



CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

RIGENERAZIONE E RIPOPOLAMENTO DELLE AREE TERRITORIALI MARGINALI

Osservazioni e proposte

Assemblea, 26 giugno 2025



VISTO l'articolo 99 della Costituzione;

VISTA la legge 30 dicembre 1986, n. 936, recante "Norme sul Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro;

VISTO il regolamento degli organi, dell'organizzazione e delle procedure del CNEL, in particolare l'articolo 12, (Programma di attività), che definisce il programma consiliare di attività come la sede di identificazione degli obiettivi primari dell'azione istituzionale e amministrativa del CNEL;

VISTO il programma consiliare di attività approvato dall'Assemblea in data 22 novembre 2023 e il Programma di attività annuale;

VISTA la determinazione del Presidente n. 92 dell'8 ottobre 2024 prot. CNEL 2749 dell'8 ottobre 2024, con la quale si dà costituzione formale al gruppo di lavoro;

VISTA la determinazione del Presidente n.102 del 13 dicembre 2024 con prot. CNEL 3648 del 13 dicembre 2024 con la quale si integrano i componenti del gruppo di lavoro;

VISTO il Rapporto "Demografia e forza lavoro" approvato dall'Assemblea del CNEL il 18 dicembre 2024;

CONSIDERATO il documento di analisi allegato realizzato da Eutalia "La politica nazionale per le aree interne (SNAI): analisi dello stato dell'arte e indicazioni di policy";

TENUTO CONTO del lavoro istruttorio svolto nelle riunioni del gruppo di lavoro, in particolare nelle sedute del 14 gennaio, del 12 marzo, del 14 maggio, del 21 maggio in modalità congiunta con la Commissione III, del 10 giugno 2025;

UDITI i relatori, il Vicepresidente e Consigliere Claudio Riso e il Consigliere Massimo Giuntoli;

APPROVA

L'unito documento recante Osservazioni e Proposte formulate in materia di *"Rigenerazione e ripopolamento delle aree territoriali marginali"*.

Prof. Renato BRUNETTA

PREMESSA

IL CNEL ritiene che un maggior sviluppo economico e sociale dell'Italia non possa che partire anche dal rafforzamento degli interventi dedicati a quelle aree significativamente distanti dai centri urbani – “le aree interne” - ricche di cultura, tradizione ed opportunità di crescita, nonché chiave di volta nel promuovere una maggiore sostenibilità ambientale.

Tali aree, che costituiscono il sessanta per cento circa del territorio italiano, hanno subito, nel corso del tempo, processi di marginalizzazione e presentano profonde disuguaglianze di tipo economico, sociale, territoriale e geomorfologico e forti disequilibri, generati soprattutto dalla distanza dai servizi essenziali e di cittadinanza. La difficoltà di accesso ai fondamentali servizi di cittadinanza provoca a sua volta lo spopolamento delle aree interne e montane, generando processi di abbandono e impoverimento dei territori e della cura degli stessi, degrado del patrimonio culturale, paesaggistico e ambientale e riduzione delle opportunità occupazionali per i cittadini. Tutto ciò determina importanti costi sociali per l'intero Paese.

È indubbio che un processo di crescita economico-sociale non possa prescindere dal loro rilancio. Allo stesso modo appare indubbio che senza un'opera “sistemica” da parte di tutte le Istituzioni, le Amministrazioni locali riscontrino delle problematiche rispetto alla realizzazione del fine.

Il CNEL ritiene quindi che l'inversione di questo processo possa avvenire facendo convergere politiche sui servizi essenziali e di cittadinanza e strategie di sviluppo locale volte a rimuovere o almeno mitigare gli effetti di tale tendenza depressiva, che non è solo demografica, ma anche economica, sociale e istituzionale, muovendo risorse esterne e mobilitando le risorse interne ai territori periferici e ultra-periferici. È importante chiarire che si tratta di territori fortemente diversificati ed eterogenei tra di loro, il cui sviluppo non può essere tracciato solo da forze estranee ai sistemi locali secondo strade uniformi e uguali per tutti.

La vivibilità e la sostenibilità di queste aree dipendono dunque anche dalla capacità di dare risposte locali alle istanze e ai bisogni dei singoli territori, in una più ampia visione di sistema costruita a partire dal Governo centrale, attivando sinergie interistituzionali e costruendo governance adeguate alle specificità territoriali, tali da consolidare l'autogoverno locale in una dimensione maggiore di quella dei singoli, piccoli comuni interni o montani.

Le politiche pubbliche dovrebbero dunque convergere in tal senso, partendo e rafforzando l'attuale Piano Strategico Nazionale delle Aree Interne, rispetto al quale si è svolta una capillare istruttoria in tema di stato delle politiche inerenti le “aree interne”, con l'obiettivo di comprenderne appieno gli aspetti critici e le possibili linee di miglioramento e ottimizzazione, nonché di promuoverne uno sviluppo equilibrato e sostenibile di questa parte così determinante del nostro territorio.

Una particolare attenzione sarà posta ad affrontare i nodi critici emersi nell'attuazione della SNAI nel ciclo precedente, evitando di proporre dispositivi di policy che possano rappresentare elementi critici, generare colli di bottiglia e rallentamenti nell'attuazione. Così come, in una visione

esclusivamente centralizzata, rigidità settoriali che possano determinare una distorsione delle progettualità più innovative delle coalizioni locali.

Sarà dunque importante promuovere un modello di governance sussidiaria integrata basata sul coinvolgimento di tutti gli stakeholders nell'ottica del principio di resilienza, prossimità e dialogo sociale, rafforzando allo stesso tempo la capacità di programmazione e progettazione delle amministrazioni locali spesso caratterizzate da una carenza di risorse e competenze per la gestione delle politiche territoriali.

La valorizzazione delle aree interne che rappresentano una consistente parte del nostro territorio, non rappresenta solo meccanismo di sviluppo dell'economia dei territori e dell'intero Paese ma, anche, politica di tutela e valorizzazione dell'ambiente e strumento di raggiungimento degli obiettivi SDGs 2030 (*Sustainable Development Goals*).

Nell'approvazione della Strategia si è evidenziato come incentivare lo sviluppo delle aree interne significhi anche preservarne la vitalità, con l'obiettivo di garantire ai cittadini il diritto a restare nonché di mettere gli imprenditori, in particolare quelli del settore agricolo, in condizione di continuare ad essere i custodi dei territori e dell'identità locale. Ciò può altresì rappresentare per i medesimi l'esercizio della funzione di protezione dell'ambiente e di operatori sociali che può apportare benefici essenziali all'intera collettività e contribuire attivamente alla prevenzione del dissesto idro-geologico e alla salvaguardia del paesaggio.

Nell'ambito di una politica di sistema per le aree interne e montane volta alla ricomposizione degli squilibri territoriali, propria della Strategia Nazionale delle Aree Interne (SNAI), può risultare di utilità proporre politiche complementari e sinergiche finalizzate al medesimo scopo.

L'analisi svolta nell'ambito dei lavori istruttori condotti sulla Strategia Nazionale per le Aree Interne che hanno portato alla definizione del documento in allegato al presente testo di osservazioni e proposte, evidenzia il ruolo cruciale che questa politica riveste nella coesione territoriale e nello sviluppo socioeconomico delle zone marginali.

È necessario valorizzare l'attività svolta, mettendo a sistema quanto realizzato fino ad ora sui territori a cui la SNAI 2014-2020 ha offerto un prezioso campo di sperimentazione. Queste esperienze rappresentano un patrimonio importante a cui guardare per individuare possibili linee di intervento e future politiche, ed è utile che siano riconosciute, analizzate e messe in dialogo con una più ampia visione di sistema, consegnando altresì una maggiore e rafforzata capacità alla governance pubblica, attraverso una rinnovata attività di programmazione e progettazione degli interventi da parte dei soggetti istituzionali pubblici locali.

Tuttavia, l'analisi ha consentito di individuare delle criticità in merito all'efficacia degli interventi in relazione sia al ciclo di programmazione 2014-2020 che all'attuale ciclo 2021-2027. In particolare, si evidenzia:

- **Disparità territoriali e allocazione delle risorse.** Il Sud e le Isole hanno ricevuto mediamente più finanziamenti rispetto a Centro e Nord, ma mostrano una minore capacità di spesa e una maggiore incidenza di progetti non realizzati, sebbene le difficoltà di spesa siano comuni alla maggior parte dei territori e riguardino spesso tutte le

politiche pubbliche e non solo quelle dedicate a queste aree fragili le cui azioni di sviluppo, più che in altre politiche, richiedono tempo e hanno bisogno di un respiro ampio per consolidarsi e dimostrare il proprio valore pubblico, restituendo delle evidenze sugli impatti. È indubbio che alla difficoltà di spesa concorrano le disparità nei livelli di sviluppo locale e nella qualità amministrativa, più evidenti in certe aree interne, accentuando queste criticità.

- **Capacità amministrativa e qualità istituzionale.** L'indice MAQI (*Multidimensional Amministrative Quality Index*) evidenzia una correlazione diretta tra qualità amministrativa e capacità di gestione dei fondi. Le regioni con punteggi MAQI più bassi hanno una maggiore incidenza di progetti bloccati o in ritardo. Le aree interne soffrono spesso di una carenza di personale qualificato e di strumenti per la pianificazione e il monitoraggio.

Il tema della capacità amministrativa passa anche dalla conoscenza e dalla capacità delle strutture tecniche delle amministrazioni locali di conoscere e utilizzare in modo consapevole e corretto le opportunità offerte dagli strumenti di Partenariato Pubblico-Privato. Su questo il CNEL può promuovere un tavolo tecnico con gli amministratori locali, al fine di monitorare l'uso e favorire l'implementazione di tali strumenti soprattutto nelle aree interne, fondamentali per le politiche di sviluppo nelle aree fragili dove sono necessari nuovi modelli di co-gestione di luoghi e aree abbandonate o sottoutilizzate.

Il ruolo tecnico e di approfondimento del CNEL per affrontare le criticità nell'applicazione di questi strumenti innovativi e negoziali di governance partecipata, potrebbe portare a risolvere i problemi che ad oggi ne impediscono un pieno sviluppo, favorendo un ritorno a strumenti tradizionali di realizzazione dei progetti che rischiano di non garantire in moltissimi casi le future gestioni e manutenzioni (soprattutto, la capacità della cultura e del patrimonio culturale di attivare filiere creative a sostegno dello sviluppo innovativo e sostenibile).

La scarsa capacità di molte amministrazioni di rendere efficaci e portare a compimento progettualità importanti (dalla SNAI, ai fondi europei, PNRR) è anche il risultato di un utilizzo limitato degli strumenti offerti dall'ordinamento e dalla conseguente mancanza di coinvolgimento dei privati che hanno il *know how* per la realizzazione delle attività.

- **Modello di governance e criticità strutturali.** L'attuale modello di governance della SNAI ha mostrato alcuni elementi di rigidità. La frammentazione tra Stato, Regioni e Comuni ha generato ritardi nei processi decisionali e attuativi, con scarsa integrazione tra i diversi strumenti di finanziamento. Inoltre, la coprogettazione con gli attori locali, sebbene prevista, è risultata spesso inefficace a causa della non chiarezza nei dispositivi normativi, della mancanza di strumenti operativi e risorse dedicate.

Uno strumento utile è quello del Partenariato Pubblico-Privato per agevolare la collaborazione tra Istituzioni e mondo privato, efficace soprattutto quando è stato

applicato in forma organizzata attraverso una struttura di riferimento come nel caso dell'area del cratere sisma 2016. L'assenza di attori chiave sui territori nel disegno di governance, quali le Parti Sociali, ha determinato in alcuni casi deficit nella programmazione locale, con l'assenza di alcuni temi centrali come la contrattazione decentrata e il lavoro, e nella fase di attuazione.

- **PNRR e opportunità per il futuro.** L'integrazione della programmazione 2021-2027 con le risorse del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) avrebbero potuto rappresentare un'opportunità per superare le criticità della precedente fase. Tuttavia, senza un'adeguata revisione delle modalità di gestione e un rafforzamento della capacità amministrativa, si riscontra il perdurare delle medesime problematiche del ciclo di programmazione precedente.

OSSERVAZIONI E PROPOSTE

Tutto ciò premesso e sulla base degli approfondimenti svolti, al fine di rafforzare la Strategia nazionale dedicata alle aree interne, il CNEL ritiene fondamentale investire e potenziare alcune linee di azione, finalizzate a rendere tali territori volano di crescita per l'intero sistema Paese di lungo periodo e che si potenzi un nuovo modello di sviluppo, quale vero e proprio cambio di paradigma.

Risulta pertanto prioritario:

- Una **politica di sistema** per le aree interne e montane volta alla ricomposizione degli squilibri territoriali attraverso strategie integrate alla scala sub-regionale, coinvolgendo gli attori locali nella definizione del complesso delle azioni con approccio incrementale, integrato e sinergico.
- Affrontare come priorità principale i temi dei **servizi di cittadinanza essenziali** a garantire le condizioni minime necessarie per abitare il territorio e contrastare le disuguaglianze tra le diverse parti del Paese.
- Sostenere la **capacità istituzionale** degli Enti locali coinvolti nell'elaborazione di strategie territoriali integrate e garantire un ampio coinvolgimento degli attori del territorio.
- Accompagnare il ripopolamento con la riattivazione di economie locali che creino lavoro e manutenzione del territorio, valorizzando i fattori di cui dispongono i luoghi come condizioni competitive, **valorizzando il ruolo della cultura** in senso trasformativo nei processi di sviluppo dei territori e delle comunità.
- Rilanciare **l'agricoltura** è un importante obiettivo da perseguire per ripopolare le aree marginali e contrastarne lo spopolamento, con una specifica attenzione alle esigenze di giovani agricoltori. L'agricoltura rappresenta, infatti, un motore di sviluppo per questi territori, generando nuove opportunità di lavoro e valorizzando le produzioni

locali. Occorre, quindi, affrontare con sistematicità la transizione demografica e generazionale che mette a serio rischio il futuro del sistema agricolo, con fenomeni di desertificazione sociale e produttiva. Peraltro, l'età media dei conduttori agricoli è di 57,6 anni, con il 38,8% dei capi azienda agricoli che ha più di 65 anni e solo il 13,5% ha meno di 44 anni, mentre gli under 35 rappresentano appena il 4,4% del totale. Il passaggio generazionale è bloccato, e l'agricoltura rischia un vuoto strutturale nei prossimi dieci anni se non si interviene in modo deciso e coordinato. È importante evidenziare che le aziende condotte da giovani under 35 sono solo il 3,2%, ma sono quelle che tendono ad avere una maggiore propensione all'innovazione, alla multifunzionalità e all'uso delle tecnologie digitali.

Sono molteplici i fattori che ostacolano il ricambio generazionale:

- le superfici agricole sono concentrate in aziende a conduzione familiare di lunga durata, con forti resistenze a trasmettere il patrimonio o ad aprirsi a nuovi ingressi;
- le difficoltà di accesso al credito, soprattutto per i giovani senza garanzie patrimoniali, a causa di norme farraginose e ostacoli burocratici che scoraggiano l'avvio di nuove imprese;
- la bassa marginalità economica del lavoro agricolo, soprattutto nelle aree interne e lo scarso riconoscimento sociale del ruolo dell'agricoltore e della filiera primaria.

Per ridurre questi ostacoli è importante costruire una rete nazionale di giovani agricoltori che si trasformi in luogo di confronto, formazione e innovazione e che consenta di valorizzare le storie di successo e le migliori pratiche dei giovani imprenditori.

Opportuno ricorrere all'istituto della clausola sociale che preveda meccanismi di incentivazione per chi si trasferisce o sceglie di restare nelle aree interne: potenziare i fondi per l'insediamento dei giovani agricoltori che operano in zone marginali; creare la banca della terra pubblica con incentivi per la vendita o l'affitto agevolato di terreni agricoli; definire crediti di imposta e fiscalità di vantaggio per le imprese agricole con una semplificazione burocratica nei passaggi generazionali e nelle start-up agricole; investire, infine, in alleanze strategiche con università, enti di ricerca e centri di alta formazione, con l'obiettivo di creare percorsi formativi d'eccellenza per dirigenti, tecnici e giovani agricoltori.

Ulteriore aspetto rilevante appare quello di garantire l'accesso al credito ai giovani che non dispongono di propri capitali o beni immobili da porre a garanzie delle banche.

Appare fondamentale poi – in merito a progetti imprenditoriali insistenti nelle aree interne - creare la figura del “tutor” pubblico, che sia di supporto sia per la preparazione del medesimo progetto (in particolare per la redazione del business plan) che per le fasi di avvio dell’attività, almeno per i primi due anni, con penalità risarcitorie, nei confronti dello stesso tutor, in caso di sua negligenza. Inoltre, sarebbe opportuno “snellire” i relativi bandi e garantire risposte rapide ed efficaci, in tempi brevi. Si potrebbe valutare, a tale riguardo, un intervento normativo in base al quale, trascorsi 60 giorni dall’avvenuta presentazione del progetto asseverato dal professionista, introdurre per le iniziative imprenditoriali in questione, l’istituto del silenzio-assenso riguardo all’approvazione dei progetti.

A queste priorità saranno affiancate politiche complementari e sinergiche, quali:

1. Per contrastare lo spopolamento e, quindi, tutelare la stessa esistenza del fattore umano in questi territori, si potranno prevedere **interventi normativi** con finalità comuni, variabili in termini di portata ed entità (ad esempio in base a parametri socioeconomici fissi quali comuni con abitanti superiori ad una data soglia, a una data distanza dalla provincia ... etc.) nonché meccanismi di incentivazione indirizzati a determinate categorie - quali ad esempio giovani coppie, giovani e donne - e non indifferenziati e generalizzati, per chi si trasferisce o sceglie di restare nelle aree interne, rendendole maggiormente attrattive, sia per i residenti in Italia in aree urbane che per i residenti all'estero. Sono quindi da considerarsi potenziamenti delle politiche di incentivazione attraverso la concessione di “sgravi” fiscali sugli oneri di urbanizzazione e sui contributi commisurati ai costi di costruzione. Tali misure possono essere accompagnate da misure volte a favorire il recupero del patrimonio edilizio e i cosiddetti “eco-incentivi”, quindi connessi agli interventi utili al risparmio energetico, o quelli più strettamente finalizzati alla prevenzione del rischio sismico.

In particolare, potranno essere previste le seguenti misure:

- sostegno all’acquisto o alla ristrutturazione della **casa per le giovani coppie** (concessione di contributi a nuclei familiari già residenti o che trasferiscono la loro residenza per l’acquisto o il recupero della prima casa in un comune di area interna o montana);
- facilitazione di misure volte a favorire il **recupero del patrimonio edilizio pubblico** (in particolare edilizia scolastica) anche in un’ottica di risparmio energetico e prevenzione del rischio sismico attraverso inserimenti nei bandi regionali e/o nazionali di criteri preferenziali, accesso semplificato, supporto, accompagnamento e altre iniziative che possano favorire la piena partecipazione delle aree interne e montane;
- **incentivi alla ristrutturazione di edifici pubblici o privati** destinati, nell’ambito delle strategie di sviluppo costruite nei singoli territori, a attività di organizzazioni private non

profit che mettano in atto processi comunitari e condivisi di riuso di beni del patrimonio e non da adibire a attività di interesse collettivo.

Si tratta di interventi normativi che sono altresì finalizzati a favorire la resilienza urbana, migliorare la qualità abitativa, stimolare il riuso del costruito, preservare il paesaggio, sostenere pratiche edilizie “green” e certificate, in linea con gli obiettivi europei di sostenibilità ambientale.

Queste proposte sono frutto di ascolto di molte necessità comunali che ruotano attorno a tre direttrici:

- a) sicurezza sismica e strutturale, soprattutto nelle zone a rischio elevato;
- b) riqualificazione dei centri storici e del patrimonio edilizio esistente, anche ai fini della valorizzazione culturale, turistica e per finalità sociali e sportive;
- c) efficienza energetica e sostenibilità ambientale, con incentivi per edifici ad alte prestazioni energetiche, utilizzo di materiali a basso impatto, fonti rinnovabili e realizzazione di impianti fotovoltaici.

Ciò costituisce una visione progettuale a lungo termine per sostenere la rivitalizzazione e il potenziamento delle Aree Interne, che possono trovare accoglimento e coordinamento in una governance multilivello tra Stato, Regioni e Comuni. Misure di “sgravi” come quelle richiamate potrebbero anche essere affiancate da un quadro normativo che riconosca e valorizzi la dimensione familiare dell’imprenditorialità agricola, promuovendo attivamente il ricambio generazionale e l’imprenditoria femminile e giovanile nel settore, considerati elementi cardine per la vitalità e il presidio umano di queste aree. Ciò include il sostegno al recupero e alla rimessa a coltura dei terreni incolti.

2. Ulteriore linea di azione a favore di piccole e microimprese e di cooperative e imprese sociali che intraprendano una nuova attività in dette aree, potrebbe essere quella di prevedere **crediti d’imposta** per periodi fiscali limitati e nel rispetto delle regole dell’Unione europea sugli aiuti di Stato (rispetto degli articoli 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea), con premialità per giovani, donne e imprese sociali. Anche in questo caso gli incentivi non saranno generalizzati, ma strettamente legati agli obiettivi delle singole strategie di sviluppo delle aree.

Analogo supporto potrebbe essere offerto agli ultimi presidi commerciali che resistono nei piccoli comuni (es. ultimo bar, ultimo ferramenta, ultimo negozio di alimentari, ecc.).

In questa cornice, risulta strategico rafforzare la managerialità delle micro e piccole imprese, sostenendone la capacità organizzativa, gestionale e innovativa, anche attraverso percorsi di formazione e accompagnamento alla trasformazione digitale, con particolare attenzione all’introduzione etica e responsabile dell’intelligenza artificiale.

Tale politica di incentivazione potrebbe essere dedicata in particolare ai giovani e alle “*start up*”, accompagnandola con l'altra – assolutamente necessaria – di sostegno e aiuto alla natalità. In tal senso, particolare attenzione dovrà essere prestata alle politiche e a misure di sostegno e servizi dedicati alle donne, in quanto il tasso di natalità è correlato positivamente al tasso di occupazione femminile.

Ciò anche in un'ottica di complementarità e sinergia con le strategie e le politiche regionali, ivi comprese le strategie regionali di sviluppo sostenibile, e delle politiche territoriali attuate nell'ambito della Strategia nazionale per lo sviluppo delle aree interne del Paese e del relativo Piano strategico nazionale delle aree interne, nonché del Piano strategico della Zona economica speciale per il Mezzogiorno – ZES unica, la Strategia forestale nazionale prevista dall'articolo 6 del testo unico in materia di foreste e filiere forestali, di cui al decreto legislativo 3 aprile 2018, n. 34, nonché con la Strategia nazionale delle Green community di cui all'articolo 72 della legge 28 dicembre 2015, n. 221.

In tale quadro, il potenziale della ZES unica potrà esprimersi pienamente solo se accompagnato da **interventi strutturali** volti a innalzare le competenze gestionali, organizzative e strategiche degli attori economici locali. Occorre dunque affiancare agli incentivi fiscali e agli strumenti di semplificazione amministrativa una visione orientata allo sviluppo del capitale umano, promuovendo percorsi di formazione avanzata, accompagnamento alla transizione digitale e all'introduzione responsabile dell'innovazione tecnologica, in contesti imprenditoriali spesso fragili e non strutturati. È altresì necessario creare spazi di confronto stabile con stakeholder, rappresentanze professionali e reti territoriali, al fine di costruire politiche realmente aderenti alle esigenze locali e capaci di produrre effetti duraturi in termini di crescita e occupazione qualificata.

Al fianco di strumenti di promozione di nuova imprenditorialità è necessario incentivare interventi che favoriscano **l'aggregazione imprenditoriale e l'integrazione tra filiere**, consentendo alle piccole realtà locali di poter scalare dimensionalmente, rafforzarsi economicamente ed essere meglio organizzate e strutturate per poter affrontare il mercato già fragile delle aree interne. Si pensi alle filiere che più interessano le nostre aree interne:

- i. la filiera agroalimentare e forestale, fondamentale per la cura del territorio, in prima linea contro i cambiamenti climatici e per la tutela della biodiversità;
- ii. la filiera turistica, sempre più spesso collegata a quella agroalimentare e culturale, favorendo così anche politiche di contrasto alla gentrificazione delle grandi città e dei grandi attrattori culturali, distribuendo in modo più sostenibile i turisti anche in aree meno valorizzate e creando nuove opportunità di sviluppo economico.

Fondamentale, inoltre, per le imprese operanti nelle aree interne è l'annosa questione dei **codici ATECO multifunzionali**. Il CNEL potrebbe promuovere un tavolo tecnico con Istat e Mimit per favorire l'introduzione di codici ATECO multifunzionali che consentirebbero alle

imprese operanti in area interna di superare ostacoli di natura burocratica e organizzativa, consentendo loro di poter svolgere più attività e servizi (anche in favore delle comunità locali) e favorendone la sostenibilità economica e occupazionale.

Importanti sono anche le proposte normative sulle cooperative di comunità, con l'obiettivo di avere una base normativa in grado di promuoverle e sostenerle, in quanto sono tra i soggetti maggiormente innovativi, che hanno dimostrato negli ultimi trenta anni la propria capacità di rigenerare territori fragili, favorirne il ripopolamento (o quantomeno contrastare lo spopolamento), fungendo da agenti di sviluppo locale in grado di relazionarsi e agire d'intesa con gli amministratori locali.

L'obiettivo è di rendere le cooperative di comunità uno strumento utile al fine di intercettare le risorse della programmazione 2021-2027 OP 5 *“Un' Europa più vicina ai cittadini” nel quale rientrano le politiche di coesione territoriale*. A questo si dovrebbero accompagnare forme di incentivazione alla gemmazione e al supporto di cooperative di comunità da parte, ad esempio, di altre cooperative già attive in settori interessati e alla trasformazione di associazioni in cooperative e cooperative di comunità al fine di garantire la possibilità di attivare maggiori capacità di autosostentamento e di resilienza.

3. Per gli **“italiani all'estero”** orientati a rientrare nella terra d'origine, si potrebbe optare per una fiscalità agevolata (in senso atecnico e figurato *“fiscalità di ritorno”*), al pari di quanto fu previsto per il rilancio dell'Appennino centrale a seguito degli eventi sismici 2009, 2016 e 2017. Tale misura era stata, infatti, prevista quale leva per il ripopolamento e lo sviluppo dell'area citata, attraendo cittadini pensionati provenienti dall'estero che possono usufruire di una tassazione semplificata e ridotta sul reddito da pensione (*flat tax* al 7%). La possibile misura, che risulta comunque non prioritaria atteso il carattere di non progressività, va tuttavia attentamente valutata sulla base dei risultati raggiunti nel rilancio dell'Appennino centrale a seguito degli eventi sismici 2009, 2016 e 2017.

Per incentivare il **rientro nelle aree interne** da parte di questa categoria di soggetti si potrebbe novellare l'articolo 24 ter del TUIR, richiamando nelle aree interne coloro che sono alla ricerca di uno stile di vita *'slow'* nei territori di origine, a cui aggiungere anche i vantaggi fiscali della *flat tax* al 7%. Tale politica *“del rientro”* potrebbe essere supportata dal Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale (MAECI), con la rete dei Comitati degli italiani all'estero (COMITES) – CGIE (Consiglio Generale degli Italiani all'Estero). Considerando anche un'accresciuta longevità e salute della popolazione over 65, tale politica complementare potrebbe essere di supporto alla finalità perseguita.

Possibile ipotizzare una misura simile per i pensionati residenti in Italia nelle aree urbane che intendano rientrare nei Paesi d'origine in area interna o che decidano di trasferirsi anche solo per lunghi periodi dell'anno. A questo proposito è auspicabile anche favorire il riuso degli edifici pubblici per funzioni di accoglienza e ospitalità temporanea, in un dialogo con

il Ministero del Turismo per il vaglio e l'incentivazione di una specifica tipologia di ospitalità extra alberghiera.

Un'ulteriore leva per il contrasto allo spopolamento delle aree interne è rappresentata dalla **capacità di accoglienza** di tali territori, in particolare di persone con background migratorio che, fuggite dal proprio paese a causa di guerre, persecuzioni o grave stato di povertà e incolumità, possono trovare nelle comunità delle aree interne nuove spinte per ripartire, contribuendo alla rivitalizzazione di tali aree. Costituiscono esempi virtuosi i comuni in cui sono presenti i SAI che sono riusciti a favorire una reale integrazione dei migranti con la comunità locale, favorendo lo sviluppo territoriale con l'attivazione di nuovi servizi.

Recuperare, valorizzare i progetti ex - SPRAR, con progetti di accoglienza e integrazione di piccoli gruppi di migranti, spesso famiglie, favorisce modelli di integrazione rispettosi dei diritti, garantendo altresì sicurezza ai cittadini e una prospettiva di ripopolamento. Sarebbe utile approfondire in modo scientifico le esperienze di accoglienza del modello ex- Sprar (analizzando i numeri, le peculiarità, le eventuali criticità) che ha dimostrato di poter essere sostenibile e utile anche per le piccole comunità locali in area interna.

Tali interventi dovrebbero poi essere accompagnati da una **valorizzazione delle peculiarità storiche, artistiche, culturali delle comunità locali**, anche nell'interesse delle future generazioni e della sostenibilità degli interventi economici. Sempre nell'ottica di rendere attrattivi tali territori, occorrerebbe promuovere associazioni non profit e imprese culturali e creative per la cultura, lo svago, lo sport e iniziative volte al coinvolgimento e alla partecipazione attiva delle comunità territoriali.

