

ANDREA SALUSTRI

IL PNRR E I GIOVANI DELLE AREE INTERNE

Giovani e sindemia. – In una recente intervista, il Presidente dell’ISS, riferendosi al Covid-19, ha affermato che «dobbiamo considerare questa pandemia come una sindemia», cioè come una situazione in cui «aspetti biologici e aspetti sociali interagiscono e nella loro interazione si definiscono anche i livelli di rischio e di suscettibilità delle persone e delle comunità»¹. In effetti, in termini di salute, la pandemia di Covid-19 ha colpito prevalentemente gli anziani e le aree urbane (Istat, 2020; Agnoletti, Manganeli, Piras, 2020). Tuttavia, se si considerano gli effetti indiretti della pandemia (o meglio, della sindemia) e delle misure adottate per farvi fronte, si osserva come le componenti più fragili della società ed i territori periferici si trovino oggi in una condizione di profonda vulnerabilità socioeconomica.

I giovani, per quanto meno esposti al Covid-19 in termini di salute, sono tra i gruppi sociali più colpiti dalle sue conseguenze economiche e sociali per via del difficile accesso, spesso dell’esclusione, dal mercato del lavoro (Commissione Europea, 2021a; Governo italiano, 2021; Istat, 2021; INAPP, 2021; CNG, 2021b; OGAI, 2021). Anche dal punto di vista sociale ed umano i giovani hanno pagato un prezzo molto elevato in termini di benessere psico-fisico, di aumento dei disturbi e dipendenze, di maggiori disuguaglianze e «difficoltà nell’accesso ai diritti costituzionalmente garantiti, quali istruzione e assistenza sanitaria» (PCM, 2021, p. 1; si veda anche Collicelli, 2020). Ancora una volta, come già accaduto ai tempi della Grande Recessione del 2007-2011, essi sono chiamati ad uscire da uno stato di esclusione o subalternità facendo propria l’etica sociale e la generatività (Caporale, Pirni, 2020; D’Agostino, 2020).

Se questo approccio può contribuire all’«inclusione attraverso la responsabilità» e alla scoperta di una «generatività resiliente ed inclusiva» (Caporale, Pirni, 2020; Corrao, 2020), in un periodo segnato da crescenti

¹ https://www.repubblica.it/salute/2022/03/14/news/brusaferrero_covid_pandemia_sindemia-341325450/.

difficoltà (incertezza socioeconomica, emergere di nuove povertà, maggiore esposizione a fenomeni illeciti o criminali, rischio crescente di isolamento) non viene meno il «compito della Repubblica» di «rimuovere gli ostacoli economici e sociali che impediscono il pieno sviluppo della persona umana e che limitano l'effettiva partecipazione dei lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese» (art. 3 Cost.). A tale principio di aggiungono i compiti di promozione dello sviluppo della cultura e della ricerca scientifica e tecnica, della tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico della Nazione, della tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle generazioni future, come previsto dalla recente riforma costituzionale (Senato della Repubblica, 2022).

In questa prospettiva, merita particolare attenzione la condizione dei giovani che risiedono nelle aree interne, cioè nelle aree intermedie, periferiche e ultraperiferiche del Paese (Barca, Lucatelli, Casavola, 2014). Si tratta di un gruppo sociale particolarmente fragile, in quanto sperimenta al contempo deficit di opportunità occupazionali ed imprenditoriali e forme di marginalità sociali e territoriali. Ancora oggi, le aree interne costituiscono una parte rilevante del territorio nazionale (circa il 60 per cento del territorio ed il 52 per cento dei Comuni) ed in esse vive più di un quinto della popolazione italiana (*ibidem*). Tra le aree interne del Paese sono stati recentemente annoverati i 35 Comuni delle Isole Minori italiane, che ad oggi costituiscono la settantatreesima area progetto² della Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI). Tali Comuni sono abitati da circa 200 mila abitanti, ai quali si sommano milioni di turisti nella stagione estiva, dando luogo a fenomeni di *overtourism*. La questione più rilevante resta, tuttavia, quella sociale, dalla quale si deve necessariamente partire per affrontare il tema della digitalizzazione e della transizione ecologica dei piccoli contesti insulari e, più in generale, delle aree interne (Gallia, 2012, 2019; Sedda, 2019; Palmentieri, 2021; Legambiente, CNR-IIA, 2021). Più volte, infatti, la letteratura geografica, così come quella istituzionale, ha segnalato come le aree interne siano oggetto di fenomeni di spopolamento, a causa di un difficile accesso ai servizi pubblici essenziali (istruzione, formazione, mobilità, solo per citare quelli “fondativi” del

² <http://territori.formez.it/content/ctai-ripartite-risorse-statali-nuove-aree-4-mln-euro-ciascuna>.

concetto di area interna) e di una domanda di lavoro insufficiente o inadeguata rispetto alle aspettative della popolazione, ed in particolare dei giovani. Allo spopolamento si aggiunge l'invecchiamento della popolazione, dovuto ad un *mix* di fattori (allungamento della vita media, migrazione dei giovani, tassi di natalità in calo, scarsa attrattività delle aree interne in termini di residenzialità) (Viesti, 2021; Sommella, 2017; Covino, 2017; Salgaro, 2017; Iommi, Marinari, 2017; De Rossi, 2018; Carrosio, 2019, 2020; Storti, Prosperini, 2020).

