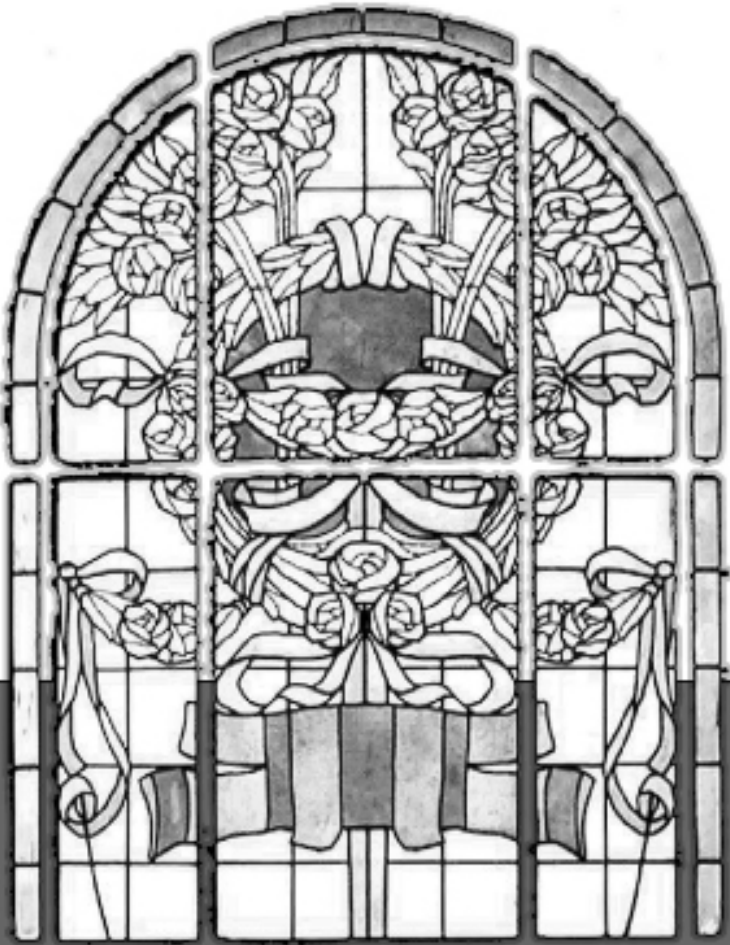


MATERIALI UVVAL

Analisi e studi

Documenti

Metodi



Numero 31 - Anno 2014

**STRATEGIA NAZIONALE PER LE AREE
INTERNE: DEFINIZIONE, OBIETTIVI,
STRUMENTI E GOVERNANCE**

L'Unità di valutazione degli investimenti pubblici (UVAL) svolge attività di supporto tecnico alle amministrazioni pubbliche, elaborando e diffondendo metodi per la valutazione dei progetti e dei programmi d'investimento pubblico ex ante, in itinere ed ex post, anche al fine di ottimizzare l'utilizzo dei Fondi strutturali comunitari. L'Unità partecipa alla rete dei nuclei di valutazione regionali e centrali.

L'UVAL, istituita nella sua forma attuale nel 1998 in occasione del riordino delle funzioni di promozione dello sviluppo assegnate al Ministero dell'Economia e delle Finanze, ha operato sin dal 2007 alle dirette dipendenze del Capo del Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica del Ministero dello Sviluppo Economico, presso il quale è stato trasferito con il D.P.C.M. del 28 giugno 2007, pubblicato sulla G.U. n. 218 del 19 settembre 2007.

Attualmente svolge la propria attività alle dipendenze funzionali del Presidente del Consiglio dei Ministri nel quadro delle attribuzioni per la politica di coesione di cui all'articolo 7, comma 26, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (in SO n.174, relativo alla G.U. 30 luglio 2010, n.176) e da ultimo delle disposizioni di cui al decreto legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito con modificazioni dalla L. 30 ottobre 2013, n. 125 (in G.U. 30 ottobre 2013, n.255).

L'Unità fornisce valutazioni sulla rispondenza dei programmi e progetti di investimento agli indirizzi di politica economica, sulla fattibilità economico-finanziaria delle iniziative e sulla loro compatibilità e convenienza rispetto ad altre soluzioni, nonché sulla loro ricaduta economica e sociale nelle zone interessate.

