

ALLEGATO 1. Accordo di Partenariato (estratto)



Strategia Nazionale per le Aree Interne

<http://www.dps.gov.it/it/arint/index.html>

Estratto dell'Accordo di Partenariato 2014-2020

(trasmesso a settembre 2014 alla Commissione europea
a chiusura del negoziato formale)



ACCORDO DI PARTENARIATO 2014-2020

ITALIA

Sezione 1°

(Estratto Strategia Nazionale Aree Interne)

(Conforme all'articolo 14 del Regolamento UE N.1303/2013)

(settembre 2014)

AREE INTERNE

La definizione generale di Aree interne intese come “quella parte maggioritaria del territorio italiano caratterizzata dalla significativa distanza dai centri di offerta di servizi essenziali” non si presta a un’identificazione univoca e calata dall’alto dei confini territoriali di riferimento: cos’è “significativo” e quali sono i “servizi essenziali” non può che appartenere alla valutazione collettiva dei cittadini che vivono in tali aree. Ciò precisato, la costruzione delle cartografie è necessaria sia per comprendere le dimensioni delle tendenze demografiche e ambientali di queste aree e le forti differenze all’interno del Paese, sia per indirizzare la identificazione delle situazioni di criticità.

L’individuazione delle Aree interne del Paese parte dunque da una lettura policentrica del territorio italiano, cioè un territorio caratterizzato da una rete di Comuni o aggregazioni di Comuni (*centri di offerta di servizi*) attorno ai quali gravitano aree caratterizzate da diversi livelli di perifericità spaziale.

I presupposti teorici da cui la mappatura prende le mosse sono i seguenti: 1) l’Italia si contraddistingue per una rete di centri urbani estremamente fitta e differenziata; tali centri offrono una rosa estesa di servizi essenziali, capaci di generare importanti bacini d’utenza, anche a distanza, e di fungere da “attrattori” (nel senso gravitazionale); 2) il livello di perifericità dei territori (in un senso spaziale) rispetto alla rete di centri urbani influenza la qualità della vita dei cittadini e il loro livello di integrazione e di inclusione sociale; 3) le relazioni funzionali che si creano tra poli e territori più o meno periferici possono essere assai diverse.

Il “centro di offerta di servizi” viene individuato come quel Comune o aggregato di Comuni confinanti, in grado di offrire simultaneamente: tutta l’offerta scolastica secondaria, almeno un ospedale sede di DEA di I livello¹ e almeno una stazione ferroviaria di categoria *Silver*². L’introduzione del servizio ferroviario, assieme a due servizi essenziali quali l’istruzione e la salute, si spiega con il valore che la mobilità ferroviaria ha rivestito in questo Paese, nell’ottica del pieno rispetto del diritto alla cittadinanza. Si reputa pertanto fondante la presenza di una stazione ferroviaria di qualità media nella rete dei centri di offerta di servizi.

All’individuazione dei centri³ fa seguito la classificazione dei restanti comuni in quattro fasce: aree di cintura; aree intermedie; aree periferiche e aree ultra periferiche. Essa è stata ottenuta sulla base di un indicatore di accessibilità calcolato in termini di minuti di percorrenza rispetto al polo più prossimo⁴. Le fasce sono calcolate usando i terzili della distribuzione della distanza in minuti dal polo prossimo, pari a circa 20 e 40 minuti. È stata poi inserita una terza fascia, oltre 75 minuti, pari al 95-esimo percentile, per individuare i territori ultra periferici⁵.

¹ L’ospedale sede DEA di I livello rappresenta un’aggregazione funzionale di unità operative che, oltre alle prestazioni fornite dal Pronto Soccorso, garantisce le funzioni di osservazione, breve degenza e di rianimazione e realizza interventi diagnostico-terapeutici di medicina generale, chirurgia generale, ortopedia e traumatologia, terapia intensiva di cardiologia. Inoltre assicura le prestazioni di laboratorio di analisi chimico-cliniche e microbiologiche, di diagnostica per immagini, e trasfusionali.

² RFI classifica le stazioni in: PLATINUM, stazioni caratterizzate da una frequentazione ed un alto numero di treni medi/giorno; GOLD, impianti medio-grandi che presentano una frequentazione abbastanza alta; SILVER, impianti medio-piccoli con una frequentazione media; BRONZE, impianti piccoli con una bassa frequentazione che svolgono servizi regionali.

³ Sono stati apportati alcuni correttivi al metodo descritto che hanno riguardato i comuni capoluogo di provincia non selezionati sulla base della presenza dei tre servizi. In particolare, sono stati forzatamente inclusi tra i poli: Agrigento, Andria, Aosta, Barletta, Bolzano, Lecce, Matera, Nuoro, Oristano, Trani, Trento e Verbania. I comuni capoluogo della Sardegna, Olbia-Tempio, Ogliastra, Medio Campidano e Carbonia-Iglesias, non sono state inclusi perché nel frattempo aboliti mediante referendum regionale a seguito dell’approvazione da parte del Consiglio regionale della Sardegna della legge sul riordino delle Province sarde.

⁴ Non si sono posti vincoli amministrativi nell’associazione tra i Centri e i restanti comuni. Questo è un elemento non secondario se si considera che esistono una serie di servizi di competenza di enti territoriali, tipicamente la Regione e/o la Provincia, che non sono erogati de plano a residenti di una regione diversa.

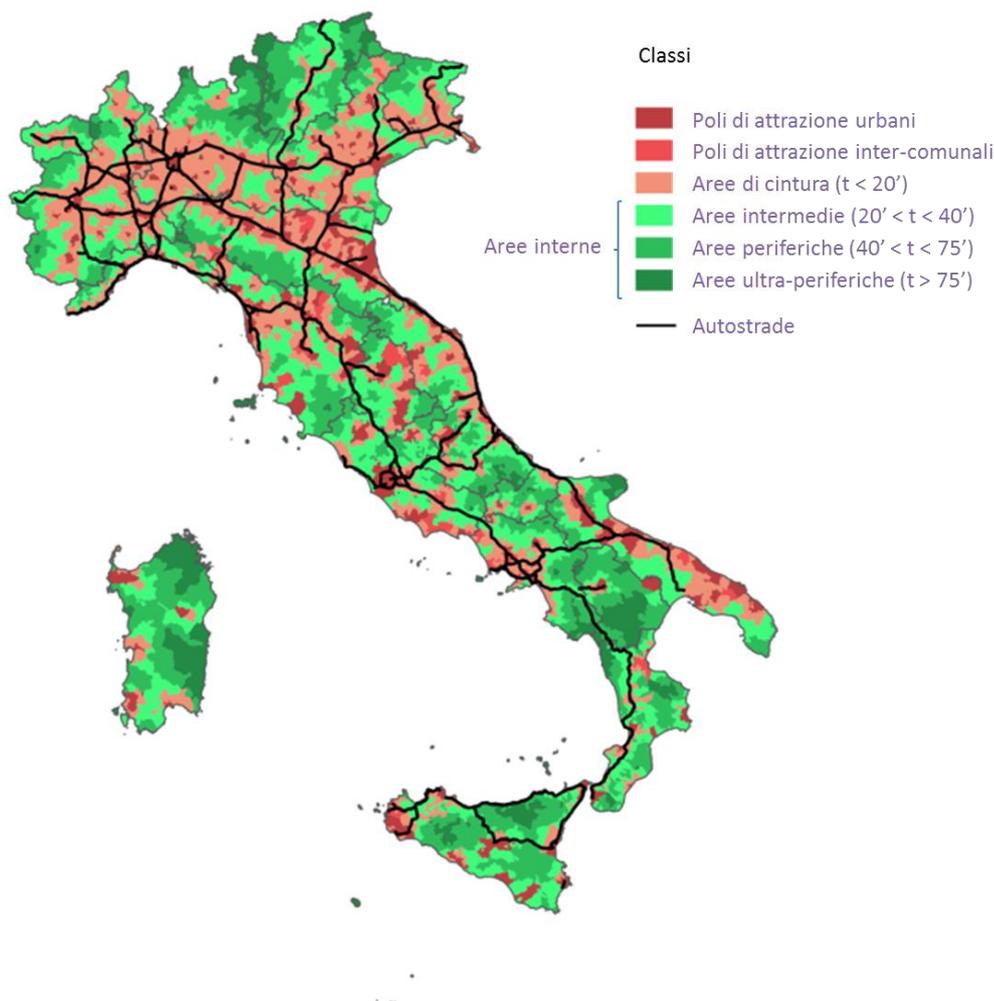
⁵ Per maggiori dettagli metodologici si rimanda a “Le aree interne: di quale territori parliamo? Nota esplicativa sul metodo di classificazione delle aree” scaricabile dal sito delle Aree Interne al seguente indirizzo:

http://www.dps.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree_interne/Analisi_statistiche/Nota_Territorializzazione_AI_03_marzo_2013.pdf

L'ipotesi portante della metodologia adottata è quindi quella che identifica in prima istanza la natura di Area interna nella "lontananza" dai servizi essenziali. In questa accezione, Area interna non è necessariamente sinonimo di "area debole" in assoluto. Solo attraverso l'esame delle caratteristiche e della dinamica della struttura demografica e socio-economica delle aree individuate si può avere una lettura completa dei diversi percorsi di sviluppo territoriale.

Le Aree interne così individuate, risultanti dal complesso delle aree intermedie, periferiche e ultra-periferiche, rappresentano il 53 per cento circa dei comuni italiani (4.261) cui fa capo il 23 per cento della popolazione italiana secondo l'ultimo censimento, pari a oltre 13.500.000 abitanti, residenti in una porzione del territorio che supera il 60 per cento della superficie nazionale (Figura 65 e Tavola 26). Tutti i comuni delle Aree interne sono comuni rurali e tutta la popolazione, è popolazione rurale. In particolare, circa il 97 per cento della popolazione delle Aree interne risiede in comuni della zona C (Aree rurali intermedie) e della zona D (Aree rurali con problemi di sviluppo).

Figura 65 - Mappa delle Aree Interne⁶



Fonte DPS: <http://www.dps.gov.it/opencms/opencms/it/arint/Analisistatistiche/index.html>

Tavola 26 - Principali caratteristiche dei comuni classificati secondo la metodologia proposta

Classificazione Comuni	Numero	%	Altitudine	Popolazione	%	Variatione % 1971-2011	Superficie	%
Polo	219	2,7	145	21.223.562	35,7	-6,8	29.519	9,8
Polo intercomunale	104	1,3	166	2.466.455	4,1	22,7	6.251	2,1
Cintura	3508	43,4	215	22.202.203	37,4	35,8	81.815	27,1
Intermedio	2377	29,4	395	8.953.282	15,1	11,6	89.448	29,6
Periferico	1526	18,9	607	3.671.372	6,2	-8,1	73.256	24,3
Ultra-periferico	358	4,4	627	916.870	1,5	-5,3	21.784	7,2
TOTALE	8092	100,0	358	59.433.744	100,0	9,8	302.073	100,0

Fonte: elaborazioni DPS su dati ISTAT, Censimento della Popolazione e delle Abitazioni 2011

⁶ La mappatura delle aree interne prodotta a livello nazionale sulla base degli indicatori scelti e disponibili in modo omogeneo per tutti i territori, è "uno strumento analitico di inquadramento geografico" e non assume la valenza di "zonizzazione". La mappatura: a) evolve potenzialmente nel tempo in ragione delle modifiche che avvengono nella disponibilità territoriale dei servizi considerati quali di base e della loro vicinanza misurata in termini di distanza temporale per la fruizione; b) nel rispetto dei principi metodologici di costruzione condivisi nella formulazione della strategia nazionale Aree interne, a questa mappa si associano eventualmente specifiche mappature definite a livello regionale rimodulate sulla base di variabili ulteriori, comunque in linea con i principi definitivi condivisi, che possono considerare altri indicatori di natura simile, ma più appropriati alle condizioni territoriali specifiche, ovvero presentare sub ordinamenti ulteriori delle aree in considerazione di (ad esempio indicatori di fragilità socio-economica).

Dal punto di vista demografico⁷, l'Italia ha sperimentato negli ultimi decenni rapidi e profondi cambiamenti che hanno prodotto una trasformazione non solo quantitativa ma anche di tipo "qualitativo" nella popolazione, modificandone la struttura per età⁸, e di conseguenza, il rapporto tra generazioni, con un impatto sul mercato del lavoro. Nelle Aree interne, in particolare nelle aree "periferiche" del Paese questi fenomeni sono ancora più intensi e le conseguenze più evidenti.

Negli ultimi quarant'anni la popolazione Italiana è aumentata di circa il 10 per cento; nei Centri la crescita è stata leggermente superiore al valore nazionale, mentre è stata decisamente più contenuta nelle Aree interne (cfr. Tavola 27). Questi andamenti sono la sintesi di tendenze molto diverse nelle varie tipologie di territorio: mentre i Poli intercomunali, i comuni di cintura ma anche i comuni intermedi hanno fatto registrare un aumento della popolazione anche doppio o triplo rispetto al valore medio nazionale, la popolazione è diminuita nei Poli, nei comuni periferici ed ultra-periferici. In particolare, le aree periferiche e ultra-periferiche hanno fatto registrare tassi negativi di crescita della popolazione già dai primi anni '70 (soprattutto in alcune regioni come la Liguria, il Friuli Venezia Giulia, il Piemonte e il Molise).

Tavola 27 - Andamenti demografici nelle Aree interne delle regioni

Variazione di popolazione: differenza % 1971 - 2011							
	Polo	Polo Intercomunale	Cintura	Intermedio	Periferico	Ultraperiferico	Totale
Piemonte	-18	19,3	18,5	-2,5	-27,6	-41	-1,5
Valle d'Aosta	-7,6	-	46,3	7	18,1	-	16,2
Lombardia	-17,1	10,3	39,4	8,2	4,5	-1,4	13,6
Trentino Alto Adige	9,7	-	42,4	24,3	15,9	13,9	22,3
Veneto	-7,7	31,2	38,6	15,9	11,3	-33,3	17,8
Friuli Venezia Giulia	-13,7	-	19,4	-5	-35,5	-	0,4
Liguria	-24,9	-5,8	4,3	-1	-41,4	-34,3	-15,3
Emilia Romagna	-0,2	24,5	35,5	14,9	-8,5	-52	12,4
Toscana	-4,3	15,6	24	-1	-15,6	6,6	5,7
Umbria	13,3	9,5	32,1	7,9	5,2	-	14
Marche	5,9	15,2	37	-2,3	-7,5	-	14,8
Lazio	-1	36,2	67,7	59,1	11,2	-27,4	17,3
Abruzzo	6,9	42,5	42,5	-2,5	-23,9	-42,8	12,1
Molise	44,8	-	17,1	-18,3	-34,7	-46,9	-1,9
Campania	-10,6	38,3	45	3,7	-16,6	10,5	14
Puglia	3,1	15,3	26,7	17	-1,5	-9,5	13,1
Basilicata	25,2	-	57,6	1,9	-10,1	-22,1	-4,2
Calabria	2,5	8,6	17,2	-1,7	-18,2	-10,6	-1,5
Sicilia	-2,7	5,6	63	7,4	-8,1	-21,1	6,9
Sardegna	-10,9	-	81,5	11,3	-4,5	13,9	11,3
Nord Ovest	-18,7	9,1	31,4	2,9	-4,6	-4,8	5,5
Nord Est	-4	26,1	35,2	15	2,1	2,6	14
Centro	-0,5	20,8	37,4	29,3	-1,8	5,1	12,8
Sud	-1,6	33,2	35,9	5,1	-14,9	-10,5	9,9
Isole	-4,3	5,6	67,7	8,1	-7,1	-1,7	7,9
Italia	-6,8	22,7	35,8	11,6	-8,1	-5,3	9,8

Fonte: elaborazioni DPS su dati ISTAT, Censimento della Popolazione e delle Abitazioni 2011

Negli stessi anni, si è registrato un costante aumento sul totale della popolazione della quota della popolazione anziana (65 anni e più) sul totale della popolazione, che è quasi raddoppiata tra il 1971 e il 2011. Il fenomeno dell'invecchiamento ha interessato sia i Poli sia le Aree interne, ma è soprattutto nelle

⁷ I dati demografici di seguito illustrati sono desunti dai censimenti della popolazione che vanno dal 1971 al 2011.

⁸ L'Italia ha sperimentato un forte declino delle nascite, l'intensificarsi dell'immigrazione, che a livello nazionale ancora contrasta una tendenza al declino della popolazione, ed un graduale aumento della sopravvivenza che ha determinato, più che in altri paesi europei, un forte aumento della popolazione anziana e molto anziana.

aree periferiche e ultra-periferiche, in particolare del Centro-Nord, che si registrano le percentuali più elevate (in alcuni casi, come in Liguria e Emilia Romagna, anche superiori al 30 per cento).

Gli effetti di queste dinamiche sono stati solo in parte “mitigati” dall’intensificarsi della presenza straniera in tutto il Paese. Negli ultimi 10 anni, infatti, gli stranieri residenti in Italia sono passati dal poco più del 2 per cento a circa il 7 per cento della popolazione e, pur partendo da valori differenti, la presenza si è quasi triplicata tanto nei Centri quanto nelle Aree interne (dove questa presenza risulta a oggi solo leggermente inferiore a quella dei Centri). Nonostante ciò, nelle aree periferiche e ultraperiferiche tra il 2001 e il 2011 si continua a registrare una caduta della popolazione rispettivamente dell’1,7 per cento e dell’1,5 per cento, a fronte di un aumento del 2,1 per cento registrato nel complesso delle Aree interne nello stesso periodo.

Le trasformazioni demografiche, sia quantitative sia qualitative, illustrate hanno determinato un allentamento del presidio della popolazione sul territorio, e un cambiamento nell’uso del suolo e della sua destinazione, in particolare nelle Aree interne, con conseguente aumento di fenomeni quali la perdita di una tutela attiva del territorio e l’aumento del rischio idrogeologico.

Negli ultimi trent’anni, si è registrata una forte tendenza alla diminuzione della Superficie Agricola Utilizzata (SAU)⁹ legata all’abbandono dei terreni agricoli, che ha interessato sia le aree interne, soprattutto le ampie fasce delle zone montane in aree periferiche e ultra-periferiche, sia le fasce di cintura. Si nota tuttavia una tenuta nelle aree ad agricoltura intensiva delle zone agricole dei Centri (Pianura Padana) e in contesti in cui sono presenti sistemi agricoli di qualità tanto nei Centri quanto nelle Aree interne (ad es. frutticoltura in Trentino e in Sicilia e aree vitivinicole in generale).

Alla riduzione del territorio destinato a uso agricolo è corrisposto negli anni un aumento della superficie coperta da foreste. Attualmente, il patrimonio forestale nazionale supera i 10 milioni di ettari¹⁰ e dal 1948 al 2012 si è incrementato di oltre il doppio. Esso ricopre oltre un terzo della superficie nazionale, e per oltre il 70 per cento ricade nelle Aree interne. Se si considera poi la categoria “bosco”, che rappresenta la base produttiva della filiera foresta legno ed energia nazionale, oltre l’80 per cento è situata nelle Aree interne. In ragione della ricchezza di foreste e boschi, in queste aree sono molte le zone di interesse naturalistico e faunistico. Vi ricade infatti una quota elevata (superiore al 70 per cento)¹¹ di Siti di Interesse Comunitario (SIC), delle Zone di Protezione Speciale (ZPS)¹² oltre che delle Aree Naturali protette¹³.

Coerentemente con le caratteristiche fisiche delle Aree interne, la loro struttura economica¹⁴ si caratterizza per una forte specializzazione¹⁵ nel settore primario: mentre nei Centri la percentuale di comuni specializzati nel primo settore è pari al 43 per cento, essa sale al 73 per cento per i comuni delle Aree interne. Si osserva tuttavia una certa variabilità a livello regionale, con una tendenza delle Aree interne del Mezzogiorno (Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Sicilia, Sardegna) a una specializzazione agricola più

⁹ I dati sulla SAU sono desunti dai censimenti dell’agricoltura che vanno dal 1982 al 2010.

¹⁰ Elaborazioni su dati AGRIT – Populus 2010.

¹¹ SIC, ZPS e Aree naturali protette rappresentano rispettivamente il 14 per cento, il 13 per cento e il 10 per cento della superficie totale nazionale.

¹² Concernenti la conservazione degli uccelli selvatici.