Le aree interne rappresentano un terreno fertile per lo **sviluppo di servizi sportivi innovativi**, capaci di rivitalizzare il territorio e attrarre nuovi flussi. Il PNRR offre opportunità concrete per finanziare tali iniziative. Realizzare centri sportivi polifunzionali, anche attraverso la riqualificazione di aree dismesse, potrebbe assumere un ruolo centrale per la comunità e il turismo sportivo, così come la promozione di programmi sportivi inclusivi per tutte le fasce d'età, utile elemento di coesione sociale. Tale aspetto è essenziale in particolare per la giovane popolazione che insiste su quei territori.

Un ruolo centrale dovrebbe quindi essere riconosciuto al **potenziamento delle reti associative** che già operano nel campo della promozione culturale e turistica ma anche all'attivazione di nuove realtà socio-imprenditoriali costituite da giovani e donne che possano contribuire allo sviluppo territoriale a partire dalla valorizzazione dei beni presenti sui territori e del patrimonio storico-artistico e culturale. Ciò consentirebbe lo sviluppo di opportunità occupazionali per i giovani, favorendo la "restanza" sui territori di origine. In quest'ottica di sostegno alla vitalità imprenditoriale dei territori più marginali andrebbero incentivate con modalità inedite i passaggi generazionali dei complessi imprenditoriali

esistenti ed a rischio di dismissione per mancato ricambio generazionale, ad esempio favorendo le acquisizioni da parte di cooperative formate da giovani, imprese sociali inclusive o singoli individui under 50, valorizzando l'acquisto di beni strumentali usati ancora fruibili ed il passaggio di competenze con sistemi di certificazione.

Reti come l'Unione Nazionale delle Pro Loco d'Italia e l'Associazione Dimore Storiche Italiane rappresentano esempi virtuosi di come la collaborazione tra pubblico, privato e società civile possa diventare motore di sviluppo e innovazione.

È importante ribadire l'importanza delle politiche culturali (assenti nella precedente strategia delle aree interne), per la ri-attrattività di queste aree, soprattutto nei confronti dei giovani, per la qualità della vita dei cittadini e per il life-long learning necessario a stimolare anche quelle economie innovative, intorno alle risorse culturali e naturali di un territorio, ancor più necessarie a fronte del fallimento di quelle più tradizionali.

4. La tenuta delle aree interne non può inoltre prescindere dalla **riorganizzazione delle filiere** agricole, zootecniche ed agroalimentari attraverso la definizione delle filiere produttive strategiche nei singoli territori; è inoltre necessario avviare processi di sviluppo locale che si possono estrinsecare incrementando le attività agro-silvo-pastorali, attraverso la promozione e la creazione di relazioni di filiera, di interfiliera e la promozione di imprese orientate a una maggiore integrazione aziendale (reti id imprese/OP) nell'ottica della realizzazione di distretti rurali e agroalimentari e sviluppare politiche e strategie per la formazione e la valorizzazione dei distretti del cibo.

La valorizzazione delle aree interne è altresì in stretta connessione con la tutela attiva e la promozione integrata dell'ambiente, della biodiversità, degli ecosistemi, del suolo agricolo e forestale e delle relative funzioni ecosistemiche. In questo contesto, l'agricoltura assume un ruolo insostituibile: gli agricoltori, operando come custodi del territorio, sono i primi attori nella conservazione delle risorse naturali, del paesaggio rurale e montano, del territorio e delle risorse idriche, anche ai fini del contrasto alla crisi climatica, alla prevenzione del dissesto idrogeologico e a tutela della salute.

La crisi demografica delle aree interne, infatti, ha ripercussioni anche sulle dinamiche delle trasformazioni del suolo e delle risorse naturali che in Italia hanno profonde radici con gli usi e la presenza dell'uomo. A causa dello spopolamento, per la prima volta dall'alto medioevo, in Italia la superficie boschiva ha superato quella coltivata o a pascolo. Nelle aree interne le aree forestali hanno raggiunto il 70%, si tratta in gran parte di boschi non gestiti in abbandono che rappresentano una perdita culturale e di biodiversità del nostro paesaggio tipico, ma anche una minaccia per la stabilità dei pendii, rischio accentuato dagli eventi climatici estremi sempre più frequenti. Pertanto, il contrasto allo spopolamento delle aree interne può svilupparsi anche attraverso la creazione di valore aggiunto delle risorse naturali in abbandono che rappresentano una minaccia ma anche una opportunità attraverso la valorizzazione di prodotti basati sulle eccellenze locali. In questa direzione possono svolgere

un ruolo strategico le piattaforme di trasformazione in loco delle risorse agro-silvo-pastorali che assicurano un reddito dignitoso basato sul presidio attivo e produttivo delle aree interne.

In questa direzione, una diversa gestione delle risorse naturali e una manutenzione attiva del territorio può essere assicurata solo attraverso politiche di sviluppo che favoriscano la permanenza della popolazione, delle imprese, ed in particolare di quelle agricole e forestali sui territori, riconoscendo pienamente la loro funzione nell'erogazione di servizi ecosistemici a beneficio dell'intera collettività.

È pertanto cruciale riconoscere e sostenere economicamente e socialmente le funzioni ambientali e di presidio territoriale svolte dal comparto agricolo, promuovendo pratiche agricole sostenibili che incrementino la resilienza dei sistemi colturali e la capacità di immagazzinare carbonio nel suolo. Così come appare fondamentale una maggiore valorizzazione dell'economia turistica dei territori e dei tanti percorsi enogastronomici che caratterizzano il nostro Paese. Questa valorizzazione deve essere intrinsecamente legata all'agricoltura locale e alle sue produzioni tipiche, che costituiscono l'anima del Made in Italy agroalimentare e l'attrattiva principale per molte aree interne.

Si propone di incentivare lo sviluppo di un'**offerta turistica integrata** che metta a sistema le aziende agricole e agrituristiche con le risorse culturali, paesaggistiche e artigianali del territorio. Ciò include il sostegno a:

- reti di ospitalità rurale e agrituristica che offrano esperienze autentiche e immersive, promuovendo la conoscenza diretta delle pratiche agricole e delle tradizioni locali;
- itinerari enogastronomici, culturali e naturalistici che colleghino le produzioni di eccellenza (olio, vino, formaggi, salumi, ecc.) ai luoghi di produzione, valorizzando il "saper fare" locale e la filiera corta;
- iniziative di educazione alimentare e ambientale realizzate dalle aziende agricole, anche in collaborazione con le scuole, per sensibilizzare i cittadini sull'importanza dell'agricoltura sostenibile e del cibo di qualità;
- sistemi alimentari locali, come le Comunità del Cibo e i Distretti del Cibo, che rafforzino la cooperazione tra produttori, ristoratori, operatori turistici e consumatori, garantendo equa remunerazione agli agricoltori e accesso a prodotti freschi e identitari;
- la multifunzionalità delle imprese agricole, che possono diventare centri strategici di servizi alle persone e alle comunità, offrendo attività ricreative, sociali, didattiche, e di manutenzione del verde e del paesaggio, contribuendo così a diversificare il reddito agricolo e a creare nuove opportunità occupazionali, specialmente per giovani e donne.

Inoltre, si ritiene essenziale **promuovere una strategia nazionale forestale** che, partendo dalla gestione attiva e sostenibile del vasto patrimonio boschivo delle aree interne, miri a:

- incrementare l'efficienza energetica e la produzione di energia da fonti rinnovabili agricole e forestali (biomasse legnose, biogas, biometano), sostenendo lo sviluppo di filiere foresta-legno-energia territoriali;
- aumentare il potenziale di assorbimento della CO₂ attraverso pratiche selvicolturali mirate e la valorizzazione dei crediti di carbonio;
- integrare il reddito agricolo e forestale attraverso la valorizzazione dei prodotti legnosi e non legnosi del bosco;
- migliorare la resilienza degli ecosistemi forestali ai cambiamenti climatici e prevenire i rischi naturali, come incendi e dissesti;
- riconoscere il legame indissolubile tra agricoltura, ambiente e turismo è fondamentale per costruire un modello di sviluppo per le aree interne che sia realmente sostenibile e capace di generare valore economico, sociale e ambientale nel lungo periodo.

Altrettanto essenziale è individuare possibili incentivi per la costruzione di reti territoriali, DMO o *Community Destination* o, meglio ancora, forme di cooperazione di territorio, per favorire la digitalizzazione e la promozione comune, l'innalzamento delle qualità dei prodotti e dei servizi territoriali, lo scambio di competenze e l'adozione di strumenti digitali innovativi (come le piattaforme cooperative) per favorire la costruzione di reti e percorsi di networking tra gli attori del territorio.

Nelle aree interne potrebbe poi essere sperimentato il sistema di pagamento dei Servizi Ecosistemici Ambientali per i comuni che sono proprietari di beni naturali e paesaggistici che siano in grado di apportare benefici, quantificabili, a popolazioni più ampie di quelle residenti nei comuni di pertinenza. In particolare, vista l'elevata presenza di terreni incolti e abbandonati nelle aree interne si potrebbero favorire iniziative di valorizzazione rivitalizzando la tradizione legata all'agricoltura e all'allevamento, anche attraverso l'inclusione sociale e lavorativa di persone in condizione di disagio, offrendo nuove opportunità per i giovani e favorendo l'introduzione di innovazioni tecnologiche e culturali.

Le aree interne italiane custodiscono una parte rilevante del patrimonio forestale e paesaggistico nazionale. Tuttavia, la piena valorizzazione di questo capitale naturale è spesso ostacolata dalla debolezza delle filiere locali, da un approccio conservativo non produttivo alla gestione del bosco e dalla carenza di politiche sistemiche. È necessario riconoscere alla filiera agro-silvo-pastorale, e in particolare a quella del legno, un ruolo centrale nella rigenerazione delle aree interne e nella transizione ecologica del Paese, come leva per la produzione di servizi ecosistemici, la creazione di lavoro e la promozione di economie territoriali resilienti.

Le foreste italiane coprono oltre il 35% del territorio nazionale e rappresentano un sistema vivente complesso, che svolge funzioni essenziali: regolazione del clima, tutela della biodiversità, difesa idrogeologica, assorbimento del carbonio, presidio dei territori fragili. Eppure, la mancata gestione attiva di gran parte di esse – dovuta a vincoli normativi,

immaginari culturali e assenza di filiere corte – ne ha compromesso sia la funzionalità ecologica, sia la sostenibilità economica.

La **filiera del legno**, intesa in senso esteso “dal bosco all’arredo”, può diventare un pilastro della bioeconomia territoriale, fondato su una gestione sostenibile, multifunzionale e certificata del patrimonio forestale. Il legno è un materiale rinnovabile, carbon negative, altamente performante, riciclabile e centrale per la sostituzione di materiali energivori in edilizia, arredo, packaging e bioenergie.

Una gestione forestale attiva, sostenuta da investimenti in manutenzione, sorveglianza, selvicoltura, prime lavorazioni, può generare decine di migliaia di posti di lavoro stabili e qualificati, spesso in territori a rischio di abbandono. Il bosco diventa così motore di occupazione ecologica, sede di nuove imprese forestali e di turismo esperienziale, ambito di collaborazione tra Comuni, professionisti e imprese.

In questo quadro, la **valorizzazione della filiera agro-silvo-pastorale** non è solo strategia ambientale, ma anche politica industriale e di riequilibrio territoriale, capace di attivare economie circolari locali, aumentare il valore aggiunto trattenuto nei territori e promuovere innovazione nei processi e nei prodotti.

Per cogliere appieno le potenzialità della filiera, servono interventi di riforma e una strategia integrata nazionale che includa:

- una legge quadro per la filiera forestale, che semplifichi norme e autorizzazioni, promuova la gestione attiva, distingua le aree a conservazione integrale da quelle a economia forestale sostenibile;
- un programma nazionale di filiera che favorisca l’aggregazione tra soggetti pubblici e privati (reti, cooperative, distretti) per rilanciare la prima trasformazione locale e contenere l’import di materia prima;
- investimenti in formazione professionale, ricerca applicata e digitalizzazione, per costruire modelli di gestione predittiva degli ecosistemi forestali (basati su big data e telerilevamento) e sviluppare sistemi-prodotto ad alto valore aggiunto (costruzioni in legno, design, bioeconomia);
- un’azione coordinata per valorizzare, anche narrativamente e attraverso il Made in Italy, l’identità culturale, paesaggistica e produttiva delle foreste italiane.

Riconoscere la filiera del legno come infrastruttura della transizione ecologica e motore della rigenerazione delle aree interne significa rimettere in moto cicli virtuosi di insediamento umano, presidio del territorio, cura della biodiversità e produzione economica sostenibile. Un investimento strategico in questo settore – fondato su governance multilivello, conoscenza scientifica e alleanze territoriali – può diventare uno degli assi portanti per ripopolare i territori fragili, rafforzarne la resilienza ecologica ed economica e contribuire concretamente agli obiettivi climatici ed energetici del Paese.

5. Possono assumere una funzione importante anche le **università** il cui operato può promuovere lavori di ricerca, raccolta e messa a disposizione pubblica delle esperienze e

buone pratiche. Risulta importante strutturare la raccolta delle informazioni in modo costante, regolare e partecipato. La costruzione di una conoscenza condivisa rappresenta un elemento chiave a beneficio e a sostegno di tutto il sistema degli attori coinvolti. Inoltre, risulta importante sostenere azioni di monitoraggio e valutazione.

In coerenza con la Strategia Nazionale per le Aree Interne negli anni 2021, 2022 e 2023 sono stati introdotti in via sperimentale tre cicli di dottorati comunali, sostenuti con Fondi di sviluppo e coesione, esigibili dai Comuni dislocati nelle aree interne. Una modalità di connessione con gli atenei inedita per molte realtà che negli anni hanno registrato sofferenze per le carenze amministrative e formative. Questa esperienza ha permesso a molti studiosi di approfondire tematiche legate a questi territori e alle loro caratteristiche con uno sguardo rivolto alle transizioni, digitale e verde, al rafforzamento delle capacità amministrative, allo sviluppo sostenibile in coerenza anche con gli obiettivi dell'Agenda 2030.

La proposta è quella di proseguire con l'assegnazione di questi dottorati affinché non siano più sperimentali ma diventino strutturali, valutando tuttavia la strutturazione della misura con i reali bisogni dei territori e i risultati ottenuti anche in termini di successivo impiego dei dottorandi e di ricadute in termini di capacità dei comuni.

L'intensificazione delle connessioni con gli atenei può inoltre rappresentare una modalità di attrazione sia per gli accademici "di rientro" che per studenti provenienti da altre regioni o da paesi esteri di incontro e sviluppo anche con le realtà imprenditoriali locali. Per i Comuni, questi dottorati possono peraltro rappresentare un vero e proprio *boost* per attestare il buon governo locale, basato su alti standard di gestione amministrativa, e la partecipazione attiva dei cittadini. Buone pratiche in tal senso già si registrano, quale quella del comune di Castiglione Messer Marino (Provincia di Chieti) che ha ottenuto la certificazione ELoGE (European Label of Governance Excellence) del Consiglio d'Europa, assegnata alle amministrazioni locali particolarmente meritevoli per la buona governance democratica, anche grazie al progetto del dottorato comunale portato avanti assieme all'Università degli Studi del Molise.

Uno dei principali ostacoli alla rigenerazione e al ripopolamento delle aree interne è il persistente deficit di conoscenze e competenze specifiche sul patrimonio materiale – naturale, insediativo e infrastrutturale – e, ancor più, su quello immateriale – culturale, sociale e identitario – che caratterizza questi territori. Per affrontare efficacemente tale sfida, occorre costruire un'infrastruttura della conoscenza, radicata nei luoghi e capace di attivare risorse locali, reti scientifiche e saperi professionali.

Le Università e il CNR, insieme ai Comuni e agli altri enti territoriali e agli Ordini professionali, possono svolgere un ruolo chiave in questo processo, promuovendo Laboratori di Territorio come dispositivi permanenti di cooperazione tra ricerca, formazione e azione locale. Questi laboratori, formalmente costituiti come strutture condivise, potrebbero ospitare:

- attività formative regolari (corsi, laboratori, tirocini) sostenute dai dipartimenti universitari;
- workshop, summer school e attività formative specialistiche;
- progetti di ricerca e co-progettazione sviluppati con le strutture tecniche degli enti locali, con i professionisti e con le imprese.

I **Laboratori di Territorio** possono assumere un ruolo analogo a quello dei *Competence Center di Industry 4.0*, fungendo da piattaforme per il trasferimento delle conoscenze verso enti pubblici, imprese e comunità locali, anche attraverso spinoff, startup e nuove forme di imprenditorialità territoriale.

L'insieme dei laboratori potrebbero costituire una sorta di "Osservatorio Italia per le Aree Interne", che raccolga e renda accessibile la documentazione esistente – analitica, storica, progettuale – in forma di database e materiali digitali, a beneficio della programmazione, della progettazione, della formazione e della ricerca.

I laboratori potranno coinvolgere studenti, dottorandi e ricercatori internazionali, così come giovani in servizio civile, professionisti e dipendenti di enti territoriali rafforzando l'internazionalizzazione e l'impatto sociale della formazione universitaria. I Ministeri competenti potrebbero definire congiuntamente un quadro normativo e operativo per la promozione dei Laboratori di Territorio, prevedendo bandi annuali, risorse dedicate e sistemi di valutazione indipendenti.

A un progetto strategico per le aree interne, il sistema universitario italiano può rispondere con un'offerta integrata di formazione superiore, costruita in stretta **sinergia con gli Ordini professionali e con il sistema della ricerca pubblica**, a partire dai dipartimenti universitari e dagli istituti del CNR.

Per ogni macroarea potrebbero essere attivati consorzi fra università ed enti locali, ordini professionali ed enti del terzo settore con la missione di sviluppare:

- master e corsi di perfezionamento, con moduli territorializzati e collegati alla formazione continua;
- nuove scuole di specializzazione per i profili professionali oggi non coperti dal sistema accademico;
- dottorati di ricerca orientati alle alte professionalità necessarie per la rigenerazione e il governo delle trasformazioni nei territori fragili.

Un simile progetto formativo potrebbe, nell'arco di un decennio, formare almeno 2.000 nuovi professionisti-ricercatori e aggiornare/formare 4.000 tecnici e professionisti già operanti nei territori, rafforzando la capacità istituzionale e progettuale delle aree interne.

Infine, una tale infrastruttura formativa, con forte radicamento nei territori ma a vocazione internazionale, potrebbe rafforzare l'attrattività del sistema italiano, valorizzando la cultura scientifica e progettuale nazionale e contribuendo alla transizione ecologica, culturale e sociale dell'intero Paese.

6. Parallelamente, occorre investire su **sviluppo infrastrutturale e la mobilità**, garantendo a coloro che risiedono nelle aree interne il pieno e agevole accesso ai servizi pubblici essenziali, in particolare nei settori della sanità, dell'istruzione, della formazione superiore, della cultura, della connessione e della mobilità, anche mediante strumenti e servizi di facilitazione. Le azioni proposte nei diversi ambiti di policy vanno pensate in sinergia e complementarità con le misure previste a livello regionale.

In tale prospettiva, risulta prioritario rafforzare la qualità e l'efficienza dei **servizi sanitari e scolastici** attraverso investimenti mirati non solo nelle infrastrutture, ma anche nello sviluppo delle competenze professionali e manageriali del personale dirigente, medico e scolastico. Occorre promuovere modelli organizzativi innovativi e sostenibili, valorizzando la digitalizzazione della sanità e il potenziamento delle infrastrutture scolastiche e della didattica digitale integrata, per assicurare continuità, qualità e accessibilità dell'istruzione anche nei contesti periferici. È essenziale, inoltre, creare le condizioni affinché dirigenti scolastici, medici e professionisti della pubblica amministrazione possano operare con strumenti adeguati, autonomia gestionale e una formazione continua, in grado di rispondere alle nuove esigenze delle comunità locali e alle trasformazioni del lavoro pubblico nei territori marginali.

Lo **sviluppo delle infrastrutture** deve partire dalla gestione e dalla cura delle arterie stradali, collegamenti imprescindibili con ferrovie e aeroporti, necessari, ad esempio, per mantenere i legami affettivi e professionali per quanti decidono di trasferirsi nelle aree interne. Senza dimenticare che sulle stesse arterie viaggiano anche le merci, rendendo ancora più strategica una gestione efficiente della viabilità. Una priorità è altresì il potenziamento dei servizi di trasporto pubblico locale che possa rispondere alle esigenze della popolazione e che tenga conto della conformazione di questi territori. A tal fine occorre investire su una maggiore frequenza dei servizi di collegamento via autobus, l'estensione delle rotte esistenti per servire al meglio aree interne fino all'introduzione di opzioni di trasporto a richiesta, con servizi flessibili ed efficienti in particolare per le aree come minore densità abitativa, o soluzioni di mobilità condivisa.

Importante risulta infine investire anche sulla mobilità dolce e a basso impatto ambientale. Una programmazione infrastrutturale univoca e pluriennale, sia per le infrastrutture fisiche (viabilità rurale, intermodalità) che digitali (banda ultra-larga effettiva su tutto il territorio), è dirimente per garantire la competitività delle imprese, in particolare quelle agricole che necessitano di collegamenti efficienti per il trasporto dei prodotti e l'accesso all'innovazione.

7. Diventa una bussola per le finalità di cui trattiamo, **promuovere stili di vita locali ideali**, permettendo a diversi profili di residenti, così come ai possibili visitatori, di beneficiare di un'elevata qualità della vita.

Un'opportunità strategica anche per dare nuovo impulso all'economia locale e rafforzare la presenza e la tenuta dei servizi comunitari per radicare i servizi comunitari. Nelle aree

interne, infatti, le attività economiche di prossimità assumono un ruolo cruciale: non solo come luoghi di scambio e produzione, ma anche come autentici presidi di comunità in grado di favorire la coesione sociale e il benessere collettivo. La presenza di esercizi commerciali, artigianali e di servizio contribuisce concretamente a mantenere vive le comunità, offrendo ai residenti beni e servizi di prossimità indispensabili, soprattutto in considerazione della distanza che separa molti di questi territori dai grandi centri urbani, dove si concentra gran parte dell'offerta commerciale necessaria a rispondere ai bisogni della vita quotidiana.

Pertanto, è essenziale riconoscere il valore pubblico di queste attività, sostenendole con politiche dedicate che ne garantiscano la sopravvivenza e ne incentivino lo sviluppo, contribuendo così alla resilienza, all'identità e alla sostenibilità delle aree interne del Paese. Per favorire il ripopolamento, è inoltre necessario sviluppare i servizi sanitari, sociosanitari essenziali per assicurare accesso alle cure di qualità e soddisfare le basilari esigenze di buona salute delle persone, anche tramite la realizzazione di presidi che combinino diverse funzioni in un'unica sede, decentralizzando alcuni servizi chiave o istituendo dei "centri satellite", come le Case e gli ospedali di comunità. Queste ultime, previste dalla Missione 6 - Salute del PNRR, rappresentano un pilastro fondamentale per la sanità di prossimità e l'assistenza territoriale, ma evidenzia importanti ritardi. Questa inerzia va recuperata per non rischiare di vanificare gli ambiziosi obiettivi del PNRR, lasciando le aree interne, già strutturalmente fragili, senza i servizi sanitari e socio-sanitari essenziali che devono rappresentare una garanzia di equità e dignità per i loro abitanti.

Ancora, è possibile ipotizzare la **sperimentazione di un hub comunitario** che, oltre alla struttura prevista dalla riforma dell'Assistenza territoriale, potrebbe ospitare altri servizi quali quelli di farmacia comunale, riducendo in questo modo la necessità per i residenti di spostamento e percorrenza di lunghe distanze proprio per accedere ai servizi essenziali.

Rientrano in questa visione le strutture di prossimità, l'assistenza domiciliare anche con la figura dell'infermiere di comunità o delle équipes mediche distrettuali. La flessibilità emerge come uno dei punti cardine di una nuova pianificazione urbana, capace di rispondere alle esigenze nel rispetto delle peculiarità dei territori, cercando di realizzare un modello di "territorio dei 30 minuti" che pone l'accento sulla prossimità e l'accessibilità e fornisce un quadro solido per ridisegnare l'agglomerato urbano di tali aree, in un contesto che deve essere adattato alle esigenze e alle sfide specifiche di ogni Comune.

I territori delle aree interne potrebbero peraltro diventare **zone di sperimentazione e d'avanguardia per la telemedicina**, un approccio innovativo di assistenza sanitaria. Il nodo della tecnologia, dello sviluppo delle infrastrutture digitali, diventa quindi imprescindibile per i lavoratori del sistema sanitario, per i loro potenziali pazienti ma anche per tutti coloro che vivono nei territori interni e che, si auspica, vi rientreranno. In quest'ottica il welfare sociosanitario, compresi i servizi alla prima infanzia ed alla terza età, non vanno considerati

quali “costi” e componenti della spesa sociale, ma quali investimenti per nuova attrattività residenziale, il cui “ritorno sull’investimento” (ROI) va pertanto parametrato non solo ai benefici sociali delle persone e famiglie prese in carico ma anche ai benefici complessivi di carattere ambientale e territoriale (secondo i principi UE delle politiche *OneHealth*).

Pertanto, nella definizione della programmazione sociale e sociosanitaria regionale bisognerà individuare sistemi premiali e finanziari specifici per gli investimenti sociali che hanno ricadute stabili nelle aree interne e nei piccoli comuni, da declinare e sostenere nei Piani Sociali di Zona ex art.19 legge 328/2000. Infine, in particolare nei comuni sotto i 5000 abitanti, di cui alla legge 158/2017, si ritiene necessario, garantire l’organizzazione e gestione associata dei servizi a livello di ambito territoriale, rafforzare le competenze amministrative di progettazione e gestione delle reti integrate di servizi sociali, sociosanitari e socioeducativi, il potenziamento dell’offerta dei servizi, che assicurano l’erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali per contrastare forme di disagio e fragilità sociale , a partire dal servizio sociale professionale e dai percorsi di presa in carico, facilitare l’accessibilità ed i collegamenti dove sono ubicati i servizi, sviluppare pratiche di welfare personalizzato, come ad esempio i Budget di Salute ed i Budget Educativi.

La telemedicina è infatti cruciale per le aree interne; può aiutare la presa in carico delle persone dove le strutture fisiche scarseggiano, permettendo consultazioni a distanza ed eliminano la necessità di spostamenti. Il nodo della tecnologia, dello sviluppo delle infrastrutture digitali, diventa quindi imprescindibile per i lavoratori del sistema sanitario e per le persone.

Proprio in questo disegno è necessario sperimentare nelle aree interne una **filiera sociosanitaria integrata** nel tentativo di rafforzare l’offerta, aumentare i presidi e lavorare sulla prevenzione. Per fare questo è necessario favorire l’aggregazione tra medici di medicina generale, garantendo così una maggior capacità organizzativa e gestionale che libererebbe risorse da dedicare ad investimenti in telemedicina, prevenzione e domiciliarità. L’integrazione con i servizi sociali quindi con servizi di assistenza e cura domiciliare, consentirebbe la permanenza di molti anziani costretti ad abbandonare la propria comunità. Tale intervento potrebbe trovare spazio in modifiche alla legge sui Piccoli comuni (L. 158/2017) e alla nuova legge sulla Montagna.

Si propone l’adozione di una Strategia Nazionale sulla Medicina Territoriale specifica per le aree interne e montane, che potenzi la telemedicina ma anche i presidi sanitari di prossimità, prevedendo incentivi per attrarre e trattenere personale medico e sociosanitario.

È dunque necessario ripensare al ruolo della telemedicina come asse portante di un terzo polo dell’assistenza sanitaria, accanto agli ambiti ospedaliero e territoriale, con una particolare attenzione al settore dell’emergenza-urgenza. In tale quadro, l’uso strutturato di soluzioni come il teleconsulto, il telemonitoraggio, le cartelle cliniche elettroniche interoperabili e i servizi digitali di prossimità può fare la differenza tra esiti positivi e gravi compromissioni in patologie tempo-dipendenti o nelle situazioni in cui il paziente non è

fisicamente raggiungibile con tempestività.

È altresì fondamentale valorizzare le competenze cliniche e organizzative dei professionisti sanitari attraverso formazione mirata, riconoscimento del loro ruolo e coinvolgimento diretto nella progettazione e implementazione delle tecnologie. Affinché la telemedicina possa esprimere appieno il suo potenziale trasformativo, è indispensabile adottare una governance nazionale unitaria, in grado di indirizzare gli investimenti tecnologici sulla base delle effettive esigenze cliniche e territoriali, integrando l'innovazione digitale con la riorganizzazione dei servizi e con politiche di valorizzazione del capitale umano sanitario.

8. In un quadro di valorizzazione e sviluppo delle aree interne, occorre dare poi rilevanza alle politiche di sostegno delle **Comunità Energetiche Rinnovabili (CER)** che possono rappresentare un volano di crescita per queste realtà territoriali.

Le CER, se intese come parte integrante di un progetto più ampio di riqualificazione e ripopolamento delle aree, sono strumenti in grado di attivare partecipazione locale, competenze intersettoriali, e solidarietà. Questo, potenziando anche quanto già previsto con la legge 28 dicembre 2015, n. 221 e s.m.i., per la promozione di misure di *green economy* e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali, laddove si rafforza la gestione integrata e certificata del patrimonio agro-forestale, anche tramite lo scambio dei crediti derivanti dalla cattura dell'anidride carbonica, la gestione della biodiversità e la certificazione della filiera del legno, la gestione integrata e certificata delle risorse idriche nonché la valorizzazione della produzione di energia da fonti rinnovabili locali, quali i microimpianti idroelettrici, le biomasse, il biogas, l'eolico, la cogenerazione e il biometano.

Al fine di massimizzare la produzione ed incentivare l'**interconnessione dei diversi impianti rinnovabili**, sarà necessario però attuare delle concrete politiche di semplificazione e di snellimento procedurale, anche attraverso il potenziamento dei meccanismi incentivanti. Il CNEL guarda inoltre con favore ad un potenziamento di tutte le disposizioni vigenti in tema di sviluppo sostenibile e valorizzazione delle produzioni locali e ad un modello di attività economica locale sostenibile che sia anche energeticamente indipendente attraverso la produzione e l'uso di energia da fonti rinnovabili nei settori elettrico, termico e dei trasporti.

