
LE AREE INTERNE NELLE POLITICHE NAZIONALI TERRITORIALI PER LA RIPRESA SOSTENIBILE E RESILIENTE



Novembre 2020

Sommarrio

Premessa	3
1. Riferimenti di contesto.....	4
2. La Strategia Nazionale per le Aree Interne - SNAI	6
La governance	6
L’attuazione.....	11
3. Le risorse finanziarie nazionali sinora stanziare per le esigenze delle “Aree Interne”.....	14
4. L’attenzione verso le aree interne nell’Agenda politica per lo sviluppo sostenibile e la resilienza	17
4.1 Le Aree Interne come modello per una ripresa sostenibile e resiliente	17
4.1.1 Iniziative di sostenibilità e resilienza nelle Aree Interne – Cenni.....	19
4.2 Le Aree Interne nei Programmi di Governo per la sostenibilità e la resilienza.....	21
I documenti di programmazione nazionale emanati nel 2020.....	22
Prossimi sviluppi	24
Appendice: La trattazione del tema delle “Aree interne” nell’ambito dei principali documenti programmatici pluriennali emanati nel 2020.....	27
Il Piano Sud 2030.....	27
Il Documento di economia e finanza 2020 (DEF) e la relativa nota di aggiornamento (NADEF).....	30
Le Linee guida per la definizione del Piano nazionale di ripresa e resilienza.....	32

PREMESSA

L'Italia è caratterizzata da grandi insiemi territoriali, spesso profondamente diversi sul piano fisico, socio-culturale ed economico e per le traiettorie evolutive e di sviluppo che li attraversano.

Le "aree interne" costituiscono un'articolazione importante di tale diversità territoriale. Esse rappresentano un insieme segnato da numerose criticità (isolamento geografico strutturale, piccole dimensioni dei centri abitati, scarso popolamento, scarsa offerta di servizi pubblici essenziali), ma dotato di risorse ambientali e culturali ad alto potenziale di sviluppo attraverso politiche dedicate.

Questa consapevolezza, unita alla scelta di dare attuazione al principio di eguaglianza sostanziale sancito dall'articolo 3 della Costituzione, che richiede la rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale che si frappongono allo sviluppo equilibrato dei territori, ha fatto da fondamento all'idea di dedicare alle "aree interne" una specifica Strategia di sviluppo. Nata come progetto sperimentale della Politica di coesione per il ciclo 2014-2020, la "Strategia nazionale per le Aree Interne" è stata rivolta al superamento delle vulnerabilità di queste aree e al loro riequilibrio socio-economico e territoriale.

Nel corso di questi anni, la Strategia si è rivelata anche uno strumento di *policy che* ha stimolato la costruzione di misure e strumenti per rispondere ai bisogni delle aree interne che, tra l'altro, sono risultati ancor più amplificati in questo periodo di pandemia. Ma come talvolta succede, una *policy* può produrre effetti positivi non previsti. Proprio la crisi sanitaria dovuta alla diffusione del virus Covid-19, con i suoi gravi effetti socio-economici, ha messo in primo piano, da un lato, l'importanza di queste misure (soprattutto in campo sanitario, formativo ed educativo) per gestire emergenze e processi di cambiamento nonchè per innalzare il grado di resilienza delle aree interne, dall'altro lato, ha evidenziato il potenziale innovativo generale e l'estendibilità delle misure sperimentate nelle aree interne ad altre aree del paese.

Le "aree interne" – per decenni marginalizzate e chiuse nel loro "piccolo mondo" – sembrano essere diventate ora possibili "laboratori" di misure e di progetti per uno sviluppo inclusivo, sostenibile (sotto il profilo ambientale, sociale e produttivo) e resiliente; un modello, insomma, per l'intero Paese. Del resto, rendere la popolazione, le organizzazioni e i sistemi meno vulnerabili e più capaci di resistere e persino a prosperare in seguito ad imprevedibili eventi distruttivi (*shocks*) è diventato un obiettivo imprescindibile di ogni politica, intrinsecamente connesso a quello della sostenibilità.

Il presente lavoro si propone quindi di fornire un quadro generale delle politiche sin qui messe in campo per sostenere le "aree interne", mettendo in evidenza soprattutto le opportunità di crescita e di sviluppo che esse offrono, nell'ottica trasformativa della sostenibilità e della resilienza. La prima parte del lavoro è dedicata alla descrizione del contesto e degli ambiti di intervento della Strategia nazionale per le Aree Interne; la seconda parte è rivolta all'esame del tema delle aree interne secondo la prospettiva della sostenibilità e resilienza, anche attraverso la disamina di alcuni documenti programmatici varati nel 2020, che valorizzano le aree interne come importante tassello della ripresa economica, green, inclusiva e innovativa.

Il lavoro rappresenta un primo contributo analitico del NUVV* sul tema delle aree interne, che si andrà arricchendo di approfondimenti specifici e studi di caso, come, peraltro, previsto nell'ambito dell'attuale Piano di lavoro del Nucleo stesso.

*Coordinamento: Maria Elena Camarda - Gruppo di lavoro: Patrizia Cappellaro (Cap.1, 2 e 3) e Daniela Pagliaro (Cap. 4 e Appendice)

1. RIFERIMENTI DI CONTESTO

Dal dopoguerra, ampie aree di territorio italiano hanno subito processi di progressiva marginalizzazione: diminuzione della popolazione residente e dell'offerta di lavoro e di servizi. Tali processi si sono accompagnati e sono stati aggravati dalle tante forme di dissesto idrogeologico e dai terremoti che spesso le hanno colpite.

Dalla consapevolezza che per queste aree occorre politiche dedicate, stante la loro particolarità sia dal punto di vista territoriale che dal punto di vista logistico-infrastrutturale e della disponibilità di servizi, è nata l'esigenza di procedere a una "mappatura"¹ del territorio.

La classificazione adottata parte dall'individuazione di Poli² o Centri di offerta di servizi, costituiti da un Comune o da un'aggregazione di Comuni e dalla successiva suddivisione degli altri Comuni in fasce individuate sulla base della "distanza", rispetto al Polo.

La "distanza" viene calcolata utilizzando un indicatore di accessibilità³, che individua i tempi di percorrenza rispetto al polo più prossimo.

I comuni "Polo", rappresentano realtà che offrono contemporaneamente (da soli o insieme ai confinanti):

- un'offerta **scolastica secondaria superiore completa** (almeno un liceo, un istituto tecnico e un istituto professionale);
- almeno un ospedale sede di **D.E.A. I livello** (Dipartimento di Emergenza Urgenza e Accettazione - DEA)⁴;
- una stazione ferroviaria almeno di **tipo silver**⁵. Questa categoria di stazioni comprende impianti medio/piccoli, spesso non presenziati, dotati unicamente di servizi regionali/metropolitani.

Dopo l'individuazione dei "Poli", i restanti comuni sono classificati nelle seguenti quattro fasce:

- aree di cintura;
- aree intermedie;
- aree periferiche;
- aree ultra-periferiche

¹ Per maggiori dettagli metodologici si rimanda a "Le Aree interne: di quali territori parliamo? Nota esplicativa sul metodo di classificazione delle aree": http://www.dps.tesoro.it/Aree_interne/doc/20marzo_2013.pdf.

² La classificazione presenta un'articolazione che prevede: Poli, Aree peri-urbane (Cinta), Aree intermedie, Aree periferiche, Aree ultra-periferiche.

³ L'indicatore di accessibilità viene calcolato in termini di minuti di percorrenza rispetto al polo più prossimo. In particolare, le prime due fasce sono calcolate usando il secondo e terzo quartile della distribuzione dell'indice di distanza in minuti dal polo prossimo, inferiori o pari a 20 e 40 minuti. Una ulteriore fascia oltre i 75 minuti individua i territori ultra-periferici.

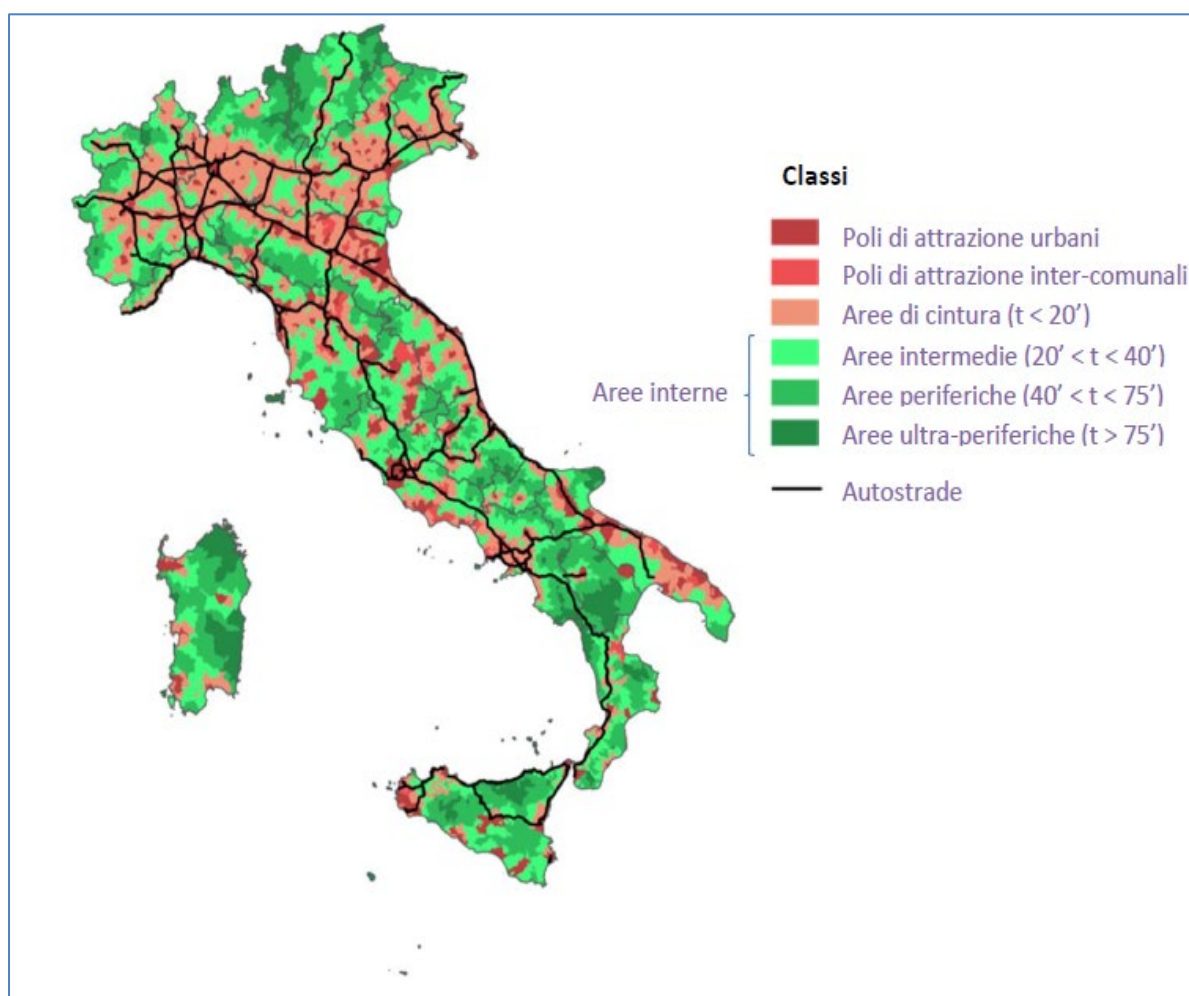
⁴ Il DEA rappresenta un'aggregazione funzionale di unità operative che mantengono la propria autonomia e responsabilità clinico-assistenziale, ma che riconoscono la propria interdipendenza adottando un comune codice di comportamento assistenziale, al fine di assicurare, in collegamento con le strutture operanti sul territorio, una risposta rapida e completa. I DEA afferiscono a due livelli di complessità, in base alle Unità operative che li compongono: DEA di I livello e DEA di II livello. Il DEA di I livello garantisce, oltre alle prestazioni fornite dagli ospedali sede di Pronto Soccorso, anche le funzioni di osservazione e breve degenza, di rianimazione e, contemporaneamente, assicura interventi diagnostico-terapeutici di medicina generale, chirurgia generale, ortopedia e traumatologia, cardiologia con UTIC (Unità di Terapia Intensiva Cardiologia), oltre a prestazioni di laboratorio di analisi chimico-cliniche e microbiologiche, di diagnostica per immagini, e trasfusionali.

⁵ Le stazioni sono identificate da Rete Ferroviaria Italiana S.p.A. (RFI) in base ad un sistema di classificazione che definisce quattro categorie: *Platinum, Gold, Silver e Bronze*.

Questa classificazione assegna, in prima istanza, la qualificazione di Area Interna sulla base della "lontananza" dai servizi essenziali. Nelle Aree interne infatti ricadono le aree intermedie e quelle periferiche e ultra-periferiche. Le "Aree Interne", così individuate, rappresentano un'ampia porzione del territorio italiano, di poco inferiore al 60% della superficie nazionale, interessano quasi il 52% dei Comuni italiani (4.181) e sono abitate dal 22% della popolazione italiana.

Questi territori mostrano caratteristiche assai diversificate al proprio interno in relazione alla disponibilità di servizi, per la composizione della popolazione per età, per le opportunità di sviluppo e per le caratteristiche ambientali e paesaggistiche e ricomprendono i comuni italiani più periferici, in termini di accesso ai servizi essenziali quali: salute, istruzione, mobilità.

Figura 1. Mappa delle Aree interne



Fonte: Strategia nazionale per le aree interne

Da quanto raffigurato nella figura 1, appare evidente come tutto il territorio italiano sia interessato dalla presenza disseminata di piccoli Comuni⁶, lontani dai servizi essenziali, il che li rende un problema di interesse "nazionale".

⁶ I comuni delle aree interne sono ampiamente diffusi su quasi tutto il territorio nazionale, anche se è possibile rilevarne un numero maggiore nelle regioni del centro-sud e lungo la dorsale appenninica. Nella gran parte delle aree interne, specie quelle montuose dell'Appennino e delle Alpi, i collegamenti con le città sono problematici, le strade sono tortuose e maltenute, e vi è carenza di servizi essenziali.

Si tratta di territori complessi, dove lo spopolamento, le condizioni sociali e il livello di infrastrutturazione materiale e immateriale non risultano omogenei al resto del Paese e creano svantaggi anche in termini di crescita economica e di sviluppo.

L'esistenza e la consistenza di tali svantaggi, che si intreccia con lo storico divario territoriale fra Nord e Sud, ha spinto i governi che si sono succeduti negli ultimi anni - tra i primi in Europa - a sperimentare politiche dedicate a contrastare lo spopolamento e l'insufficienza dei servizi essenziali.

2. LA STRATEGIA NAZIONALE PER LE AREE INTERNE - SNAI

La Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI) nasce dall'idea che per questi territori servono politiche specifiche ad essi dedicati, diverse da quelle utilizzate per i territori i cui problemi di sviluppo non si accompagnano alle stesse condizioni di sperequazione infrastrutturale, spopolamento e marginalizzazione.

