TRAIETTORIE URBANE E TERRITORIALI

Potenza, 15 ottobre 2026

AREE INTERNE

Dalle Osservazioni e Proposte al Disegno di legge CNEL

I 27 articoli del DDL CNEL n. 1/2026:
servizi, lavoro, ripopolamento e capacità di attuazione

PIANO CASA E MODELLO M-VAT

Arch. Massimo Giuntoli

Consigliere CNEL
Coordinatore del Gruppo di lavoro Aree interne

27
ARTICOLI

8
CAPI

DIRITTI / TERRITORI
LAVORO / COMUNITÀ

Le aree interne sono una questione nazionale

Non territori “minori”: un pezzo essenziale della tenuta sociale, economica e ambientale

≈ 60%

del territorio nazionale

>13 milioni

vivono nelle aree interne

IL NODO CENTRALE

Distanza dai servizi, lavoro più fragile, spopolamento e progressiva perdita di presìdi territoriali.

EFFETTI COLLETTIVI

Meno manutenzione del territorio, patrimonio inutilizzato, maggiore vulnerabilità ambientale, erosione del capitale sociale.

La questione non è assistere territori deboli: è assicurare diritti e possibilità di futuro.

CNEL | DDL n. 1/2026, Relazione introduttiva, p. 3

La marginalizzazione si autoalimenta

Un circolo vizioso che un singolo bonus, da solo, non può interrompere

1 **SERVIZI PIÙ LONTANI** → 2 **MENO ATTRATTIVITÀ** → 3 **SPOPOLAMENTO** → 4 **MENO ATTIVITÀ ECONOMICHE** → 5 **MENO PRESIDIO TERRITORIALE**

LA RISPOSTA DEL DDL

Intervenire insieme su prossimità dei servizi, sviluppo economico, governance, ripopolamento e misurazione dei risultati.

Non basta restaurare edifici: bisogna riattivare comunità e opportunità.

CNEL | DDL n. 1/2026, Relazione introduttiva, pp. 3-6

Dall’analisi alla proposta normativa

Il percorso costruito dal Gruppo di lavoro sulle aree territoriali marginali

OTT 2024

GRUPPO DI LAVORO

Avvio dell’analisi e del confronto sui territori.

26 GIU 2025

OSSERVAZIONI E PROPOSTE

Una lettura per 8 cluster e 46 condizioni operative.

28 OTT 2025

CONFRONTO PUBBLICO

Approfondimento “un mondo non a parte”.

28 GEN 2026

DDL N. 1/2026

Il CNEL traduce gli indirizzi in proposta legislativa.

IL RUOLO DEL GRUPPO

Il DDL non nasce isolato: rende normative alcune delle priorità emerse nel documento di Osservazioni e Proposte.

ANALISI → CONFRONTO → PROPOSTE → ARTICOLATO NORMATIVO

CNEL | DDL n. 1/2026, Premesse, pp. 1-2; Relazione, p. 6

8 cluster strategici, 46 condizioni di sistema

La matrice del CNEL: nessuna strategia funziona se lascia scoperto un pezzo essenziale

46

condizioni di sistema

Una griglia per verificare la coerenza dei progetti.

01	GOVERNANCE	05	CULTURA E TURISMO
02	SERVIZI ESSENZIALI	06	ENERGIA
03	ECONOMIA	07	CONOSCENZA
04	AGRICOLTURA	08	WELFARE

Le 46 condizioni non sono 46 “bonus”: sono una griglia di coerenza per i progetti territoriali.

CNEL | Osservazioni e Proposte, 26 giugno 2025; presentazione fornita

8 Capi, 27 articoli: una politica integrata

La relazione introduttiva accompagna la lettura dell'articolato per gruppi omogenei

CAPO I — **ARTT. 1–7**
Diritti, prossimità, istruzione, trasporti, rigenerazione

CAPO II — **ARTT. 8–11**
Governance e capacità amministrativa

CAPO III — **ARTT. 12–16**
Impresa, semplificazione e lavoro

CAPO IV — **ARTT. 17–18**
Clausola sociale e ritorno dei residenti

CAPO V — **ARTT. 19–21**
Agricoltura, foreste, filiere ed ecosistemi

CAPO VI — **ARTT. 22–23**
Energia e servizi pubblici digitali

CAPO VII — **ARTT. 24–26**
Risorse, indicatori, valutazione

CAPO VIII — **ART. 27**
Coordinamento con le politiche esistenti

La logica del DDL: dai diritti all'economia, fino a chi governa e come si misurano gli esiti.