Collana Materiali Uval

Direttore responsabile: Paola Casavola
Segreteria di redazione: materialiuval.redazione@dps.gov.it
Autorizzazione Tribunale di Roma n. 306/2004 (a mezzo stampa)
Autorizzazione Tribunale di Roma n. 513/2004 (a diffusione elettronica)
Finito di stampare nel settembre 2014

Materiali UVAL è pubblicato anche in formato elettronico all'indirizzo
http://www.dps.gov.it/it/pubblicazioni_dps/materiali_uval

Strategia nazionale per le Aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e *governance*

Sommario

L'Italia è un paese caratterizzato da un modello territoriale policentrico, dove una fitta rete di relazioni tra aree urbane, rurali e centri minori definisce uno spazio interdipendente in cui i centri maggiori, offrendo servizi ai cittadini, fungono da attrattori per la popolazione. L'accessibilità a servizi essenziali quali istruzione, mobilità e assistenza alla salute è prerogativa prima per il godimento del diritto di cittadinanza. I territori rurali meno facilmente accessibili, storicamente caratterizzati da una scarsa offerta di tali servizi, sono stati protagonisti di un lungo e progressivo abbandono in favore delle aree urbane, con costi elevati per la società come dissesto idrogeologico, degrado e consumo del suolo. Alla perdita demografica ha corrisposto anche un processo di indebolimento dei servizi alla persona. Questi stessi territori sono però anche il luogo di un grande capitale territoriale, naturale e umano inutilizzato, ritenuto strategico per il rilancio e la crescita del sistema paese Italia. Si è ritenuto dunque necessario intervenire per tutelare, recuperare e rivitalizzare le aree interne del proprio territorio, superando la dicotomia urbano-rurale e dando una nuova accezione al concetto di accessibilità ai servizi. Si definiscono "interne" proprio quelle aree sostanzialmente lontane dai centri di offerta di tali servizi e caratterizzate da processi di spopolamento e degrado. L'andamento demografico, le condizioni di accesso a poli di assistenza sanitaria, l'offerta adeguata di plessi scolastici sono alcuni dei criteri essenziali usati per la descrizione delle aree interne e la loro classificazione. A oggi, questi territori coprono circa il 60 per cento dell'Italia e sono la casa di circa 13,540 milioni di persone. In questo numero di *Materiali Uval* si pubblica la Strategia nazionale che il Paese si dà per invertire la tendenza di spopolamento e di marginalizzazione di queste aree, facendo leva su due *assets* principali di politica economica: il miglioramento dei servizi alla persona e l'innescare di processi locali di sviluppo.

A strategy for Inner Areas in Italy: definition, objectives, instruments and governance

Abstract

The Italian territory is characterised by a polycentric and interdependent system, with towns, rural areas and smaller clusters linked by a solid network of relations, and larger towns and cities, which attract people because of their wealth of public services. Access to services such as education, mobility and healthcare is crucial. The more remote rural areas, historically deprived of many of these services, have gone through a lengthy and steady period of abandonment in favour of urban areas, which has taken a heavy toll in terms of hydro-geological instability, decay and soil consumption. The fall in population has been matched by a decline in personal services. These areas, however, contain much untapped regional, natural and human capital, seen as strategic for the recovery and growth of Italy's entire system. Intervention targeted at safeguarding, rehabilitating and revitalising inner territorial areas has been deemed necessary, in order to overcome the urban/rural dichotomy and put a new perspective on the concept of service acceptability. These 'Inner Areas' are defined as areas being at some considerable distance from centres offering such services, and where there has been a fall in population and a rise in degradation. Demographic trends, access to healthcare and adequate education provision are just some of the essential criteria for defining and classifying Inner Areas. These areas currently make up approximately 60% of the Italian territory and are home to around 13.540 million people. This issue of *Materiali Uval* contains the Italian national strategy for reversing the depopulation and marginalisation of these areas, hinging on two key economic policy assets: improving personal services and triggering local development projects.