Sulla base di queste premesse, il presente contributo propone alcune riflessioni sui giovani delle aree interne, al fine di mettere in luce come, in assenza di misure destinate a promuoverne l'*empowerment*, difficilmente essi saranno in grado di accedere alle politiche pubbliche programmate nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (Governo italiano, 2021), per essere protagonisti dello sviluppo locale nelle proprie aree di residenza, o per migrare verso i poli di sviluppo per scelta e non per necessità. Questo perché, in un modello di sviluppo "dal basso", come quello adottato dalle politiche territoriali *place-based*, i temi della digitalizzazione e della transizione ecologica si pongono, tutto sommato, come questioni apicali. Dunque, affinché tali processi contribuiscano al benessere delle persone, è necessario aver preventivamente rimosso gli ostacoli economici, sociali, territoriali e culturali che possono rendere i percorsi di sviluppo locale iniqui ed esclusivi a danno di chi resta (o viene tenuto) indietro. D'altra parte, in un modello di sviluppo "dall'alto", digitalizzazione e transizione ecologica possono costituire punti di partenza, ma in questo caso l'impatto sui gruppi sociali fragili rischia di essere dirompente (*disruptive*) invece che coesivo e partecipato, specialmente in presenza di ingiustizie epistemiche (Fricker, 2007) o di costi di distanza elevati (Salustri, Viganò, 2017).

Per chiarire meglio quali dimensioni andrebbero considerate affinché le politiche programmate nel PNRR possano essere integrate con le politiche sociali e territoriali locali, la ricerca propone un'analisi delle principali strategie di sviluppo elaborate alla scala nazionale per rimuovere i divari sociali e territoriali che affliggono il Paese ed in particolare i giovani. Gli obiettivi (relativamente limitati) di questa ricerca esulano da una più attenta analisi della letteratura geografica per focalizzare l'attenzione, invece, su come il tema viene percepito a livello politico ed istituzionale. La ragione è che l'assenza di una effettiva "sensibilità politica" al tema dei giovani delle aree interne, pur non intaccando la validità delle analisi e dei

concetti elaborati in ambito geografico, potrebbe mettere a rischio l'efficacia delle azioni intraprese nei territori – o quanto meno la loro rilevanza rispetto alla dimensione complessiva delle questioni da affrontare –, a causa della mancata compensazione e della persistenza della posizione di relativo svantaggio istituzionale di partenza. Seguendo tale prospettiva, il paragrafo seguente approfondisce l'identità dei giovani delle aree interne analizzando recenti rapporti e ricerche effettuate in ambito pubblico. Quindi, il paragrafo successivo discute la tematica dei giovani delle aree interne alla luce degli interventi previsti nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Il quarto paragrafo introduce alcune considerazioni sul concetto di giovani delle aree interne che potrebbero preludere ad ulteriori ricerche sul tema, mentre l'ultimo paragrafo presenta le conclusioni.

Chi sono i giovani delle aree interne? – Per inquadrare il tema dei giovani delle aree interne sembra utile partire dalla fine – cioè dal concetto di aree interne –, per poi analizzare più in dettaglio il disagio giovanile. Le aree interne sono territori significativamente distanti dai centri di offerta di servizi essenziali, ricchi di risorse ambientali e culturali, fortemente diversificati e con una connessione digitale sottodimensionata (PCM-DPC, 2019a, 2020). Dal dopoguerra ad oggi le aree interne sono state oggetto di un costante processo di marginalizzazione, caratterizzato da spopolamento e invecchiamento, riduzione dell'occupazione e dell'utilizzo suolo, scarsa offerta di servizi pubblici essenziali (*ibidem*). Oltre che manifestazione «delle disparità nella sfera lavorativa, la migrazione della popolazione dalle Aree Interne verso i poli del Paese» è un processo che si autoalimenta, in quanto «i territori economicamente più forti attirano lavoratori più qualificati da quelli più deboli, con ciò creando un circolo vizioso che mette i territori in ritardo al servizio dello sviluppo economico di quelli più avanzati» (PCM-DPC, 2019b, p.2).

È dunque emersa nel tempo la necessità di elaborare una politica per le aree interne nell'ambito della più generale strategia per la coesione territoriale di tipo *place-based* (Barbera, 2015). La Strategia Nazionale per le Aree Interne è stata inizialmente concepita come articolazione specifica della strategia di sviluppo territoriale per il 2014-2020, ponendosi in continuità con gli strumenti attuativi *place-based* succedutisi dal 2000 in poi. Negli ultimi anni, il dibattito sulla SNAI ha riguardato prevalentemente la sua attuazione. Sono emersi, in particolare, tre elementi chiave: 1) i pro-

cessi associativi per la gestione collettiva di funzioni e servizi devono portare a soluzioni condivise di problemi altrimenti insormontabili; 2) il consolidamento della rete tra aree può avvenire grazie al trasferimento di buone pratiche e competenze; 3) è necessario velocizzare la “messa a terra” degli investimenti programmati e rilanciare la SNAI (PCM-DPC, 2019a).