CNEL | DDL n. 1/2026, Relazione introduttiva, pp. 6-12

Da dove parte la proposta

Finalità, definizioni e principi: un quadro di diritti, non una misura episodica

ART. 1 · FINALITÀ

Ridurre i divari e contrastare lo spopolamento, garantendo diritti di cittadinanza e sviluppo locale sostenibile in coerenza con SNAI e Costituzione.

ART. 2 · DEFINIZIONI

Individua aree interne, servizi pubblici essenziali, prossimità territoriale e soglie temporali sostenibili di accesso.

ART. 3 · PRINCIPI

Sussidiarietà, partecipazione, politiche integrate e sistemi policentrici di centri minori; spazio all’economia sociale e alle cooperative di comunità.

Il principio guida: far arrivare i servizi alle persone, non soltanto le persone ai poli urbani.

Misurare l’accesso ai servizi

Il riferimento ai “15 minuti” viene adattato ai contesti rurali e montani

15

MINUTI

SERVIZI DI PROSSIMITÀ

Scuola primaria, medico, farmacia, poste

30

MINUTI

SERVIZI INTERMEDI

Scuola secondaria, poliambulatorio, stazione

45

MINUTI

SERVIZI SPECIALISTICI

Ospedali DEA, università, alta velocità

SOGLIE PROPOSTE DAL DDL, DIFFERENZIATE PER GERARCHIA DEI SERVIZI

La distanza diventa un indicatore per orientare investimenti, risorse e valutazione delle politiche.

I servizi possono “andare verso” i cittadini

L’accessibilità non si ottiene soltanto costruendo nuovi presìdi fisici

RETE TERRITORIALE INTEGRATA

Medici e pediatri in rete · presìdi diffusi · équipe multiprofessionali mobili · farmacie rurali · servizi di emergenza adeguati ai territori.

SERVIZI DIGITALI E COLLABORATIVI

Telemedicina, teleconsulto e telemonitoraggio integrati con strutture pubbliche esistenti e con ASP, enti locali, Terzo settore e reti sociali.

IL PUNTO ISTITUZIONALE Le nuove modalità sono complementari ai servizi tradizionali e restano nel quadro delle competenze regionali.

Prossimità è accessibilità effettiva, non solo distanza fisica da un edificio.

Scuola e mobilità sono condizioni per restare

Le famiglie valutano il tempo necessario per imparare, curarsi e lavorare

ART. 5 · ISTRUZIONE

Sostenere plessi con pochi alunni; organizzazione flessibile; didattica innovativa e digitale; coordinamento con il trasporto scolastico e uso sociale delle strutture.

ART. 6 · MOBILITÀ

Trasporto pubblico locale e a domanda; trasporto sociale per persone fragili; migliori connessioni, anche attraverso aeroporti minori, e integrazione con sanità e istruzione.

IL NESSO

Una scuola senza trasporto accessibile o un ambulatorio senza collegamenti resta, nei fatti, un diritto incompleto.

Il DDL collega i singoli servizi in una logica di accesso reale e quotidiano.

Rigenerazione non è solo restauro

Riuso del patrimonio esistente e incentivi legati a risultati di interesse pubblico

01

RIUSARE

edifici, aree dismesse e sottoutilizzate

02

INTEGRARE

casa, servizi, lavoro, spazi pubblici

03

PREMIARE

progetti con risultati pubblici misurabili

COME SI ATTUA

Comuni e Regioni definiscono priorità e coordinamento; il DDL prevede criteri di premialità e rinvia a un decreto attuativo.

Una casa riqualificata conta davvero quando torna a far parte di un territorio abitabile.

Una regia nazionale e un partenariato sociale

Il coordinamento serve a evitare programmi paralleli e risorse frammentate

CABINA NAZIONALE

Presso la Presidenza del Consiglio: indirizzo, coordinamento, linee guida, raccordo delle risorse europee, nazionali e regionali, standard di monitoraggio.

