

Premessa

di *Veronica Nicotra, segretaria generale Anci*

Il libro che avete in mano vi racconta una storia, ancora in svolgimento, con la voce dei protagonisti.

Questa storia è quella della Strategia nazionale per le aree interne, un *esperimento* di politica territoriale che vede protagonisti, a oggi, circa 1.077 sindaci, in rappresentanza di circa 2 milioni di abitanti che vivono su circa 51 mila chilometri quadrati di territorio, in comuni «interni», distanti dai centri dove si erogano i fondamentali servizi di cittadinanza (ospedali, scuole, ferrovie ecc.). Luoghi aspri, incontaminati, puliti, ricchi di biodiversità, collocati nelle Alpi, fra gli Appennini, nel cuore delle Isole, tutti in via di spopolamento, o a grave rischio¹.

Le voci che ascolterete sono quelle di questi sindaci, autorganizzati in 72 aree progetto, una media di 15 comuni ad area, 30.000 abitanti circa cadauna.

Una voce e un incedere condiviso, perché solo camminando insieme, uniti, si può superare l'isolamento; solo stando vicini si può trasferire l'un l'altro il positivo e il possibile.

Per motivi di spazio non li abbiamo potuti far parlare tutti: il nome di ciascuno di loro, comunque, lo troverete in *Appendice*, affianco al nome del comune che amministra.

Le testimonianze che abbiamo raccolto e che pubblichiamo sono solo di 14 di loro, i «primi a sperimentare», per lo più con il ruolo di «referenti» delle «aree pilota» o semplicemente appartenenti alla coalizione di sindaci in cui queste aree si sono organizzate.

Le «aree pilota» sono state scelte con procedura aperta pubblica e trasparente, hanno testato il metodo, hanno avviato il percorso e lo stanno concludendo oppure lo hanno già concluso con la firma di un accordo di programma con lo Stato e le rispettive regioni.

La loro esperienza potrà servire al resto del gruppo delle 72 aree, ma anche a tutti gli altri Sindaci dei comuni classificati «aree interne» (sono circa 4.000 secondo la stima del comitato tecnico nazionale), che in futuro dovranno beneficiare della strategia.

1. Tutti i dati e le informazioni su Strategia sono reperibili in <http://www.agenziacoesione.gov.it/it/arint/>.

La Strategia nazionale delle aree interne è stata concepita nel 2012, incorporata nel 2014 nell'Accordo di partenariato per l'utilizzo dei fondi della politica di coesione EU 2014-2020², ed è stata finanziata, per la parte che prevede il potenziamento dei servizi di cittadinanza (scuola, sanità, trasporti), da quattro diverse leggi di stabilità; mentre per la parte relativa allo stimolo dello sviluppo locale (in agricoltura, turismo, cultura, artigianato ecc.) da fondi comunitari messi a disposizione dalle singole regioni.

L'Accordo di partenariato ha sancito il patto Stato regioni e Unione europea, che vede nel caso italiano uno dei pochi esempi di applicazione dell'Obiettivo della Coesione territoriale.

L'importanza nazionale di questa esperienza è sancita invece dall'inclusione della Strategia nel Piano nazionale di riforma, come una delle azioni chiave sulle quali il Paese investe per ottenere il cambiamento.

È un esperimento audace, unico in Europa, come osserva la commissaria Corina Crețu nel suo bel messaggio che ci ha voluto indirizzare e che troverete in prefazione a questo libro, che prova a capovolgere la logica degli interventi di sostegno allo sviluppo locale fino a ora realizzati in Italia, i quali evidentemente non hanno ottenuto i risultati sperati se i tassi di spopolamento delle «aree interne» continuano a crescere.

Una rivoluzione nel metodo, innanzitutto.

Partire dal basso e dai sindaci: questo il punto centrale della Strategia; ma poi tante altre innovazioni. Fra queste: pensare e validare, con dati ed evidenze empiriche, le decisioni da prendere; lavorare solo a livello di «sistemi territoriali», che abbiano carattere di «permanenza», da costruire attraverso la gestione associata di funzioni e servizi; provare a superare finalmente nella programmazione i confini amministrativi dei singoli comuni per guardare all'insieme del territorio e non alle sue singole componenti; portare avanti, simultaneamente, azioni per potenziare i servizi pubblici insieme ad azioni (poche e da costruire attorno a un'idea guida) capaci di produrre beni per il mercato da sviluppare, scegliendo tra le filiere agricole, dell'energia, del turismo, dell'artigianato e della cultura; ancorare queste azioni a pochi risultati attesi che i sindaci costruiscono e potranno discutere con le proprie comunità locali (superando il meccanismo della spartizione delle risorse tra comuni); far evolvere la logica dei bandi e dei progetti «cantierabili», troppo rigidi e impersonali i primi per poter rispondere ai bisogni specifici di ciascuna area, troppo standardizzati i secondi per potersi adattare a contesti comunque in fase di cambiamento e trasformazione; coinvolgere nelle decisioni per la comunità, e con una partecipazione che non sia formale ma effettiva, cittadini, imprenditori,

2. http://www.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree_interne/Estratto_dellxAccordo_di_Parteneriato_2014-2020.pdf.

agricoltori, giovani, immigrati, presidi, studenti, genitori, medici, operatori del trasporto, che vivono e operano sul territorio; fissare obiettivi previsti e risultati attesi mirati per fermare la perdita di popolazione, alzare la qualità dei servizi pubblici, creare occupazione. Questi i tratti principali dell'intervento.