Per una reale ed efficace iniziativa di valorizzazione e sviluppo delle aree interne appare fondamentale la **collaborazione con gli Enti del Terzo Settore (ETS) e il partenariato economico-sociale** che, nell'ottica del principio di sussidiarietà, contribuiscono ad una migliore organizzazione e gestione dei servizi del territorio, supportando le pubbliche amministrazioni locali e integrando l'offerta dei servizi e delle attività a favore delle comunità. A tal fine potrebbero essere promosse iniziative di co-programmazione e successiva co-progettazione (ai sensi del CTS) per la rivitalizzazione delle comunità e per la gestione di servizi essenziali volti a garantire una qualità della vita dignitosa sui territori. Il terzo settore è in grado, infatti, non soltanto di supportare le amministrazioni territoriali

offrendo servizi diversificati (in ambito sociale, sanitario, culturale, ambientale, etc.), ma è il soggetto capace di favorire processi di coesione sociale e cittadinanza attiva, indispensabili per attivare percorsi di sviluppo locale, soprattutto nelle aree interne.

9. Appare inoltre fondamentale il **rafforzamento della capacità amministrativa e operativa** dei territori anche attraverso l'introduzione di incentivi per l'associazionismo intercomunale: il rafforzamento amministrativo continua ad essere una delle modalità per fronteggiare le debolezze strutturali e gestionali delle aree rurali e dei piccoli comuni, particolarmente numerosi in Italia.

Servono soggetti intermedi adeguati (es. Unione o Associazione di Comuni) che assumano un ruolo fondamentale. Lo Stato deve operare attraverso un organismo nazionale operativo da affiancare comunque a competenze tecniche in raccordo con quelle regionali. Va invece evitata una eccessiva centralizzazione, per non inficiare il ruolo dei territori ai quali rigorosamente devono competere le scelte, attraverso l'interlocuzione e la partecipazione dei cittadini e delle parti sociali. In merito al rafforzamento della capacità amministrativa vanno previste assunzioni a livello comunale e sovracomunale. Le assunzioni previste nelle regioni del mezzogiorno dal PN Capacità per la Coesione 2021-2027 finanziato dai fondi della politica di coesione rappresentano un esempio positivo, condizione necessaria ma non sufficiente in sé per risolvere il problema della capacità amministrativa degli Enti Locali. Contesti dove è alto il rischio di carenze finanziarie, amministrative e professionali nel fronteggiare sfide quotidiane più o meno complesse. Questo si ripercuote sulla qualità di vita delle comunità di riferimento in aree con una popolazione media spesso ben al di sotto dei 5.000 abitanti, ma potrebbe tradursi anche in problematiche di rappresentanza, promozione e tutela del territorio. L'impegno ad associare alcune funzioni amministrative tra enti locali, sulla base della prossimità, delle similitudini geografiche e/o storiche delle caratteristiche che accomunano spesso le esigenze di gestione e sviluppo, necessita di essere potenziato e accompagnato, anche con possibili incentivi, nel rispetto del Testo Unico sugli Enti Locali e del Piano Strategico Nazionale delle Aree Interne.

Le **Unioni di Comuni** sono modelli importanti dai quali attingere buone pratiche collaborative e visioni progettuali, replicabili e adattabili in vari contesti. Sono l'esempio di come sia possibile individuare sinergie e ambiti tematici di intervento per una proficua cooperazione intercomunale, per agire concretamente sul rafforzamento amministrativo degli Uffici grazie anche allo sviluppo di competenze tecniche e specialistiche del personale e incidere positivamente sulla necessità di un potenziamento del personale, ma anche di un *upskilling* o *reskilling*.

Occorre dunque assicurare la funzione del sistema formativo di coltivare e accrescere competenze, che corrispondano contestualmente alla domanda delle imprese. Conseguentemente, un ruolo centrale dovrà essere dedicato alle attività preliminari di assesment, che richiede una qualificata assistenza sotto il profilo tecnico/ professionale. Solo

attraverso questo processo sarà possibile sviluppare delle attività propedeutiche all'intermediazione vera e propria, fondate sull'analisi dell'evoluzione del ruolo professionale, le quali saranno funzionali alla progettazione di percorsi formativi mirati, idonei a raggiungere l'obiettivo occupazionale, colmando gli eventuali gap di conoscenza/competenza, in relazione alle esigenze specifiche.

Riuscire a realizzare forme appropriate di gestione associata di funzioni e di servizi nel lungo periodo vuol dire anche programmazione e capacity building mirati su leve strategiche per poter avere una struttura amministrativa forte e coordinata. L'associazionismo intercomunale rappresenta infatti una leva fondamentale per rafforzare la capacità amministrativa, promuovere l'efficienza nella gestione delle risorse e valorizzare le potenzialità dei territori, in particolare quelli rurali, periferici e delle Aree Interne. In questo contesto, i programmi europei di cooperazione territoriale assumono un'importanza strategica nel sostenere forme innovative di collaborazione tra enti locali.

10. Di particolare rilevanza è poi **l'efficientamento e la semplificazione burocratica** nonché la **creazione di "unità di assistenza tecnica permanente"** attestata presso le strutture centrali per supportare le aree pilota nella progettazione locale, nella gestione dei fondi e nell'attuazione dei progetti. Si auspica poi un potenziamento dei programmi di formazione e capacity building per il personale amministrativo locale, in un quadro di complementarità con le altre azioni di supporto del Programma Nazionale di Assistenza Tecnica Capacità per la Coesione 2021-2027 (CapCoe) come i "Servizi territoriali di supporto e accompagnamento" nei Piani di Rigenerazione amministrativa (PRigA).
11. Non di minore importanza è il **potenziamento del monitoraggio e della valutazione** dei progetti che si concretizzino nella:
 - definizione di indicatori di output e di risultato misurabili, per garantire che le risorse vengano spese in modo efficace;
 - creazione di un Osservatorio Permanente sulla SNAI, con compiti di analisi, valutazione e supporto agli enti locali, che veda la partecipazione strutturale delle parti sociali;
 - maggiore coinvolgimento delle Università e dei centri di ricerca nel monitoraggio dell'attuazione dei progetti e nella valutazione d'impatto.
12. Fondamentale appare poi una maggiore **integrazione tra le fonti di finanziamento e governance**, ovvero:
 - allineamento tra fondi europei (FESR, FSE+), nazionali (FSC) e PNRR, per evitare sovrapposizioni e garantire una visione strategica unitaria;
 - introduzione di un coordinamento centralizzato, presso la Cabina di regia nazionale per armonizzare la programmazione finanziaria, evitando di riproporre le stesse criticità che hanno frenato l'attuazione della SNAI 2014-2020 quali l'approvazione centralizzata delle Strategie d'Area da parte della Cabina di regia (senza chiara definizione di tempistiche

e di procedure per eventuali varianti e modifiche) e l'attuazione delle stesse tramite Accordi di Programma Quadro (ApQ) che potrebbero comportare importanti allungamenti delle tempistiche e non va nella direzione di trovare soluzioni adeguate alla esigenza di semplificazione e maggiore flessibilità;

- maggiore autonomia alle Regioni nella gestione operativa dei fondi, per adattare gli strumenti alle esigenze specifiche dei territori.

13. In ultimo è auspicabile procedere ad una **valorizzazione delle best practices e della diffusione di pratiche amministrative** che hanno determinato modelli di successo con:

- identificazione e diffusione delle esperienze virtuose già realizzate in alcune aree interne, con particolare attenzione ai territori con MAQI elevato.
- creazione di una banca dati di buone pratiche, accessibile agli enti locali per favorire la replicabilità di modelli efficaci.
- promozione di partnership pubblico-private per favorire investimenti complementari in infrastrutture, digitalizzazione e sviluppo economico anche attraverso l'utilizzo del Partenariato Pubblico-Privato e Partenariato Speciale Pubblico-Privato.

CONCLUSIONI

Questo Documento di Osservazioni e Proposte è propedeutico alla **definizione di un disegno di legge di iniziativa CNEL** che, recependo le indicazioni emerse nel corso delle riunioni e delle consultazioni, offra, attraverso una visione innovativa ed integrata, soluzioni concrete per rigenerare e ripopolare i territori marginali. Si intende, quindi creare un quadro normativo che, attraverso incentivi economici e fiscali, sviluppo di infrastrutture e servizi e valorizzazione del patrimonio culturale e naturale, renda le aree marginali non solo abitabili ma soprattutto attraenti, vivibili e produttive. In altre parole, luoghi di opportunità.

Ciò nella consapevolezza che politiche strutturali destinate alla totalità delle aree interne implicano la traduzione in interventi e azioni destinati, secondo la mappatura aggiornata dal Nucleo di valutazione, NUVAP DPCoe e ISTAT, approvata dal CIPESS (Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile) nel 2022, a quasi 4.000 comuni, circa la metà del totale dei comuni italiani, che sono abitati da 13 milioni e 325mila persone. La proposta di alcune misure, quali eventuali implementazioni di incentivazioni per il recupero del patrimonio edilizio, in chiave di sicurezza ed efficienza energetica, dovrà dunque essere valutata in quadro di intervento complessivo riferito a tutto il territorio nazionale, che tenga conto di valutazioni di impatto economico sulla finanza pubblica, individuando priorità, criteri di equità e di efficacia della misura, per una corretta allocazione delle risorse pubbliche.

Inoltre, questo documento si avvale del supporto fornito da Eutalia attraverso l'elaborazione del documento "La politica nazionale per le aree interne (SNAI): analisi dello stato dell'arte e indicazioni di policy" (*allegato*).

Successivamente all'approvazione del presente Documento di Osservazioni e Proposte si procederà con l'organizzazione di un evento organizzato per tavoli di lavoro, al quale parteciperanno tutti gli stakeholder con il fine di mappare le migliori prassi, identificare settori economici e sociali che fungano da motore di crescita e relative proposte di disegni di legge a ciò finalizzati, raccogliere suggerimenti pratici, sviluppare una strategia integrata e sinergica: Ministeri e Istituzioni governative, Parti Sociali e Rappresentanze agricole e rurali, Enti locali, Terzo settore, Università e Centri di ricerca, Settori produttivi e industriali, Enti finanziatori, ecc.

Con questo documento si intende identificare una 'clausola sociale' intesa come contenitore di provvedimenti a sostegno delle aree territoriali marginali, finalizzati, dunque, a incentivare chi sceglie di risiedere e lavorare in queste aree e a favorire i "ritornanti" e coloro che decidono di investire in queste zone.

Conclusivamente, la Strategia Nazionale per le Aree Interne rappresenta un tassello fondamentale per lo sviluppo equo e sostenibile del Paese, e le criticità strutturali necessitano di interventi urgenti e mirati. Senza una revisione delle modalità di gestione e attuazione, il rischio è che le risorse stanziare non riescano a produrre gli effetti attesi, perpetuando le disparità territoriali e le difficoltà operative delle amministrazioni locali.

Per garantire il successo della nuova fase di programmazione, è necessario adottare un approccio pragmatico e innovativo, che metta al centro la semplificazione burocratica, il rafforzamento delle capacità amministrative e una gestione più integrata e trasparente delle risorse finanziarie. Solo in questo modo sarà possibile trasformare la SNAI in un vero motore di crescita per le aree interne, invertendo le tendenze di declino demografico ed economico e garantendo ai cittadini di questi territori pari opportunità di sviluppo e accesso ai servizi rispetto al resto del Paese.

Il futuro della coesione territoriale dipende dalla capacità di tradurre le risorse disponibili in interventi concreti e misurabili. Questo richiede coraggio politico, visione strategica e una gestione più efficace, affinché le aree interne non restino solo un obiettivo sulla carta, ma diventino finalmente protagoniste del rilancio economico e sociale dell'Italia, caratterizzando gran parte del Paese di cui ne costituiscono ossatura portante.



ALLEGATO

Documento di analisi realizzato da Eutalia

*“La politica nazionale per le aree interne (SNAI):
analisi dello stato dell’arte e indicazioni di policy”*

La politica nazionale per le aree interne (SNAI): analisi dello stato dell'arte e indicazioni di policy

Contributo per il CNEL.

GdL “Rigenerazione e ripopolamento delle aree territoriali marginali”¹

¹ Autori: Giulia Valeria Sonzogno, Eutalia s.r.l.; Filippo Tantillo, Eutalia s.r.l.

Premessa

Il presente dossier nasce con l'intento di supportare il CNEL nella costruzione di una proposta per il decisore politico nella ridefinizione, razionalizzazione e ottimizzazione delle politiche destinate alle "aree interne" del nostro paese. Ricostruisce il quadro ancora assai in fase di definizione delle politiche adottate finora a livello nazionale, prendendo spunto dalle esperienze pregresse e dalle lezioni apprese. Il fine è costruire una visione integrata e coerente che consenta di affrontare le sfide specifiche delle aree interne, promuovendo uno sviluppo equilibrato e sostenibile. La prima parte del documento si concentra su un'analisi approfondita dello stato delle politiche in materia di aree interne, con l'obiettivo di comprendere gli aspetti critici e le aree di miglioramento. La seconda parte del documento si propone di offrire una definizione organica dell'insieme degli interventi a favore delle aree interne, suggerendo un modello di governance sussidiaria integrata basata sul coinvolgimento degli stakeholders nell'ottica del principio di resilienza prossimità e dialogo sociale e le attività di supporto tecnico per le amministrazioni locali, spesso caratterizzate da una carenza di risorse e competenze per la gestione delle politiche territoriali.

Indice

1	La Strategia Nazionale delle Aree Interne. Caratteristiche e stato di attuazione	3
1.1	La SNAI nel contesto delle politiche di sviluppo e coesione	4
1.2	Esperienze internazionali di sviluppo delle aree rurali o in fase di declino demografico	6
1.3	La classificazione dei comuni e la costruzione delle strategie	6
1.4	L'approccio place-based. Gli obiettivi e le innovazioni della Snai	8
1.5	La SNAI nella programmazione 2021-2027	10
1.6	La nuova mappa delle aree interne	11
2	Verifica dello stato di avanzamento della SNAI e quadro sinottico delle risorse finanziarie previste e loro utilizzo	15
2.1	La Programmazione 2014-2020: fonti di finanziamento e ripartizione territoriale	15
2.2	Analisi dello Stato di Avanzamento dei Progetti SNAI 2014-2020	22
2.3	Capacità Amministrativa nei Territori: Analisi, Dati e Tendenze	31
2.3.1	Analisi della Capacità Amministrativa per le aree interne SNAI 21-27	34
3	Rassegna delle misure complementari attivate o in fase di attivazione	44
3.0.1	La SNAI nel Piano nazionale di ripresa e resilienza	46
3.0.2	Misure PNRR di interesse delle aree interne	48
3.0.3	Il progetto "Italiae" - Nuove formule organizzative per i territori . .	50
4	Analisi del modello di governance e individuazione delle criticità emerse	52
4.1	Gli attori della Snai	52
4.2	Criticità del modello di Governance adottato dalla SNAI	54
4.3	Le recenti modifiche alla governance	55
5	Sintesi del Documento e Indicazioni di Policy	56
5.1	Sintesi del documento	56
5.2	Indicazioni di Policy	57
5.3	Conclusione e Raccomandazioni	59

1 La Strategia Nazionale delle Aree Interne. Caratteristiche e stato di attuazione

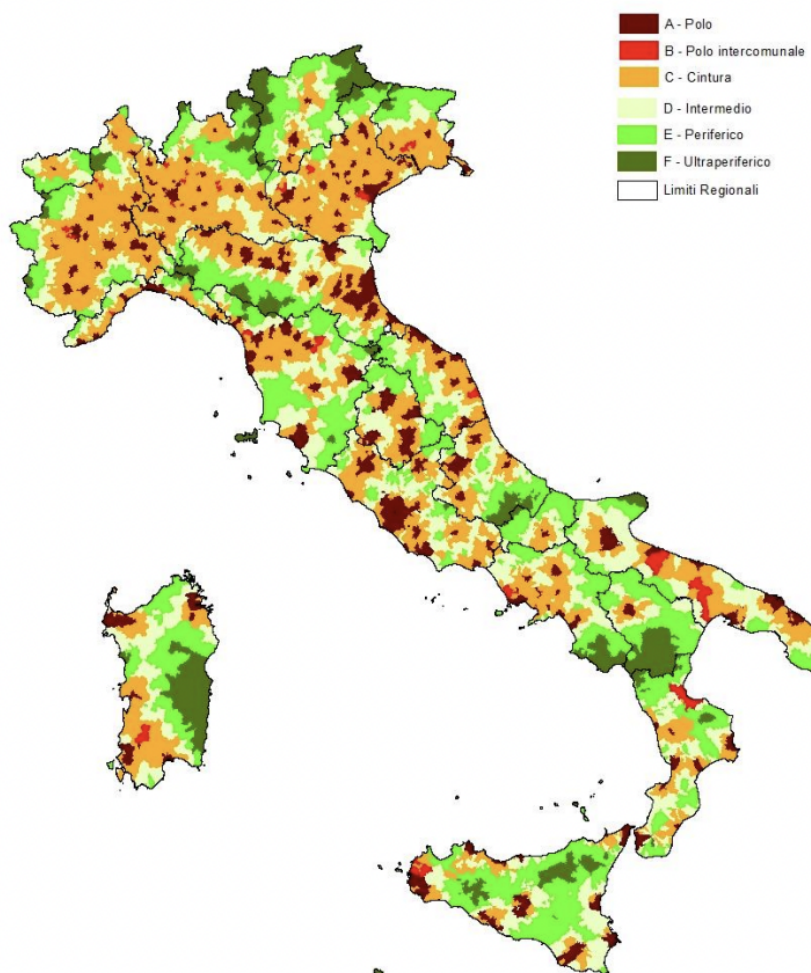
Il riferimento analitico che è alla base della Strategia Nazionale delle aree interne è la mappa (Figura 1), costruita Tra il 2012 e il 2014 dall'allora Dipartimento per le Politiche di Sviluppo, in collaborazione con l'Istat e la Banca d'Italia. L'obiettivo di questa mappa era quello di riconoscere alla distanza dai servizi una deficienza strutturale di una parte importante del territorio del paese. In questa mappa i comuni del paese vengono classificati in base ai tempi di percorrenza verso i «centri di offerta dei servizi», ed è stata ridefinita parzialmente nel 2020.

Nel 2014, con l'approvazione di uno specifico accordo di partenariato con la Commissione europea e l'ingresso nel Piano nazionale di riforma, nasceva la Strategia nazionale per le aree interne.

A partire dal 2015, lo Stato italiano (attraverso il Comitato tecnico aree interne) e le regioni hanno svolto un intenso lavoro congiunto di selezione dei contesti territoriali di intervento della Strategia nell'ambito della politica economica 2014-2020, individuando un cospicuo numero di «aree progetto» distribuite in tutte le regioni e nella provincia autonoma di Trento.

La selezione delle aree è avvenuta attraverso un metodo di «pianificazione territoriale», stabilito dall'accordo di partenariato, che prevede, a valle di dell'attività di analisi di indicatori statistici appositamente costruiti per tutte le aree candidate, una serie di missioni di campo mirate a valutare l'omogeneità morfologica e socio-economica, il grado di sofferenza demografica dell'area, la presenza e la qualità di una leadership istituzionale locale, la capacità, all'interno di ciascun ambito territoriale individuato, di immaginare traiettorie di sviluppo integrate e di saperle tradurre in progetti di sviluppo, e infine il livello di collaborazione e associazionismo intercomunale. Un ruolo molto importante è stato quello giocato dalle regioni, che sono chiamate ad individuare, sostenere e riconoscere le compagini associative esistenti o «in potenza», attraverso un continuo ascolto delle aree interessate svolto sui territori, negli uffici regionali e in incontri specifici a Roma.

Figura 1: Classificazione dei comuni italiani secondo la metodologia SNAI



Fonte: Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per il Sud e la Coesione Territoriale

Le complessive 72 aree «pilota» selezionate per la programmazione 2014-2020 sono composte da 1077 comuni per 2 072 718 abitanti (dato al 2016) e un territorio totale di 51 366 kmq. Ogni area in media è composta da 29 400 abitanti e 15 comuni. Nel corso dell'ultimo intervallo censuario, si registra un calo demografico pari a -4,4%, confermato anche nell'intervallo 2011-2016 con una diminuzione del -2,3%. Per l'Italia negli stessi periodi vi è stato un incremento pari a 4,3% (2001-2011) e del 2,1% (2011-2016). Dei 1077 comuni, il 57,7% è classificato, nella mappatura, come «periferico» e «ultra-periferico» rispetto ai «centri di offerta dei servizi».

1.1 La SNAI nel contesto delle politiche di sviluppo e coesione

A livello europeo, la nascita della Strategia Nazionale Aree Interne (SNAI) è stata influenzata in modo determinante dalla decisione di Danuta Hübner, economista polacca e commissaria UE per la Politica regionale, di istituire un gruppo di lavoro coordinato dall'italiano Fabrizio Barca. Questo gruppo ha elaborato un documento di riforma della politica di coesione, intitolato "An Agenda for a Reformed

Cohesion Policy", con l'obiettivo di definire un nuovo approccio allo sviluppo territoriale, noto come "place-based approach". Tale impostazione mirava a considerare e affrontare le crescenti disuguaglianze territoriali e sociali attraverso strategie mirate e contestualizzate.

Le linee guida delineate in tale documento hanno costituito il fondamento della SNAI, implementata a partire dal 2012 secondo un approccio evolutivo basato sul principio del "learning by doing". Gli elementi cardine della strategia comprendono l'attenzione ai contesti locali e alle comunità, la costruzione di politiche attraverso l'interazione tra il livello centrale (lo Stato) e le conoscenze espresse dai territori, l'accento su trasparenza e accountability, nonché un focus orientato ai risultati.

Il Trattato di Lisbona, adottato nel 2009, ha sancito la coesione territoriale come obiettivo dell'Unione Europea, riconoscendo la forte eterogeneità territoriale degli Stati membri. Gli obiettivi principali della coesione territoriale includono la promozione di uno sviluppo equilibrato, una maggiore solidarietà tra territori e un equo accesso ai servizi essenziali per tutti i cittadini. Per il raggiungimento di tali finalità, vengono implementati alcuni principi organizzativi fondamentali: la creazione di sinergie tra diversi livelli territoriali attraverso forme di governance multi-livello e non gerarchizzate, il coordinamento tra politiche territoriali e settoriali, l'adozione di strategie integrate e la promozione della cooperazione interterritoriale. Il Trattato, inoltre, rafforza il ruolo degli attori regionali e locali nelle politiche territoriali europee, attribuendo loro un ruolo di partenariato effettivo. Questi principi di governance territoriale, basati su un approccio integrato, sono stati successivamente recepiti dalle politiche territoriali della Commissione Europea per il periodo 2014-2020.

Parallelamente, l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) ha sviluppato un'importante base teorica sulle relazioni tra aree urbane e rurali, conducendo studi di caso e ricerche approfondite per analizzarne la natura e individuare soluzioni di governance efficaci. In particolare, si sono esplorati modelli amministrativi e partenariati innovativi per migliorare la gestione e l'organizzazione dei servizi nei territori. L'Italia ha svolto un ruolo chiave all'interno del Gruppo OCSE per le politiche regionali, promuovendo sin dalla fine degli anni Novanta un sottogruppo dedicato alle politiche territoriali per le aree rurali (Rural Working Party). Tale organismo ha prodotto analisi e documenti di orientamento strategico per la formulazione di politiche innovative focalizzate sulle zone rurali e marginali. Il Rural Working Party è inoltre l'unico gruppo internazionale specializzato nell'analisi delle aree rurali nei Paesi membri e organizza una conferenza mondiale annuale sulle tematiche dello sviluppo rurale.

Due elementi principali emersi dal lavoro dell'OCSE sono stati successivamente integrati nella SNAI: la consapevolezza che le difficoltà di crescita riguardano prevalentemente le aree più remote, distanti dai poli urbani gravitazionali, e l'importanza di adottare politiche ispirate al principio di sussidiarietà, in grado di conferire protagonismo alle comunità locali. In particolare, la strategia ha promosso un modello di "co-progettazione", volto a individuare soluzioni direttamente all'interno delle comunità locali e a svilupparle in collaborazione con esse. Un altro aspetto centrale è stato il rafforzamento del ruolo dei corpi intermedi, considerati fondamentali per colmare il divario tra lo Stato e gli abitanti delle aree rurali. In tale contesto, la SNAI ha favorito la creazione di forme associative tra comuni e l'istituzione di Unioni di comuni.

Nel corso degli anni, l'Italia ha sperimentato diverse tipologie di politiche territoriali, dai Patti Territoriali ai Gruppi di Azione Locale (GAL), fino ai Progetti Integrati Territoriali (PIT), coinvolgendo attivamente le comunità locali nella ricerca di soluzioni specifiche per ciascun contesto. Tali politiche si sono sviluppate all'interno dei programmi di coesione e sviluppo rurale, contribuendo all'evoluzione delle strategie di sviluppo territoriale nel Paese.

Infine, un ruolo cruciale nell'orientamento delle politiche pubbliche è stato svolto dall'Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici, istituita alla fine degli anni Novanta su iniziativa del Ministro del Tesoro Carlo Azeglio Ciampi. Composta da un team di esperti altamente qualificati, questa unità ha operato per fornire

analisi e valutazioni a supporto delle politiche territoriali, con un'attenzione particolare all'impatto delle iniziative sui territori e sulle comunità locali. Proprio all'interno di questa unità, attraverso un'attività di valutazione rigorosa, la costruzione di modelli statistici avanzati e un costante confronto con le realtà locali, ha preso forma la Strategia Nazionale Aree Interne.

1.2 Esperienze internazionali di sviluppo delle aree rurali o in fase di declino demografico

Lo sviluppo delle aree interne è una sfida condivisa da molti Paesi europei ed extraeuropei. Diversi governi hanno implementato strategie per contrastare lo spopolamento, incentivare la crescita economica e migliorare i servizi locali. Di seguito, si riportano alcune esperienze significative.

- **Francia:** Attraverso il programma *Montagne et Ruralité*, la Francia ha promosso la rivitalizzazione delle aree montane e rurali con incentivi per l'agricoltura sostenibile, il turismo rurale e il recupero di villaggi storici. La *Loi Montagne* (Legge Montagna) del 1985, con successive modifiche, prevede misure specifiche per la protezione delle aree montane, tra cui politiche di sviluppo economico.
- **Spagna:** La *Estrategia Nacional frente al Despoblamiento* promuove lo sviluppo delle aree rurali e di montagna attraverso il miglioramento delle infrastrutture, incentivi fiscali e piani di riqualificazione del territorio. La *Ley de Derechos Rurales* prevede anche incentivi per il ritorno degli abitanti, simili alla "clausola sociale" italiana. Esiste una dichiarazione congiunta, siglata durante il vertice intergovernativo italo-spagnolo il 25 novembre 2020 a Palma di Maiorca, nei punti 19/20/21, che rimanda a un memorandum specifico di collaborazione bilaterale fra il DipCoe, l'Agenzia della Coesione e la *Secretaría General para el Reto Demográfico*. Tuttavia, tale memorandum non risulta ancora attivo e avrebbe l'obiettivo di analizzare e coordinare le due strategie per raggiungere una posizione comune all'interno dell'UE.
- **Portogallo:** Con il piano *Territórios de Baixa Densidade*, il Portogallo ha attuato un approccio integrato per il rilancio delle aree interne, includendo incentivi fiscali, digitalizzazione e promozione del turismo sostenibile.
- **Regno Unito:** Al di fuori della UE, risultano particolarmente interessanti i progetti di rigenerazione urbana e rurale del Regno Unito. Diversi programmi di sviluppo hanno puntato sulle cosiddette *Town Deals*, accordi tra il governo centrale e le comunità locali per riqualificare borghi e città di medie dimensioni, soprattutto nelle aree meno sviluppate. I programmi *Northern Powerhouse* e *Midlands Engine* hanno posto particolare attenzione alla rigenerazione delle aree rurali e industriali depresse nel Nord e nelle Midlands, favorendo il ritorno degli abitanti attraverso incentivi economici e nuove infrastrutture.

1.3 La classificazione dei comuni e la costruzione delle strategie

Sono stati classificati come interni i comuni distanti almeno 20 minuti dai centri di offerta di servizi definiti come Poli. I poli sono quei comuni o aggregazioni di comuni capaci di offrire: per l'istruzione, l'offerta completa di scuole secondarie superiori; per i servizi sanitari, le strutture sanitarie sedi di Dipartimento di emergenza e accettazione (Dea) di I livello; per i servizi di trasporto ferroviario, le stazioni ferroviarie di tipo almeno silver. I restanti comuni sono stati classificati come peri-urbani, intermedi (20-40 minuti), periferici (40-75 minuti) e ultra-periferici (più di 75 minuti), in base alle distanze dai poli misurate in tempi di percorrenza. La classificazione è servita per mappare e fare emergere le aree interne come questione nazionale e per dotare il processo di policy di uno strumento oggettivo per la perimetrazione

delle aree. Una volta individuate le aree pilota, attraverso il processo di selezione citato, si procede alla costruzione della Strategia d'area.

È un percorso che si sviluppa a partire dalla scrittura di un primo documento, definito «**bozza di strategia**», attraverso il quale il territorio elabora e sottopone alla regione e al Comitato tecnico per le aree interne una proposta di intervento prioritario, ossia l'identificazione di un'aspirazione generica dell'area e la declinazione di interventi coerenti. La bozza viene redatta a partire da un'analisi che gli stessi territori fanno della «griglia indicatori», (chiamata "open kit") che è una batteria di 80 indicatori elaborata per ogni area progetto dal Comitato nazionale delle aree interne, in benchmarking con il dato su Italia, regione di riferimento, Italia interna (insieme delle aree interne del paese) e regione interna (analogo cluster di dati relativo alle aree interne di ciascuna regione di riferimento), capace di leggere la situazione di ogni area in merito a scuola, mobilità, salute, sviluppo, situazione amministrativa. la griglia, regolarmente aggiornata, viene utilizzata come base di riferimento anche nelle altre fasi di costruzione della Strategia per portare dati misurabili e una visione esterna all'area, anche qui utilizzata caso per caso attraverso una modalità interlocutoria con il dato esperienziale proveniente dagli attori locali.