Il documento è a cura di Fabrizio Barca (Dirigente Generale presso il MEF), Paola Casavola (Responsabile dell'Unità di Valutazione degli investimenti pubblici - UVAL presso il Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione economica - DPS) e Sabrina Lucatelli (Componente UVAL - Coordinatrice Comitato Tecnico Aree Interne)

I contenuti delle singole parti del volume sono da attribuire a:

Introduzione: Fabrizio Barca e Sabrina Lucatelli

Aree interne: crescita e sviluppo economico: Fabrizio Barca e Antonio Calafati (Gran Sasso Science Institute & Accademia di architettura - USI)

Aree interne: identificazione e organizzazione territoriale: Carla Carlucci (Componente Unità di Verifica degli investimenti pubblici - UVER), Alessandra Guerrizio (Componente UVER) e Sabrina Lucatelli

Prima classe di azioni. Le precondizioni: adeguare i servizi essenziali Scuola; Sanità e Mobilità: Carla Carlucci, Sabrina Lucatelli e Piero Rubino (Componente UVAL)

Seconda classe di azioni: Progetti di sviluppo locale: Oriana Cuccu (Componente UVAL), Sabrina Lucatelli, Elena Angela Peta (Consulente Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali - MIPAAF/Istituto di Servizi per il Mercato Agricolo Alimentare - ISMEA - Rete Rurale Nazionale - RRN), Piero Rubino e Filippo Tantillo (territorialista)

Governance: Paola Casavola e Sabrina Lucatelli

Si ringraziano per i loro preziosi contributi:

Tito Bianchi (Componente UVAL)

Sandro Cruciani (Istituto Nazionale di Statistica - ISTAT)

Andrea Lamorgese (Banca d'Italia)

Fabrizio Manca e Gianna Barbieri (Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca - MIUR)

Franco Mantino e Daniela Storti (Istituto Nazionale di Economia Agraria - INEA)

Chiara Marinacci e Manuela Cocchi (Ministero della Salute)

Francesco Monaco (Associazione Nazionale Comuni Italiani ANCI - Istituto per la Finanza e l'Economia Locale - IFEL)

Flavia Terribile (Componente UVAL)

Il lavoro si basa sui contenuti analitici del Seminario "Nuove Strategie per la programmazione 2014-2020 della politica regionale: le aree interne" tenutosi a Roma il 15 Dicembre 2012

Per il supporto fornito alla revisione editoriale si ringraziano, infine, Franca Acquaviva e Teresa Capece Galeota dell'UVAL.

INDICE

I. Introduzione	7
II. Aree interne: crescita e sviluppo economico	10
II.1 Motivazione e obiettivo di una strategia per le Aree interne	10
II.2 La formazione delle Aree interne	14
II.3 Aree interne: condizioni iniziali e potenziale di sviluppo	16
II.4 Aree interne: scenari ‘senza intervento’	17
II.5 Una strategia nazionale di sviluppo locale	19
II.6 Aree interne e questione demografica	20
II.7 Una strategia integrata	21
III. Aree interne: identificazione e organizzazione territoriale	24
III.1 Identificazione	24
III.2 Andamenti socio-demografici, uso del suolo e “diversità” delle Aree interne	27
IV. Prima classe di azioni. Le precondizioni: adeguare i servizi essenziali Scuola; Sanità e Mobilità	33
IV.1 Premessa	33
IV.2 I servizi per la salute nelle Aree interne	34
IV.3 Il ruolo della scuola nelle Aree interne	36
IV.4 La mobilità nelle e dalle Aree interne	38
V. Seconda classe di azioni: Progetti di sviluppo locale	41
V.1 Premessa	41
V.2 Tutela attiva del territorio e comunità locali	42
V.3 Valorizzazione delle risorse naturali, culturali e del turismo sostenibile	43
V.4 Sistemi Agro-alimentari	45
V.5 Filiere locali di energia rinnovabile	47
V.6 Saper fare e artigianato	49
VI. Governance	51
VI.1 Premessa	51
VI.2 La governance delle azioni finanziate	52
VI.3 Forte applicazione delle innovazioni previste nel Documento “Metodi e Obiettivi per un uso efficace dei Fondi comunitari 2014-2020”	57
VI.4 Approccio progettuale e attività sperimentali	58
Appendice I - Matrice per la Selezione delle Aree interne nell’Ambito della Strategia Nazionale Aree interne	61

I. Introduzione

Alla ripresa dello sviluppo economico e sociale dell'Italia può contribuire una nuova strategia capace di toccare ogni regione e macro-regione del paese, creando lavoro, realizzando inclusione sociale e riducendo i costi dell'abbandono del territorio: una *Strategia nazionale per le Aree interne*.

Chiamiamo interne quelle aree significativamente distanti dai centri di offerta di servizi essenziali (di istruzione, salute e mobilità), ricche di importanti risorse ambientali e culturali e fortemente diversificate per natura e a seguito di secolari processi di antropizzazione. Vive in queste aree circa un quarto della popolazione italiana, in una porzione di territorio che supera il sessanta per cento di quello totale e che è organizzata in oltre quattromila Comuni.