Lo sviluppo delle aree interne ha costituito uno degli obiettivi prioritari sia del Piano Nazionale di Riforma 2014 che della Politica regionale di coesione per il ciclo 2014-2020. Già nel documento di indirizzo per la programmazione della politica regionale "Metodi e Obiettivi per un Uso Efficace dei Fondi Comunitari 2014-2020"⁷, lo sviluppo delle aree interne viene indicato come elemento pregiudiziale dello sviluppo del Paese e, nell'ambito dell'Accordo di partenariato Italia 2014-2020⁸ la SNAI diventa uno degli strumenti con cui perseguire gli obiettivi di sviluppo prioritari della Politica regionale di coesione.

La governance

La *governance* per l'implementazione e attuazione della SNAI è stata disegnata con l'Accordo di Partenariato⁹ che, nel definire criteri e modalità di attuazione, ha previsto la costituzione di un apposito Comitato tecnico Aree Interne (CTAI).¹⁰

Il CTAI è coordinato dal Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio, con competenze sui processi di selezione delle aree, sulla definizione delle strategie d'area e sulla verifica del rispetto dei cronoprogrammi. E' inoltre composto dall'Agenzia per la coesione territoriale, dai Ministeri delle politiche agricole, alimentari, forestali; beni e attività culturali; istruzione, università e ricerca; infrastrutture e trasporti; lavoro e politiche sociali; salute; ambiente e tutela del territorio e del mare; dal Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie e dal Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica

⁷ <http://www.coesioneterritoriale.gov.it/wp-content/uploads/2012/12/Metodi-e-obiettivi-per-un-uso-efficace-dei-fondi-comunitari-2014-20.pdf>

⁸ L'Accordo di partenariato rappresenta il principale documento di programmazione strategica e di individuazione delle priorità tra le quali allocare le risorse europee (e il relativo cofinanziamento nazionale) per la coesione per ciascun ciclo settennale di programmazione.

⁹ http://www.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree_interne/Strategia_nazionale_per_le_Aree_interne_definizione_obiettivi_strumenti_e_governance_2014.pdf

¹⁰ Con la Delibera CIPE n. 9 del 2015 è stato costituito il Comitato tecnico aree interne

economica della Presidenza del Consiglio, dalle Regioni e/o Province autonome interessate, da ANCI - IFEL, da INEA, da ISFOL, da UPI¹¹.

La Strategia Nazionale per le Aree Interne è articolata in due linee di azione¹²:

- ✓ una linea è diretta a **migliorare la quantità e la qualità dei servizi di istruzione, salute, mobilità** ed è finanziata da risorse nazionali ordinarie;
- ✓ l'altra linea è diretta a **promuovere progetti di sviluppo che valorizzino il patrimonio naturale e culturale** di queste aree, puntando anche su filiere produttive locali (mercato); a tale linea sono finalizzate risorse dei Fondi strutturali e di investimento europei – Fondi SIE (FESR, FSE, FEASR, FEAMP) ¹³ attribuite alle Regioni.

Per raggiungere gli appena evidenziati obiettivi finali la Strategia si è data alcuni obiettivi intermedi che possono essere così riassunti:

- aumento del benessere della popolazione locale;
- aumento della domanda locale di lavoro (e dell'occupazione);
- aumento del grado di utilizzo del capitale territoriale¹⁴;
- riduzione dei costi sociali della “*de-antropizzazione*” riferiti in particolare al dissesto idrogeologico, al degrado del capitale storico e architettonico, e alla distruzione della natura;
- rafforzamento dei fattori di sviluppo, non solo dal punto di vista economico, ma quale concetto più ampio che comprende anche “elementi” di qualità della vita di natura sociale, culturale e politica¹⁵.

La SNAI rappresenta quindi una politica in cui camminano di pari passo il potenziamento dei servizi e lo sviluppo dei territori.

Nata come un progetto sperimentale, la Strategia non si estende a tutti i comuni classificati come «area interna», ma solo su alcune «**aree pilota**»¹⁶, ossia un ristretto numero di “aggregazioni di comuni” specificamente selezionate.

Il processo di selezione, come previsto dall'Accordo di Partenariato 2014-2020, è avvenuto attraverso una procedura di istruttoria pubblica, svolta congiuntamente da tutte le Amministrazioni centrali presenti all'interno del Comitato Tecnico Aree Interne e da ciascuna Regione o Provincia Autonoma interessata.

¹¹ ANCI- Associazione nazionale Comuni italiani - UPI – Unione delle Province d'Italia - INEA - Istituto Nazionale di Economia Agraria - ISFOL - Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori (ora INAPP, Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche)

¹²http://www.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree_interne/Strategia_nazionale_per_le_Aree_interne_definizione_obiettivi_strumenti_e_governance_2014.pdf

¹³ Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale, (FESR) Fondo Sociale Europeo (FSE), Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP)

¹⁴ Il “capitale territoriale” comprende diversi e diversificati elementi quali p.e.: la localizzazione geografica dell'area, la sua dimensione; la disponibilità di fattori produttivi, clima, tradizione, risorse naturali; qualità della vita. Nel concetto di capitale territoriale si considera una gamma di risorse del territorio più vasta, che comprendono, tra gli altri, anche il capitale umano, sociale, culturale, istituzionale, naturale, artistico e infrastrutturale, e soprattutto, viene posta una particolare enfasi alla coesistenza e complementarità di tali risorse come caratteristica distintiva dei diversi territori.

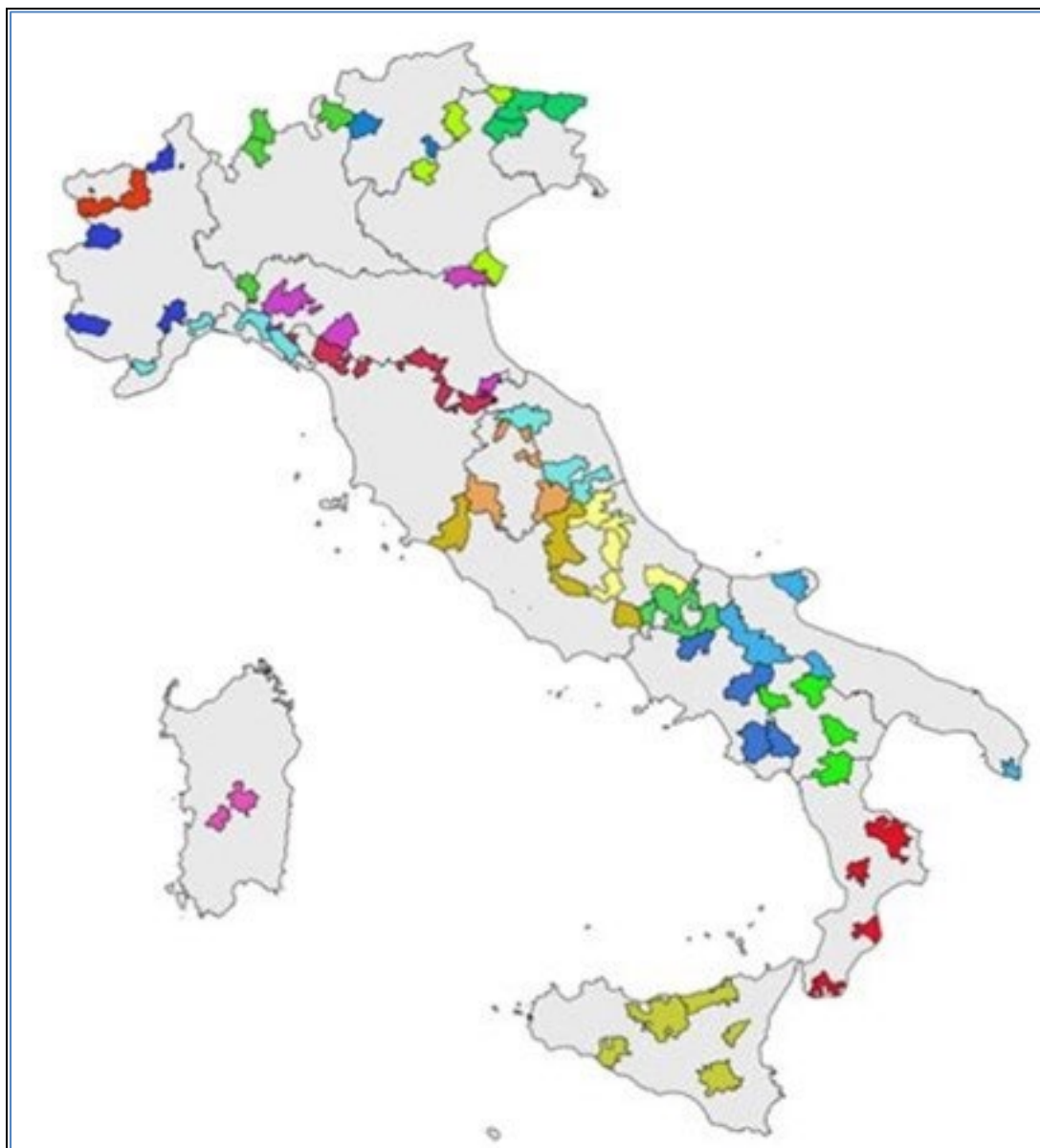
¹⁵ http://www.utopie.it/sviluppo_umano/crescita_e_sviluppo.htm

¹⁶ Per maggiori dettagli metodologici si rimanda a: “Le Aree interne: di quali territori parliamo? Nota esplicativa sul metodo di classificazione delle aree” scaricabile dal sito delle Aree interne al seguente indirizzo: http://www.dps.tesoro.it/Aree_interne/doc/Nota%20Territorializzazione%20AI_03%20marzo_2013.pdf.

La procedura di istruttoria si è conclusa con la selezione di un minimo di due e fino a un massimo di cinque aree per territorio regionale/provinciale.

Complessivamente, sono state selezionate **72 aree interne**, che occupano un'area di 51.366 chilometri quadrati, suddivisi dal punto di vista amministrativo in **1.061 Comuni**, in cui complessivamente vivono circa **2 milioni di italiani**.

Figura 2. Le 72 aree progetto selezionate



Fonte: Comitato Tecnico Aree Interne, 2019

L'approvazione delle 72 Strategie per le Aree selezionate ha seguito tempi diversi, legati agli stanziamenti previsti dalle leggi di stabilità/bilancio ripartiti con apposite delibere del CIPE¹⁷. Le risorse relative alle prime 23 aree sono state ripartite con la delibera n. 9 del 2015, che ha anche approvato gli indirizzi operativi della SNAI; successivamente, ulteriori 23 aree hanno

¹⁷ Il dettaglio per delibera/legge di stabilità è riportato nella tabella di cui al successivo paragrafo 3.

ottenuto l'assegnazione di risorse ripartite dalla delibera n. 43 del 2016; 2 aree hanno beneficiato delle risorse assegnate dalla delibera n. 80 del 2017; infine, per le ultime 24 aree, la ripartizione delle risorse è stata disposta dalla delibera n. 52 del 2018.

Nella tabella che segue è riportata la distinzione per Regione e delibera CIPE di approvazione, con l'indicazione delle Strategie già approvate e/o degli APQ stipulati (o in corso di stipula) successivamente alla sottoscrizione della Strategia stessa.

Tabella 1. SNAI - Le 72 aree progetto selezionate, distinte per Regione e Delibera CIPE di riparto

REGIONE	AREA	DELIBERA CIPE
ABRUZZO	Basso Sangro – Trigno ^{Strat + APQ}	9 del 2015
ABRUZZO	Valfino - Val Vestina ^{Strat.}	43 del 2016
ABRUZZO	Alto Aterno - Gran Sasso Laga ^{Strat.}	43 del 2016
ABRUZZO	Valle del Giovenco - Val Roveto ^{Strat.}	52 del 2018
ABRUZZO	Valle Subequana - Gran Sasso ^{Strat.}	52 del 2018
BASILICATA	Montagna Materana ^{Strat + APQ}	9 del 2015
BASILICATA	Mercure Alto Sinni - Val Sermento ^{Strat + APQ}	43 del 2016
BASILICATA	Marmo Platano	52 del 2018
BASILICATA	Alto Bradano ^{Strat.}	52 del 2018
CALABRIA	Reventino – Savuto ^{Strat + APQ}	9 del 2015
CALABRIA	Greganica ^{Strat.}	43 del 2016
CALABRIA	Versante Ionico - Serre	52 del 2018
CALABRIA	Sila - Presila crotonese e cosentina ^{Strat.}	52 del 2018
CAMPANIA	Alta Irpinia ^{Strat + APQ}	9 del 2015
CAMPANIA	Vallo di Diano ^{Strat + APQ}	43 del 2016
CAMPANIA	Cilento interno ^{Strat.}	52 del 2018
CAMPANIA	Tammaro – Titerno ^{Strat.}	52 del 2018
EMILIA-ROMAGNA	Appennino Emiliano ^{Strat + APQ}	9 del 2015
EMILIA-ROMAGNA	Basso Ferrarese ^{Strat + APQ}	43 del 2016
EMILIA-ROMAGNA	Appennino Piacentino – Parmense ^{Strat + APQ}	43 del 2016
EMILIA-ROMAGNA	Alta Valmarecchia ^{Strat.}	52 del 2018
FRIULI-VENEZIA GIULIA	Alta Carnia ^{Strat + APQ}	9 del 2015
FRIULI-VENEZIA GIULIA	Dolomiti friulane ^{Strat.}	43 del 2016
FRIULI-VENEZIA GIULIA	Canal del Ferro - Val Canale ^{Strat.}	52 del 2018
LAZIO	Valle del Comino ^{Strat + APQ}	9 del 2015
LAZIO	Monti reatini ^{Strat + APQ}	43 del 2016
LAZIO	Monti Simbruini ^{Strat.}	52 del 2018
LAZIO	Alta Tuscia – Antica Città di Castro ^{Strat.}	52 del 2018

Segue: SNAI: Le 72 aree progetto selezionate distinte per Regione e Delibera CIPE di riparto