La fase successiva ha visto la definizione, nel documento denominato «**Preliminare alla definizione della strategia d'area**» (detto il documento di intenti dei sindaci, perché deve indicare la traiettoria del cambiamento), ovvero, la scelta di un percorso che connetta sviluppo locale e servizi, a partire da esperienze e know-how radicati nel territorio. in coerenza con le politiche statali e regionali, si inizia a tradurre l'idea-guida, contenuta nella «bozza di strategia», in risultati attesi, azioni e tempi per conseguirli, con una prima valutazione, di massima, del riparto delle risorse disponibili. il documento viene condiviso con la regione e il Comitato tecnico, che prendono atto formalmente dell'avvio della fase di co-progettazione. Sulla base del «**Preliminare alla definizione della strategia d'area**» inizia la fase centrale di animazione e co-progettazione degli interventi, attraverso la ricerca e il coinvolgimento dei soggetti che possono portare un contributo alle linee d'azione identificate, il coinvolgimento sul territorio dei soggetti rilevanti negli ambiti prioritari, l'immissione di competenze specifiche e il confronto con altre esperienze. Strumenti centrali della co-progettazione sono i gli «scouting» e i «focus group», che avvengono secondo molteplici metodologie partecipative calibrate su ogni area progetto. Sono gli strumenti che consentono al Comitato di fare emergere gli attori rilevanti dai quali il processo di policy trae conoscenza per poter prendere decisioni. Questa fase produce il documento definito «**Strategia d'area**», nel quale i contenuti del «Preliminare di strategia» vengono declinati in interventi e azioni specifiche, risultati attesi e indicatori di risultato. i «risultati attesi» e gli «indicatori di risultato» sono gli strumenti centrali sia nel processo di deliberazione che nella fase di attuazione degli interventi. Durante il processo di costruzione della strategia, impostare il lavoro a partire dai risultati attesi permette di spingere gli attori a costruire una visione strategica di lungo periodo, che può essere misurabile nel suo avanzamento grazie a indicatori che rispondono nel modo più efficace possibile ai fabbisogni locali. inoltre, partire dai risultati attesi mette fuori gioco i tanti progetti che le amministrazioni comunali hanno nei cassetti in attesa di risorse compensative.

Nella fase di ingegnerizzazione della Strategia diventa cruciale il ruolo della regione. Mentre le proposte progettuali dei servizi trovano finanziamento nei fondi dello Stato, quelle relative allo sviluppo vengono finanziate con i fondi regionali (Feas, Fondo sociale e Feasr). Ma non è sempre facile trovare la quadra tra bisogni che emergono e quelli cui si riesce a dare effettiva risposta. in altri termini, esiste un certo disallineamento fra strumenti di programmazione, che vengono troppo spesso definiti a monte di un reale ascolto del territorio, ed esigenze dei territori. In questi casi la Strategia ha operato sperimentando forme di collaborazione più elastica fra istituzioni, aggirando o cercando sponda, per completare un disegno strategico, in altre misure finanziarie esterne alla Strategia ma ricadenti sul medesimo territorio.

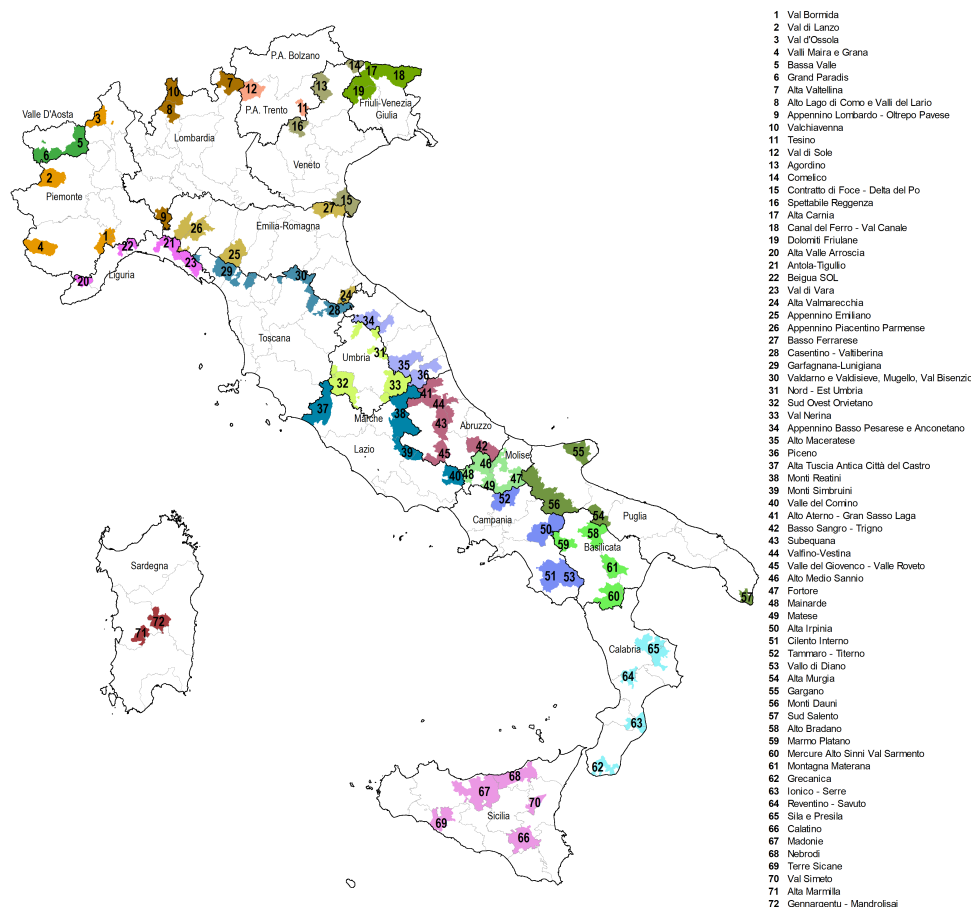
La Strategia d'area, una volta condivisa dal Comitato tecnico aree interne e dalla regione, è trasmessa

all'agenzia per la Coesione territoriale, che dà avvio alla fase di preparazione del quarto e ultimo documento: l'**accordo di programma quadro**. Si tratta dello strumento attuativo dell'intesa istituzionale tra area progetto (rappresentata dal sindaco referente), regione e Stato (agenzia per la coesione territoriale e le altre amministrazioni centrali). Si tratta di un accordo nel quale sono contenuti le attività e gli interventi da realizzare, con i tempi e le modalità di attuazione; i soggetti responsabili e i relativi impegni; le risorse finanziarie occorrenti, a valere sugli stanziamenti pubblici o reperite tramite finanziamenti privati; le procedure e i soggetti responsabili per il monitoraggio e la verifica dei risultati. il passaggio dalla Strategia all'accordo è strettamente tecnico, ma richiede ancora l'intervento del soggetto pubblico esterno e il monitoraggio permanente degli attori rilevanti – per evitare snaturamenti a fine percorso. essenziale è il legame che si è creato tra possibili modifiche progettuali e screening (obbligatorio) del soggetto esterno. Non a caso resta il soggetto esterno quello responsabile per la misurazione e l'attività di valutazione dell'effettiva attuazione della Strategia. Questo percorso non risulta sostanzialmente modificato dalle nuove indicazioni contenute dal PSNAI in fase di consultazione in questo periodo.

1.4 L'approccio place-based. Gli obiettivi e le innovazioni della Snai

Nel breve periodo, la strategia ha il duplice obiettivo di adeguare la quantità e qualità dei servizi di istruzione, salute, mobilità (estendendo a queste aree in sofferenza i diritti di cittadinanza di cui godono i cittadini dei «poli») e di promuovere azioni di sviluppo che valorizzino il patrimonio naturale e culturale di queste aree, puntando anche su filiere produttive locali (sviluppando nuove opportunità di lavoro nel mercato tutti i documenti elaborati per ciascuna delle aree selezionate², incluso il kit degli indicatori, sono disponibili in modalità open sul sito dell'agenzia della coesione territoriale.

Figura 2: Le 72 aree progetto nell'ambito della programmazione 2014-2020



Fonte: Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per il Sud e la Coesione Territoriale

Al primo obiettivo sono state assegnate le risorse nazionali previste appositamente dalla legge di stabilità, al secondo obiettivo le regioni destinano i fondi comunitari (Fesr, Fse, Fears, Feamp) 2014-2020, appositamente previsti nei diversi programmi interessati, secondo un'operazione di concentrazione territoriale intenzionale. L'obiettivo, di più lungo respiro, di invertire le attuali tendenze demografiche delle aree interne del paese è interpretato in senso ampio e si traduce nell'intenzione di creare in questi territori quelle condizioni di vivibilità che sono fortemente collegate alle opportunità di cui ogni cittadino avrebbe diritto di godere, a prescindere che nasca in una città di medie e grandi dimensioni, o in un piccolo paese e/o frazione di un'area rurale (il diritto di un ragazzo di scegliere tra una rosa di indirizzi scolastici; il diritto di una persona anziana di poter ricevere le visite specialistiche necessarie; il diritto di un cittadino infartuato di ricevere assistenza immediata o comunque nei tempi medi di tutti i cittadini della repubblica).

- La **prima innovazione** della Strategia è costituita dall'intervento congiunto e concomitante in favore dello sviluppo (in un'ottica di mercato) e in favore della cittadinanza (upgrading e facilitazione dell'accesso ai servizi). L'intervento finalizzato ai servizi, inizialmente pensato come funzionale a quello finalizzato agli investimenti, è andato invece assumendo un ruolo sempre più rilevante in fase di attuazione, e molte delle aree si stanno «ripensando» in termini strategici proprio a partire da una riflessione su come ripensare i propri servizi alla persona.

- La **seconda innovazione** è l'approccio di strategia d'area e una forte attenzione al risultato atteso. Prima di passare alla fase progettuale, infatti, ciascuna delle aree selezionate elabora una visione di medio-lungo termine. Per evitare che l'intervento in ogni area progetto diventi una sommatoria di progetti frammentati, le aree-progetto scelte sono impegnate prima di tutto a elaborare un documento di strategia d'area, che indichi un'idea-guida per indirizzare il cambiamento, lavorando sull'individuazione e la creazione di una «filiera cognitiva» trainante. Il documento è fondato sull'identificazione dei soggetti innovativi (che determineranno la scelta della filiera stessa) e dei centri di competenza dell'area e fornisce indicazioni per dare impulso a questi attori le strategie prevedono dei risultati attesi e misurabili, coerenti con gli obiettivi della Strategia, e verificabili attraverso un metodo aperto.
- La **terza innovazione** è quella di aver scelto di lavorare solo ed esclusivamente con associazioni di comuni. I comuni costituiscono il soggetto pubblico di riferimento della strategia, l'unità di base del processo di decisione politica e – in forma di aggregazione di comuni contigui (sistemi locali intercomunali) – sono partner privilegiati per la definizione della strategia di sviluppo d'area e per la realizzazione dei progetti di sviluppo» (cfr. accordo di partenariato). I comuni di ogni area progetto devono pertanto realizzare forme appropriate di gestione associata di funzioni (fondamentali) e servizi che siano «funzionali al raggiungimento dei risultati di lungo periodo degli interventi collegati alla strategia e tali da allineare pienamente la loro azione ordinaria con i progetti di sviluppo locali finanziati».
- La **quarta innovazione** è quella di un forte tentativo di concentrazione territoriale. L'efficacia della Strategia dipende dalla capacità di concentrare risorse finanziarie e umane scarse nelle aree dove si combinano elevati bisogni, opportunità e capacità di coglierle. Questa concentrazione è garantita dal processo di selezione di poche aree, avvenuto attraverso esercizi di pianificazione territoriale – su cui concentrare l'intervento in ciascuna regione (le 72 aree sopra citate).
- La **quinta** e ultima innovazione riguarda il metodo aperto, il lavoro partenariale sui territori e il coinvolgimento dei diversi attori sociali sia nella fase di selezione delle aree che in quella del disegno della Strategia e della co-progettazione. Intorno a questi obiettivi la Strategia nazionale aree interne ha mobilitato, nel corso degli anni, centinaia di funzionari pubblici, appartenenti alle strutture centrali e periferiche dell'amministrazione pubblica, più di un migliaio di sindaci, decine di migliaia di cittadini, oltre che università, imprese e associazioni, diffondendo, anche nelle città, una «cultura delle aree interne» che ne ribadisce l'importanza e la centralità per il futuro del nostro paese.

1.5 La SNAI nella programmazione 2021-2027

Il Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (CIPESS), presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri Mario Draghi nella seduta del 22 dicembre 2021, ha approvato la proposta di Accordo di Partenariato e di definizione dei criteri di cofinanziamento pubblico nazionale dei programmi europei relativi alla programmazione della Politica di Coesione europea 2021-2027. L'importo complessivo delle risorse UE assegnate all'Italia è pari a oltre 43 miliardi, comprensivi di quelli destinati ai programmi transfrontalieri e alla transizione giusta. Una dotazione di circa 9 miliardi in più rispetto alla programmazione settennale precedente. In totale, comprendendo il co-finanziamento nazionale, l'Accordo mobilerà quindi 83 miliardi di euro.

La strategia sostenuta dall'Accordo mira a conseguire gli obiettivi posti dall'Europa dal Green Deal europeo, e dal Social Pillar, per un'economia climatica neutra e per una società giusta e inclusiva nel più ampio contesto dell'Agenda delle Nazioni Unite 2030 e in coerenza con le strategie nazionali e regionali

di sviluppo sostenibile. Obiettivi che mettono al centro i territori più marginalizzati e fragili dal punto di vista socio-economico come le aree interne, montane, rurali e periferiche. Nello specifico l'Accordo articola in cinque Obiettivi strategici di policy (OP) oggetto del Regolamento (UE) 2021/1060 recante le disposizioni comuni sui fondi: 1. Un'Europa più intelligente; 2. Un'Europa più verde; 3. Un'Europa più connessa; 4. Un'Europa più sociale e inclusiva; 5. Un'Europa più vicina ai cittadini. La SNAI nell'Accordo 21-27 rientra nel quinto obiettivo ed è considerata strumento essenziale per lo sviluppo e il ripopolamento dei territori marginali, e più in generale per lo sviluppo del Paese. L'Accordo, infatti, ha rafforzato la SNAI e la ha identificata, dopo la fase sperimentale durante il periodo 2014-2020, come una vera e propria politica nazionale. Il suo approccio è inoltre considerato il principale riferimento in Italia per l'obiettivo specifico e per promuovere lo sviluppo sociale, economico e ambientale integrato e inclusivo a livello locale, la cultura, il patrimonio naturale, il turismo sostenibile e la sicurezza nelle aree diverse da quelle urbane. Nell'Accordo sono definite le linee guida per la SNAI nella prossima programmazione che concernono il sostegno ai territori precedentemente identificati oltre a presupporre l'identificazione di nuovi basandosi sulla classificazione aggiornata per la programmazione 2021-2027, sviluppata in continuità con l'approccio teorico e i criteri già adottati. Viene inoltre messo in risalto che in questa nuova fase della SNAI sono previste procedure più snelle rispetto a quelle della precedente stagione, che ne hanno allungato i tempi di realizzazione degli interventi. Nello specifico l'approccio sarà incentrato sul supporto alle coalizioni territoriali già identificate e sull'avvio di strategie territoriali (ST) con corrispondenti progetti integrati in nuove aree selezionate dalle Regioni per questa fase (dando la priorità ai comuni periferici e ultraperiferici), evitando di creare aree troppo estese (come appreso dalla precedente fase). Le strategie territoriali saranno supportate da risorse del FESR, FSE Plus, FEASR, FEAMP, e nazionali con l'obiettivo di intervenire congiuntamente sui temi del lavoro-crescita economica e dei servizi essenziali e di promuovere l'associazionismo comunale permanente delle aree coinvolte. I benefici della governance multilivello tra Stato, Regioni e Associazioni di Comuni sono stati riconosciuti ed è stato confermato questo modello, prevedendo inoltre ulteriori semplificazioni amministrative per agevolare l'iter e misure dedicate al rafforzamento delle capacità amministrative e tecniche degli enti locali. Per quanto riguarda le aree progetto della programmazione 2014-2020, secondo il nuovo impianto, queste potranno aggiornare e implementare le proprie strategie valorizzando anche l'investimento istituzionale.

1.6 La nuova mappa delle aree interne

La mappa delle Aree interne per il ciclo di programmazione dei fondi europei 2021-2027, come precedentemente evidenziato, costituisce parte integrante del nuovo Accordo di Partenariato. Insieme ad altri eventuali indicatori, la Mappa Aree Interne 2020 rappresenta uno dei principali strumenti in base al quale sono state individuate le nuove aree progetto per questo ciclo di programmazione. La Mappa è stata aggiornata mantenendo gli aspetti di metodo fondamentali della prima mappatura su cui è stato basato l'intervento per la programmazione 2014-2020. Sono stati però effettuati aggiornamenti e precisazioni basandosi sui dati relativi ai Comuni ai confini 2020 (che ammontano a 7.093), sulla popolazione ivi presente da censimento permanente al 2020 e sulla presenza dei servizi aggiornati a fine 2019, adottando inoltre nuove tecniche di calcolo delle distanze. I lavori per la definizione della Mappa Aree Interne 2020 sono stati svolti dall'ISTAT con il supporto metodologico del NUVAP (Dipartimento per le Politiche di Coesione) e del NUVEC (Agenzia per la Coesione Territoriale). Nello specifico la Mappa è stata costruita in due fasi sequenziali:

1. L'identificazione del centro di offerta di servizi (singoli Comuni/Poli o gruppi di Comuni contigui/Poli intercomunali) contenente congiuntamente l'offerta dei tre servizi essenziali rilevanti nella classificazione definita ovvero sanità, scuola e trasporti.

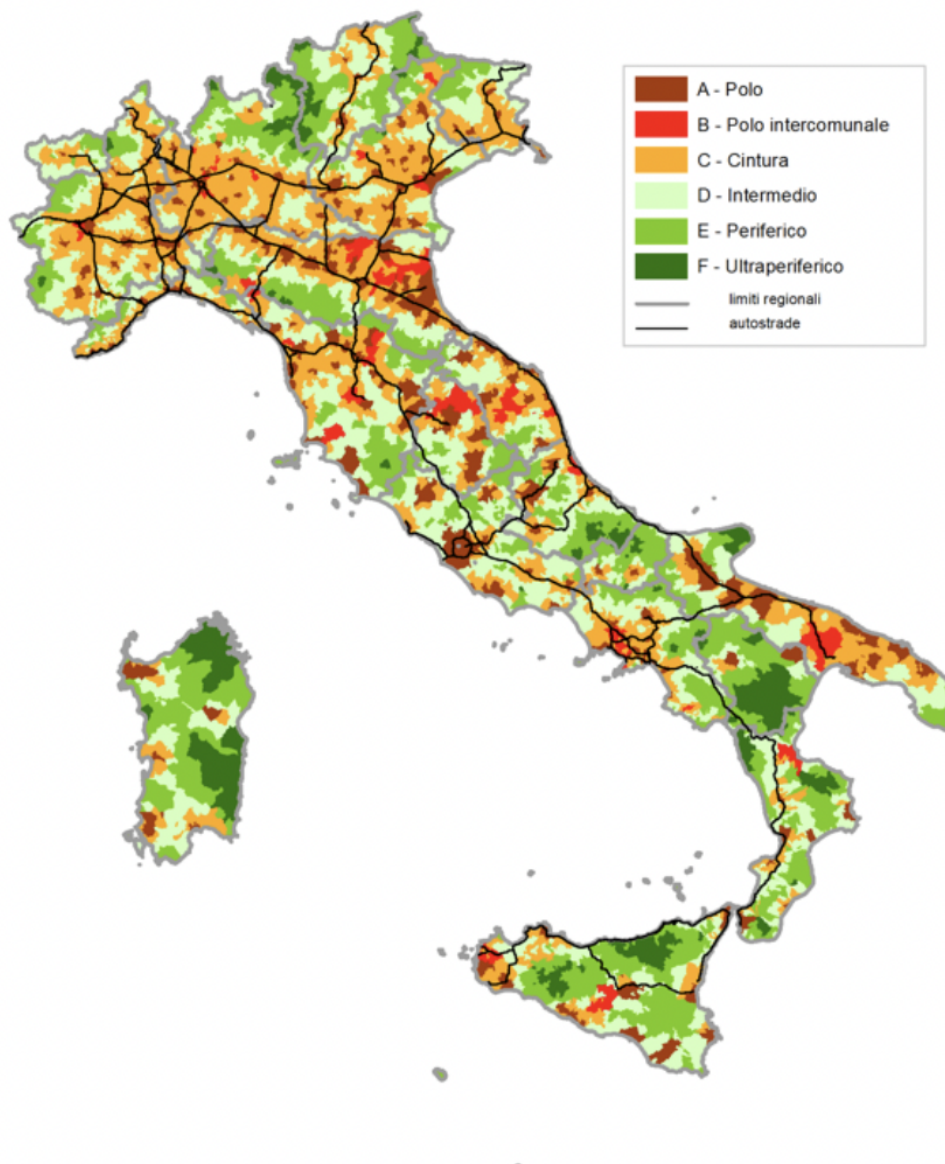
2. Il calcolo delle distanze effettive dal centro di offerta di servizi più prossimo per gli altri Comuni non Polo o parte di Polo intercomunale, che sono classificati in cluster (Cintura, Intermedi, Periferici, Ultraperiferici). La distanza da essi è calcolata in termini di tempi medi di percorrenza stradale effettiva negli orari di punta dei giorni feriali di una settimana di riferimento di ottobre 2019. Confrontando la Mappa AI 2014 (Fig. 1) e la Mappa AI 2020 (Fig. 4), a parità di Comuni e popolazione considerati al 2020, diminuisce sia la popolazione residente nei Poli- intercomunali (da 24,5 a 22,8 milioni) sia quella nella fascia intermedia (da circa 8,6 a 8,2 milioni) a vantaggio delle aree di cintura (da 22,3 a 23,4 milioni). È incrementata, invece, la popolazione nei Comuni periferici e ultra-periferici (da circa 4,3 a 5,1 milioni). Considerando il periodo dal 2011 al 2019, si conferma invece la tendenza al declino demografico nelle Aree interne a livello nazionale, mentre per la fascia urbana (Poli, Poli intercomunali e Cintura) si registra un incremento di popolazione dell'1,2 per cento, vi è un calo dell'1,7 per cento nella fascia intermedia, del 3,7 per cento nella fascia periferica e del 4,6 per cento in quella ultra-periferica.

Figura 3: Mappa AI 2014: Distribuzione dei Comuni per Fascia. Totale ricostruito ai confini comunali 2020



Fonte: Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per il Sud e la Coesione Territoriale

Figura 4: Mappa AI 2020: Distribuzione dei Comuni per Fascia.



Fonte: NUVAP

La Mappa AI 2020 costituisce, unitamente ad altri eventuali indicatori (demografici, economici, sociali e ambientali), uno dei principali strumenti per l'individuazione delle nuove aree progetto da parte delle Regioni, che dovranno tenere in considerazione anche le maggiori criticità e quelle più propense a forme di gestione associata intercomunale in modo tale da supportare l'attuazione degli interventi strategici. La Mappa è inoltre un valido punto di partenza per l'adozione di ulteriori misure di supporto ai territori fragili del nostro Paese. A partire da questa mappa sono state individuate le ulteriori aree pilota, per un totale di 43, a valere sulla fase di programmazione 2020-2027

2 Verifica dello stato di avanzamento della SNAI e quadro sinottico delle risorse finanziarie previste e loro utilizzo

2.1 La Programmazione 2014-2020: fonti di finanziamento e ripartizione territoriale

Il percorso di attuazione della *Strategia Nazionale per le Aree Interne* (SNAI) 2014-2020, delineato dal *Comitato Tecnico Aree Interne* (CTAI), ha previsto per ciascuna area progetto l'elaborazione di una **Strategia d'Area**, base per l'implementazione degli interventi tramite un **Accordo di Programma Quadro** (APQ). Le prime Strategie d'Area sono state approvate nel 2016, con l'ultima ratificata a maggio 2021. La sottoscrizione degli APQ è iniziata nel 2017 e, al 31 dicembre 2022, tutti i 72 APQ erano stati firmati, con un'accelerazione significativa nella seconda metà del 2021, attribuibile alla semplificazione del processo di perfezionamento.

Analizzando i dati finanziari dei 72 APQ e le informazioni pubblicate dal CTAI, emerge che, nell'ambito della SNAI 2014-2020, sono stati programmati interventi per un totale di **1.142,12 milioni di euro**, ripartiti tra diverse fonti di finanziamento:

- **Leggi di Stabilità: 270,11 milioni di euro** (23,7% del totale).
- **Fondi Strutturali e di Investimento Europei (SIE): 711,7 milioni di euro** (62,3% del totale), suddivisi in:
 - **Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR): 446,45 milioni di euro** (39,1%).
 - **Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR): 205,46 milioni di euro** (18,0%).
 - **Fondo Sociale Europeo (FSE): 59,33 milioni di euro** (5,2%).
 - **Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca (FEAMP): contributo marginale** (0,04%).
- **Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC): 59,89 milioni di euro** (5,2% del totale).
- **Altre risorse pubbliche e private: 100,42 milioni di euro** (8,8% del totale).

L'analisi delle fonti di finanziamento delle 72 aree progetto della **SNAI 2014-2020** conferma il ruolo predominante dei **Fondi Strutturali e di Investimento Europei (SIE)** e delle risorse nazionali nel sostenere gli interventi previsti dalla strategia. L'elevata incidenza del FESR e del FEASR evidenzia la centralità degli investimenti infrastrutturali e dello sviluppo rurale nel rafforzare la coesione territoriale.

La Figura 5 presenta il valore complessivo degli investimenti per ciascuna area interna e la relativa composizione dei finanziamenti. Tuttavia, emerge una forte eterogeneità tra le aree:

- L'area con il finanziamento più basso è **Valfino-Vestina** (Abruzzo) con **4,608 milioni di euro**.
- L'area con il finanziamento più alto è **Monti Dauni** (Puglia) con **77,08 milioni di euro**, valore 17 volte superiore rispetto alla prima.
- Il valore medio degli investimenti è di **15,86 milioni di euro** (riducendosi a **15,00 milioni** escludendo Monti Dauni, che rappresenta un'anomalia statistica).

Questa variabilità è determinata anche da fattori quali: l'estensione territoriale delle aree interne; il numero di comuni coinvolti; la tipologia di interventi previsti; la capacità di attrarre fondi europei.

L'analisi delle 72 aree interne evidenzia una diversa ripartizione delle risorse:

- **90,3%** delle aree (**65 su 72**) ha utilizzato il **POR FEASR**, sottolineando il ruolo degli investimenti agricoli e rurali.
- **80,56%** (**58 su 72**) ha impiegato il **POR FSE**, destinato all'occupazione e alla formazione.
- **76,4%** (**55 su 72**) ha attinto al **POR FESR**, a supporto delle infrastrutture e dello sviluppo locale.
- Solo il **4,17%** (**3 su 72**) ha ricevuto finanziamenti dal **FEAMP**, limitati alle aree **Antola-Tigullio (Liguria)**, **Garfagnana (Toscana)** e **Delta del Po (Veneto)**.

Alcune osservazioni:

- Le aree **Monti Reatini** e **Monti Simbruini** (Lazio) non hanno utilizzato i fondi strutturali europei (SIE), finanziandosi solo con **FSC**, risorse statali e fondi privati.
- L'area **Gennargentu** (Sardegna) è l'unica a essersi finanziata esclusivamente con fondi statali e privati, senza accedere né ai fondi strutturali europei né al FSC.
- La forte differenza tra i valori minimi e massimi indica una distribuzione finanziaria non omogenea, con alcune aree che concentrano risorse significativamente più elevate rispetto ad altre.
- Alcune aree, pur con risorse limitate, mostrano un elevato effetto leva, riuscendo a mobilitare finanziamenti da più fonti.