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. Effetti negativi hanno avuto anche interventi pubblici o privati (cave, discariche, inadeguata gestione delle foreste e talora impianti di produzione di energia) volti a estrarre risorse da queste aree senza generare innovazione o benefici locali: le amministrazioni locali vi hanno acconsentito anche per le condizioni negoziali di debolezza legate alla scarsità dei mezzi finanziari. In altri casi, l'innovazione è stata scoraggiata da fenomeni di comunitarismo locale chiuso a ogni apporto esterno.

Allo stesso tempo, alcune Aree interne sono state spazio di buone politiche e buone pratiche a esito delle quali: la popolazione è rimasta stabile o è cresciuta; i Comuni hanno cooperato per la produzione di servizi essenziali; le risorse ambientali o culturali sono state tutelate e valorizzate. Dimostrando così la non inevitabilità del processo generale di marginalizzazione e la capacità di queste aree di concorrere a processi di crescita e coesione.

È dunque evidente che esiste in questa ampia parte del paese un forte potenziale di sviluppo che la costruzione di una strategia nazionale, robusta, partecipata e continuativa nel tempo può consentire di liberare. Questa strategia sarà avviata utilizzando come occasione e leva, finanziaria e di metodo, la programmazione dei fondi comunitari disponibili per tutte le regioni del paese per il settennio 2014-2020, combinati con la previsione di risorse dedicate in legge di stabilità. È un lavoro in corso, attraverso una stretta intesa con le Regioni e un proficuo confronto con i Comuni e le Province, consapevoli che a una strategia nazionale deve concorrere il protagonismo di comunità locali, aperte e innovative.

In coerenza con la nuova metodologia che deve caratterizzare il concorrere, al Nord e al Sud, dei diversi i fondi comunitari, al Centro della strategia nazionale per le Aree interne è

la qualità della vita delle persone: uno sviluppo intensivo, con l'aumento del benessere e dell'inclusione sociale di chi vive in quelle aree; uno sviluppo estensivo, con l'aumento della domanda di lavoro e dell'utilizzo del capitale territoriale.

Crescita e inclusione sociale, dunque. L'una funzionale all'altra. Riassunte da un obiettivo ultimo che diventa la stella polare della strategia: inversione e miglioramento delle tendenze demografiche (riduzione dell'emigrazione da queste aree; attrazione di nuovi residenti; ripresa delle nascite). Questi risultati e segnatamente la ripresa demografica e di utilizzo del territorio sono anche la condizione, assieme a specifici progetti mirati, per arginare e invertire nelle Aree interne il dissesto idro-geologico e il degrado del capitale culturale e paesaggistico.

Per perseguire questi risultati, l'intervento conterrà *tre forti innovazioni*. Riguarderà all'inizio un numero limitato di aree, una per Regione. Avrà carattere nazionale e vedrà due linee di azione convergenti: una diretta a promuovere lo sviluppo attraverso progetti finanziati dai diversi fondi europei disponibili, l'altra diretta ad assicurare a queste stesse aree livelli adeguati di cittadinanza in alcuni servizi essenziali (salute istruzione e mobilità). Prevedrà tempi certi, uno stretto e aperto monitoraggio degli esiti e il confronto delle esperienze realizzate attraverso una Federazione di progetti.

La selezione iniziale di poche aree comprendenti molteplici Comuni (anche a cavallo di più Province o Regioni) avrà luogo da parte delle Regioni secondo i criteri generali condivisi e utilizzando la mappatura costruita (come un quadro di riferimento, modificabile e integrabile, e non come una "zonizzazione"). Insomma, d'intesa fra Regioni e governo centrale si vuole partire con un numero limitato di prototipi, assicurandosi che la fase iniziale della strategia sia "giocata" con le aree-progetto a un tempo più bisognose e più in grado di riuscire. Questo approccio selettivo, decisamente diverso dal passato, sarà nell'interesse di tutte le Aree interne perché l'estensione della strategia sarà legata agli esiti di questa prima fase, opportunamente valutati.

