

CONSULTAZIONE PER IL PIANO STRATEGICO NAZIONALE
PER LE AREE INTERNE

Contributo dell'Istituto Nazionale di Urbanistica (INU)

Premessa

Il Governo italiano ha avviato una consultazione pubblica sul **Piano Strategico nazionale delle aree interne (PSNAI)**, previsto dall'art. 7 del decreto-legge 19 settembre 2023, n. 124, e convertito, con modificazioni nella legge 13 novembre 2023, n. 162 recante *“Disposizioni urgenti in materia di politiche di coesione, per il rilancio dell'economia nelle aree del Mezzogiorno del Paese, nonché in materia di immigrazione”*.

In particolare, la norma prevede al comma 3 che *“entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, la Cabina di regia approva un documento programmatico, denominato “Piano strategico nazionale delle aree interne” (PSNAI). Il PSNAI individua gli ambiti di intervento e le priorità strategiche, con particolare riguardo ai settori dell'istruzione, della mobilità, ivi compresi il trasporto pubblico locale e le infrastrutture per la mobilità, e dei servizi socio-sanitari, cui destinare le risorse del bilancio dello Stato, disponibili allo scopo, tenendo conto delle previsioni del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e delle risorse europee destinate alle politiche di coesione. Con delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (CIPESS), adottata su proposta del Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR, sentita la Cabina di regia, si provvede alla definizione delle modalità operative del PSNAI, ferme restando le assegnazioni già disposte e le regole di gestione dei fondi europei per la politica di coesione”*.

Per supportare la co-progettazione del documento programmatico che definisce la *governance*, le priorità, gli obiettivi e le risorse delle Strategie d'area, **dal 22 luglio al 6 settembre**, è stata indetta una consultazione pubblica tramite la piattaforma *ParteciPA*.

La consultazione è promossa dal Dipartimento per le Politiche di Coesione e per il Sud della Presidenza del Consiglio dei ministri e ha l'obiettivo di avviare un confronto aperto e costruttivo con tutti i soggetti interessati. Un approccio condiviso, perché *“soltanto lavorando insieme, facendo squadra, è possibile mettere a terra i progetti”* **utili alla stesura del Piano**, che individuerà gli ambiti di intervento e le priorità strategiche cui destinare le risorse del bilancio dello Stato disponibili allo scopo, tenendo conto delle previsioni del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e delle risorse europee destinate alle politiche di coesione.

Contributo Istituto Nazionale di Urbanistica

L'Istituto Nazionale di Urbanistica – fondato nel 1930 per promuovere gli studi edilizi e urbanistici, e diffondere i principi della pianificazione – è un Ente riconosciuto con DPR 21 novembre 1949 n. 1114 *“di alta cultura e di coordinamento tecnico”*. Più in particolare l'INU persegue la diffusione di una cultura sociale sui temi dell'ambiente, della città e del

territorio, e intende offrire un contributo di idee affinché la costruzione della Strategia avvenga nell'ambito di un coerente quadro programmatico, innanzitutto anche di natura territoriale, volto a favorire un utilizzo delle risorse efficace e con risultati misurabili sul territorio e i cui processi di cambiamento che si intendono attivare possano rispondere alle sfide poste dagli obiettivi dell'Agenda 2030.

Alla luce delle strategie in atto e dei possibili sviluppi futuri, una politica che ha posto al centro "i luoghi", valorizzando il protagonismo delle comunità locali per innescare processi di crescita nei territori all'interno del quadro normativo europeo, deve mirare a trovare spazio e risorse al fine di garantire sviluppo e servizi essenziali di qualità ai piccoli centri del nostro Paese e riuscire finalmente a garantire diritti e inclusione sociale alle persone.

