove misure per ridurre gli svantaggi strutturali delle aree marginali. Al contrario, l'unico strumento esistente – la decontribuzione per il Sud introdotta dal Governo Conte II – è stato ridotto dal 30% al 25%.

Infine, il taglio minacciato alle risorse destinate alle Province che avrebbe avuto un impatto particolarmente grave sulle aree montane, aggravando la già critica capacità di intervento di questi enti nei territori più fragili, segno molto grave d'insensibilità e di mancanza di consapevolezza. Tutto ciò mentre è nota la diminuita capacità d'investimento dei Comuni sulla viabilità di loro competenza per effetto dei tagli imposti negli ultimi decenni.

- Nel loro complesso, queste misure segnano un deciso arretramento della presenza e del sostegno statale alle aree montane e interne. A fronte delle sfide epocali che questi territori si trovano ad affrontare servirebbero invece scelte politiche opposte: visione strategica, investimenti strutturali, sostegno fiscale e istituzionale mirato.

Al quadro rinunciatario delineato dal Governo si contrappone la nostra visione alternativa: quella che vede nelle aree fragili non un peso da gestire, ma una risorsa strategica per uno sviluppo sostenibile, equo e di lungo periodo.

Proposte di rilancio e rafforzamento della Strategia

1. Trasformare la SNAI in politica ordinaria

- Superare la logica sperimentale e inserirla stabilmente nel sistema della programmazione statale e regionale, con cadenze definite, continuità normativa e obiettivi chiari.
- Concepire la politica per le aree interne come una programmazione trasversale e integrata alle varie politiche di settore con specifiche condizionalità e dotazioni finanziarie dedicate e certe.
- Estendere la strategia a territori oggi esclusi, anche attraverso una nuova geografia delle aree interne e montane, integrata con le Green Communities e la Strategia Forestale Nazionale.
- Porsi il tema di una individuazione consapevole e pragmatica delle Aree strategia e delle Aree progetto che devono tenere conto dei sistemi locali intercomunali, dei Comuni che fungono da "pivot" nei sistemi territoriali omogenei e della stabilità amministrativa offerta dalle aggregazioni di Comuni già operative (Unioni dei Comuni, Comunità montane, aggregazioni funzionali, etc), senza di che l'obbligo dell'intercomunalità rischia di essere astratto e non funzionante.

2. Rafforzare la capacità amministrativa e la struttura tecnica locale

- Assunzioni dedicate per Unioni montane, Comunità montane e piccoli Comuni.
- Costruzione di centri di competenza locale per progettazione, gestione e rendicontazione.
- Supporto formativo sistematico per il personale amministrativo, con attenzione alla digitalizzazione e all'interoperabilità dei servizi.

3. Semplificare la programmazione e l'attuazione

- Riduzione delle fasi procedurali e definizione di tempi perentori per valutazioni e approvazioni da parte dello Stato e delle Regioni.
- Stabilità degli Accordi di Programma, una volta siglati, per evitare continui rimaneggiamenti e incertezze progettuali.

4. Favorire l'integrazione intercomunale e la fusione dei piccoli Comuni

- Razionalizzazione amministrativa tramite unificazione volontaria o normativa dei piccoli enti.
- Gestione associata dei servizi per raggiungere economie di scala e maggiore efficienza, soprattutto nelle aree più marginali del Sud.
- Funzione rafforzata delle Province.

5. Investire su infrastrutture, connessioni e welfare di prossimità

- Potenziamento delle reti di trasporto, connettività digitale e infrastrutture materiali, specialmente al Sud. Garanzia della manutenzione delle infrastrutture esistenti.
- Nuovi standard numerici minimi e investimenti mirati – strutturali e per il personale – su sanità territoriale, scuola, servizi per l'infanzia e assistenza agli anziani, come leva per garantire effettiva uguaglianza, contrastare lo spopolamento e migliorare la qualità della vita.

6. Valorizzare le specificità territoriali e le comunità

- Aree interne quali laboratori di innovazione sociale, ambientale ed economica. Perciò, anche in attuazione degli indirizzi costitutivi dell'Unione europea e della Costituzione, dev'essere azionata la leva fiscale per ridurre gli svantaggi territoriali e agevolare sviluppo e ripopolamento.
- Coinvolgimento attivo delle comunità locali nella definizione delle strategie e nella misurazione dei risultati.
- Promozione delle filiere locali, dell'agricoltura multifunzionale e del patrimonio culturale, paesaggistico e identitario.