Un tema particolarmente rilevante nella prospettiva dello sviluppo locale è quello dell’abbandono dei luoghi da parte dei giovani, in quanto esso genera una perdita di forze produttive, intelligenze creative ed imprenditoriali, che l’istruzione pubblica ha contribuito a formare, senza le quali diventa impossibile tenere il passo della produttività e rimanere aganciati ai processi di sviluppo economico (*ibidem*). Le forze che spingono i giovani delle aree interne ad abbandonare i propri luoghi di origine sono chiaramente identificate nel Documento Driver elaborato dalle “Officine giovani aree interne” (OGAI, 2021). In esso si legge come sia doveroso partire «da quelle aree [...] senza voce, dove il drenaggio continuo di uomini e attività economiche produce smarrimento, subalternità, assenza di futuro, con il rischio per i giovani di trasformare il senso di comunità, i forti legami familiari e sociali delle Aree Interne in una sorta di immobilismo che può condurre alla condizione di NEET» (OGAI, 2021, p. 2). Questo perché le aree interne «sono ancora quei luoghi in cui si impara che esiste l’incapacità da parte di chi le abita di esprimere bisogni e rivendicare diritti, anche i più elementari. Sono ancora i luoghi dove si impara la lezione amara che più la gente viene stritolata, meno reagisce. E questo deve assolutamente cambiare» (*ibidem*). Nelle aree interne, invece, la presenza di giovani può rappresentare «un fattore propulsivo determinante» (Forum DD, 2018), ma spesso mancano progettualità in grado di considerare i giovani «come presenza trainante o come assenza da colmare». Dunque, i giovani delle aree interne non dovrebbero essere considerati come «semplici destinatari» delle politiche, ma come «portatori di cambiamento, energie, esperienze [...], soggetti che sperimentano e che imparano sul campo» (*ibidem*).

Come messo in luce dalla ricerca “Giovani Dentro”, condotta dall’Associazione Riabitare l’Italia (Barbera e altri, 2022), i giovani delle aree interne sembrano percepire i loro territori «come spazi capaci di accogliere e di offrire uno stile di vita semplice, a contatto con la natura e con la comunità». Ed è proprio questa attrattività di tipo affettivo che induce i giovani a voler restare o tornare nelle aree interne. Numerose pe-

cularità caratterizzano da un punto di vista qualitativo gli atteggiamenti dei giovani delle aree interne nei confronti dello sviluppo: i) la propensione ad una «restanza consapevole e attiva» (*ibidem*, p. 52) improntata alla qualità della vita e al senso di comunità; ii) la rilevanza della socialità e lo spontaneismo delle relazioni, solo in parte organizzate o finalizzate; iii) l'attivismo associativo, basato soprattutto su «una responsabilità di contribuire 'quando se ne presenta il bisogno'» (*ibidem*, p. 53); iv) una percezione della natura come «ambiente incontaminato dove ritrovare il proprio equilibrio o svagarsi» (*ibidem*); v) la partecipazione alla trasformazione delle comunità agricole attraverso la «condivisione di pratiche, l'innovazione nelle relazioni tra produttori, la sperimentazione di nuovi modelli per l'utilizzo locale delle materie agricole e l'avvio di forme di mutualismo (tendenza verso un'economia locale più solidale) [...] [e] le relazioni tra produttori ed ecosistemi» (*ibidem*).

Passando a scale più aggregate, utili spunti di riflessione per affrontare il tema dei giovani delle aree interne vengono dall'analisi delle considerazioni elaborate nel Piano Sud 2030. Il Piano Sud parte dall'assunto che l'esodo delle nuove generazioni causato dalle disuguaglianze e dalle divisioni che si accentuano nei luoghi è la vera emergenza nazionale (*ibidem*, p. 1). Esso determina lo spopolamento dei paesi e lo svuotamento del Mezzogiorno, in quanto dove mancano il lavoro ed i servizi, ma soprattutto dove manca una visione di futuro, partire torna ad essere una necessità invece che un'opportunità (*ibidem*). Non è un caso, dunque, che la prima missione individuata nel Piano si intitoli "Un Sud rivolto ai giovani" e preveda investimenti su «tutta la filiera dell'istruzione, a partire dalla lotta alla povertà educativa minorile, per rafforzare il capitale umano, ridurre le disuguaglianze e riattivare la mobilità sociale» (*ibidem*, p. 12). Inoltre, un'intera sezione del Piano è dedicata al rilancio della SNAI nell'ambito della nuova politica territoriale. Con riferimento ai giovani nell'ambito di una prospettiva sociale, invece, a livello nazionale vanno considerate le iniziative del Dipartimento per le Politiche giovanili e il servizio civile universale, dell'Agenzia Nazionale Giovani e del Consiglio Nazionale Giovani. A livello europeo vanno almeno citate la Strategia Europea per la Gioventù 2021-2027 (Commissione europea, 2018), il Programma Erasmus+ (Commissione europea, 2021c) e il Corpo Euro-

peo di Solidarietà (Commissione europea, 2021d)³. È in questo contesto variegato di politiche sociali e territoriali che va inquadrata la reazione dell'Unione Europea alla crisi innescata dal Covid-19.

