CAMERA DEI DEPUTATI N. **2856**

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

ORRICO, AMATO, BALDINO, CAROTENUTO, CHERCHI, D'ORSO, FERRARA, ILARIA FONTANA

Disposizioni per la promozione e la valorizzazione della tornanza e per la rigenerazione delle aree ad alto potenziale inespresso

Presentata il 26 marzo 2026

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Secondo alcune statistiche, negli ultimi anni il Mezzogiorno ha registrato una significativa emorragia demografica con oltre 200.000 giovani di età inferiore a 35 anni che, tra il 2020 e il 2025, sono emigrati in altre regioni italiane e circa 50.000 che si sono trasferiti all'estero, prevalentemente in Germania, Regno Unito e Stati Uniti d'America. Le aree interne e le città di provincia del Sud del nostro Paese subiscono uno spopolamento accelerato: negli ultimi dieci anni alcuni comuni montani e rurali hanno perso tra il 15 e il 20 per cento della popolazione, mentre alcuni centri situati in Basilicata, Calabria e Sicilia orientale registrano cali demografici superiori al 10 per cento, con un'età media della popolazione che supera i 50 anni. Le cause di tale fenomeno risiedono nella progressiva contrazione dei servizi sociali e culturali, nella carenza di politiche economiche e occupazionali capaci di valorizzare le risorse territoriali e ambientali nonché il patrimonio culturale. Questa emigrazione costante ha impoverito i territori, determinando la chiusura di presidi pubblici, la desertificazione di molti spazi aggregativi e il progressivo degrado urbano e rurale; tuttavia, chi è rimasto ha attuato una vera e propria forma di resistenza, che ha consentito di generare anche forme innovative di impresa, socialità e partecipazione. Restanza e tornanza sono due facce della stessa medaglia; è opportuno invertire l'approccio che fino a oggi ha caratterizzato lo sguardo sulle aree interne e periferiche rispetto ai grandi centri urbani. Non si deve più parlare di « cervelli in fuga » e di « cervelli di rientro », come se chi fosse rimasto nel proprio territorio non

avesse alternative o capacità. L'intento è quello di utilizzare alcune leve sociali e culturali per costruire una nuova alleanza tra i cittadini che hanno a cuore la propria comunità, al fine di riattivarla e di rigenerarla.

La presente proposta di legge nasce dall'osservazione di una trasformazione profonda che attraversa il Paese: la crescente mobilità delle persone, in particolare delle giovani generazioni e delle persone con alta qualificazione, e il progressivo indebolimento demografico, economico e sociale di ampie porzioni del territorio nazionale, in particolare delle aree ad alto potenziale inespresso.

Negli ultimi anni il tema del rientro nei territori di origine è stato spesso affrontato in chiave simbolica o nostalgica, come un richiamo alle radici o un recupero identitario. Questa proposta di legge intende, invece, superare tale visione, collocando la tornanza all'interno di una visione strutturale di sviluppo legata alle opportunità economiche, al lavoro, all'autoimprenditorialità e alla rigenerazione delle comunità locali.

Nel 2025 il termine tornanza è entrato a far parte dei neologismi riconosciuti dall'Osservatorio della lingua italiana dell'Istituto della Enciclopedia Treccani, che lo definisce come il movimento culturale che nasce dall'innesto tra chi, dopo aver viaggiato, decide di tornare nel paese d'origine e mettere a frutto la propria conoscenza, e chi è rimasto. Questo riconoscimento restituisce dignità culturale e lessicale a un fenomeno già diffuso, come di fatto è già avvenuto con la restanza, termine affermatosi grazie all'antropologo Vito Teti.

La proposta di legge muove, dunque, dalla necessità di creare le condizioni affinché il rientro diventi un'opportunità collettiva e non solo una scelta individuale, rafforzando al contempo la collaborazione tra chi ritorna e chi è rimasto nei territori garantendone nel tempo la continuità sociale, culturale ed economica.

Il cuore culturale e politico della proposta di legge risiede nel riconoscimento del valore che scaturisce dall'incontro tra due risorse complementari: da un lato, chi ha viaggiato si è esposto ad altre culture, ha acquisito competenze, visioni e metodi nuovi; dall'altro, chi è rimasto ha garantito nel tempo la custodia dei luoghi, delle relazioni sociali, delle conoscenze pratiche e dell'identità territoriale.

La tornanza non è, quindi, una contrapposizione tra il partire e il restare, ma una collaborazione generativa. È da questo incontro che può nascere una nuova forma di cittadinanza attiva, capace di trasformare la mobilità in una risorsa e non in una perdita. La finalità della proposta di legge è quella di favorire la costruzione di cittadini « pionieri »: persone radicate nei territori, ma allo stesso tempo connesse a reti più ampie, capaci di produrre innovazione economica, sociale e culturale.

Perché questo valore possa emergere in modo strutturale, è necessario dotarsi di luoghi, di strumenti e di processi che rendano l'incontro continuo e produttivo, e non episodico.