Per le aree-progetto selezionate, gli interventi di sviluppo locale saranno finanziate da tutti i fondi comunitari disponibili (FESR, FSE, FEASR, FEAMP) e riguarderanno prioritariamente i seguenti ambiti di intervento: tutela del territorio, valorizzazione delle risorse naturali e culturali e turismo sostenibile, sistemi agro-alimentari e sviluppo locale, risparmio energetico e filiere locali di energia rinnovabile, saper fare e artigianato. Solo se l'intervento dei diversi fondi è assicurato, a questa linea di azione si affiancherà l'adeguamento dei servizi essenziali di salute, istruzione e mobilità, finanziati da risorse aggiuntive previste dalla Legge di stabilità (art. 1, commi 13-14-15-16-17), e da altre risorse, e realizzati da Ministeri centrali, Regioni e Province, per la rispettiva parte di responsabilità.

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.

Il carattere nazionale della Strategia è segnato anche da un'ulteriore previsione. I Comuni partecipanti a ogni area-progetto realizzeranno infatti forme appropriate di associazione di servizi (o, quando lo riterranno, unioni o fusioni) funzionali alla sostenibilità di lungo periodo della strategia e tali da allineare pienamente la loro azione ordinaria con i progetti di sviluppo locale finanziati.

Il complesso di questi interventi troverà sanzione formale in appositi Accordi di Programma Quadro fra Enti locali, Regioni e Amministrazioni centrali. Le aree-progetto e i relativi Accordi 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.

Nel confronto europeo e internazionale l'Italia gode, fra gli altri vantaggi potenziali, di uno straordinario policentrismo e di un'ampia e diversificata rete di piccoli e medi Comuni. Troppo a lungo non abbiamo saputo trarre benefici adeguati da questa caratteristica. La strategia per le Aree interne, il suo approccio graduale, integrato e monitorato, può cambiare questo stato di cose, migliorando la qualità di vita dei residenti, contribuendo allo sviluppo nazionale e partecipando all'obiettivo di coesione territoriale dell'Unione Europea.

II. Aree interne: crescita e sviluppo economico

II.1 Motivazione e obiettivo di una strategia per le Aree interne

Una parte preponderante del territorio italiano è caratterizzata da un'organizzazione spaziale fondata su “centri minori”, spesso di piccole dimensioni, che in molti casi sono in grado di garantire ai residenti soltanto una limitata accessibilità ai servizi essenziali. Le specificità di questo territorio possono essere riassunte utilizzando l'espressione “Aree interne”.

Le Aree interne italiane possono essere caratterizzate nel seguente modo:

- a) sono significativamente distanti dai principali centri di offerta di servizi essenziali (istruzione, salute e mobilità);
- b) dispongono di importanti risorse ambientali (risorse idriche, sistemi agricoli, foreste, paesaggi naturali e umani) e risorse culturali (beni archeologici, insediamenti storici, abbazie, piccoli musei, centri di mestiere);
- c) sono un territorio profondamente diversificato, esito delle dinamiche dei vari e differenziati sistemi naturali e dei peculiari e secolari processi di antropizzazione.

Una parte rilevante delle Aree interne ha subito, a partire dagli anni cinquanta dello scorso secolo, un processo di *marginalizzazione* che, innanzitutto, si è manifestato attraverso intensi fenomeni di de-antropizzazione: a) riduzione della popolazione sotto la soglia critica e invecchiamento demografico; b) riduzione dell'occupazione e del grado di utilizzo del capitale territoriale. In secondo luogo, tale processo si è manifestato nella progressiva riduzione quantitativa e qualitativa dell'offerta locale di servizi pubblici, privati e collettivi – i servizi, cioè, che definiscono nella società europea contemporanea la qualità della cittadinanza.

Da questo processo di marginalizzazione hanno tratto profitto e a questo processo hanno contribuito alcuni soggetti – che possiamo definire “nemici delle Aree interne”. Si tratta di quegli attori privati e pubblici che hanno estratto risorse – costruendo posizioni di rendita significative – anziché innovare. Sono stati realizzati interventi – discariche, cave, impianti per l'energia eolica o l'utilizzazione di biomasse e altro ancora – che non hanno generato benefici locali di rilievo. Si è trattato di modalità d'uso del territorio alle quali le amministrazioni locali hanno in genere acconsentito per il fatto di trovarsi in condizioni negoziali di debolezza a causa della scarsità di fonti di finanziamento/investimento. Ma “nemici delle Aree interne” si possono considerare anche i fautori di un comunitarismo locale chiuso, che si oppone alle iniziative dei soggetti portatori di innovazione e costruttori di ponti verso altre comunità e altri territori.

