

PNRR

## POTRÀ IL PNRR RILANCIARE LE AREE INTERNE?



RIVISTA DI CULTURA E DI POLITICA

Per come è strutturato il Piano e per quelle che sono le condizioni, anche amministrative, delle aree, è difficile pensare che in un tempo breve le aree interne possano effettivamente beneficiare di questa occasione di rilancio

di **Luisa Corazza**

Chiedersi se il Pnrr riuscirà a rilanciare le aree interne impone una riflessione sull'impatto complessivo del Piano, per coglierne gli effetti sugli equilibri tra i territori e comprenderne le effettive potenzialità.

Come è stato efficacemente osservato [da Gianfranco Viesti](#) nell'introduzione a questo "speciale", il Piano di ripresa italiano *non vede* i territori, nel senso che non offre quella lettura trasversale che consente di far emergere la diseguaglianza territoriale.

Tra i divari rimossi, quelli che colpiscono le aree interne risultano ancor più nascosti, quasi invisibili nelle pieghe nascoste dell'Italia rugosa, fatta di microluoghi lontani e dimenticati, le cui difficoltà non vengono censite né denunciate perché interessano pochi o nessuno. Trattandosi, inoltre, di luoghi distribuiti lungo tutto lo stivale (l'Italia delle aree interne si snoda dalla val Chiavenna al Salento, passando per l'Appennino centrale) la loro difesa non trova cittadinanza nelle storiche rivendicazioni identitarie che hanno caratterizzato la questione territoriale italiana.

Eppure, da più parti si sente dire che il Pnrr rappresenta per le aree interne un'occasione unica, in grado di invertire l'inesorabile curva demografica che ha portato allo spopolamento di luoghi, paesi, aree, determinando non solo la perdita di una memoria che per secoli ha costituito la spina dorsale della cultura italiana, ma anche rischi concreti per la cura dell'ambiente e del territorio (intervenendo al Forum delle aree interne a Benevento [il ministro Giovannini](#) ha sottolineato che la cura del territorio è essenziale per evitare il collasso dell'ecosistema).

Probabilmente è presto per misurarsi con queste aspettative ([si veda l'Accordo stipulato](#) tra il Centro di ricerca per le aree interne e gli Appennini (AriA) e Istat, "per la realizzazione di una collaborazione su le conseguenze del Recovery Plan sulle Aree Interne"); è possibile però individuare nella struttura del piano e nei metodi a cui è affidata la sua realizzazione una serie di fattori che, se ignorati, possono minarne dalle fondamenta le capacità di

successo, tenendo conto delle caratteristiche sociali, economiche e culturali delle aree interne. Deve essere inoltre osservato che la scelta di far confluire in un'unica strategia di ripresa tutti i fondi disponibili (nazionale ed europei) depotenzia in parte gli interventi sulle aree interne, che godevano già, grazie al lavoro impostato da Fabrizio Barca con la strategia nazionale per le Aree Interne (Snai), di proprie specifiche linee di finanziamento.

«La scelta di far confluire in un'unica strategia tutti i fondi disponibili depotenzia in parte gli interventi sulle aree interne, che godevano già di specifiche linee di finanziamento»

Nella struttura del Piano di ripresa è prevista come è noto una specifica missione dedicata alla coesione sociale e territoriale, all'interno della quale sono rinvenibili anche interventi dedicati alle aree interne. Sono state avviate, ad esempio, linee di finanziamento dedicate al potenziamento infrastrutturale per migliorare strade e presidi sociali, nella speranza di creare sistemi, o ecosistemi, che siano in grado di stimolare l'innovazione. Si tratta di interventi che, al momento, hanno attivato soprattutto progetti di rigenerazione urbana nei piccoli centri, ai quali si intreccia il sostegno alle aree colpite dal terremoto, che coincidono in gran parte con aree interne.

Il riferimento alle strade, e in generale alle infrastrutture di mobilità che [sono il vero punto dolente](#) delle aree interne, consente di allargare il raggio della valutazione del Piano, per cogliere, al di fuori degli interventi specifici di coesione territoriale, alcune linee del Pnrr che producono, in maniera indiretta, un impatto sulle aree interne. È infatti soprattutto in questa visione più allargata che si intravedono le potenzialità per i luoghi marginali: la questione aree interne si compone, nel Piano di ripresa, di diverse poste, molte delle quali si ritrovano tra le pieghe di altre missioni.

Gli interventi concernenti la transizione ecologica, ad esempio, avranno certamente un impatto sui territori delle aree interne, alle prese, da decenni, con problemi di dissesto idrogeologico o impegnati nella tutela della

biodiversità, in territori in cui lo spopolamento si misura anche in termini di *vulnus* ambientale. La questione sanitaria, inoltre, ha rappresentato negli anni uno dei fattori di storico divario delle aree interne (tanto che la distanza dai poli sanitari costituisce un indice di perifericità ai fini della Snai), sicché si può certamente affermare che l'attuazione della missione 6 costituirà un banco di prova fondamentale per il miglioramento della vita delle aree interne. Anche senza volere scomodare la telemedicina, che richiede, per poter offrire un servizio efficace, una cultura digitale adeguata nella popolazione di destinazione (le aree interne sono popolate in prevalenza da anziani), gli interventi più promettenti sono quelli che riguardano la riforma dell'assistenza medica di prossimità, dove le Case di Comunità previste dal DM 71 potranno fare effettivamente la differenza per la medicina territoriale delle "terre d'osso" (v. M. Rossi Doria, *La polpa e l'osso: scritti su agricoltura, risorse naturali e ambiente*, L'Ancora del Mediterraneo, 2005), ridotta allo stremo da anni di politiche sanitarie tese ad accorpate in grandi centri ospedalieri ogni presidio di cura.