¹³ Aree naturali marine e terrestri, ufficialmente riconosciute secondo un elenco stilato, e periodicamente aggiornato, dal Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare

¹⁴ Attualmente non esiste una fonte statistica in grado di mettere a confronto in maniera coerente i macro settori agricolo, manifatturiero e dei servizi. Si è dunque scelto di utilizzare i dati di fonte Infocamere che si riferiscono alle imprese per settore, e che, rispetto ad altre fonti, oltre ad essere più recenti, ci consentono di rappresentare simultaneamente settore manifatturiero, dei servizi e settore primario. I dati su iscrizioni e cancellazioni delle imprese alle Camere di Commercio possono risentire dell’effetto di ritardi nelle comunicazioni in particolare delle cessazioni, tuttavia, possiamo ipotizzare che questo effetto sia diffuso in maniera omogenea nel territorio, e dunque non produca distorsioni significative nei risultati.

¹⁵ L’indice di specializzazione economica di un comune è calcolato considerando l’incidenza delle imprese attive in un determinato settore economico rapportata al totale delle imprese attive nel comune. Se tale rapporto risulta maggiore dello stesso rapporto calcolato a livello nazionale, un comune può essere definito “specializzato” in quel dato settore. Da un punto di vista analitico si è proceduto al calcolo, per ciascun comune, degli indici di specializzazione dei tre settori (primario, secondario e terziario). A ciascun comune poi è stata attribuita la specializzazione economica corrispondente al massimo valore degli indici osservato. I dati si riferiscono ad elaborazioni effettuate su dati Infocamere 2012.

diffusa della media rispetto a quelle del Centro-Nord. Percentuali di specializzazione superiori alla media nel settore secondario (20 per cento) si osservano, invece, oltre che nei comuni delle Aree interne della Lombardia, anche in quelli del Piemonte, del Veneto, del Friuli Venezia Giulia e della Liguria. Per quanto riguarda il settore dei Servizi si osservano percentuali superiori alla media (7 per cento) per le Aree interne della Valle d'Aosta, della Calabria, della Campania, del Lazio e del Trentino Alto Adige.

Un'analisi sulla specializzazione manifatturiera condotta impiegando i dati dell'archivio statistico ASIA¹⁶ mette inoltre in evidenza come le Aree interne – nel complesso – risultino più specializzate nel settore manifatturiero rispetto ai centri, a causa del minor peso assunto dalle attività terziarie. Nelle regioni generalmente sono le aree intermedie quelle in cui si manifesta la maggiore specializzazione manifatturiera. Entrando nel dettaglio del comparto manifatturiero, un discorso a parte merita il settore alimentare. Questo settore, che rappresenta una risorsa per molte regioni italiane e in particolare per quelle meridionali, appare un ambito di forte specializzazione per le Aree interne e, in particolare, per quelle del Mezzogiorno (dove in generale l'indice di specializzazione manifatturiera supera abbondantemente il valore 2). Un altro settore di specializzazione delle Aree interne risulta quello del Legno.

La dimensione media delle unità locali presenti nelle Aree interne è pari a tre addetti contro i quattro dei Centri, con una generale tendenza alla diminuzione via via che ci si sposta da Nord verso Sud¹⁷. Va inoltre aggiunto che la differenza tra dimensione media dei Centri e delle Aree interne cresce spostandosi verso il Sud: questi due fatti testimoniano una maggiore fragilità strutturale del sistema produttivo delle Aree interne delle regioni del Mezzogiorno. La quota di addetti alle Unità locali sulla popolazione residente è pari a 31,8 per cento nei Centri e 21,7 per cento nelle Aree interne con una forte variabilità regionale. In generale, si registra anche in questo caso, una tendenza alla diminuzione dei valori spostandosi da Nord verso Sud per entrambe le tipologie di territori. Tra le Aree interne vanno segnalate quelle della Valle d'Aosta, del Trentino Alto Adige e del Veneto per le quote di addetti sulla popolazione più prossime a quelle dei Centri e in qualche caso superiori.

A livello nazionale nelle Aree interne il reddito imponibile medio per abitante (ai fini Irpef) nel 2010 è del 18 per cento inferiore a quello dei Centri¹⁸. Si registrano però differenze a livello regionale: in regioni come la Valle d'Aosta e il Veneto, per esempio, le differenze sono inferiori al 10 per cento mentre superano il 20 per cento in Basilicata, Sicilia e Lazio. In generale, la differenza tende ad aumentare spostandoci da Nord verso Sud. Dal 2004 al 2010, il reddito medio imponibile per abitante delle Aree interne è cresciuto meno rispetto a quello dei Centri (+10,6 per cento contro +11,4 per cento), segnando un incremento del differenziale tra queste due tipologie di aree.

Il prevalere nelle Aree interne di Comuni di piccole dimensioni – che nelle aree periferiche costituiscono fino all'86 per cento del totale – rende l'organizzazione dell'offerta dei servizi in queste aree particolarmente difficile. D'altra parte, se una quota importante della popolazione ha difficoltà ad accedere a scuole con livelli di apprendimento e qualità degli insegnanti equivalente a quelli garantiti nei maggiori centri urbani, ad ospedali capaci di garantire i servizi sanitari essenziali (pronto-soccorso; emergenze; punti parto; trasfusioni) e ad adeguati sistemi di mobilità interna ed esterna si pone da un lato una questione di costituzionalità e di diritto alla cittadinanza piena; dall'altro si entra in un circolo vizioso di marginalità per

¹⁶ L'archivio Asia comprende le unità locali operanti nei settori che vanno da "Estrazioni di minerali da cave e miniere" (sezione B secondo la classificazione Ateco 2007) a "Altre attività di servizi" (sezione S, divisioni 94-95). I dati desunti da Asia e le elaborazioni su dati Infocamere non sono associabili oltre che per la diversa copertura settoriale e per i diversi anni di riferimento anche e principalmente per la diversa natura dei due archivi, statistica la prima amministrativa la seconda, che comportano modalità diverse di raccolta e di aggiornamento.

¹⁷ Elaborazioni su dati ASIA 2009.

¹⁸ Elaborazioni su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze 2012.

cui all'emorragia demografica segue un processo di continua rarefazione dei servizi stessi, precludendo l'utilità di un qualsiasi intervento di sviluppo.

La scuola è presidio civile, sociale e culturale e luogo di elezione per la formazione della cittadinanza e per la formazione di capitale umano. Perdendo la scuola, un territorio è quasi naturalmente destinato all'abbandono e alla compromissione delle proprie capacità di sviluppo. La scuola, come istituzione, dovrebbe assolvere essenzialmente a tre funzioni. La prima, fondamentale, è quella di fornire ai giovani una formazione adeguata che garantisca loro apprendimenti e competenze adeguate e così anche la libertà di decidere se restare o andarsene. La seconda funzione della scuola dovrebbe essere, poi, quella di fornire ai ragazzi gli strumenti per dare un senso, anche produttivo, a rimanere nella loro terra di nascita: si tratta di una formazione mirata alle particolari attitudini e competenze che sono necessarie ai lavori a forte identità locale. La terza funzione della scuola dovrebbe, infine essere, quella di centro per la formazione di cittadinanza, prima di tutto per gli studenti, ma anche per il resto della popolazione.

Nelle Aree interne questo triplice ruolo della scuola è ancora più importante di quanto non lo sia nelle grandi città, in particolare per gli aspetti che concorrono ad intensificare i rapporti tra individui e territorio, tra comunità e luoghi di appartenenza e che possono creare un circolo virtuoso e produttivo tra potenzialità umane e ambientali. Tuttavia è proprio nelle Aree interne che il rapporto tra scuola e territorio è più rarefatto. In questi territori dove il circolo vizioso tra abbandono del territorio e smobilitazione della scuola (nelle Aree interne le scuole medie sono presenti nel 60 per cento dei comuni, mentre le scuole superiori solo nel 20 per cento¹⁹) agisce da decenni, la situazione è aggravata dalle più accentuate situazioni di precariato del corpo docente, che a sua volta è frutto delle condizioni di marginalità in cui il territorio versa. Per coloro che rimangono, tali fattori creano le condizioni per minori rendimenti scolastici e, talora, per una più intensa dispersione scolastica.

Qui, le prestazioni degli studenti ai test Invalsi, sia in Italiano che in Matematica, sono inferiori alla media nazionale praticamente a tutti i livelli scolastici²⁰. Sul fronte della dispersione scolastica si registra una forte polarizzazione nelle Aree interne, specie nella scuola secondaria superiore. A fronte di molti Comuni (tra il 27 e il 37 per cento a seconda delle regioni) nei quali la dispersione scolastica è zero, ci sono anche molti Comuni (tra il 6 e il 12 per cento) dove la dispersione è piuttosto alta, maggiore del 5 per cento²¹.

Per quanto riguarda i servizi sanitari, la loro riorganizzazione, in Italia come in altri paesi, è chiaramente guidata da ragioni di efficienza: si ricercano soluzioni organizzative più efficienti per contenere la crescita della spesa (quella attuale e quella che si può presumere dato l'invecchiamento della popolazione), cercando di garantire, nello stesso tempo, servizi migliori ai cittadini.

Questo processo riguarda soprattutto la riorganizzazione della rete territoriale degli ospedali, che rappresentano circa la metà della componente pubblica della spesa sanitaria. Due sono le determinanti profonde del cambiamento. Da un lato, la constatazione di un mutato quadro epidemiologico, nel quale prevalgono malattie croniche che comportano bisogni di assistenza diversi rispetto al passato. Dall'altro, le evidenze crescenti sui fattori che determinano la qualità delle cure ospedaliere, che orientano la fisionomia dell'ospedale sempre più verso un maggior livello tecnologico volto a fornire risposte assistenziali a

¹⁹ Il dato va letto in confronto ai Poli dove scuole medie e superiori sono presenti con percentuali prossime al 100 per cento. Le elaborazioni sono state effettuate su dati del Ministero dell'Istruzione, anno scolastico 2010-2011.

²⁰ Queste considerazioni sono frutto delle elaborazioni effettuate sui risultati dei test Invalsi nel 2012 in Italiano e Matematica per le classi II e V primaria, I e III secondaria di I grado e II secondaria di II grado e si basano sul confronto tra le percentuali degli studenti con scarsi rendimenti calcolate per i Centri e le Aree interne e per il totale nazionale.

²¹ I dati presentati sono frutto di elaborazioni basate sulle informazioni presenti nell'Anagrafe Nazionale degli studenti per l'anno scolastico 2011-2012.

problemi acuti e, per molte patologie, verso la concentrazione dei volumi di casi trattati. Ne consegue che l'ospedale non costituisce sempre e necessariamente la risposta più appropriata ai bisogni dei cittadini.

Tuttavia non si può ignorare che per coloro che risiedono nelle Aree interne l'accesso ai servizi ospedalieri può rappresentare un problema. La distanza dal Comune più vicino dotato d'ospedale, passa infatti da una media di 9 minuti per i comuni situati nella cintura dei poli fino ad arrivare ad una media di 38 minuti delle aree interne maggiormente periferiche. Se consideriamo inoltre un indicatore di accesso alle cure in caso di patologie acute, il tempo che intercorre tra la chiamata alla Centrale Operativa e l'arrivo del mezzo di soccorso²² aumenta di 5 minuti in media nelle aree interne rispetto alla media italiana, 5 minuti che rappresentano un tempo rilevante ai fini della evoluzione in senso negativo di tali patologie.

Questa situazione impone, soprattutto nelle Aree interne, una specifica attenzione al riequilibrio delle risorse dall'ospedale alle cure territoriali, che si traduce nell'abbandono di un modello di cura al quale i cittadini sono ancora fortemente legati (l'ospedale come "luogo della cura"), verso un modello territoriale che risulta ancora fortemente variabile da regione a regione.

²² L'indicatore denominato Intervallo Allarme-Target dei mezzi di soccorso, è definito come il 75-esimo percentile della distribuzione dei tempi che intercorrono tra l'inizio della chiamata telefonica alla Centrale Operativa e l'arrivo del primo mezzo di soccorso sul posto. Vengono considerati solo i tempi compresi tra 1 e 180 minuti e le patologie con codice di criticità presunta rosso o giallo, ossia le più gravi.



ACCORDO DI PARTENARIATO 2014-2020

ITALIA

Sezione 1B

(Estratto Strategia Nazionale Aree Interne)

(Conforme all'articolo 14 del Regolamento UE N.1303/2013)

(settembre 2014)

1.5.4 OBIETTIVI DI POLICY ORIZZONTALI

ARRESTARE LA PERDITA DEMOGRAFICA DELLE AREE INTERNE

Una parte rilevante delle aree interne ha subito gradualmente, dal secondo dopoguerra, un **processo di marginalizzazione** segnato da: calo della popolazione, talora sotto la soglia critica; riduzione dell'occupazione e dell'utilizzo del territorio; offerta locale calante di servizi pubblici e privati; costi sociali per l'intera nazione, quali il dissesto idro-geologico e il degrado del patrimonio culturale e paesaggistico. Complessivamente, quindi, la situazione tendenziale, in assenza di un cambio di passo, non comporta solo perdite di opportunità, ma anche costi monetari da fronteggiare a livello sistemico.

Negli ultimi quarant'anni la popolazione Italiana è aumentata di circa il 10 per cento. La **popolazione è diminuita nei Poli, come anche nei comuni periferici ed ultra-periferici**. In particolare, le aree periferiche ed ultra-periferiche hanno fatto registrare tassi negativi di crescita della popolazione già dai primi anni '70 (soprattutto in alcune regioni come la Liguria, il Friuli, il Piemonte ed il Molise). La perdita di popolazione nelle aree periferiche e ultra periferiche è di dimensione consistente in molte Regioni del Paese, senza distinzione tra Nord (- 28 per cento Piemonte; - 35 per cento Friuli, - 40 per cento, Liguria); Centro (- 27 per cento Abruzzo e - 35 per cento Molise) e Sud (- 14 per cento Calabria e - 17 per cento Basilicata). Anche con riguardo all'ultimo decennio la popolazione delle Aree Interne mostra un calo (- 2, 1 per cento).

Da una prospettiva nazionale, le Aree interne italiane mostrano il loro rilievo se descritte in termini di "potenziale di sviluppo economico". Porre l'attenzione sulla grande estensione delle Aree interne – in termini demografici (22,8 per cento della popolazione) e territoriali (61,1 per cento del territorio) – rende immediatamente evidente quanto sia consistente il **potenziale di sviluppo** che esse oggi esprimono nel loro insieme e quanto sia quindi importante il loro contributo per riprendere una traiettoria di sviluppo a livello nazionale. Lasciare inutilizzato un capitale territoriale che, come si vedrà in seguito, è così vasto, eterogeneo e specifico è dunque incoerente da un punto di vista economico e sociale. L'Italia dispone di una consistente forza lavoro non occupata su scala nazionale, la quale potrebbe essere occupata attraverso la ri-attivazione del capitale territoriale locale.

Oltre che per il potenziale di sviluppo di cui dispongono le Aree interne sono "questione nazionale" per i costi sociali determinati dal loro stato e perché in esse viene negato un principio costituzionale di parità delle opportunità di cittadinanza.

Per quanto riguarda i costi sociali, in molti casi le Aree Interne sono caratterizzate da processi di produzione e investimento che, come conseguenza della scala e della tipologia, generano ingenti costi sociali. L'instabilità idro-geologica è un esempio dei costi sociali che si associano alle modalità attuali di uso dei paesaggi umani nelle Aree interne. Si possono indicare altri esempi altrettanto rilevanti, come la perdita di diversità biologica o la dispersione della conoscenza pratica ("saper fare").

Per quanto riguarda la cittadinanza, essa è limitata in queste aree dal basso grado di accessibilità ai beni di base – sanità, istruzione, mobilità, connettività virtuale (internet) – per la popolazione residente. La scarsa accessibilità ai servizi di base, oggi considerati in Europa servizi che identificano il diritto di cittadinanza, riduce grandemente il benessere della popolazione locale residente e limita il campo di scelta e di opportunità degli individui – anche dei nuovi potenziali residenti. Considerando quanto sia elevata la quota della popolazione che vive nelle aree interne, questa situazione di disparità ha un evidente rilievo sociale e politico.

Una rinnovata strategia per le Aree interne ha come obiettivo ultimo, che tutti gli altri riassume, l'inversione del trend demografico, sia in termini di numero di residenti, sia in termini di composizione per età e natalità. La situazione demografica è il tema centrale da affrontare nella formulazione di una strategia di sviluppo economico per le Aree interne. Su questo sfondo, si può affermare che l'obiettivo ultimo che la strategia di sviluppo persegue – in quanto condizione necessaria per il suo successo – è **il rafforzamento della struttura demografica dei sistemi locali delle Aree interne**. Rafforzamento che si può realizzare attraverso una crescita demografica o un aumento delle classi di popolazione in età lavorativa. Il contributo alla stabilizzazione della dinamica demografica inerziale dei sistemi locali delle Aree interne diventa, quindi, un criterio fondamentale di valutazione dei progetti di sviluppo locale.

Rispetto al territorio classificato come Aree interne, la Strategia muove dalla distinzione tra due modalità dello sviluppo locale:

- sviluppo intensivo;
- sviluppo estensivo.

Con sviluppo intensivo, si fa riferimento a tutti quei cambiamenti che incrementano il benessere pro-capite dei residenti delle Aree interne; mentre con sviluppo estensivo, ci si riferisce a tutti quei cambiamenti che, oltre a incrementare il benessere pro-capite dei residenti delle Aree interne, realizzano un incremento nella scala dei processi produttivi. Tenere chiaramente distinte queste due modalità dello sviluppo locale permette di mettere in evidenza un conflitto di fondo tra interessi locali e interessi nazionali che deve essere risolto.

Da una prospettiva nazionale, le Aree interne italiane hanno uno straordinario potenziale di sviluppo estensivo: esse dispongono di un capitale territoriale non utilizzato che si può combinare con il lavoro non occupato e potrebbero riassorbire una parte della disoccupazione presente oggi nelle aree urbane italiane. Dal punto di vista degli interessi nazionali, per le Aree interne si deve realizzare una traiettoria di sviluppo estensivo.

Da una prospettiva locale – date le caratteristiche sociali, demografiche ed economiche che esse oggi hanno – le Aree interne sono (con delle eccezioni) un “territorio in sofferenza” per una progressiva riduzione dell'offerta di beni pubblici e per un deterioramento socio-demografico. I singoli sistemi delle aree interne si aspettano interventi di stabilizzazione socio-economica. Dal punto di vista degli interessi locali è sufficiente che si realizzi una traiettoria di sviluppo intensivo.

Rispetto al passato, quando le politiche hanno favorito lo sviluppo intensivo delle Aree interne, mirando a stabilizzare il benessere pro-capite e senza particolare attenzione al tema dei livelli di produzione, l'attuale strategia si caratterizza per un cambiamento di prospettiva. Essa si propone di promuovere congiuntamente le modalità dello sviluppo estensivo, ed intensivo: il mercato e la domanda di lavoro, da una parte; la cittadinanza dall'altra. Tale obiettivo è riassunto dall'inversione delle tendenze demografiche in atto: inversione che dovrà tradursi in ripresa della popolazione, della natalità e modifica della composizione per età a favore delle classi più giovani.

Il perseguimento congiunto di entrambe le modalità di sviluppo ha un fondamento analitico nel fatto che esse sono sinergiche e si rafforzano a vicenda.

In sintesi, la strategia persegue 5 obiettivi-intermedi:

1. aumento del benessere della popolazione locale;
2. aumento della domanda locale di lavoro e dell'occupazione;
3. aumento del grado di utilizzo del capitale territoriale;
4. riduzione dei costi sociali della de-antropizzazione²³;
5. rafforzamento dei fattori di sviluppo locale.

Questi obiettivi – tra di loro interdipendenti – concorrono a determinare l'obiettivo dello sviluppo e della ripresa demografica delle Aree interne, sia nella modalità intensiva che estensiva. Tale obiettivo rappresenta il risultato atteso ultimo della strategia.

²³ Dissesto idro-geologico, degrado del capitale storico e architettonico (e dei paesaggi umani), distruzione della natura.



ACCORDO DI PARTENARIATO 2014-2020

ITALIA

Sezione 3

(Estratto Strategia Nazionale Aree Interne)

(Conforme all'articolo 14 del Regolamento UE N.1303/2013)

(settembre 2014)

3.1.6 APPROCCIO INTEGRATO VOLTO AD AFFRONTARE LE SFIDE DEMOGRAFICHE DELLE REGIONI O A RISPONDERE A ESIGENZE SPECIFICHE DI AREE GEOGRAFICHE CARATTERIZZATE DA GRAVI E PERMANENTI SVANTAGGI NATURALI O DEMOGRAFICI DI CUI ALL'ART. 174 DEL TRATTATO SUL FUNZIONAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA (OVE APPROPRIATO)

Il perseguimento dell'obiettivo di coesione territoriale volto a rallentare il fenomeno dello spopolamento delle Aree interne è presente nella "Strategia Nazionale per le Aree Interne del Paese" – parte integrante del Piano Nazionale di Riforma. A tale obiettivo concorrono i diversi Fondi SIE, secondo un approccio proprio a ciascun Fondo e sulla base dell'analisi dei fabbisogni specifici individuati nell'ambito di ciascun Programma, attraverso un metodo di intervento integrato rivolto al recupero e alla valorizzazione delle potenzialità presenti anche nelle aree marginalizzate e critiche per la tenuta complessiva del territorio nazionale e dei percorsi di sviluppo equilibrato, tendenzialmente sempre meno presidiate e curate da comunità locali attive.