Le Aree interne sono state, tuttavia, anche uno spazio di “buona politica” e “buone pratiche”. In effetti, il processo di marginalizzazione non ha interessato le Aree interne in modo omogeneo, tanto che in alcuni territori si può osservare che: a) la popolazione è rimasta stabile o è cresciuta; b) le risorse ambientali e culturali sono state oggetto di progetti di valorizzazione; c) sono state realizzate forme di cooperazione tra comuni per la

produzione di alcuni servizi di base. Si tratta di fattori che, presumibilmente, segnalano anche la presenza di buone capacità di governo da parte delle comunità locali.

Per la costruzione di una strategia di sviluppo economico per le Aree interne questo rapporto parte dal “capitale territoriale” inutilizzato presente in questi territori: il capitale naturale, culturale e cognitivo, l'energia sociale della popolazione locale e dei potenziali residenti, i sistemi produttivi (agricoli, turistici, manifatturieri). Il capitale territoriale delle Aree interne è oggi largamente inutilizzato come esito del processo di de-antropizzazione richiamato in precedenza. In una strategia di sviluppo locale il capitale non utilizzato deve essere considerato come una misura del potenziale di sviluppo. Le presenze di soggetti innovativi che pure esistono nelle Aree interne come i presidi manifatturieri avanzati possono rappresentarne l'innescò. Le politiche di sviluppo locale sono, in primo luogo, politiche di attivazione del capitale latente.

Da una prospettiva nazionale, le Aree interne mostrano tutto il loro rilievo se descritte in termini di “potenziale di sviluppo economico”. Porre l'attenzione sulla grande estensione delle Aree interne – in termini demografici e territoriali – 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 a stabilizzare la traiettoria di sviluppo economico 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. L'Italia dispone di una consistente forza lavoro non occupata alla scala nazionale, la quale potrebbe essere occupata attraverso la ri-attivazione del capitale territoriale locale.

Per queste stesse ragioni è evidente che 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. Dalla prospettiva di questo rapporto la situazione demografica è il tema centrale da affrontare nella formulazione di una strategia di sviluppo economico per le Aree interne. Come conseguenza del declino demografico che ha caratterizzato gran parte del loro territorio – in genere molto forte e in alcuni casi drammatico – si ha una situazione generalizzata di debolezza demografica strutturale, la quale è destinata quasi ovunque ad aggravarsi per inerzia. Su questo sfondo, si può affermare che l'obiettivo preliminare (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, o quantomeno un arresto del declino. Il contributo al superamento della dinamica demografica inerziale dei sistemi locali delle Aree interne diventa, quindi, un criterio fondamentale di valutazione dei progetti di sviluppo locale.

Le Aree interne devono essere oggi considerate una “questione nazionale”. Oltre al tema del potenziale di sviluppo di cui dispongono – appena richiamato – le Aree interne hanno

un rilievo nazionale per altre due ragioni: i costi sociali determinati dalla condizione in cui versano. In molti casi esse sono caratterizzate da processi di produzione e investimento che, come conseguenza della loro scala e della loro 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").

Il terzo elemento da considerare in una prospettiva nazionale è il basso grado di accessibilità ai beni di base – sanità, istruzione, mobilità, cui oggi si deve aggiungere la connettività virtuale (accesso a *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.

BOX 1 - GLI OBIETTIVI DELLA STRATEGIA AREE INTERNE

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

- a) *sviluppo intensivo;*
- b) *sviluppo estensivo.*

Con sviluppo intensivo si fa riferimento a tutti quei cambiamenti che incrementano il benessere pro-capite dei residenti delle Aree interne, a dimensione produttiva data; con sviluppo estensivo si fa riferimento 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. Le Aree interne 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 intensivo ed estensivo. Tale obiettivo è riassunto dall'inversione delle tendenze demografiche in atto: inversione che dovrà tradursi in ripresa della popolazione e 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: si rafforzano a vicenda.

In sintesi la strategia persegue 5 obiettivi-intermedi:

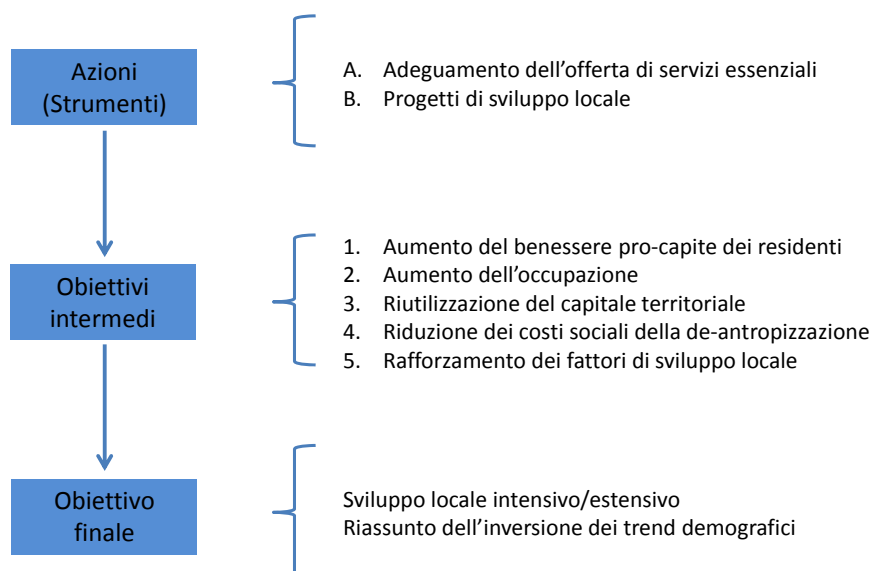
1. *aumento del benessere della popolazione locale;*
2. *aumento della domanda locale di lavoro (e dell'occupazione);*
3. *aumento del grado di utilizzo del capitale territoriale;*
4. *riduzione dei costi sociali della de-antropizzazione¹.*
5. *rafforzamento dei fattori di sviluppo locale.*

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.

Questi cinque obiettivi-intermedi sono perseguiti attraverso due classi di azioni (strumenti), ciascuna delle quali ha una dimensione nazionale e locale. Le due classi di azioni sono:

- a) *Adeguamento della qualità/quantità dell'offerta dei servizi essenziali²;*
- b) *Progetti di sviluppo locale.*

Figura II.1 - Obiettivi della Strategia Aree interne



L'obiettivo intermedio relativo ai “fattori dello sviluppo locale” si articola in due ambiti: il “mercato” e il “lavoro”. Con “mercato” si intende il fatto che i sistemi locali e i loro attori economici principali si devono confrontare con la domanda e le preferenze di consumatori e investitori nello spazio nazionale, europeo e persino globale. Il rilancio delle Aree interne è necessariamente un rilancio dei sistemi locali come ambiti di produzione e ciò richiede che si consolidi una domanda per i beni e servizi prodotti localmente. La domanda è un fattore

¹ Dissesto idro-geologico, degrado del capitale storico e architettonico (e dei paesaggi umani), distruzione della natura.

² Istruzione, sanità, mobilità, connettività.

di sviluppo fondamentale e le politiche nazionali ed europee possono svolgere una funzione decisiva per garantire che si formi e resti stabile.

Il secondo fattore dello sviluppo locale può essere riassunto con il termine “lavoro”. La traiettoria seguita dalle Aree interne negli ultimi decenni ha “svuotato” il territorio di lavoro: da una parte, le fasce della popolazione in età lavorativa si sono molto ridotte (così come i tassi di attività); dall'altra, la conoscenza incorporata nel lavoro è progressivamente diminuita. Ma non ci può essere ricostruzione economica delle Aree interne se il lavoro non ritorna a essere centrale nei sistemi delle Aree interne. Ciò può avvenire attraverso:

- a) l'immigrazione e la ricostituzione di una solida fascia di popolazione in età lavorativa;
- b) un aumento della conoscenza astratta e della conoscenza pratica incorporata nel lavoro (necessaria per produrre quei beni/servizi per i quali esiste una domanda nello spazio nazionale, europeo/globale);
- c) una adeguata remunerazione del lavoro stesso.

Le due dimensioni dello sviluppo locale – “mercato” e “lavoro” – sono interdipendenti. La dimensione “mercato” non sarà sufficiente a costruire un progetto di sviluppo locale se non è accompagnata dalla dimensione “lavoro”, da una forte enfasi sulla capacità di intercettare la domanda e soddisfarla attraverso l'attivazione di ‘buon lavoro’ – lavoro che genera beni e servizi di qualità rispondenti alle preferenze espresse dal mercato. Allo stesso tempo, se un'area interna non ha le caratteristiche che soddisfano una domanda non ci sarà attivazione di lavoro. E in assenza di attivazione di lavoro il territorio muore. Inoltre, senza un adeguato livello di servizi essenziali di “cittadinanza” non ci sarà residenza, non ci sarà offerta di lavoro e non ci sarà possibilità di costruire un progetto di sviluppo locale.