PARTECIPAZIONE DEI TERRITORI

Ministeri, Regioni, ANCI e UPI, CNEL, parti sociali, Terzo settore e ASP. È previsto un Tavolo nazionale per il partenariato sociale.

Una politica stabile ha bisogno di responsabilità riconoscibili, non di interventi scollegati.

Pianificare insieme, dare capacità ai Comuni

La dimensione comunale isolata spesso non basta a gestire una strategia complessa

ART. 9 · PIANI SETTENNALI

Le Regioni adottano Piani strategici sub-regionali su bacini di prossimità. Gli enti territoriali e le Province concorrono a programmazione e supporto.

ART. 10 · DIGITALE ASSOCIATO

I Comuni sono incentivati a condividere Responsabile e Ufficio per la transizione digitale, con accesso prioritario al supporto.

ART. 11 · PERSONE E COMPETENZE

Formazione, affiancamento operativo e monitoraggio della qualità amministrativa, con un rapporto annuale.

Non basta destinare risorse: occorre dare agli enti la capacità di programmare e realizzare.

Un percorso assistito per chi investe

Tutor pubblico d’impresa e Sportello unico territoriale (SUTAI)

SUTAI

ART. 14 | ACCESSO UNITARIO

Un punto di accesso alle procedure presso le Unioni di Comuni.

24 mesi

ART. 12 | TUTOR PUBBLICO

Assistenza tecnica e amministrativa fino a 24 mesi dall’avvio dell’attività.

60 giorni

ART. 12 | PROGETTI ASSEVERATI

Silenzio-assenso nei casi previsti, in assenza di diniego motivato.

Restano ferme le tutele ambientali, paesaggistiche, culturali, sanitarie e di sicurezza.

Semplificare significa accompagnare l’investitore senza abbassare le tutele.

Un insieme di leve per le imprese locali

Le Regioni possono attivare misure diversificate, nel rispetto dei fondi disponibili

01 / CREDITO AGEVOLATO

Prestiti e possibili fondi di rotazione

02 / LEGALITÀ E SICUREZZA

Sostegno all'emersione del lavoro irregolare

03 / OCCUPAZIONE

Bonus mirati per soggetti svantaggiati

04 / TUTORAGGIO

Formazione e assistenza tecnica per imprese

05 / IMPRESE SOCIALI

Supporto a cooperative e organizzazioni sociali

06 / PRESÌDI DI CREDITO

Accordi per servizi bancari di prossimità

ANCHE SUL FISCO Possibile riduzione temporanea dell'IRAP nei settori a rischio di desertificazione.

Misure attivabili dalle Regioni: strumenti proposti, non benefici automaticamente disponibili.

Multifunzionalità e partenariati

Un’attività locale può svolgere più funzioni economiche e sociali

ART. 15 · ATTIVITÀ MULTIFUNZIONALI

Promuovere, con ISTAT e MIMIT, classificazioni ATECO adatte a imprese integrate e plurisettoriali, più coerenti con la scala dei piccoli centri.

ART. 16 · COLLABORAZIONE STABILE

PPP, partenariati speciali, schemi-tipo, co-programmazione e co-progettazione con Terzo settore e parti sociali per gestire beni e servizi nel tempo.

ESEMPIO ILLUSTRATIVO una struttura locale che combina servizi, commercio, turismo e attività di comunità.

La sostenibilità gestionale è importante quanto l’investimento iniziale.

La clausola sociale per le aree interne

Sostegno selettivo soprattutto nei Comuni più lontani dai servizi e demograficamente fragili

CHI RESTA	Residenti nei territori interessati
CHI TORNA	Persone e nuclei che trasferiscono o riacquistano la residenza
GIOVANI E FAMIGLIE	Giovani fino a 40 anni, coppie e nuclei con figli
LAVORO E IMPRESA	Donne, autonomi, professionisti e imprese
ACCOGLIENZA	Progetti SAI e percorsi d’integrazione

COME OPERA

Le amministrazioni possono prevedere priorità, premialità o riserve in bandi e incentivi destinati alle aree interne.

L’obiettivo non è premiare un trasloco: è rendere sostenibile una scelta di vita.

Agevolazioni fiscali: una possibilità sperimentale

Il testo NON prevede un bonus fiscale immediatamente fruibile

MISURA POSSIBILE

Agevolazioni per trasferimento o riacquisto della residenza, rientro dall'estero e svolgimento di attività lavorative, professionali o imprenditoriali. Il testo include anche i pensionati.