Per contrastare e invertire i fenomeni di spopolamento in queste aree, si intende agire attraverso progetti di sviluppo locale (area di intervento privilegiata per i Fondi europei), integrati da un intervento nazionale (finanziato con Legge di Stabilità 2014) volto ad assicurare alle comunità coinvolte un miglioramento dei servizi essenziali di istruzione, salute e mobilità. Tale miglioramento è necessario per garantire opportunità di vita tali da mantenere e attrarre una popolazione di dimensioni adeguate al presidio del territorio.

In questi territori, il miglioramento dell'organizzazione e della fruizione di tali servizi costituisce una preconditione per lo sviluppo, l'occasione per il radicamento di nuove attività economiche, nonché un fattore essenziale per l'effettivo successo dei progetti di sviluppo locale supportati dalle politiche della programmazione dei fondi comunitari.

Gli obiettivi per lo sviluppo delle Aree Interne del Paese (cfr. Sezione 1.5.4) saranno perseguiti con due classi di azioni congiunte relative a:

- I. progetti di sviluppo locale;
- II. adeguamento della qualità/quantità dell'offerta dei servizi essenziali.

Il complesso dell'intervento pubblico nelle aree interne può essere distinto in tre blocchi, i primi due corrispondenti alle due classi di azioni finanziate dalla Strategia:

- I. le azioni pubbliche specifiche destinate a "Progetti di sviluppo locale" finanziate prioritariamente dai Programmi regionali 2014-2020 cofinanziati dai fondi comunitari (nonché, ogni volta che sia possibile, con il Fondo di Sviluppo e Coesione) in base al quadro strategico esplicitato per le Aree interne nel Programma Nazionale di Riforma e – all'interno di tale inquadramento – alle priorità specifiche individuate nei programmi;
- II. interventi di politiche settoriali ordinarie (definite a più livelli di responsabilità, nazionali e regionali), finanziate primariamente con risorse ordinarie addizionali (cfr. Legge di stabilità 2014, art. 1, commi 13-17), per l'adeguamento dell'offerta dei servizi essenziali di istruzione, salute e mobilità realizzati sugli stessi territori interessati dai "Progetti di sviluppo locale";
- III. eventuali ulteriori misure nazionali, di tipo fiscale, assicurativo o di altra natura su cui da più parti sono pervenute sollecitazioni fondate e che vanno rese attuali quali strumenti operativi complementari, e forse essenziali, al successo della strategia.

Per perseguire gli obiettivi della strategia, l'intervento avrà carattere di azione collettiva nazionale e vedrà dunque convergere l'azione di tutti i livelli di governo, dei diversi fondi europei disponibili e dell'intervento ordinario di Comuni (in forma associata), Regioni e Stato centrale.

PRIMA CLASSE DI AZIONI: PROGETTI DI SVILUPPO LOCALE

Perché la strategia per le Aree Interne, in stretta connessione con la strategia di intervento nelle aree rurali, possa tradursi in interventi capaci di innescare processi di sviluppo è necessario partire dai fabbisogni identificati nelle aree di intervento dei programmi dei Fondi SIE e sulla base della loro differenziazione sul territorio. I fabbisogni di intervento saranno individuati nei Programmi sulla base delle specificità di tali aree e a seguito dell'analisi che verrà effettuata secondo una metodologia comune basata su evidenze oggettive di problemi e opportunità, tenendo conto delle tendenze in atto in assenza di interventi.

L'intervento per innescare processi di sviluppo nelle Aree Interne sarà focalizzato dunque su tali "specificità", su fattori latenti di sviluppo e su temi catalizzatori e di grande rilevanza, legati anche (ma non solo) alle consistenti potenzialità di risorse "nascoste e non ancora valorizzate" che esistono in queste aree. Per essere efficace tale intervento terrà in debito conto l'analisi della domanda di mercato per individuare quella in grado di generare i processi di sviluppo desiderati, nell'ambito dei fabbisogni e potenzialità individuati in tali aree nel quadro dei rispettivi Programmi.

Esistono certamente anche realtà produttive già localizzate in alcune aree interne che, con un certo grado di successo, servono i mercati globali con prodotti industriali non collegati ai saperi locali. Queste realtà, che non costituiscono la norma, sono considerate nella strategia come alleati co-interessati al miglioramento delle condizioni socio-ambientali del territorio e di benessere dei suoi residenti. La politica di supporto alla competitività ed alla capacità adattiva di queste realtà produttive esula dalla missione primaria della strategia per le aree interne, che invece guarda con attenzione a questi presidi, dove presenti, per la forza modernizzatrice che essi rappresentano a livello locale. Le rilevanti presenze industriali operanti in settori competitivi aperti possono contribuire ai progetti di sviluppo delle aree interne attraverso risorse proprie, soprattutto umane a carattere innovativo, nel caso in cui esse decidano di guardare al territorio che le ospita, prendendosi in carico una parte delle responsabilità delle azioni necessarie per il cambiamento di quel territorio.

La strategia di intervento nelle aree interne si concentrerà su temi limitati su cui sarà focalizzato l'intervento di sviluppo locale, in relazione alla missione dei singoli Fondi e alla luce dei fabbisogni e potenzialità di intervento individuati nei singoli programmi. Tenuto conto dell'analisi effettuata, che sarà riportata nei Programmi a giustificazione delle scelte di intervento delle singole Regioni, i temi sui quali focalizzare i progetti di sviluppo locale potranno riguardare, anche se in maniera non esaustiva:

- 1) tutela del territorio e comunità locali;
- 2) valorizzazione delle risorse naturali, culturali e del turismo sostenibile;
- 3) sistemi agro-alimentari e sviluppo locale;
- 4) risparmio energetico e filiere locali di energia rinnovabile;
- 5) saper fare e artigianato.

I temi specifici verranno individuati a loro volta nei Programmi in relazione ai fabbisogni enucleati nella diagnosi delle aree interne e in modo concertato tra i diversi Fondi, con il supporto e l'accompagnamento del Comitato Aree Interne. Tali interventi saranno a valere su tutti i Fondi Comunitari (FESR, FSE e FEASR), ciascuno nel rispetto delle proprie regole in termini di priorità di investimento. Per quanto riguarda gli interventi dei Programmi di sviluppo rurale, le azioni relative alle aree interne si inseriranno nell'ambito degli interventi a favore dello sviluppo territoriale equilibrato delle economie e delle comunità rurali, in modo tale da sostenere quelle aree rurali più bisognose di un'azione di riequilibrio territoriale.

SECONDA CLASSE DI AZIONI: ADEGUARE I SERVIZI ESSENZIALI: ISTRUZIONE, SALUTE E MOBILITÀ

Se nelle aree interne non sono soddisfatti i servizi "essenziali" di cittadinanza, in queste aree non si può vivere e quindi non è immaginabile alcuna sostenibilità a lungo termine dei progetti promossi, se considerati isolatamente dal contesto complessivo dell'organizzazione di vita delle comunità interessate.

Si pone, in primo luogo, una rilevantissima questione di diritto di cittadinanza se una quota importante della popolazione ha difficoltà ad accedere a scuole in cui i livelli di apprendimento e la qualità degli insegnanti sia equivalente a quella garantita nei maggiori centri urbani, a presidi sanitari capaci di garantire i servizi sanitari essenziali (pronto-soccorso, emergenze, punti parto, trasfusioni) e a sistemi di mobilità interna ed esterna adeguati.

In secondo luogo, si entra in un circolo vizioso di marginalità per cui all'emorragia demografica segue un processo di continua rarefazione dei servizi stessi e si pregiudica ogni effetto duraturo della prima classe di azioni.

Il tema della cittadinanza è condizione necessaria alla prospettiva di sviluppo: se in queste aree non sono garantiti i servizi di base, se non se ne monitorano i livelli essenziali e la qualità dell'offerta, è inutile investire in strategie di sviluppo e progettualità. L'intervento della politica ordinaria, in linea con quanto descritto, sarà parte indispensabile e irrinunciabile della strategia e sarà collegato a ciascuna delle iniziative progettuali e strategiche in favore delle Aree Interne realizzate dalla politica regionale e di sviluppo rurale.

A queste azioni sono stati destinati finanziamenti nazionali *ad hoc* dalla Legge di stabilità in favore delle Aree Interne (cfr. Legge di stabilità 2014, art. 1, commi 13-17)²⁴, finanziamenti che verranno rinnovati sulla base di una valutazione dell'avanzamento della strategia. In aggiunta a questo, potranno anche prevedersi interventi dei fondi comunitari ove ne ricorrano i presupposti per le tipologie di attività comunque previste dall'Accordo di Partenariato e nei limiti di ammissibilità. La finalità di ciascuno di questi interventi rimane quella del sostegno allo sviluppo autonomo, a garanzia di un diritto di cittadinanza effettivamente pieno in termini di qualità della vita e di prospettive di reddito.

L'intervento della politica ordinaria si articolerà quindi in due direzioni:

- a ciascuna filiera dell'offerta dei diversi servizi essenziali sarà garantito un monitoraggio della rete dei servizi, delle diverse soluzioni per l'offerta, delle modalità di accesso e della qualità ottenuta in termini di esiti che queste diverse soluzioni garantiscono sui cittadini;
- per ogni area in cui si interverrà saranno individuate, sulla base della ricognizione dei fabbisogni e delle criticità, le necessarie soluzioni di ribilanciamento nell'offerta programmata dei servizi di base

²⁴ Il riparto del finanziamento previsto nella Legge di stabilità verrà deciso con Delibera CIPE.

e di incentivo per gli operatori a prestare servizio in queste aree (ad esempio la migliore distribuzione possibile dei plessi scolastici e/o l'apertura di una nuova scuola), anche ricorrendo, quando necessario, a soluzioni innovative per l'offerta dei servizi stessi (come l'utilizzo della telemedicina e la previsione di diagnostica mobile, per la salute).

Il prevalere nelle Aree Interne di Comuni di piccole dimensioni – che nelle aree periferiche costituiscono fino all'86 per cento del totale – implica che **un'organizzazione in forma associata** (formalizzata in varie forme) e/o consorziata dei Comuni è requisito indispensabile per l'organizzazione dei servizi sul territorio. La programmazione comunitaria in materia di aree interne rappresenta un'occasione unica di spinta a coniugare azioni di sviluppo locale e una gestione associata dei servizi. Questa associazione tra Comuni potrà assumere forme e ampiezza diverse a seconda della natura del servizio preso in considerazione. In alcuni casi – come ad esempio quello della mobilità interna – la scala potrà superare l'associazione dei Comuni e arrivare a una dimensione più ampia, come quella della provincia. In ogni caso, l'esistenza di associazioni adeguate o la previsione di nuove associazioni secondo scadenze pre-stabilite e cogenti sono condizioni indispensabili dell'intervento.

ORGANIZZAZIONE DELL'AZIONE

L'attuazione operativa della strategia si articolerà in due fondamentali fasi, che in sequenza possiamo elencare nel modo seguente:

- l'individuazione delle aree nelle quali concentrare l'intervento e l'inserimento delle aree nella programmazione dei Fondi SIE;
- la preparazione dei Progetti di area e la realizzazione degli interventi da parte delle Autorità di Gestione dei programmi per quanto riguarda i Fondi SIE, nell'ambito del meccanismo attuativo dell'Accordo di Programma Quadro che coprirà anche gli interventi realizzati con altre fonti finanziarie.

Le aree su cui concentrare gli interventi verranno individuate sulla base di indicatori di natura oggettiva, specifici, pertinenti e coerenti con la missione dei Fondi SIE, nell'ambito dei Programmi a seguito dell'analisi dei fabbisogni e delle tendenze in atto. Tali indicatori saranno esplicitati in tutti i programmi SIE nella parte di analisi del contesto e dei fabbisogni, con l'ausilio di un sistema di indicatori denominato "Diagnosi aree progetto", e nella parte di descrizione delle strategie del Programma. Verrà impiegata una procedura di istruttoria e selezione pubblica effettuata in modo congiunto dalle Regioni, sotto la responsabilità delle Autorità di Gestione dei programmi, e dallo Stato, attraverso il Comitato tecnico aree interne. Tale procedura, che sarà resa pubblica, è basata sull'applicazione di un sistema oggettivo e condiviso di indicatori demografici, economici, sociali e ambientali, raccolti anche attraverso analisi di campo.

Le aree interne da selezionare dovranno avere le seguenti caratteristiche:

- appartenere alla classificazione delle aree interne così come definita dalla mappatura nazionale, assicurando adeguata concentrazione territoriale degli interventi, con priorità a zone periferiche e ultraperiferiche (ovvero a zone rurali di tipo C e D per gli interventi a carico del FEASR);
- presentare valori di criticità negli indicatori demografici, economici, sociali o ambientali, indicatori che evidenzino come queste aree abbiano attraversato, anche nel periodo più recente, maggiori

problematiche rispetto alle altre aree regionali e tali da consentire adeguata concentrazione territoriale degli interventi.

Nell'ambito di tali aree i soggetti proponenti selezionati dovranno:

- promuovere (o impegnarsi a promuovere) Unioni o Associazioni di servizi effettive, che comprendano un numero sufficientemente elevato di comuni;
- dimostrare una adeguata capacità nel campo della progettazione dello sviluppo locale e aver costituito forme di partenariato per l'attuazione di tale progettazione (attraverso la partecipazione dei Comuni a enti/istituzioni locali quali Parchi, Comunità montane, GAL, distretti, contratti di fiume ecc.).

Nell'ambito di tali aree le operazioni che si riferiscono ai Fondi SIE saranno selezionate sotto la responsabilità delle Autorità di Gestione dei programmi secondo le regole applicabili ai singoli Fondi.

Nello specifico, l'analisi a supporto dell'individuazione delle aree interne su cui concentrare gli interventi prevede una attenta ricognizione che prenda in considerazione i seguenti dati:

- dati di base (tipologie di aree e demografia) e prime informazioni disponibili a livello regionale (l'analisi è effettuata in collaborazione tra la Regione interessata e il Comitato nazionale aree interne);
- dati elaborati *ad hoc* riguardanti i servizi dell'istruzione, della salute e della mobilità, le dotazioni agro-alimentari, turistiche, culturali e naturali;
- ulteriori informazioni emergenti da incontri partenariali sul territorio della delegazione tecnica di Stato e Regioni con i Comuni e il partenariato socio-economico rilevante.

L'attuazione della strategia dovrà pertanto essere tale da garantire apprendimento sequenziale, trasparente disponibilità delle informazioni e opportune sedi di confronto, nella logica piena del Codice europeo di condotta sul partenariato. Riguarderà, pertanto, un numero limitato di aree (aree-progetto) e verrà avviato inizialmente di norma con una sola area per ogni Regione o Provincia Autonoma. In una seconda fase l'intervento potrà essere allargato alle altre aree selezionate. A livello attuativo la strategia per le aree interne prevede tempi certi per l'attuazione e si doterà di un cogente e aperto monitoraggio dei "risultati attesi", attraverso opportuni indicatori, e di un confronto delle esperienze realizzate, applicando in modo rafforzato gli indirizzi del nuovo Regolamento UE 1303/2013 (in particolare; art. 96, comma 2, b, ii; art. 114 comma 2).

Con la cooperazione dell'Istituto nazionale di statistica, verrà inoltre assicurato l'aggiornamento continuo delle statistiche alla base della costruzione della cartografia di riferimento per le aree di interesse della Strategia Aree Interne e per gli indicatori rilevanti ai processi di identificazione specifica delle aree oggetto di intervento.

[LA PARTECIPAZIONE DEI DIVERSI FONDI E IL RUOLO DEI DIVERSI LIVELLI ISTITUZIONALI](#)

Per le aree interne selezionate, il finanziamento degli interventi di sviluppo locale riguarderà tutti i fondi comunitari (FESR, FSE, FEASR), nel rispetto delle loro competenze, e sarà integrato da due condizioni

vincolanti, che troveranno puntuale riferimento in accordi espliciti (Accordi di Programma Quadro appartenenti alla strumentazione nazionale) fra Enti locali, Regioni e Amministrazioni centrali.

Per quanto riguarda i servizi di base, le Amministrazioni competenti, per la rispettiva parte di responsabilità, realizzeranno interventi specifici e a carattere permanente per adeguare la qualità dei servizi di istruzione, salute e mobilità avvalendosi dello stanziamento finanziario dedicato nella legge di stabilità 2014 (cfr. Legge di stabilità 2014, art. 1, commi 13-17), nonché di altre risorse ordinarie, nonché dell'FSC²⁵.

Ne sono possibili esempi: la riorganizzazione dei plessi scolastici, ovvero la realizzazione di nuovi plessi di qualità in posizione baricentrica nell'area in sostituzione di plessi antiquati e inefficienti nelle singole località; la riorganizzazione dell'offerta sanitaria in modo da assicurare a tutti i residenti rapidità dei servizi di emergenza e avvicinamento di servizio e pazienti per la diagnostica; l'adeguamento dei servizi di trasporto, con particolare attenzione all'accessibilità alla rete ferroviaria.

Allo stesso tempo, le Amministrazioni centrali istituiranno – nell'ambito delle attività del Comitato Tecnico Aree Interne – un monitoraggio aperto delle caratteristiche e dell'efficacia dei servizi, anche finalizzato alla verifica dell'impatto prevedibile delle misure di razionalizzazione e rafforzamento adottate.

Quanto ai Comuni partecipanti a ogni area-progetto, essi realizzeranno (se non già esistenti), forme appropriate di associazione di servizi (anche unioni o fusioni) funzionali al raggiungimento dei risultati di lungo periodo degli interventi collegati alla strategia e tali da allineare pienamente la loro azione ordinaria con i progetti di sviluppo locale finanziati.

Le **Regioni** gestiscono i Programmi Operativi Regionali e i Programmi di Sviluppo Rurale e, pertanto, inseriscono le aree di intervento in questo quadro programmatico e diventano i primi finanziatori delle iniziative della strategia condivisa. In particolare le Regioni – per la loro vicinanza ai territori e per il fatto di avere responsabilità ordinarie in materie decisive per la realizzazione della strategia (oltre alla gestione dei programmi regionali, programmazione territoriale generale e salute), avviano la selezione, propongono le aree di intervento e definiscono nei propri programmi le linee generali delle proprie specifiche strategie d'area, sulla base della procedura di istruttoria e dei criteri condivisi. I criteri per l'individuazione delle aree di intervento e/o le aree individuate, come già evidenziato in precedenza, dovranno essere indicati nei diversi programmi (POR FESR, POR FSE e PSR) e giustificati sulla base dei maggiori fabbisogni rispetto alle altre aree secondo le specificità dei singoli Fondi.

Per ciò che riguarda il contributo del FEASR, le politiche di sviluppo rurale potranno intervenire esclusivamente nelle aree rurali e in particolare in quei comuni classificati come appartenenti alle aree C e D della zonizzazione FEASR. Ciò al fine di concentrare i fondi FEASR nelle aree che presentano particolari e maggiori criticità nello sviluppo. Gli interventi e il relativo peso finanziario degli stessi saranno programmati in modo da garantire la non discriminazione dei potenziali beneficiari.

Le Regioni, inoltre, definiscono all'interno dei POR e dei PSR l'ammontare di risorse dei Fondi (FESR, FSE e FEASR) da destinare all'attuazione di interventi per la strategia, gli obiettivi strategici specifici che intendono perseguire, le modalità di individuazione delle risorse finanziarie mobilitate da ciascun Programma interessato (ad esempio in percentuali dedicate e variabili, a valere sulle diverse priorità o

²⁵ Data la loro natura distrettuale dell'offerta dei servizi alla persona – fatto salvo il parere positivo del Comitato tecnico nazionale aree interne - la perimetrazione di questi interventi potrebbe eccezionalmente non coincidere con quella specifica dell'area selezionata.

assegnazione attraverso ITI (cfr. Sezione 3.1.2) e un chiaro riferimento alla tempistica di attuazione dei progetti stessi.

