

LINA MARIA CALANDRA - MAURO PASCOLINI

TERRITORI E PNRR: UNA NUOVA ITALIA?

A un anno dall'approvazione formale da parte della Commissione europea (20 giugno 2021) del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) predisposto dall'Italia con il preciso obiettivo, come dichiarato nella premessa dal Presidente del Consiglio Mario Draghi, di far ripartire l'Italia fortemente colpita dalla crisi causata dalla pandemia di Covid-19, e di dar vita a «una più ampia e ambiziosa strategia per l'ammodernamento del Paese», aggiornando «le strategie nazionali in tema di sviluppo e mobilità sostenibile; ambiente e clima; idrogeno; automotive; filiera della salute», lo scenario e gli obiettivi previsti stanno subendo dei significativi ripensamenti e aggiustamenti alla luce degli impatti derivanti anche dal conflitto russo-ucraino.

Un aggiustamento necessario della strategia che deve fare i conti con il ridimensionamento della iniziale crescita prevista per il PIL (+3,6%) e dell'occupazione (+3,2%) nel triennio 2020-2024, dovuto alla crisi economica causata dal conflitto, all'aumento dei costi delle materie prime, alla problematicità dell'approvvigionamento del gas e degli altri combustibili fossili con importanti ricadute sul costo dell'energia elettrica e della benzina, all'aumento dell'inflazione e alla chiusura di alcuni tradizionali mercati dei prodotti italiani, con sullo sfondo il permanere della pandemia con le varianti che si susseguono del coronavirus.

Termini quali “rivoluzione”, “transizione ecologica”, “energia rinnovabile”, “economia circolare”, “innovazione” e “digitalizzazione” vengono ad assumere un significato diverso e sembrano allontanare il grande disegno che vedeva come pilastri altri due termini estremamente significativi “ripresa” e “resilienza”. Se poi pensiamo che le azioni del PNRR hanno come orizzonte temporale il 2026 appare evidente che è necessario un contributo comune di tutti gli attori per poter dare concretezza al disegno che dovrebbe portare alla “nuova” Italia, o meglio all'Italia della *NextGenerationEU* (NGEU).

In questo contesto la ricerca nell'università riveste un ruolo particolarmente importante, in specifico quei settori scientifici che sono

direttamente coinvolti nelle 6 missioni principali - o pilastri - del PNRR (1. Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo; 2. Rivoluzione verde e transizione ecologica; 3. Infrastrutture per una mobilità sostenibile; 4. Istruzione e ricerca; 5. Coesione e inclusione; 6. Salute) e nei previsti 16 sotto obiettivi.

La geografia e le altre discipline territoriali sono chiamate a dare un contributo fondamentale se si considera che tra gli assi strategici e trasversali ha particolare enfasi quello dedicato alla “coesione territoriale” e al riequilibrio territoriale, anche se letto, ancora una volta, principalmente come ritardo delle regioni del Sud rispetto a quelle del Nord, tralasciando ad esempio una riflessione specifica sulle aree più marginali e montane.

Ecco uno dei motivi per cui si è pensato di dedicare un numero della rivista “documenti geografici” al PNRR, in quanto, oltre all’interesse specifico verso alcune delle tematiche da esso individuate (turismo e cultura; economia circolare e agricoltura sostenibile; rete e mobilità sostenibile; tutela del territorio e della risorsa idrica e, la già ricordata, coesione territoriale), l’apporto della riflessione geografica diventa cruciale per la capacità di una lettura dei fenomeni transcalari e multiscalari secondo diversi approcci - teorico, empirico, comparativo - con la possibilità di dare un contributo critico, progettuale, di valutazione degli impatti e di riflessione anche, per esempio, su quanto svolto nel primo anno di attuazione, quando si è visto spesso ricercare le università, talvolta solamente come *partner* strumentali, per i diversi bandi sia a livello nazionale, sia regionale. A questo proposito si pensi in particolare al bando riservato ai progetti per il rilancio di 250 borghi italiani.

La risposta alla *call* della rivista ha dimostrato l’interesse della comunità dei geografi e non solo a questi argomenti fornendo, come si vedrà oltre, delle chiavi di lettura che hanno ben interpretato la finalità che stava alla base della richiesta e che era quella di fornire un’occasione di riflessione sulle politiche, segnatamente territoriali, messe in essere sia a livello europeo, sia nazionale, per un primo momento di confronto che dovrà continuare nel tempo. Infatti, sarà interessante a scala europea fare un confronto su come i 27 Paesi della UE hanno interpretato gli obiettivi previsti dal programma NGEU e hanno utilizzato le ingenti risorse messe a disposizione, e che impatto queste hanno avuto, con una attenzione speciale ai processi di regionalizzazione in essere e ai nuovi equilibri territoriali che il prossimo futuro allargamento della UE potrebbe generare.