SPERIMENTAZIONE

Previa valutazione di impatto

DECRETO ATTUATIVO

Misure da definire con il MEF

VINCOLI

Compatibilità UE e finanza pubblica

Distinguere sempre ciò che il DDL propone da ciò che è già applicabile.

Terra e foreste tornano a produrre valore

Ricambio generazionale, recupero dei terreni e gestione integrata delle risorse

GIOVANI AGRICOLTORI

È previsto un fondo dedicato all'insediamento e al consolidamento di nuove attività agricole nelle aree interne e montane.

BANCA DELLA TERRA

Ricognizione e valorizzazione dei terreni inutilizzati o sottoutilizzati, anche con gestione unitaria e coinvolgimento di università ed enti di ricerca.

RISORSE NATURALI

Pianificazione, certificazione e gestione integrata di patrimonio boschivo, forestale e idrico per filiere sostenibili.

La terra non è soltanto patrimonio fondiario: è lavoro, presidio e manutenzione del paesaggio.

Pagare la cura del territorio, rafforzare il lavoro

Il valore delle aree interne non si limita ai servizi che esse consumano

ART. 20 · SERVIZI ECOSISTEMICI

Pagamenti per attività di tutela della biodiversità, cura del paesaggio, conservazione dell’acqua, prevenzione del dissesto e gestione dei beni naturali.

ART. 21 · FILIERE TERRITORIALI

Cooperazione tra imprese, enti locali e Terzo settore in agricoltura, foreste, artigianato, commercio, servizi di prossimità, cultura e turismo.

IL NESSO

Le attività di presidio possono generare reddito e alimentare economie locali più solide.

La manutenzione attiva del territorio è anche una funzione di interesse collettivo.

Energia e connettività: servizi di cittadinanza

Due leve trasversali per ridurre i costi e garantire accesso alle opportunità

ART. 22 · COMUNITÀ ENERGETICHE

Sviluppo delle comunità energetiche rinnovabili: produzione, condivisione e autoconsumo di energia per cittadini, imprese ed enti locali, in coerenza con la normativa vigente.

ART. 23 · SERVIZI DIGITALI ACCESSIBILI

Banda ultra-larga, interoperabilità, servizi pubblici accessibili, progetto Polis e sviluppo di telemedicina e sanità digitale integrata con il territorio.

Un Comune connesso e meno esposto ai costi energetici è più vivibile e competitivo.

Come si finanzia una politica nazionale stabile

Le diverse risorse devono concorrere in modo programmato e coordinato

STATO

Fondo pluriennale per le aree interne e montane, nei limiti degli stanziamenti autorizzati.

EUROPA E COESIONE

FESR, FSE+, FSC, PNRR e altri strumenti nel rispetto delle proprie regole.

REGIONI E TERRITORI

Risorse regionali e locali, secondo competenze e disponibilità di bilancio.

La Cabina nazionale coordina la programmazione delle risorse per evitare sovrapposizioni e duplicazioni.

La proposta definisce un quadro di finanziamento, non uno stanziamento automaticamente acquisito.

Dal denaro speso ai cambiamenti prodotti

Il DDL chiede risultati verificabili e una valutazione indipendente

01 / POPOLAZIONE

Residenti e dinamiche insediative

02 / SERVIZI

Accessibilità e qualità

03 / LAVORO

Occupazione e qualità

04 / INVESTIMENTI

Capitale privato attivato

05 / ATTUAZIONE

Progetti, avanzamento e spesa

06 / PA LOCALE

Qualità amministrativa

ART. 25 | Indicatori e banca dati

ART. 26 | Valutazione biennale e relazione alle Camere

Non chiediamo soltanto: “quanto abbiamo speso?”, ma: “quale vita è cambiata?”.

Coordinare, non creare l’ennesimo piano

La proposta intende rafforzare gli strumenti esistenti evitando sovrapposizioni

SNAI

La Strategia nazionale per le aree interne resta il riferimento. Il DDL vuole offrirle una cornice normativa di continuità.

PROGRAMMAZIONE UE E NAZIONALE

Interventi coordinati con politiche di coesione, sviluppo territoriale e programmi settoriali.