In via preliminare, in considerazione del contributo che l'INU può offrire in termini di individuazione delle priorità strategiche, si ritiene necessario contrastare la tendenza alla marginalizzazione dei territori delle aree interne attraverso **sistemi di pianificazione e di programmazione** degli interventi pubblici che pongano al centro i diritti di cittadinanza, la dimensione ecologica, la vivibilità e la salute degli insediamenti umani e degli spazi di uso pubblico. Inoltre, si ritiene che **la coerenza con i piani territoriali e urbanistici** debba essere riconosciuta fra le **condizioni abilitanti della Strategia**, la cui insufficiente considerazione ha finora influito negativamente sulla fattibilità e coerenza degli interventi finanziati dall'Unione Europea. Gli strumenti di pianificazione territoriale e le loro politiche sono, infatti, troppo spesso separati dalla politica di coesione e da altre politiche di settore, entrando spesso in conflitto. E' necessaria un'azione più concertata per utilizzare efficacemente la capacità dei sistemi di pianificazione di imprimere un valore aggiunto nella realizzazione dei progetti.

Si sottolinea, infatti, il valore dei **sistemi territoriali interni** in quanto le politiche si attuano su sistemi territoriali fragili certamente densi e ricchi di valori naturalistici e storici che necessitano dei più elementari servizi e diritti di cittadinanza, e che richiedono attenzioni e progettualità.

Sotto il profilo ambientale, alla base di molte azioni del PSR e del FESR, la pianificazione delle **reti ecologiche** e, ancor più, delle **infrastrutture verdi** (fortemente incentivate dall'UE, ma ancora scarsamente utilizzate nella pianificazione italiana, ancora legata al concetto di rete ecologica), risulta elemento fondante per far fronte ai cambiamenti climatici, alla tutela della biodiversità, al miglioramento della qualità della vita dei cittadini, alla mitigazione dei rischi e creazione di economie green.

Nel dettaglio si formulano le seguenti proposte:

1. Ai fini del corretto svolgimento della Strategia nazionale occorre produrre un *upgrade* a partire dal PTPR per **integrare le diverse dimensioni della pianificazione**, oggi non coordinate entro un unico **documento di coordinamento degli aspetti urbanistico-territoriali ed ambientali** (potrebbe essere il Piano intercomunale) che svolga anche la funzione di supporto conoscitivo (sia dei fenomeni che delle politiche in atto: piani strategici locali e intercomunali, Psr, ecc.).

A tal fine la SNAI dovrebbe attivare una fase di **aggiornamento dei Piani territoriali provinciali (PTPR)** che, nella maggior parte dei casi, risultano vetusti, in quanto è proprio la dimensione provinciale deputata al coordinamento. Tale azione rappresenterebbe la soluzione minima, almeno in termini di coerenza tra strumenti. Allo stato attuale la SNAI non è coerente con la Pianificazione territoriale e viceversa.

Si sottolinea l'importanza di produrre **Quadri Conoscitivi aggiornati** e che tengano conto di tutte le componenti territoriali, ambientali e paesaggistiche. Tali Quadri Conoscitivi, oltre ad essere strumenti centrali di conoscenza, risulterebbero centrali per il **monitoraggio continuo e trasparente della Strategia** e anche per una **valutazione preliminare della compatibilità delle scelte**. In questo senso si richiamano le potenzialità dei geoportali e delle piattaforme digitali che renderebbero i Quadri Conoscitivi e le Strategie elementi effettivamente condivisi anche mediante la costituzione di un *Decision Support System (DSS)*.

Si reputa, inoltre, necessario attivare strumenti di conoscenza e prevenzione dei **rischi** connessi al tema della **sicurezza del territorio**, e quindi della necessità di una pianificazione della gestione del rischio attraverso piani di recupero multi-rischio, sia a livello territoriale che **comunale**. Infatti, gran parte delle aree interne sono anche affette fortemente da pericolosità di origine naturale ed antropica (ad esempio coincidono con i crateri sismici) che rappresentano una componente critica importante per lo sviluppo delle Strategie e in particolare in relazione al tema del "riabitare" e della sicurezza.