I nuovi scenari internazionali e i nuovi rapporti di forza obbligano a tener presente, nella lettura dei diversi contributi, il quadro generale in cui è inserito il PNRR e quindi a fare riferimento agli obiettivi della programmazione europea 2021-2027, che si articolano in cinque principi basilari: un'Europa più intelligente; più verde; più connessa; più sociale; più vicina ai cittadini. Inoltre, accanto a questa visione dell'Europa dei 27 vanno considerati quelli specifici della NGEU o meglio del *Recovery and Resilience Facility* (RRF) articolati in 6 grandi aree d'intervento - dal digitale al *green*, dalla crescita alla salute - riprese poi anche dal Piano italiano.

Tra queste, nella prospettiva della rivista, particolare interesse assume quella dedicata alla "Coesione sociale e territoriale", che ha una immediata ricaduta sugli importanti investimenti destinati ad alimentare il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e il Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC). Questo ultimo, in Italia, sostiene la Strategia Nazionale Aree Interne (SNAI), che gioca un ruolo fondamentale nelle politiche di territorializzazione e di rapporti tra aree deboli e forti. Infatti, anche nel documento strategico del PNRR, nell'ambito della componente M5C3 - "Interventi speciali per la coesione territoriale", viene previsto lo stanziamento di significative risorse a sostegno della SNAI, motivando tale intervento con il fatto che le Aree Interne costituiscono circa tre quinti dell'intero territorio nazionale, distribuite da Nord a Sud, e presentano caratteristiche simili: grandi ricchezze naturali, paesaggistiche e culturali; distanza dai grandi agglomerati urbani e dai centri di servizi; potenzialità di sviluppo centrate sulla combinazione di innovazione e tradizione. Gli investimenti devono sostenere il rilancio e la valorizzazione di tali aree al fine di migliorarne l'attrattività, invertendo così le dinamiche di declino che le caratterizzano a livello infrastrutturale, demografico ed economico.

I contributi raccolti nella rivista stimolano, ad esempio, ulteriori piste di riflessione critica e di sviluppo di ricerca che riguardano e richiamano alcuni punti specifici del PNRR quali la "transizione ecologica", che va inserita all'interno dell'Agenda 2030 dell'ONU e del *Green Deal 2050* europeo, facendo propri temi quali la riduzione delle emissioni inquinanti, la prevenzione del dissesto del territorio, la diminuzione dell'impatto delle attività produttive sull'ambiente e, più in generale, il tema della qualità della vita dei luoghi e dei territori.

Riguardo alla "digitalizzazione" e all'"innovazione", la chiave di lettura è quella che porta ad uno dei *core* della geografia, quello delle *smart city* e

soprattutto delle *smart land*. Per la “coesione territoriale”, inoltre, che deve essere accompagnata da attenzione per l’“inclusione sociale”, la chiave di lettura della geografia è quella dell’elaborazione di nuovi modelli di economia sostenibile per un reale superamento dei divari territoriali.

In specifico questi apporti, fatti propri e rilanciati dai curatori, sono stati stimolati dalla lettura dei contributi che vengono qui di seguito presentati sinteticamente negli aspetti più significativi.

Michela Lazzeroni propone una riflessione sul concetto di resilienza territoriale e su come esso sia presente nel documento del PNRR secondo tre accezioni: 1) la resilienza come *bounce-back*, in riferimento a tutti quegli interventi orientati a «ripristinare le dinamiche di equilibrio socio-economico e gli standard di vita precedenti»; 2) la resilienza come capacità di evidenziare «le condizioni di *lock-in* o di *path-dependence* che bloccano un sistema o lo rendono capace di muoversi verso altri stadi e traiettorie di sviluppo», in particolare per quanto attiene agli interventi finalizzati alla transizione ecologica ed energetica; 3) la resilienza come *bounce-forward*, soprattutto in relazione agli interventi per l’adattamento e la trasformazione delle filiere produttive e dei sistemi sociali, che presuppongono il coinvolgimento e la partecipazione delle comunità locali.