NextGenerationEU e PNRR. – Dopo più di un decennio di austerità fiscale, l'Unione Europea ha reagito al manifestarsi della sindemia da Covid-19 con una politica economica espansiva senza precedenti (Istat, 2020; MEF, 2020). Così facendo, l'Europa ha offerto stabilità macroeconomica e dunque spazio fiscale ai Paesi più colpiti dal Covid-19 e con margini di manovra più ridotti. A livello fiscale, il Consiglio europeo, il Parlamento europeo e la Commissione europea hanno concordato un piano che include il Quadro finanziario pluriennale 2021-2027 (QFP) e il *NextGenerationEU*⁴ (NGEU), uno strumento temporaneo da oltre 800 miliardi di euro concepito per facilitare la ripresa e la resilienza dell'economia europea. Con una dotazione di 723,8 miliardi di euro in prestiti e sovvenzioni, il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza (RRF, da *Resilience and Recovery Fund*) è il fulcro di NGEU e consente ai Paesi UE di finanziare investimenti lungo sei assi prioritari: transizione verde; trasformazione digitale; coesione economica, produttività e competitività; coesione sociale e territoriale; salute, resilienza economica, sociale e istituzionale; politiche per le generazioni future. Per beneficiare delle risorse dell'RRF, 26 Paesi UE (attualmente manca ancora l'Olanda) hanno presentato piani nazionali di ripresa e di resilienza alla Commissione europea⁵. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza presentato dal Governo italiano (PNRR) impiega complessivamente 191,5 miliardi di euro, di cui 68,9 miliardi in sovvenzioni e 122,6 miliardi in prestiti. Il PNRR si articola in sei missioni (digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo; rivoluzione verde e transizione ecologica; infrastrutture per una mobilità sostenibile; istruzione e ricerca; inclusione e coesione; salute), incentrate su tre priorità orizzontali (digitalizzazione e innovazione, tran-

³ Dato il carattere più aggregato di tali iniziative, non è questa la sede per approfondire, ma per un'analisi più approfondita si rinvia alla lettura dei documenti citati.

⁴ https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/e_government/amministrazioni_pubbliche/igrue/Attivita/BilancioUE/QFP2021-2027/index.html?Prov=ATTIVITA

⁵ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_en

sizione ecologica e inclusione sociale) (Commissione europea, 2021b). Esso identifica, inoltre, tre priorità trasversali riguardanti il recupero dei divari che ostacolano il pieno sviluppo delle «persone con disabilità, i giovani, le donne e il Sud» (Governo italiano, 2021, p. 36) ed introduce una «strategia di riforme orientata a migliorare le condizioni regolatorie e ordinamentali di contesto e a incrementare stabilmente l'equità, l'efficienza e la competitività del Paese» (*ibidem*, p. 47).

Con riferimento ai giovani, il PNRR prevede interventi di natura diretta ed indiretta nella Missione 1 (interventi sulla digitalizzazione relativi, in particolare, al completamento della connettività delle scuole), nella Missione 2 (creazione di occupazione giovanile in molti settori *green*, tra i quali le energie rinnovabili, le reti di trasmissione e distribuzione, la filiera dell'idrogeno), nella Missione 4 (interventi in materia di istruzione e ricerca con riferimento alle competenze di base, alla riduzione dei tassi di abbandono scolastico, al riavvicinamento dell'istruzione al mondo del lavoro, all'ampliamento dell'accesso all'istruzione universitaria, e alla creazione di nuove opportunità per i giovani ricercatori) e nella Missione 5 (integrazione tra le politiche attive del mercato del lavoro e le politiche sociali, potenziamento del "Servizio Civile Universale", infrastrutture sociali e case popolari, rafforzamento dei servizi nelle aree interne) (Governo italiano, 2021).

Pur mancando una sezione dedicata, le aree interne sono citate più volte nel PNRR ed inizialmente proprio con riferimento alle politiche per i giovani (*ibidem*, p. 37). Le aree interne sono poi citate con riferimento al contributo che gli interventi della Missione 1 possono dare all'estensione della connettività ultraveloce nelle aree marginali (*ibidem*, p. 41); agli interventi previsti in favore dei soggetti fragili e degli anziani non autosufficienti (*ibidem*, p. 44), alla necessità di migliorare la scarsa resilienza climatica delle reti elettriche, spesso causa di interruzione nelle forniture (*ibidem*, p.136), al potenziamento delle infrastrutture di trasporto (*ibidem*, p.158) e alla decarbonizzazione della mobilità (*ibidem*, p. 159) tra le aree urbane e le aree periferiche, alla gestione delle problematiche scolastiche nelle aree di montagna, nelle aree interne e nelle scuole di vallata (*ibidem*, p. 185), alla riqualificazione dei tessuti urbani più vulnerabili (*ibidem*, p. 203). In particolare, le aree interne sono citate nella Componente 3 della Missione 5 (M5C3), che riguarda gli interventi speciali per la coesione territoriale e nel complesso impiega 1,975 miliardi di euro. Il primo punto della M5C3 riguarda "il rafforzamento della Strategia Nazionale

per le Aree Interne, attraverso misure a supporto del miglioramento dei livelli della qualità dei servizi scolastici, sanitari e locali”.