Figura 5: Il costo complessivo delle 72 aree progetto e le fonti di finanziamento

Regione	Area interna	Costo complessivo	Legge di stabilità	POF FESR	POF FSC	FEAMP	POF FEASR	FSC	ALTRO
Abruzzo	Basso Sangro - Trigno	11.279.540 €	3.740.000 €	2.539.540 €	1.400.000 €		1.600.000 €		2.000.000 €
Abruzzo	Alta Aterno	4.972.140 €	3.870.560 €		1.102.000 €				
Abruzzo	Val Roveto	5.510.800 €	3.760.000 €		1.150.000 €		600.000 €		
Abruzzo	Valfino-Vestina	4.608.488 €	3.740.000 €		268.488 €		600.000 €		
Abruzzo	Valle Subequana	5.510.800 €	3.760.000 €		1.150.000 €		600.000 €		
Basilicata	Montagna Materana	31.853.161 €	3.740.000 €	31.546.499 €	806.105 €		5.510.757 €		350.000 €
Basilicata	Mencure Alto Sinni	49.528.160 €	3.740.000 €	28.875.557 €	1.472.000 €		7.478.824 €	6.693.000 €	1.362.000 €
Basilicata	Marmo Platano	24.539.189 €	3.733.138 €	18.083.606 €	783.508 €		3.958.739 €		
Basilicata	Alto Bradano	31.726.116 €	3.760.000 €	19.916.740 €	938.825 €		5.370.551 €		1.740.000 €
Calabria	Reventino - Savuto	12.484.000 €	3.735.000 €	4.530.000 €	250.000 €		475.000 €		3.464.000 €
Calabria	Grecanica	25.869.718 €	3.740.000 €	5.722.968 €	2.754.492 €		2.812.258 €		10.840.000 €
Calabria	Versante Ionico - Serre	11.940.000 €	3.760.000 €				700.000 €	7.480.000 €	
Calabria	Sila - Presila	13.175.419 €	3.760.000 €				1.532.419 €	7.520.000 €	363.000 €
Campania	Alta Irpinia	26.026.482 €	3.740.000 €	8.879.482 €	1.707.000 €		10.700.000 €		1.000.000 €
Campania	Vallo di Diano	17.703.369 €	3.720.320 €	9.353.000 €	930.049 €		3.700.000 €		
Campania	Cilento interno	15.577.280 €	3.760.000 €	7.720.000 €	297.280 €		3.700.000 €		
Campania	Tammaro - Tiferno	28.894.497 €	3.754.007 €	5.734.270 €	137.120 €		14.239.100 €		
Emilia	Appennino emiliano	28.764.239 €	3.740.000 €	2.661.926 €	330.000 €		14.470.576 €		7.559.727 €
Emilia	Basso Ferrarese	11.560.645 €	3.740.000 €	3.369.303 €	1.500.000 €		2.251.342 €		700.000 €
Emilia	Appennino piacentino	14.362.848 €	3.740.000 €	2.466.614 €	240.000 €		7.519.519 €		596.915 €
Emilia	Alta Valmanecchia	13.146.509 €	3.760.000 €	2.971.636 €	600.000 €		5.069.864 €		742.808 €
Friuli	Alta Carnia	9.555.000 €	3.740.000 €	2.114.000 €	1.000.000 €		1.500.000 €		1.301.000 €
Friuli	Dolomiti Friulane	7.417.700 €	3.740.000 €	2.113.000 €	480.000 €		1.084.700 €		
Friuli	Canal del Ferro	7.845.300 €	3.760.000 €	2.110.000 €	360.000 €		1.415.300 €		200.000 €
Lazio	Valle del Comino	12.376.383 €	3.740.000 €	456.525 €			2.106.066 €	4.324.200 €	1.749.563 €
Lazio	Monti reatini	27.029.405 €	3.870.560 €	10.802.914 €			6.119.809 €	4.990.277 €	1.246.049 €
Lazio	Monti Simbruini	8.549.058 €	3.760.000 €					4.712.056 €	77.000 €
Lazio	Alta Tuscia	8.542.054 €	3.760.000 €					4.712.054 €	70.000 €
Liguria	Antola - Tigullio	15.181.800 €	3.740.000 €	7.425.000 €	200.000 €	100.000 €	1.160.000 €		556.800 €
Liguria	Belgaso - Unione Sol	9.016.835 €	3.740.000 €	2.450.000 €	200.000 €		2.471.100 €		155.735 €
Liguria	Alta Valle Arroscia	7.532.434 €	3.740.000 €	1.150.000 €	200.000 €		2.192.414 €		150.000 €
Liguria	Val di Vara	9.545.609 €	3.759.496 €	4.051.795 €	200.000 €		1.382.310 €		150.000 €
Lombardia	Alta Valtellina	19.376.910 €	3.811.910 €	9.599.000 €	2.699.000 €		2.831.000 €		795.000 €
Lombardia	Valchiavenna	21.851.860 €	3.740.000 €	9.593.000 €	3.640.860 €		2.831.000 €		2.140.000 €
Lombardia	Alto Lago di Como	20.425.760 €	3.740.000 €	9.593.000 €	2.880.000 €		2.831.000 €		1.474.760 €
Lombardia	Appennino Lombardo	19.872.160 €	3.740.000 €	9.593.000 €	3.644.000 €		2.831.000 €		157.160 €
Marche	Appennino basso	9.971.157 €	3.740.000 €	2.825.157 €	1.404.000 €		2.002.000 €		
Marche	Maceratese	8.758.145 €	3.870.560 €	2.194.785 €	1.044.000 €		1.649.000 €		
Marche	Pesaro	8.711.580 €	3.870.560 €	2.148.000 €	1.044.000 €		1.649.000 €		
Molise	Matese	6.736.766 €	3.740.000 €	1.910.595 €	406.295 €		250.000 €		429.876 €
Molise	Alto e medio Sannio	10.981.927 €	3.760.000 €				1.677.841 €	2.396.262 €	3.147.825 €
Molise	Fortore	7.587.139 €	3.740.000 €				350.000 €	935.847 €	2.561.292 €
Molise	Molise Nord	6.161.700 €	3.760.000 €				200.000 €	994.414 €	1.207.286 €
Pa. Trento	Terlano	15.729.348 €	3.740.000 €	3.072.965 €	1.122.580 €		3.037.769 €		4.756.034 €
Pa. Trento	Val di Sole	10.922.495 €	3.740.000 €	2.387.549 €	580.000 €		4.000.000 €		214.948 €
Piemonte	Vali Maira e Grana	11.640.000 €	3.740.000 €	4.030.000 €	450.000 €		2.500.000 €		950.000 €
Piemonte	Valle Ossola	12.027.500 €	3.740.000 €		450.000 €		2.500.000 €	4.090.000 €	1.337.500 €
Piemonte	Val Bormida	11.419.000 €	3.760.000 €				2.500.000 €	4.450.000 €	700.000 €
Piemonte	Val di Lanzo	10.830.500 €	3.760.000 €				2.500.000 €	4.090.000 €	570.500 €
Puglia	Monti Dauni	77.080.000 €	3.740.000 €	41.540.000 €	2.000.000 €		17.000.000 €		12.800.000 €
Puglia	Sud Salento	6.740.000 €	3.740.000 €	2.240.000 €	760.000 €				
Puglia	Gargano	6.759.995 €	3.759.995 €		739.120 €				2.260.880 €
Puglia	Alta Murgia	6.760.000 €	3.760.000 €	3.000.000 €					
Sardegna	Alta Marmilla	15.025.667 €	3.740.000 €	2.950.000 €	1.158.000 €		665.000 €		6.512.667 €
Sardegna	Gennargentu	8.965.300 €	3.740.000 €						5.225.300 €
Sicilia	Madonie	38.816.717 €	3.740.000 €	30.999.650 €	1.311.895 €		690.000 €		2.075.174 €
Sicilia	Siracusa - Etna	32.376.995 €	3.700.000 €	26.905.644 €	1.311.351 €		460.000 €		
Sicilia	Terra Sicana	34.027.367 €	3.740.000 €	27.880.037 €	1.309.054 €		1.098.276 €		
Sicilia	Nebrodi	34.205.289 €	3.738.912 €	28.528.098 €	915.000 €		700.000 €		323.279 €
Sicilia	Colatino	38.830.595 €	3.740.000 €	33.555.039 €	1.312.154 €		325.403 €		
Toscana	Casentino - Valdiberina	10.413.862 €	3.740.000 €	545.000 €	1.754.437 €		1.440.563 €		2.933.862 €
Toscana	Garfagnina	9.269.804 €	3.740.000 €	415.000 €	120.000 €	152.000 €	3.105.000 €		1.739.804 €
Toscana	Valdarno e Valdichiana	7.500.000 €	3.760.000 €	650.000 €	305.514 €		900.000 €		1.884.486 €
Umbria	Sud-Ovest orvietano	11.978.482 €	3.740.000 €	1.916.300 €	1.382.753 €		4.835.000 €		104.428 €
Umbria	Area Nord - Est	11.895.740 €	3.740.000 €	2.461.887 €	1.471.855 €		4.220.000 €		
Umbria	Valnerina	11.951.447 €	3.870.560 €	2.393.000 €	1.209.500 €		4.366.979 €		207.408 €
Valle d'Aosta	Bassa Valle	16.298.717 €	3.740.000 €	2.232.284 €	803.000 €		6.465.433 €		3.058.000 €
Valle d'Aosta	Grand Paradiso	7.629.355 €	3.740.000 €	500.000 €	100.000 €		2.836.042 €		455.312 €
Veneto	Spettakile Peggiora	11.311.458 €	3.729.201 €	1.590.000 €	672.500 €		2.000.000 €		3.409.757 €
Veneto	Cornelico e Sappada	9.296.166 €	3.740.000 €	2.500.000 €	284.000 €		2.000.000 €		772.166 €
Veneto	Delta del Po	8.892.000 €	3.740.000 €	2.490.000 €	552.000 €	200.000 €	2.000.000 €		
Veneto	Agordino	8.536.828 €	3.760.000 €				2.000.000 €	2.778.628 €	
TOTALE		1.142.124.848 €	276.114.777 €	446.454.343 €	59.331.132 €	452.800 €	205.463.485 €	59.891.736 €	100.416.576 €

Fonte: elaborazione dati inseriti negli APQ e Documento CTAI (Informativa sullo stato di avanzamento dell'attuazione degli APQ nell'ambito della Strategia Nazionale per le Aree Interne, CTAI, 9 febbraio 2022). In Sonzogni, G.V., Astolfo, R. & Buonsante N. (2023) I comuni e le aree interne: i recenti cambiamenti introdotti. In M. Degni (a cura di) VI Rapporto Ca' Foscari sui comuni 2023. Castelvecchi: Roma

L'analisi della distribuzione dei fondi tra le macroaree italiane (1) evidenzia significative differenze nei livelli di investimento destinati alle aree interne.

Tabella 1: Distribuzione dei finanziamenti per macroarea geografica

Macroarea	Valore Medio		
	APQ (€ milioni)	Min (€ milioni)	Max (€ milioni)
Centro Italia	9,56	4,60	27,03
Nord Italia	12,89	7,42	28,08
Sud e Isole	25,39	6,74	77,08

Fonte: nostra elaborazione su dati inseriti negli APQ e Documento CTAI (Informativa sullo stato di avanzamento dell'attuazione degli APQ nell'ambito della Strategia Nazionale per le Aree Interne, CTAI, 9 febbraio 2022)

Dalla tabella 1 emerge che il **Centro Italia** registra la dotazione finanziaria media più bassa, pari a **9,56 milioni di euro** per area progetto. Il finanziamento minimo assoluto è stato destinato a **Valfino-Vestina (Abruzzo)**, con **4,60 milioni di euro**, mentre il massimo si osserva nei **Monti Reatini (Lazio)**, con **27,03 milioni di euro**. Questa situazione suggerisce una minore capacità di attrarre fondi europei e una strategia di sviluppo meno focalizzata su investimenti infrastrutturali.

Il **Nord Italia** presenta un livello medio di finanziamento più elevato, pari a **12,89 milioni di euro** per area. La distribuzione risulta più omogenea rispetto ad altre macroaree, con valori compresi tra **7,42 milioni** (*Dolomiti Friulane*, Friuli-Venezia Giulia) e **28,08 milioni** (*Appennino Emiliano*, Emilia-Romagna). La ripartizione equilibrata suggerisce un'allocazione più uniforme delle risorse.

Questa macroarea riceve i finanziamenti medi più alti, pari a **25,39 milioni di euro** per area progetto, ma con una forte variabilità. Il minimo si registra nel **Sud Salento (Puglia)**, con **6,74 milioni di euro**, mentre il massimo assoluto è assegnato ai **Monti Dauni (Puglia)**, con **77,08 milioni di euro**. L'eterogeneità della distribuzione indica una maggiore concentrazione di risorse su alcune aree rispetto ad altre.

Osservazioni chiave:

- Il **Sud e le Isole** ricevono finanziamenti più elevati, con un maggiore affidamento ai fondi strutturali europei (SIE).
- Il **Nord** presenta una distribuzione più equilibrata, senza forti disparità tra le aree.
- Il **Centro Italia** è la macroarea con la dotazione media più bassa e un minor ricorso ai fondi UE.

L'analisi dei piani economici (3 & 2 & 6) delle 72 aree interne della SNAI 2014-2020 evidenzia un'elevata eterogeneità nella distribuzione degli investimenti. Complessivamente, i finanziamenti si suddividono tra:

- **Servizi alla persona** (mobilità, istruzione, salute): 492,07 milioni di euro (43,1% del totale).
- **Sviluppo locale** (patrimonio culturale e ambientale, imprese, sistemi produttivi, digitalizzazione, efficientamento energetico, sicurezza territoriale): 650,06 milioni di euro (56,9% del totale).

Nel dettaglio:

- La mobilità rappresenta il 20% del totale degli investimenti nei servizi alla persona, seguita dalla salute (12,2%) e dall'istruzione (11%).
- Lo sviluppo locale è dominato dagli investimenti in imprese e sistemi produttivi (18,6%), promozione culturale e ambientale (18,7

Differenze territoriali: L'allocazione dei fondi varia significativamente tra le macro-regioni:

- **Sud e Isole:** il 59,1% dei fondi per i servizi alla persona è destinato alla mobilità, mentre solo il 29% alla salute.
- **Nord:** il 36,4% è destinato alla mobilità, mentre il 40,3% alla salute.
- **Centro:** presenta una ripartizione più equilibrata, con una lieve prevalenza degli investimenti nella mobilità.

Alcune regioni mostrano tendenze specifiche:

- **Sicilia e Basilicata:** il 72% e 66% degli investimenti nei servizi alla persona è destinato alla mobilità.
- **Valle d'Aosta, Piemonte, Sardegna:** oltre il 55% dei fondi per i servizi alla persona è destinato all'istruzione.
- **Toscana e Molise:** oltre il 50% degli investimenti nei servizi alla persona è destinato alla sanità.
- **Campania e Puglia:** registrano i maggiori investimenti nello sviluppo locale (74,7% e 82,5%).
- **Sardegna:** l'97% dei fondi per lo sviluppo locale è destinato alle imprese e ai sistemi produttivi, mentre la Sicilia investe il 54% nell'efficientamento energetico.

Macroarea	Servizi alla Persona (%)	Sviluppo Locale (%)
Nord	35,5	64,5
Centro	45,3	54,7
Sud e Isole	46,8	53,2

Settore	Quota (%)
Imprese e sistemi produttivi	18,6
Patrimonio culturale e ambientale	18,7
Efficientamento energetico	7,5
Servizi digitali	6,4
Sicurezza territoriale, inclusione sociale	6,6

Macroeconomía	Año o Intervalo	Cuenta corriente completa	Balanço		Bienes Interiores (BIC)		TIEMPO		ALUMNOS DE PASADORA CULTURA Y LENGUA		Bienes Externos		Influencia en el Interés		Salario		Otro		
			€	%	€	%	€	%	€	%	€	%	€	%	€	%	€	%	
Alemania	Banco Europeo - Finanzas	31.279.540	1.346.000	1.316.800	330	1.115.000	10%	1.239.540	11%	200.000	0%	0	0	0	0	4.390.000	34%	195.000	2%
Alemania	Alfa Romeo - Banco Total	4.877.000	79.810	1.000	300	1.000	300	1.000	300	221.000	0%	0	0	0	0	1.000	0%	417.000	3%
Alemania	Valle Salinas - Gran S	1.818.000	1.018.000	1.100	300	1.200.000	20%	1.800	0%	0	0	0	0	0	0	1.234.000	32%	379.000	2%
Alemania	Valle Salinas - Gran S	8.808.000	1.008.000	631.000	130	1.399.000	10%	1.800	0%	0	0	0	0	0	0	800.000	10%	930.000	1%
Alemania	Valle del Gobierno del sur	5.118.000	776.100	100	300	1.200.000	10%	1.776	0%	0	0	0	0	0	0	800.000	7%	1.878.000	2%
Alemania	Montañas de la Sierra	31.801.000	1.200.000	1.200	300	1.200.000	10%	1.200	0%	0	0	0	0	0	0	2.000.000	1%	4.000.000	3%
Alemania	Moravia - Alfa Romeo - Fiat	49.518.000	733.700	100	300	21.000.000	40%	1.172.200	8%	0	0	0	0	0	0	1.200.000	1%	1.677.000	1%
Andorra	Moravia - Alfa Romeo - Fiat	5.118.000	776.100	100	300	1.200.000	10%	1.776	0%	0	0	0	0	0	0	800.000	7%	1.878.000	2%
Andorra	Moravia - Alfa Romeo - Fiat	5.118.000	776.100	100	300	1.200.000	10%	1.776	0%	0	0	0	0	0	0	800.000	7%	1.878.000	2%
Andorra	Moravia - Alfa Romeo - Fiat	5.118.000	776.100	100	300	1.200.000	10%	1.776	0%	0	0	0	0	0	0	800.000	7%	1.878.000	2%
Andorra	Moravia - Alfa Romeo - Fiat	5.118.000	776.100	100	300	1.200.000	10%	1.776	0%	0	0	0	0	0	0	800.000	7%	1.878.000	2%
Andorra	Moravia - Alfa Romeo - Fiat	5.118.000	776.100	100	300	1.200.000	10%	1.776	0%	0	0	0	0	0	0	800.000	7%	1.878.000	2%
Andorra	Moravia - Alfa Romeo - Fiat	5.118.000	776.100	100	300	1.200.000	10%	1.776	0%	0	0	0	0	0	0	800.000	7%	1.878.000	2%
Andorra	Moravia - Alfa Romeo - Fiat	5.118.000	776.100	100	300	1.200.000	10%	1.776	0%	0	0	0	0	0	0	800.000	7%	1.878.000	2%
Andorra	Moravia - Alfa Romeo - Fiat	5.118.000	776.100	100	300	1.200.000	10%	1.776	0%	0	0	0	0	0	0	800.000	7%	1.878.000	2%
Andorra	Moravia - Alfa Romeo - Fiat	5.118.000	776.100	100	300	1.200.000	10%	1.776	0%	0	0	0	0	0	0	800.000	7%	1.878.000	2%
Andorra	Moravia - Alfa Romeo - Fiat	5.118.000	776.100	100	300	1.200.000	10%	1.776	0%	0	0	0	0	0	0	800.000	7%	1.878.000	2%
Andorra	Moravia - Alfa Romeo - Fiat	5.118.000	776.100	100	300	1.200.000	10%	1.776	0%	0	0	0	0	0	0	800.000	7%	1.878.000	2%
Andorra	Moravia - Alfa Romeo - Fiat	5.118.000	776.100	100	300	1.200.000	10%	1.776	0%	0	0	0	0	0	0	800.000	7%	1.878.000	2%
Andorra	Moravia - Alfa Romeo - Fiat	5.118.000	776.100	100	300	1.200.000	10%	1.776	0%	0	0	0	0	0	0	800.000	7%	1.878.000	2%
Andorra	Moravia - Alfa Romeo - Fiat	5.118.000	776.100	100	300	1.200.000	10%	1.776	0%	0	0	0	0	0	0	800.000	7%	1.878.000	2%
Andorra	Moravia - Alfa Romeo - Fiat	5.118.000	776.100																

EU Mandated Body

febbraio 2022). In Sonzognò, G.V., Astolfo, R. & Buonsante N. (2023) I comuni e le aree interne: i recenti cambiamenti introdotti. In M. Degni (a cura di) VI Rapporto Ca' Foscari sui comuni 2023. Castelveccchi: Roma

2.2 Analisi dello Stato di Avanzamento dei Progetti SNAI 2014-2020

Questa sezione si concentra su un aspetto chiave riguardante l'implementazione della SNAI, la possibilità di successo o problematicità: la tempistica della sua attuazione. Anche se il rispetto delle scadenze non è di per sé garanzia di efficacia, i ritardi nell'implementazione rappresentano un fattore critico che in grado di influenzare l'impatto della policy.

Questa analisi empirica si ispira alla metodologia adottata da recenti studi sulla Politica di Coesione nel contesto italiano ², offrendo così una prospettiva dettagliata e replicabile sulla valutazione dell'efficacia delle politiche pubbliche. Allo stesso tempo, si basa sulle evidenze rispetto la variegata qualità istituzionale e capacità amministrativa del contesto italiano. Le criticità legate all'assorbimento dei fondi e ai ritardi attuativi rendono i risultati applicabili anche all'attuale e alle future programmazioni.

La tabella 4 mostra la distribuzione dello stato di avanzamento³ dei progetti nell'ambito della Strategia Nazionale Aree Interne (SNAI) per il ciclo di programmazione 2014-2020. Dall'analisi emergono alcune considerazioni rilevanti ⁴:

- **Progetti completati:** Il 17.75% dei progetti sono stati conclusi in anticipo rispetto ai tempi previsti, mentre solo il 7.32% ha rispettato i tempi pianificati.
- **Progetti in ritardo:** Il 18.71% dei progetti è stato completato oltre i tempi previsti, evidenziando possibili criticità nella gestione e attuazione degli interventi.
- **Progetti in esecuzione:** Il 13.06% dei progetti risulta ancora in esecuzione, il che potrebbe essere fisiologico per alcune tipologie di intervento.
- **Progetti in esecuzione ma in ritardo:** Una quota significativa di progetti (24.78%) è ancora in corso, nonostante la scadenza prevista per il completamento. Questo aspetto è particolarmente critico, poiché tali interventi avrebbero dovuto essere già terminati.

²Crescenzi, R., Giua, M., Sonzogni, G.V. (2021). Mind the Covid-19 crisis: An evidence-based implementation of Next Generation EU, *Journal of Policy Modeling*. Volume 43, Issue 2, Pages 278-297, <https://doi.org/10.1016/j.jpolmod.2021.03.002>.

³1. Progetti anticipati: interventi che hanno rispettato o superato le tempistiche previste, mostrando un'efficace capacità gestionale e amministrativa. 2. Progetti in ritardo: iniziative che stanno accumulando ritardi, suggerendo possibili ostacoli amministrativi, tecnici o finanziari. 3. Progetti in tempo: interventi che stanno procedendo secondo il cronoprogramma. 4. Progetti in esecuzione: progetti già avviati che si trovano in fase attiva di implementazione. 5. Progetti non avviati: iniziative programmate ma non ancora attivate, evidenziando possibili criticità nell'attuazione delle politiche pubbliche.

⁴Fonte dati: Opencoesione al 31/10/2024. Tali dati, ancora parziali per via della non completezza dei dati riportati, si riferiscono a 67 delle 72 aree della programmazione 2014-2020

- **Progetti non avviati:** Il 18.37% dei progetti risulta non avviato, nonostante l'avvio di tutti i progetti era previsto entro il 2024. Questo dato è preoccupante in quanto implica il mancato utilizzo delle risorse stanziato e possibili inefficienze nell'attuazione delle strategie.

Tabella 4: Distribuzione dello stato di avanzamento dei progetti

Stato Progetto	Frequenza	Percentuale
Anticipato	371	17.75%
In Ritardo	391	18.71%
In Tempo	153	7.32%
In esecuzione	273	13.06%
In esecuzione - Ritardo	518	24.78%
Non avviato	384	18.37%
Totale	2,090	100.00%

In sintesi, quasi il 43.5% dei progetti risulta in ritardo o non avviato, evidenziando ritardi strutturali nella gestione degli investimenti. In particolare, la quota di progetti ancora in esecuzione oltre il termine previsto rappresenta un elemento di criticità che potrebbe richiedere un intervento per accelerare la chiusura delle attività e garantire un utilizzo efficace delle risorse disponibili.

L'analisi dello stato di avanzamento dei progetti finanziati evidenzia significative differenze in base alla fonte di finanziamento (5). I **Fondi Strutturali 2014-2020 (FS1420)**, che rappresentano oltre la metà del totale dei progetti finanziati (53,01%), mostrano una distribuzione articolata: il **28,88%** dei progetti risulta in ritardo, mentre il **25,72%** è ancora in esecuzione nonostante la scadenza prevista. Una dinamica simile si osserva nei progetti cofinanziati dal **Piano d'Azione Coesione 2014-2020 (PAC1420)**, con il **35,48%** dei progetti ancora in fase di realizzazione in ritardo.

Il **Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC1420)** presenta una quota rilevante di progetti in esecuzione con ritardo (**33,33%**), mentre quelli associati al **PAC1420** mostrano un'elevata percentuale di non avviati (**16,67%**). Il dato più critico riguarda le **risorse nazionali ordinarie (NAZORD)**, con ben il **34,30%** dei progetti ancora non avviati, possibile segnale di difficoltà nei processi di attuazione. In generale, i progetti che beneficiano di più fondi sembrano riscontrare maggiori difficoltà e ritardi nell'implementazione.

Complessivamente, come precedentemente emerso, il **24,78%** dei progetti finanziati si trova in esecuzione con ritardo, evidenziando problematiche trasversali di attuazione che riguardano sia i fondi strutturali che quelli nazionali, con implicazioni significative sull'efficacia degli investimenti destinati allo sviluppo delle aree interne.

Tabella 5: Distribuzione dello stato di avanzamento dei progetti per fonte di finanziamento, inclusi i progetti non avviati

Fonte	Anticipato	In Ritardo	In Tempo	In esecuzione	In esecuzione - Ritardo	Non Avviato	Total
FS1420	289 26.08%	320 28.88%	106 9.57%	30 2.71%	285 25.72%	78 7.04%	1,108 100.00%
FS1420 & PAC1420	0 0.00%	4 12.90%	5 16.13%	10 32.26%	11 35.48%	1 3.23%	31 100.00%
FSC1420	14 13.73%	17 16.67%	1 0.98%	22 21.57%	34 33.33%	14 13.73%	102 100.00%
FSC1420& PAC1420	0 0.00%	0 0.00%	0 0.00%	0 0.00%	5 83.33%	1 16.67%	6 100.00%
NAZORD	50 6.57%	46 6.04%	32 4.20%	203 26.68%	169 22.21%	261 34.30%	761 100.00%
PAC1420	18 21.95%	4 4.88%	9 10.98%	8 9.76%	14 17.07%	29 35.37%	82 100.00%
Totale	371 17.75%	391 18.71%	153 7.32%	273 13.06%	518 24.78%	384 18.37%	2,090 100.00%

Nota: FS1420 = Fondi Strutturali relativi alla programmazione 2014-2020; FS1420 & PAC1420 = Fondi Strutturali relativi alla programmazione 2014-2020 & Piano d'Azione Coesione 2014/2020; FSC1420 = Fondo per lo Sviluppo e la Coesione relativo alla programmazione 2014-2020; FSC1420 & PAC1420 = Fondo per lo Sviluppo e la Coesione relativo alla programmazione 2014-2020 & Piano d'Azione Coesione 2014/2020; PAC1420 = Piano d'Azione Coesione 2014/2020; NAZORD = Risorse nazionali ordinarie.

L'analisi dello stato di avanzamento dei progetti, disaggregata per macroaree ISTAT, evidenzia significative differenze territoriali nella realizzazione degli interventi programmati. Complessivamente, una quota rilevante dei progetti, pari al **24,78%** è ancora in esecuzione con ritardi rispetto alle tempistiche previste. Un ulteriore **18,37%** dei progetti risulta *Non Avviato*, indicando una criticità operativa nel rispetto delle scadenze programmatiche.

A livello territoriale, emergono differenze sostanziali tra Nord, Centro, Sud e Isole. **Il Nord-Est si caratterizza per la maggiore incidenza di progetti in ritardo (42,70%)**, segnale di criticità nella gestione delle fasi esecutive, mentre **il Nord-Ovest registra la percentuale più elevata di progetti ancora in esecuzione con ritardo (46,60%)**. Questo suggerisce difficoltà nel completamento delle opere già avviate. **Il Centro evidenzia la quota più alta di progetti completati anticipatamente (34,00%)**. Al contrario, **il Sud mostra un'elevata percentuale di progetti non avviati (20,00%)**, a indicare potenziali ostacoli di natura burocratica o finanziaria.

Per quanto riguarda le **Isole**, si osserva una netta peculiarità: **quasi la metà dei progetti (45,61%) è stata completata nei tempi previsti**, ma si registra al contempo una quota significativa di iniziative ancora in esecuzione (36,84%), che potrebbe riflettere una maggiore complessità operativa e logistica nei territori insulari. In ogni caso è importante notare che il numero di progetti ad oggi presenti nel portale Opencoesione per questa macroarea è nettamente inferiore segnalando un ritardo strutturale ancor più grave.

Tabella 6: Distribuzione dello stato di avanzamento dei progetti per macroarea ISTAT

Macroarea	Anticipato	In Ritardo	In Tempo	In esecuzione	In esecuzione - Ritardo	Non Avviato	Totale
Nord-Ovest	16 3.40%	62 13.19%	3 0.64%	25 5.32%	219 46.60%	145 30.85%	470 100.00%
Nord-Est	45 12.64%	152 42.70%	13 3.65%	55 15.45%	39 10.96%	52 14.61%	356 100.00%
Centro	220 34.00%	79 12.21%	20 3.09%	140 21.64%	117 18.08%	71 10.97%	647 100.00%
Sud	88 15.71%	97 17.32%	91 16.25%	32 5.71%	140 25.00%	112 20.00%	560 100.00%
Isole	2 3.51%	1 1.75%	26 45.61%	21 36.84%	3 5.26%	4 7.02%	57 100.00%
Totale	371 17.75%	391 18.71%	153 7.32%	273 13.06%	518 24.78%	384 18.37%	2,090 100.00%

Sebbene questi dati siano parziali, poiché il numero di progetti oggi presente nel portale Opencoesione non è ancora quello totale, nel complesso questi dati suggeriscono la necessità di interventi differenziati per territorio, con un rafforzamento delle capacità amministrative nel Nord-Ovest, nel Sud e Isole per ridurre le criticità di attuazione, e un potenziamento dei meccanismi di monitoraggio nel Nord-Est per migliorare la gestione delle tempistiche progettuali. Il quadro complessivo evidenzia l'importanza di strategie di

assistenza mirate e differenziate in funzione di territori e tipologie di difficoltà per garantire il pieno utilizzo delle risorse destinate alla SNAI e il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo territoriale previsti dalla programmazione 2014-2020.