Domenico de Vincenzo si sofferma, invece, sulle criticità che potrebbero rendere la transizione energetica il tallone di Achille della svolta “verde” auspicata dalla politica europea del *Green Deal*, con l’obiettivo di raggiungere la neutralità climatica dell’Europa entro il 2050, recepita nel NGEU e, di riflesso, nei Piani nazionali di Ripresa e Resilienza. L’autore prende in esame le differenze che caratterizzano i Paesi UE in merito all’utilizzo di fonti energetiche, facendo riferimento anche ad alcuni indicatori quali, ad esempio, la domanda di energia pro capite e l’intensità di energia, per illustrare poi come, di fatto, non sia possibile affrontare la transizione energetica in maniera omogenea su tutto il territorio della UE, tanto più nello scenario determinato dalla drammatica crisi bellica in corso nel territorio ucraino.

Il tema della transizione economica dal modello lineare a quello circolare, ripercorrendo le tappe del dibattito sul concetto di economia circolare dalla sua introduzione negli anni Sessanta del Novecento alla sua progressiva affermazione nel contesto europeo culminante nel 2016 con la formalizzazione del modello di Walter Stahel, è affrontato da *Piero Bonavero* e *Paolo Falconieri*. Un dibattito che, secondo gli autori, il NGEU e i Piani nazionali di Ripresa e Resilienza contribuiscono a spostare da un

approccio ideologico, centrato sulla contrapposizione tra modello lineare e modello circolare, a un approccio basato su valutazioni di ordine pragmatico: la transizione all'economia circolare non rappresenta più un'opzione, ma una necessità non solo in ambito economico, ma anche ambientale e sociale. Si tratta di una transizione possibile, come viene dimostrato tramite due esempi riguardanti l'industria aerospaziale.

Ancora, il tema della circolarità delle dinamiche economiche è proposto da *Andrea Guaran* e *Federico Venturini*, con riferimento alla problematica dei rifiuti alla luce dell'approccio *Zero Waste*, orientato a prevenire la produzione stessa di rifiuti e, allo stesso tempo, a trasformare in risorsa ciò che oggi viene ritenuto uno scarto. La problematica viene presa in esame attraverso l'analisi di alcuni documenti ufficiali, a scala nazionale ed europea - tra i quali il PNRR - con l'intento di valutarne l'incisività concettuale, metodologica e applicativa in prospettiva geografia e, quindi, con riferimento a fattori quali la scalarità, la cronospazialità, la conflittualità tra attori, che rendono possibile una interpretazione complessa della problematica. Riguardo al PNRR viene evidenziato come esso, pur richiamando i principi della riduzione e del riciclaggio dei rifiuti, resti piuttosto ancorato all'idea della gestione del rifiuto, sebbene evocando, come soluzione, l'innovazione tecnologica.

Accanto alla transizione *green* e alla digitalizzazione, vengono esaminati anche aspetti legati al turismo e alla cultura. Infatti, *Carmen Bizzarri* ed *Edoardo Colombo* entrano nel merito della Componente 3 - "Turismo e Cultura 4.0" concentrandosi sugli Investimenti 4.1 - "Hub del turismo" e 4.2 - "Fondi integrati per la competitività delle imprese turistiche". Vengono richiamate alcune delle caratteristiche e delle criticità che contraddistinguono il settore in Italia e, in generale, le imprese turistiche, evidenziando come i dati relativi alle poco meno di seimila domande di finanziamento pervenute (marzo 2022), in parte confermino la difficoltà di superare le disparità Nord-Sud e la resistenza al cambiamento, all'innovazione, alla digitalizzazione del settore. Al momento, il PNRR è visto principalmente come occasione per modernizzare le strutture, ma esso andrà utilizzato soprattutto per migliorare l'intero "ecosistema" italiano del turismo destagionalizzando, diversificando i flussi, decongestionando da un lato e intensificando dall'altro.

Anche per *Gino Filippo Masetti* il PNRR può rappresentare una occasione unica per le aree interne di essere protagoniste dello sviluppo di un

turismo e di un'economia sostenibili; uno sviluppo ispirato alla filosofia *slow* e centrato sui borghi. Proprio ai borghi, sottolinea l'autore, e in particolare al potenziamento delle infrastrutture è dedicata una misura significativa del PNRR, per la cui attuazione è stato elaborato il già ricordato, "Piano Nazionale Borghi" gestito dal Ministero delle Finanze e dal Ministero della Cultura.