Come già accennato nell'introduzione, la SNAI è stata integrata con una settantatreesima area-progetto riguardante le Isole Minori italiane; dunque, è interessante considerare l'attenzione del PNRR rivolta a questo tema. Le Isole Minori sono citate nell'ambito della Missione 1, Componente 2 (M1C2), investimento 3, con riferimento alla necessità di «[d]otare 18 isole minori di un *backhauling* sottomarino in fibra ottica [...] per migliorare i collegamenti esistenti e rispondere alle crescenti esigenze di connettività BUL delle famiglie, imprese ed enti presenti»⁶ (*ibidem*, pp. 104 e 118). Le Isole Minori sono poi citate nell'ambito della Componente 3 (M1C3) con riferimento alla rigenerazione del patrimonio turistico e culturale, per far fronte all'*overtourism* e sostenere la ripresa dello sviluppo e delle attività turistico-culturali (*ibidem*, p. 109). Le piccole isole sono ancora citate nella Missione 2 Componente 1 (M2C1) con riferimento alla necessità di garantire una transizione equa e inclusiva a tutto il territorio italiano su temi di bioeconomia e circolarità. Le piccole isole saranno rese «completamente autonome e “green”, consentendo di minimizzare l'uso di risorse locali, di limitare la produzione di rifiuti e di migliorare l'impatto emissivo nei settori della mobilità e dell'energia» (*ibidem*, p. 124). In particolare, l'investimento 3.1 “Isole verdi”⁷ si concentra sulla transizione ecologica di diciannove piccole isole, «che faranno da laboratorio per lo sviluppo di modelli ‘100 per cento green’ e auto-sufficienti» (*ibidem*, p. 126).

Nonostante la mancanza di una missione dedicata alle «politiche per le nuove generazioni, l'infanzia e i giovani», il PNRR dell'Italia è stato considerato dalla Commissione Europea «equilibrato nella sua risposta ai sei pilastri» dell'RRF (Commissione europea, 2021, p. 3), in quanto tale pilastro «è coperto dalla componente dedicata all'istruzione così come dalla componente sulle politiche per il lavoro» (*ibidem*, pp. 3-4). In più occasioni il Consiglio Nazionale Giovani (CNG) ha sollevato la necessità di strategie che possano garantire ai giovani «prospettive sostenibili, promuovendo la formazione professionale [...], lo sviluppo e la valorizzazione delle loro capacità e competenze anche imprenditoriali» (CNG, 2020, p. 5). Il CNG, inoltre, ha prodotto una serie di osservazioni relati-

⁶ <https://italiadomani.gov.it/it/Interventi/investimenti/reti-ultraveloci-banda-ultra-larga-e-5G.html>

⁷ <https://italiadomani.gov.it/it/Interventi/investimenti/isole-verdi.html>

ve al PNRR, osservando come «le prospettive occupazionali dei giovani e il loro futuro benessere non possono essere semplicemente una priorità trasversale», ma devono diventare, invece, «la priorità assoluta»; (CNG, 2021, p. 1). Infatti, gli oneri che il PNRR produrrà in capo alle generazioni future – dato che un ammontare cospicuo di risorse sarà attinto a debito – devono essere compensati da investimenti dedicati e più in generale dai benefici che esse potranno trarne. Inoltre, il sistema educativo nazionale e le caratteristiche del mercato del lavoro tendono a favorire «soluzioni contrattuali più flessibili e poco impegnative per i datori di lavoro», facendo salire il numero dei NEET e dando luogo ad una «vera e propria ingiustizia generazionale». Infine, la pandemia ha colpito soprattutto «le fasce di lavoratori più giovani» e «i comparti produttivi considerati i maggiori bacini di impiego per la forza lavoro giovanile» (CNG, 2021, pp. 1-2).

Un “pilastro” per i giovani? – Alla luce delle considerazioni presentate nei paragrafi precedenti, i giovani delle aree interne sembrano costituire, almeno nel dibattito politico, uno dei “punti di snodo” delle politiche pubbliche, in quanto, se il tema delle politiche giovanili implica un’analisi delle pari opportunità da un punto di vista intergenerazionale, il tema delle aree interne approfondisce il divario storico tra Nord e Sud del Paese, andando oltre la dimensione macroregionale e ponendo l’attenzione sulla relazione tra poli di servizi e aree periferiche⁸. In questa prospettiva, i giovani costituiscono i “Sud sociali”, così come le aree interne rappresentano i “Sud territoriali”. A mediare tra i Sud sociali e territoriali e le politiche nazionali provvede il concetto di Sud elaborato alla scala macroregionale. Si creano, così, intersezioni tra forme di perifericità sociale e territoriale che meriterebbero analisi più approfondite, ma che in qualche modo sono già state trattate proprio nel Piano Sud 2030 (Ministro per il Sud e la Coesione Territoriale, 2020). Uscendo dalla metafora territoriale e facendo propria la dimensione sociale, si potrebbe affermare che le aree interne sono “territori giovani”, nel senso che, nella loro attuale configurazione, soltanto in tempi relativamente recenti esse sono state oggetto di un interesse specifico da parte del sistema economico. Dunque, le riflessioni emerse nell’ambito delle politiche giovanili sembrereb-

⁸ In realtà, una lettura più attenta porta a considerare ulteriori approfondimenti, come, ad esempio, il tema delle disabilità, o quello dell’accoglienza, ma proporre delle riflessioni in merito esula dagli scopi di questa analisi.

bero applicabili, per analogia, alle strategie di sviluppo delle aree interne. Da questo punto di vista, i giovani delle aree interne si caratterizzano per un elevato potenziale di sviluppo, da sostenere mediante il disegno di politiche sociali e percorsi di istruzione e formazione dedicati – di associazionismo sovracomunale e *capacity building* per quanto riguarda le politiche pubbliche locali nelle aree interne – ma anche attraverso una particolare attenzione alle dinamiche del lavoro e alla promozione dell'imprenditorialità.