ZES UNICA MEZZOGIORNO

Coordinamento, ove compatibile, con il Piano strategico ZES per competenze, innovazione e investimenti.

L’ambizione è far dialogare politiche già presenti, non aggiungere un livello di burocrazia.

Tutti i 27 articoli in un'unica mappa

Otto parti interdipendenti: ogni articolo ha senso dentro il sistema complessivo

ARTT. 1–7

DIRITTI E SERVIZI

Servizi + casa + mobilità

ARTT. 8–11

GOVERNO

Regia e capacità

ARTT. 12–16

IMPRESA E LAVORO

Facilitare e sostenere

ARTT. 17–18

RIPOPOLAMENTO

Permanenza e ritorno

ARTT. 19–21

TERRITORIO

Agricoltura e filiere

ARTT. 22–23

DIGITALE/ENERGIA

Infrastrutture sociali

ARTT. 24–26

RISORSE/ESITI

Finanziare e valutare

ART. 27

COERENZA

Allineare le strategie

Non 27 interventi separati: 27 tasselli per un nuovo equilibrio territoriale.

Dal singolo bando a una strategia territoriale

Esempio illustrativo di possibile applicazione, subordinata all’approvazione e all’attuazione del DDL

01

LEGGE I BISOGNI

Distanze dai servizi, patrimonio, residenti, lavoro

Artt. 2–7

02

SI ALLEA

Bacino di prossimità, Piano settennale, uffici condivisi

Artt. 8–11

03

ATTIVA OPPORTUNITÀ

SUTAI, tutor, imprese, clausola sociale, filiere

Artt. 12–23

04

MISURA E CORREGGE

Risorse coordinate, indicatori e valutazione

Artt. 24–27

Il successo si giudica dalla tenuta nel tempo di servizi, abitanti, imprese e presidio.

Podargoni e Alta Valle del Gallico

Il Master Plan prova a integrare opere, gestione, servizi e nuove economie

4

ASSI DEL MASTER PLAN

8

CLUSTER DI LETTURA

24

PROGETTI

L’interesse non sta nel solo recupero edilizio, ma nella verifica contestuale di soggetti gestori, servizi, attività economiche, abitanti e indicatori di risultato.

> **Un progetto diventa buona pratica solo se i risultati vengono osservati e confermati.**

IL METODO IN CINQUE PASSAGGI

M-VAT: dai dati alle priorità

Una catena semplice: dati → indicatori → indice sintetico → decisioni.

1

DATI

Fonti statistiche, fiscali, catastali, OMI, ERP, servizi e territorio

2

VARIABILI

Redditi, canoni, stock edilizio, fragilità, servizi, domanda abitativa

3

INDICATORI

Dimensioni omogenee del disagio abitativo e territoriale

4

INDICE

Punteggio comparabile per territori, Comuni e microaree

5

DECISIONI

Mappe, graduazioni, criteri di riparto, monitoraggio

Prima si costruisce la mappa del bisogno, poi si definiscono priorità e risorse.

LA LOGICA MATEMATICA, RESA SEMPLICE

Dati diversi, una stessa scala

Euro, percentuali e dati territoriali diventano confrontabili attraverso la normalizzazione.

01 / NORMALIZZARE

$$x^* = (x - \min) / (\max - \min)$$

Valori espressi in unità diverse sono riportati, ad esempio, su una scala da 0 a 1.

02 / LEGGERE NELLA STESSA DIREZIONE

0 / MINORE VULNERABILITÀ

1 / MAGGIORE

Quando un valore elevato indica una condizione positiva, la scala viene invertita.

Esempio: canoni elevati aumentano la vulnerabilità; accessibilità ai servizi migliore la riduce.