Infine, si sottolinea come la **pianificazione per il recupero e la valorizzazione del patrimonio storico necessiti di un approccio integrato**. Ad esempio la redazione dei piani di recupero dei centri storici, per adeguare le urbanizzazioni primarie e secondarie, aumentare l'efficienza energetica e la messa in sicurezza sismica del patrimonio e adeguarlo alle nuove funzioni (es. residenze provvisoria, alberghi diffusi, RSA, attività socioculturali) non può avvenire senza integrare gli strumenti finalizzati al recupero urbanistico con la redazione di opportuni piani gestionali, quali i PEBA (per l'eliminazione delle barriere architettoniche) e i PGTU (piani locali della mobilità e della sosta), così come positivamente avvenuto nei migliori casi, in particolare in alcuni centri minori dell'Italia centrale.

Tale attività otterrebbe alcuni risultati assai utili:

- razionalizzazione e messa a sistema delle misure finalizzate alla implementazione della Strategia, producendo un incremento dell'efficienza e dell'efficacia delle politiche pubbliche ed aumentando la capacità di monitorare e rendicontare tanto le politiche e le azioni intraprese, quanto la qualità e i livelli dei risultati raggiunti;
- avvio di un percorso di convergenza fra pianificazione e programmazione, offrendo un punto di riferimento per gli enti territoriali, e consentendo modalità di recepimento unitarie e coordinate delle indicazioni della pianificazione sovraordinata e delle indicazioni di policy, sostenendo in questo modo piani e programmi di sviluppo locale;
- recepimento di principi, obiettivi e metodi dell'azione pubblica al fine di territorializzare le politiche di sviluppo sostenibile e di offrire indicazioni al sistema delle autonomie territoriali e del partenariato economico-sociale, fornendo a tutto il sistema territoriale una visione al futuro oggi indispensabile per formulare e condividere le politiche di sviluppo sostenibile;

- integrazione delle ricognizioni e delle interpretazioni proprie della pianificazione sovracomunale riguardo i **caratteri strutturali e gli elementi identitari del territorio** su cui incentrare le politiche di sviluppo sostenibile. Va infatti tenuto presente che la debolezza di quanto attuato sinora risiede proprio nella **genericità della proposta** che, spesso, non fa i conti con le specificità locali - e questo va sottolineato in quanto la SNAI non parte ora, ma opera da una decina di anni, e ha già impegnato molte risorse e costruito tanti APQ-Accordi Programma Quadro (almeno due o tre per ogni regione), indirizzando anche politiche comunali e sovracomunali. Occorre, pertanto, **sostenere l'esigenza di fare i conti con il disegno di suolo** che troppo spesso, è stato finora ignorato;
- previsione di precise modalità di monitoraggio degli effetti della strategia, quando possibile con sistemi alfanumericamente definiti, con indici e misuratori condivisi, e avvalendosi delle molteplici indicazioni europee predisposte al riguardo.

2. Coordinare la programmazione del Fondo Sociale Europeo per il settennio 2021-2027 a **sostegno della capacitazione degli enti territoriali** per una più avanzata capacità amministrativa nella gestione di ambiente e territorio, e per la definizione e l'attuazione delle strategie e delle azioni regionali di sviluppo sostenibile. A tal fine è il caso di prevedere:

- a) un piano straordinario di reclutamento per potenziare gli uffici tecnici dei comuni, avendo analizzato e preso atto dell'insufficiente dotazione attuale;
- b) promozione e incentivo alla creazione di uffici tecnici intercomunali che siano anche di **supporto alla programmazione e alla pianificazione del territorio**, in cui ad esempio vi siano esperti in grado di rispondere ai **bandi, sempre più complessi**, e di conseguenza ad attingere a risorse finanziarie su progetti coerenti con la pianificazione, e compatibili con le ragioni dell'ambiente e del paesaggio;
- d) promozione di una campagna sistematica di formazione ed *empowerment* con il supporto del terzo settore, del livello universitario, del sistema ordinistico e del sistema camerale.