In questo processo di riscoperta della propria identità sociale e dell'identità territoriale dei luoghi che abitano, i giovani delle aree interne sono chiamati ad apprezzare il patrimonio culturale ed ambientale di cui sono “eredi” e a valorizzarlo nell'ambito di processi produttivi locali (in particolare, nell'ambito di attività turistiche e di sviluppo rurale) al fine di realizzare la propria “vocazione al paesaggio” (Epifani, Urso, Pollice, 2021). L'obiettivo è quello di creare occupazione di qualità a supporto di vite incentrate su relazioni spontanee, animate da un profondo senso di solidarietà e da un desiderio di “restanza” (Barbera e altri, 2022). Data l'atipicità e la fragilità di tale prospettiva, la tematica dei giovani delle aree interne si pone quanto mai come una questione politica prima che economica, in quanto, per poter cogliere le opportunità di sviluppo offerte dall'Europa, è necessario prima “esprimere bisogni” e “rivendicare diritti” che, per quanto possano sembrare elementari, nella pratica non sono sempre esercitabili (OGAI, 2021). Ben vengano, dunque, tutte quelle iniziative che consentono ai giovani di esprimere la propria identità politica e di partecipare all'elaborazione delle politiche giovanili. A tale proposito, acquisisce rilievo l'osservazione del CNG riguardante la mancanza di un pilastro per i giovani nel PNRR (CNG, 2021a). Tale pilastro potrebbe, tuttavia, trovare una propria collocazione in seno al CNG stesso, nella nuova politica territoriale (come già fatto nel Piano Sud 2030) o in un ulteriore ampliamento (questa volta sociale) della SNAI. In esso potrebbero confluire tutte le osservazioni ed i pareri prodotti dalle numerose organizzazioni ed istituzioni che ad oggi contribuiscono a identificare e promuovere l'identità dei giovani delle aree interne.

Conclusioni. – Grazie alle risorse aggiuntive programmate dal PNRR, alle politiche giovanili diseguate a livello europeo e nazionale, al Piano Sud 2030, al rilancio della SNAI e alla sua estensione alle Isole Minori,

sembrerebbe aprirsi per i giovani delle aree interne l'opportunità di superare una dimensione marginale dell'agire, secondo una logica in grado di fare delle proprie specificità un punto di forza invece che una debolezza, spesso fonte di disuguaglianze e di ingiustizie epistemiche. Tale prospettiva, tuttavia, è ancora tutta da costruire, e sicuramente, affinché si traduca in azione, richiede l'elaborazione di una visione eterocentrata delle problematiche locali che tenga conto tanto delle relazioni intergenerazionali, quanto delle istanze emerse nell'ambito delle politiche di sviluppo e coesione territoriale. In particolare, mentre si assiste ad una profonda "verticalizzazione delle politiche pubbliche", programmate seguendo un approccio "dall'alto", la riflessione sui giovani delle aree interne porta all'identificazione di una pluralità di "Sud" che consentono di rivalutare la dimensione culturale dello sviluppo sostenibile nel contesto delle politiche *place-based*. Ai "Sud del Sud" spetta il ruolo non facile di contribuire ad un utilizzo efficiente, ma soprattutto efficace, delle risorse programmate attraverso il PNRR, promuovendone un utilizzo rivolto alla rimozione delle disuguaglianze socioeconomiche e territoriali che ancora affliggono il Paese ed i territori.

Da un punto di vista epistemologico, il concetto di giovani delle aree interne non rappresenta, tuttavia, una categoria omogenea. Sarebbe, dunque, utile approfondire ulteriormente l'analisi per far emergere, nell'ambito di un gruppo i cui interessi sono globalmente sottorappresentati a livello politico e socioeconomico, ulteriori articolazioni esposte a forme di marginalità ancora più intense e più latenti, rispetto a ciò che può essere osservato a scale aggregate. Ad esempio, vi sono aree interne tanto nel Centro-Nord, quanto nel Mezzogiorno e nel secondo caso la perifericità sociale e territoriale potrebbe essere aggravata dai divari Nord-Sud che caratterizzano il Paese. Ad un livello di analisi più granulare, tra i giovani delle aree interne, le giovani donne delle Isole Minori potrebbero costituire un gruppo particolarmente vulnerabile, in quanto alla marginalità generazionale potrebbe aggiungersi il divario di genere, e la perifericità territoriale potrebbe essere acuita dall'insularità geografica ed economica.