Al ruolo che il turismo può svolgere per la rigenerazione territoriale delle regioni rurali e montane, superando le criticità territoriali che le caratterizzano, è dedicato il contributo di *Alberto Di Gioia* e *Cristiano Giorda*. Contributo nel quale si suggerisce di porre una specifica enfasi sul concetto di resilienza trasformativa connessa al ruolo esercitato dalle azioni volte all'educazione al territorio. Di particolare utilità, secondo gli autori, risulterebbe la visione sistemica applicata alle strutture territoriali in modo da operare in maniera più adatta alla scala locale e di innescare percorsi di educazione aperti agli *stakeholder* aumentando la performance degli investimenti attraverso la condivisione e la produzione di conoscenza locale.

A partire dalle criticità riscontrate in Calabria dalla SNAI, *Monica Morazzoni* e *Giovanna Zavettieri*, pongono una serie di interrogativi - necessariamente senza risposta - sul ruolo che il PNRR potrà avere nel potenziare servizi, infrastrutture e coesione territoriale nell'area della minoranza linguistica grecanica, caratterizzata dallo spopolamento della montagna, dalla polverizzazione fondiaria, dall'abbandono delle attività produttive tradizionali, dalla dispersione dell'abitato. Quello che le autrici ravvisano come esigenza, anche in considerazione dei dati emersi dal questionario somministrato tra febbraio e aprile 2022 a residenti e conoscitori/frequentatori dell'area, è che l'utilizzo dei fondi messi a disposizione dalla SNAI e dal PNRR sia realmente improntato ai principi di trasparenza, comunicazione e partecipazione dei processi decisionali per superare l'approccio alle Aree interne come "laboratori" per la sperimentazione di «modelli di gestione delle politiche che da sempre mostrano criticità».

Le aree rappresentano gli interessi del contributo di *Andrea Salustri*, che sviluppa la sua riflessione sul PNRR intrecciando temi e problemi concernenti due questioni ritenute centrali per la ripresa e lo sviluppo del Paese, quella dei giovani e quella appunto delle aree interne. Secondo l'autore, «ciò che lega i due temi è l'elevato potenziale di sviluppo»; e sebbene il PNRR non preveda una specifica missione dedicata alle «politiche per le nuove generazioni, l'infanzia e i giovani», essi sono richiamati insieme a

più riprese, tanto che – sostiene sempre l'autore – il PNRR, che contempla il rafforzamento della SNAI estesa anche alle isole minori, se raccordato con le politiche giovanili europee e nazionali e il “Piano Sud 2030”, può aprire possibilità credibili di sviluppo per i giovani.

Il tema delle isole minori è, invece, il focus del contributo di *Arturo Gallia* e *Stefano Malatesta* che il PNRR richiama più volte e a cui viene dedicato l'Investimento 3.1 - “Isole verdi”, all'interno della Missione 2 - “Rivoluzione verde e transizione ecologica” (Componente 1 - “Economia circolare e agricoltura sostenibile”). In particolare, gli autori, facendo riferimento alle principali caratteristiche e criticità dell'insularità minore italiana, oltre che agli strumenti normativi che nel tempo hanno regolato in Italia le politiche di sviluppo in questo specifico campo di azione, concentrano la loro attenzione sul ruolo che il turismo estivo ha giocato e gioca nella determinazione del loro tessuto economico. Vengono inoltre evidenziate alcune specifiche criticità, tanto che il PNRR identifica nella destagionalizzazione un obiettivo chiave, per ragioni ambientali (salvaguardia delle coste, della risorsa idrica, ecc.), economiche (per esempio, rilancio delle attività produttive tradizionali quali la pesca), sociali (rispetto per la qualità della vita delle popolazioni insulari).

Anche se la montagna non compare come target di un obiettivo specifico, ma come territorio di riferimento per le azioni relative al turismo, alle *green community*, alla scuola e all'agricoltura sociale *Maria Giuseppina Lucia* e *Francesca Silvia Rota*, scelgono proprio il tema della “montagna” per leggere il documento del PNRR. Le autrici non si limitano a individuare gli ambiti e gli investimenti del PNRR che più o meno direttamente possono concorrere alla protezione e allo sviluppo della montagna (attrattività dei borghi, coesione territoriale, comunità energetiche, ecc.), ma evidenziano anche i fattori che potrebbero compromettere l'accesso ai fondi proprio alle realtà territoriali che più ne avrebbero bisogno, sottolineando due macro-criticità del Piano rispetto alla montagna: la mancanza di una visione territoriale di area vasta e di una visione sul rapporto metro-montano.