Per la programmazione dell'intervento in favore delle aree interne, l'ITI è lo strumento maggiormente indicato, ma non esclusivo, per la sua natura di strumento di programmazione che agevola lo stanziamento di fondi diversi, anche appostati su Programmi differenti e su priorità d'area chiaramente definite. L'ITI dovrà indicare: le aree d'intervento individuate, i criteri utilizzati per la loro individuazione i diversi Fondi coinvolti e il finanziamento totale in favore dell'insieme delle aree interne di una regione. Eventualmente si intenda utilizzare lo strumento del CLLD, occorrerà indicarlo sia nei Programmi sia nella descrizione dell'ITI (cfr. Sezione 3.1).

Le **modalità con cui il FESR e il FSE possono contribuire** alla strategia per le aree interne sono fondamentalmente:

- la concentrazione di parte delle risorse previste dagli Obiettivi Tematici dei PO – in maniera coerente con gli ambiti selezionati dalla Strategia aree interne e i fabbisogni dei territori – sulle aree selezionate;
- il ricorso all'ITI per assicurare il perseguimento di priorità strategiche territoriali specifiche e l'integrazione con gli altri fondi comunitari;
- una riserva finanziaria specifica per le aree interne all'interno dei bandi relativi all'intero territorio.

Le **modalità con cui il FEASR può contribuire** alla strategia per le aree interne sono fondamentalmente:

- la concentrazione di specifiche misure o di combinazioni di misure per le aree interne, in coerenza con l'analisi dei fabbisogni di ciascun PSR e in modo tale da garantire una priorità per le aree interne selezionate;
- l'utilizzo del CLLD o di progetti pilota previsti dall'art. 35 (cooperazione) del regolamento sullo sviluppo rurale, selezionati secondi le disposizioni pertinenti della regolamentazione sullo sviluppo rurale;
- una riserva finanziaria specifica per le aree interne all'interno dei bandi relativi all'intero territorio.

I **Comuni** costituiscono l'unità di base del processo di decisione politica e in forma di **aggregazione di comuni contigui** – sistemi locali intercomunali – sono *partner* privilegiati per la definizione della strategia di sviluppo d'area e per la realizzazione dei progetti di sviluppo. Per alcuni servizi che richiedono una "visione di area vasta" e che sono di loro competenza – come ad esempio la mobilità – anche le Province costituiscono un interlocutore rilevante nell'ottica della *governance* multilivello.

Inoltre, il prevalere nelle Aree Interne di Comuni di piccole dimensioni implica che un'organizzazione in forma associata (sia questa più o meno formalizzata) e/o consortile dei Comuni è fondamentale per l'organizzazione efficiente dei servizi sul territorio. I Comuni, che parteciperanno, in forma associata, alla strategia operativa, dovranno pertanto provare di essere in grado di guardare oltre i propri confini, attraverso la **gestione associata** di servizi essenziali di funzionalità per la strategia stessa (ovvero processi di fusione).

Nelle aree individuate secondo le modalità sopra descritte ed in ogni Regione, sarà avviata la strategia di intervento il cui processo complessivo sarà sostenuto e coordinato dal **Centro**²⁶, garantendo la coerenza dei criteri adottati. In questo ambito, il Centro definisce e realizza, di intesa con le Regioni, gli interventi di adeguamento dei servizi per l'istruzione di propria competenza, assicura la verifica *in itinere* dell'attuazione della strategia, promuove il confronto e l'apprendimento dalle esperienze in atto garantendo l'operatività della Federazione delle Aree-Progetto. Realizza, ove opportuno, una specifica (e limitata) attività progettuale di carattere sperimentale e di metodo.

Centro e Regioni – assieme – garantiscono una politica ordinaria coerente nel campo dell'offerta, della gestione e della qualità dei servizi della salute, dell'istruzione e della mobilità.

IL MECCANISMO ATTUATIVO: L'ACCORDO DI PROGRAMMA QUADRO

La Strategia Aree Interne si concretizza attraverso l'individuazione di progetti integrati d'Area, aventi ad oggetto uno o più ambiti di intervento. Lo strumento per inquadrare l'attuazione della Strategia d'Area e per assumere impegni puntuali (nella descrizione progettuale, nel funzionamento e nelle scadenze) fra Regioni, Centro, Enti locali, è l'**Accordo di Programma Quadro (APQ)** – sottoscritto dalle Regioni, dagli Enti Locali, dall'Amministrazione Centrale di Coordinamento e dalle altre Amministrazioni competenti per materia. Il ricorso all'APQ è necessario in quanto consente la collaborazione con i referenti e i presidi che, a livello locale, regionale e centrale, gestiscono i temi oggetto dell'intervento – e simultaneamente garantisce il legame con i temi che costituiscono i pre-requisiti di riferimento.

Le Regioni potranno favorire la partecipazione di attori rilevanti, soggetti pubblici e privati ricorrendo anche allo strumento del CLLD. In tal caso il GAL interessato parteciperà attraverso modalità opportune agli impegni dell'APQ per le azioni rilevanti comprese nel piano di sviluppo locale, concorrendo agli obiettivi della strategia. Il ricorso al CLLD è particolarmente indicato per quei progetti d'Area che – non coinvolgendo un numero elevato di Comuni – intendono arruolare forze e competenze del settore privato, individuando nelle Comunità locali i soggetti portanti del cambiamento.

²⁶ Si denomina "Centro" l'insieme di responsabilità centrali che collaboreranno in maniera congiunta per fornire alla strategia la garanzia e lo sforzo di un'attenzione di 'sguardo nazionale' a beneficio delle comunità territoriali interessate e per l'interlocuzione stabile e costruttiva con le responsabilità regionali e con quelle territoriali intermedie.

LA FEDERAZIONE DELLE AREE-PROGETTO

Le Aree-progetto entreranno a far parte di una Federazione di progetti per le aree interne che offrirà molteplici servizi: monitoraggio e valutazione in itinere del rispetto dei tempi previsti e degli esiti; confronto e assistenza in merito alle criticità; accesso a una banca dati delle pratiche; condivisione dei progressi nel sistema degli indicatori; confronto con le azioni di politica ordinaria.

La Federazione Aree Interne serve a promuovere e facilitare il raggiungimento dei risultati della strategia attraverso la condivisione e la messa in comune di esperienze che facciano proprie e rendano note le istanze di **metodo** e di **merito** della strategia. Ciò è possibile non già individuando una figura sovraordinata, ma attraverso la costituzione di una "federazione di progetti". Questa scelta implica la possibilità di costruire e quindi di disporre di una **piattaforma di conoscenze e competenze**.

Per la partecipazione alla federazione, non sarà rilevante il fondo di finanziamento per i progetti che partecipano: si tratta quindi di progetti che potranno essere finanziati dalla politica regionale (POR), agricola e di sviluppo rurale (PSR), con il fondo nazionale di sviluppo e coesione (FSC) ma anche da finanziamenti ordinari attinenti ad altre politiche settoriali. Non si tratta del vecchio concetto di assistenza tecnica ma piuttosto di una piattaforma di confronto. Il maggior portato di questo strumento è far uscire i singoli progetti dalle esperienze isolate al fine di far progredire nel tempo la capacità dei protagonisti di attuare e innovare la strategia.

La Federazione servirà anche a garantire lo scambio di esperienze tra progetti che concorrono ad un medesimo obiettivo in favore dello sviluppo delle Aree Interne. La Federazione potrà contare su una infrastruttura di riferimento in cui i progetti potranno collocarsi e rendersi visibili e di competenze specifiche con cui i protagonisti dei progetti potranno interagire. In breve la Federazione consentirà agli attori di:

- fruire di servizi di *know how* rilevanti (metodi di analisi territoriale, statistiche e mappe, metodi di valutazione, capacità di gestione e valutazione progettuale, ecc.);
- entrare in un circuito di informazione e fruire dell'effetto reputazione di partecipazione alla Federazione;
- avere occasioni di confronto e conoscenza reciproca su questioni chiave per lo sviluppo delle Aree Interne;
- creare occasioni di scambio/gemellaggio con aree impegnate su obiettivi simili;
- effettuare attività di comunicazione della Strategia sui territori.

ALLEGATO 2. Nota Informativa al Cipe



DIPARTIMENTO PER LO SVILUPPO E LA COESIONE ECONOMICA

ex art. 10 del decreto legge n. 101/2013 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 125/2013 (in G.U. 30/10/2013, n.255)

NOTA INFORMATIVA PER IL CIPE

Oggetto: Accordo di Partenariato (reg. UE n. 1303/2013). Strategia nazionale per lo sviluppo delle aree interne del Paese. Indirizzi operativi

Una parte preponderante del territorio italiano è caratterizzata da piccoli Comuni, lontani dai servizi essenziali (scuola, sanità e mobilità). La rilevanza “nazionale” della questione relativa alla marginalizzazione di tali aree, che si traduce anche in grave caduta demografica, mancato sviluppo e degrado del capitale culturale e paesaggistico, ha portato ad elaborare una strategia nazionale per il loro recupero, cd. Strategia nazionale per le aree interne, avviata nel 2012 e adottata dal Programma Nazionale di Riforma deliberato dal Consiglio dei Ministri l'8 aprile 2014, volta a stimolare un'inversione di tendenza demografica, a migliorare la manutenzione del territorio e ad assicurare un livello di benessere e inclusione sociale dei cittadini di queste aree, attraverso l'incremento della domanda di lavoro e il miglior utilizzo del capitale territoriale.

Le Aree Interne costituiscono una fra le dimensioni territoriali chiave della politica regionale 2014-2020. L'Accordo di Partenariato, adottato il 29 ottobre 2014 dalla Commissione europea a chiusura del negoziato formale, evidenzia infatti il complesso di azioni “orizzontali” di fondamentale rilievo, su cui confluiranno fondi di origine comunitaria e del bilancio nazionale.

A tal fine l'articolo 1 commi da 13 a 17 della legge di stabilità 2014 ha espressamente previsto uno stanziamento complessivo di 90 milioni di euro, a valere sul fondo di rotazione di cui all'articolo 5 della legge 16 aprile 1987 n. 183, finalizzato al finanziamento di interventi pilota (prototipi) per il riequilibrio dell'offerta dei servizi di base delle aree interne selezionate, con riferimento prioritario ai servizi di trasporto pubblico locale, di istruzione e socio-sanitari, secondo criteri e modalità attuative indicati nell'Accordo di Partenariato, cui fa esplicito rinvio.

Nelle medesime norme è individuato, quale strumento attuativo di cooperazione interistituzionale, l'accordo di programma quadro (APQ), di cui all'art. 2 comma 203 lett.c) della legge.23 dicembre 1996, n. 662.

Inoltre, entro il 30 settembre di ciascun anno di riferimento, è previsto che siano presentati al CIPE i risultati degli interventi prototipi, al fine di valutare successivi rifinanziamenti della relativa autorizzazione di spesa.

In ordine a criteri e modalità, in estrema sintesi, l'Accordo di Partenariato prevede che:

- gli obiettivi di sviluppo delle Aree Interne del Paese si perseguono con due classi di azione, I. Progetti di Sviluppo Locale; II. Adeguamento della qualità/quantità dell'offerta dei servizi essenziali;
- i progetti di sviluppo locale si focalizzano sulle tematiche di: tutela del territorio e comunità locali; valorizzazione delle risorse naturali, culturali e del turismo sostenibile; sistemi agro-alimentari e sviluppo locale; risparmio energetico e filiere locali di energia rinnovabile; saper fare e artigianato (azioni cofinanziate sui Fondi Comunitari);



- l'intervento della politica ordinaria è invece volto all'adeguamento dell'offerta e della qualità dei servizi essenziali socio-sanitari; dell'istruzione e della mobilità;
- il complesso dell'intervento pubblico avverrà nelle "aree-progetto" selezionate da ciascuna Regione d'intesa con lo Stato. La selezione delle "aree-progetto" avviene attraverso una procedura di istruttoria pubblica, costituita da un'analisi quantitativa delle caratteristiche dell'area e da una visita di campo, che si conclude con il Rapporto di istruttoria del Comitato tecnico Aree Interne¹ e la decisione finale della Regione, d'intesa con lo Stato. La Regione provvederà ad inserire le Aree Selezionate nei documenti di programmazione dei fondi comunitari 2014-2020 (Programmi Operativi e Programmi di Sviluppo Rurale). E' inoltre prevista la selezione su proposta dello Stato e d'intesa con la Regione competente di alcune (due nel 2014) aree-progetto sperimentali;
- il numero complessivo delle "aree progetto" nell'intero periodo 2014-2020 e la loro perimetrazione si evincerà dai documenti di programmazione dei fondi comunitari in coerenza con i Rapporti di istruttoria del Comitato tecnico aree interne. Sempre nei programmi verrà indicato, d'intesa con il suddetto Comitato, la singola area-progetto con cui ogni Regione intende avviare la strategia nel 2015 e, laddove prevista, l'area-progetto sperimentale: per un totale massimo di 23 aree-progetto per l'avvio nel 2015;
- il complesso dell'intervento pubblico in ogni area-progetto verrà definito attraverso APQ, dopo l'elaborazione di un documento di "Strategia d'area" contenente i fattori di coesione che motivano la perimetrazione dell'area, le condizioni iniziali dell'area-progetto, le tendenze in atto, le idee-forza e gli obiettivi per provocare il "cambiamento", il relativo piano d'azione, i risultati attesi e i relativi indicatori di risultato.
- le aree-progetto oggetto dell'APQ si avvalgono dei servizi della federazione nazionale dei progetti aree interne volta a promuovere e facilitare il raggiungimento dei risultati della Strategia per le aree interne con la condivisione e la messa in comune delle esperienze

Tutto ciò considerato, si chiede al Comitato, con specifico riferimento alle risorse stanziare nella legge di stabilità 2014 (art. 1 co. 13), di:

- prendere atto della *governance* dell'impostazione e attuazione della Strategia per le aree interne come sopra definita, e del fatto che l'importo di 90 milioni di euro reso disponibile dalla legge stessa venga interamente destinato, ad esclusione di una quota di risorse necessaria per assistenza tecnica e rafforzamento amministrativo, al finanziamento degli interventi nelle prime 23 aree progetto;
- dare atto che è costituito un Comitato tecnico aree interne, con il coordinamento del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione territoriale - DPS, che coordina i processi di selezione delle aree, sostiene la definizione delle strategie d'area e verifica il rispetto dei cronoprogrammi;

¹ Il Comitato Tecnico Aree Interne, coordinato dal Dipartimento per lo sviluppo e la coesione territoriale- DPS, è composto da: Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Ministero della Salute, Dipartimento Affari Regionali, le Autonomie e lo Sport, ANCI - IFEL, INEA, ISFOL, UPI, Regione/Provincia autonoma interessata. Nel Processo di Istruttoria il Comitato lavora con la Regione Interessata; nella sua formazione allargata il Comitato lavora con tutte le Regioni e Province autonome del Paese.



- stabilire un orizzonte temporale entro il quale il processo di selezione delle prime 23 aree progetto deve concludersi, fissandolo al 30 marzo 2015;
- stabilire che, per ogni Regione o Provincia autonoma, l'APQ successivo alla scrittura della Strategia per la prima area progetto sia sottoscritto entro il 30 settembre 2015, con la partecipazione di DPS, Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, Ministero della Salute, Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (art. 1 co. 15 della legge di stabilità 2014), nonché del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, e delle altre Amministrazioni Centrali eventualmente competenti per materia, nonché della Regione o della Provincia Autonoma di riferimento ed, eventualmente, del soggetto capofila del partenariato di progetto locale. La sottoscrizione dell'APQ sarà preceduta da un Atto Negoziale almeno fra la Regione o la Provincia autonoma e la rappresentanza dei Comuni dell'area progetto;
- l'APQ dovrà contenere, per ciascuna area progetto, l'indicazione specifica degli interventi da attuare, i soggetti attuatori, le fonti finanziarie poste a copertura, i cronoprogrammi di realizzazione, i risultati attesi e i relativi indicatori, le sanzioni per il mancato rispetto dei cronoprogrammi e la Strategia dell'area progetto, in allegato. I soggetti attuatori (intesi anche come stazioni appaltanti) per la componente relativa alle azioni sui servizi di base e finanziati con risorse ordinarie della legge di stabilità saranno individuati da ciascuna Amministrazione centrale di riferimento, in relazione alla tipologia di intervento ammesso a finanziamento;
- stabilire che il riparto delle risorse ordinarie della legge di stabilità 2014 è di 3,74 milioni di euro per ciascuna delle 23 aree-progetto e di 3,98 milioni di euro per le attività di assistenza tecnica e rafforzamento amministrativo, aventi come Amministrazione di riferimento il DPS, relative a: valutazione della strategia e dei progetti; supporto tecnico da parte delle Amministrazioni Centrali, accompagnamento alle aree-progetto per la strategia e per l'organizzazione dei Comuni in forma associata; Federazione; fornitura di informazioni in modo aperto (*open data*) e comunicazione;
- stabilire che, in caso di mancato rispetto dei termini sopra fissati, il contributo potrà essere assegnato, sentito il Comitato tecnico aree interne, a una diversa area-progetto che, in coerenza con i criteri di selezione prefissati, sia prevista nei documenti di programmazione dei fondi comunitari 2014-2020 delle Regioni;
- dare atto che le risorse della legge di stabilità saranno trasferite direttamente ai soggetti attuatori degli interventi così finanziati, secondo le modalità sotto indicate;
- stabilire che gli interventi saranno monitorati nella banca dati unitaria secondo le regole di monitoraggio delle risorse aggiuntive;
- stabilire che il DPS è chiamato a riferire al CIPE sui risultati raggiunti, ai sensi del comma 16 dell'articolo 1 della legge di stabilità, sulla base di una relazione annuale del comitato tecnico aree interne che dovrà essere predisposta entro il 15 settembre di ciascun anno.

Modalità di trasferimento:

Il DPS, in qualità di Amministrazione di coordinamento dei diversi livelli istituzionali interessati all'attuazione degli interventi pilota per il riequilibrio dell'offerta dei servizi di base delle aree interne del Paese, trasmette al Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento della



Ragioneria Generale dello Stato – IGRUE apposita richiesta di assegnazione delle risorse da destinare in favore di ciascuna area progetto, con indicazione dell'Amministrazione centrale capofila per ciascun settore di riferimento degli interventi. Analoga richiesta è trasmessa per l'assegnazione delle risorse destinate all'assistenza tecnica.

A valere sulle risorse così assegnate, l'IGRUE provvederà ad effettuare le erogazioni in favore degli interventi, sulla base di specifiche richieste formulate dalle Amministrazioni centrali capofila per il settore di riferimento dell'intervento stesso (Ministero della salute per gli interventi in materia di sanità, Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca per gli interventi in materia di istruzione, Ministero delle infrastrutture e dei trasporti per gli interventi in materia di mobilità, Dipartimento per lo Sviluppo e la coesione economica per gli interventi di assistenza tecnica) con le seguenti modalità:

- erogazione di un'anticipazione, nei limiti di quanto disposto dall'art. 9 del D.P.R. 29 dicembre 1988, n. 568 e successive modificazioni ed integrazioni ;
- disposizioni di pagamenti intermedi sulla base dello stato di avanzamento delle attività;
- pagamento del saldo finale, nella misura del 10% della dotazione finanziaria complessiva dell'intervento, a conclusione dell'intervento.

Le richieste di pagamento intermedio e di saldo presentate dalle Amministrazioni centrali capofila per il settore di riferimento devono contenere le seguenti specifiche attestazioni:

- che le spese sostenute nell'ambito dell'intervento sono conformi alla normativa di riferimento, sono corrette, ammissibili e coerenti con gli obiettivi stabiliti dalla legge;
- che tutti gli atti che hanno determinato le spese sono corredati della relativa documentazione giustificativa;
- che sono stati svolti i controlli di regolarità amministrativa e contabile previsti dalla vigente normativa;
- per le richieste di saldo finale, che l'intervento è stato regolarmente completato.

Le singole Amministrazioni titolari degli interventi, ivi compresi quelli di assistenza tecnica, assicurano la messa in opera di sistemi di gestione e controllo efficaci ed idonei a garantire il corretto utilizzo delle risorse finanziarie attribuite.

La documentazione relativa all'attuazione degli interventi, alle spese sostenute ed ai controlli svolti è custodita dalle singole Amministrazioni titolari degli stessi e messa a disposizione per eventuali controlli successivi da parte degli organismi competenti.

Le Amministrazioni titolari assicurano, altresì, la messa in opera di ogni iniziativa finalizzata a prevenire, sanzionare e rimuovere eventuali casi di abusi ed irregolarità nell'attuazione degli interventi e nell'utilizzo delle relative risorse finanziarie. In tutti i casi accertati di decadenza dal beneficio finanziario concesso, le predette Amministrazioni sono altresì responsabili del recupero e della restituzione al Fondo di rotazione di cui alla legge n. 183/1987, delle corrispondenti somme erogate a titolo di anticipazione, pagamento intermedio o saldo.