Negli anni sono stati introdotti numerosi strumenti – a livello statale, regionale e comunale – per contrastare lo spopolamento e sostenere chi resta o chi torna nei territori: incentivi fiscali, contributi economici, finanziamenti per l'avvio di nuove imprese, misure per il lavoro, l'innovazione e l'abitare; tuttavia, tali strumenti risultano spesso frammentari e poco coordinati tra loro.

Esistono esperienze regionali che dimostrano come un approccio integrato allo sviluppo possa produrre risultati duraturi. In particolare, il modello promosso con il Piano di Sviluppo e Coesione della regione Puglia rappresenta un esempio significativo di metodo capace di sostenere l'autoimprenditorialità e l'innovazione a beneficio di diverse fasce della popolazione e di diversi settori produttivi. Misure promosse dalla medesima regione Puglia, come il programma Bollenti Spiriti, il Fondo di sostegno per le nuove iniziative d'impresa (NIDI), il fondo per le startup innovative TecnoNIDI, i Pacchetti integrati di agevolazione (MiniPIA) e altri strumenti di sostegno agli investimenti, alla tecnologia e alla creazione d'impresa, hanno contribuito nel corso degli anni a rendere possi-

bile sia la permanenza sia il rientro nei territori, offrendo condizioni concrete per trasformare le competenze e le idee in attività economiche. Tali esperienze evidenziano l'importanza di affiancare alle risorse economiche una visione culturale e infrastrutturale capace di attivare le energie locali.

Questi strumenti, tuttavia, funzionano pienamente solo quando sono inseriti in ecosistemi territoriali capaci di accompagnare le persone: luoghi di orientamento, reti professionali, spazi di lavoro e comunità attive. In assenza di tali infrastrutture sociali e organizzative, anche le migliori misure economiche rischiano di rimanere sottoutilizzate o di produrre effetti solo temporanei.

La presente proposta di legge si articola intorno a tre strumenti principali, tra loro integrati:

a) la ricognizione degli strumenti di sostegno esistenti: è prevista una ricognizione sistematica di tutte le iniziative comunali, regionali e statali finalizzate al contrasto dell'abbandono delle aree ad alto potenziale inespresso, comprese le misure di supporto fiscale, economico e finanziario rivolte sia a chi resta sia a chi torna. L'obiettivo è quello di rendere tali strumenti più conoscibili, accessibili e coordinati, valorizzandone l'impatto. La ricognizione consentirà di realizzare una Piattaforma digitale che raccoglierà in modo organico tutti gli strumenti di natura economica, fiscale e progettuale che possono essere utili a coloro che decidono di restare o di tornare nei luoghi di origine. La ricognizione e la Piattaforma concentreranno l'attenzione sui comuni ad alto potenziale inespresso, ossia i comuni con popolazione inferiore a 20.000 abitanti, situati nelle zone montane o a rischio di spopolamento. L'attività sarà svolta dal Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei ministri;

b) l'istituzione dei poli della tornanza: questi sono soggetti e spazi pubblici o privati che agiscono come attrattori di competenze di rientro e come leve di opportunità per le comunità locali. I suddetti poli svolgono una funzione di promozione dell'autoimprenditorialità, di accompagnamento nel mercato del lavoro e di intermediazione tra le competenze, i bisogni del territorio e le opportunità economiche, favorendo l'incontro tra i tornanti e i restanti. Nella Piattaforma contenente i dati della ricognizione di cui sopra, sarà presente una sezione dedicata alla raccolta delle candidature a polo della tornanza. Un decreto del Ministro per gli affari europei, il PNRR e le politiche di coesione, stabilirà i requisiti necessari per ottenere il riconoscimento a polo della tornanza;

c) la Piattaforma di co-progettazione pubblico-privata: sempre all'interno della Piattaforma digitale sopra descritta, è prevista la creazione di una sezione per la co-progettazione sulla rigenerazione delle comunità delle aree ad alto potenziale inespresso, in cui potranno registrarsi gli enti locali e i soggetti privati, anche se residenti al di fuori dei territori di origine, con l'obiettivo di promuovere avvisi pubblici, progetti condivisi e investimenti legati ai territori.

La presente proposta di legge intende costruire una politica strutturale sulla tornanza, non come fenomeno episodico, ma come leva di sviluppo, di lavoro e di rigenerazione delle comunità locali. Grazie a una visione integrata, fondata su strumenti economici, su poli territoriali e su processi di co-progettazione, essa ha l'obiettivo di trasformare il rientro e la collaborazione con i restanti in un valore economico, sociale e culturale duraturo per i territori e per il Paese.

PROPOSTA DI LEGGE

—

Art. 1.