REGIONE	AREA	DELIBERA CIPE
LIGURIA	Antola – Tigullio ^{Strat + APQ}	9 del 2015
LIGURIA	Beigua - Union Sol ^{Strat + APQ}	43 del 2016
LIGURIA	Valle Arroscia ^{Strat.}	52 del 2018
LIGURIA	Val di Vara ^{Strat.}	52 del 2018
LOMBARDIA	Alta Valtellina ^{Strat + APQ}	9 del 2015
LOMBARDIA	Valchiavenna ^{Strat + APQ}	9 del 2015
LOMBARDIA	Alto Lago di Como e Valli del Lario ^{Strat + APQ}	9 del 2015
LOMBARDIA	Appennino Lombardo - Alto Oltrepò Pavese ^{Strat + APQ}	43 del 2016
MARCHE	Appennino Basso Pesarese e Anconetano ^{Strat + APQ}	9 del 2015
MARCHE	Maceratese ^{Strat + APQ}	43 del 2016
MARCHE	Piceno ^{Strat + APQ}	80 del 2017
MOLISE	Matese ^{Strat + APQ}	9 del 2015
MOLISE	Fortore ^{Strat.}	43 del 2016
MOLISE	Alto e medio Sannio ^{Strat.}	52 del 2018
MOLISE	Mainarde ^{Strat.}	52 del 2018
PIEMONTE	Valli Maira e Grana ^{Strat + APQ}	9 del 2015
PIEMONTE	Valle Ossola ^{Strat.}	43 del 2016
PIEMONTE	Val Bormida ^{Strat.}	52 del 2018
PIEMONTE	Val di Lanzo	52 del 2018
P.A. di TRENTO	Tesino ^{Strat + APQ}	9 del 2015
P.A. di TRENTO	Val di Sole ^{Strat + APQ}	43 del 2016
PUGLIA	Monti Dauni ^{Strat + APQ}	9 del 2015
PUGLIA	Sud Salento ^{Strat + APQ}	43 del 2016
PUGLIA	Gargano ^{Strat.}	52 del 2018
PUGLIA	Alta Murgia ^{Strat.}	52 del 2018
SARDEGNA	Alta Marmilla ^{Strat + APQ}	9 del 2015
SARDEGNA	Gennargentu -Mandrolisai ^{Strat.}	43 del 2016
SICILIA	Madonie ^{Strat + APQ}	9 del 2015
SICILIA	Simeto – Etna ^{Strat + APQ}	9 del 2015
SICILIA	Nebrodi ^{Strat + APQ}	43 del 2016
SICILIA	Calatino ^{Strat.}	52 del 2018
SICILIA	Terre sicane ^{Strat.}	52 del 2018
TOSCANA	Casentino – Valtiberina ^{Strat + APQ}	9 del 2015
TOSCANA	Garfagnana ^{Strat + APQ}	43 del 2016
TOSCANA	Valdarno e Valdisieve	52 del 2018
UMBRIA	Sud-Ovest orvietano ^{Strat + APQ}	9 del 2015
UMBRIA	Area Nord – Est ^{Strat + APQ}	43 del 2016
UMBRIA	Valnerina ^{Strat.}	80 del 2017
VALLE D'AOSTA	Bassa Valle ^{Strat + APQ}	9 del 2015
VALLE D'AOSTA	Grand Paradis ^{Strat + APQ}	43 del 2016
VENETO	Spettabile Reggenza dei 7 Comuni ^{Strat + APQ}	9 del 2015
VENETO	Comelico e Sappada ^{Strat + APQ}	43 del 2016
VENETO	Contratto di Foce Delta del Po ^{Strat.}	43 del 2016
VENETO	Agordina	52 del 2018

Fonte: Comitato Tecnico Aree Interne - CIPE

Peculiarità del modello SNAI è la partecipazione attraverso un intervento condiviso e radicato sul territorio, con una **riorganizzazione dei servizi pubblici e l'individuazione di modelli di gestione efficaci e coerenti con le esigenze dei territori**.

Tra le principali innovazioni troviamo:

- la *governance* multi-livello;
- l'intervento contemporaneo sia sugli investimenti che sui servizi;
- l'utilizzo di risorse derivanti da più fondi;
- la partecipazione delle Comunità;
- il criterio dell'associazionismo.

Una delle più importanti innovazioni della Strategia ha proprio riguardato la spinta verso la gestione in forma associata tra comuni di funzioni e/o servizi.

I comuni delle aree-progetto selezionate nell'ambito della SNAI, si sono effettivamente strutturati per realizzare sistemi locali intercomunali permanenti, come richiesto dall'Accordo di Partenariato 2014-2020, cercando forme organizzative idonee alla loro realtà territoriale e alle loro esigenze. L'”*associazionismo intercomunale*”¹⁸ ha rappresentato e rappresenta un aspetto fondamentale della SNAI: è al contempo pre-requisito per l'ammissibilità alla strategia delle aree territoriali candidate e condizione di efficacia dell'attuazione di una nuova politica del territorio.

I Comuni che intendono partecipare alla SNAI devono, infatti, dimostrare di saper "guardare oltre i propri confini", di saper svolgere una gestione associata di funzioni e servizi con cui rispondere in modo più efficace ai bisogni dei cittadini.

Nel corso del 2018 è stato peraltro avviato il lavoro della *Federazione delle Aree Interne*¹⁹, che ha la finalità di valorizzare il “capitale di relazioni” fra le Aree e gli attori protagonisti delle strategie.

L'attuazione

Strumento attuativo della SNAI è l'Accordo di Programma Quadro (APQ)²⁰, attraverso il quale Regioni, Enti Locali, Amministrazione centrale di coordinamento e altre Amministrazioni competenti per materia assumono gli impegni vincolanti per la realizzazione degli obiettivi definiti dalla Strategia.

L'attuazione della Strategia viene gestita dall'Agenzia coesione territoriale²¹.

¹⁸ Nell'ambito del Programma Operativo Nazionale Governance e Capacità Istituzionale, il Dipartimento della Funzione pubblica supporta gli enti locali coinvolti (tramite il Comitato Tecnico Aree Interne e grazie all'azione sul campo del team FormezPA e al contributo attivo di IFEL-ANCI) nel processo di nascita e/o consolidamento di forme di governo di gestione integrata di funzioni e servizi pubblici locali: dalla protezione civile al catasto, dai servizi informatici al trasporto pubblico locale, dalla statistica all'edilizia scolastica.

¹⁹ L'Accordo di partenariato 2014-2020, nel definire finalità e strumenti della Strategia nazionale per le aree interne, ha previsto la costituzione di una Federazione delle aree interne, da intendere come «federazione di progetti per le aree interne» - <http://www.formez.it/notizie/federazione-aree-interne-diffondere-soluzioni-innovative-oltre-perimetro-della-snai>

²⁰ Nell'Accordo sono indicati: le attività e gli interventi da realizzare, con i tempi e le modalità di attuazione; i soggetti responsabili ed i relativi impegni; le risorse finanziarie occorrenti, a valere sugli stanziamenti pubblici o reperite tramite finanziamenti privati; le procedure ed i soggetti responsabili per il monitoraggio e la verifica dei risultati.

²¹ L'istruttoria vede la partecipazione di: Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca; Ministero della salute; Ministero delle infrastrutture e dei trasporti; Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali; altre

Il processo di selezione delle 72 Aree inserite nella SNAI, in base all'aggiornamento presente sul sito dell'Agenzia per la coesione territoriale,²² ha portato finora all'approvazione da parte del Comitato Tecnico di 67 Strategie, per le quali sono stati firmati, o sono in corso di sottoscrizione, 39 APQ, come già esposto nella precedente Tabella 1. Le restanti Aree stanno lavorando alla definizione delle proprie Strategie, che dovrebbe concludersi entro l'anno 2020.

Sotto il profilo finanziario, gli APQ sono alimentati sia da risorse finanziarie europee (Fondi SIE) che nazionali (queste ultime a valere sul Fondo di Rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie e sul Fondo Sviluppo e Coesione - FSC)²³, prevalentemente stanziati da leggi di stabilità/bilancio.

Nel successivo paragrafo tre vengono indicate le risorse *nazionali* finora stanziati in favore della SNAI e, più in generale, per le Aree Interne, distinte per fonte di finanziamento.

Da quanto emerso nel corso dell'ultima riunione del Comitato Tecnico Aree interne del 21 luglio 2020, finora risultano essere stati finalizzati complessivamente quasi 700 milioni di euro, di cui circa il 70% a valere sui Fondi SIE e circa il 21% a valere sulle leggi di stabilità, oltre a risorse derivanti da altri fondi pubblici e privati.

Importi in euro

COSTO COMPLESSIVO	Legge di stabilità	POR FESR	POR FSE	FEAMP	PSR FEASR	FSC	Altre Fonti
668.815.561,30	142.176.463,03	278.873.904,04	41.602.987,83	252.000,00	127.519.813,90	9.314.477,25	69.075.915,25
100%	21%	42%	6%	nc	19%	1,5%	10%

Fonte: Comitato Tecnico Aree Interne, Riunione 21 luglio 2020 - Documentazione Agenzia per la coesione territoriale

amministrazioni centrali eventualmente competenti per materia; Regione o Provincia Autonoma di riferimento; eventualmente, soggetto capofila del partenariato di progetto locale.

²² <https://www.agenziacoesione.gov.it/strategia-nazionale-aree-interne/comunicati-stampa-e-news/>

²³ Il Fondo di Rotazione è stato istituito ai sensi dell'articolo 5 della legge 16 aprile 1987, n. 183; il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC), così denominato dall'articolo 4 del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88, ha la sua origine nei Fondi per le aree sottoutilizzate (FAS), istituiti con la legge finanziaria per il 2003 (legge 27 dicembre 2002, n. 289 – articoli 60 e 61).

IL RIPARTO SETTORIALE DEGLI APQ FINORA SOTTOSCRITTI È IL SEGUENTE:

PROMOZIONE PATRIMONIO CULTURALE E AMBIENTALE	20%
TRASPORTO	16%
ISTRUZIONE	12%
SERVIZI SANITARI E SOCIO EDUCATIVI	11%
SISTEMI PRODUTTIVI TERRITORIALI	9%
SERVIZI DIGITALI	8%
EFFICIENTAMENTO ENERGETICO	6%
SICUREZZA DEL TERRITORIO	5%
IMPRESE	5%
VALORIZZAZIONE PRODUZIONI TIPICHE LOCALI	4%
INCLUSIONE SOCIALE/OCCUPAZIONE	2%
ASSISTENZA TECNICA	2%

Fonte: Comitato Tecnico Aree Interne, Riunione 21 luglio 2020 - Documentazione Agenzia per la coesione territoriale

L'attuazione della Strategia ha subito ritardi nei tempi di programmazione e definizione degli interventi e nella stipula degli APQ. Hanno contribuito a tali ritardi in parte l'innovatività del metodo operativo, stante la complessità del processo messo in atto (per numero degli attori coinvolti e per i diversi livelli istituzionali), ma anche la "non abitudine" dei territori ad essere protagonisti attivi nel definire i propri percorsi di sviluppo.

Per cercare di risolvere parte delle criticità riscontrate, nel corso dell'attuazione della strategia sono state introdotte modalità di semplificazione del cosiddetto "Metodo Aree Interne", da ultimo con la delibera CIPE n. 52 del 2018, che ha snellito le procedure propedeutiche alla firma dell'APQ; accelerato il trasferimento delle risorse direttamente in favore dei soggetti attuatori degli interventi finanziati ovvero in favore delle regioni; reso ammissibili le spese di progettazione e assistenza tecnica sostenute a partire dall'approvazione della Strategia. Queste "semplificazioni" hanno impresso un'accelerazione all'attuazione della SNAI, che dovrebbe portare all'approvazione di tutte le strategie di area entro il 2020.

Un ulteriore orientamento alla semplificazione e velocizzazione del processo di attuazione della Strategia nazionale delle aree interne - anche in vista della prosecuzione e dell'estensione dell'ambito di operatività della Strategia in coincidenza con l'avvio del nuovo periodo di programmazione delle risorse europee e nazionali - è altresì contenuto nella legge di bilancio (bilancio annuale 2021 e bilancio pluriennale 2021-2023)²⁴. La modifica proposta

²⁴ Il Consiglio dei Ministri il 16 novembre 2020, facendo seguito alla deliberazione dello scorso 18 ottobre, ha definitivamente approvato il disegno di legge recante "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023", attualmente all'esame del Parlamento, da approvare entro il 31 dicembre 2020.

prevede di eliminare il riferimento agli Accordi di Programma Quadro come strumento attuativo della Strategia, sostituendolo con il riferimento alla programmazione negoziata.²⁵

E' comunque importante sottolineare che, nonostante i ritardi e le criticità attuative, la Strategia nazionale per le aree interne continua a essere ritenuta un programma molto valido, che peraltro si avvia a diventare una sorta di laboratorio di misure di intervento innovative, anche sul piano sociale, e tecnologicamente avanzate.

Misure che si sono mostrate particolarmente utili di fronte alle emergenze socio-sanitarie causate dal Coronavirus, ma che, in generale, rivelano un alto potenziale nella costruzione di percorsi di sviluppo incentrati sulla resilienza e sostenibilità sociale e ambientale. Nel paragrafo quattro del presente lavoro vengono riportati alcuni esempi di iniziative relative a servizi essenziali della SNAI, quali sanità, mobilità e istruzione.

3. LE RISORSE FINANZIARIE NAZIONALI SINORA STANZIATE PER LE ESIGENZE DELLE "AREE INTERNE"

Numerosi provvedimenti legislativi e misure di intervento sono stati adottati negli ultimi decenni, così come nella legislatura in corso, in tema di "Aree Interne": inizialmente per consentire l'implementazione e lo sviluppo della SNAI, più recentemente per fornire ulteriori proporzionate risorse a questi territori più vulnerabili.

Il totale dei finanziamenti nazionali, a valere sul Fondo di rotazione di cui alla legge 16 aprile 1987, n. 183, dedicati espressamente all'implementazione e attuazione della SNAI e ripartiti con apposite delibere del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE), ammontano a 281,80 milioni di euro.

A queste risorse se ne sono aggiunte altre – sempre nell'ambito della SNAI – in favore di interventi mirati, quali il finanziamento per Scuole Innovative nell'ambito degli investimenti immobiliari INAIL, finalizzate alla costruzione di scuole e poli innovativi a favore di alcune Aree interne selezionate; finanziamenti per il sostegno alle attività economiche, artigianali e commerciali, nonché per interventi di sostegno alle popolazioni residenti nei comuni svantaggiati.

Con gli ultimi provvedimenti del 2020 si è ampliata la platea dei beneficiari, non limitando i finanziamenti ai soli comuni rientranti nelle aree interne pilota individuate dalla SNAI, ma estendendoli più in generale alle "Aree Interne" del Paese, considerando quindi tutti i territori più svantaggiati.

Oltre che a valere sul citato Fondo di rotazione di cui alla legge 16 aprile 1987, n. 183, parte delle risorse sono state individuate anche a carico del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione 2014-2020.

Nella tabella che segue, sono riportate le diverse assegnazioni suddivise per anno di riferimento e fonte di finanziamento, con l'indicazione degli eventuali atti amministrativi di finalizzazione delle risorse stesse.