Un esperimento, dunque, ma anche una grande sfida per il bene del Paese.

Anci, la nostra Associazione – insieme ai temi della costruzione di un'*Agenda urbana sostenibile* – segue da sempre le questioni che riguardano i sindaci dei piccoli comuni, rurali, montani, interni.

Lo fa guardando alle molte difficoltà di chi amministra borghi così belli ma con poche risorse, che si sono ridotte nel tempo, e con regole che non si adattano alla loro specificità³. Si tratta di comuni dotati per lo più di strutture amministrative fragili, gestite con personale riscato nel numero, ormai non più giovane (la media degli addetti in servizio nei comuni supera ormai i cinquant'anni). Comuni in cui l'azione amministrativa si realizza confrontandosi direttamente, senza altre mediazioni istituzionali dello Stato o della regione, con i crescenti bisogni di una popolazione che invecchia o con le esigenze di studio e di lavoro di giovani, che hanno le stesse esigenze dei giovani delle aree urbane, che – se non soddisfatte – provocano continui abbandoni... Una popolazione che il sindaco incontra in municipio nell'orario di ricevimento, nei bar e nelle piazze a tutte le ore; che chiede e, giustamente, pretende diritti!

L'azione dell'Anci è di costante sostegno e supporto, su questi e su altri fronti, alla vita di queste collettività.

Della Strategia nazionale per le aree interne, però, abbiamo colto un fattore di novità e coraggio, che ci fa fare un passo in più in avanti.

Essa ci ha fatto capire meglio che molte volte le grandi politiche ordinarie (per la scuola, il lavoro, la salute, il turismo ecc.) non sono pensate per le esigenze specifiche di questi territori così fragili, ma anche così ricchi di opportunità di sviluppo. Che una politica «rivolta ai luoghi» è sempre più necessaria per mettere questa rilevante parte del territorio nazionale (due terzi dell'Italia) nelle condizioni di poter reagire alla crisi, alzare dignitosamente la testa per organizzare una risposta ai problemi dell'abbandono, rilanciare l'economia locale. Che una tale politica è importante non solo per le risorse pubbliche che trasferirà (comunque una mole rilevante, circa 1 miliardo di euro tra fondi nazionali ed europei), ma perché – come abbiamo detto – propone un metodo innovativo, capace di mettere al centro persone, bisogni e aspirazioni. Che una politica come questa serve, soprattutto, per far sentire importanti tanti nostri concittadini che vivono in quelle aree, al pari di noi che viviamo in città, e lo fa attraverso il riconoscimento della loro fonamen-

3. <https://www.fondazioneifel.it/documenti-e-pubblicazioni/item/8997-la-finanza-comunale-in-sintesi-rapporto-2017>.

tale funzione di «custodi» del paesaggio per aver deciso di non abbandonare quei luoghi o di esservi ritornati.

La Strategia per le aree interne è importante, non ci stanchiamo di ripetere, per aver puntato sui sindaci, per aver fatto leva su di loro per attivare le migliori risorse umane e materiali che è possibile trovare in questi territori, per aver fatto emergere gli innovatori e aver contrastato gli *scoraggiatori di professione*: chi non ha voglia o interesse a cambiare l'inerzia di tante storie locali e no. È stata importante per noi anche per aver chiesto ai sindaci di lavorare insieme, di fare uno sforzo comune per gestire in forma associata funzioni e servizi per innalzare la qualità delle prestazioni, cosa che da solo il singolo comune non può più fare. Di avere fatto questa richiesta senza alcuna imposizione di obblighi (come troppo spesso è stato fatto in anni recenti, senza risultati, dal legislatore nazionale o regionale), ponendola solo come requisito abilitante e lasciando scegliere ai sindaci, in autonomia, da dove iniziare, in relazione alle esigenze dei territori amministrati: dalla protezione civile per mettere meglio in sicurezza il territorio oppure dal catasto per provare a rigenerare i centri storici; dai servizi scolastici per concentrare in un luogo l'offerta di istruzione (è successo in diverse aree che i sindaci insieme a genitori, studenti e presidi abbiano scelto di costruire un nuovo plesso scolastico, più grande, più sicuro, più attrezzato, con docenti più bravi e disponibili a restare) o dai servizi informativi, per rafforzare la connessione veloce a internet e semplificare i rapporti dei cittadini con gli uffici; dagli uffici che si occupano di turismo per coordinare le azioni di promozione oppure dallo sportello per le imprese per facilitare l'apertura di nuovi esercizi ecc.

Un'esperienza insomma che per le sue caratteristiche e le sue ambizioni non deve uscire dal cono di luce dell'interesse nazionale dei cittadini, degli amministratori pubblici e del governo.

Il mio auspicio è che anche grazie a questo libro la Strategia e i suoi protagonisti siano meglio conosciuti; che l'attenzione su di essi non si allenti in questa delicata fase di attuazione; che chi può farlo (l'Unione europea, il governo, le regioni) continui a interrogarsi su come rafforzare, sostenere al meglio queste aree, su come monitorare i risultati (alcuni già conseguiti), su come estendere l'esperienza a tutti comuni di «aree interne» del nostro Paese.