Il Direttore Generale

(Dott. Vincenzo Donato)



DIPARTIMENTO PER LO SVILUPPO E LA COESIONE ECONOMICA

ex art. 10 del decreto legge n. 101/2013 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 125/2013 (in G.U. 30/10/2013, n.255)

NOTA INFORMATIVA PER IL CIPE. INTEGRAZIONE

Oggetto: Accordo di Partenariato (reg. UE n. 1303/2013). Strategia nazionale per lo sviluppo delle aree interne del Paese. Indirizzi operativi

Ad integrazione della precedente nota informativa ad analogo oggetto dell'11 dicembre 2014 prot. n. 0011773, si forniscono i seguenti chiarimenti.

In ordine alle attività di assistenza tecnica e di rafforzamento amministrativo, per le quali è previsto uno stanziamento di 3,98 milioni di euro, le Amministrazioni di riferimento sono:

- in relazione alle attività preliminari e alla definizione delle strategie d'area, il Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- in relazione all'attuazione e alla gestione degli accordi di programma quadro, l'Agenzia per la coesione territoriale.

Il suddetto Dipartimento e l'Agenzia per la coesione garantiscono il necessario coordinamento nella definizione delle iniziative da assumere nell'impiego delle risorse dedicate.

Per quanto riguarda il punto della nota informativa in cui è previsto che *“in caso di mancato rispetto dei termini sopra fissati, il contributo potrà essere assegnato, sentito il Comitato tecnico aree interne, a una diversa area-progetto”*, si precisa che i passaggi procedurali sono i seguenti:

il Comitato tecnico aree interne è chiamato a valutare la gravità del ritardo, per stabilire se mantenere il finanziamento oppure prevederne la devoluzione ad altra area progetto.

In quest'ultimo caso, a cura del medesimo Comitato, dovrà essere individuata un'altra area progetto, che abbia completato l'istruttoria per l'inserimento in accordo di programma quadro, all'interno della stessa Regione di riferimento. In mancanza, si procederà ad individuare l'area progetto di un'altra Regione, rientrante nel novero di quelle candidabili, secondo l'ordine di priorità derivante dall'ordine cronologico di approvazione delle rispettive strategie d'area.

ALLEGATO 3. Piano Nazionale di Riforma (estratto)



MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE



DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2014

● Sezione 111yr6gramma Nazionale di Riforma – Parte I
— -- La strategia nazionale e le principali iniziative

I.15 CRITICITA' E OPPORTUNITÀ: UN PAESE CHE VALORIZZA LE DIVERSITA'

La strategia di rilancio del Paese assegna una nuova e forte attenzione alle 'Aree interne', un'ampia porzione del territorio nazionale (oltre un quinto della popolazione e il sessanta per cento del territorio nazionale, che, sebbene ricca di risorse, ambientali e paesaggistiche, culturali e del saper fare locale, ha subito gradualmente nel tempo un processo di marginalizzazione che si è tradotto in declino demografico, calo dell'occupazione e uso e tutela del suolo non adeguati. Si tratta di centri di piccole dimensioni, individuati quali aree distanti da centri di offerta dei servizi essenziali dell'istruzione, della salute e della mobilità, assai diversificati al loro interno e con forte potenziale di attrazione.

L'impegno per questi territori è assunto nella Strategia nazionale per le Aree interne avviata e governata dai Ministeri responsabili per il coordinamento dei

fondi comunitari e per i tre servizi essenziali considerati, d'intesa con le Regioni e in cooperazione con ANCI e UPI. La strategia ha il duplice obiettivo di adeguare la quantità e qualità dei servizi di istruzione, salute, mobilità (cittadinanza) e di promuovere progetti di sviluppo che valorizzino il patrimonio naturale e culturale di queste aree, puntando anche su filiere produttive locali (mercato). Al primo obiettivo sono assegnate le risorse nazionali previste appositamente dalla Legge di Stabilità 2014; al secondo obiettivo le Regioni destineranno i fondi comunitari (FESR, FSE, FEASR, FEAMP) 2014-2020. La strategia sarà avviata nel 2014 con la identificazione da parte di ogni Regione e Provincia autonoma di un prototipo.

AZIONE

IL RILANCIO DELLE AREE INTERNE DEL PAESE: MERCATO E CITTADINANZA

DESCRIZIONE

Attuare la Strategia Nazionale per le Aree interne, completando, d'intesa con le Regioni, l'individuazione di un'area-progetto prototipo in ogni Regione e Provincia autonoma, sulla quale avviare la progettazione nel 2014, assicurando gli impegni dei Ministeri coinvolti, delle Regioni stesse e degli Enti locali attraverso la sottoscrizione dei primi Accordi di Programma Quadro. Concentrare quindi le risorse ordinarie, appositamente destinate dalla Legge di Stabilità per il 2014, e i fondi comunitari, individuati nell'ambito dei programmi operativi regionali, sui due obiettivi della strategia: mercato e cittadinanza. In particolare, impiegare le risorse nazionali previste in Legge di Stabilità per adeguare, in queste aree, la qualità dei servizi educativi (anche incentivando la mobilità degli insegnanti e intervenendo sulla riorganizzazione o realizzazione di plessi scolastici), dei servizi sanitari (riorganizzando e migliorando l'offerta sanitaria, in modo da assicurare a tutti i residenti rapidità dei servizi di emergenza e diagnostica) e dei servizi di mobilità (con particolare attenzione all'accessibilità alla rete ferroviaria e ai servizi di trasporto polifunzionali). Indirizzare i fondi comunitari disponibili, opportunamente integrati, su progetti di sviluppo locale che valorizzino il patrimonio naturale, culturale, di sapere e produttivo di queste aree. Prevedere tempi certi di attuazione della strategia complessiva, efficacia nel coordinamento dei diversi livelli di governo coinvolti e un monitoraggio sistematico e aperto delle iniziative finanziate.

FINALITÀ

Invertire le attuali tendenze demografiche delle aree interne del Paese, valorizzandone le potenzialità di sviluppo e adeguando l'offerta dei servizi essenziali ai bisogni dei residenti.

TEMPI

2014 per il concreto avvio di 21 progetti prototipali, uno per Regione e Provincia autonoma. Entro il 30 settembre 2014 rendicontazione al CIPE sullo stato di avanzamento degli interventi finanziati.

ALLEGATO 4. Il requisito dell'Associazione

Il pre-requisito generale della gestione di servizi comunali nella Strategia Nazionale per le Aree Interne

Documento di lavoro: versione 24 luglio 2014

1. Tipologia e natura del pre-requisito associativo

La bozza di Accordo di Partenariato trasmesso alla CE il 22 aprile 2014¹ per contrastare e invertire il fenomeno dello spopolamento nei Comuni classificati come “aree interne” prevede che i Comuni “costituiscono l’unità di base del processo di decisione politica e in forma di aggregazione di comuni contigui, sistemi locali intercomunali, sono partner privilegiati per la definizione della strategia di sviluppo d’area e per la realizzazione dei progetti di sviluppo”.

Con questa formulazione si coglie una vera e propria “condizionalità” che è necessario soddisfare per partecipare alla strategia.

Il Comuni di ogni area-progetto devono realizzare forme appropriate di gestione associata di funzioni (fondamentali) e servizi (nelle forme previste dall’ordinamento: convenzione, unioni o fusioni) che siano “funzionali al raggiungimento dei risultati di lungo periodo degli interventi collegati alla strategia e tali da allineare pienamente la loro azione ordinaria con i progetti di sviluppo locali finanziati”².

La gestione in forma associata di funzioni (fondamentali) e di servizi è assunta dunque quale pre-requisito essenziale della strategia di sviluppo e segnala l’esistenza di un assetto continuativo ed efficiente per l’erogazione di suddetti servizi (ambiti ottimali) nonché un livello più appropriato di esercizio delle funzioni fondamentali. Essa è anche sintomo dell’esistenza di quella maggiore capacità di progettazione e attuazione di un’azione collettiva di sviluppo locale, nel senso richiesto dalla strategia nazionale per le “aree interne”.³

¹ Il documento è scaricabile sul sito www.dps.gov.it, pagg.322 e ss

² Accordo di Partenariato, op. cit., pag. 327

³ L’accordo precisa ulteriormente che “il prevalere nelle aree interne dei Comuni di piccole dimensioni implica che un’organizzazione in forma associata (sia questa più o meno formalizzata) e/o consortile dei Comuni è fondamentale per l’organizzazione dei servizi sul territorio”. (Accordo di Partenariato, op. cit., pag. 328)

Secondo l'Accordo di Partenariato, i comuni che parteciperanno alla strategia nazionale aree interne "dovranno provare di essere in grado di guardare oltre i propri confini, attraverso la gestione associata di servizi".

2. Verifica del pre-requisito istituzionale

La verifica in sede istruttoria del suddetto pre-requisito della gestione associata di funzione e servizi è discriminante ai fini dell'ammissibilità delle aree-progetto alla strategia⁴ e quindi alla sottoscrizione dell'Accordo di programma quadro che dà attuazione alla strategia medesima.

Il pre-requisito istituzione della gestione associata non è soddisfatto dall'esistenza di aggregazioni temporanee costruite "su e per progetti\programmi di sviluppo", tipica di gran parte degli interventi di sviluppo locale promossi nel nostro Paese, almeno a partire dalla stagione della "programmazione negoziata" (patti territoriali, contratti d'area) e comprensive delle formule "utilizzate" dalla politica di coesione comunitaria (PIT, PISU, PIST, GAL, ecc.).

E' invece necessario realizzare aggregazione permanenti costruite su un disegno di *gestione ordinaria di funzioni fondamentali e servizi locali*. Solo in questo secondo caso è possibile verificare l'esistenza del pre-requisito necessario per promuovere e attuare progetti\programmi di intervento a finalità di sviluppo territoriale, così come definiti nella strategia nazionale per le "aree interne".

Quali sono i livelli di aggregazione che soddisfano il requisito?

Il quadro ordinamentale è così riassumibile: l'art. 14 del DL 78\2010 convertito in Legge 122\2010 fissa per la prima volta l'obbligatorietà della gestione associata delle funzioni fondamentali dei Comuni con meno di 5.000 abitanti da realizzarsi esclusivamente nelle forme della Convenzione o, in alternativa, della Unione⁵. Naturalmente, a maggior ragione, nei casi di Fusione l'obbligo è da considerare senz'altro adempiuto⁶.

Dopo ulteriori modifiche⁷, l'art. 19 del DL 96\2012 convertito in Legge 135\2012 da ultimo conferma l'obbligo di gestione associata; prescrive un crono programma per l'assolvimento dell'obbligo; statuisce che il limite per i Comuni montani o appartenuti a Comunità montane (nel

⁴ Accordo di Partenariato, op. cit., pag. 328

⁵ Il D.Lgs. 267/2000 (testo unico sugli enti locali) disciplinava la materia prevedendo ulteriori forme di gestione associata, quali il Consorzio e l'Accordo di Programma. L'Unione è un nuovo ente locale che si sostituisce nelle funzioni e nei servizi ai Comuni che vi partecipano.

⁶ Nel caso in cui l'area-progetto sia costituita esclusivamente da Comuni che abbiano l'obbligo legale della gestione associata, è consigliabile procedere attraverso un approccio comparato di analisi di bilancio fra i Comuni interessati, applicando la metodologia dei costi standard per la definizione degli ambiti ottimali di esercizio delle funzioni e servizi da associare. L'esercizio è particolarmente indicato per catturare possibili economie di scala o di aggregazione, soprattutto con riguardo all'esercizio delle funzioni di amministrazione generale, gestione e controllo, dell'ufficio tecnico, dello stato civile, servizio anagrafe e statistico nonché della polizia municipale.

⁷ Vedi art. 20 DL 98/2011 convertito in Legge 111/2011 e art.16 DL 138/2011 convertito in Legge 148/2011



frattempo sopresse o trasformate in unioni montane della legislazione regionale) sia ridotto ai 3.000 ab.; definisce l'elenco delle funzioni fondamentali. Per i Comuni con meno di 1.000 abitanti viene disciplinata una forma speciale di Unione.

Alla legislazione regionale è lasciato l'onere di fissare dimensioni demografiche che tengano conto della realtà territoriale a livello regionale.

Le funzioni fondamentali dei Comuni, definite dall'art.19, comma 1, del DL 95/2012 convertito in Legge 135\2012, ai sensi dell'articolo 117 comma 2, lettera p) della Costituzione, sono le seguenti:

- a) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo;
- b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale;
- c) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente;
- d) la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale;
- e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;
- f) l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi;
- g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione;
- h) edilizia scolastica, per la parte non attribuita alla competenza delle province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici;
- i) polizia municipale e polizia amministrativa locale;
- l) tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali e statistici, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale.
- m) l'obbligo associativo riguarda tutte le funzioni esclusa quella indicata dalle lettera l).

Per quanto riguarda il crono programma degli adempimenti, l'art. 14 del DL 78/2010 28 prevede al comma 28 che "I comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, ovvero fino a 3.000 abitanti se appartengono o sono appartenuti a comunità montane, esclusi i comuni il cui territorio coincide integralmente con quello di una o di più isole e il comune di Campione d'Italia, esercitano obbligatoriamente in forma associata, mediante unione di comuni o convenzione, le funzioni fondamentali dei comuni di cui al comma 27, ad esclusione della lettera l)".



Inoltre al comma 31-ter fissa precise scadenze in merito all'obbligo di gestione associata delle funzioni fondamentali e, in particolare:

- il 1° gennaio 2013 per l'obbligo di esercizio associato di almeno 3 funzioni;
- il 30 giugno 2014 per l'obbligo di esercizio associato di ulteriori 3 funzioni;
- il 31 dicembre 2014 per l'obbligo di esercizio associato delle restanti funzioni fondamentali⁸.

Per i Comuni interessati dalla disciplina del succitato art.14 in materia di gestione associata, il pre-requisito istituzionale coincide con l'assolvimento dell'obbligo di legge.

Per gli altri Comuni (non interessati dalla normativa in materia di gestione associata obbligatoria) ma facenti parte dell'area-progetto, il livello minimo necessario richiesto per soddisfare il pre-requisito istituzionale è la gestione associata, a mezzo **Convenzione** definita ai sensi dell'art.30 della D.Lgs 267\2000 (TUEL), di almeno due funzioni fra quelle indicate dall'art. 19, comma 1, DL 95/2012 convertito in Legge 135\2012, diverse da quelle indicate dalle lettere f) [organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi] ed g) [progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione] del medesimo articolo.

Il criterio tiene conto di eventuali limiti e vincoli demografici imposti dalla legislazione regionale.

Le convenzioni dovranno stabilire fini, durata, forme di consultazione degli enti contraenti e disciplinare rapporti finanziari e reciproci obblighi e garanzie.

Le Convenzioni non devono avere durata inferiore ai tre anni.

Le Convenzioni devono prevedere la costituzione di uffici comuni, che operano con personale distaccato dagli enti partecipanti, ai quali affidare l'esercizio delle funzioni pubbliche in luogo degli enti partecipanti all'accordo ovvero, in subordine, la delega di funzioni da parte degli enti partecipanti all'accordo a favore di uno di essi, che opera in luogo e per conto degli enti partecipanti.

Le Convenzioni devono essere già stipulate al momento della sottoscrizione dell'Accordo di Programma Quadro, mentre deve esistere un impegno (es indice di associazionismo interessante,.

⁸ Il comma 121 della legge Delrio (n. 56/2014) ha previsto inoltre che: "Gli obblighi di esercizio associato di funzioni comunali derivanti dal comma 28 dell'articolo 14 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni, si applicano ai comuni derivanti da fusione entro i limiti stabiliti dalla legge regionale, che può fissare una diversa decorrenza o modularne i contenuti. In mancanza di diversa normativa regionale, i comuni istituiti mediante fusione che raggiungono una popolazione pari o superiore a 3.000 abitanti, oppure a 2.000 abitanti se appartenenti o appartenuti a comunità montane, e che devono obbligatoriamente esercitare le funzioni fondamentali dei comuni, secondo quanto previsto dal citato comma 28 dell'articolo 14, sono esentati da tale obbligo per un mandato elettorale".

La disciplina di cui ai commi da 104 a 141 dell'art. 1 della stessa L. n. 56/2014 (cd. Legge Delrio), ha inciso poi ulteriormente sul quadro ordinamentale di riferimento in materia di unione di comuni e gestione associata di funzioni.



dichiarazione formale d'intenti) al momento dell'inserimento delle aree-progetto nei Programmi Operativi.

La gestione associata a mezzo Convenzione di due delle funzioni indicate sopra, fatto salvo l'assolvimento dell'obbligo di legge da parte dei Comuni interessati, deve riguardare almeno il 60/70 per cento dei Comuni appartenente all'area-progetto selezionata.

Nel caso la gestione associata delle funzioni fondamentali fra i Comuni dell'area-progetto sia assicurata dall'esistenza di una pluralità di convenzioni sottoscritte a geometria variabile fra i diversi enti e con distinti atti, il requisito sarà soddisfatto se tale numerosità si riduce ad un numero minimo ovvero se il numero di convenzioni sottoscritte fra ciascuno dei Comuni sia ridotto ad una sola convenzione che coinvolga tutti.

E' opportuno che sia minimizzato il numero delle convenzioni a cui ogni singolo Comuni aderisce. Mentre sono evidentemente ammissibili, se motivate, anche convenzioni che includono Comuni esterni all'area.

I quesiti a cui rispondere

Quale impegno giuridicamente vincolante devono prendere i Comuni dell'area-progetto se il requisito non è pienamente soddisfatto al momento della predisposizione dell'inserimento delle Aree nel Programma?

Quale impegno giuridicamente vincolante devono prendere i Comuni dell'area-progetto se il requisito non è pienamente soddisfatto al momento della predisposizione (o sottoscrizione?) dell'Accordo di Programma Quadro?

[La risposta ai quesiti è rilevante anche con riguardo al fatto che i tempi necessari ai Comuni per soddisfare il requisito possono non coincidere con la tempistica di preparazione dell'APQ.]

Criterio per la verifica di esistenza del pre-requisito associativo

I Comuni candidati ad essere oggetto del Progetto Prototipo, se associati in Unione di Comuni o Montane, secondo la legislazione regionale, soddisfano il pre-requisito istituzionale e sono ammessi alla procedura di sottoscrizione dell'APQ di attuazione.

Ai fini dell'istruttoria da realizzare per la selezione delle aree progetto da inserire nei Programmi Operativi Regionali, sarà necessario valutare, anche attraverso l'esame dell'esperienze pregresse di lavoro in comune, la propensione dei Comuni interessati alla gestione associata delle funzioni fondamentali.

Per le aree-progetto che si candidando ad essere designate come Aree-Progetto Prototipo del POR, inoltre, sarà necessario verificare l'intenzione dei Comuni a procedere sulla strada



dell'associazionismo di funzioni, attraverso la sottoscrizione di apposita Dichiarazione di Intenti che specifichi le funzioni ordinarie che si intendono associare nonché i tempi di attivazione della gestione associata.

Se al momento dell'avvio di avvio della procedura di sottoscrizione dell'APQ, i Comuni interessati non abbiano ancora soddisfatto il pre-requisito istituzionale almeno attraverso la sottoscrizione di una o più Convenzioni di servizi, i rispettivi Sindaci dovranno impegnarsi ad assumere una delibera di Consiglio in cui sia chiaramente indicata la tempistica di perfezionamento delle Convenzioni in questione, accertando che suddetta tempistica sia coerente con il rispetto dei tempi per la sottoscrizione dell'APQ.

Se al momento della sottoscrizione dell'APQ, la maggioranza dei Comuni interessati non saranno in grado di esibire le Convenzioni, l'area-progetto di cui fanno parte perde il requisito di ammissibilità alla strategia.

In via generale, per la verifica di esistenza del prerequisito istituzionale, se ritenuto necessario, è preferibile associare all'esibizione della documentazione di convenzionamento, la dimostrazione da parte degli enti interessati di aver svolto (o di svolgere) in concreto la gestione di funzioni fondamentali e servizi locali in forma associata.

Nella procedura subentreranno le altre aree identificate nei relativi POR.