Dalla tabella 7 emerge una significativa variabilità territoriale nella capacità di attuazione dei progetti. Alcuni aspetti degni di nota includono:

1. Disparità territoriali: Alcune aree mostrano un'elevata percentuale di progetti in esecuzione (es. **Valchiavenna con 74 progetti in corso**), mentre altre evidenziano difficoltà nell'avvio degli interventi (es. **Val d'Ossola con 15 progetti non avviati su un totale di 19**).

2. Elevato numero di progetti in ritardo: La presenza di **391 progetti in ritardo** rappresenta una criticità rilevante. Questo dato potrebbe indicare inefficienze amministrative, difficoltà nell'allocazione delle risorse o barriere burocratiche.

3. Progetti non avviati: Con **384 progetti ancora da avviare**, emerge il rischio di una bassa capacità di assorbimento dei fondi, attribuibile a problemi di governance locale o difficoltà autorizzative.

4. Eccellenze territoriali: Alcune aree dimostrano una gestione efficace. Ad esempio, **Alta Valtellina presenta 52 progetti in esecuzione su 63 totali**, segnalando un alto tasso di realizzazione.

Nello specifico, le seguenti aree mostrano una gestione efficace e un'elevata percentuale di progetti in esecuzione:

- **Alta Valtellina** (52 su 63 progetti in esecuzione) – Elevata capacità di assorbimento dei fondi, con oltre l'82% dei progetti già avviati.
- **Valchiavenna** (74 su 126 progetti in esecuzione) – Efficace gestione amministrativa che garantisce un avanzamento regolare delle iniziative.
- **Montagna Materana** (30 su 72 progetti in esecuzione, solo 1 non avviato) – Buon equilibrio tra progetti in corso e completati nei tempi previsti.
- **Casentino - Valtiberina** (17 su 48 progetti in esecuzione) – Percentuale elevata di progetti operativi rispetto al totale.

Mentre, altre aree evidenziano difficoltà significative nella realizzazione dei progetti:

- **Val d'Ossola** (15 su 19 progetti non avviati) – Criticità nella gestione delle risorse disponibili.
- **Val di Lanzo** (15 su 18 progetti non avviati) – Ritardi che potrebbero compromettere l'efficacia delle iniziative finanziate.
- **Tammara - Titerno** (16 su 18 progetti non avviati) – Elevata percentuale di progetti bloccati.
- **Monti Simbruini** (18 su 28 progetti non avviati) – Ritardi significativi, con oltre il 64% dei progetti ancora fermi.

L'analisi suggerisce la necessità di interventi mirati per migliorare l'efficienza nell'attuazione dei progetti:

1. **Supporto alle aree in difficoltà:** Rafforzare la capacità amministrativa attraverso formazione e assistenza tecnica.
2. **Snellimento delle procedure burocratiche:** Ridurre i vincoli amministrativi che ostacolano l'avvio dei progetti.
3. **Monitoraggio costante:** Implementare un sistema di controllo per individuare rapidamente le criticità e attivare misure correttive.
4. **Diffusione delle best practices:** Le esperienze positive delle aree virtuose possono essere replicate in altre regioni.

Un approccio differenziato, adattato alle specificità di ogni territorio, è fondamentale per garantire un uso efficiente delle risorse pubbliche e una più equa distribuzione dei benefici della politica.

I risultati evidenziano la necessità di: - **Migliorare la governance locale**, supportando amministrazioni con difficoltà operative. - **Rafforzare il monitoraggio e l'assistenza tecnica** per accelerare la realizzazione dei progetti in ritardo. - **Snellire le procedure burocratiche**, specialmente nelle aree con molti progetti non avviati. - **Promuovere una programmazione più realistica**, che tenga conto delle specificità territoriali.

Questa analisi fornisce elementi utili per la revisione delle politiche di coesione e per ottimizzare la distribuzione delle risorse nei futuri cicli di programmazione.

Tabella 7: Stato di Attuazione dei Progetti per Area

Area	Anticipato	In Ritardo	In Tempo	In Esecuzione	Non Avviato	Totale
Agordina	0	0	0	6	5	11
Alta Carnia	2	27	1	0	11	41
Alta Irpinia	1	1	0	10	7	19
Alta Marmilla	0	0	1	0	0	1
Alta Murgia	0	0	0	0	1	1
Alta Tuscia	0	3	0	1	21	25
Alta Valmarecchia	4	6	1	8	11	30
Alta Valtellina	0	3	0	52	8	63
Alto Aterno - Gran Sasso	1	0	0	20	1	22

Continua nella pagina successiva

Continua dalla pagina precedente

Area	Anticipato	In Ritardo	In Tempo	In Esecuzione	Non Avviato	Totale
Alto Bradano	0	2	3	5	10	28
Alto Maceratese	166	7	0	4	0	178
Alto Medio Sannio	1	3	0	15	9	29
Alto Lago di Como e Valli	0	1	0	57	19	77
Antola - Tigullio	2	0	0	1	3	6
Appennino Basso Pesarese	14	9	0	7	0	30
Appennino Emiliano	3	1	1	7	5	17
Appennino Lombardo - Oltrepò	0	1	0	25	31	57
Appennino Piacentino - Parma	4	5	2	11	1	37
Ascoli Piceno	0	7	0	4	2	13
Bassa Valle	6	23	2	4	1	43
Basso Ferrarese	11	4	2	5	0	28
Basso Sangro - Trigno	4	2	12	5	1	24
Beigua e Unione Sol	2	0	1	0	1	4
Calatino	0	0	12	0	2	14
Casentino - Valtiberina	4	20	7	17	0	48
Cilento Interno	0	0	1	4	11	16
Comelico	1	5	0	0	3	13
Contratto di Foce	1	0	0	0	9	12
Dolomiti Friulane	7	81	1	0	4	93
Fortore	1	2	0	5	7	17
Garfagnana	6	15	0	52	0	95
Gargano	0	0	0	1	0	1
Grand Paradis	1	2	0	0	2	12
Grecanica	0	0	0	1	2	3
Madonie	1	0	7	0	5	13
Mainarde	0	0	1	4	4	10
Marmo Platano	3	13	8	7	9	43
Matese	1	0	0	7	6	17
Mercure - Alto Sinni - Val Sarmento	22	43	33	5	9	114

Continua nella pagina successiva

Continua dalla pagina precedente

Area	Anticipato	In Ritardo	In Tempo	In Esecuzione	Non Avviato	Totale
Montagna Materana	9	22	30	8	1	72
Monti Dauni	44	3	1	9	0	57
Monti Reatini	2	1	0	2	5	34
Monti Simbruini	1	0	0	7	18	28
Mugello - Valdisieve - Val di Sieve	2	6	1	8	2	54
Nebrodi	1	1	2	2	3	14
Nord - Est Umbria	8	5	5	3	5	42
Spettabile Reggenza	8	10	3	2	2	31
Subequana	0	0	1	11	1	19
Sud - Ovest Orvieto-	5	7	5	9	5	36
no						
Tammara - Titerno	0	1	0	1	16	18
Terre Sicane	0	0	0	0	1	9
Tesino	1	0	0	1	3	5
Val Bormida	0	0	0	1	3	25
Val Canale - Valli di Fella	2	13	0	0	10	25
Val Simeto	0	0	4	1	0	6
Val d'Ossola	0	0	0	1	15	19
Val di Lanzo	0	0	0	1	15	18
Val di Sole	1	0	2	4	0	13
Valchiavenna	4	32	0	74	16	126
Valfino Vestina	0	0	1	6	7	14
Valle Arroscia	0	0	0	0	1	1
Valle Roveto	0	0	0	3	7	16
Valle di Comino	0	0	0	3	7	21
Valli Maira e Grana	1	0	0	3	15	19
Vallo di Diano	1	3	0	6	6	16
Valnerina	12	2	2	0	6	43
Versante Ionico Serre	0	0	0	0	4	4
Total	371	391	153	518	384	2090

2.3 Capacità Amministrativa nei Territori: Analisi, Dati e Tendenze

Questa sezione, analizza la qualità amministrativa dei comuni italiani attraverso il **Municipal Administrative Quality Index (MAQI)**⁵, il primo e innovativo indice a livello comunale per misurare la qualità amministrativa. L'analisi si sofferma sulle diverse **classificazioni territoriali** stabilite dalla **Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI 2020)** guardando nello specifico alle aree della programmazione 21-27 in modo da comprendere al meglio il contesto attuale di attuazione della policy e possibili debolezze, nonché individuare possibili soluzioni.

La classificazione in *Poli*, *Poli intercomunali*, *Cinture*, *Intermedi*, *Periferici* e *Ultraperiferici* permette di evidenziare le differenze nelle capacità amministrative in relazione alla loro posizione geografica e alla loro accessibilità ai servizi essenziali.

L'analisi del MAQI per le diverse **classificazioni territoriali** stabilite dalla **Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI 2020)** (8) evidenzia un chiaro gradiente territoriale:

- **I comuni polo** (106.99) e **i poli intercomunali** (105.78) registrano le medie più elevate, segnalando una maggiore efficienza amministrativa. Questi valori si collocano al di sopra della **media nazionale** (103.58), evidenziando una più alta capacità amministrativa.
- **I comuni di cintura** (103.93) e **intermedi** (103.00) si avvicinano alla media nazionale, suggerendo una qualità amministrativa leggermente inferiore rispetto ai centri principali.
- **I comuni periferici** (103.04) e **ultraperiferici** (103.19) mostrano valori inferiori alla media nazionale, indicando un *gap* amministrativo che potrebbe influenzare negativamente la capacità di gestione delle risorse pubbliche e dei servizi ai cittadini.

L'analisi disaggregata del MAQI nei suoi tre pilastri consente di individuare le dimensioni critiche che influenzano la capacità amministrativa locale.

- **Pillar I: Burocrazia - qualità/capacità** Questo pilastro misura la qualità e la capacità della burocrazia comunale attraverso quattro indicatori: *Livello medio di istruzione dei dipendenti pubblici*; *Turnover degli impiegati pubblici*; *Numero di dipendenti per 1.000 abitanti*; *Giorni medi di assenza per dipendente all'anno*. I comuni **polo** (100.69) e **periferici** (100.14) si posizionano sopra la media nazionale (99.37), suggerendo una burocrazia con una capacità amministrativa più solida rispetto agli

⁵Cerqua, A., Giannantoni, G., Zampollo, F., Mazziotta, M. (2024). "The Municipal Administration Quality Index: The Italian case," Discussion Paper series in Regional Science & Economic Geography 2024-06, Gran Sasso Science Institute, Social Sciences, revised Oct 2024.

Tabella 8: Indicatori per Classe di Comune

Classe Comune	MAQI	Pillar 1	Pillar 2	Pillar 3
Polo	106.9933	100.6892	117.1455	103.1451
Polo intercomunale	105.7774	99.37062	114.4581	103.5033
Cintura	103.9389	98.88182	108.8204	104.1145
Intermedio	103.0047	99.5178	105.9066	103.5896
Periferico	103.0475	100.1497	105.7166	103.2762
Ultraperiferico	103.1949	99.31737	107.0568	103.2106
Total	103.5884	99.37578	107.6524	103.737

altri gruppi. Tuttavia, i comuni **di cintura** (98.88) e **ultraperiferici** (99.31) si collocano sotto la media nazionale, indicando possibili criticità nella stabilità e nella professionalizzazione della forza lavoro pubblica.

- Pillar II: Attori Politici Locali** Questo pilastro analizza la qualità della classe politica locale e include tre indicatori: *Livello medio di istruzione degli amministratori locali*; *Indice di bilanciamento di genere*; *Proporzione di impiegati con qualifiche amministrative avanzate (white-collars)*. I poli registrano i valori più alti (117.14), ben al di sopra della media nazionale (107.65), seguiti dai poli intercomunali (114.45). Questo suggerisce che nelle aree urbane la classe politica locale tende ad avere livelli di istruzione più elevati e una maggiore diversificazione professionale. Al contrario, i comuni **periferici** (105.71) e **intermedi** (105.90) si collocano sotto la media, segnalando un potenziale gap nella qualità della leadership politica nelle zone meno centrali.
- Pillar III: Governo Locale - performance Fiscali ed Economiche** Questo pilastro misura la performance economica e fiscale dei comuni, considerando quattro fattori: *Rigidità della spesa pubblica*; *Capacità di spesa*; *Capacità di riscossione*; *Quota di bilancio comunale destinata agli investimenti*. Il valore medio nazionale (103.73) suggerisce una discreta capacità di gestione finanziaria a livello generale. Tuttavia: **I poli intercomunali** (103.50) e **i comuni di cintura** (104.11) mostrano performance leggermente migliori della media, indicando una maggiore capacità di gestione delle risorse. **I comuni ultraperiferici** (103.21) e **periferici** (103.27) mostrano valori inferiori, suggerendo difficoltà nella gestione del bilancio comunale e nella capacità di investimento pubblico.

L'analisi conferma che i comuni più prossimi ai centri urbani tendono ad avere una qualità amministrativa più elevata, mentre quelli più remoti presentano maggiori criticità, soprattutto in termini di capacità burocratica e gestione economico-finanziaria. La media nazionale rappresenta un punto di riferimento utile per individuare le aree che necessitano

di interventi più mirati. Investire nel rafforzamento amministrativo e nella capacità di gestione delle risorse potrebbe ridurre i divari territoriali e migliorare l'efficacia dell'azione pubblica nei comuni meno sviluppati. Nello specifico, l'analisi della qualità amministrativa per classe comunale suggerisce alcune considerazioni di policy:

- **Persistenza di un divario amministrativo territoriale:** le aree più distanti dai poli urbani tendono a mostrare performance inferiori in tutti i pilastri del MAQI e quindi più in generale nella qualità amministrativa.
- **Necessità di supporto per i comuni intermedi e periferici:** la capacità amministrativa e finanziaria, nonché la mancanza di competenze, inferiore in queste aree suggerisce il bisogno di programmi di assistenza mirati e di formazione per il personale per il miglioramento delle capacità di governance e implementazione delle policy.
- **Rafforzamento della capacità fiscale:** i comuni con valori inferiori nel terzo pilastro potrebbero beneficiare di politiche mirate per migliorare la gestione e l'efficacia della spesa pubblica.
- **Investimenti nella qualità della leadership politica:** il rafforzamento delle competenze della classe politica locale, soprattutto nei comuni più piccoli e periferici, attraverso un supporto specializzato da figure altamente specializzate potrebbe migliorare le performance di governance e la capacità di implementare politiche pubbliche efficaci affiancandosi gli amministratori locali.

2.3.1 Analisi della Capacità Amministrativa per le aree interne SNAI 21-27

Questa sezione dell'analisi (Tabella 9) distingue le aree interne SNAI 21-27 (che comprendono 1.904 comuni) dalle altre aree interne non classificate come SNAI. Questa distinzione consente di valutare il livello di qualità amministrativa e capacità istituzionale dei comuni che beneficiano della SNAI rispetto a quelli che non sono stati inclusi nel programma.

- **MAQI:** Il valore medio del MAQI per le aree SNAI 21-27 è pari a 102.79, leggermente inferiore rispetto alle altre aree interne (103.26) e alla media complessiva (103.05).
- **Pillar I (Burocrazia - qualità/capacità):** Le aree SNAI 21-27 registrano un valore medio di 99.66, molto simile a quello delle altre aree interne (99.74) e alla media totale (99.70). Questo suggerisce che, in termini di dotazione di personale amministrativo e capacità di gestione interna, non vi siano differenze significative tra le due tipologie di aree interne, evidenziando una situazione complessivamente omogenea.
- **Pillar II (Burocrazia - attori politici locali):** Il valore medio delle aree SNAI 21-27 è di 105.58, inferiore rispetto alle altre aree interne (106.30) e alla media generale (105.98). Questo dato potrebbe riflettere una minore presenza di amministratori con livelli più elevati di istruzione o una minore capacità di rappresentanza politica strutturata rispetto alle altre aree interne non SNAI.
- **Pillar III (Governare locale - performance economico-finanziaria):** Il valore medio nelle aree SNAI 21-27 è 103.13, inferiore a quello delle altre aree interne (103.73) e alla media complessiva (103.46). Questo suggerisce che la capacità di gestione finanziaria e di investimento nei comuni SNAI, sebbene non molto distante dalla media, è leggermente inferiore rispetto ad altri comuni interni.

Tabella 9: Media del MAQI e dei pilastri per le aree interne SNAI 21-27 e non SNAI

Area	MAQI	Pillar I	Pillar II	Pillar III
Aree interne non SNAI	103.2592	99.7456	106.3016	103.7302
Aree interne SNAI 21-27	102.7945	99.6587	105.5850	103.1399
Totale	103.0538	99.7072	105.9848	103.4692

In sintesi, le aree SNAI 21-27 mostrano valori leggermente inferiori rispetto alle altre aree interne in tutti i pilastri considerati, con una differenza più evidente nel secondo e nel terzo pilastro. Questo potrebbe riflettere una condizione di partenza più debole di questi territori, che suggerisce la necessità di monitorare e assistere l'attuazione degli interventi in corso per garantire un impatto positivo della policy per i cittadini.

La tabella 10 riporta i valori medi del *Municipal Administrative Quality Index* (**MAQI**) e dei suoi tre **Pillar**⁶ per le macroaree geografiche italiane, in riferimento esclusivamente alle aree coinvolte nella programmazione 2021-2027.

L'analisi della qualità amministrativa a livello territoriale per i comuni delle sole aree interne coinvolte nel ciclo di programmazione 21-27 dalla policy evidenzia un valore medio complessivo del **MAQI pari a 102.73**. Le **Isole** registrano il valore più elevato (**103.89**), seguite dal **Nord-Est (103.48)**, entrambe al di sopra della media nazionale. Al contrario, il **Nord-Ovest (101.95)** e il **Sud (102.41)** si collocano al di sotto della media, segnalando una qualità amministrativa relativamente inferiore. Il **Centro (102.67)** presenta un valore prossimo alla media nazionale, suggerendo una maggiore omogeneità nella capacità amministrativa rispetto alle altre aree.

Tabella 10: Media del MAQI e dei Pillar nelle aree della Strategia 21-27 per Macroarea ISTAT

Macroarea	MAQI	Pillar I	Pillar II	Pillar III
Nord-Ovest	101.9504	98.9519	102.4237	104.4756
Nord-Est	103.4815	99.7073	105.7732	104.9640
Centro	102.6689	99.9303	105.5322	102.5442
Sud	102.4196	98.7001	106.3229	102.2357
Isole	103.8900	102.2183	107.5946	101.8573
Totale	102.7277	99.5727	105.5723	103.0382

Nello specifico, l'indicatore relativo all'efficienza della pubblica amministrazione presenta una media nazionale di **99.57**. Anche in questo caso, le **Isole** evidenziano il valore più elevato (**102.22**), segnalando una maggiore qualificazione del capitale umano amministrativo. Di contro, il **Sud** si colloca al di sotto della media nazionale (**98.70**), riflettendo criticità nella capacità gestionale e operativa delle amministrazioni locali. Il **Nord-Est (99.70)** si posiziona leggermente al di sopra della media nazionale, mentre le altre aree mostrano livelli più contenuti.

L'analisi della qualità della governance locale restituisce un valore medio nazionale pari a **105.57**. In questo ambito, il **Nord-Est (105.77)** e le **Isole (107.59)** registrano i valori più alti, indicando una migliore rappresentanza politica, caratterizzata da un più elevato livello di istruzione e un miglior equilibrio di genere. Al contrario, il **Nord-Ovest**

⁶Il MAQI misura la qualità amministrativa delle municipalità italiane, mentre i **Pillar** forniscono una valutazione più specifica su:

- Pillar I - Burocrazia: indicatori legati alla qualità e alla capacità della pubblica amministrazione;
- Pillar II - Governance locale: caratteristiche del capitale umano e della rappresentanza politica;
- Pillar III - Performance economico-finanziaria: capacità fiscale e gestionale delle amministrazioni locali.

presenta il valore più basso (**102.42**), suggerendo potenziali carenze nel capitale umano della classe politica locale.

Infine, l'analisi delle performance economico-finanziarie mostra un valore medio nazionale di **103.03**. Il **Nord-Est** (**104.96**) e il **Nord-Ovest** (**104.47**) si distinguono per una maggiore capacità di gestione delle finanze pubbliche locali, evidenziando un uso più efficiente delle risorse. Al contrario, le **Isole** (**101.85**) e il **Sud** (**102.23**) registrano i valori più bassi, segnalando possibili inefficienze amministrative nella gestione delle risorse pubbliche.

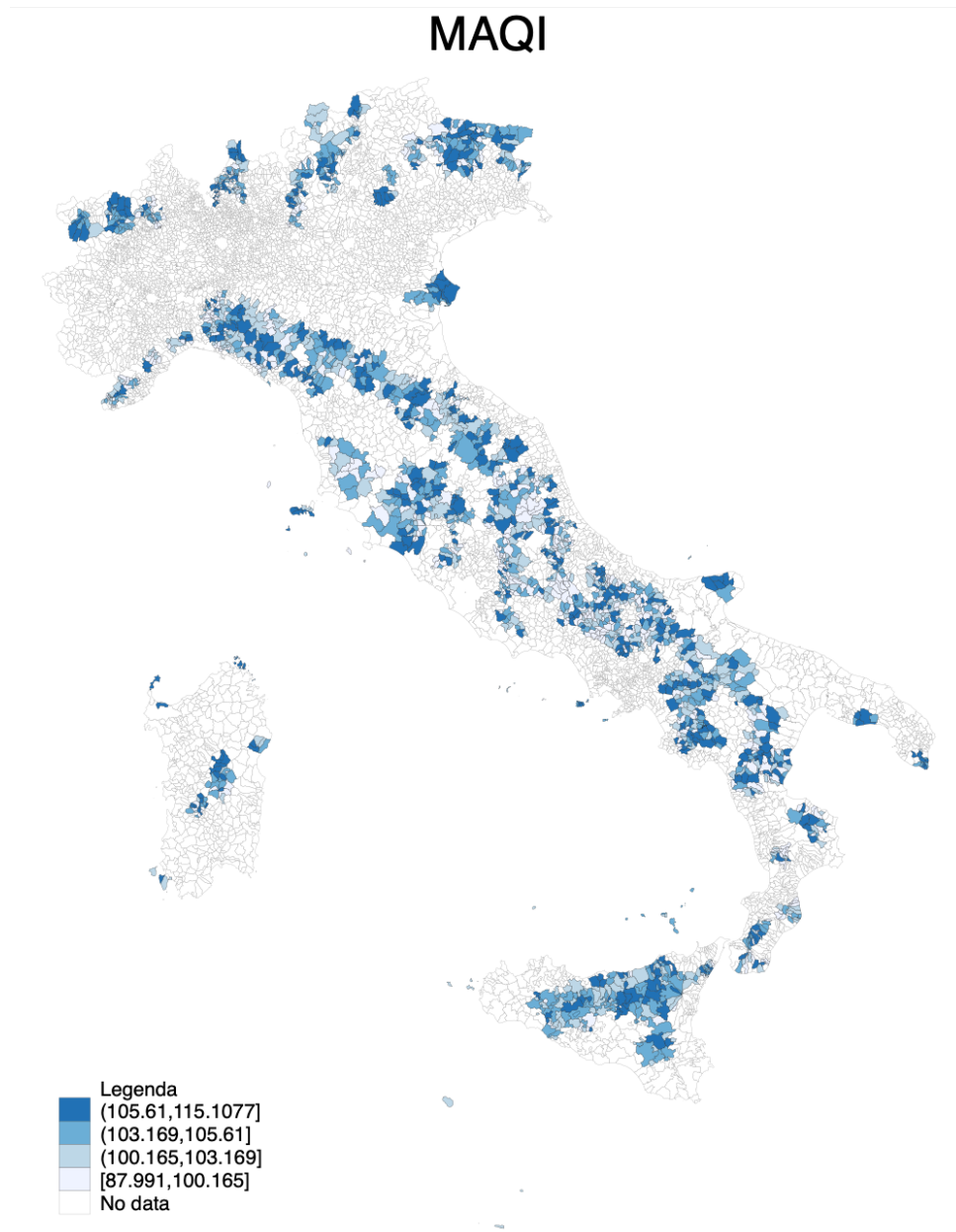
Questa analisi evidenzia differenze significative tra le macroaree del Paese. In particolare:

- Le **Isole** e il **Nord-Est** mostrano una qualità amministrativa complessiva (**MAQI**) superiore alla media nazionale, suggerendo una maggiore solidità istituzionale in queste aree.
- Il **Sud** evidenzia criticità rilevanti nei **Pillar I e III**, segnalando difficoltà nella gestione burocratica e finanziaria che potrebbero incidere negativamente sull'efficacia delle politiche pubbliche.
- Le macroaree settentrionali (**Nord-Est** e **Nord-Ovest**) si distinguono per una maggiore efficienza nella gestione economico-finanziaria, mentre il **Centro** mostra un profilo amministrativo più equilibrato.

Questi risultati forniscono una base di analisi utile per il supporto alla strategia nel quadro della **programmazione 2021-2027**, evidenziando la necessità di interventi mirati e differenziati per ridurre le disparità territoriali e rafforzare la capacità amministrativa.

Le tonalità di blu nella figura7 identificano i comuni con una capacità amministrativa più elevata, mentre quelli con valori inferiori sono colorati in sfumature più chiare. Si osserva una distribuzione eterogenea, con concentrazioni di alta capacità amministrativa in alcune aree del Nord e in alcune zone dell'Italia centrale e meridionale. Tuttavia, molte aree interne presentano livelli di capacità amministrativa medio-bassi, evidenziando possibili criticità nella gestione dei fondi e delle politiche pubbliche.

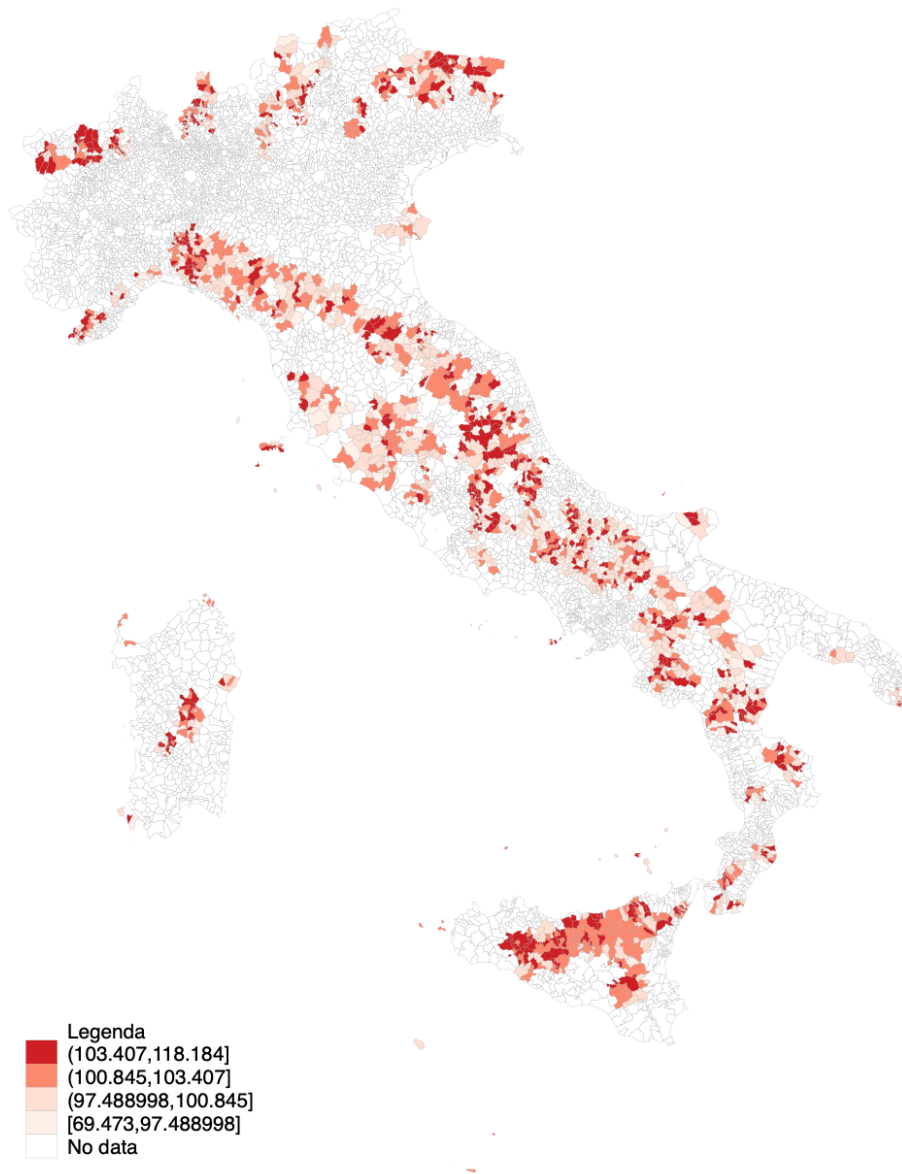
Figura 7: Livello di Capacità Amministrativa nei Comuni della Programmazione 2021-2027



Le tonalità di rosso nella mappa8 indicano i comuni con un livello più elevato di capacità amministrativa e burocratica, mentre le sfumature più chiare evidenziano livelli più bassi.

