

SNAI: LE RAGIONI DI UN INSUCCESSO
C'È BISOGNO DI UNA GOVERNANCE SNELLA E ROBUSTA

Claudio De Vincenti

Strategia nazionale per le aree interne (SNAI): a distanza di dieci anni dal suo varo, ossia al 31 dicembre 2023 (ultimo dato disponibile), erano state spese meno del 12% delle risorse programmate. E' forse questo dato sintetico a darci meglio la dimensione dei ben magri risultati ottenuti fin qui. Ma procediamo con calma, ricostruendo la storia della Strategia, per poi provare a ragionare in prospettiva.

La SNAI prende avvio nel 2014, nell'ambito del ciclo di programmazione dei fondi di coesione 2014-20, per rispondere alla giusta esigenza di costruire politiche per affrontare i problemi economici e sociali dei Comuni che risultano particolarmente distanti da quelli definiti "Poli" - ossia Comuni in grado di assicurare un insieme completo di servizi alla cittadinanza - e che non a caso registrano fenomeni di progressivo declino demografico.

La gestazione della Strategia risale peraltro alla fase finale della cosiddetta "Nuova Programmazione", che ne ha segnato l'impostazione di *governance* e la strumentazione amministrativa. La "Nuova Programmazione" ha caratterizzato le politiche di coesione dalla fine degli anni Novanta al termine del ciclo 2007-13: essa era centrata sulla filosofia *place-based* della programmazione dal basso, che teorizzava il formarsi delle scelte strategiche di politica della coesione attraverso la concertazione tra i soggetti di governo decentrati, ossia Comuni e Regioni. Non solo dunque il soggetto decentrato come interprete dei bisogni della collettività da esso amministrata e come responsabile di infrastrutture e servizi che rispondono a quei bisogni nell'ambito dei rispettivi confini amministrativi, ma anche come soggetto che effettua, in concertazione con i suoi pari, le scelte chiave che riguardano infrastrutture e servizi carichi di eternalità – positive o negative - tra territori diversi.

Nel caso SNAI, la dimensione di governo chiave è quella comunale e della concertazione tra i Comuni di una determinata area interna. Così la struttura di *governance* della SNAI per il ciclo 2014-20 ha previsto l'elaborazione – per ognuna delle aree selezionate in base a un insieme di indicatori - della Strategia d'area da parte dei Comuni in essa ricadenti e la sua presentazione, in accordo con la Regione, all'approvazione da parte del Comitato tecnico aree interne (CTAI), organo coordinato dal Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio e composto da tutti i Ministeri interessati. Una volta approvata la Strategia d'area, si passa alla

sottoscrizione di un Accordo di Programma Quadro (APQ) con il dettaglio degli interventi e alla sua realizzazione da parte di tutti i soggetti coinvolti.

Ho richiamato in apertura il risultato sintetico in termini di spesa, nell'arco di un decennio, delle risorse assegnate alla SNAI. Ma vediamo con più calma come ci si è arrivati. Le aree selezionate per il ciclo di programmazione 2014-20 erano 72, per un totale di 1.060 Comuni distribuiti su tutto il territorio nazionale, collocati a distanza significativa dai Comuni "polo" nonché caratterizzati da un significativo declino demografico. Per queste 72 aree, le risorse messe a disposizione dalle leggi di bilancio e dai fondi di coesione europei e nazionali sono state complessivamente pari a 1 miliardo e 200 milioni di euro. I primi otto anni di vita della SNAI sono stati occupati essenzialmente dal percorso di costruzione dei diversi documenti di Strategia d'area e poi dalla sottoscrizione degli Accordi di Programma Quadro, completata a fine 2021. Non c'è quindi da stupirsi che al 31 dicembre 2023 – ultima *Relazione annuale* disponibile del Dipartimento coesione sulla Strategia nazionale per le aree interne - risultassero impegni solo per 229 milioni di euro (19,1% delle risorse programmate) e pagamenti per soli 139 milioni (l'11,6% delle risorse programmate).

Al di là delle possibili parzialità di impegni e pagamenti registrati dal Sistema nazionale di monitoraggio, il risultato è comunque quello di un insuccesso evidente della SNAI. E' del resto la stessa *Relazione annuale* per il 2023 a sottolineare "che, nel complesso, l'analisi dei dati restituisce un quadro dell'attuazione della SNAI che può definirsi *in avvio*" (p. 9, corsivo mio). E stiamo parlando di una Relazione redatta al termine del decimo anno!

Quali le determinanti di un simile insuccesso? E' sempre la *Relazione annuale* per il 2023 a riportare le valutazioni emerse in occasione della consultazione pubblica condotta per raccogliere opinioni e suggerimenti utili alla definizione di un nuovo Piano strategico per lo sviluppo delle aree interne. Ne emerge un insieme di criticità che spiegano bene l'impasse in cui si è trovata la SNAI: procedure troppo complesse, tempi di avvio lunghi, limiti nelle capacità progettuali dei territori, difficoltà nei rapporti interistituzionali. In particolare, le ultime due criticità – che in realtà spiegano in misura significativa anche le prime due – sono il più evidente segnale dell'errore di fondo contenuto nell'approccio *place-based* ereditato dalla "Nuova Programmazione" che aveva presieduto ai cicli 2000-2006 e 2007-2013: l'idea, cioè, che il livello di governo comunale possa gestire in autonomia, eventualmente tramite concertazione, le scelte che riguardano infrastrutture e servizi carichi di esternalità – positive o negative – che vanno al di là della comunità da esso amministrata.