²⁵ Legge 23 dicembre 1996, n. 662, articolo 2, comma 203, lettera a)

DISPOSIZIONE NORMATIVA	IMPORTO DEL FINANZIAMENTO	FONTE DI FINANZIAMENTO	FINALIZZAZIONE RISORSE
Risorse per l'implementazione e l'attuazione della SNAI			
Legge 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità 2014), articolo 1, comma 13	90 milioni di euro triennio 2014-2016	Fondo di rotazione di cui alla legge 16 aprile 1987, n. 183	Delibera CIPE N. 9 del 2015
Legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015), articolo 1, comma 674	90 milioni di euro triennio 2015-2017	Fondo di rotazione di cui alla legge 16 aprile 1987, n. 183	Delibera CIPE N. 43 del 2016
Legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016), articolo 1, comma 811	10 milioni di euro triennio 2016-2018	Fondo di rotazione di cui alla legge 16 aprile 1987, n. 183	Delibera CIPE N. 80 del 2017
Legge 27 dicembre 2017, n. 205 (legge di bilancio 2018), articolo 1, comma 895	91,8 milioni di euro triennio 2019-2021	Fondo di rotazione di cui alla legge 16 aprile 1987, n. 183	Delibera CIPE N. 52 del 2018
Subtotale	281,8 milioni di euro		
Legge 27 dicembre 2017, n. 205 (legge di bilancio 2018), articolo 1, commi 677 e 678	50 milioni di euro Progetto "Scuole innovative"	Legge 30 aprile 1969, n. 153, articolo 65, ai sensi della legge 13 luglio 2015, n. 107, articolo 1, commi 153 e seguenti	
Legge 27 dicembre 2019, n. 160 (legge di bilancio 2020), articolo 1, comma 314	200 milioni di euro quadriennio 2020-2023	Fondo di rotazione di cui alla legge 16 aprile 1987, n. 183	
Legge 27 dicembre 2019, n. 160 (legge di bilancio 2020), articolo 1, comma 313	90 milioni di euro per il triennio 2020-2022 per un Fondo per il sostegno alle attività economiche, artigianali e commerciali	Fondo per lo Sviluppo e la Coesione 2014-2020	Con Dpcm in data 24 settembre 2020 è stata autorizzata l'erogazione di complessivi 210 milioni di euro (90 milioni di euro a valere sul presente stanziamento e 120 milioni di euro stanziati con il decreto-legge n. 34 del 2020, più avanti indicato in tabella)
Decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, convertito con modificazioni dalla Legge 13 ottobre 2020, n. 126, articolo 28,	10 milioni di euro anno 2020	Fondo di rotazione di cui alla legge 16 aprile 1987, n. 183	
	100 milioni di euro anno 2021	Fondo per lo Sviluppo e la Coesione 2014-2020	

Altre risorse per le Aree Interne (extra SNAI)			
DISPOSIZIONE NORMATIVA	IMPORTO DEL FINANZIAMENTO	FONTE DI FINANZIAMENTO	FINALIZZAZIONE RISORSE
Decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito con modificazioni dalla Legge 17 luglio 2020, n. 77, articolo 243	120 milioni di euro triennio 2020-2022 Incremento del Fondo di cui alla legge di bilancio 2020 , al fine di consentire ai Comuni presenti nelle aree interne di far fronte alle maggiori necessità di sostegno del settore artigianale e commerciale conseguenti al manifestarsi della epidemia da Covid-19.	Fondo per lo Sviluppo e la Coesione 2014-2020	Con Dpcm in data 24 settembre 2020 è stata autorizzata l'erogazione di complessivi 210 milioni di euro (120 milioni di euro a valere sul presente stanziamento e 90 milioni di euro già stanziati con la legge di bilancio 2020 come sopra richiamata)
Decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito con modificazioni dalla Legge 17 luglio 2020, n. 77, articolo 243	90 milioni di euro triennio 2021-2023 Incremento del Fondo di cui alla legge di bilancio 2020 , al fine di realizzare interventi di sostegno alle popolazioni residenti nei comuni svantaggiati	Fondo per lo Sviluppo e la Coesione 2014-2020	
Decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito con modificazioni dalla Legge 17 luglio 2020, n. 77, articolo 243	9 milioni di euro triennio 2021-2023 Borse di studio per "dottorati comunali" , finalizzate all'attuazione dello sviluppo sostenibile di cui all'Agenda 2030	Fondo per lo Sviluppo e la Coesione 2014-2020	

4. L'ATTENZIONE VERSO LE AREE INTERNE NELL'AGENDA POLITICA PER LO SVILUPPO SOSTENIBILE E LA RESILIENZA

4.1 Le Aree Interne come modello per una ripresa sostenibile e resiliente

La crisi innescata dall'esplosione della pandemia da Covid-19, che dall'ambito sanitario inizialmente colpito si è in brevissimo tempo estesa alla società e all'economia²⁶, ha acceso un doppio faro sulle "aree interne" del Paese, spesso coincidenti con quelle montane o a forte vocazione rurale, separate non solo geograficamente da quelle maggiormente antropizzate, urbanizzate e sviluppate, ma anche da arretratezze infrastrutturali, materiali e immateriali, che determinano criticità nell'offerta di servizi e nell'accesso ad essi (*in primis*, servizi di trasporto, sanitari, socio-educativi e digitali). La pandemia ha reso infatti più evidenti le loro fragilità, soprattutto con riferimento ai servizi sanitari (si tratta di zone dove spesso mancano ospedali e presidi di pronto soccorso) e scolastici (la didattica a distanza, sperimentata nella fase del "lockdown" pandemico e anche successivamente, necessita di connessioni digitali adeguate, che spesso mancano o sono insufficienti in questi territori).

Al tempo stesso, però, la crisi pandemica è stata anche un'occasione per fare emergere le molte opportunità che, proprio a partire dalle Aree interne, possono generarsi in favore di una ripresa e di uno sviluppo capace di:

- travalicare l'ambito locale e produrre ricadute positive per l'intero Paese;
- corrispondere ai principi di benessere (individuale e collettivo), di sostenibilità e anche di resilienza che l'Agenda ONU 2030²⁷ ha posto come riferimento per tutti gli Stati sottoscrittori, tra i quali l'Italia, e che sono anche alla base del nuovo corso di politiche di investimento denominato "*Green deal*", adottato in sede europea a partire dalla fine dello scorso anno (2019).

In effetti, le aree interne:

- sono ricche di importanti risorse ambientali e culturali, il che consente un maggior accordo tra natura e centro abitato e una fruizione di tali beni più agevole rispetto ai grandi centri urbani;
- sanno valorizzare le filiere produttive locali, sospingendo lo sviluppo dei punti di forza quali il settore agroalimentare, con una maggiore attenzione alla qualità dei prodotti e ai metodi di produzione eco-sostenibili;
- promuovono la partecipazione attiva della cittadinanza (l'ascolto delle "voci del territorio") e la partnership tra comuni e altre istituzioni locali;
- rappresentano il luogo del "comunitario", dello stare insieme, del riconoscersi a vicenda nella dimensione dell'appartenenza comune, del rapporto di reciproca assistenza, solidarietà e affidabilità;

²⁶ Aumento delle diseguaglianze economiche e sociali a causa di: perdita di lavoro, maggiore povertà, penalizzazione delle fasce più deboli e disagiate della popolazione, difficoltà di accesso ai servizi

²⁷ Con l'Agenda ONU 2030 per lo Sviluppo Sostenibile, sottoscritta il 25 settembre 2015 da 193 Paesi membri dell'ONU, è stato adottato un programma d'azione per le persone, il pianeta e la prosperità, che ingloba 17 Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile in un grande programma d'azione per un totale di 169 'target' o traguardi.

Il carattere innovativo dell'Agenda ONU – che dichiara l'insostenibilità dell'attuale modello di sviluppo – risiede nel superamento dell'idea che la sostenibilità sia unicamente una questione ambientale, mentre si afferma una visione integrata delle diverse dimensioni dello sviluppo (anche sul piano socio-economico e istituzionale).

- favoriscono l'integrazione e l'inclusione sociale (anche con riferimento all'accoglienza degli immigrati);
- coniugano in sé tradizione e innovazione, rappresentando – per quest'ultimo aspetto - laboratori sperimentali di modalità alternative ai sistemi tradizionali di offerta dei servizi essenziali (scuola, mobilità, sanità) e una riserva di *best practices*, utili ed estendibili, a livello di innovazione (anche sociale, attraverso il protagonismo della cittadinanza attiva) e di uso della tecnologia (specie quella digitale) per offrire servizi a distanza.

Aree in difficoltà, dunque, ma anche ricche di straordinarie opportunità, socio-economiche e ambientali.

Si tratta infatti di aree esposte a temperature diverse, con diversità agricola, capaci di offrire al mercato rarità e prodotti di straordinaria qualità; e, al tempo stesso, ricche di patrimoni culturali e ambientali diversificati e vari. E oggi il mercato internazionale chiede beni particolari e diversità; chiede un'offerta culturale diversificata, connessione tra turismo e cultura, insieme a modi diversi di presentare il paesaggio.²⁸

Inoltre, queste aree, oltre a garantire una qualità della vita a dimensione più umana, offrono la possibilità di appropriarsi di spazi pubblici altrimenti preclusi in contesti urbanizzati; scuole con pochi alunni e molto spazio; strade che si possono percorrere senza l'intralcio del traffico automobilistico; luoghi aperti alla vita pubblica che non hanno mai dismesso la loro funzione aggregante e di incontro della comunità; case e abitazioni dal valore accessibile; impianti sportivi in disuso per carenza di utenti, ma pronti per la riattivazione; minore esposizione climatica ai fenomeni estremi che spesso si registrano nelle città (es. ondate di calore e "bombe d'acqua"); ambiente naturale ancora capace di esprimere salubrità e benessere.

Le aree interne significano dunque – insieme - creazione di reddito, costruzione di forme di appartenenza territoriale e anche gestione sostenibile del territorio.

Racchiudono in sé tutto ciò che è necessario per prepararsi a subire shock futuri e rendere resilienti i sistemi demografici e socio-economici, perché sono in grado di attivare filiere economiche più direttamente ancorate al territorio; costituiscono serbatoi di sicurezza alimentare, energetica e naturale; sono socialmente innovative e inclusive.

La rinnovata attenzione per le aree interne è dunque basata sull'idea di un rilancio economico e sociale e di una politica di sviluppo, che possa partire proprio da quei luoghi che - finora marginalizzati – diventano ora strategici ai fini del ri-orientamento dei modelli economici e dell'organizzazione sociale e territoriale dell'intero Paese.

²⁸ Le aree interne sono i luoghi nei quali i cammini pedonali e ciclo-pedonali, i percorsi di trekking, i cammini religiosi, l'utilizzo di ferrovie storiche a lenta velocità, l'esplorazione di parchi naturalistici rappresentano una forma di *turismo slow e green* e una modalità di fruizione del paesaggio e di narrazione del territorio che può essere valorizzata attraverso le esperienze e le nuove relazioni che abilitano ad instaurare. Un turismo, quindi, anche di comunità, dove piccoli borghi e campagna sono mete sempre più ambite e dove il *co-housing* e l'accoglienza diffusa e diversificata - anche attraverso il recupero e la rigenerazione del patrimonio immobiliare dismesso - consentono di soggiornare all'insegna della sostenibilità e della sicurezza.

4.1.1 Iniziative di sostenibilità e resilienza nelle Aree Interne - Cenni

Come detto in precedenza, le Aree interne costituiscono un modello di sviluppo territoriale in grado di sperimentare misure di intervento socialmente e tecnologicamente avanzate, utili a rispondere a domande sociali che non trovano soddisfazione nel welfare tradizionale.

Alcuni interventi innovativi, già messi in atto da alcuni territori, si sono rivelati particolarmente utili proprio in relazione ai bisogni emersi in occasione dell'emergenza sanitaria causata dal Coronavirus, dimostrando la grande attitudine di queste aree sotto il profilo della sostenibilità e della resilienza.

Altre iniziative, riguardanti in particolare la formazione universitaria e le scuole innovative, sono state invece avviate su iniziativa centrale e prospettano interessanti sviluppi, sempre nell'ottica considerata della sostenibilità e della resilienza.

Se ne riportano alcuni cenni per ciascun ambito di servizio essenziale (sanità, mobilità e istruzione).

Sanità

Nella sperimentazione dei servizi sanitari alternativi, si registrano interessanti “*buone pratiche*”, come quelle messe in campo in diverse regioni con l'istituzione degli **infermieri e ostetriche di comunità** (operatori sanitari che intervengono non solo in caso di bisogno, ma si prendono cura costante delle persone, fornendo ascolto e ausilio continuo e completo), delle **farmacie attive** sul fronte dell'assistenza post-operatoria, del **potenziamento della telemedicina**.

La Telemedicina (o Telesalute) riguarda i sistemi e i servizi che collegano i pazienti, in particolar modo quelli con malattie croniche, con i medici che li assistono nella diagnosi e nel monitoraggio. Prevede un ruolo attivo del medico o dell'infermiere (presa in carico del paziente) e un ruolo attivo anche del paziente (autocura). I pazienti in telemedicina possono ottenere più facilmente servizi clinici in remoto e, al tempo stesso, si ottengono anche considerevoli risparmi economici.²⁹

Mobilità

Con riguardo alla mobilità, non mancano esempi, anche recenti, di attivazione o di rafforzamento di servizi di trasporto pubblico, che colleghino l'area con i servizi del centro e incoraggino la mobilità “sostenibile” sul territorio, con riduzioni sensibili di costi, di traffico e di inquinamento³⁰.

Istruzione

L'istruzione è sicuramente un tema forte per i territori delle aree interne, dove la mancanza o scarsa offerta educativa acuisce la tendenza allo spopolamento e la stessa offerta educativa

²⁹ Si fa cenno, a titolo esemplificativo, alla esperienza di “Telesalute” - avviata nel Basso Sangro (Abruzzo) a pochi giorni dall'inizio dell'emergenza Coronavirus in Italia e inserita nel “Piano Strategico Salute 2018-2020 dell'Area Interna Basso Sangro Trigno. Sempre nell'ambito della telemedicina, risulta avviato nell'Area Interna Alta Irpinia (Regione Campania) un progetto di Teleradiologia, volto al miglioramento della dotazione di strumenti informatizzati e all'ampliamento dell'offerta di servizi di teleradiologia nell'area, attraverso la realizzazione di una piattaforma tecnologica informatica condivisa per servizi avanzati di telegestione e teleconsulto radiologico finalizzati al trattamento dell'urgenza/emergenza presso il Presidio Ospedaliero “Criscuoli” (P.O.) di S. Angelo dei Lombardi.

³⁰ A titolo di esempio, risulta attivato nell'Area Interna Appennino Emiliano (Regione Emilia-Romagna) un servizio di trasporto pubblico (“Bismantino”) all'interno del comune di Castelnovo ne' Monti, pensato per raggiungere dalla prima periferia i servizi del centro e la Pietra di Bismantova. Il servizio, gratuito per il periodo sperimentale, è nato con l'idea di ottimizzare le risorse nell'ottica di una riduzione dei costi e in sintonia con le normative relative alla riduzione del traffico e dell'inquinamento e mira a migliorare la qualità dell'offerta, incoraggiando la mobilità sul territorio, al fine di avvicinare al trasporto pubblico un numero sempre crescente di utenti. Durante il periodo legato alla pandemia il servizio sperimentale è stato sospeso.

(e la sua qualità) è compromessa dalle difficoltà di spostamento e dalla tendenza alla forte mobilità degli insegnanti.

Per questi motivi, alcune aree hanno iniziato ad attivare corsi a distanza, rivolti sia alla popolazione in età scolare, che agli adulti.³¹

Scuole Innovative

Il Progetto, ad iniziativa centrale, mira a potenziare le infrastrutture scolastiche, attraverso la realizzazione di “Scuole innovative” in alcune Aree interne selezionate. Prevede infatti la realizzazione di edifici scolastici innovativi dal punto di vista architettonico, tecnologico, impiantistico, dell'efficienza energetica e della sicurezza strutturale e antisismica, caratterizzati dalla presenza di nuovi ambienti di apprendimento e dall'apertura al territorio.

Il finanziamento, disposto dalla legge di bilancio per il 2018³² per il “completamento” del programma relativo alla realizzazione di scuole e poli scolastici innovativi nelle aree interne³³, ammonta a 50 milioni di euro. Le aree su cui intervenire devono essere previamente individuate dal Comitato tecnico per le aree interne, secondo i criteri previsti dal Decreto del Ministero dell'Istruzione Università e Ricerca n. 828 del 2018.³⁴

Per alcune aree interne sono state già presentate le proposte e risultano in istruttoria.³⁵

Dottorati sulla SNAI

Segno tangibile dell'attenzione verso le potenzialità della SNAI e dell'opportunità di esplorare a fondo le possibilità di sviluppo delle aree interne è l'istituzione di Dottorati di ricerca sulla SNAI.