ALLEGATO 5. Linee guida per la Strategia di area

Linee guida per costruire una “Strategia di area-progetto” (utile ai cittadini, non ai progettisti)

Documento di lavoro: versione novembre 2014*

La “Strategia nazionale per le aree interne” interpreta il territorio delle aree interne italiane come un insieme di aree-progetto, ossia di sistemi locali intercomunali ciascuno con una propria identità territoriale definita da caratteri sociali, economici, geografici, demografici e ambientali. A ogni area-progetto, selezionata attraverso un’istruttoria aperta d’intesa fra la Regione e lo Stato, viene richiesto di elaborare una Strategia di sviluppo dell’area-progetto o “Strategia di area”. La Strategia di area costituisce sia la base per attuare gli interventi per mezzo di un Accordo di Programma Quadro (APQ), sia lo strumento per comunicare in modo comprensibile a tutti i cittadini dell’area i risultati attesi e le azioni intraprese per conseguirli (e assicurarne trasparenza e verifica). Il documento e il percorso di condivisione tra Regione e Stato sono necessari per ottenere il sostegno finanziario (Programmi comunitari e Legge di Stabilità) e organizzativo della Strategia nazionale per le aree interne.

L’elaborazione della Strategia di area rappresenta per la comunità locale il passo risolutivo del lavoro intrapreso: sulla base di una visione di medio e lungo periodo (fra 5 e 15-20 anni) delle tendenze in atto, si spiega come si intende modificare queste tendenze al fine di fermare e invertire lo spopolamento, il degrado e l’abbandono del territorio, e come si intendono rilanciare servizi essenziali di cittadinanza e sviluppo. La Strategia di area non rappresenta la solita “lista di azioni o progetti” con cui diversi Comuni o interessi si “ripartiscono” i fondi “intercettati”, né un documento cornice da “affiancare” a quella lista. Ma lo schema logico che guida la scelta delle azioni e che risponde a domande semplici e essenziali: Quali ragioni motivano una alleanza permanente – con modalità associative ordinarie – fra i Comuni che compongono l’area-progetto? Quali sono le condizioni iniziali e gli attori che caratterizzano l’area? Quali sono le tendenze demografiche, sociali, economiche e ambientali in assenza di intervento? Qual è lo scenario che invece si ritiene possibile e si vuole raggiungere (i risultati attesi)? Quali sono i punti di innesco del cambiamento? E le azioni con cui realizzarlo?

Pur nella naturale diversità di contenuti – imposta dalla specificità delle singole aree-progetto –, le Strategie di area saranno redatte secondo criteri comuni che favoriscono il confronto delle esperienze e la valutazione da parte della Regione e del Comitato nazionale per le aree interne. In questa nota tecnica sono indicate le “linee guida” da osservare nella loro elaborazione.

* Questo documento sostituisce, in considerazione del testo definitivo dell’Accordo di Partenariato (cfr. <http://www.dps.gov.it/it/AccordoPartenariato/index.html>) e dei commenti ricevuti, il precedente documento provvisorio “Linee guida per la Strategia di area”, luglio 2014



Sommario

1. Come costruire una Strategia di area: le tappe del lavoro.....	3
2. Strategia di area.....	6
2.1 Identificazione dell'area-progetto e verifica dell'associazionismo	6
2.2 "Condizioni iniziali" e tendenze evolutive senza intervento	7
2.3 Scenario desiderato, risultati attesi, indicatori e azioni	7
3. Allegato A. Costruzione della Strategia di area: un caso-tipo	9
4. Allegato B. Matrice per la diagnosi delle aree-progetto	17



1. Come costruire una Strategia di area: le tappe del lavoro

La strategia di area ha il compito di indicare le idee-guida che ispirano l'insieme dei Comuni alleati nell'obiettivo di modificare le tendenze in atto, i risultati che si intendono raggiungere in termini di qualità di vita dei cittadini, e le azioni con cui farlo.

Per costruire tale strategia è necessario:

- a) Partire da bisogni e risorse disponibili (e non potenziali) per immaginare possibili "vie di fuga" attraverso un'idea guida (evitando così la stesura di un documento che dia priorità a "desiderata" costruiti a tavolino o a progetti di "rapida cantierabilità");
- b) costruire queste vie di fuga attorno alle "filiera cognitive" del territorio, legando interventi di sviluppo e interventi permanenti sui servizi essenziali, e massimizzando il potenziale innovativo dell'area. Una esemplificazione di come si traduca una "filiera cognitiva" in una "Strategia d'area" è esemplificato nell'Allegato A di questo documento;
- c) Far leva su tutte le "forze vive" interne, istituzionali, di cittadinanza, imprenditoriali; valorizzare le esperienze in corso; liberare risorse (patrimonio immobiliare e informativo); aprirsi all'apporto di competenze esterne.

Questi tratti rappresentano una discontinuità con il passato, essendo coerenti con l'indirizzo comunitario di rivolgersi in maniera paritaria a tutti i soggetti **rilevanti** del territorio e non solo a quelli "rappresentativi"¹.

Per essere coerenti con questo proposito, il percorso di costruzione di una Strategia di area muove quindi **dal piccolo al grande**, attraverso le seguenti quattro tappe:

1. Una volta che un'area progetto è stata individuata congiuntamente da Regione e Comitato nazionale come candidabile, il Sindaco (Referente di area) designato a rappresentare l'area nel confronto con Regione e Comitato avvia l'elaborazione della Strategia di area: l'orizzonte temporale del lavoro sarà di alcuni mesi per quelle aree-progetto che sono state individuate come "prototipo"; sarà più lungo per le altre aree. Il Referente di area partirà dai materiali, dal confronto, dai quesiti e dalle conclusioni del "primo *focus group*" con Regione e Comitato che ha concluso l'istruttoria per la candidabilità delle aree e dalla Matrice per la diagnosi delle aree-progetto (Allegato B). L'elaborazione coinvolgerà, attraverso nuovi *focus group* e altri strumenti, tutte le istituzioni, associazioni, cittadini, imprenditori, rilevanti per la strategia e lì dove presenti anche centri di competenza locali (AUSL, distretti scolastici GAL, agenzie per lo sviluppo ecc). Regione e Comitato affiancheranno il Referente nell'attività di coinvolgimento del partenariato attraverso esperti dedicati. Il Referente, d'intesa con gli altri Sindaci dell'area, potrà affidare a un coordinatore tecnico l'organizzazione di questa e delle successive fasi. Questa prima fase mira a redigere un documento informale, *Bozza di idee per la discussione*, da inviare a Regione e Comitato. Questa Bozza propone un'**idea guida** per realizzare il cambiamento, relativa ai servizi essenziali e allo sviluppo, indicando i soggetti su cui si intende puntare e la filiera cognitiva che si intende costruire. Verrà motivata la scelta dell'**ambito di intervento prioritario** che appare funzionale alla

¹ Reg. (UE) N. 1303/2013, Articoli 5 "Partenariato e *governance* a più livelli", 13 "Preparazione del contratto di partenariato", 14 "Contenuto del contratto di partenariato", 15 "Adozione e modifica del contratto di partenariato". In particolare, l'articolo 5 definisce le categorie di partner ammessi e le modalità di coinvolgimento.



realizzazione dell'idea definita in bozza, in base ad una prima ricognizione delle esperienze maturate sul territorio e delle competenze attivabili. Si potrà, comunque, dedicare una parte della Bozza a quei temi/problemi ai quali il processo di coprogettazione non accorda priorità, eventualmente ipotizzando ulteriori strumenti di intervento.

2. Sulla base della *Bozza di idee per la discussione* trasmessa dal Referente di area, il Referente stesso, la Regione e il Comitato elaborano, questa volta in modo congiunto, un *Preliminare alla definizione della strategia: priorità di intervento*. Sottoposte a verifica le idee dell'area, in base alla coerenza con le strategie nazionali e regionali, si iniziano a tradurre le idee-guida in risultati attesi, azioni e tempi per conseguirli, con una prima valutazione di massima del riparto delle risorse disponibili. Il documento viene discusso e affinato attraverso occasioni di confronto di cui viene dato resoconto esterno in modo aperto sulla pagina del sito nazionale dedicata alle aree interne.
3. Sulla base del documento preliminare così prodotto, inizia la fase centrale di animazione e coprogettazione degli interventi. Si amplia, anche con il supporto degli esperti del Comitato e della Regione, la parte di **scouting** dei soggetti che possono portare un contributo alle linee di azione identificate e il coinvolgimento sul territorio dei soggetti rilevanti negli ambiti prioritari; si procede con l'**armonizzazione** delle idee all'interno della "filiera cognitiva"; si verificano, attraverso l'**immissione di competenze specifiche** e il confronto con altre esperienze, la validità dei percorsi individuati; si precisano e si **ingegnerizzano** i progetti; si definiscono i **criteri di valutazione condivisi**, fino ad arrivare all'individuazione dei risultati attesi e degli indicatori con cui misurarli², dei tempi previsti per raggiungerli, e dei fabbisogni finanziari per singolo intervento e azione. Esito di questa fase sarà la produzione della "**Strategia di area**" propriamente detta, descritta nel paragrafo 2 ed esemplificata nei suoi tratti essenziali nell'Allegato A del presente documento. Essa dovrà argomentare la rilevanza delle idee per migliorare le condizioni di vita nelle aree scelte e la loro realizzabilità.
4. La Strategia di area viene sottoposta all'approvazione del Comitato nazionale aree interne (dove sono rappresentati tutti Ministeri interessati) e della Regione. Da qui, inizia la fase di preparazione dell'**Accordo di Programma Quadro**.

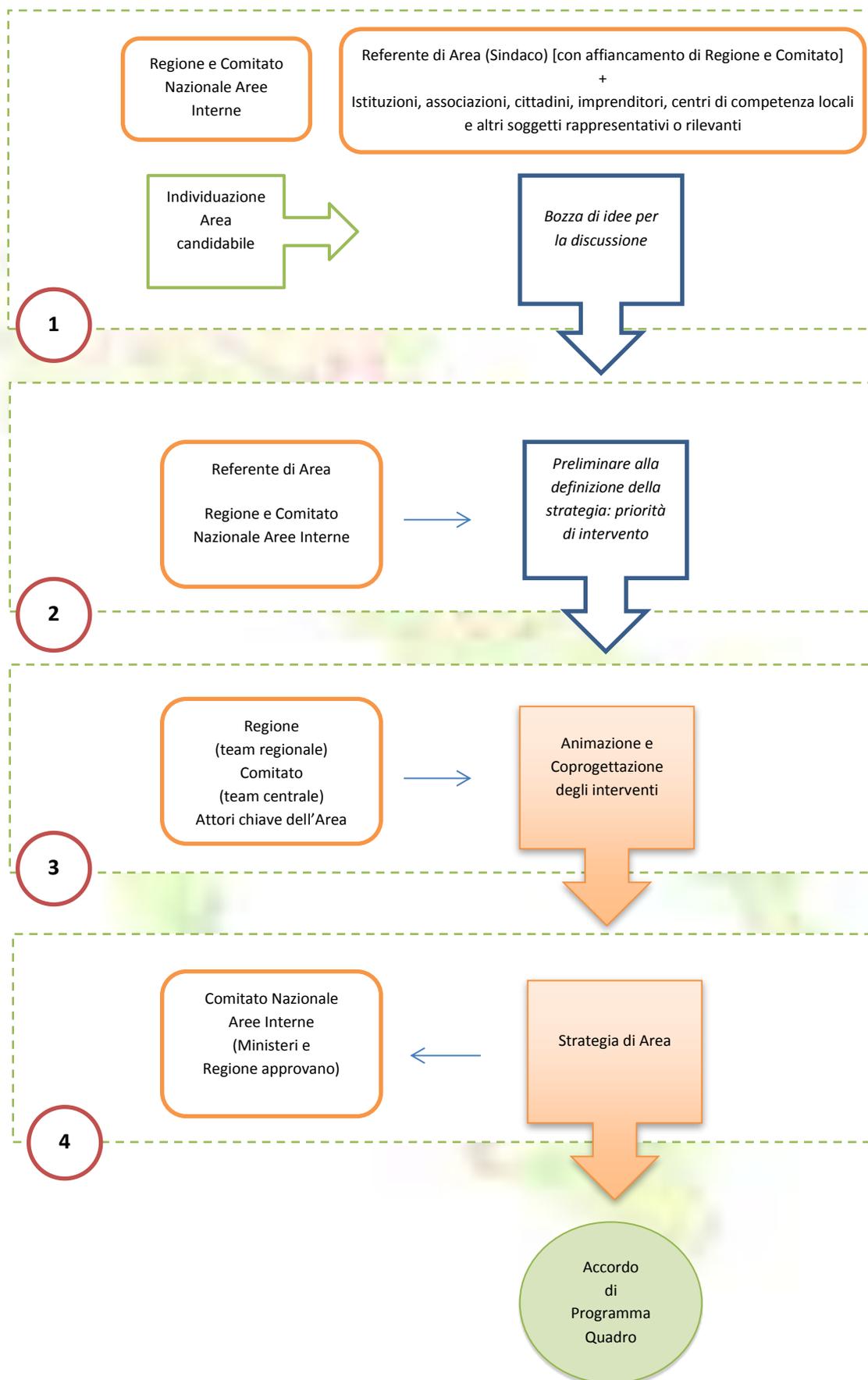
Le attività di coprogettazione e la scrittura del "Preliminare alla definizione della strategia d'area", e della Strategia di area, saranno supportate in ogni area progetto da un team dedicato, messo a disposizione dal Comitato nazionale aree interne e dalla Regione.

Nella figura 1 sono sintetizzati i singoli passaggi che compongono la costruzione della strategia di area, dalle missioni di campo del Comitato Tecnico Aree interne fino all'APQ. La figura riporta le fasi del processo, i documenti chiave del percorso (come il "Preliminare alla definizione della strategia" e la "Strategia di area") e i soggetti coinvolti nelle diverse fasi (Comitato nazionale aree interne, Regione, Comuni, attori chiave dell'area).

² Reg. (UE) N. 1303/2013, Articolo 27 "Contenuto dei programmi".



Figura 1. Percorso per la costruzione di una Strategia di Area



2. Strategia di area

Di seguito viene descritto il contenuto del documento finale della Strategia di area nelle sue tre articolazioni: identificazione dell'area-progetto e verifica dell'associazionismo; condizioni iniziali e tendenze evolutive senza intervento; scenario desiderato, risultati attesi, indicatori e azioni. Nell'Allegato A viene poi presentato un caso-tipo.

2.1 Identificazione dell'area-progetto e verifica dell'associazionismo

Una strategia di sviluppo – e, quindi, un piano di azioni che la realizzi – deve avere come riferimento una comunità politica (civitas). Nell'ambito della Strategia nazionale le unità di partenza sono le aree-progetto, che costituiscono sistemi intercomunali coesi. Il documento che illustra la strategia si aprirà, dunque, con l'identificazione dell'area-progetto e la descrizione delle caratteristiche strutturali, delle complementarità e dei fattori di coesione che motivano la **perimetrazione scelta**. Dati e mappe illustreranno questa parte del documento (si potranno utilizzare anche i materiali prodotti durante la procedura pubblica di selezione dell'area, disponibili sul sito web della Strategia nazionale).

All'identificazione dell'area-progetto seguirà la definizione dell'architettura istituzionale che si propone (o che eventualmente già esiste) per il governo delle azioni e del "sistema intercomunale". L'associazione tra comuni, sotto forma di unioni, è strumento indispensabile per trasformare le comunità politiche comunali in comunità politiche intercomunali (cfr. documento "Il pre-requisito generale della gestione di servizi comunali nella Strategia Nazionale per le Aree Interne", luglio 2014, http://www.dps.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree_interne/Documenti_di_lavoro/Pre-requisito_associazionismo_nota_Comitato_AI_DEF_xeditx.pdf).

Ai fini dell'ammissibilità dell'area-progetto alla strategia, il pre-requisito istituzionale si intende soddisfatto anche nei casi in cui la gestione associata di funzioni proprie e servizi sia realizzata attraverso il ricorso a convenzioni, così come previsto dalla legge. I comuni di minori dimensioni demografiche (inferiori a 5.000 ab.), nel *Preliminare alla definizione della strategia: priorità di intervento*, tenuto conto anche della legislazione regionale, indicheranno modalità e tempi in cui la gestione associata concorrerà a creare su basi stabili un *sistema locale intercomunale*, così come richiesto dall'Accordo di Partenariato.

Qualora il perimetro dell'associazionismo sia più largo di quello dell'area-progetto che racchiude i beneficiari della Strategia aree interne³, la Strategia di area potrà riferirsi a tale più ampio perimetro. Si avranno così "due cerchi": l'"area strategica", larga, che comprende tutti i comuni associati; l'"area-progetto", più stretta, a favore della quale si realizzano gli interventi.

³ Per "beneficiari della Strategia aree interne" si intende la popolazione dei Comuni, a beneficio della quale, stante la loro criticità in termini dei parametri della Strategia aree interne, le azioni finanziate devono essere rivolte e motivate. Ovviamente, stante le interconnessioni fra i territori: a) è possibile che gli interventi utili a beneficiare i cittadini di una data area-progetto debbano essere effettuati al di fuori di essa; b) è probabile che gli interventi realizzati con lo scopo di beneficiare i cittadini di una data area-progetto arrechino benefici anche ai cittadini di altri Comuni.



2.2 “Condizioni iniziali” e tendenze evolutive senza intervento

La strategia di sviluppo di un’area ha sempre come indispensabile base di partenza le “condizioni iniziali” dell’area stessa, ovvero lo stato dell’area-progetto nel momento in cui la comunità locale formula la strategia. Partendo dalle “condizioni iniziali”, gli obiettivi saranno necessariamente definiti in termini di cambiamento e di tempo necessario per realizzare il cambiamento.

La descrizione dell’area-progetto coglierà i suoi profili essenziali. Avrà un livello macro (di sistema) – si vedano gli indicatori suggeriti nell’Appendice del documento “Una strategia nazionale per le aree interne” (http://www.dps.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree_interne/Strategia_nazionale_24_03_2014_edit.pdf) – e un livello micro, quest’ultimo relativo sia agli agenti (individui, imprese, istituzioni pubbliche e organizzazioni in genere) che ai beni e servizi (salute, istruzione, trasporti, digitale) che essi producono/offrono e alla loro qualità e ai bisogni non soddisfatti. Nella descrizione a livello micro ci si potrà avvalere, innanzitutto, delle informazioni contenute nella matrice di dati per la diagnosi utilizzate nella fase istruttoria (cfr. Allegato b). Inoltre, verrà presentata una mappatura (e descrizione) degli agenti (imprese) che hanno un ruolo chiave come generatori di occupazione e reddito nell’ambito del settore di base dell’economia locale, e degli agenti (organizzazioni) che offrono beni pubblici e beni collettivi.

Su questa base si potranno descrivere le tendenze evolutive che sembrano manifestarsi. L’errore più ricorrente nella progettazione dello sviluppo locale è quello di non soffermarsi sulle dinamiche che comunque sono in atto, ovvero sulle dinamiche “senza intervento”, quelle che si può prevedere avranno luogo senza l’attuazione della strategia proposta. Nella strategia si proverà invece a rispondere alla domanda: *Quali tendenze sono in atto (a 2-3 anni e nel medio-lungo termine) nella demografia, nell’economia, nell’immigrazione, nell’ambiente, nei servizi?* Comprendere queste tendenze richiede un confronto all’interno della comunità che avrà caratterizzato il lavoro del Referente d’area. Si tratta di un **esercizio di “previsione esplorativa”** che deve essere condotto con cura, attraverso un’attività di ascolto e partecipazione che permettano alla comunità locale di essere consapevole delle dinamiche in atto e/o potenziali che investiranno il proprio territorio e degli effetti che tali dinamiche potranno produrre sul loro benessere e sulla società (ed economia) del sistema locale.

2.3 Scenario desiderato, risultati attesi, indicatori e azioni

La strategia di sviluppo muoverà da una riflessione argomentata sulla “**non desiderabilità**” della traiettoria evolutiva attesa: perché desideriamo modificare le tendenze evolutive del sistema locale? E formulerà quindi prima, in modo sintetico, lo scenario che si vuole realizzare (in termini ad esempio di produzione agro-alimentare, turismo, artigianato, etc. e in termini di quei servizi essenziali sui quali si è deciso di puntare), quindi i risultati attesi espressi, coerentemente con i regolamenti comunitari⁴, in termini di indicatori misurabili che sarà compito della Strategia rilevare e diffondere. Ci si potrà anche avvalere degli indicatori contenuti nella matrice informativa (cfr. Allegato B).

⁴ Reg. (UE) N. 1303/2013, Articolo 27 “Contenuto dei programmi”; Articolo 37 “Strumenti finanziari”; Articolo 49 “Funzioni del Comitato di Sorveglianza”; Articolo 50 “Relazioni di attuazione”; Articolo 96 “Contenuto, adozione e modifica dei programmi operativi nell’ambito dell’obiettivo Investimenti in favore della crescita e dell’occupazione”; Articolo 114 “Valutazione”; Articolo 115 “Informazione e comunicazione”.