Il fatto è che ogni livello di governo può gestire in autonomia – ed è sua prerogativa farlo - solo le materie per le quali le esternalità si esauriscono nei limiti del suo ambito territoriale; all’ampliarsi delle esternalità coinvolte da una infrastruttura o da un servizio, è necessario che la responsabilità di assicurare quel servizio o quella infrastruttura sia assunta dal livello di governo più elevato, che naturalmente sappia tener conto delle esigenze poste dalle diverse comunità locali ma sappia anche assumersi la responsabilità di sciogliere i nodi che sarebbero destinati ad aggrovigliarsi ove lasciati alla mera concertazione tra pari. E’ questo il modo corretto di interpretare il principio di sussidiarietà, non quello al fondo ingenuamente anarchico, teorizzato dalla programmazione *place-based*.

Colpisce allora che, nonostante le indicazioni emerse dalla consultazione pubblica, lo schema di *governance* adottato per la SNAI nell’ambito della programmazione 2021-27 – dove sono state selezionate 56 nuove aree interne e confermate 67 di quelle 2014-20, con relativo stanziamento di ulteriori risorse – abbia sostanzialmente riprodotto lo schema barocco precedente, limitandosi a sovrapporre al Comitato tecnico aree interne una Cabina di regia politica presieduta dal Ministro per la Coesione (DL 124 del 2023). E’ positivo peraltro che il *Piano strategico nazionale per le aree interne* del luglio 2025 preveda l’istituzione presso ciascuna Regione di una Autorità responsabile per le aree interne con compiti di coordinamento e supporto nei confronti degli enti locali delle rispettive aree interne. Come anche che vengano stabiliti termini temporali per la presentazione delle Strategie d’area e per la sottoscrizione degli Accordi di Programma Quadro.

E’ lecito però dubitare che la tempistica indicata dal *Piano* sia realmente rispettata: nei limiti in cui il vizio d’origine concertativo della SNAI non risulta corretto dalla nuova *governance*, le criticità emerse in consultazione non potranno che riprodursi sterilizzando l’efficacia della Strategia. Non è un caso allora che il *Piano* stesso senta il bisogno di dire che “il risultato principale della SNAI [...], prima ancora dei risultati sul fronte delle realizzazioni, consiste oggi nell’attivazione del partenariato [...] in un processo di co-progettazione integrata [...] orientato al ridisegno dei percorsi di sviluppo locale secondo un nuovo approccio multi-attoriale, multi-livello e multi-fondo” (p. 73). Come non è un caso che nel Piano non si sia sentito il bisogno di produrre un aggiornamento delle tabelle in materia di avanzamento di impegni e pagamenti rispetto alle dotazioni della SNAI, peraltro ulteriormente accresciute rispetto alla dotazione 2014-20. E non è un caso, infine, che una parte significativa delle risorse PNRR che erano state inizialmente assegnate in aggiunta alla SNAI (500 milioni sulla missione

M5), sia stata oggetto di riprogrammazione con stralcio e spostamento su fondi che non abbiano le scadenze cogenti del PNRR.

Insomma, dispiace dirlo, ma le principali realizzazioni della SNAI al momento – ben 12 anni dopo il suo avvio – consistono nella montagna di documenti che, tra Strategie d’area, Accordi di Programma Quadro, Relazioni al CIPRESS, sono stati prodotti dalle amministrazioni coinvolte. Un esercizio defaticante e frustrante, almeno per quelle amministrazioni – locali o nazionali - che vorrebbero veder tradotto il loro lavoro in realizzazioni concrete per i cittadini.

La via d’uscita da questa situazione sta nel superare finalmente la inane retorica *place-based* e nel ricostruire la SNAI intorno al rapporto corretto tra principio di sussidiarietà e governo delle esternalità su cui deve basarsi un efficace sistema di governo multi-livello. Nel caso della SNAI e delle infrastrutture e dei servizi di cui le aree interne hanno bisogno, il passaggio da fare sta nel dare alla Regione il ruolo programmatico chiave necessario a operare le scelte che, ascoltate le esigenze poste dai Comuni di ogni area interna, individuino e realizzino le infrastrutture che danno coesione all’area stessa e consentono ai cittadini dei Comuni che la compongono di usufruire dei relativi servizi – scuola, sanità, trasporti. E in coerenza con questo ruolo della Regione, ricondurre al solo Ministro per la Coesione (oggi Affari europei, Coesione e PNRR), su mandato della Cabina di regia, la sottoscrizione a nome del Governo dell’Accordo di Programma Quadro con il relativo sblocco delle risorse a disposizione di Regione ed enti locali.

Con un’avvertenza finale: certamente la dotazione di infrastrutture e servizi è condizione necessaria per sostenere gli abitanti di un’area interna e per arrestarne il declino demografico. Ma non è condizione sufficiente. Solo se quell’area interna ritroverà una propria vocazione produttiva e lavorativa che dia ai giovani una prospettiva di vita se scelgono di restarvi o tornarvi, infrastrutture e servizi potranno contribuire alla sua rinascita e al radicarsi robusto del senso di comunità. E, di nuovo, qui sta alla Regione saper svolgere il proprio ruolo di soggetto di programmazione, senza per questo naturalmente togliere ai Comuni la responsabilità di esplorare le strade che possano rilanciare i loro territori.