In generale, comunque, per aprire prospettive di sviluppo credibili per i giovani delle aree interne è necessario che il sistema economico crei occupazione di qualità nei territori periferici, cosicché la migrazione verso i centri di servizi e verso l'estero torni ad essere un'opportunità invece che una necessità (PCM, 2019b). In particolare, è importante affrontare il

tema dell'occupazione nelle aree interne con le lenti delle politiche giovanili, cioè considerando le energie dal basso come potenziale latente ed inespresso (Forum DD, 2018). Ciò potrebbe contribuire a ridurre il senso di spaesamento dei giovani, creando un ancoraggio rispetto ai territori che passa attraverso un'innovazione sociale e culturale in grado di valorizzare le tradizioni e promuovere un modello di sviluppo locale sostenibile (Barbera e altri, 2022).

BIBLIOGRAFIA

- DE ROSSI A. (a cura di), *Riabitare l'Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquiste*, Roma, Donzelli editore, 2018.
- BARBERA F. E ALTRI, *Giovani dentro. Uno sguardo alle prospettive e ai bisogni dei giovani delle aree interne*, Riabitare l'Italia, 2022
(<https://drive.google.com/file/d/17q5wAia1ZtAM1HCH2PNHI3YXS16aW1-d/view?usp=sharing>).
- AGNOLETTI M., MANGANELLI S., PIRAS F., "Covid-19 and rural landscape: The case of Italy", *Landscape and Urban Planning*, 2020, 204, 103955.
- BARBERA F., "Il terzo stato dei territori: riflessioni a margine di un progetto di policy", in MELONI B. (a cura di), *Aree interne e progetti d'area*, Torino, Rosenberg e Sellier, 2015, pp. 36-52.
- BARCA F., LUCATELLI S., CASAVOLA P. (a cura di), *Strategia nazionale per le aree interne. Definizione, obiettivi, strumenti e governance*, Roma, Materiali UVAL, 2014.
- CAPORALE C., PIRNI A., "Etica pubblica e nuovo coronavirus: una duplice questione di giustizia", in CAPORALE C., PIRNI A. (a cura di), *Pandemia e resilienza. Persona, comunità e modelli di sviluppo dopo la Covid-19*, Roma, CNR Edizioni, 2020, pp. 63-70.
- CARROSIO G., *I margini al centro: l'Italia delle aree interne tra fragilità e innovazione*, Roma, Donzelli Editore, 2019.
- CARROSIO G., "I giovani e la crisi socio-ecologica: quale welfare per riabitare le aree interne?", in DELLI ZOTTI G., BLASUTTIG G. (a cura di), *Di fronte al futuro. I giovani e le sfide della partecipazione*, Torino, l'Harmattan Italia, 2020.

- COLLICELLI C., “Salute, comunità e sussidiarietà ai tempi della pandemia”, in CAPORALE C., PIRNI A. (a cura di), *Pandemia e resilienza. Persona, comunità e modelli di sviluppo dopo la Covid-19*, Roma, CNR Edizioni, 2020, pp. 47-54.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the implementation of the EU Youth Strategy (2019-2021)*, Brussels, 2021a.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Documento di lavoro dei servizi della Commissione. Analisi del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia che accompagna il documento Proposta di decisione di esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia*, Brussels, 2021b.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Erasmus+ 2021-2027: Arricchire la vita, maturare e aprire la mente attraverso il programma dell'UE per l'istruzione, la formazione, la gioventù e lo sport*, 2021c.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Corpo europeo di solidarietà (2021-2027). Di più, insieme*, 2021d.
- COMMISSIONE EUROPEA, *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, Mobilitare, collegare e responsabilizzare i giovani: una nuova strategia dell'UE per la gioventù*, Brussels, 2018.
- CNG, *#Generazione IT. Direzione Pilastrò Giovani per il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza Missione Emergenza Generazionale*, 2021a
- CNG, *Osservazioni sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, Camera dei Deputati - VII Commissione Cultura, Istruzione, Ricerca, Editoria, Sport*, 2021b.
- CNG, *Commissione XI Lavoro pubblico e privato, previdenza sociale. Senato della Repubblica. Affare assegnato riguardante ricadute occupazionali dell'epidemia da Covid-19, azioni idonee a fronteggiare le situazioni di crisi e necessità di garantire la sicurezza sanitaria nei luoghi di lavoro (atto n. 453). Audizione 8 luglio 2020*.
- CORRAO F. M., “Uno sguardo al di là del nostro giardino”, in CAPORALE C., PIRNI A. (a cura di), *Pandemia e resilienza. Persona, comunità e modelli di sviluppo dopo la Covid-19*, Roma, CNR Edizioni, 2020, pp. 91-98.
- COVINO R., “Aree interne: una ‘marginalità’ che parla al futuro”, *Geotema*, 2017, 55, pp. 89-91.
- D'AGOSTINO F., “La pandemia da nuovo coronavirus e la quarta età: problemi di giustizia”, in CAPORALE C., PIRNI A. (a cura di), *Pandemia e resilienza. Persona, comunità e modelli di sviluppo dopo la Covid-19*, Roma, CNR Edizioni, 2020, pp. 71-78.