Di natura più generale è il contributo che *Fiorenzo Ferlaino* fornisce per inquadrare il documento del PNRR nell'ambito del lavoro programmatario in atto in Europa da diversi anni nei tre macro-ambiti del *welfare*, della *smart specialization* e del clima-energia. In tale prospettiva, l'autore evidenzia come il PNRR, in realtà, più che un piano costituisca un programma, la cui visione di futuro (economico, sociale e territoriale) non è l'esito di un

processo dal basso ma la ri-articolazione, come già ricordato anche nelle riflessioni finali di questa presentazione, in sei missioni della programmazione europea. Ad esemplificazione di tale lettura, l'autore prende in esame il caso della regione Piemonte, entrando anche nel merito dei dati relativi ai progetti finora espressi dagli enti locali territoriali piemontesi.

Dalla ricchezza e dalla varietà dei contributi qui presentati, emerge la complessità delle tematiche che riguardano il grande progetto di ripresa e resilienza del Paese, che sta dimostrando tutte le difficoltà connesse sia a situazioni pregresse e stratificate, sia a quelle contingenti. Nella premessa al documento del PNRR, Mario Draghi le ricorda, sottolineando, in particolare, che tra l'altro «l'Italia è particolarmente vulnerabile ai cambiamenti climatici e, in particolare, all'aumento delle ondate di calore e delle siccità. Le zone costiere, i delta e le pianure alluvionali rischiano di subire gli effetti legati all'incremento del livello del mare e delle precipitazioni intense», che quasi profeticamente evocano la situazione che la prolungata siccità di questi primi mesi del 2022 sta segnando le regioni soprattutto del Nord della Penisola.

Dall'insieme dei lavori si possono trarre, inoltre, alcune indicazioni operative e alcune riflessioni che coinvolgono direttamente il ruolo che sapere e ricerca geografici e la comunità che li professa rivestono per il raggiungimento degli ambiziosi obiettivi che il PNRR si pone. In chiave problematica, si sottolinea lo sbilanciamento verso alcuni temi quali ad esempio il digitale, l'innovazione o la transizione ecologica con un approccio fortemente indirizzato da un lato alla mera "cantierabilità" delle proposte e dall'altro ad una chiave di lettura che fa proprio un approccio tecnologico coinvolgendo quasi esclusivamente le scienze "dure" e lasciando sullo sfondo l'apporto di quelle umane e tra queste le geografiche e territoriali. Tutto il documento risente di questa impostazione mentre, invece, la ripresa dei territori e dei luoghi d'Italia, con le loro peculiarità e specificità, avrebbe bisogno di una analisi interpretativa che evidenzia l'approccio multidisciplinare e transdisciplinare, ma soprattutto quell'abitudine a leggere le dinamiche territoriali, tipica della geografia, considerando tutti gli attori e cogliendo le forze endogene di sviluppo e non tanto e non solo i modelli eterodiretti dall'esterno.

I luoghi hanno il diritto di essere i veri protagonisti della "resilienza" e della "ripresa" partendo dalla loro capacità di "resistenza" che la geografia ha sempre saputo individuare e valorizzare.

Una ultima considerazione va fatta in riferimento alle risorse che le università stanno ricevendo sia tramite il PNRR, sia attraverso i PON. In questi ultimi mesi, stiamo assistendo al reclutamento di numerosissimi ricercatori a tempo determinato e al forte incremento delle borse di dottorato, così come di forme di forte precarizzazione, quali assegni e borse di ricerca, indirizzate quasi esclusivamente verso l'area scientifica, tecnologica e medica. Anche i recenti 11 ecosistemi o *hub* di rilevanza nazionale con i rispettivi *spoke*, che stanno iniziando il loro percorso operativo, risentono di questa impostazione che rischia di privare il PNRR del contributo di tutte quelle aree di ricerca che possono contribuire, con i loro specifici saperi, a «combinare immaginazione, capacità progettuale e concretezza, per consegnare alle prossime generazioni un Paese più moderno, all'interno di un'Europa più forte e solidale», secondo le parole pronunciate da Mario Draghi.

*Università degli Studi dell'Aquila, Dipartimento di Scienze umane
linamaria.calandra@univaq.it*

*Università degli Studi di Udine, Dipartimento di lingue e letterature, comunicazione,
formazione e società
mauro.pascolini@uniud.it*