Il Ministero dell'Università e della Ricerca (MUR) ha infatti destinato 10 milioni di euro³⁶ per l'assegnazione di **dottorati su “Ambiti di innovazione e di consolidamento della Strategia nazionale per le Aree interne: dai servizi essenziali (scuola, sanità e mobilità) e dai progetti di sviluppo locale alle Strategie per le aree marginalizzate”**.³⁷

³¹ A titolo di esempio, con l'intervento “Scuola a Distanza: io studio da qui”, si è sperimentata la modalità della didattica a distanza nell'Area interna Beigua Sol nella Regione Liguria, con l'attivazione di corsi a distanza curricolari, permettendo agli studenti di Sassello che frequentano due istituti superiori di Savona di frequentare un giorno a settimana a distanza rimanendo a Sassello, e mediante l'attivazione di un corso serale per adulti, per permettere loro di seguire da remoto a Sassello le lezioni erogate in un corso serale presso un istituto di Montichiari (BS), al fine di concludere il corso di studi e acquisire un diploma senza doversi spostare da casa.

³² Legge 27 dicembre 2017, n. 205, articolo 1, commi 677 e 678

³³ Programma previsto dall'articolo 1, commi 153-158, della legge 13 luglio 2015, n. 107.

³⁴ Sul sito dell'Agenzia per la coesione territoriale è disponibile il Decreto del Ministero dell'Istruzione Università e Ricerca n. 828/2018, che individua i criteri per la ripartizione dei 50 milioni di euro stanziati dalla legge di bilancio 2018, nell'ambito degli investimenti immobiliari INAIL, per il completamento del programma di costruzione di scuole e poli innovativi a favore delle aree interne.

http://old2018.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree_interne/Presentazione/D_M_828_del_2018.pdf

³⁵ La prima proposta concerne il finanziamento del primo polo unico individuato per l'Area interna del Basso Sangro della Regione Abruzzo, che ha ricevuto il parere positivo da parte del Ministero dell'Università e della Ricerca (MUR) e quindi si avvieranno le procedure di investimento attraverso l'INAIL. Un'ulteriore richiesta di finanziamento è in corso di valutazione per l'area interna Appennino Emiliano della Regione Emilia-Romagna.

³⁶ Il finanziamento dei dottorati sulla SNAI trova copertura nel Fondo per lo sviluppo e la coesione, nell'ambito del Piano “Ricerca e Innovazione 2014-2020”, approvato con la delibera CIPE n. 1 del 2016.

³⁷ Nel dicembre 2019, è stato pubblicato sul sito del Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca un avviso di pre-informativa (Dec.Dir. n. 2594 del 23/12/2019). Beneficiari del bando sono le università, statali e non, riconosciute dal MIUR, che dovranno presentare le proposte di dottorato. L'80% delle risorse disponibili sarà destinato alle Università la cui sede principale è ubicata nelle regioni del Mezzogiorno, mentre il restante 20% sarà riservato agli Atenei delle regioni del Centro – Nord. Le proposte progettuali sono state presentate entro il 28 settembre

Le Università (statali e non) possono dunque presentare proposte di borse di ricerca finalizzate ad esplorare potenzialità e modalità di rafforzamento della SNAI, per una nuova generazione di “Dottori di ricerca di aree interne” che potrebbe contribuire a dare impulso allo sviluppo e ridurre le fragilità di cui soffrono i territori marginali del Paese.

E' la prima volta che il MUR pubblica un bando per il finanziamento di borse aggiuntive a tema vincolato, scegliendo come oggetto di studio rilevante proprio la SNAI, con l'obiettivo di utilizzare le esperienze formative dei partecipanti per la crescita e lo sviluppo dei territori coinvolti nel progetto. I progetti di ricerca che verranno sviluppati potranno fornire un interessante supporto ai fini dell'attuazione delle Strategie e dell'affinamento del metodo SNAI, basato su processi decisionali collettivi e pubblici, finalizzati - attraverso la partecipazione - a raccogliere, utilizzare e generare conoscenza diffusa del territorio.

Dottorati comunali sulla Agenda 2030

Un'altra interessante iniziativa, che conferma la strategicità delle Aree interne anche in materia di sostenibilità, riguarda i cosiddetti “**dottorati comunali**”, ossia delle borse di studio che saranno bandite dai comuni delle aree interne per promuovere strategie di sviluppo locale sostenibile in linea con l'Agenda 2030.

Grazie al previsto finanziamento di 9 milioni di euro per il triennio 2021-2023³⁸, i comuni, anche in associazione, potranno concedere borse di studio sui temi del rafforzamento delle attività economiche, del potenziamento delle capacità amministrative, della transizione ecologica e digitale, del contrasto delle disuguaglianze educative e sociali.

Comuni e Università stipuleranno specifiche convenzioni, sulla base di criteri emanati dai Ministri dell'Università e della ricerca e per il Sud e la Coesione territoriale.

4.2 Le Aree Interne nei Programmi di Governo per la sostenibilità e la resilienza

Come si è detto, nel corso dell'anno 2020 il tema delle Aree interne è tornato centrale nell'Agenda politica, che lo considera strategico e cruciale ai fini del perseguimento degli obiettivi di sostenibilità e resilienza, cui è improntata tutta l'azione governativa per la ripresa e la crescita.

La rinnovata attenzione politica verso le aree più marginali, fragili e vulnerabili del Paese, ma al tempo stesso capaci di innovare e trovare forze e risorse laddove - in apparenza - c'è solo abbandono, risponde pienamente al principio proclamato dall'Agenda ONU 2030 “*No one left behind*” - “Nessuno deve essere lasciato indietro”. Questo obiettivo, che ricomprende in sé la riduzione delle distanze sociali, economiche, di ricchezza e benessere, si trova peraltro in totale accordo con i principi di eguaglianza e di riequilibrio territoriale, stabiliti dalla nostra

2020 e i dottorandi selezionati potranno svolgere periodi di studio sia nelle imprese localizzate nelle aree interne che negli enti locali coinvolti nella SNAI, nonché presso amministrazioni locali di Paesi esteri. Un percorso post-laurea significativo, di durata triennale, in grado di attivare opportunità lavorative da costruire attraverso gruppi di ricerca strutturati insieme a Comuni, Università, imprese.

³⁸ Decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito con modificazioni dalla Legge 17 luglio 2020, n. 77, articolo 243, a valere sulle risorse del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione 2014-2020

Costituzione rispettivamente all'articolo 3³⁹ (principio di eguaglianza formale e sostanziale) e all'articolo 119, comma 5 (principio di riequilibrio socio-economico per la coesione territoriale)⁴⁰.

E' all'attuazione di questi principi che puntano le indicazioni di *policy* espresse nei documenti programmatici pluriennali emanati in questo anno 2020, che vanno tutte nella prospettiva di un forte rafforzamento della Strategia per le aree interne, da rendere sempre più stabile e strutturale, nella logica della resilienza trasformativa.

I documenti di programmazione nazionale emanati nel 2020

L'analisi svolta ai fini del presente lavoro si è in particolar modo concentrata sui seguenti documenti:

- il Piano Sud 2030 – Sviluppo e coesione per l'Italia⁴¹;
- il Documento di economia e finanza 2020 (DEF) con la relativa nota di aggiornamento (NADEF)⁴²;
- le Linee guida per la definizione del Piano nazionale per la ripresa e la resilienza⁴³ e le Relazioni Parlamentari di valutazione delle stesse.

Il Piano Sud 2030 è il documento che più degli altri individua e articola i cardini della strategia di intervento in favore delle aree interne⁴⁴, collegandola peraltro in maniera diretta alla realizzazione di obiettivi specifici dell'Agenda ONU 2030 e al rafforzamento degli impegni del *Green Deal* europeo. Il Piano Sud 2030, in effetti, mira a perseguire i 17 Obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda ONU 2030 proprio a partire dalla "Nuova politica territoriale" di "prossimità ai luoghi", che trova un importante asse nel rilancio della Strategia nazionale per le aree interne e nelle proposte volte a spezzare l'isolamento delle aree più marginali e

³⁹ Art. 3 Costituzione Italiana: Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

⁴⁰ Art. 119, comma 5, Costituzione italiana: Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

⁴¹ Il Piano Sud 2030 è stato presentato dal Ministro per il sud e la coesione territoriale nel febbraio 2020 http://www.ministropersud.gov.it/media/1997/pianosud2030_documento.pdf

⁴² Il DEF per l'anno 2020 è stato presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri e dal Ministro dell'economia e delle finanze e deliberato dal Consiglio dei Ministri il 24 aprile 2020

http://www.dt.mef.gov.it/modules/documenti_it/analisi_progammazione/documenti_programmatici/def_2020/DEF_2020_Programma_Nazionale_di_Riforma.pdf

La nota di aggiornamento al DEF è stata presentata dal Presidente del Consiglio dei Ministri e dal Ministro dell'economia e delle finanze e deliberata dal Consiglio dei Ministri il 5 ottobre 2020 - http://www.dt.mef.gov.it/modules/documenti_it/analisi_progammazione/documenti_programmatici/nadef_2020/NADEF_2020_Pub.pdf

⁴³ In data 15 settembre 2020 il Presidente del Consiglio dei Ministri ha presentato, trasmettendole ai Presidenti del Senato e della Camera dei Deputati, le "Linee guida per la definizione del Piano nazionale di ripresa e resilienza", preliminarmente individuate in sede di Comitato interministeriale per gli affari europei (CIAE) e successivamente aggiornate. Il Piano verrà presentato alla Commissione europea al completamento delle procedure previste in sede europea. <http://www.politicheeuropee.gov.it/media/5378/linee-guida-pnrr-2020.pdf>

⁴⁴ Il "Piano Sud 2030 - - Sviluppo e coesione per l'Italia" non è dedicato esclusivamente alla macro-area territoriale del Mezzogiorno, ma riguarda tutte le realtà territoriali per le quali si pone una necessità di riequilibrio e di coesione con il resto del Paese.

vulnerabili del Paese. Il Piano contiene al riguardo sia indicazioni di natura politico-istituzionale e programmatica sia riferimenti più concreti a possibili ambiti di intervento e misure.

Verso il progetto di “riconnesione dell’Italia a partire dai luoghi”, delineato dal Piano Sud, convergono anche gli indirizzi in favore delle aree interne presenti negli altri documenti programmatici nazionali esaminati, che peraltro, essendo intervenuti successivamente all’esplosione della pandemia da Covid-19, legano ancor più il tema della tutela, valorizzazione e rilancio delle aree disagiate e fragili al superamento delle gravi conseguenze sanitarie e socio-economiche della pandemia a livello nazionale, alla mitigazione delle diseguaglianze (anche territoriali) e alla ripresa duratura e resiliente.

E’ quindi possibile cogliere - in tutti i documenti di policy esaminati - numerose e ricorrenti indicazioni comuni sul tema delle aree interne, che vengono ora illustrate sinteticamente, facendo rinvio all’appendice che segue questo paragrafo, per una disamina puntuale e di maggior dettaglio della trattazione del tema nei vari documenti analizzati.

Prioritariamente, viene individuata nel **completamento e rafforzamento delle reti di comunicazione, sia fisiche che digitali**, la tipologia di intervento ritenuta essenziale, imprescindibile e urgente **per spezzare l’isolamento che contraddistingue questi territori**.

In tutti i documenti esaminati viene infatti evocata la strategicità della **riqualificazione e del potenziamento delle reti di collegamento stradale**⁴⁵ e **ferroviario**⁴⁶, nonché del rafforzamento del **trasporto e della mobilità sostenibile**, in particolare attraverso il miglioramento del servizio di trasporto pubblico⁴⁷.

Lo stesso livello di strategicità viene attribuito al settore delle **telecomunicazioni**, che vede nello sviluppo della Banda ultra-larga a partire dalle cosiddette aree bianche (a fallimento di mercato), sostanzialmente coincidenti con quelle più isolate e poco abitate, e negli interventi di sostegno alla domanda per l’attivazione di servizi ultraveloci da parte di famiglie, scuole, imprese, un fattore propulsivo di connessione, riequilibrio e sviluppo territoriale.

Si evidenzia inoltre la centralità, in ciascuno dei documenti, del tema della **vulnerabilità fisica dei territori**, che presentano elevati **rischi di calamità naturali** (in primis, terremoti e dissesto idrogeologico).

Per combattere questi rischi, viene chiesto di concentrare risorse per garantire sicurezza, attraverso il miglioramento delle prestazioni sismiche di abitazioni, scuole e uffici pubblici⁴⁸ e

⁴⁵ In particolare: investimenti sulle ramificazioni delle grandi arterie e la riqualificazione e messa in sicurezza delle strade regionali e degli enti locali per il collegamento con le aree interne, al fine anche di favorire il pieno coinvolgimento di tutte le aree produttive e a vocazione turistica del territorio nazionale, rafforzandone l’efficacia grazie anche alla creazione di possibili snodi logistici.

⁴⁶ In particolare: progressiva estensione della rete AV (alta velocità) secondo logiche di integrazione con la rete storica e con conseguente diffusione a rete dei servizi ferroviari passeggeri di lunga percorrenza.

⁴⁷ In particolare: intensificazione dei collegamenti tra centri maggiori e aree interne e riduzione dei tempi di percorrenza nei servizi per i pendolari.

⁴⁸ Riguardo alle calamità sismiche, non viene naturalmente trascurato il tema relativo alla necessità di portare avanti con rapidità e completare la ricostruzione pubblica e privata nelle zone interne del Centro Italia colpite da terremoti negli anni più recenti, soprattutto ai fini del loro rilancio socio-economico.

l'attivazione di politiche di tutela e riqualificazione ambientale e di messa in sicurezza del territorio contro il rischio idrogeologico.

Come primo presidio contro il dissesto idrogeologico in queste aree - e al tempo stesso strumentale anche all'attivazione di importanti filiere per la produzione di energia (anche in forma cooperativa) - viene considerata la **valorizzazione dell'attività agricola** e la **gestione forestale sostenibile**, attraverso interventi di manutenzione, anche straordinaria, delle superfici forestali, concentrate prevalentemente nelle aree interne collinari e montane.

Infine, si segnala la rinnovata consapevolezza, esplicitata in tutti i documenti, circa il **potenziale culturale - anche creativo - delle aree interne**, ancora largamente inespresso soprattutto nelle regioni meridionali, e quindi da riscoprire e rilanciare quale strumento di connessione sociale e nuova immagine dell'Italia "interna" nel mondo; attrattore di un **turismo diffuso e sostenibile**, anche internazionale, **nel quale si integra la fruizione del patrimonio culturale e paesaggistico**, in particolare attraverso la valorizzazione di borghi, cammini, itinerari culturali, percorsi di memoria e bellezza.

Dal rilancio di questo potenziale, culturale e turistico, sono attesi effetti positivi per l'economia e la competitività dell'intero Paese, anche con riguardo al suo posizionamento internazionale.