Risultati attesi e indicatori di risultato

Per ogni risultato atteso (ad esempio: “inversione del trend demografico”) verranno individuati uno o più indicatori di risultato (ad esempio: “quota della popolazione con 65 anni o più” o “popolazione totale”) di cui verrà assicurata, e se necessario finanziata dalla Strategia stessa, la rilevazione e la comunicazione in modalità open data. Per ogni indicatore sarà fissato il valore obiettivo (o target) che si intende raggiungere (in 3 o più anni) per effetto della strategia e delle azioni intraprese: il valore obiettivo potrà essere espresso anche come un intervallo di valori (ad esempio: per la “quota della popolazione con 65 anni e oltre”, un valore fra 22 e 25 per cento; per la “popolazione” un valore compreso fra il +1 e -1 % rispetto a quello dell’anno di avvio della strategia).

Altri esempi di indicatori di risultato sono:

- risultato atteso = Rinnovamento generazionale nella conduzione delle aziende agricole
indicatore = Numero di conduttori agricoli con età fino a 39 anni
- risultato atteso = Aumento dell’attrazione turistica
indicatori = Posti letto per 1000 abitanti e Indice di occupazione degli esercizi
- risultato atteso = Miglioramento dei servizi di emergenza sanitaria
indicatore = Numero di minuti che intercorrono fra inizio chiamata telefonica a Centrale operativa e arrivo primo mezzo di soccorso
- risultato atteso = Aumento della competenza in matematica media (o degli studenti con peggiori esiti o delle scuole con esiti medi più bassi) per il grado scolastico XXX
indicatore = Punteggio medio generale (o percentuale di studenti con punteggio inferiore a “K” o punteggio medio delle scuole con esiti più bassi) del test di matematica INVALSI per il grado XXX
- risultato atteso = Miglioramento della capacità dei servizi di trasporto pubblico locale di soddisfare il fabbisogno di mobilità delle persone
- indicatore = Passeggeri trasportati – Km (flusso annuo)

Questi esempi fanno in gran parte riferimento agli indicatori utilizzati nella diagnosi delle aree-progetto e disponibile nell’Allegato B. Ma ogni area potrà individuare indicatori propri che meglio rappresentano i fabbisogni esistenti e le aspirazioni della strategia in quel particolare contesto. Se le informazioni necessarie non sono già disponibili, la loro rilevazione sarà parte della Strategia e sarà finanziata con i suoi fondi (ad esempio, nel caso dei risultati attesi da un intervento di incentivazione di imprese, nel bando si includerà fra i requisiti la rilevazione a cura dell’impresa beneficiaria dei dati necessari alla misurazione e la loro elaborazione in un indicatore).

Alla formulazione dei risultati attesi si accompagnerà l’individuazione e la descrizione delle azioni necessarie per conseguirli (un investimento in capitale pubblico, il finanziamento di un’iniziativa privata, la deroga a una regola generale per scuola o salute, una norma o un regolamento che regola le azioni di trasformazione e così via).

Secondo l’impianto della Strategia per le aree interne, le azioni relative ai servizi essenziali (scuola, salute e trasporto locale) non sono “azioni straordinarie”, ossia destinate a esaurirsi una volta terminati i fondi disponibili, ma “sperimentazione di azioni ordinarie”. Pertanto, se la sperimentazione darà gli effetti desiderati – ecco l’importanza di fissare in modo chiaro e trasparente i “risultati attesi” in termini di indicatori misurabili – l’Amministrazione centrale o regionale responsabile si impegna a dare alla misura carattere permanente. Questo impegno sarà formalizzato in sede di Accordo di Programma Quadro.



Ogni azione genera effetti diretti e indiretti. Questi effetti non sono immediati, bensì si manifestano nel tempo. Essi, inoltre, si propagano in un determinato spazio. Nel documento strategico verrà delineato con linguaggio chiaro (semplice e trasparente) il processo che secondo la comunità intercomunale (e le persone coinvolte nel percorso di coprogettazione) dovrebbe condurre dalle azioni previste ai risultati attesi. Ovvero, in che modo le azioni programmate e la loro attuazione possano effettivamente produrre cambiamenti nei comportamenti delle persone e nei contesti.

Nel farlo si sarà ovviamente consapevoli del fatto che, all'interno di un dato territorio, gli effetti di ogni azione si intersecano nel tempo e nello spazio con quelli generati dalle altre azioni previste dalla strategia stessa, nonché dalle azioni esterne a essa. Di queste intersezioni prevedibili – ossia, come un'azione influenza l'efficacia delle altre azioni – si darà conto nel documento strategico. In questo modo, essendo **esplicitate le interconnessioni**, le azioni illustrate in questa parte del documento vengono a comporre un vero e proprio piano, non una banale lista. Dalla strategia di area si ricaverà allora l'idea di come l'insieme delle azioni possa, nelle intenzioni e nel disegno dei proponenti, modificare le tendenze evolutive endogene dell'area-progetto.

3. Allegato A. Costruzione della Strategia di area: un caso-tipo

Immaginiamo la costruzione di una Strategia di area a partire da un problema e da alcune potenzialità che siano emerse dal lavoro preliminare (il Focus group che concludeva l'istruttoria pubblica di selezione dell'area e le fasi I e II descritte nel paragrafo 1).

Da questo lavoro supponiamo siano emerse le seguenti “condizioni iniziali”:

1. I dati sulla scuola ci dicono che esiste nell'area un deficit grave di apprendimento della matematica, nella scuola primaria e negli altri livelli scolastici;
2. esiste una tradizione musicale (festival e altro) e una specializzazione (in declino) nella produzione di una specifica attività manifatturiera (produzione di strumenti musicali);
3. esiste un Osservatorio astronomico di notevole importanza ma sottoutilizzato (un tema, quello della sottoutilizzazione di passati investimenti, che ricorre in tutte le aree) che si vuol usare per far crescere una vocazione scientifica dell'area e attrarre competenze e nuovi abitanti, con la collaborazione dell'Università, parte integrante del progetto;
4. esistono ricercatori (anche esterni all'area ma interessati a essa) che possono essere coinvolti nella sperimentazione di laboratori con i bambini e che possono promuovere attività extra-scolastiche nella scuola;
5. ci sono musicisti che possono lavorare nelle scuole e che possono affiancare il lavoro dei docenti per ampliare la conoscenza della storia della musica;
6. esiste una tradizione legata non solo alla musica ma anche al teatro (e un gruppo di attori impegnati nello studio dei legami tra drammatizzazione e “impianto narrativo” nei processi educativi).

A partire dalle condizioni iniziali, dalle risorse di contesto e dalle persone viene individuata l'idea-chiave per il salto contemporaneo nella qualità dei servizi e nello sviluppo (la “via di fuga” dal circolo vizioso in atto



che induce declino demografico): un'alleanza virtuosa fra ricercatori (dell'Osservatorio ed esterni), musicisti, artigiani, insegnanti e attori per offrire beni e servizi di qualità apprezzati sul mercato e che rispondano ai fabbisogni dei cittadini. In questo modo è possibile immaginare che, dopo qualche anno, possano crearsi non solo sinergie tra persone e progetti, ma che l'area stessa possa diventare un "paesaggio culturale" e un centro di sperimentazione capace di attrarre popolazione. Un'area dove nuovi abitanti decidano di vivere per avviare un'attività imprenditoriale nel settore dell'artigianato o nell'ambito della ricerca, sapendo di poter affidare i propri figli ad una scuola di comunità che genera pratiche innovative.

Questa idea-chiave (che potrebbe essere ulteriormente specificata anche in relazione alla produzione agro-alimentare dell'area o ai servizi di trasporto e salute) trasforma un "problema" in "risultati attesi":

Problema → Difficoltà negli apprendimenti della matematica nella scuola primaria; poca attrattività della scuola secondaria di secondo grado a indirizzo scientifico; risorsa dell'Osservatorio sottoutilizzata; artigianato in declino.

Risultati attesi → Aumentare le competenze in matematica; aumentare la motivazione allo studio; riqualificare e specializzare l'offerta formativa di carattere scientifico; creare un'offerta di servizi educativi specializzati; migliorare il coinvolgimento e la motivazione dei docenti; potenziare la capacità di produzione scientifica dell'Osservatorio; migliorare la capacità dei servizi di trasporto pubblico locale di soddisfare il fabbisogno di mobilità delle persone; riconvertire il settore della produzione artigianale degli strumenti musicali; aumentare l'attrazione turistica dell'area.

Associate a questi risultati attesi, emergono dal confronto acceso e informato di coprogettazione nel territorio e con Comitato e Regione un gruppo di azioni:

- a. Sperimentazione del metodo "DoReMat" nella scuola primaria⁵;
- b. Realizzazione di attività formative per gli insegnanti sul metodo "DoReMat";
- c. Promozione di collaborazioni tra laboratori artigianali, Osservatorio e Istituti di scuola secondaria superiore;
- d. Riqualificazione di spazi inutilizzati (scolastici e/o extrascolastici) e promozione di modalità innovative nella loro gestione;
- e. Realizzazione di attività progettuali tra ricercatori dell'Osservatorio e musicisti, che coinvolgano i docenti in attività formative tra 'pari';
- f. Attivazione di collaborazioni tra Osservatorio e altre Università per l'avvio di progetti di ricerca;
- g. Sperimentazione di sistemi di trasporto (servizi a chiamata, bus dedicati, car sharing per attività scolastiche ed extra-scolastiche);

⁵ Il Metodo "DoReMat" è un metodo sperimentale di insegnamento della matematica che coniuga musica e matematica e prevede la presenza in classe di due insegnanti, di musica e di matematica.



- h. Sperimentazione di laboratori di studio dei materiali e tecniche innovative di produzione di strumenti musicali mediante il coinvolgimento di artigiani, musicisti e centri di ricerca;
- i. Coinvolgimento delle imprese artigiane in percorsi di formazione e/o percorsi di alternanza scuola/lavoro;
- j. Comunicazione e marketing delle innovazioni per spingere soggetti di altri settori a entrare in contatto con il centro di ricerca (Osservatorio), con i musicisti, con gli artigiani;
- k. Potenziamento dell'offerta di ricettività legata all'offerta artigianale, culturale e di osservazione del cielo.

A ogni risultato atteso sono quindi associate una o più azioni, quella/e più direttamente rivolta/e a raggiungerlo (è infatti ben chiaro che ogni risultato atteso è in realtà prodotto dall'interazione delle diverse azioni della Strategia). Ogni risultato atteso viene tradotto in uno o più indicatori di risultato, rilevati (se necessario con le risorse finanziarie della Strategia) e comunicati in formato *open data*. E per ogni indicatore di risultato viene fissato un valore obiettivo (o target) che si intende raggiungere grazie alla Strategia. Una simulazione di questo schema logico, semplice e verificabile dai cittadini in fase di attuazione, viene presentato nella tabella 1. Per le azioni, molte delle quali sono anche eleggibili per l'uso dei fondi comunitari, viene riportata la tipologia di azione secondo lo schema dell'Accordo di Partenariato per l'uso dei fondi comunitari 2014-2020⁶ (tabella 2)

Ovviamente, per i servizi della scuola, salute e trasporti locali, dove è possibile l'uso dei fondi previsti per le Aree Interne dalla Legge di stabilità⁷, tale associazione non è rilevante né vincolante.

Nell'usare alcuni elementi chiave non richiamati nella simulazione ma che possono essere considerati come basi informative necessarie, per l'analisi delle condizioni iniziali e l'individuazione dei risultati attesi, si può far riferimento a:

- a. La ricostruzione degli interventi in atto o finanziati nella precedente programmazione (e, se disponibili, eventuali analisi/valutazioni realizzate);
- b. La verifica dei contenuti dei Programmi operativi regionali, per i singoli fondi che concorrono alla strategia (FESR, FEASR e FSE).

⁶ http://www.dps.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree_interne/Strategia_nazionale_24_03_2014_edit.pdf

⁷ http://www.governo.it/GovernoInforma/documenti/legge_stabilita_2015/allegati/ARTICOLATO.pdf



Tabella 1. Risultati (risultati attesi, indicatori di risultato e target) e azioni della Strategia

RISULTATI			AZIONI	Orizzonte Temporale ⁸
Risultati Attesi	Indicatori di Risultato (e fonti dati)	Target ⁹		
Inversione tendenza demografica [risultato atteso ultimo]	<ul style="list-style-type: none"> • Popolazione residente (Istat) • Quota % della popolazione con 65 anni e oltre (Istat) 	<ul style="list-style-type: none"> • Valore compreso tra +1 e -1% rispetto a quello dell'anno di avvio della Strategia • Valore fra 22-25% 	Strategia Complessiva	Lungo
Aumentare le competenze in matematica	<ul style="list-style-type: none"> • Punteggio medio Test di matematica (e deviazione standard) generale e per particolari fasce di scuole (Invalsi) 	<ul style="list-style-type: none"> • Incremento del punteggio medio generale di 3 punti • Incremento del punteggio medio di 4-5 punti per le scuole con punteggi medi più bassi 	a) Sperimentazione del metodo "DoReMat" (nella scuola primaria) b) Realizzazione di attività formative per gli insegnanti sul metodo "DoReMat"	Breve-Medio
Aumentare la motivazione allo studio	<ul style="list-style-type: none"> • Tasso di dispersione scolastica (MIUR) • Indice sintetico sulla motivazione allo studio (la costruzione della base dati potrà essere finanziata dall'azione) 	<ul style="list-style-type: none"> • -2 punti percentuali 	c) Promozione di collaborazioni tra laboratori artigianali, Osservatorio e Istituti di scuola secondaria superiore i) Coinvolgimento imprese artigiane in percorsi di formazione e/o percorsi di alternanza scuola/lavoro	Breve
Riqualificare e specializzare l'offerta formativa di carattere scientifico	<ul style="list-style-type: none"> • Quota % alunni iscritti al primo anno della scuola secondaria superiore in indirizzi scientifici (MIUR) 	<ul style="list-style-type: none"> • Incremento di 5/10 punti percentuali 	a) Sperimentazione del metodo "DoReMat" (nella scuola primaria) c) Promozione di collaborazioni tra laboratori artigianali, Osservatorio e Istituti di scuola secondaria superiore	Medio-lungo

⁸ Breve (2-3 anni), Medio (5-7 anni), Lungo (15-20).

⁹ Il valore del target è da considerare come variazione rispetto al valore dell'indicatore rilevato a inizio Strategia.



RISULTATI			AZIONI	Orizzonte Temporale ⁸
Risultati Attesi	Indicatori di Risultato (e fonti dati)	Target ⁹		
Creare un'offerta di servizi educativi specializzati	<ul style="list-style-type: none"> Numero di imprese sociali nel settore dell'educazione (Unioncamere) Quota % studenti della scuola primaria con ritardi gravi negli apprendimenti che sono assistiti in un centro specializzato (la costruzione della base dati potrà essere finanziata dall'azione) 	<ul style="list-style-type: none"> Raddoppio (+100%) delle imprese sociali Copertura del 70-80% dei bambini con ritardi gravi negli apprendimenti 	d) Riqualificazione di spazi inutilizzati (scolastici e/o extrascolastici) e promozione di modalità innovative nella loro gestione	Breve
Migliorare il coinvolgimento e la motivazione dei docenti	<ul style="list-style-type: none"> Quota % docenti in mobilità (MIUR) 	<ul style="list-style-type: none"> Riduzione di 3 punti percentuali 	e) Realizzazione di attività progettuali tra ricercatori dell'Osservatorio e musicisti, che coinvolgano i docenti in attività formative tra 'pari'	Breve-Medio
Potenziare la capacità di produzione scientifica dell'Osservatorio	<ul style="list-style-type: none"> Numero ricercatori / borsisti residenti nell'area (Regione, MIUR) 	<ul style="list-style-type: none"> 10 ricercatori/borsisti 	f) Attivazione di collaborazioni tra Osservatorio e altre Università per l'avvio di progetti di ricerca	Breve
Migliorare la capacità dei servizi di trasporto pubblico locale di soddisfare il fabbisogno di mobilità delle persone	<ul style="list-style-type: none"> Passeggeri trasportati/km (la costruzione della base dati sarà finanziata dall'azione) Numero di corse offerte (la costruzione della base dati sarà finanziata dall'azione) 	<ul style="list-style-type: none"> Incremento del 10-15% Incremento del 30-40% 	g) Sperimentazione di sistemi di trasporto (servizi a chiamata, bus dedicati, taxi collettivo, car sharing per attività scolastiche ed extra-scolastiche)	Breve



RISULTATI			AZIONI	Orizzonte Temporale ⁸
Risultati Attesi	Indicatori di Risultato (e fonti dati)	Target ⁹		
Riconvertire il settore della produzione artigianale degli strumenti musicali	<ul style="list-style-type: none"> Quota % imprese artigiane (Unioncamere) Quota % artigiani con meno di 35 anni (Unioncamere) 	<ul style="list-style-type: none"> Incremento di 5 punti percentuali Incremento di 10 punti percentuali 	<p>h) Sperimentazione di laboratori di studio dei materiali e tecniche innovative di produzione di strumenti musicali mediante il coinvolgimento di artigiani, musicisti e centri di ricerca</p> <p>i) Coinvolgimento delle imprese artigiane in percorsi di formazione e/o percorsi di alternanza scuola/lavoro</p> <p>j) Comunicazione e marketing delle innovazioni per spingere soggetti di altri settori a entrare in contatto con il centro di ricerca (Osservatorio), con i musicisti, con gli artigiani</p>	Breve-Medio
Aumentare l'attrazione turistica dell'area	<ul style="list-style-type: none"> Tasso di ricettività (posti letto per 1000 abitanti) (MIBACT) Permanenza media del soggiorno negli esercizi ricettivi (Istat) 	<ul style="list-style-type: none"> Incremento tra il 15 e il 25% Incremento tra 1 e 1,5 giorni 	k) Potenziamento dell'offerta di ricettività legata all'offerta artigianale, culturale e di osservazione del cielo	Breve-Medio



Tabella 2. Raccordo tra azioni del “caso-tipo” e azioni previste nell’“Accordo di Partenariato 2014-2020”¹⁰

Azioni “caso-tipo”	Azioni “Accordo di Partenariato”
a) Sperimentazione del metodo “DoReMat” (nella scuola primaria)	10.2.2 Azioni di integrazione e potenziamento delle aree disciplinari di base
b) Realizzazione di attività formative per gli insegnanti sul metodo “DoReMat”	10.2.6 Azioni di formazione di docenti, personale della scuola, formatori e staff, anche in una dimensione internazionale
c) Promozione di collaborazioni tra laboratori artigianali, Osservatorio e Istituti di scuola secondaria superiore	10.6.10 Azioni volte a rafforzare le reti tra scuole, aziende enti ed Università per garantire funzioni efficaci di orientamento alle scelte formative e di lavoro e la partecipazione diretta delle imprese alla realizzazione dei percorsi formativi attraverso pratiche diffuse di alternanza e tirocinio, anche transnazionali
d) Riqualificazione di spazi inutilizzati (scolastici e/o extrascolastici) e promozione di modalità innovative nella loro gestione	3.7.3 Messa a disposizione di spazi fisici per lo svolgimento di attività imprenditoriali di interesse sociale [Azione che darà priorità per gli spazi già ristrutturati dall’amministrazione e da rendere disponibili, ovvero spazi da riqualificare con il contributo dei soggetti/associazioni coinvolti]
e) Realizzazione di attività progettuali tra ricercatori dell’Osservatorio e musicisti, che coinvolgano i docenti in attività formative tra ‘pari’	10.6.8 Interventi di aggiornamento continuo di docenti e formatori, anche attraverso la promozione di periodi di inserimento in azienda

¹⁰ Per le azioni relative ai servizi della scuola, salute e trasporti locali, dove è possibile l’uso dei fondi previsti per le Aree Interne dalla Legge di Stabilità, l’associazione qui riportata non è rilevante né vincolante.