- EPIFANI F., POLLICE F., URSO G., “Il paesaggio come vocazione: una disamina nella strategia nazionale per le aree interne in Italia”, *documenti geografici*, 2021, 2, pp. 81-103.
- FORUM DD, *I giovani come risorsa (inespressa) delle aree interne*, 2018, <https://www.forumdisuguaglianzediversita.org>.
- FRICKER M., *Epistemic injustice: Power and the ethics of knowing*, Oxford, Oxford University Press, 2007.
- GALLIA A., “La valorizzazione dei beni culturali e ambientali per lo sviluppo delle isole minori italiane”, *Rivista Giuridica del Mezzogiorno*, 2012, 4, pp. 929-960.
- GALLIA A., *Le risorse idriche nell'isola di Ponza. Usi, saperi, dinamiche territoriali e geostoriche*, Roma, Carocci editore, 2019.
- GOVERNO ITALIANO, *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, #NextGenerationItalia*, Italia Domani, 2021.
- INAPP, *Rapporto 2021. Lavoro, formazione e società in Italia nel passaggio all'era post-Covid-19*, Soveria Mannelli, Rubbettino print per Rubbettino editore, 2021.
- IOMMI S., MARINARI D., *Aree montane, aree interne, aree fragili. Partizioni non coincidenti*, IRPET, 2017, http://www.irpet.it/wpcontent/uploads/2017/06/contributo-irpet_montagna-allestito_appendice.pdf.
- ISTAT, *Rapporto Annuale 2020. La situazione del Paese*, Roma, System Graphics per Istat, 2020.
- ISTAT, *Rapporto Annuale 2021. La situazione del Paese*, Roma, System Graphics per Istat, 2021.
- LEGAMBIENTE, CNR-IIA, *Energia, acqua, Mobilità, Economia circolare, turismo sostenibile. Le sfide per le isole minori e le buone pratiche dal mondo*, 2021, www.isolesostenibili.it.
- MEF, *Documento di Economia e Finanza 2020*, Roma, 2020.
- MINISTRO PER IL SUD E LA COESIONE TERRITORIALE, *Piano Sud 2030. Sviluppo e coesione per l'Italia*, 2020.
- OGAI, *Proposte di policy dei giovani delle aree interne. Documento driver. Documento base per la consultazione nell'ambito del progetto Officina Giovani Aree Interne*, 2021.
- PALMENTIERI S., “Nuove prospettive dell'insularità. Procida Capitale Italiana della Cultura 2022”, *Semestrale di studi e ricerche di geografia*, 2021,22, 2, pp. 99-115.
- PCM, *Pandemia, disagio giovanile e NEET. Relazione tecnica elaborata tenendo conto delle indicazioni emerse al Tavolo di coordinamento promosso dal Ministro*

- per le politiche giovanili, in collaborazione con i Ministri per le pari opportunità e la famiglia, della salute, dell'istruzione, del lavoro e delle politiche sociali*, Roma, Ministro per le Politiche giovanili, Ufficio di Gabinetto, 2021.
- PCM-DPC, *Relazione Annuale sulla Strategia per le Aree Interne*, 2019a.
- PCM-DPC, *La programmazione della politica di coesione 2021 – 2027 Documento preparatorio per il confronto partenariale*, 2019b.
- PCM-DPC, *Relazione Annuale sulla Strategia per le Aree Interne*, 2020.
- SALGARO S., “Montagna e aree interne: quale relazione?”, *Geotema*, 2017, 55, pp. 92-96.
- SALUSTRI A., VIGANÒ F., *The non-profit sector as a foundation for the interaction among the social economy, the public sector and the market*, MPRA Working Paper n.78113, 2017.
- SEDDA F. (a cura di), *Isole: Un arcipelago semiotico*, Milano, Mimesis, 2019.
- SENATO DELLA REPUBBLICA, *dossier 7 febbraio 2022. Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente*, Servizio Studi. Ufficio Ricerche su questioni istituzionali, di giustizia e cultura, 2022.
- SOMMELLA R., “Una strategia per le aree interne italiane”, *Geotema*, 2017, 21,3, 55, pp. 76-79.
- STORTI D., PROSPERINI P., “Strategia nazionale aree interne, filiere agricole e destinazioni turistiche: innovazioni, azioni e progetti”, in STORTI D. e altri (a cura di), *Sostenibilità e innovazione delle filiere agricole nelle aree interne: Scenari, politiche e strategie*, Milano, FrancoAngeli, 2020, pp. 53-71.
- VIESTI G., *Centri e periferie: Europa, Italia, Mezzogiorno dal XX al XXI secolo*, Bari-Roma, Gius. Laterza & Figli Spa, 2021.

The youth of the Inner Areas and the Italian NRRP. – The Italian NRRP provides considerable financial resources to promote a green transition and a digital transformation of people and territories. Young people living in the inner areas of Italy have an opportunity to overcome marginality and become key actors of development, making of diversity an asset rather than a source of inequality and epistemic injustice. Based on these premises, the research illustrates the youth policies and the strategies for inner areas within the framework of the Italian NRRP, then focuses on the peculiarities of young people living in inner areas. The analysis highlights the need to create new jobs in peripheral territories, to make migration an opportunity rather than a necessity. Specifically, it is important to ap-

proach the issue of employment in inner areas with the lens of youth policies, that is, by developing bottom-up approaches to discover latent and untapped potential to be used to achieve sustainability.

Keywords. – NRRP, Youth, Inner areas

*Sapienza Università di Roma, Dipartimento di Studi Giuridici ed Economici
andrea.salustri@uniroma1.it*