Prossimi sviluppi

Le aspettative si appuntano ora sui provvedimenti che faranno seguito ai documenti di *policy* sopra illustrati: dalla legge di bilancio (bilancio annuale 2021 e bilancio pluriennale 2021-2023), da approvare entro il 31 dicembre 2020⁴⁹, al Piano nazionale di ripresa e resilienza - PNRR, che verrà definito e vedrà la luce nei prossimi mesi, sulla base delle Linee guida già emanate (e attualmente in corso di aggiornamento). Questi provvedimenti dovrebbero recare misure concrete, proficue e finanziariamente significative in favore delle aree interne.

Anche la nuova programmazione della politica di coesione, con l'Accordo di partenariato 2021-2027⁵⁰, in fase negoziale con le autorità europee, costituirà un'occasione rilevante per riconsiderare e valorizzare i luoghi dell'Italia meno accessibile, sia come modelli di sostenibilità e resilienza che come importanti "starter" della ripresa economica sostenibile per l'intero Paese.

Il tema delle aree interne si prospetta centrale anche nell'imminente nuovo ciclo della politica di coesione, che pone attenzione su 5 grandi obiettivi di policy (un'Europa più intelligente, più

⁴⁹ Il Consiglio dei Ministri il 18 ottobre 2020 ha approvato il disegno di legge recante il Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e il bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023, sottoposto all'esame delle Camere. In corrispondenza, è stato trasmesso alla Commissione europea, all'Eurogruppo e al Parlamento europeo il Documento programmatico di bilancio per il 2021.

⁵⁰ L'Accordo di Partenariato rappresenta il documento di strategia programmatica settennale dei Fondi strutturali e di investimento europei (Fondi SIE) e viene adottato dal CIPE con propria presa d'atto, dopo la formale adozione da parte della Commissione europea. Corrispondentemente, sempre in sede CIPE, vengono definiti i criteri di cofinanziamento pubblico nazionale dei Programmi UE, a valere sul Fondo di rotazione IGRUE di cui alla legge n. 183 del 1987, articolo 5.

verde, più connessa, più sociale, più vicina ai cittadini),⁵¹ oggetto della proposta di Regolamento (UE)⁵², rispetto ai quali le aree interne si pongono in tutta la loro trasversalità.

La situazione di emergenza conseguente alla diffusione del COVID-19 ha rallentato il percorso di definizione dell'Accordo di Partenariato 2021-2027, i cui contenuti e azioni saranno rivisti alla luce sia delle conseguenze economiche provocate dalla "crisi Covid-19" nei Paesi dell'unione europea che delle misure da ricomprendere nei Piani nazionali di ripresa e resilienza. In ogni caso, gli esiti dei lavori preparatori dell'Accordo di partenariato-Italia, svoltisi nello scorso anno 2019 su iniziativa e organizzazione del Dipartimento per la coesione territoriale della Presidenza del Consiglio dei ministri,⁵³ ai quali il NUVV ha partecipato con tutti i suoi componenti, testimoniano la particolare considerazione posta sulle aree interne e più disagiate (soprattutto montane e rurali) e la necessità di migliorare l'infrastrutturazione materiale e immateriale delle stesse (soprattutto attraverso lo sviluppo delle reti di trasporto e mobilità e della digitalizzazione), che si accompagnano alle esigenze di un'offerta più diffusa di servizi e di sostegno della corrispondente domanda.

L'anno 2021 si profila dunque ancora più sfidante e più cruciale dell'anno in corso.

Verranno infatti definite e rese disponibili le dotazioni finanziarie della legge di bilancio, del Programma europeo "Next Generation UE"⁵⁴ (che finanzierà il Piano nazionale di ripresa e resilienza - PNRR) e del nuovo ciclo della politica di coesione europea e nazionale⁵⁵.

Inoltre, gli indirizzi programmatici cominceranno ad essere concretamente declinati in obiettivi specifici e poi in misure e azioni.

Sarà allora fondamentale assicurare complementarietà e sinergia tra priorità e obiettivi di policy settoriali e territoriali e, come peraltro espressamente richiesto in sede parlamentare nell'esame delle Linee guida per la definizione del PNRR,⁵⁶ un adeguato coordinamento dei

⁵¹ OP1 - un'Europa più intelligente: innovazione, digitalizzazione, trasformazione economica e sostegno alle piccole e medie imprese;

OP2 - un'Europa più verde e priva di emissioni di carbonio: attuazione dell'accordo di Parigi e investimenti nella transizione energetica, nelle energie rinnovabili e nella lotta contro i cambiamenti climatici;

OP3 - un'Europa più connessa: sviluppo e rafforzamento di reti di trasporto e digitali strategiche;

OP4 - un'Europa più sociale: tutela e rafforzamento dei diritti sociali, dell'occupazione di qualità, dell'istruzione, delle competenze professionali, dell'inclusione sociale e dell'equo accesso alla sanità;

OP5 - un'Europa più vicina ai cittadini: sostegno alle strategie di sviluppo gestite a livello locale e allo sviluppo urbano sostenibile in tutta l'UE.

⁵² COM(2018) 375 Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo e migrazione, al Fondo per la Sicurezza interna e allo Strumento per la gestione delle frontiere e i visti

⁵³ https://opencoesione.gov.it/it/lavori_preparatori_2021_2027/

⁵⁴ Il "Next Generation UE" (NGEU) è un Piano di ampio respiro per la ripresa dell'Europa, lanciato nel mese di maggio 2020 dalla Commissione europea per contribuire a riparare i danni economici e sociali causati dalla pandemia di coronavirus, rilanciare la ripresa in Europa, proteggere l'occupazione e creare posti di lavoro. L'ammontare di risorse NGEU previste per l'Italia è pari a circa 209 miliardi di euro. Il "Recovery and Resilience Facility" (RFF)- Dispositivo per la ripresa e la resilienza è uno degli strumenti finanziari più rilevanti del NGEU, seguito dallo strumento "React EU" (volto a fornire rapido sostegno a regioni e territori e a scongiurare un aumento delle disparità a seguito della pandemia) e da altri strumenti con finalizzazioni più specifiche.

⁵⁵ Nel negoziato con gli Organismi europei per l'ormai imminente ciclo di programmazione 2021-2027 è prevista una riserva in favore delle aree interne a valere sui Programmi operativi finanziati con i Fondi strutturali e di investimento europei (Fondi SIE).

⁵⁶ Cfr. in Appendice: Relazione delle Commissioni Riunite 5^a (Programmazione economica, bilancio) e 14^a (Politiche dell'Unione europea) sulla proposta di «Linee Guida per la definizione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza» comunicata alla Presidenza il 13 ottobre 2020

<http://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/docnonleg/41225.htm>

progetti del PNRR con quelli della Politica di coesione, per evitare il rischio di sovrapposizione o sostituzione tra gli interventi del Piano nazionale a valere sulle risorse del “*Recovery and Resilience Facility*” e quelli dei Piani operativi regionali finanziati dai Fondi strutturali europei.

Le aree interne, che beneficeranno di risorse e misure, saranno anch'esse protagoniste di questi processi. A partire dalle linee guida nazionali, infatti, dovranno *farsi interpreti* delle esigenze dei territori e delle popolazioni e così *indirizzare* le strategie territoriali, affinché possano essere definiti interventi realmente utili ed efficaci attraverso procedure moderne, partecipate e valutate, con le quali i Comuni possano liberare ogni potenzialità del territorio e disegnare servizi a misura umana.⁵⁷

<http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/1177971.pdf>

⁵⁷ Questi concetti sono stati espressi da Fabrizio Barca, ideatore della Strategia nazionale per le aree interne, nell'ambito del Forum Disuguaglianze e Diversità (26 luglio 2020), di cui è coordinatore.

La trattazione del tema delle “Aree interne” nell’ambito dei principali documenti programmatici pluriennali emanati nel 2020

In questa sezione del lavoro vengono esposte in dettaglio, per ciascun documento programmatico emanato nel 2020 (in ordine temporale), le indicazioni di policy in materia di aree interne e le considerazioni, anche attuative, alla base della costruzione di un impianto solido ed efficace per la ripresa sostenibile e resiliente, del quale le Aree interne costituiscono un importante e poliedrico pilastro.

IL PIANO SUD 2030

Il tema del rilancio delle aree interne e della trasformazione della SNAI in una politica strutturale e continuativa, in una logica di trasformazione sostenibile e resiliente di lungo periodo, è stato posto all’evidenza politica e pubblica ancor prima dell’esplosione dell’emergenza Covid-19, con le sue gravi conseguenze sanitarie e socio-economiche a livello nazionale.

Il Piano Sud 2030 – Sviluppo e coesione per l’Italia, documento programmatico presentato dal Ministro per il sud e la coesione territoriale nel febbraio 2020⁵⁸, mira espressamente a perseguire i 17 Obiettivi di sviluppo sostenibile dell’Agenda ONU 2030⁵⁹ proprio a cominciare dalla “Nuova politica territoriale” che, *“partendo dal rilancio della Strategia Nazionale per le Aree Interne e dalla Rigenerazione dei contesti urbani, offre un contributo all’attuazione dell’Agenda ONU 2030 attraverso la “prossimità ai luoghi”*.

E in effetti, le strategie di intervento e le azioni specifiche previste nell’ambito della **“nuova politica territoriale”** di **“prossimità ai “luoghi”**, essendo destinate alle aree marginalizzate e più vulnerabili del Paese, intercettano moltissimi degli Obiettivi di sviluppo sostenibile previsti dell’Agenda ONU 2030.⁶⁰

⁵⁸ http://www.ministroperilsud.gov.it/media/1997/pianosud2030_documento.pdf

Il Piano Sud 2030 è articolato nelle seguenti 5 missioni:

I) Un Sud rivolto ai giovani: investire su tutta la filiera dell’istruzione, a partire dalla lotta alla povertà educativa minorile, per rafforzare il capitale umano, ridurre le disuguaglianze e riattivare la mobilità sociale; (II) Un Sud connesso e inclusivo: infittire e ammodernare le infrastrutture, materiali e sociali, come fattore di connessione e di inclusione sociale, per spezzare l’isolamento di alcune aree del Mezzogiorno e l’isolamento dei cittadini in condizioni di bisogno; (III) Un Sud per la svolta ecologica: rafforzare gli impegni del Green Deal al Sud e nelle aree interne, per realizzare alcuni obiettivi specifici dell’Agenda ONU 2030 e mitigare i rischi connessi ai cambiamenti climatici; (IV) Un Sud frontiera dell’innovazione: supportare il trasferimento tecnologico e il rafforzamento delle reti tra ricerca e impresa, nell’ambito di una nuova strategia di politica industriale; (V) Un Sud aperto al mondo nel Mediterraneo: rafforzare la vocazione internazionale dell’economia e della società meridionale e adottare l’opzione strategica mediterranea, anche mediante il rafforzamento delle Zone Economiche Speciali (ZES) e i programmi di cooperazione allo sviluppo.

⁵⁹ Con l’Agenda ONU 2030 per lo Sviluppo Sostenibile, sottoscritta il 25 settembre 2015 da 193 Paesi membri dell’ONU, è stato adottato un programma d’azione per le persone, il pianeta e la prosperità, che ingloba 17 Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile – *Sustainable Development Goals*, *SDGs* nell’acronimo inglese – in un grande programma d’azione per un totale di 169 ‘target’ o traguardi.

⁶⁰ Tra i principali obiettivi dell’Agenda ONU 2030 più immediatamente e direttamente riferibili alle aree interne si individuano i seguenti:

Obiettivo 3: assicurare salute, vita sana e benessere a tutti e a tutte le età

La “nuova politica territoriale” viene esposta nel Piano Sud 2030 come un “progetto di riconnessione dell’Italia”, incentrato sul rilancio della Strategia nazionale per le aree interne, oltre che nel riconoscimento degli svantaggi connessi alla condizione di insularità e nel processo di rigenerazione urbana realizzato attraverso il PON METRO e i CIS (Contratti istituzionali di sviluppo).

Le azioni di rilancio della SNAI, indicate nel Piano Sud 2030, seguiranno in particolare i seguenti criteri:

- estensione alle aree interne finora escluse, salvaguardando il metodo partecipativo di perimetrazione e la promozione di forme associative tra i Comuni;
- introduzione di un sistema di premialità basato sui risultati;
- semplificazione del processo di definizione delle strategie d’area;
- rafforzamento del Comitato Tecnico Aree Interne;
- potenziamento del partenariato.

Per il rilancio e la stabilizzazione della Strategia saranno naturalmente necessarie ulteriori significative risorse finanziarie. Per questo motivo, il Piano Sud prevede che, attraverso il negoziato con gli Organismi europei per l’ormai imminente ciclo di programmazione 2021-2027, sia assicurata alle aree interne una riserva a valere sulle risorse dei Programmi operativi finanziati con i Fondi strutturali e di investimento europei (Fondi SIE).

Ma le risorse finanziarie sono solo una parte del tema e, per quanto evidentemente essenziali, non esauriscono i fattori su cui puntare per il rilancio della Strategia.

Preme al riguardo dare evidenza ad alcune importanti considerazioni, contenute nel Piano Sud 2030, relative a **pre-condizioni di natura politico-istituzionale e programmatica, necessarie per il successo della Strategia nazionale per le aree interne:**

- ✓ **coinvolgere e orientare a una maggiore prossimità territoriale l’intera azione pubblica ordinaria**, dalla fissazione dei Livelli essenziali di prestazioni (LEP) alla realizzazione della perequazione infrastrutturale, già indicati come prioritari nell’ambito del processo di autonomia avviato dal Ministro per gli Affari regionali;
- ✓ dare tempestiva **attuazione alla legge sui piccoli comuni**;
- ✓ porre la **SNAI al centro del processo di transizione ecologica, equa e sostenibile**, della nostra economia e della nostra società, da attuare attraverso il **Green Deal italiano ed europeo al quale si chiede di assumere una forte connotazione territoriale**.
- ✓ **spezzare l’isolamento delle aree interne innanzitutto sul fronte digitale**, imprimendo una forte accelerazione della realizzazione della Banda ultra larga (BUL)

Obiettivo 4: fornire un’istruzione di qualità, inclusiva ed equa e un apprendimento continuo per tutti

Obiettivo 8: assicurare una crescita economica duratura, inclusiva e sostenibile, e occupazione e lavoro per tutti

Obiettivo 9: costruire un’infrastruttura resiliente e promuovere l’innovazione e un’industrializzazione equa, responsabile e sostenibile

Obiettivo 10: ridurre le diseguaglianze

Obiettivo 11: rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, resilienti e sostenibili

Obiettivo 12: garantire modelli di consumo e produzione sostenibili

Obiettivo 13: adottare misure urgenti per il contrasto al cambiamento climatico e alle sue conseguenze

Obiettivo 15: favorire l’ecosistema terrestre e la biodiversità, gestire le foreste e contrastare il degrado dei suoli

Obiettivo 16: promuovere società pacifiche; offrire a tutti accesso alla giustizia; creare organismi responsabili e inclusivi

Obiettivo 17: rafforzare la partnership per lo sviluppo sostenibile

nelle cosiddette “aree bianche” (a fallimento di mercato) che includono le “aree interne”, e attivando voucher per stimolare la domanda di servizi da parte di cittadini e imprese.⁶¹

- ✓ condividere l’idea di una strategia per le aree interne nella quale **l’economia è legata alla cultura e alla promozione del patrimonio culturale** quale strumento di connessione sociale e nuovo volto dell’Italia interna nel mondo.