Azioni “caso-tipo”	Azioni “Accordo di Partenariato”
f) Attivazione di collaborazioni tra Osservatorio e altre Università per l'avvio di progetti di ricerca	1.2.2 Supporto alla realizzazione di progetti complessi di attività di ricerca e sviluppo su poche aree tematiche di rilievo e all'applicazione di soluzioni tecnologiche funzionali alla realizzazione delle strategie di S3 [da realizzarsi anche attraverso la valorizzazione dei partenariati pubblico-privati esistenti, come i Distretti Tecnologici, i Laboratori Pubblico-Privati e i Poli di Innovazione]
g) Sperimentazione di sistemi di trasporto (servizi a chiamata, bus dedicati, taxi collettivo, car sharing per attività scolastiche ed extra-scolastiche)	7.4.1 Rafforzare le connessioni dei nodi secondari e terziari delle “aree interne” e di quelle dove sono localizzati significativi distretti di produzione agricola e agro-industriale con i principali assi viari e ferroviari della rete TEN-T]
h) Sperimentazione di laboratori di studio dei materiali e tecniche innovative di produzione di strumenti musicali mediante il coinvolgimento di artigiani, musicisti e centri di ricerca	3.5.1 Interventi di supporto alla nascita di nuove imprese sia attraverso incentivi diretti, sia attraverso l'offerta di servizi, sia attraverso interventi di micro-finanza.
i) Coinvolgimento imprese artigiane in percorsi di formazione e/o percorsi di alternanza scuola/lavoro	8.1.4 Percorsi di apprendistato di alta formazione e ricerca e campagne informative per la promozione dello stesso tra i giovani, le istituzioni formative e le imprese e altre forme di alternanza fra alta formazione, lavoro e ricerca
j) Comunicazione e marketing delle innovazioni per spingere soggetti di altri settori a entrare in contatto con il centro di ricerca (Osservatorio), con i musicisti, con gli artigiani	3.3.2 Supporto allo sviluppo di prodotti e servizi complementari alla valorizzazione di identificati attrattori culturali e naturali del territorio, anche attraverso l'integrazione tra imprese delle filiere culturali, turistiche, sportive, creative e dello spettacolo, e delle filiere dei prodotti tradizionali e tipici”
k) Potenziamento dell'offerta di ricettività legata all'offerta artigianale, culturale e di osservazione del cielo	3.3.4 Sostegno alla competitività delle imprese nelle destinazioni turistiche, attraverso interventi di qualificazione dell'offerta e innovazione di prodotto/servizio, strategica ed organizzativa



4. Allegato B. Matrice per la diagnosi delle aree-progetto

	A. Caratteristiche principali	AREA 1	AREA 2	REGIONE - AI	ITALIA - AI	REGIONE	ITALIA
a.1	Numero comuni	13	5	510	4185	1544	8092
a.2	di cui: Aree Interne	13	5	510	4185	510	4185
a.3	di cui: Aree Periferiche e ultraperiferiche	12	5	210	1825	210	1825
a.4	Popolazione residente al 2011	24.611	18.554	1.037.072	13.328.750	9.704.151	59.433.744
a.5	di cui: Aree Interne	24.611	18.554	1.037.072	13.328.750	1.037.072	13.328.750
a.6	di cui: Aree Periferiche e ultraperiferiche	23.518	18.554	324.684	4.496.328	324.684	4.496.328
a.7	di cui: Aree Interne %	100,0	100,0	100,0	100,0	10,7	22,4
a.8	di cui: Aree Periferiche e ultraperiferiche %	95,6	100,0	31,3	33,7	3,3	7,6
a.9	Superficie totale in km2	575	668	10.965	180.538	23.864	302.073
a.10	Densità per km2	42,8	27,8	94,6	73,8	406,6	196,8



	B. Demografia	AREA 1	AREA 2	REGIONE - AI	ITALIA - AI	REGIONE	ITALIA
b.1	Pct Popolazione di età 0-16 al 2011	16,0	16,8	15,7	15,7	16,0	15,9
b.2	Pct Popolazione di età 17-34 al 2011	20,0	20,1	19,0	20,7	18,9	20,0
b.3	Pct Popolazione di età 65+ al 2011	19,7	19,4	21,6	21,2	20,8	20,8
b.4	Pct stranieri residenti al 2011	2,9	2,1	8,6	5,4	9,8	6,8
b.5	Var. pct popolazione totale tra il 1971 e il 2011	5,6	1,0	6,7	4,6	13,6	9,8
b.6	Var. pct popolazione totale tra il 2001 e il 2011	2,0	0,5	4,8	2,3	7,4	4,3
b.7	Var. pct Popolazione straniera residente	179,0	166,4	174,6	205,4	196,4	201,8

	C. Agricoltura e specializzazione settoriale	AREA 1	AREA 2	REGIONE - AI	ITALIA - AI	REGIONE	ITALIA
	Agricoltura						
c.1	Pct Superficie Agricola Utilizzata (SAU) al 2010	18,4	18,8	29,7	39,0	41,3	42,6
c.2	Var. pct della Superficie Agricola Utilizzata (SAU) tra il 1982 e il 2010	-50,3	-44,0	-24,0	-20,9	-15,0	-18,8
c.3	Var. pct della Superficie Agricola Utilizzata (SAU) tra il 2000 e il 2010	8,9	-44,8	-8,9	-3,0	-5,1	-2,5
c.4	Pct di conduttori agricoli con età fino a 39 anni sul totale dei conduttori 2010	19,8	19,8	16,9	10,4	14,4	9,8



	C. Agricoltura e specializzazione settoriale	AREA 1	AREA 2	REGIONE - AI	ITALIA - AI	REGIONE	ITALIA
c.5	Variazione percentuale del numero di conduttori agricoli con età fino a 39 anni tra il 2000 e il 2010	-17,5	20,6	-14,0	-34,0	-28,5	-36,5
c.6	Pct di conduttori con attività lavorativa parzialmente svolta in azienda 2010	-15,3	20,6	-12,9	-33,6	-26,0	-36,0
c.7	Variazione percentuale del numero di conduttori con attività lavorativa parzialmente svolta in azienda tra il 2000 e il 2010	168,6	76,7	22,2	-23,2	9,0	-26,7
c.8	Pct superficie aree protette	0,8	64,9	8,4	13,5	5,6	10,4
c.9	Pct superficie forestale	35,7	26,3	41,5	41,5	28,1	34,6
	Indice di importanza del settore agricolo e agro-industriale al 2001						
c.10	Agricoltura	1,28	1,64	1,27	2,0	0,44	1,00
c.11	Industria agro-alimentare	2,81	3,28	1,18	1,0	1,01	1,00
c.12	Agro-alimentare totale	1,74	2,13	1,24	1,7	0,61	1,00
	Indice di importanza del settore agricolo e agro-industriale al 2011						
c.13	Agricoltura	1,55	1,25	1,33	2,1	0,47	1,00



	C. Agricoltura e specializzazione settoriale	AREA 1	AREA 2	REGIONE - AI	ITALIA - AI	REGIONE	ITALIA
c.14	Industria agro-alimentare	3,31	2,69	1,24	1,1	1,03	1,00
c.15	Agro-alimentare totale	2,11	1,71	1,30	1,8	0,65	1,00
c.16	Incidenza delle aziende con produzioni DOP e/o IGP	7,89	10,45	19,20	10,1	20,21	11,16
	Economia						
	Indice di specializzazione (anno 2009)						
c.17	Attività manifatturiere	1,27	0,83	1,53	1,10	1,16	1,00
c.18	Energia, gas e acqua	1,39	0,35	0,66	0,92	0,69	1,00
c.19	Costruzioni	1,30	1,39	1,31	1,38	0,89	1,00
c.20	Commercio	0,84	0,73	0,78	1,02	0,90	1,00
c.21	Altri servizi	0,84	1,14	0,75	0,84	1,00	1,00
	Imprese (anno 2012-2013)						
c.22	Numero imprese per 1000 ab.	68,1	86,0	90,2	102,6	97,0	101,6
c.23	Tasso di crescita dello stock di imprese x 100 (anno 2013)	-2,48	-2,02	-0,71	-0,68	0,72	0,21
c.24	Percentuale di imprese straniere	3,8	1,6	7,3	6,2	9,9	8,2



	D. Digital divide (anno 2013)	AREA 1	AREA 2	REGIONE - AI	ITALIA - AI	REGIONE	ITALIA
d.1	% di popolazione raggiunta da banda larga su rete fissa (Asymmetric Digital Subscriber Line - ADSL) maggiore di 2 mbps e minore di 20 mbps (capacità effettiva)	47,1	42,9	35,9	36,8	23,8	26,9
d.2	% di popolazione raggiunta da banda larga su rete fissa (Asymmetric Digital Subscriber Line - ADSL) non inferiore a 20 mbps (capacità effettiva)	47,5	55,0	58,8	46,2	74,1	65,4
d.3	Digital divide rete fissa (% di popolazione non raggiunta da Asymmetric Digital Subscriber Line - ADSL - su rete fissa) 100-d.1-d.2	5,5	2,1	5,2	17,0	2,1	7,7
d.4	digital divide rete fissa e mobile (% di popolazione non raggiunta da banda larga)	3,7	0,2	3,4	8,8	0,7	3,5

	E. Patrimonio culturale e turismo (anno 2012)	AREA 1	AREA 2	REGIONE - AI	ITALIA - AI	REGIONE	ITALIA
	Patrimonio culturale						
e.1	Numero luoghi della cultura statali e non statali	7	4	117	1.766	387	4.588
e.2	Numero luoghi della cultura statali e non statali non fruibili	0	0	24	571	25	600
e.3	Numero visitatori	32.013	6.805	964.629	13.540.142	9.173.234	103.888.764
e.4	- % visitatori paganti	60,2	68,8	60,2	50,5	48,0	52,8



	E. Patrimonio culturale e turismo (anno 2012)	AREA 1	AREA 2	REGIONE - AI	ITALIA - AI	REGIONE	ITALIA
e.5	Numero visitatori per 1000 abitanti	1.300,8	366,8	919,0	978,8	945,3	1.748,0
	Turismo						
e.6	Tasso di ricettività - Posti letto per 1000 abitanti	154,4	536,4	136,4	155,2	35,6	79,8

	F. Salute (anno 2012)	AREA 1	AREA 2	REGIONE - AI	ITALIA - AI	REGIONE	ITALIA
f.1	Specialistica ambulatoriale - Prestazioni erogate x 1000 residenti	3.493	6.714	2.627	2.469	4.926	4.345
f.2	Tasso di ospedalizzazione (LEA=170,0)	157,5	149,5	142,6	159,0	141,9	156,7
f.3	Tasso di ospedalizzazione della popolazione ultra 75enne	389,0	347,3	371,7	373,7	368,9	381,7
f.4	Tasso di ospedalizzazione evitabile (composito) (LEA=570,0)	621,9	459,2	592,6	516,5	589,6	544,0
f.5	Percentuale anziani >=65 anni residenti trattati in Assistenza Domiciliare Integrata (ADI)	2,14	3,03	2,16	4,04	1,78	3,5
f.6	Percentuale di parti in cui la prima visita è effettuata a partire dalla dodicesima settimana di gestazione	3,59	14,94	13,14	11,14	11,16	10,5
f.7	Tempo (in minuti) che intercorre tra l'inizio della chiamata telefonica alla Centrale Operativa e l'arrivo del primo mezzo di soccorso sul posto. (Intervallo Allarme - Target)	15	17	16	21	13	16



	F. Salute (anno 2012)	AREA 1	AREA 2	REGIONE - AI	ITALIA - AI	REGIONE	ITALIA
f.8	Numero medio di pazienti per medico di medicina generale (orientamento nazionale: massimale indicato per i medici di medicina generale = 1.500)	1.204	1.134	770	n.d.	1.318	n.d.
f.9	Numero medio di pazienti per pediatra di base di libera scelta (orientamento nazionale: massimale indicato per i medici di medicina generale = 800)	1.124	877	1.002	n.d.	962	879

	G. Accessibilità	AREA 1	AREA 2	REGIONE - AI	ITALIA - AI	REGIONE	ITALIA
g.1	Distanza media in minuti dei comuni non polo dal polo più vicino	62,9	75,4	39,9	42,3	20,7	28,3
g.2	Distanza media in minuti dei comuni non polo dal polo più vicino ponderata per la popolazione	57,3	74,2	36,5	37,3	12,5	20,7
g.3	Offerta di servizi del TPL su gomma di connessione al capoluogo regionale: numero medio giornaliero di servizi su gomma ponderati per la popolazione residente nel comune, dai comuni dell'area di riferimento al capoluogo regionale (unità di misura corse medie/anno ogni 1000 abitanti).	0	0	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
g.4	Offerta di servizi del TPL su gomma di connessione al polo locale: numero medio giornaliero di servizi su gomma ponderati per la popolazione residente nel comune, dai comuni dell'area di riferimento al polo territoriale (unità di misura corse medie giorno ogni 1000 abitanti).	27	7	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.



	G. Accessibilità	AREA 1	AREA 2	REGIONE - AI	ITALIA - AI	REGIONE	ITALIA
	<u>Accessibilità alla stazione ferroviaria più vicina (servizi regionali o nazionali)</u>						
g.5	Popolazione residente (%) entro un raggio di 15 minuti dalla stazione di riferimento	94,1	0,0	50,3	n.d.	89,2	n.d.
g.6	Popolazione residente (%) tra i 15 e i 30 minuti dalla stazione di riferimento	4,0	0,0	18,6	n.d.	74,2	n.d.
g.7	<u>Intensità servizi ferroviari regionali</u> : numero medio di corse/giorno (o corse/anno a seconda della disponibilità) dei servizi ferroviari regionali rapportati alla popolazione residente che potenzialmente può accedere con un tempo di viaggio auto di 15 minuti auto.	0,8	0,0	0,4	n.d.	0,2	n.d.
g.8	<u>Intensità servizi ferroviari regionali</u> : numero medio di corse/giorno (o corse/anno a seconda della disponibilità) dei servizi ferroviari regionali rapportati alla popolazione residente che potenzialmente può accedere con un tempo di viaggio auto di 30 minuti auto.	0,3	0,0	0,9	n.d.	0,6	n.d.
	<u>Accessibilità al casello autostradale più vicino :</u>						
g.9	Popolazione residente (%) entro un raggio di 15 minuti dal casello autostradale di riferimento	n.a	n.a	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
g.10	Popolazione residente (%) tra i 15 e i 30 minuti dal casello autostradale di riferimento	n.a	n.a	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.



	G. Accessibilità	AREA 1	AREA 2	REGIONE - AI	ITALIA - AI	REGIONE	ITALIA
	<u>Accessibilità all'aeroporto (Comprehensive Network TEN-T) più vicino</u>						
g.11	Popolazione residente (%) entro un raggio di 30 minuti dall'aeroporto di riferimento	n.a	n.a	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
	<u>Accessibilità al porto (I e II categoria sede di Autorità portuale) più vicino</u>						
g.12	Popolazione residente (%) entro un raggio di 30 minuti dal porto di riferimento	n.a	n.a	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
g.13	Indicatore sintetico di accessibilità stradale delle merci dei Sistemi Locali del Lavoro (min: 0; max:100) all'interno dei quali sono collocati i comuni delle aree.	54,0	44,5	66,3	51,5	68,2	52,5

	H. Scuola (anno 2013 - 2014)	AREA 1	AREA 2	REGIONE - AI	ITALIA - AI	REGIONE	ITALIA
h.1	N. medio scuole sede di erogazione del servizio per istituto scolastico	7,6	3,0	6,2	5,5	4,2	4,4
	SCUOLA PRIMARIA						
h.2	Numero di scuole	13	6	432	5.393	2.428	17.413
h.3	% comuni dotati di scuola primaria	84,6	100,0	69,6	81,1	82,2	85,7



	H. Scuola (anno 2013 - 2014)	AREA 1	AREA 2	REGIONE - AI	ITALIA - AI	REGIONE	ITALIA
h.4	N. medio alunni per scuola	91,7	154,2	109,5	112,0	191,3	162,3
h.5	% alunni con cittadinanza non italiana	3,8	2,8	13,8	8,1	15,0	9,8
h.6	Rapporto alunni disabili-docenti di sostegno	1,8	2,0	2,4	1,9	2,2	2,0
h.7	% alunni residenti nello stesso comune della scuola	91,4	94,6	85,0	90,6	87,3	90,1
h.8	Tasso di mobilità dei docenti titolari a tempo indeterminato	4,9	3,9	3,6	5,1	4,0	4,9
h.9	% classi con numero di alunni fino a 15	41,7	23,5	32,9	34,5	11,4	19,2
h.10	% pluriclassi su totale classi	9,7	0,0	5,7	5,8	1,1	2,1
h.11	% classi a tempo pieno	0,0	0,0	9,8	22,2	46,5	30,0
h.12	% docenti a tempo determinato (calcolati sui docenti che insegnano nella scuola)	13,3	8,4	13,4	9,7	14,9	10,8
h.13	Test Invalsi: punteggio medio (e dev. standard) del test di Italiano - Classe V primaria	77,4 (11,7)	77,9 (10,7)	75,4 (14,2)	71,3 (16,2)	75,7 (14,5)	72,9 (16,0)
h.14	Test Invalsi: punteggio medio (e dev. standard) del test di matematica - Classe V primaria	62,9 (16,4)	65,5 (15,0)	57,7 (17,3)	53,6 (17,6)	57,5 (17,7)	54,9 (17,8)
	SCUOLA SECONDARIA I grado						
h.15	Numero di scuole	7	5	217	2.867	1.268	8.150



	H. Scuola (anno 2013 - 2014)	AREA 1	AREA 2	REGIONE - AI	ITALIA - AI	REGIONE	ITALIA
h.16	% comuni dotati di scuola secondaria di I grado	46,2	100,0	39,6	60,7	55,6	65,6
h.17	N. medio alunni per scuola	105,3	117,6	136,1	134,2	223,8	218,4
h.18	% alunni con cittadinanza non italiana	5,2	2,7	13,8	7,9	14,7	9,6
h.19	Rapporto alunni disabili-docenti di sostegno	2,3	3,0	2,6	2,2	2,5	2,2
h.20	% alunni residenti nello stesso comune della scuola	58,7	94,7	69,9	86,6	79,0	86,6
h.21	Tasso di mobilità dei docenti titolari a tempo indeterminato	6,8	7,1	6,5	8,6	5,4	6,5
h.22	% classi con numero di alunni fino a 15	21,6	0,0	9,2	18,4	3,1	8,1
h.23	% classi a tempo prolungato	0,0	0,0	21,7	28,3	25,8	17,8
h.24	% docenti a tempo determinato (calcolati sui docenti che insegnano nella scuola)	30,3	24,6	31,1	23,7	24,8	18,3
h.25	Test Invalsi: punteggio medio (e dev. standard) del test di Italiano - Classe III Secondaria di I grado	73,3 (12,6)	73,6 (11,1)	71,8 (13,9)	69,7 (14,0)	72,1 (14,0)	70,7 (14,0)
h.26	Test Invalsi: punteggio medio (e dev. standard) del test di matematica - Classe III Secondaria di I grado	55,7 (17,8)	55,1 (17,0)	51,6 (18,1)	49,3 (17,1)	51,5 (18,4)	50,1 (17,5)
	SCUOLA SECONDARIA II grado						
h.27	Numero di scuole	4	3	95	1.709	1.012	7.105
h.28	% comuni dotati di scuola secondaria di II grado	7,7	20,0	7,1	16,6	11,1	18,8



	H. Scuola (anno 2013 - 2014)	AREA 1	AREA 2	REGIONE - AI	ITALIA - AI	REGIONE	ITALIA
h.29	N. medio alunni per scuola (edificio)	246,3	276,0	258,8	259,2	371,9	373,3
h.30	% alunni con cittadinanza non italiana	1,5	3,0	7,6	4,8	10,0	6,6
h.31	% alunni residenti nello stesso comune della scuola	26,7	18,2	18,5	43,5	32,0	47,8
h.32	Tasso di mobilità dei docenti titolari a tempo indeterminato	2,9	14,9	7,3	8,7	6,1	6,8
h.33	% docenti a tempo determinato (calcolati sui docenti che insegnano nella scuola)	24,6	30,3	29,3	22,7	19,6	16,6
h.34	Test Invalsi: punteggio medio (e dev. standard) del test di Italiano - Classe II Secondaria di II grado	65,1 (14,4)	71,0 (12,0)	65,7 (14,4)	59,5 (16,2)	65,0 (15,4)	61,6 (16,5)
h.35	Test Invalsi: punteggio medio (e dev. standard) del test di matematica - Classe II Secondaria di II grado	45,6 (14,9)	52,0 (16,9)	46,4 (16,8)	38,5 (15,6)	46,6 (17,1)	41,3 (16,8)



	I. Associazionismo fra comuni (2013)	AREA 1	AREA 2	REGIONE - AI	ITALIA - AI	REGIONE	ITALIA
i.1	Numero comuni in unione	0	0	97	1024	227	1881
i.2	% comuni in unione	-	-	19	24,0	14,7	23,2
i.3	Numero comuni in comunità montane	13	5	400	1285	528	1680
i.4	% comuni in comunità montane	100,0	100,0	78	30,2	34,2	20,8
i.5	Numero comuni in convenzione / consorzio	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
i.6	% comuni in convenzione / consorzio	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
i.7	% di Comuni inclusi nei Piani di Zona (censiti)	0,0	100,0	73	66,5	75,9	68,5
i.8	Incidenza (%) dei comuni dell'Area regione sul totale dei comuni inclusi nei Piani di Zona	-	83,3	50	60,3	100,0	100,0