DAGLI INDICATORI AL PUNTEGGIO

Un indice sintetico, quattro dimensioni

Il punteggio M-VAT riunisce indicatori compositi per rendere leggibili i diversi aspetti del bisogno.

$$M\text{-}VAT = a \cdot I_1 + b \cdot I_2 + c \cdot I_3 + d \cdot I_4$$

I_1

SOCIO-ECONOMICO

Redditi, occupazione, vulnerabilità economica

I_2

ABITATIVO-EDILIZIO

Stock, qualità, degrado, energia, sovraffollamento

I_3

MERCATO / ACCESSIBILITÀ

Canoni, valori, incidenza costi/reddito

I_4

FABBISOGNO ABITATIVO

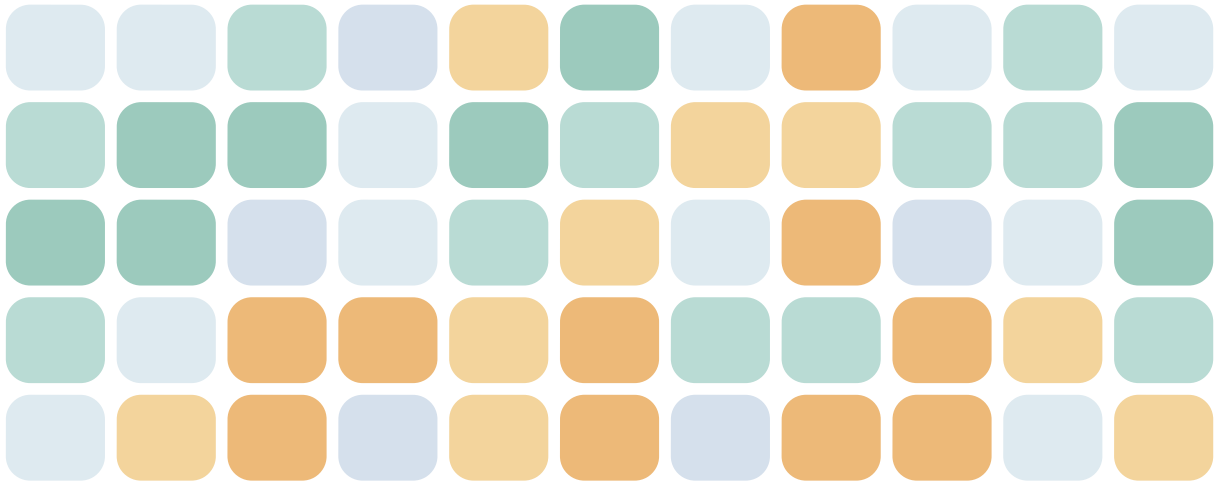
ERP, graduatorie, domanda insoddisfatta, patrimonio disponibile

I pesi a, b, c, d sono da calibrare e verificare: il modello è sperimentale e perfezionabile con i dati.

GEOREFERENZIAZIONE

Le microaree fanno emergere il bisogno

Il disagio non coincide sempre con i confini amministrativi: la media del Comune può nascondere fragilità.



Schema illustrativo delle differenze all’interno dello stesso territorio

PERCHÉ SCENDERE DI SCALA?

Aree servite e aree fragili possono convivere nello stesso Comune.

Regione → Comune → quartiere → sezione censuaria → ambito edilizio (secondo i dati disponibili).

Il riparto nazionale è il primo livello; l’impatto reale si produce dove il bisogno è concentrato.

COME LEGGERE IL RISULTATO

Il punteggio ordina le priorità

M-VAT aiuta a orientare la decisione pubblica, non può sostituirla.

BASSO	MEDIO	ALTO	MOLTO ALTO
Monitoraggio e prevenzione	Sostegno mirato	Priorità d'intervento	Azione integrata e risorse dedicate

COSA DICE

Dove il disagio è maggiore, quale dimensione pesa di più e quali territori meritano attenzione.

COSA NON DECIDE DA SOLO

La fattibilità, i tempi, la coerenza dei progetti e la responsabilità della scelta e del finanziamento.

Il modello rende leggibile la priorità; le istituzioni scelgono strumenti, tempi e risorse.

RETE

La condizione che trasforma le proposte in azioni.

01

ISTITUZIONI

Stato, Regioni, Comuni e territori cooperano in modo stabile.

02

DATI E DECISIONI

Le informazioni diventano criteri condivisi e verificabili.

03

SERVIZI E COMUNITÀ

Scuola, sanità, mobilità e lavoro devono agire insieme.

04

CONSIGLI NAZIONALI

Preziosi per saperi, professioni, raccordo e capacità di proposta.

La rete è il vero moltiplicatore delle politiche per le aree interne.

Grazie dell’attenzione

Arch. Massimo Giuntoli

Consigliere CNEL · Coordinatore del Gruppo di lavoro sulle aree territoriali marginali

Potenza / 15 ottobre 2026