Dalla esperienza relativa al Progetto “Matera 2019 - Capitale europea della cultura”, che ha rappresentato un indiscutibile successo, reso ancora più importante e prezioso dal fatto che abbia interessato un’area interna, il Piano Sud trae una indicazione chiara della strada da percorrere, per le potenzialità della produzione culturale e creativa, per la possibilità di attrarre un turismo sostenibile, per la capacità di diffondere innovazioni a partire dalla cultura, rafforzando il posizionamento dell’Italia nella competizione internazionale.

In quest’ottica, viene richiamata nel Piano Sud 2030 l’iniziativa del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo di elaborare linee d’azione strettamente legate e complementari alle aree interne, volte a recuperare e a valorizzare l’esperienza della “lunga percorrenza” e riattivare luoghi e percorsi di memoria e bellezza. Ciò anche al fine di creare un’offerta in grado di soddisfare la crescente domanda di **turismo** e di **accessibilità sostenibili**, attivando anche il potenziale delle industrie culturali e creative, ancora largamente inespresso soprattutto nelle regioni meridionali⁶².

Il Piano Sud 2030 fornisce, inoltre, **ulteriori indirizzi di azione nelle aree interne**, con riferimento ai seguenti **principali ambiti di intervento**:

- rafforzamento e sviluppo dei **sistemi locali di impresa**, anche attraverso le zone economiche speciali (ZES), la complementarietà tra le diverse infrastrutture logistiche presenti sul territorio e la realizzazione degli obiettivi di sviluppo reticolare e diffuso delle aree interne;
- **dissesto idrogeologico e gestione forestale sostenibile**, con **interventi di manutenzione, anche straordinaria, delle superfici forestali**, concentrate prevalentemente nelle aree interne collinari e montane, promuovendo una gestione sostenibile anche in un’ottica di contrasto al rischio idrogeologico, di transizione energetica e di prevenzione degli effetti del cambiamento climatico.

⁶¹ Il Piano Sud 2030 individua anche alcune azioni specifiche di innovazione digitale, in particolare:

- il completamento del progetto, in corso di elaborazione con il Dipartimento per la Trasformazione Digitale (Ministro per l’innovazione tecnologica e la digitalizzazione), denominato “Borghi del futuro”, per trasformare i Comuni in “Comuni Intelligenti” di sperimentazione e diffusione di tecnologie emergenti, attraverso una completa digitalizzazione dell’amministrazione e la creazione di nuove opportunità di lavoro;
- la conclusione della mappatura, a cura del Ministero della Difesa, delle strutture militari in disuso per riqualificarle (anche usando i fondi europei) e, grazie ai dati raccolti dall’aeronautica, la condivisione dei dettagli sullo stato strutturale di strade, viadotti e montagne e il controllo dei livelli di fiumi e torrenti;

⁶² Nell’ambito “Cultura e bellezza per il rilancio delle Aree Interne”, il Piano Sud individua i seguenti due progetti:

- Progetto di recupero e valorizzazione dei territori a “mobilità lenta” (attraverso percorsi di mobilità lenta) - Risultati attesi – Stimolare nuove forme di mobilità che abbiano un effetto positivo sull’indotto turistico dei piccoli centri, elevandone l’accessibilità e la fruibilità tramite itinerari pedonali e ferroviari.
Linee di intervento – Individuazione, georeferenziazione e messa in sicurezza degli itinerari pedonali turistici per la creazione e la promozione di una vera e propria rete di “Cammini” del Mezzogiorno. Verifica dei tracciati, messa in sicurezza e acquisto del materiale rotabile per ridare vita alle “ferrovie storiche” e alle stazioni dismesse.
- Progetto “I 100 Borghi dell’Appennino meridionale” - Risultati attesi – Riqualificazione e messa in rete di 100 borghi culturali dell’appenino del Centro-Sud, attraverso il recupero e valorizzazione delle dimore storiche, del patrimonio culturale diffuso, potenziando la visibilità e la conoscenza di luoghi esterni ai grandi flussi turistici.
Linee di intervento – Interventi di recupero dei beni culturali pubblici e privati; rivalutazione del patrimonio immobiliare anche privato tramite sostegno agli investimenti per l’edilizia minore e azioni di comunicazione e promozione del territorio.

Si prevede nel Piano di poter stimolare le filiere dedicate al sistema “legno-energia”, anche attraverso il sostegno alle forme associative di gestione forestale diffuse sul territorio, rappresentate dai consorzi forestali, dalle università agrarie, dalle cooperative o altre forme societarie tipiche delle realtà locali. E' inoltre prevista l'adozione di un piano coordinato dal Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali per la creazione di piccoli e medi invasi di collina diffusi sul territorio, che consentiranno di produrre energia elettrica e convogliare le acque contro il dissesto idrogeologico;

- **potenziamento dell'edilizia scolastica**, anche attraverso una maggiore celerità nella messa in sicurezza delle scuole e nell'adeguamento alla normativa antisismica (che tanto riguarda le aree interne del Paese); il miglioramento dell'efficienza energetica degli edifici; gli investimenti sulla **connettività per le scuole** delle aree interne;

- **potenziamento del trasporto sostenibile**, in particolare il miglioramento del servizio di trasporto pubblico sostenibile nelle regioni del Mezzogiorno e i collegamenti con le aree interne (anche con miglioramento delle condizioni di servizio dei pendolari, a partire dalla riduzione dei tempi di percorrenza);

- **rafforzamento amministrativo**, anche attraverso modelli di cooperazione rafforzata tra le amministrazioni per la definizione di programmi di investimento e interventi efficaci e di qualità e per la loro tempestiva ed efficiente attuazione. Il previsto processo di rigenerazione delle amministrazioni pubbliche passa attraverso il pieno e attivo coinvolgimento degli enti locali, al Sud e nelle aree interne.

IL DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA (DEF) E LA RELATIVA NOTA DI AGGIORNAMENTO (NADEF)

Anche il Documento di economia e finanza (DEF) 2020⁶³, nella sua Sezione III, relativa al Programma nazionale di Riforma,⁶⁴ e la successiva Nota di aggiornamento al DEF (NADEF)⁶⁵ pongono la riduzione del divario di crescita e di benessere tra la parte più dinamica del Paese e il Sud e le aree interne come obiettivo delle politiche volte ad accrescere gli investimenti pubblici e privati e come tema cruciale per perseguire la crescita sostenibile e inclusiva al centro della strategia del Governo.

In questa ottica, il rilancio della Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI) risulta cruciale, anche perché la SNAI viene indicata dal DEF come *modello di riferimento per le strategie di contenimento e mitigazione del rischio di diffusione del contagio*.

Il presidio democratico territoriale, l'offerta di un turismo sostenibile, il capitale naturale custodito dalle aree interne e appenniniche sono evocati nel DEF come patrimonio da sostenere, colmando i ritardi di infrastrutturazione, a cominciare da quelli digitali.

⁶³ Il DEF per l'anno 2020 è stato presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri e dal Ministro dell'economia e delle finanze e deliberato dal Consiglio dei Ministri il 24 aprile 2020

⁶⁴ http://www.dt.mef.gov.it/modules/documenti_it/analisi_progammazione/documenti_programmatici/def_2020/DEF_2020_Programma_Nazionale_di_Riforma.pdf

⁶⁵ La nota di aggiornamento al DEF è stata presentata dal Presidente del Consiglio dei Ministri e dal Ministro dell'economia e delle finanze e deliberata dal Consiglio dei Ministri il 5 ottobre 2020 - http://www.dt.mef.gov.it/modules/documenti_it/analisi_progammazione/documenti_programmatici/nadef_2020/NADEF_2020_Pub.pdf

Dunque, anche il DEF 2020, come in precedenza il Piano Sud 2030, individua come strategico il settore delle **telecomunicazioni** e pone lo sviluppo della banda ultra-larga nelle cosiddette aree bianche (a fallimento di mercato), gli interventi di sostegno alla domanda per l'attivazione di servizi ultraveloci e la diffusione di infrastrutture a banda ultra-larga nelle cosiddette aree grigie (a fallimento tecnologico) al centro dell'azione politica per la ripresa e la ripartenza.

“L'accesso alle risorse di Internet rappresenta, infatti, ormai un diritto universale che va assicurato a tutti, famiglie e imprese, un fattore decisivo di competitività del sistema produttivo, lo strumento per superare l'isolamento e lo spopolamento delle aree interne, una condizione per assicurare a tutti il diritto all'informazione, all'istruzione e al lavoro, ed anche il fattore abilitante (attraverso l'Internet delle cose) di straordinari progressi nella tutela della sicurezza dei cittadini, nella prevenzione delle malattie e dei rischi ambientali e catastrofali.”

Anche il rilancio del **turismo e la valorizzazione del patrimonio culturale** - settori cruciali per l'economia e la competitività dell'intero Paese - sono secondo il DEF - obiettivi da perseguire anche tramite una integrazione sempre più intensa tra turismo e fruizione del patrimonio culturale e paesaggistico, valorizzando, in particolare, i borghi, le aree interne, i cammini e gli itinerari culturali.

Il DEF 2020 richiama inoltre – anche con riferimento alle aree interne - la strategicità delle **reti di trasporto** e della **diffusione a rete dei servizi ferroviari passeggeri** di lunga percorrenza, con il nuovo disegno dell'Alta Velocità di Rete (AVR), che “*permetterà di ampliare la connettività del sistema secondo modalità efficaci e coerenti con la struttura multipolare del territorio italiano, nonché con le esigenze di connessione delle Regioni più periferiche del Mezzogiorno e delle aree interne*”⁶⁶.

Non ultima è l'attenzione posta nel DEF 2020 alla **valorizzazione dell'attività agricola e la gestione forestale** come *primo presidio contro il dissesto idrogeologico, in particolare nelle aree interne*.

In linea con il DEF, anche la relativa **Nota di aggiornamento dell'ottobre 2020** (NADEF) espone la necessità di *rafforzare gli interventi a sostegno della ripresa del Mezzogiorno e delle aree interne, per migliorare la coesione territoriale ed evitare che la crisi da Covid-19 accentui le disparità fra le diverse aree del Paese*⁶⁷.

⁶⁶ Il progetto indicato nel DEF 2020 prevede una progressiva estensione della rete AV secondo logiche di integrazione con la rete storica, massimizzando le prestazioni offerte ai principali centri urbani, mediante l'utilizzo oculato di tratte convenzionali e dedicate, eventualmente integrate da interventi infrastrutturali di adeguamento della rete esistente, o anche, dalla realizzazione ex novo di varianti e tratte integrative, in un contesto di riqualificazione della rete stradale.

⁶⁷ La NADEF richiama anche l'avvenuto rifinanziamento del Fondo di sostegno alle attività economiche e alle popolazioni svantaggiate dei comuni delle aree interne per complessivi 300 milioni di euro e il potenziamento della Strategia Nazionale per le Aree Interne con ulteriori 110 milioni di euro.

LE LINEE GUIDA PER LA DEFINIZIONE DEL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA

L'attuazione della SNAI, la sua trasformazione in una politica stabile e strutturale e più in generale la tutela e valorizzazione delle "aree interne" del Paese rientrano anche tra gli obiettivi delle sei missioni illustrate nelle **Linee guida per la definizione del Piano nazionale di ripresa e resilienza**⁶⁸ messe a punto dal Governo e presentate alle Camere dal Presidente del Consiglio dei Ministri il 15 settembre 2020⁶⁹.

Il documento, basato sul lavoro del Comitato interministeriale degli Affari europei (CIAE)⁷⁰, indica le priorità su cui costruire il cosiddetto "Recovery Plan" italiano, da presentare alla Commissione Ue nei primi mesi del prossimo anno e da attivare tra il 2021 e il 2023.

Tutte le sei missioni di intervento individuate nelle Linee guida su cui si innesteranno i progetti per il rilancio del Paese⁷¹ prevedono misure di cui beneficeranno anche le aree interne, più isolate e marginalizzate: dalla digitalizzazione, con il completamento della rete nazionale in fibra ottica e gli interventi per lo sviluppo delle reti 5G anche nelle aree a fallimento di mercato, all'industria culturale e del turismo, riconosciuto come "*vero asset strategico dell'Italia*", fino alla rivoluzione verde e transizione ecologica (che ricomprende misure di gestione accorta delle risorse naturali, di tutela della biodiversità, di contenimento del consumo del suolo, di mitigazione dei rischi idrogeologici e sismici; dalla mobilità sostenibile (con la previsione di rilancio delle ferrovie turistiche), alla coesione territoriale e sociale (da realizzare attraverso l'attuazione del Piano Sud 2030 e della SNAI, e attraverso la rigenerazione e riqualificazione dei contesti urbani e dei borghi rurali) fino alla sanità, laddove sono contemplati obiettivi e misure riguardanti, ad esempio lo sviluppo della sanità di

⁶⁸ Per contribuire a riparare i danni economici e sociali causati dalla pandemia di coronavirus, rilanciare la ripresa in Europa, proteggere l'occupazione e creare posti di lavoro, nel mese di maggio 2020 la Commissione europea ha proposto un Piano di ampio respiro per la ripresa dell'Europa che intende sfruttare appieno le potenzialità offerte dal bilancio dell'UE. Per mobilitare gli investimenti necessari, la Commissione ha proposto una duplice risposta: 1. *Next generation UE* (NGEU), un nuovo strumento per la ripresa da 750 miliardi che rafforzerà il bilancio dell'UE con nuovi finanziamenti raccolti sui mercati finanziari per il periodo 2021-2024; 2. un bilancio a medio termine dell'UE rafforzato per il periodo 2021-2027 (stimato in 1.100 miliardi di euro).

Le risorse del NGEU di cui potrà beneficiare l'Italia sono stimate in 209 miliardi di euro.

In data 15 settembre 2020 il Presidente del Consiglio dei Ministri ha presentato, trasmettendole ai Presidenti del Senato e della Camera dei Deputati, le "Linee guida per la definizione del Piano nazionale di ripresa e resilienza", preliminarmente individuate in sede di Comitato interministeriale per gli affari europei (CIAE) e successivamente aggiornate. Il Piano verrà presentato alla Commissione europea al completamento delle procedure previste in sede europea.

Sei sono le missioni sulle quali si articolerà il Piano nazionale per la ripresa e la resilienza (PNRR): Digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo; Rivoluzione verde e transizione ecologica; Infrastrutture per la mobilità; Istruzione, formazione, ricerca e cultura; Equità sociale, di genere e territoriale; Salute".

Secondo le linee guida varate dal Governo italiano, il Piano – che sarà articolato in un sistema di azioni e investimenti – non potrà prescindere da politiche a supporto quali ad esempio, la riforma della Pubblica Amministrazione, la riforma del Fisco, la riforma della Giustizia, la riforma del mercato del Lavoro, la riforma di investimenti pubblici e concessioni).