Figura 8: Livello della Qualità/Capacità della Burocrazia nei Comuni della Programmazione 2021-2027

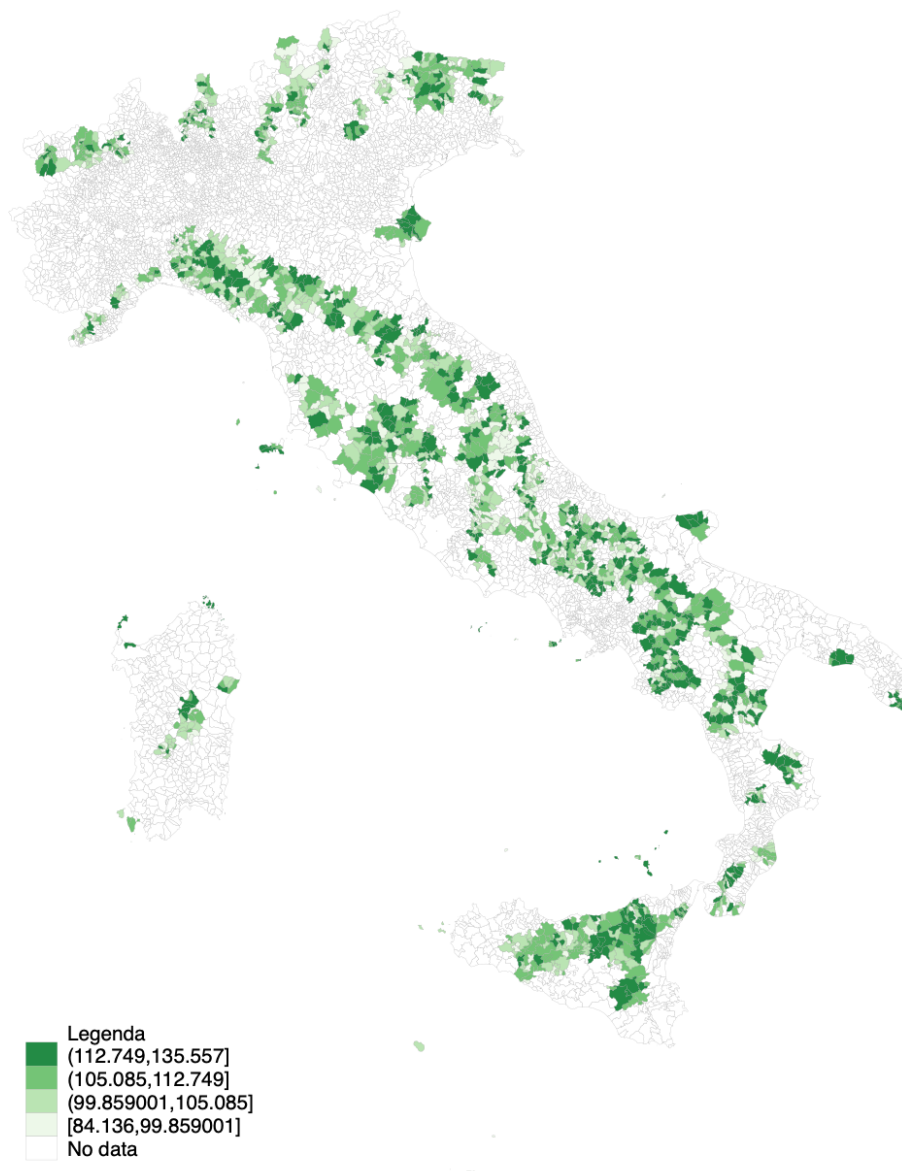
Pillar 1 - Burocrazia



La mappa9 rappresenta la distribuzione della governance locale nei comuni delle aree interne italiane, classificata secondo il Pillar 2 - Governance locale. Le sfumature di verde più intenso indicano una governance più strutturata ed efficace, mentre i toni più chiari rappresentano livelli inferiori di capacità gestionale e amministrativa. La distribuzione non è uniforme, evidenziando disparità territoriali nella qualità della governance locale.

Figura 9: Livello della Capacità degli Attori Politici Locali nei Comuni della Programmazione 2021-2027

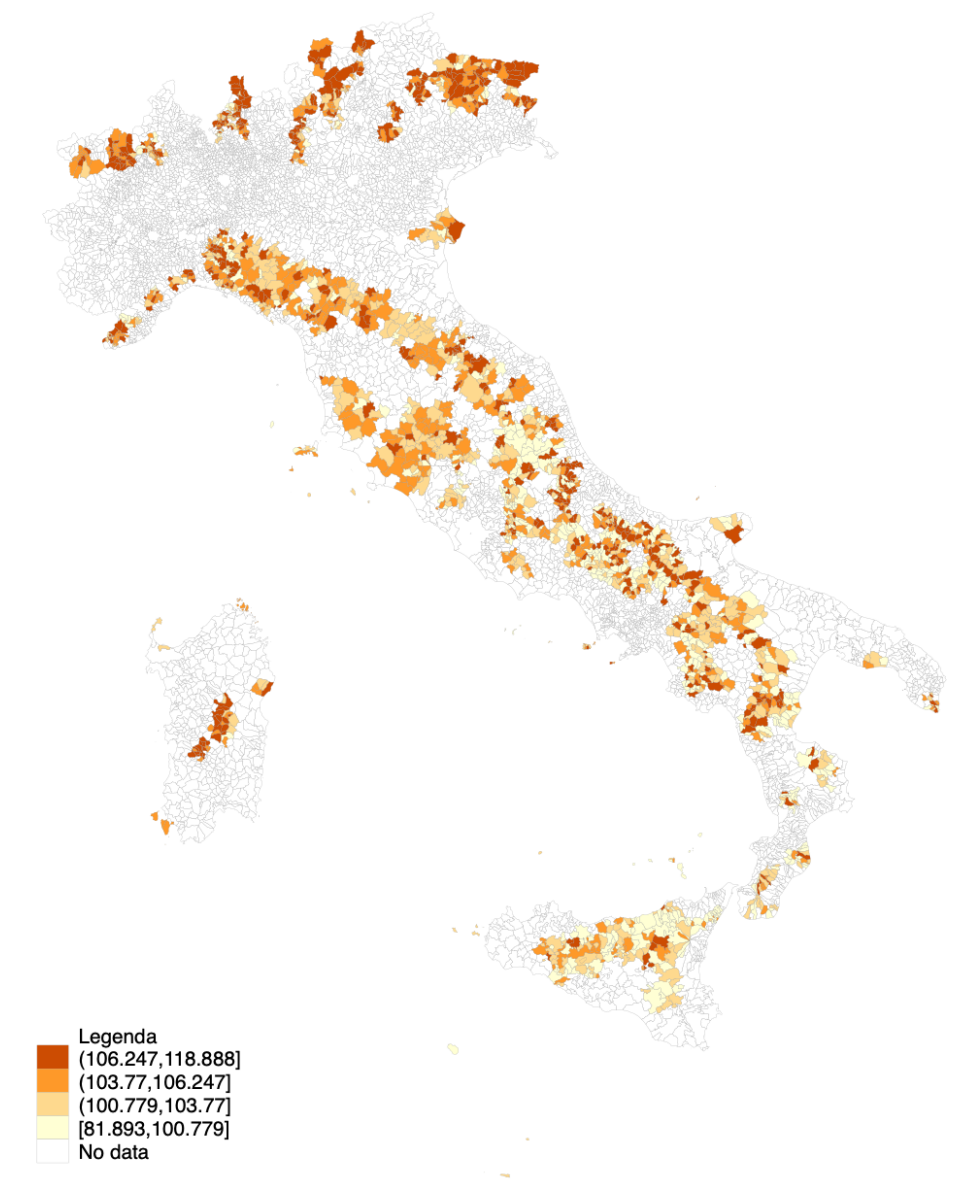
Pillar 2 - Governance locale



La mappa10 mostra la distribuzione della performance economico-finanziaria nei comuni delle aree interne italiane, classificata secondo il Pillar 3 - Performance economico-finanziaria. Le tonalità più scure di arancione identificano le aree con i livelli più elevati di performance, mentre le sfumature più chiare evidenziano territori con risultati più contenuti. Si nota una forte concentrazione di comuni con alte performance nelle regioni settentrionali, in particolare nelle zone alpine e appenniniche, mentre nel Centro-Sud la distribuzione appare più frammentata, con alcune aree isolate di elevata performance.

Figura 10: Livello delle Performance Fiscali ed Economiche nel Governo Locale nei Comuni della Programmazione 2021-2027

Pillar 3 - Performance economico-finanziaria



La tabella 11 fornisce un'analisi dettagliata della capacità amministrativa nei comuni delle aree interne, attraverso l'indicatore MAQI e i tre pilastri fondamentali: burocrazia, governance locale e performance economico-finanziaria.

L'analisi evidenzia una significativa eterogeneità tra le aree interne. Alcuni territori, come **Valchiavenna** (MAQI 105, burocrazia 101, governance 106, economia 108) e **Nord Est Umbria** (MAQI 105, burocrazia 101, governance 108, economia 106), si distinguono per un livello di capacità amministrativa relativamente elevato su tutti i fronti. Queste aree mostrano una maggiore efficienza burocratica e una governance più strutturata, elementi chiave per un'efficace implementazione delle politiche pubbliche.

Al contrario, altre zone, come **Montagna Materana** (MAQI 99, burocrazia 99, governance 98, economia 101) e **Grecanica** (MAQI 102, burocrazia 102, governance 105, economia 101), registrano valori più bassi, in particolare nei settori della governance locale e della performance economica. Questi risultati suggeriscono la necessità di interventi mirati per rafforzare le competenze amministrative e migliorare l'efficienza gestionale.

Dai dati emerge inoltre che le aree con un'elevata performance economico-finanziaria tendono ad avere una governance più strutturata e una burocrazia più efficiente. Tuttavia, in alcune zone, come **Sud Salento** (MAQI 106, burocrazia 99, governance 117, economia 104), si osserva un forte divario tra un'elevata governance locale e una burocrazia meno efficiente, indicando possibili difficoltà nella gestione operativa dei processi amministrativi.

Infine, la distribuzione geografica delle performance suggerisce che le aree del Centro-Nord tendono a ottenere punteggi più alti, mentre nel Mezzogiorno emergono maggiori criticità, soprattutto nei settori della burocrazia e della gestione finanziaria. Questo aspetto sottolinea l'importanza di strategie di rafforzamento della capacità amministrativa, con un'attenzione particolare alle regioni meno sviluppate, in linea con gli obiettivi della programmazione 2021-2027.

Tabella 11: Indice MAQI e Pilastri della Capacità Amministrativa per Area Interna

Area Interna	MAQI	Pillar 1 Burocrazia	Pillar 2 Governance	Pillar 3 Economia
Agordino	102	102	97	106
Alta Carnia	104	102	105	106
Alta Irpinia	104	98	112	101
Alta Marmilla	105	103	103	108
Alta Murgia	103	99	109	101
Alta Tuscia Antica Città del Castro	102	99	104	103
Alta Valle Arroscia	97	96	96	99
Alta Valmarecchia	104	100	109	102
Alta Valtellina	105	102	106	106
Alto Aterno - Gran Sasso Laga	103	102	104	101
Alto Bradano	102	97	106	104
Alto Lago di Como e Valli del Lario	102	98	103	105
Alto Maceratese	103	103	106	100
Alto Medio Sannio	102	96	106	103
Antola-Tigullio	102	101	102	103
Appennino Bas- so Pesarese e Anconetano	104	101	108	102
Appennino Emiliano	103	100	106	103
Appennino Lombar- do - Alto Oltrepò Pavese	101	100	100	103
Appennino Piacenti- no Parmense	100	99	99	104
Bassa Valle	105	103	104	108
Basso Ferrarese	105	101	110	103
Basso Sangro - Tri- gno	102	96	104	105
Beigua SOL	103	98	105	104
Calatino	104	102	108	100
Canal del Ferro - Val Canale	105	102	105	107

Continua alla pagina successiva

Continua dalla pagina precedente

Area Interna	MAQI	Pillar 1 Burocrazia	Pillar 2 Governance	Pillar 3 Economia
Casentino - Valtiberrina	103	101	101	106
Cilento Interno	103	99	110	100
Comelico	103	96	109	102
Contratto di Foce - Delta del Po	106	97	117	105
Dolomiti Friulane	105	99	109	106
Fortore	102	97	102	106
Garfagnana- Lunigiana - Media Valle del Serchio - Appennino Pistoiese	103	99	108	104
Gargano	107	100	119	103
Gennargentu - Mandrolisai	102	99	103	105
Grand Paradis	107	106	109	105
Grecanica	102	102	105	101
Ionico - Serre	100	99	100	101
Madonie	104	104	107	101
Mainarde	99	98	101	98
Marmo Platano	104	98	112	103
Matese	99	94	101	100
Mercure Alto Sinni Valsarmento	101	95	104	106
Montagna Materana	99	99	98	101
Monti Dauni	103	98	107	103
Monti Reatini	100	103	99	98
Monti Simbruini	100	100	98	102
Nebrodi	104	103	110	99
Nord Est Umbria	105	101	108	106
Piceno	102	101	102	104
Reventino - Savuto	101	100	107	98
Sila e Presila	103	101	107	100
Spettabile Reggenza	107	102	112	106
Subequana	103	101	104	104
Sud Ovest Orvietano	103	99	107	103
Sud Salento	106	99	117	104

Continua alla pagina successiva

Continua dalla pagina precedente

Area Interna	MAQI	Pillar 1	Pillar 2	Pillar 3
		Burocrazia	Governance	Economia
Tammaro - Titerno	103	99	107	103
Terre Sicane	103	102	108	100
Tesino	104	102	102	106
Val Bormida	100	101	96	104
Val Nerina	102	99	106	102
Val d'Ossola	102	103	98	106
Val di Lanzo	100	98	101	103
Val di Sole	105	101	108	105
Val di Vara	102	98	103	105
Valchiavenna	105	101	106	108
Valdarno e Valdisie- ve, Mugello, Val Bi- senzio	103	99	107	104
Valfino-Vestina	102	99	100	107
Valle del Comino	102	99	104	102
Valle del Giovenco - Valle Roveto	99	97	101	100
Valle del Simeto	104	101	109	100
Valli Grana e Maira	102	101	101	104
Vallo di Diano	106	101	114	103

3 Rassegna delle misure complementari attivate o in fase di attivazione

La sezione successiva fornisce una panoramica delle altre misure complementari attivate o in fase di attivazione che riguardano le aree interne nel nuovo ciclo di programmazione delle politiche di coesione (2021/2027)⁷.

Fondo Comuni marginali

Negli ultimi anni sono state avviate diverse azioni dedicate alle aree interne, in complementarità con la SNAI. Tra queste vi è il “Fondo di sostegno ai comuni marginali”, un fondo che nasce per sostenere nello specifico i Comuni più svantaggiati, ovvero quei Comuni soggetti: ai fenomeni di spopolamento (con un tasso di crescita della popolazione negativo sia nel lungo che nel breve periodo), con un elevato Indice di vulnerabilità sociale e materiale (IVSM) e un basso

⁷Sonzogno G.V. Monaco, F. (2022). La SNAI tra vecchia e nuova programmazione. In M. Degni (Ed.), V Rapporto Ca' Foscari sui Comuni 2022. Castelvecchi: Venezia.

livello di reddito (inferiore al primo quartile della distribuzione dei Comuni italiani). Con una dotazione complessiva di 180 milioni di euro il fondo, assegnato nel gennaio 2022, interviene in 1.187 Comuni: di cui 1.101 al Sud ai quali andranno oltre 171 milioni di euro (circa il 95% del totale), 52 al Centro (per 5,5 milioni di euro) e 34 al Nord (3,1 milioni di euro). La ripartizione è avvenuta attraverso il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 14 dicembre 2021. Le risorse possono essere utilizzate dai Comuni per tre categorie di interventi che riguardano: l'adeguamento di immobili comunali da concedere in comodato d'uso gratuito per l'apertura di attività commerciali, artigianali o professionali; ii) la concessione di contributi per l'avvio di attività commerciali, artigianali e agricole; iii) la concessione di contributi a favore di chi trasferisce la propria residenza e dimora abituale nei comuni delle aree interne, come concorso per le spese di acquisto e ristrutturazione dell'immobile (massimo 5.000 euro a beneficiario). Inoltre, i Comuni possono concedere i propri immobili gratuitamente per destinarli ad abitazioni o per svolgere lavoro agile. L'erogazione del Fondo è di competenza del Dipartimento per le Politiche di Coesione, mentre all'Agenzia per la Coesione Territoriale spetterà l'attività di monitoraggio. A questo proposito è da notare che per ogni annualità è prevista la revoca totale o parziale se un comune non avrà attribuito il contributo ai soggetti beneficiari entro sei mesi dalla chiusura dell'annualità precedente.

Fondo di Sostegno alle attività economiche e artigianali

Con il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 24 settembre 2020 è stato varato un provvedimento che ha ripartito 210 milioni di euro tra 3.101 Comuni delle aree interne e montane per sostenerne le attività economiche, artigianali e commerciali. Nello specifico si tratta di un intervento a fondo perduto per gli anni 2020-2022 assegnato ai comuni più marginali e meno popolosi la cui economia locale necessita di sostegno anche in seguito alle conseguenze socio-economiche derivanti dalla pandemia Covid-19 (i comuni hanno beneficiato per il 2020 di circa 12.000 euro e di circa 8.000 euro per il 2021 e il 2022). Il contributo è stato impiegato in favore di piccole e micro imprese artigianali e commerciali regolarmente iscritte che svolgono attività economiche attraverso un'unità operativa nei territori dei Comuni selezionati. Nello specifico, con il presente Decreto, è stata possibile l'erogazione di contributi a fondo perduto per spese di gestione e iniziative per favorire la ristrutturazione, l'ammodernamento, l'ampliamento, l'innovazione di prodotto e di processo di attività artigianali e commerciali ma anche innovazioni tecnologiche indotte dalla digitalizzazione dei processi di marketing on-line e di vendita a distanza. Il contributo è stato ripartito attraverso il criterio della perifericità e della minore dimensione demografica di riferimento, che è stata articolata in due fasce: ne beneficiano quindi i Comuni identificati come Intermedi, Periferici e Ultra-periferici dall'Accordo di Partenariato 2014-2020, fino a 3000 abitanti e fino a 5000 abitanti.

I dottorati Comunali

Tra le iniziative extra-SNAI vi è l'attivazione dei dottorati comunali nei comuni delle aree interne. Un provvedimento che nasce dal Ministro dell'Università e della Ricerca, di concerto con

quello del Sud e della Coesione territoriale, attuando una norma contenuta nel cosiddetto Decreto Rilancio (legge di conversione n. 77/2020). Con la firma di tale decreto sono state istituite, in via sperimentale, borse di studio per dottorati finalizzati alla definizione, all'attuazione, allo studio e al monitoraggio di strategie locali in coerenza con l'Agenda 2030 dell'Organizzazione delle Nazioni Unite e di tematiche legate alla SNAI, alla transizione ecologica e digitale, al contrasto alle disuguaglianze sociali ed educative, al rafforzamento delle attività economiche e al potenziamento delle capacità amministrative. I dottorati comunali nascono, infatti, con la volontà di favorire l'approfondimento e la ricerca scientifica su temi e strumenti che riguardano la qualità della vita dei cittadini delle aree interne e lo sviluppo di questi territori. Per la loro attuazione sono stati predisposti dal Decreto Rilancio 9 milioni di euro per gli anni 2021-2023 a valere sulla programmazione 14-20 dell'FSC. L'Agenzia per la Coesione Territoriale ha selezionato, attraverso un apposito bando, i soggetti beneficiari delle risorse, ovvero i comuni interessati che hanno stipulato specifici accordi di collaborazione con Università statali o non statali accreditate presso il MIUR. Al bando hanno partecipato 110 soggetti, e su 65 ammissibili solo le prime 40 pervenute prima in ordine di tempo sono state ammesse al finanziamento. Abruzzo e Friuli-Venezia Giulia sono le uniche regioni che hanno presentato e sono riuscite a ottenere i finanziamenti per tutte le proprie aree interne. L'Abruzzo è la regione più presente in graduatoria (5 borse), seguita dalla Basilicata, Campania, Friuli-Venezia Giulia, Lombardia, Piemonte, Puglia e Sicilia (tutte con 3 borse) e dalla Calabria, Emilia-Romagna, Liguria, Molise, Umbria e Veneto (2 borse). Mentre, una borsa di studio sarà finanziata in Lazio e Sardegna. Ogni dottorato avrà durata triennale tranne quello dell'Università Gran Sasso Science Institute che coprirà quattro anni.

3.0.1 La SNAI nel Piano nazionale di ripresa e resilienza

A partire dal 2022 la SNAI, oltre che sulle risorse dei Fondi Strutturali e altri Fondi dell'Unione Europea, potrà beneficiare delle risorse stanziare nell'ambito del Piano di Ripresa e Resilienza (PNRR)⁸. Il PNRR, finanziato dall'ingente Piano di investimento Next Generation Eu, pone tra i suoi pilastri, oltre alla transizione verde e digitale, la promozione della competitività, della formazione e dell'inclusione sociale, anche la coesione sociale e territoriale per ridurre le disparità locali, regionali e fra centri e aree interne e rurali (in linea con il Pilastro europeo dei diritti sociali). La SNAI è infatti parte costitutiva della quinta delle sei Missioni di cui si compone il Piano:

1. Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura - 40,32 miliardi; 2. Rivoluzione verde e transizione ecologica - 59,47 miliardi; 3. Infrastrutture per una mobilità sostenibile - 25,40 miliardi; 4. Istruzione e ricerca - 30,88 miliardi; 5. Inclusione e coesione - 19,81 miliardi; 6. Salute - 15,63 miliardi.

Nell'ambito della Missione 5 sono previsti investimenti per il perseguimento di obiettivi trasversali al Piano ovvero pari opportunità generazionali, di genere e territoriali. Gli interventi si concentrano, infatti, sull'empowerment femminile e sul contrasto alle discriminazioni, sull'incre-

⁸Sonzogno G.V. Monaco, F. (2022). La SNAI tra vecchia e nuova programmazione. In M. Degni (Ed.), V Rapporto Ca' Foscari sui Comuni 2022. Castelveccchi: Venezia.

mento delle prospettive occupazionali per i giovani e sul riequilibrio territoriale e lo sviluppo del Mezzogiorno e delle aree interne. Centralità è data agli interventi dedicati alla formazione, al miglioramento delle competenze (in particolare quelle digitali) e a misure dedicate alla riduzione della disoccupazione giovanile come forme di apprendistato che uniscono formazione e lavoro ed il servizio civile universale. Per ridurre i divari di genere sono invece previste azioni specifiche per favorire l'imprenditorialità femminile. Ingenti risorse saranno poi destinate alle infrastrutture sociali dedicate a famiglie, minori, persone con gravi disabilità e anziani per favorire la socializzazione ed il superamento delle barriere fisiche attraverso interventi innovativi, rafforzando i servizi sociali di prossimità (in particolare per gli anziani, di cui la pandemia ha messo in luce la fragilità). Mentre, azioni specifiche saranno dedicate alle fasce di popolazione che oggi soffrono di marginalizzazione sociale attraverso l'housing sociale e pubblico. Infine, interventi incentrati su cultura e sport saranno al centro della rigenerazione urbana. Come sottolineato dal PNRR, per il buon esito degli interventi un ruolo chiave spetta ai Comuni e alle città metropolitane. La Missione, in linea con gli obiettivi e interventi sopra menzionati, si articola in tre componenti, che saranno accompagnate e sostenute da riforme obbligatorie:

- M5C1 - Politiche per il lavoro (6,66 miliardi);
- M5C2 - Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore (11,22 miliardi);
- M5C3 - Interventi speciali per la coesione territoriale (1,98 miliardi).

La SNAI trova spazio proprio nella terza delle tre componenti M5C3, che prevede una sola riforma (dedicata al Rafforzamento delle Zone Economiche Speciali - ZES) e 4 investimenti (1. Strategia Nazionale Aree Interne – 0,83 miliardi; 2. Valorizzazione dei beni confiscati alle mafie – 0,30 miliardi; 3. Interventi socio-educativi strutturati per combattere la povertà educativa nel Mezzogiorno a sostegno del Terzo Settore - 0,22 miliardi; 4. Interventi per le Zone Economiche Speciali – 0,63 miliardi). Alla Strategia è dedicato il primo investimento “Rafforzamento della Strategia Nazionale Aree Interne, attraverso misure a supporto del miglioramento dei livelli e della qualità dei servizi scolastici, sanitari e sociali” con un’allocazione di risorse.

4.1 Gli investimenti previsti Gli investimenti dedicati alle aree interne nell’ambito del PNRR partono dal presupposto che per il rilancio di questi territori sono necessari interventi in grado di invertire gli attuali trend negativi che insistono in questi territori negli ambiti infrastrutturali, economici e demografici, ma anche di favorirne l’attrattività promuovendo lo sviluppo. Il contributo del Piano alla Strategia è previsto come complementare ad un’azione più ampia che coinvolgerà le risorse del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC) per un ammontare pari a 2,1 miliardi nei prossimi 5 anni. Nello specifico, il supporto del PNRR alla SNAI si articola in due principali linee di intervento. La prima è dedicata al “Potenziamento dei servizi e delle infrastrutture sociali di comunità”, nell’ambito della quale sono previsti interventi che hanno l’obiettivo di ridurre il disagio sociale migliorando i servizi essenziali guardando in particolare agli anziani e ai giovani. Ma anche per favorire l’accessibilità di questi territori e i collegamenti con i centri urbani. Nello specifico l’avviso pubblico (aperto alla presentazione delle candidature a partire dal 11/04/22 e prorogato fino al 15/06/2022), con un ammontare pari a 500 milioni di euro, è stato rivolto ai comuni classificati come “intermedi, periferici e ultra-periferici” (ovvero interni) - come

individuato dalla mappatura 2021-2027 - e anche agli Enti pubblici del settore Sanitario o Altri soggetti pubblici le cui attività ricadono nel territorio dei Comuni delle Aree Interne. L'obiettivo di questo intervento è quello di fornire servizi sociali entro dicembre 2025 ad almeno 2 milioni di cittadini residenti nelle aree interne, dei quali almeno 900.000 nelle regioni meridionali - alle quali è riservata una quota minima del 40%. Gli interventi saranno attuati attraverso trasferimenti alle autorità locali proprio per la realizzazione di infrastrutture sociali dedicate ai servizi (sono previste al massimo tre proposte progettuali). La seconda linea di intervento, invece, riguarda i "Servizi sanitari di prossimità". Attraverso questa linea si intende finanziare il consolidamento ed il rafforzamento delle "farmacie rurali" affinché queste possano diventare il soggetto in grado di erogare servizi sanitari territoriali nei centri con meno di 3.000 abitanti: partecipando al servizio integrato di assistenza domiciliare; fornendo prestazioni di secondo livello per patologie specifiche attraverso percorsi diagnostici e terapeutici; erogando farmaci ad oggi erogati solo dagli ospedali e monitorando i pazienti con la cartella clinica elettronica e il fascicolo farmaceutico. In questo caso l'attuazione è prevista attraverso l'erogazione di risorse pubbliche per favorire il co-investimento privato pari a circa il 50% dell'intervento pubblico. L'avviso pubblico per la concessione di risorse destinate al consolidamento delle farmacie rurali da finanziare nell'ambito del PNRR - Missione n. 5 "Inclusione e Coesione" (Componente 3: "Interventi speciali per la coesione territoriale" - Investimento 1: Strategia nazionale per le aree interne – sub investimento 1.2 "Strutture sanitarie di prossimità territoriale"), aperto il 29/12/2021, con data di chiusura il 30/06/22, poggia su una dotazione complessiva di 100 milioni di euro di contributo pubblico equamente ripartito da tra Mezzogiorno e Centro Nord. L'obiettivo è finanziare 500 farmacie rurali entro dicembre 2023 e almeno 2000 farmacie entro giugno 2026. A queste linee di intervento si aggiungono 300 milioni di euro previsti dal Fondo complementare PNRR per la manutenzione straordinaria delle strade delle aree interne, assegnati attraverso un decreto di concerto con il Ministero per il Sud e la Coesione, il Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili ed il Ministero dell'Economia. A beneficiare di queste risorse saranno le 72 aree già comprese nella SNAI ed il 47% delle risorse è destinato alle aree del Sud e potranno essere finanziati, in seguito a proposte dell'assemblea dei Sindaci.

3.0.2 Misure PNRR di interesse delle aree interne

Oltre agli interventi che rientrano nelle azioni dedicate alla Strategia Nazionale Aree Interne, di cui abbiamo parlato nel paragrafo precedente, le risorse e le riforme nell'ambito del PNRR offrono opportunità ulteriori per ridurre le disuguaglianze territoriali favorendo lo sviluppo anche di questi territori, colmandone i gap strutturali e favorendo la transizione digitale e green. Si tratta di interventi che, in alcuni casi, sembrano porsi però decisamente in discontinuità con il lavoro fatto negli ultimi anni con la SNAI in queste aree, che, come abbiamo visto nei paragrafi precedenti, ha puntato sull'associazionismo, incentivando la cooperazione tra Comuni e su procedure di selezione e di definizione delle progettualità condivise e partecipate dopo lunghi (a volte anche troppo) iter di confronto per superare la logica del bando. Nello specifico, gli interventi previsti dalla prima Missione 1 - Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura, rispondendo agli obiettivi europei dell'Unione Digitale permettono di supportare le PMI nel

Mezzogiorno e migliorare la connettività proprio nei territori delle aree interne. La Missione 1 avrà notevoli implicazioni, infatti, nel migliorare la connettività delle aree interne, il cui divario digitale è ad oggi molto elevato, attraverso investimenti per la banda ultra-larga (sia con reti in fibra che con FWA e tecnologie 5G), in linea con l'obiettivo del Piano NGEU per cui entro il 2025 dovrà essere assicurata la più ampia copertura 5G in tutte le aree dell'Unione. Ma anche favorendo la digitalizzazione della Pubblica Amministrazione aumentandone l'efficienza e l'efficacia e migliorando e facilitando, allo stesso tempo, i servizi al cittadino. Inoltre, attraverso il comparto della Missione 1 dedicato alla digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo, sono previsti interventi per la rigenerazione del patrimonio turistico e culturale e la valorizzazione del patrimonio dei piccoli borghi e delle aree rurali. Tra questi vi sono gli interventi attuati attraverso il "Piano Nazionale Borghi". Un Piano per il rilancio turistico e la rigenerazione culturale dei piccoli Comuni con una dotazione pari a un miliardo di euro attuato attraverso due linee di intervento:

- Linea A: per la realizzazione di progetti pilota in 21 borghi (uno per regione o provincia autonoma) selezionati dalle regioni. A ognuno di questi sono destinati 20 milioni di euro (per un totale di 420 milioni) per la realizzazione di progetti dal "particolare rilievo e significato per la rigenerazione culturale, sociale ed economica dei borghi a rischio abbandono o abbandonati".
- Linea B: per la realizzazione di progetti proposti da Comuni o aggregazioni di questi (per un massimo di tre e non superando il limite di cinquemila abitanti) per cui è previsto un importo massimo di 1 milione e 600 mila euro (per un totale di 380 milioni di euro).