(Finalità)

1. La presente legge ha la finalità di valorizzare la mobilità come risorsa strategica nazionale, superando il luogo comune che associa la qualificazione alla sola emigrazione e promuovendo la sinergia tra coloro che hanno acquisito esperienze in altri territori e coloro che hanno assicurato la custodia e la continuità delle comunità locali di appartenenza, nonché di sostenere la tornanza come leva strategica per lo sviluppo economico, sociale e culturale delle aree ad alto potenziale inespresso. Le disposizioni della presente legge perseguono in particolare i seguenti obiettivi:

a) creare condizioni strutturali affinché il rientro nei territori di origine diventi un'opportunità collettiva, integrando le competenze acquisite in altri territori con le risorse locali per favorire l'autoimprenditorialità, la crescita del mercato del lavoro locale e la rigenerazione comunitaria;

b) coordinare e rendere accessibili gli strumenti esistenti, come gli incentivi fiscali, i contributi e i finanziamenti statali, regionali e comunali, superando la frammentazione delle attuali politiche di sostegno;

c) istituire poli territoriali e piattaforme digitali per favorire l'incontro tra i tornanti e i restanti, stimolando la coprogettazione pubblico-privata e gli investimenti locali.

Art. 2.

(Definizioni)

1. Ai fini della presente legge si intende per:

a) « tornanza »: il rientro volontario nei territori di origine da parte dei cittadini

italiani, definiti « tornanti », anche residenti all'estero, che intendono contribuire alla rigenerazione economica, sociale e culturale delle comunità locali di origine, in collaborazione con i « restanti » di cui alla lettera *b)*;

b) « restanza »: la condizione dei soggetti, definiti « restanti », che hanno scelto di rimanere nel territorio della comunità di origine garantendone nel tempo la custodia, l'identità e la continuità economica, sociale e culturale;

c) « aree ad alto potenziale inespresso »: i comuni con popolazione inferiore a 20.000 abitanti, situati nelle zone montane o a rischio di spopolamento, individuati secondo i criteri stabiliti con decreto del Ministro per gli affari europei, il PNRR e le politiche di coesione, da adottare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281;

d) « poli della tornanza »: enti pubblici e privati, spazi fisici e virtuali, servizi di orientamento e reti di contatto con le comunità locali, riconosciuti ai sensi dell'articolo 4, che esercitano la funzione di attrattori delle competenze di rientro e di intermediari tra le competenze, i bisogni dei territori e le opportunità economiche; curano la promozione dell'autoimprenditorialità e l'accompagnamento nel mercato del lavoro, favorendo l'incontro tra i tornanti e i restanti.

Art. 3.

(Ricognizione degli strumenti di sostegno esistenti e realizzazione della Piattaforma digitale unica della tornanza)

1. Il Ministro per gli affari europei, il PNRR e le politiche di coesione, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge effettua la ricognizione delle iniziative di sostegno statali, regionali e comunali finalizzate al contra-

sto dello spopolamento delle aree ad alto potenziale inespresso, compresi gli incentivi fiscali, economici e finanziari per i restanti e i tornanti. La banca di dati delle iniziative di sostegno risultante dalla ricognizione di cui al primo periodo è resa disponibile nella Piattaforma digitale unica di cui al comma 2 al fine di favorire la conoscibilità, l'accessibilità e l'utilizzo di tali strumenti, nel rispetto dei princìpi di trasparenza e di pubblicità.

2. Il Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei ministri cura la progettazione, la realizzazione e la gestione della Piattaforma digitale unica della tornanza come canale unico di accesso al patrimonio informativo relativo agli strumenti di cui al comma 1. La Piattaforma di cui al primo periodo è costituita da un'infrastruttura tecnica che consente l'interoperabilità tra i sistemi informativi funzionali allo svolgimento delle attività del Dipartimento di cui al presente articolo, al fine di semplificarne l'accesso e l'utilizzo. I servizi digitali della Piattaforma di cui al primo periodo sono erogati nel rispetto dei princìpi e delle prescrizioni del regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, del codice in materia di protezione dei dati personali, di cui al decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82.

3. Nella Piattaforma digitale di cui al comma 2 è istituita una sezione dedicata alla co-progettazione, ai sensi dell'articolo 55 del codice del Terzo settore, di cui al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, per la rigenerazione delle comunità nelle aree ad alto potenziale inespresso. Per il perseguimento delle finalità di cui al primo periodo, possono registrarsi alla predetta Piattaforma gli enti locali e i soggetti privati, anche se residenti al di fuori dei territori di riferimento, per promuovere avvisi pubblici, progetti condivisi e investimenti locali.

Art. 4.

(Istituzione e riconoscimento dei poli della tornanza)

1. Al fine di promuovere la creazione dei poli della tornanza di cui all'articolo 2, comma 1, lettera *d),* con decreto del Ministro per gli affari europei, il PNRR e le politiche di coesione, da adottare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono stabiliti i requisiti per l'individuazione dei medesimi.

2. Entro sei mesi dalla data di adozione del decreto di cui al comma 1 del presente articolo, nella Piattaforma di cui all'articolo 3, comma 2, è istituita una sezione dedicata alla presentazione delle candidature per il riconoscimento a polo della tornanza.

Art. 5.

(Disposizioni finanziarie)

1. Agli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge, pari a 15 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2027, si provvede a valere sulle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione, di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88.



19PDL0188670