⁶⁹ <http://www.politicheeuropee.gov.it/media/5378/linee-guida-pnrr-2020.pdf>

⁷⁰ <http://www.politicheeuropee.gov.it/media/5377/linee-essenziali-pnrr-italia.pdf>

⁷¹ Le missioni in cui si articolerà il PNRR rappresentano aree "tematiche" strutturali di intervento. A loro volta le missioni sono suddivise in *cluster* (insiemi) di progetti omogenei e funzionali a realizzare gli obiettivi economico-sociali definiti nella strategia del Governo:

- Digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo
- Rivoluzione verde e transizione ecologica
- Infrastrutture per la mobilità
- Istruzione, formazione, ricerca e cultura
- Equità sociale, di genere e territoriale
- Salute

prossimità, la digitalizzazione dell'assistenza medica ai cittadini, anche attraverso la telemedicina, e il superamento delle carenze di presidi sanitari nelle aree rurali e marginali del Paese, in conformità con la SNAI.

Ulteriore conferma della trasversalità e poliedricità del tema "aree interne", che, nel solco della politica territoriale ad esse dedicata, incanala diverse proposte settoriali e ambiti di intervento di primaria considerazione nell'agenda politica.

* * *

La Proposta di «Linee guida per la definizione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)» - trasmessa dal Presidente del Consiglio dei Ministri alle Camere a metà settembre - è stata sottoposta all'esame delle competenti Commissioni⁷². Al termine di tale esame, sono state redatte apposite Relazioni, sottoposte al parere di tutte le altre Commissioni permanenti, con lo scopo di fornire al Governo le indicazioni di Camera e Senato in tempo utile per la presentazione dello schema di PNRR alla Commissione europea, a partire dal 15 ottobre 2020.⁷³

Il presente lavoro intende dare conto degli esiti dei lavori delle Commissioni, ritenendo opportuno prospettare anche la posizione del Parlamento rispetto al tema delle aree interne e disagiate, della quale il Governo dovrà tenere conto nel formulare il PNRR.

In effetti, la lettura e l'analisi delle Relazioni della Commissione V Camera dei Deputati (Bilancio, tesoro e programmazione) e delle Commissioni riunite V e XIV Senato (rispettivamente, Programmazione economica e bilancio e Politiche dell'Unione europea), relative rispettivamente alla individuazione delle priorità nell'utilizzo del cosiddetto "*Recovery fund*" e alla proposta di «Linee guida per la definizione del piano nazionale di ripresa e resilienza», porta a rilevare una **profonda sensibilità del Parlamento nazionale verso le criticità delle aree interne e le loro necessità peculiari, soprattutto con riferimento ai territori a rischio sismico.**

Entrambe le Relazioni riconoscono infatti che alla storica frattura territoriale tra Nord e Sud si sovrappongono il divario crescente tra centri urbani, aree interne e isole minori, nonché l'emergere di una specifica questione appenninica, soprattutto nelle aree interessate, in tempi recenti, da terremoti e altri devastanti fenomeni naturali.

Da tali Relazioni emerge con evidenza la **piena attenzione del Parlamento verso le problematicità di tali aree e la richiesta che nella elaborazione prossima del PNRR si prevedano interventi dedicati e l'adozione di criteri specifici per il riequilibrio della competitività delle varie aree del Paese.**

Si riportano di seguito alcuni stralci testuali e/o riferimenti e spunti di interesse contenuti nelle Relazioni prese in esame, che sono stati ritenuti di particolare attinenza ai fini del presente lavoro, precisando doverosamente che essi non sono esaustivi dei riferimenti alle aree disagiate presenti nelle Relazioni parlamentari, in ciascuna delle 6 missioni (Digitalizzazione,

⁷² Commissione V Camera dei Deputati (Bilancio, tesoro e programmazione) e Commissioni riunite V e XIV Senato (rispettivamente Programmazione economica e bilancio e Politiche dell'Unione europea)

⁷³ La Camera dei Deputati e il Senato hanno approvato le Relazioni delle competenti Commissioni in data 13 ottobre 2020, comprensive dei pareri deliberati dalle Commissioni permanenti.

innovazione e competitività del sistema produttivo, Rivoluzione verde e transizione ecologica, Infrastrutture per la mobilità, Istruzione, formazione, ricerca e cultura, Equità sociale, di genere e territoriale, Salute).

* * *

Nella **Relazione - Camera dei Deputati**⁷⁴, già a partire dalle “Indicazioni di carattere generale e metodologico, ai fini dell'elaborazione del PNRR”⁷⁵, viene richiesto che l'elaborazione del PNRR si innesti su un quadro programmatico e normativo che tenga conto dei divari territoriali di sviluppo esistenti nel nostro Paese e delle misure fin qui messe in opera per cercare di superarli, con risultati variabili e che gli interventi a sostegno delle aree più deboli del territorio nazionale siano ispirati alla creazione di un ambiente – fatto di capitale infrastrutturale, capitale umano e regolamentazione – idoneo affinché le attività d'impresa possano nascere e svilupparsi.⁷⁶

Il paragrafo della Relazione specificamente dedicato alle Aree interne e ai territori colpiti da eventi sismici (Parte I, sottopunto 5.3.1) espone testualmente la necessità che **“le risorse del PNRR siano destinate a misure volte ad invertire i fenomeni di depauperamento demografico e socio-economico dei territori, sia attraverso il rafforzamento dei settori a forte vocazione territoriale e il sostegno alla creazione di imprese innovative sia mediante la realizzazione di nuove e più efficienti infrastrutture per la mobilità, per avvicinare l'Appennino alle coste e alla Capitale, rilanciare i collegamenti tra il Mar Adriatico, il Mar Tirreno e il Mar Ionio e rafforzare le connessioni sulla dorsale appenninica. Più in generale, appare necessario assicurare la continuità territoriale delle aree interne, con particolare riguardo ai collegamenti orizzontali.**

In questo quadro, è fondamentale concentrare le risorse su interventi volti a valorizzare il tema della vulnerabilità dei territori che presentano un elevato rischio di calamità naturali, garantendo la sicurezza dei cittadini mediante il miglioramento delle prestazioni sismiche delle abitazioni, delle scuole, degli uffici pubblici, e, più in generale, attivando politiche di tutela e di messa in sicurezza del territorio (dissesto idrogeologico), anche attraverso l'utilizzo delle nuove tecnologie.

Tra le problematiche relative alle aree interne, inoltre, particolarmente grave risulta la situazione socio-economica delle aree colpite dagli eventi sismici che hanno interessato le Regioni del Centro Italia. In tali territori, infatti, alle situazioni di estrema difficoltà degli ultimi anni si è aggiunto l'impatto della pandemia, che mette ancor più a rischio la possibilità di una solida ripresa economica, produttiva e sociale. In questo quadro, è necessario inserire tra le priorità del PNRR quella di assicurare una celere ed efficace ricostruzione pubblica e privata nei territori delle regioni del centro Italia colpiti da eventi sismici, nonché il rilancio socio-economico dei territori stessi.

A tal fine, risulta quindi necessario prevedere, nell'ambito della Missione n. 5 equità sociale, di genere e territoriale, l'istituzione di un apposito cluster di interventi volti al finanziamento di progetti finalizzati alla ricostruzione pubblica e privata nei citati territori nonché di progetti volti al sostegno delle imprese ivi operanti, con particolare riguardo a settori strategici quali

⁷⁴Relazione della V Commissione (Bilancio, Tesoro e Programmazione) sulla “Individuazione delle priorità nell'utilizzo del Recovery Fund”, approvata dalla Commissione il 12 ottobre 2020, ai sensi dell'articolo 143, comma 1, del Regolamento. Presentata alla Presidenza il 12 ottobre 2020

<https://documenti.camera.it/leg18/resoconti/commissioni/bollettini/pdf/2020/10/12/leg.18.bo10451.data20201012.com05.pdf>

⁷⁵ Parte I, Premessa, punto 5

⁷⁶ Parte I, Premessa, punto 5, Sottopunto 5.3. - Risorse, territori e governance

l'ambiente, il turismo, la cultura, la ricerca e lo sviluppo industriale, nonché a garantire i servizi essenziali”.

* * *

Anche nella **Relazione Senato**⁷⁷ emerge subito chiara l'attenzione verso le aree più disagiate, laddove le Commissioni – conformemente alle indicazioni della Commissione europea di concentrare le risorse su grandi progetti strategici – pongono una priorità sul completamento delle reti infrastrutturali di comunicazione ferroviaria e digitale a banda ultralarga, *in grado di unire ogni parte del territorio nazionale – comprese le zone rurali – ancora oggi suddiviso in aree in cui molti servizi ai cittadini sono forniti in maniera profondamente differenziata*⁷⁸.

Un passo della relazione, che appare particolarmente interessante enucleare, soprattutto per le indicazioni di *policy* in esso contenute, si trova nel paragrafo 4.2 della stessa, laddove si richiede di porre attenzione verso il rinnovamento e rilancio del Mezzogiorno, delle aree interne e delle isole minori, e quindi verso l'identificazione di criteri specifici per il riequilibrio della competitività delle varie aree del Paese. In particolare, sembra utile evidenziare il commento relativo alla cosiddetta **“clausola del 34%”** - che sostanzialmente lega la misura delle spese in conto capitale alla consistenza demografica dei territori - **ritenuta non sufficiente a promuovere la riduzione dei divari tra gli stessi**⁷⁹.

Per tale motivo, la relazione ribadisce **l'esigenza primaria, ai fini del riequilibrio territoriale, di procedere con decisione al completamento delle grandi reti di comunicazione, con particolare riguardo a quella ferroviaria e quella digitale**, oltre ad un insieme di misure concernenti – tra l'altro - le Zone economiche speciali (per favorire la localizzazione industriale) e la riqualificazione ambientale, attraverso una strategia mirata per prevenire il dissesto idrogeologico, rafforzare la resilienza dei territori, mettendoli in sicurezza rispetto a calamità naturali, fenomeni atmosferici connessi al cambiamento climatico, rischio sismico ed idrogeologico.

Sempre nello stesso paragrafo 4.2, viene inoltre richiesto, con riferimento a specifici interventi per lo sviluppo delle aree maggiormente in ritardo, che sia valutata attentamente la **necessità di un adeguato coordinamento dei progetti del PNRR con quelli della Politica di coesione**, per evitare il rischio di sovrapposizione o sostituzione tra gli interventi del Piano nazionale a valere sulle risorse del *“Recovery and Resilience Facility”* e quelli dei Piani operativi regionali finanziati dai Fondi strutturali europei.⁸⁰

⁷⁷ Relazione delle Commissioni Riunite 5^a (Programmazione economica, bilancio) e 14^a (Politiche dell'Unione europea) sulla proposta di «Linee Guida per la definizione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza» comunicata alla Presidenza il 13 ottobre 2020

<http://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/docnonleg/41225.htm>

<http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/1177971.pdf>

⁷⁸ Paragrafo 4.1 - Certezza dei tempi e concentrazione delle risorse

⁷⁹ Si riporta uno stralcio testuale del paragrafo 4.2: *“Il richiamo presente nelle Linee guida del PNRR alla clausola del 34 per cento, ossia alla distribuzione dei fondi in ragione della popolazione residente, non appare sufficiente a operare l'atteso riequilibrio, essendo questa solo una misura minima di cautela volta a fissare un criterio di programmazione degli investimenti in proporzione alla popolazione residente, e quindi non sufficiente a promuovere la riduzione dei divari territoriali ancora oggi esistenti tra le diverse aree del nostro Paese, in cui persiste una differenziazione relativamente al PIL pro capite e al tasso di disoccupazione. Vi sono alcuni settori, peraltro, come le infrastrutture fisiche e le infrastrutture sociali, in cui i fabbisogni di investimento di alcune aree del Mezzogiorno sono ben superiori alla ricordata misura del 34 per cento”.*

⁸⁰ Al riguardo, il paragrafo 4.2 richiama il punto III.4 delle Linee guida del Governo, relativo ai criteri di valutazione negativa dei progetti, in cui si specifica che, nell'ambito del PNRR, saranno valutati negativamente i progetti finanziabili integralmente tramite altri fondi europei, tra cui i Fondi della politica di coesione e altri previsti dal Quadro

Dunque, anche in questa Relazione si riconosce alle infrastrutture digitali e di trasporto un ruolo cruciale per spezzare l'isolamento delle aree interne e di quelle più disagiate. Con riguardo al tema delle infrastrutture per la mobilità (missione 3), la Relazione precisa che oltre agli investimenti prioritari nelle grandi reti di comunicazione, *il PNRR dovrà prevedere anche investimenti sulle ramificazioni delle grandi arterie, per assicurare la resilienza e sicurezza delle strade regionali e degli enti locali per la coesione territoriale e il collegamento con le aree interne, al fine anche di favorire il pieno coinvolgimento di tutte le aree produttive e a vocazione turistica del territorio nazionale, rafforzandone l'efficacia grazie anche alla creazione di possibili snodi logistici e consentendo lo sviluppo della mobilità sostenibile* (paragrafo 4.5).

E torna, anche in questa Relazione, l'attenzione verso la **cultura**, con alcune indicazioni che sembrano significative e vengono pertanto di seguito rappresentate. In particolare, le Commissioni riunite V e XIV Senato affermano (paragrafo 4.6. Istruzione, formazione, ricerca e cultura) il concetto **di cultura diffusa come chiave dello sviluppo** e sottolineano, in tal senso, l'importanza di rafforzare il legame tra la tutela e valorizzazione del patrimonio culturale e la tutela ambientale nell'ambito di un nuovo sviluppo sostenibile, in cui siano sviluppate le potenzialità di un ruolo della intelligenza artificiale e delle tecnologie applicate al campo dei beni e delle attività culturali e **l'idea di un piano nazionale per la creazione di nuovi luoghi della cultura, con particolare attenzione alle aree più sguarnite, alle aree interne, ai piccoli centri, al fine di sviluppare cultura e aggregazione e sostenere nuovi legami di comunità**.

Nel suggerire anche la riformulazione di un punto delle Linee guida dedicato alla cultura e agli investimenti nella "bellezza" dell'Italia ⁸¹, la Relazione chiede che *siano destinate adeguate risorse per il recupero e la valorizzazione degli straordinari tesori della cosiddetta "Italia minore", favorendo la strutturazione di turismo più diffuso e diluito su tutto il territorio nazionale e non solo concentrato nelle grandi città d'arte*.

finanziario pluriennale 2021-2027. Viene quindi espressa la necessità che la selezione e predisposizione dei progetti da presentare alla Commissione europea nel quadro del PNRR tenga conto della necessità di non incidere su risorse destinate a vantaggio di determinati ambiti territoriali e per materia, così da evitare interventi sostitutivi.

⁸¹ Con riferimento al tema "Cultura", viene suggerita nella relazione anche la riformulazione di un paragrafo delle Linee guida (decimo paragrafo, punto 1.3) prevedendo testualmente: «*Si dovrà inoltre investire nella "bellezza" dell'Italia, quel capillare intreccio di storia, arte, cultura e paesaggio, che costituisce il tessuto connettivo del Paese e che contribuisce a definire l'identità nazionale. A tal fine è necessario rafforzare la tutela e la valorizzazione dell'immenso patrimonio storico, artistico, culturale e naturale e, nello stesso tempo, promuoverne la fruizione, consolidandone le potenzialità e la capacità di attrazione di flussi turistici e di attivazione dei settori economici ad esso connesso. In particolare, si dovranno destinare adeguate risorse per il recupero e la valorizzazione degli straordinari tesori della cosiddetta "Italia minore", favorendo la strutturazione di turismo più diffuso e diluito su tutto il territorio nazionale e non solo concentrato nelle grandi città d'arte*».