Entrambe le linee del Piano sono state soggette a diverse critiche da parte di esperti e Sindaci a partire dall'ingente e sproporzionato importo stanziato dalla Linea A, la cui gestione e attuazione dei progetti potrebbe risultare molto difficile per un singolo piccolo Comune. La Linea B, invece, è stata promossa attraverso un bando risultato spesso complesso e che ha avuto più scritture (anche per via del dibattito suscitato), contemplando gradualmente anche la residenzialità ma che manca comunque di un'attenzione per la rigenerazione sociale. Una iniziativa che rischia di lasciare indietro chi è già più fragile sia per via della complessità del bando sia per i criteri di valutazione adottati. Sarà interessante, quindi, conoscere la lista dei progetti e dei territori che si saranno aggiudicati le risorse per comprendere, nel concreto, le iniziative in linea con la visione del Ministero. Più in generale il Piano appare ben lontano da quanto si è cercato di fare con la SNAI e dall'essere integrato e complementare a questa: da un lato si rischia di alimentare la retorica del borgo da cartolina e non da vivere, dall'altro le modalità di selezione e decisione arbitrarie e lontane dai territori non sembrano in grado di mettere a sistema quel capitale di energie e conoscenze che negli anni di sono sviluppate. Nell'ambito della Missione 2, invece, per favorire la transizione energetica e la decarbonizzazione, sono previsti interventi per il potenziamento e la digitalizzazione delle infrastrutture di rete migliorandone la resilienza e la flessibilità. Investimenti specifici sono infatti dedicati al rafforzamento delle smart grid per aumentare anche l'energia immessa dalle fonti energetiche rinnovabili e la resilienza climatica delle reti. Le aree interne, infatti, a causa di eventi estremi meteorologici, sono oggi esposte ai gravi rischi causati dall'interruzione delle forniture.

Inoltre, nell'ambito della Missione 2 (M2C2.1) l'investimento (1.2) dedicato alla promozione delle

rinnovabili, sostenendo le comunità energetiche e l'autoconsumo, potrà favorire l'incremento di queste nelle aree interne. Altre opportunità di sostegno per i territori delle aree interne, rurali e montani derivano dalla componente M2C2, dedicata all'agricoltura sostenibile e all'economia circolare, e in particolare allo sviluppo di progetti integrati sostenendo la realizzazione di 30 Green Communities - ovvero piani di sviluppo sostenibili dal punto di vista energetico, ambientale, economico e sociale. Gli interventi previsti dalla Missione 3, da quanto emerge dal Piano, agendo sul miglioramento della rete ferroviaria e sull'intermodalità logistica, saranno predisposti guardando in particolare ai territori meno collegati come le aree interne, per colmarne i divari infrastrutturali ed uniformare così il servizio di trasporto in tutto il Paese. La Misura 4, intervenendo su istruzione e ricerca, e in particolare sul miglioramento qualitativo e l'ampliamento quantitativo dei servizi di istruzione, prevede invece una riforma dell'organizzazione scolastica. Una riforma che guarda proprio alle aree interne e montane poiché ha l'obiettivo di superare le problematiche legate alla riduzione del numero degli alunni e al dimensionamento della rete scolastica.

Alle misure in ambito PNRR si aggiunge infine il progetto "Polis - Case dei servizi di cittadinanza digitale" (Polis), promosso e cofinanziato da Poste Italiane ed inserito tra gli investimenti complementari del PNRR ai sensi dell'articolo 1, comma 2, lettera f), numero 1 del decreto legge 6 maggio 2021, n. 59, convertito con modificazioni dalla legge 1 luglio 2021, n. 101 recante "Misure urgenti relative al Fondo complementare al Piano nazionale di ripresa e resilienza e altre misure urgenti per gli investimenti", con una spesa complessiva pari a 1,24 miliardi di euro. A tal fine, il Progetto Polis prevede l'installazione in circa 7.000 Uffici Postali, nei Comuni al di sotto di 15.000 abitanti, di: postazioni self-service per la fruizione di servizi di pubblica utilità; ATM evoluti per l'erogazione di servizi al cittadino; locker per la fruizione h24 di servizi di ritiro e spedizione di pacchi, anche in ambito eCommerce (circa 500 Uffici Postali coinvolti); vetrine digitali interattive per la comunicazione con i cittadini. Il Progetto prevede inoltre la realizzazione presso gli Uffici Postali di interventi improntati alla sostenibilità ambientale e alla crescita sociale delle comunità. In particolare saranno installate: colonnine per la ricarica di veicoli elettrici a disposizione delle comunità locali; impianti fotovoltaici; sistemi di smart building e sensori di monitoraggio ambientale; saranno inoltre allestiti spazi esterni attrezzati per accogliere iniziative culturali, di salute e benessere. L'accesso ai servizi della Pubblica Amministrazione verrà facilitato da una trasformazione degli Uffici Postali che seguirà principi di sostenibilità ambientale contribuendo alla transizione verde, allo sviluppo della mobilità elettrica, all'autoproduzione diffusa di energia rinnovabile. L'obiettivo è imprimere un'accelerazione della trasformazione verso il digitale del rapporto tra cittadini e Pubblica Amministrazione, dotando, quest'ultima, di un punto di accesso unico e vicino ai cittadini, nei territori – largamente coincidenti con le aree interne - in cui la diffusione di servizi digitali incontra oggi le maggiori difficoltà.

3.0.3 Il progetto "Italiae" - Nuove formule organizzative per i territori

ITALIAE è un progetto del Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie (DARA) della Presidenza del Consiglio dei Ministri, finanziato originariamente nell'ambito del PON "Governance e Capacità Istituzionale" 2014 – 2020 e dal dicembre 2023 finanziato su Programma Operativo

Complementare al PON. In attuazione del PON Governance 2014-2020 e oggi del relativo POC, a loro volta coerenti con l'Accordo di partenariato con la UE, ITALIAE offre servizi di capacity building a beneficio degli attori della filiera istituzionale dei territori, per sostenere dinamiche di modernizzazione, finalizzate a perseguire più alti livelli di efficienza e soprattutto di efficacia del governo locale. Obiettivi del progetto sono quelli di: 1) Lavorare a individuare mappe e ambiti territoriali adeguati all'associazionismo istituzionale, raccoglie, analizza e rende disponibili in open data le informazioni sullo stato dell'associazionismo locale in Italia. 2) Produrre studi, analisi e rapporti sullo stato e sulle prospettive di riordino territoriale sotto diverse dimensioni. 3) Offrire alle Regioni un ambito di confronto e reciproca conoscenza su discipline normative, programmi e finanziamenti relativi alle rispettive politiche di riordino territoriale. Supporta, ove richiesto dalle Regioni stesse, eventuali processi di revisione di tali discipline e programmi. 4) Fornire supporto alla costituzione, allo sviluppo e al potenziamento delle diverse forme di cooperazione tra enti territoriali, nel perseguimento di nuovi ambiti di efficienza scalare, con preferenza per il modello dell'Unione di Comuni, di cui all'art. 32 del TUEL. Opera, a questi fini, sia al livello dell'assetto istituzionale delle conseguenti forme di cooperazione intercomunale, sia al livello profondo del change management degli uffici, mirato alla creazione di efficaci e innovative forme di gestione degli stessi. 5) Sviluppare, nelle realtà intercomunali che aderiscono al progetto, azioni di modernizzazioni incentrate sullo sviluppo tecnologico e sul riuso di strumenti condivisi, nonché sulla modernizzazione delle modalità di gestione delle funzioni trasversali, quali quelle di gestione del personale e della finanza, del controllo di gestione e della modernizzazione delle pratiche di gestione ordinaria. 6) Sperimentare nuove modalità di ripartizione delle funzioni e dei servizi tra comuni e rispetto alla provincia, attraverso specifici cantieri adattati alle diverse realtà territoriali, alla ricerca di assetti ottimali di efficienza intrascale, a legislazione vigente e utilizzando le modalità previste dall'ordinamento. 7) Sostenere la finalizzazione delle operazioni puntuali di riassetto all'adozione di modalità strategiche di programmazione, finalizzate anche allo sviluppo economico dei territori, con particolare riferimento al modello delle green community, di cui alla legge n. 221 del 2015. Ciò anche al fine di promuovere una più fine consapevolezza su logiche, metodi e finalità del governo dei differenti ambiti territoriali: urbani, montani e isolani, di area interna, di area intermedia, di distretto sociale o industriale. 8) Sviluppare azioni tematiche di particolare rilevanza per la modernizzazione degli enti locali, con particolare riferimento agli strumenti di trasparenza e anticorruzione, alla valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico e alla cooperazione transfrontaliera e transnazionale europea degli enti territoriali. 9) Promuovere l'adozione di qualificate partnership per il perseguimento delle proprie finalità, con realtà istituzionali, professionali, di ricerca e di rappresentanza, che condividano la propria vision e le modalità di svolgimento delle proprie attività.

Le attività del Progetto ITALIAE si articolano in 3 Linee di intervento, che rappresentano il cuore dell'azione progettuale:

- 1) Laboratorio permanente Il Laboratorio si avvale del supporto di esperti multidisciplinari del Progetto ITALIAE e rappresenta uno dei principali strumenti di accompagnamento per i territori. Questa Linea di intervento progettuale opera in una prospettiva di rafforzamento amministrativo, con l'obiettivo di favorire: la nascita e la costituzione di sistemi

intercomunali; lo sviluppo e la strutturazione di modelli di gestione associata di servizi e funzioni; il consolidamento di forme di cooperazione territoriali esistenti; l'aggregazione amministrativa a seguito di processi di fusione tra comuni.

Il Laboratorio supporta le strategie e gli interventi regionali in tema di organizzazione del governo locale e la ripartizione delle funzioni tra i diversi livelli di governo; le Unioni di comuni, le Unioni montane e le altre forme di raggruppamenti intercomunali, per il consolidamento e lo sviluppo del percorso associativo; i comuni che vogliono avviare un percorso di gestione associata o stanno realizzando un percorso di fusione.

- 2) Community di innovazione La Linea di intervento - Filiera di diffusione “Community di innovazione” affronta il tema della digitalizzazione dei servizi, attraverso il riuso di soluzioni software. Lo scopo delle azioni portate avanti con la Linea di intervento è evitare la frammentazione del sistema amministrativo, avviando una trasformazione profonda dei modi di amministrare con l’ausilio delle tecnologie. Ogni azione viene intrapresa coinvolgendo il ricco tessuto del sistema amministrativo locale anche nelle sue componenti meno estese e più periferiche.
- 3) Atelier di sperimentazione L’Atelier di sperimentazione è uno strumento che consente un rapido trasferimento di conoscenze e competenze specialistiche al personale della pubblica amministrazione locale. È concepito e sviluppato come uno spazio di approfondimento di tematiche specifiche, che necessitano di momenti di ricerca e modellizzazione, e che prevede la realizzazione di toolkit e diffusione di buone pratiche. I tre atelier di sperimentazione sono destinati alla valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico, alla “trasparenza, anticorruzione e performance”, e alle Green community di cui sopra.

Le citate tre linee d’intervento costituiscono la struttura portante attraverso cui il progetto affronta le sfide della modernizzazione amministrativa, ciascuna con obiettivi specifici e complementari. Ad esse, infine, si affianca un Osservatorio Permanente che svolge attività di analisi e studio sui processi di riordino, di associazionismo e sul sistema delle autonomie locali.

4 Analisi del modello di governance e individuazione delle criticità emerse

4.1 Gli attori della Snai

Il principali attori istituzionali che hanno preso parte nella programmazione 2014-2020 alla Strategia sono il Comitato tecnico aree interne, le regioni, le aree progetto, il sindaco referente per ogni area, l’agenzia per la coesione territoriale. Esistono poi una serie di attori non istituzionali, che assumo centralità nella costruzione delle strategie di sviluppo, rappresentati dagli attori rilevanti, dai portatori di competenza interni ed esterni all’area.

Il **Comitato Tecnico Aree Interne** rappresenta il soggetto pubblico esterno ai luoghi, che lavora in modo trasversale rispetto alla settorializzazione dei ministeri ed è composto da funzionari interni alle amministrazioni centrali ed esperti esterni e progettisti altamente qualificati. Esso si è occupato di progettare la Strategia, preparare indicatori e mappe, lavorare con le regioni, negoziare con la Commissione europea e lanciare la selezione delle aree progetto. Dopo la prima fase di lancio della Strategia e di selezione pubblica delle aree progetto, il Comitato, attraverso i suoi progettisti, ha lavorato in ogni area alla co-progettazione delle strategie di sviluppo, promuovendo momenti di deliberazione nei quali garantisce la presenza di portatori di competenze e attori rilevanti. Si è occupato poi di ingegnerizzare con le regioni le possibili soluzioni di finanziamento alle esigenze progettuali delle aree. È, in questa prima fase, il soggetto centrale con capacità di spesa, con il potere di approvare la strategia di ogni area. anche grazie a questo, riesce a mantenere l'equilibrio tra centralità nel processo alle autorità locali e possibili tentazioni delle élites locali ad agire in modo estrattivo.

Le **Regioni** co-finanziano la Strategia attraverso i fondi comunitari. La loro partecipazione sostanziale – oltre che formale – alla Strategia è a geometria variabile. alcune regioni hanno accolto la sfida del metodo, in certi casi cogliendo l'occasione per ricalibrare le misure di spesa sui fabbisogni dei territori. In altre regioni continua a prevalere una modalità non attenta ai luoghi (space-blind) nell'allocatione delle risorse, con una curvatura delle misure sui grandi agglomerati. In molti casi le strategie d'area vengono indebolite, per difficoltà di incrociare fabbisogni e programmazione. in questo la rigidità con cui sono applicate le regole comunitarie non ha sempre aiutato il perseguimento delle soluzioni più efficaci.

Le **aree progetto** sono i luoghi nei quali la Strategia concentra la propria azione. La selezione delle aree ha costituito il primo stadio dell'intervento, in cui tutti gli attori hanno compreso le nuove regole del gioco. È avvenuto in accordo con le regioni e in modalità trasparente, attraverso un'istruttoria pubblica che ha previsto una fase desk di ricognizione di dati e un'istruttoria di campo, con un focus group nel quale si è individuato il perimetro migliore per delimitare ogni area e si sono verificate alcune condizioni (condivisione di una visione comune, disponibilità a riconoscere una leadership politica, capacità progettuali, segnali di innovazione nella gestione dei servizi, tenuta politico-amministrativa dell'area).

Il **sindaco referente** è il soggetto istituzionale che rappresenta ogni area del punto di vista politico. Incarna la leadership politica e amministrativa a livello locale. Esso viene scelto dagli stessi sindaci dell'area, che si impegnano a essere da questo coordinati e gli consegnano la responsabilità di tenere le relazioni istituzionali con la regione e il Comitato e di apporre la firma all'accordo di programma quadro. L'Agenzia per la coesione territoriale si è occupata della fase di attuazione della strategia, che va dall'approvazione della Strategia d'area da parte del Comitato alla definizione dell'accordo di programma quadro, all'attuazione e monitoraggio degli interventi sui territori.

Questi attori hanno lavorato con continui scambi. Ogni fase della strategia è il risultato di un lavoro comune Stato, regione e territorio, e ha rappresentato – con tutti i suoi limiti – un esercizio di indubbia innovazione.

4.2 Criticità del modello di Governance adottato dalla SNAI

Il modello di Governance disegnato dalla SNAI e operativo fino al 2019 ha presentato alcune innovazioni e alcune gravi criticità, che ne hanno fortemente indebolito l'azione tanto in fase programmatoria che attuativa. Nel quadro generale, esulando quindi le situazioni singole, questi sono i seguenti.

Il corretto dimensionamento degli ambiti territoriali di intervento.

Il modello di Governance disegnato dalla SNAI e operativo fino al 2019 ha presentato alcune innovazioni e alcune gravi criticità, che ne hanno fortemente indebolito l'azione tanto in fase programmatoria che attuativa. Nel quadro generale, esulando quindi le situazioni singole, questi sono:

Il corretto dimensionamento degli ambiti territoriali di intervento. L'impossibilità di intervenire sulla sola dimensione comunale per una qualsiasi politica strategica, (non dimentichiamo che molti dei comuni periferici e ultraperiferici hanno un numero di abitanti inferiore ai 100) ha spinto la SNAI a porre come prerequisito per l'approvazione delle Strategie una messa in comune di almeno due funzioni comunali. Questo ha posto seri problemi tanto per le finanze dei singoli enti, tanto per le modalità di riorganizzazione (il livello di informatizzazione dei piccoli comuni è molto basso). Inoltre il quadro regionale è molto differenziato, con regioni che hanno mantenuto centralità alle Comunità Montane, altre che le hanno cancellate, altre che le hanno sostituite con delle Unioni spesso con caratteristiche molto diverse. In molti casi il requisito è stato soddisfatto solo in maniera strumentale per arrivare all'approvazione dell'APQ, lasciando poi irrisolti i nodi su dove intervenire in fase di attuazione.

La complessità del percorso di approvazione delle strategie. Il percorso delineato precedentemente, con i 4 documenti in sequenza (bozza di strategia, preliminare, strategia e APQ), tutti soggetti ad approvazione di regioni e Comitato Nazionale, ha inevitabilmente allungato i tempi di approvazione. Inoltre lo strumento APQ si è mostrato poco adatto per interventi di questa natura, tanto da richiedere un intervento specifico per superarne le criticità attuative, intervento arrivato solo con la Delibera CIPESS n. 41/2022 in attuazione dell'articolo 58, del decreto-legge 77 del 2021, che è intervenuto sul procedimento di attuazione della Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI).

Le debolezze dei soggetti locali, tanto in fase di programmazione che in quello di attuazione. Il carico di lavoro che ha investito i comuni, molti dei quali alle prese con gravi carenze di personale tanto qualificato quanto generico, è stato in qualche caso determinante nel

produrre una progettazione debolissima e nel rendere impraticabile, se non dopo anni, l'attuazione degli interventi.

Lo scarso coordinamento interistituzionale. La presenza di competenze concorrenti, anche fra Stato e regioni, e la provenienza differenziata dei fondi, che hanno mantenuto regole e tempi diversi, ha creato non pochi scompensi nella costruzione di processi complessi come la costruzione e l'accreditamento di una nuova scuola o di un servizio di prossimità per gli anziani a cavallo tra servizi sanitari e sociali (tra le cose sentite come più urgenti per frenare i processi di spopolamento).

L'assenza di alcuni attori chiave tanto nella fase di progettazione, quanto nella fase di monitoraggio e garanzia degli interventi.

Nella prima fase della SNAI molti di questi problemi sono stati risolti attraverso un intervento diretto del Comitato Nazionale sui territori e a fianco delle regioni. Il **Team di Supporto al Comitato Tecnico** ha infatti sostenuto la progettazione locale, attraverso un nutrito gruppo di progettisti impegnati su tutti i casi, e ha facilitato le relazioni interistituzionali, grazie al suo status di agente per un ente sovraordinato, e portato ai tavoli anche i corpi intermedi con il loro carico di facilitazione istituzionale a livello locale, in grado di costruire costruzione mediate di soluzioni specifiche.

4.3 Le recenti modifiche alla governance

Allo stato attuale, e in attesa della pubblicazione del Piano Strategico Nazionale che stabilirà nello specifico le competenze di ciascun soggetto coinvolto, e che è in corso di consultazione, a seguito di una serie di provvedimenti emanati nel corso degli ultimi due anni, l'organizzazione e la governance della SNAI risulta parzialmente modificata. Il Decreto-legge n.124 del 19 settembre 2023, convertito con modificazioni dalla L. 13 novembre 2023, n. 162 (in G.U. 16/11/2023, n. 268), istituisce presso la Presidenza del Consiglio dei ministri una **Cabina di Regia per lo sviluppo delle Aree Interne** presieduta dal Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR e composta, oltre che dai Ministri competenti, dal Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome, dal presidente dell'Associazione nazionale dei comuni italiani e dal Presidente dell'Unione nazionale comuni, comunità, enti montani. Le funzioni attribuite alla Cabina di Regia sono: a) indirizzo e coordinamento per la promozione e lo sviluppo delle aree interne; b) approvazione del PSNAI (entro 60 giorni dal suo insediamento) e delle strategie territoriali delle singole aree; c) monitoraggio dello stato di attuazione degli interventi finanziati e in ordine alla corretta, efficace ed efficiente utilizzazione delle risorse finanziarie europee e nazionali; c) coordinamento tra i diversi livelli di governo e gli altri enti e soggetti pubblici e privati competenti. La Cabina di regia si avvarrà del Dipartimento per le politiche di coesione per lo svolgimento delle proprie funzioni, incluse quelle di segreteria tecnica, senza

nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Alla data attuale, la Cabina di regia non è stata ancora convocata.

Resta formalmente in vigore il Comitato tecnico per le aree interne (CTAI), istituito con Delibera CIPE n. 9 del 2015 e s.m.i. e coordinato dal Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, con competenze sui processi di selezione delle aree, sulla definizione delle strategie d'area e sulla verifica del rispetto dei cronoprogrammi. Il Comitato è composto da: Agenzia per la coesione territoriale, Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, Ministero dell'istruzione, Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, ANPAL, Ministero della salute, Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie e Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio dei ministri, ANCI – IFEL, CREA, INAP, UPI, Regione/Provincia autonoma interessata. C'è da segnalare che non risultano agli atti riunioni del CTAI negli ultimi mesi.

Una nuova centralità viene attribuita alle regioni attraverso la **costituzione un'Autorità Regionale Responsabile per le Aree Interne - ARAI** - che ha competenze che attengono sia alla programmazione che all'attuazione. Per quando riguarda l'attuazione, sia sotto il profilo degli strumenti operativi (accordo di programma quadro) sia sotto quello delle modalità di trasferimento delle risorse, l'orientamento sembra richiamare la precedente normativa, già stabilita dalla CIPES 41/2022.

A differenza dello scorso periodo, i 4 milioni di euro stanziati dallo Stato per ciascuna Area progetto da legge di stabilità non dovrebbero più solo a valere sul Fondo di Rotazione ma sono ripartite per quota tra Fondo di Rotazione (circa 40%) ed Fondo Sviluppo e Coesione (circa 60%). Questo significa che, anche nel costruire le Strategie d'Area, sarà importante capire volta per volta su quale fonte finanziaria appoggiarsi valutandone regole e conseguenze attuative.

C'è da segnalare, per questa nuova fase, che il Piano Strategico Nazione delle Aree Interne, costruito con la collaborazione di CNEL e CENSIS, sta seguendo un percorso che ha previsto una fase di consultazione aperta all'intera cittadinanza, chiusa nel settembre 2024 attraverso un sito dedicato, e una di "messa a punto" istituzionale che ha coinvolto le regioni e per la prima volta anche le parti sociali.

5 Sintesi del Documento e Indicazioni di Policy

5.1 Sintesi del documento

L'analisi qui presentata della Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI) evidenzia il ruolo cruciale che questa politica riveste nella coesione territoriale e nello sviluppo socio-economico delle zone marginali. Tuttavia, dall'attuazione della programmazione 2014-2020 emergono una serie di criticità che hanno limitato l'efficacia degli interventi.

1. **Ritardi e difficoltà di attuazione** Come abbiamo visto alla data attuale, il 43,5

2. **Disparità territoriali e allocazione delle risorse** Il Sud e le Isole hanno ricevuto mediamente più finanziamenti rispetto a Centro e Nord, ma mostrano una minore capacità di spesa e una maggiore incidenza di progetti non realizzati. Le differenze nei livelli di sviluppo locale e nella qualità amministrativa accentuano queste criticità.
3. **Capacità amministrativa e qualità istituzionale** L'indice MAQI (Multi-dimensional Administrative Quality Index) evidenzia una correlazione diretta tra qualità amministrativa e capacità di gestione dei fondi. Le regioni con punteggi MAQI più bassi hanno una maggiore incidenza di progetti bloccati o in ritardo. Le aree interne soffrono spesso di una carenza di personale qualificato e di strumenti per la pianificazione e il monitoraggio.
4. **Modello di governance e criticità strutturali** L'attuale modello di governance della SNAI ha mostrato elementi di rigidità. La frammentazione tra Stato, Regioni e Comuni ha generato ritardi nei processi decisionali e attuativi, con scarsa integrazione tra i diversi strumenti di finanziamento. Inoltre, la co-progettazione con gli attori locali, sebbene prevista, è risultata spesso inefficace a causa della mancanza di strumenti operativi e risorse dedicate. L'assenza di attori chiave sui territori nel disegno di governance, quali le parti sociali, ha determinato in alcuni casi deficit nella programmazione locale, con l'assenza di alcuni temi centrali come la contrattazione decentrata e il lavoro, e nella fase di attuazione.
5. **PNRR e opportunità per il futuro** La nuova programmazione 2021-2027 e l'integrazione con le risorse del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) rappresentano un'opportunità per superare le criticità della precedente fase. Tuttavia, senza un'adeguata revisione delle modalità di gestione e un rafforzamento della capacità amministrativa, esiste il rischio che le stesse problematiche si ripresentino.

5.2 Indicazioni di Policy

Alla luce delle evidenze raccolte, è essenziale adottare una strategia mirata per migliorare l'efficacia della SNAI e ottimizzare l'utilizzo delle risorse disponibili. Le seguenti azioni risultano prioritarie:

1. **Rafforzamento della capacità amministrativa e operativa dei territori**
 - Introduzione di incentivi per l'associazionismo intercomunale, per favorire la condivisione di competenze e risorse tra comuni limitrofi.
 - Creazione di "unità di assistenza tecnica permanente" attestata presso le strutture centrali per supportare le aree pilota nella progettazione locale, nella gestione dei fondi e nell'attuazione dei progetti.
 - Potenziamento dei programmi di formazione e capacity building per il personale amministrativo locale.
2. **Semplificazione burocratica e snellimento delle procedure**

- Introduzione di incentivi per l'associazionismo intercomunale, per favorire la condivisione di competenze e risorse tra comuni limitrofi.
- Creazione di "unità di assistenza tecnica permanente" attestata a livello centrale di presidio e coordinamento della nuova SNAI per supportare le aree pilota nella progettazione locale, nella gestione dei fondi e nell'attuazione dei progetti.
- Potenziamento dei programmi di formazione e capacity building per il personale amministrativo locale, in un quadro di complementarietà con le altre azioni di supporto del Programma Nazionale di Assistenza Tecnica Capacità per la Coesione 2021-2027 (CapCoe), come i "Servizi territoriali di supporto e accompagnamento" nei Piani di Rigenerazione amministrativa (PRigA).

3. Maggiore integrazione tra le fonti di finanziamento e governance

- Allineamento tra fondi europei (FESR, FSE+), nazionali (FSC) e PNRR, per evitare sovrapposizioni e garantire una visione strategica unitaria.
- Introduzione di un coordinamento centralizzato, presso la Cabina di regia nazionale per armonizzare la programmazione finanziaria.
- Maggiore autonomia alle Regioni nella gestione operativa dei fondi, per adattare gli strumenti alle esigenze specifiche dei territori.

4. Potenziamento del monitoraggio e della valutazione dei progetti

- Definizione di indicatori di performance misurabili, per garantire che le risorse vengano spese in modo efficace.
- Creazione di un Osservatorio Permanente sulla SNAI, con compiti di analisi, valutazione e supporto agli enti locali, che veda la partecipazione strutturale delle parti sociali.
- Maggiore coinvolgimento delle Università e dei centri di ricerca nel monitoraggio dell'attuazione dei progetti e nella valutazione d'impatto.

5. Valorizzazione delle best practices e replicabilità dei modelli di successo

- Identificazione e diffusione delle esperienze virtuose già realizzate in alcune aree interne, con particolare attenzione ai territori con MAQI elevato.
- Creazione di una banca dati di buone pratiche, accessibile agli enti locali per favorire la replicabilità di modelli efficaci.
- Promozione di partnership pubblico-private per favorire investimenti complementari in infrastrutture, digitalizzazione e sviluppo economico.

5.3 Conclusione e Raccomandazioni

La Strategia Nazionale per le Aree Interne rappresenta un tassello fondamentale per lo sviluppo equo e sostenibile del Paese, ma il quadro emerso dal documento evidenzia criticità strutturali che necessitano di interventi urgenti e mirati. Senza una revisione delle modalità di gestione e attuazione, il rischio è che le risorse stanziare non riescano a produrre gli effetti attesi, perpetuando le disparità territoriali e le difficoltà operative delle amministrazioni locali.

Per garantire il successo della nuova fase di programmazione, è necessario adottare un approccio pragmatico e innovativo, che metta al centro la semplificazione burocratica, il rafforzamento delle capacità amministrative e una gestione più integrata e trasparente delle risorse finanziarie. Solo in questo modo sarà possibile trasformare la SNAI in un vero motore di crescita per le aree interne, invertendo le tendenze di declino demografico ed economico e garantendo ai cittadini di questi territori pari opportunità di sviluppo e accesso ai servizi rispetto al resto del Paese.

Il futuro della coesione territoriale dipende dalla capacità di tradurre le risorse disponibili in interventi concreti e misurabili. Questo richiede coraggio politico, visione strategica e una gestione più efficace, affinché le aree interne non restino solo un obiettivo sulla carta, ma diventino finalmente protagoniste del rilancio economico e sociale dell'Italia.