3. Prevedere **risorse dedicate (nel FESR) o forme di premialità** (in applicazione delle misure PSR) per quelle azioni che, in riferimento alla pianificazione vigente, sviluppino progettualità per le infrastrutture verdi e blu all'interno di percorsi partecipati come, ad esempio, i Contratti di fiume, lago e costa e gli Accordi per la Coesione, e rafforzando con il FSE azioni innovative di formazione e partecipazione (anche in partenariato con Università ed enti di ricerca).

4. **Garantire l'accessibilità e assicurare la sostenibilità delle connessioni** per creare comunità e territori resilienti e superare il *digital divide*. Le connessioni fisiche e digitali rappresentano, infatti, una componente indissolubile dal progetto di territorio, assumendo il ruolo di infrastruttura e di spazio pubblico al tempo stesso.

Si tratta di aree in forte abbandono, con incrementi notevoli degli indici di vecchiaia e di dipendenza. Questi fattori inducono due riflessioni, connesse alla accessibilità, di cui la

SNAI dovrebbe tener conto: 1 - quali parti del territorio sono ormai compromesse e non possono essere più recuperate (nel senso che la SNAI dovrebbe puntare su aree differenti, in cui le risorse locali potrebbero avere una maggiore probabilità di recupero territoriale); 2 - quale forma dovrebbe assumere oggi il sistema dei servizi e delle attrezzature pubbliche nelle aree interne, in particolare il sistema dei servizi sanitari (ci si riferisce specificatamente al tema della territorializzazione dei servizi sanitari e della loro coerenza con i servizi ad essi complementari).

A tal fine si ritiene di particolare importanza promuovere misure con il fine di:

- innovare le tecnologie digitali in linea con l'approccio del Piano nazionale di ripresa e resilienza, per promuovere la creazione di paesi *smart* in cui le modalità di connettività non siano solo fisiche, attraverso il superamento del *digital divide*. E' un punto centrale: la transizione digitale porta con sé una riqualificazione della città e della sua organizzazione, a cominciare dagli spazi aperti". Oltre agli interventi **hardware di incremento della larghezza di banda e della copertura (fibra ottica, 5G)**, già programmati ed in corso anche in ambito PNRR, occorre in questo secondo ciclo della coesione nelle SNAI potenziare in particolare **i servizi digitali a supporto delle funzioni economiche e di welfare più strettamente legate al benessere delle popolazioni** ed al supporto delle attività economiche dei territori interessati, anche al fine di agevolare la formazione di modalità di gestione d'area vasta, di livello intercomunale e di comunità, essenziali anche a raggiungere adeguate economie di scala. A questi aspetti si aggiunge poi il problema della **alfabetizzazione digitale dei residenti** (e in misura significativa degli anziani), che abbisogna di specifiche linee di intervento, possibilmente integrate nella realizzazione di nuove modalità di erogazione dei servizi amministrativi e di welfare già previste in altre linee di programmazione (es. il fascicolo sanitario digitale o il fascicolo di fabbricato degli immobili);

- in tema di accessibilità fisica, mentre la revisione della SNAI nel periodo 14-20 ha correttamente portato a comprendere come le aree interne non possono avere un futuro credibile se non in relazione con i sistemi insediativi più forti sui quali gravitano, ed a cui forniscono servizi ecosistemici essenziali atti a garantirne la sostenibilità, i sistemi infrastrutturali (strade, ferrovie, reti ciclabili, reti idriche ed energetiche) che dovrebbero garantire il rafforzamento delle interdipendenze funzionali interne alle aree e della coesione territoriale alla scala vasta, e la transizione verso sistemi di mobilità sostenibile a più basse emissioni, versano in uno stato preoccupante di degrado e abbandono. Si ritiene, pertanto, essenziale il potenziamento delle connessioni con le reti multi-scalari e multi-modali. E' necessario inquadrare le aree interne nel contesto dei telai infrastrutturali territoriali ai diversi livelli e in termini di multi-modalità. In relazione a questa macro-strategia, si rendono necessari **da un lato** studi trasportistici adeguati, in cui il rilancio del ferro, del TPL e della mobilità attiva sono solo alcune componenti e, dall'altro, occorre che il Piano strategico nazionale della SNAI 21-27 riconosca la necessità di porre in atto una progettazione infrastrutturale multilivello **con il coordinamento del DPC** e il coinvolgendo di **MIT, FS-ANAS, regioni, province e comunità locali**, e che ne definisca contenuti, modalità e tempi di redazione, valutazione ed approvazione. E' altresì indispensabile che le previste strategie locali, laddove non esista una adeguata analisi di

