

## Allegato 2.

## IL RILANCIO DELLA STRATEGIA AREE INTERNE, ORA.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Vediamo in dettaglio i tre passi.

## 2. Rivitalizzare il presidio nazionale.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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