



## **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 livello<sup>1</sup> e almeno una stazione ferroviaria di categoria *Silver*<sup>2</sup>. 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 centri<sup>3</sup> 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 prossimo<sup>4</sup>. 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 periferici<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> 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.

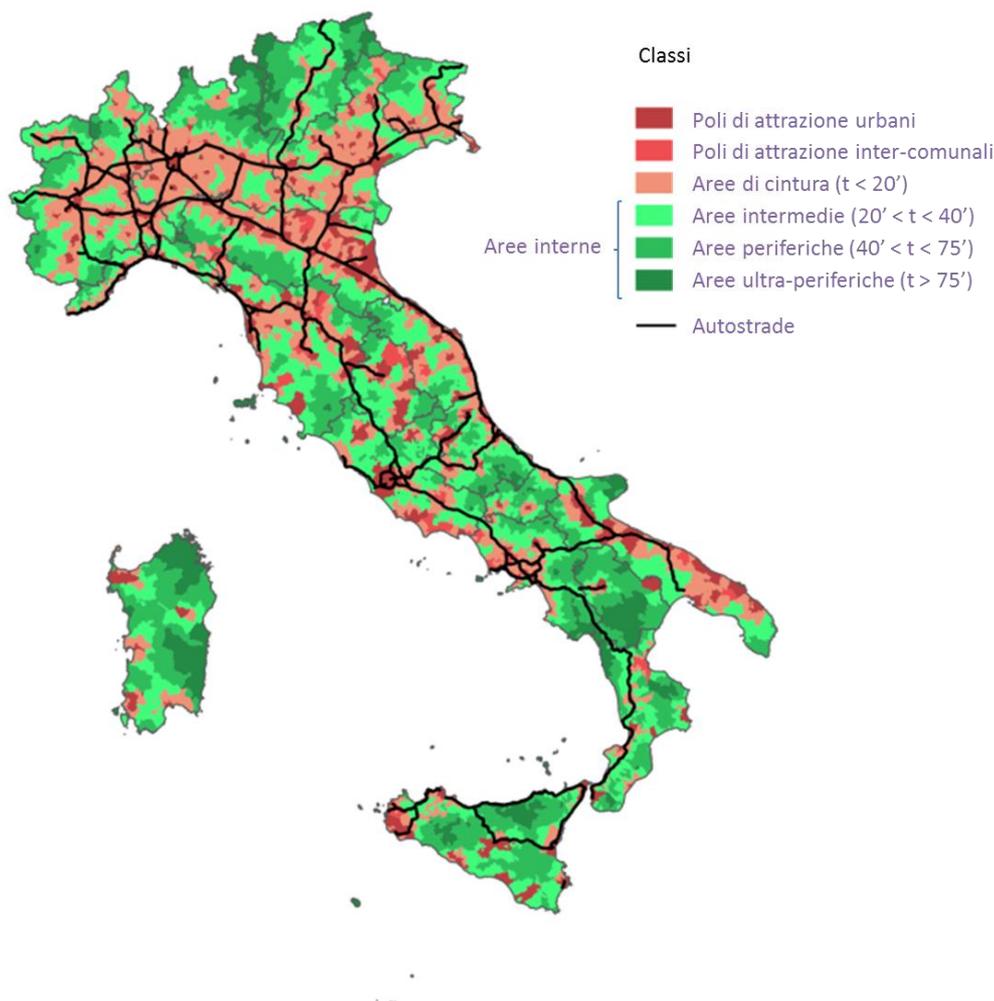
<sup>5</sup> Per maggiori dettagli metodologici si rimanda a “Le aree interne: di quale territori parliamo? Nota esplicativa sul metodo di classificazione delle aree” scaricabile dal sito delle Aree Interne al seguente indirizzo:

[http://www.dps.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree\\_interne/Analisi\\_statistiche/Nota\\_Territorializzazione\\_AI\\_03\\_marzo\\_2013.pdf](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 Interne<sup>6</sup>



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
<b>TOTALE</b>	<b>8092</b>	<b>100,0</b>	<b>358</b>	<b>59.433.744</b>	<b>100,0</b>	<b>9,8</b>	<b>302.073</b>	<b>100,0</b>

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

<sup>6</sup> 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 demografico<sup>7</sup>, 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 età<sup>8</sup>, 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
<b>Italia</b>	<b>-6,8</b>	<b>22,7</b>	<b>35,8</b>	<b>11,6</b>	<b>-8,1</b>	<b>-5,3</b>	<b>9,8</b>

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

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

<sup>8</sup> 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)<sup>9</sup> 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 ettari<sup>10</sup> 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)<sup>11</sup> di Siti di Interesse Comunitario (SIC), delle Zone di Protezione Speciale (ZPS)<sup>12</sup> oltre che delle Aree Naturali protette<sup>13</sup>.

Coerentemente con le caratteristiche fisiche delle Aree interne, la loro struttura economica<sup>14</sup> si caratterizza per una forte specializzazione<sup>15</sup> 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

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

<sup>10</sup> Elaborazioni su dati AGRIT – Populus 2010.

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> Concernenti la conservazione degli uccelli selvatici.

<sup>13</sup> 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

<sup>14</sup> 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.

<sup>15</sup> 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 ASIA<sup>16</sup> 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 Sud<sup>17</sup>. 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 Centri<sup>18</sup>. 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

---

<sup>16</sup> 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.

<sup>17</sup> Elaborazioni su dati ASIA 2009.

<sup>18</sup> 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 cento<sup>19</sup>) 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 scolastici<sup>20</sup>. 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 cento<sup>21</sup>.

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

---

<sup>19</sup> 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.

<sup>20</sup> 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.

<sup>21</sup> 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 soccorso<sup>22</sup> 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.

---

<sup>22</sup> 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-antropizzazione<sup>23</sup>;
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.

---

<sup>23</sup> 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)<sup>24</sup>, 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

---

<sup>24</sup> 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'FSC<sup>25</sup>.

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

---

<sup>25</sup> 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**<sup>26</sup>, 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.

---

<sup>26</sup> 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.