contesto, provvedano a redigerla, assieme ad un **quadro esigenziale** e ad una motivata gerarchizzazione delle priorità, e che producano il dimensionamento economico e la programmazione degli interventi necessari. A tal fine, sarebbe auspicabile inoltre:

- incentivare la realizzazione di linee su ferro e di corridoi della mobilità pubblica in sede propria, in coerenza con gli strumenti urbanistici e settoriali approvati, alle differenti scale di competenza (regionale, provinciale, comunale, locale) introducendo nodi di scambio ferro-gomma e bici-auto;
- rilanciare o trasformare le reti ferroviarie minori sottoutilizzate o dismesse al fine di contrastare l'abbandono del territorio;
- migliorare l'uso dei mezzi pubblici e delle piste ciclabili per i portatori di handicap, gli anziani e i bambini verso un principio di "accessibilità universale", non solo attraverso il superamento delle barriere architettoniche ma anche attraverso l'implementazione di progetti ed elementi di supporto alla ciclo-pedonalità e alla mobilità assistita, anche tramite la mobilità elettrica;
- sostenere forme di mobilità per un turismo sostenibile come le ciclovie, le ferrovie turistiche nelle aree interne, in cui il turismo rappresenta una delle attività economiche indispensabili per l'arresto dei fenomeni di spopolamento e di declino economico.

5. **Favorire la transizione verde** per creare equilibri territoriali realmente sostenibili favorendo lo sviluppo di azioni pilota all'interno di aree protette. Va infatti considerato che la mappa delle aree protette italiane è quasi coincidente con quella delle interne e questa importante condizione non è stata mai considerata nei lavori SNAI.

In accordo con la Strategia Europea per la Biodiversità al 2030 e del Piano per la Transizione Ecologica si ritiene utile promuovere inoltre misure atte a favorire la realizzazione di interventi sistemici e integrati che coniughino finalità diverse, quali da un lato il miglioramento della biodiversità, e dall'altro l'accrescimento della qualità della vita nelle aree interessate. Nel caso italiano gli interventi che si mettono in campo in questi specifici contesti possono accrescere la connettività ecologico-funzionale, ridurre le pressioni antropiche, favorire la transizione verso la sostenibilità e ridurre le emissioni, oltre che promuovere comportamenti più virtuosi, e la consapevolezza dei cittadini relativamente al valore della conservazione della biodiversità.

Una corretta valorizzazione/articolazione degli *Ecosystem Services* può offrire infine indicazioni progettuali molto chiare e misurabili per la transizione verde. Gli ES vanno gestiti nella loro interezza e complessità, mettendo in luce la potenzialità nel dare risposte a molti dei problemi e delle richieste della contemporaneità: dall'approvvigionamento di quanto necessario per vivere (come cibo e acqua), alla regolazione/mitigazione degli effetti derivanti dai cambiamenti climatici e, più in generale, ecologici (inondazioni, malattie, rifiuti); dal supporto alla formazione e alla messa in sicurezza del suolo all'espressione dei benefici culturali conseguenti, e quindi ricreativi, esperienziali, estetici o spirituali.

Ne consegue pertanto che il PSNA dovrebbe individuare le modalità attraverso cui le risorse della natura attraverso i servizi ecosistemici possono entrare nella pianificazione urbana e territoriale e costituirne un riferimento fondamentale.