Si potrebbe andare molto oltre e analizzare tutte le voci del Piano, cercando tra le pieghe dei diversi finanziamenti gli interventi che sfidano la questione aree interne (che dire allora del c.d. Bando Borghi, l'intervento di rigenerazione culturale e turistica che premia - seguendo il motto "The Winner takes it all" - alcuni "gioielli" tra i borghi italiani? (si pensi all'appello lanciato [dalla piattaforma Borghi](#) e rivolto al ministero della Cultura per chiedere il ritiro del bando della linea A). O delle infrastrutture digitali, che risultano essenziali per poter anche solo sperare che [il fenomeno del cd. Southworking](#) vada a beneficio anche delle aree interne? O al tema, relevantissimo, delle [comunità energetiche](#)?).

È tuttavia più utile segnalare alcuni snodi che paiono essenziali per una corretta attuazione del piano, rispetto ai quali la cecità nei confronti delle aree interne potrebbe effettivamente lasciare le terre d'osso con un pugno di mosche in mano.

La prima questione attiene al metodo di erogazione del finanziamento, che, come è noto, si fonda sulla messa a bando delle diverse attività. Il metodo, mutuato dalla cultura del diritto pubblico, intende rispondere al principio

della premialità, in reazione al criterio del cd. finanziamento “a pioggia” e ad ogni idea di pianificazione economica. È già stato scritto, tuttavia, che il metodo in questione rischia di lasciare a piedi proprio quei territori che più ne avrebbero bisogno, sostanzialmente per mancanza del know how che è il presupposto necessario per vincere il bando. Ciò è ancor più vero nel contesto delle aree interne, dove le caratteristiche di isolamento e spopolamento sono fonte di una strutturale carenza di capitale umano.

«Nelle aree interne, affidare tutto ai bandi non solo riproduce le condizioni di diseguaglianza cui i bandi vorrebbero rimediare ma innesca una vera e proprio inversione tra i fini e mezzi»

Nelle aree interne, affidare tutto ai bandi non solo riproduce le condizioni di diseguaglianza cui i bandi vorrebbero rimediare (secondo un meccanismo che è comune a tutti i divari territoriali), ma innesca una vera e proprio inversione tra i fini e mezzi. Per rispondere in modo efficace ai bandi occorrerebbe, infatti, avere già colmato il divario (in termini di massa critica, capacità di innovazione, personale tecnicamente preparato ecc.) che con il bando si intende colmare. Una spirale senza fine.

Sul piano istituzionale, poi, il fulcro dell'attivazione è affidato ai comuni, cui è mancato, come effetto delle note politiche di *austerità* imposte agli enti territoriali, quel fisiologico ricambio generazionale essenziale per la Pubblica Amministrazione - come per ogni organizzazione - se l'obiettivo è innovare. Nei comuni delle aree interne, in cui prevalgono le dimensioni piccole o piccolissime (oltre la metà dei comuni italiani si trova nelle aree interne), l'impatto della riduzione del personale e del mancato *turn over* ha effetti amplificati perché non può essere assorbito da numeri ed energie che comunque circolano nei grandi centri urbani. Né è immaginabile che la soluzione del problema si ritrovi nell'assunzione - a termine - di facilitatori o esperti di politiche territoriali: proprio perché prive di quel tessuto spontaneo che si attiva comunque nei grandi centri, le aree interne hanno bisogno, per rilanciarsi, di contare su una Pubblica Amministrazione efficiente, preparata e

dedicata in modo stabile al proprio sviluppo. L'assenza, tra l'altro, di un vero e proprio settore privato rende le aree interne particolarmente esposte a interventi “predatori” da parte di imprese prive di un effettivo radicamento sul territorio ed interessate essenzialmente ai bandi.

Senza questi accorgimenti (attenuare la “bandomania” e irrorare i comuni di personale preparato e stabile) è difficile pensare che in un tempo breve come è quello che ci separa dal 2026 le aree interne possano effettivamente approfittare di questa grande occasione di rilancio. Certo verranno realizzati - e del resto sono già in fase di avvio - interventi di rigenerazione nei piccoli paesi, che rischiano tuttavia di restare confinati nella sfera della mera ristrutturazione, perché non si può affidare al patrimonio immobiliare la funzione salvifica di rilanciare un territorio (è curioso che anche il lessico che circonda il dibattito pubblico sul Pnrr sia ampiamente mutuato dall'ingegneria civile: “messa a terra”, “progetti cantierabili” ecc.). La riattivazione di un luogo - ancor più se remoto - è questione assai complessa, che passa necessariamente attraverso il rebus della creazione di lavoro, finora autentico motore della demografia.

[Se i luoghi sono anche uno spazio politico](#), le aree interne avrebbero bisogno, in questa fase di ripresa, di quella visione comune che ha fatto emergere, una decina di anni fa, la questione aree interne come questione nazionale: servirebbe, in altre parole, un filo rosso che consenta di superare la micro-frammentazione dei luoghi marginali. In assenza di un tale approccio, il vero rischio è di ritrovarsi con una manciata di comuni (o di “borghi”) rimessi, sì, a nuovo, ma a beneficio, tutt'al più, di cittadini delle aree urbane che li hanno scelti come *buen retiro* (in riferimento al dibattito innescato da Stefano Boeri sul ritorno ai borghi, si veda [lo speciale “Il Centro in periferia”](#) della rivista “Dialoghi Mediterranei”, n. 48/2021).