II.2 La formazione delle Aree interne

Nel secondo dopoguerra l'Italia ha iniziato una traiettoria di industrializzazione e di crescita economica molto intensa. Da un punto di vista territoriale la crescita economica è stata allo stesso tempo “diffusa” e “polarizzata”. È stata “diffusa” perché si è manifestata in un numero *molto elevato* di città e sistemi urbani del territorio italiano, anche di piccole e medie dimensioni. È stata “polarizzata” perché, comunque, si è manifestata *soltanto in una parte* delle città e dei sistemi urbani italiani. Inoltre, nelle città e nei sistemi urbani nei quali si è manifestata, la crescita ha avuto intensità molto diverse. Vi sono stati sistemi con tassi di crescita straordinari e altri con tassi di crescita molto modesti.

Il modello territoriale della “diffusione polarizzata” della crescita economica ha riguardato gran parte territorio italiano. In tutte le regioni – anche in quelle che hanno seguito una traiettoria di industrializzazione particolarmente accelerata – un numero molto elevato di sistemi locali (città e sistemi urbani intercomunali) ha subito una forte (o drammatica) decrescita economica e demografica e una consistente riduzione del grado di utilizzo del

capitale territoriale. Anche in regioni come l'Emilia Romagna, il Piemonte e la Lombardia – nelle quali l'industrializzazione e la crescita economica si sono manifestati in forme a lungo ritenute esemplari – sono avvenuti intensi processi di polarizzazione delle attività economiche.

Alla fine degli anni Ottanta, dopo quattro decenni di intenso sviluppo economico nazionale, l'Italia era caratterizzata dalla presenza di un vasto territorio, in gran parte (ma con importanti eccezioni) territorio montano e alto-collinare caratterizzato quasi esclusivamente da centri minori, che aveva alle spalle una complessa fase di decrescita economica e demografica. L'organizzazione policentrica del territorio italiano si è articolata in modo molto visibile in due sottosistemi territoriali con dinamiche speculari: da un lato, il sistema territoriale a carattere urbano formato dai grandi, medi e piccoli sistemi urbani e, dall'altro, il sistema territoriale formato dai piccoli centri, dai borghi, dagli insediamenti montani – dalle Aree interne, appunto.

Negli anni del decollo industriale e dello sviluppo economico in Italia si sono manifestate due fondamentali dinamiche di convergenza/divergenza territoriale:

- a) le differenze nelle traiettorie di sviluppo economico tra macro-regioni (Nord-Sud, Nord-Centro-Sud)
- b) le differenze nelle traiettorie di sviluppo all'interno di ciascuna regione e macro-regione.

La convergenza/divergenza nelle traiettorie di crescita macro-regionali è stata al centro del discorso pubblico nazionale, mentre le rilevanti differenze che si stavano manifestando all'interno delle macro-regioni tra aree centrali e aree periferiche è rimasta una questione locale o regionale.

Fino agli anni Ottanta la formazione di un vasto territorio de-antropizzato – e con una parte consistente del capitale territoriale in dis-uso – è stata fortemente sottovalutata nel discorso pubblico italiano. L'interpretazione macro-regionale che si è consolidata negli anni Ottanta – “Sud”, “Centro” e “Nord” – ha fatto passare in secondo piano il tema delle Aree interne. La decrescita di parte del territorio italiano ha attratto molta meno attenzione – politica e analitica – della crescita. Allo stesso tempo, hanno attratto poca attenzione i casi pur rilevanti di Aree interne in crescita.

Lo spostamento di attenzione dallo sviluppo macro-regionale allo sviluppo locale ha permesso un'interpretazione più appropriata del territorio italiano. Attraverso il concetto di “sistema locale” si sono messi a fuoco territori, temi e problemi che il concetto di macro-regione aveva tenuto in secondo piano. Attraverso il concetto di “sistema locale” – a volte singoli comuni ma, più spesso, sistemi intercomunali – le Aree interne sono diventate “visibili” nella loro specificità territoriale, nelle loro potenzialità e debolezze, nei loro successi e insuccessi, nei loro bisogni.

II.3 Aree interne: condizioni iniziali e potenziale di sviluppo

Dopo diversi decenni di profondi cambiamenti che hanno assunto, a seconda dei luoghi, la forma della stagnazione, della decrescita ma anche dello sviluppo, le Aree interne italiane possono essere oggi descritte distinguendo tre temi – già in precedenza richiamati.

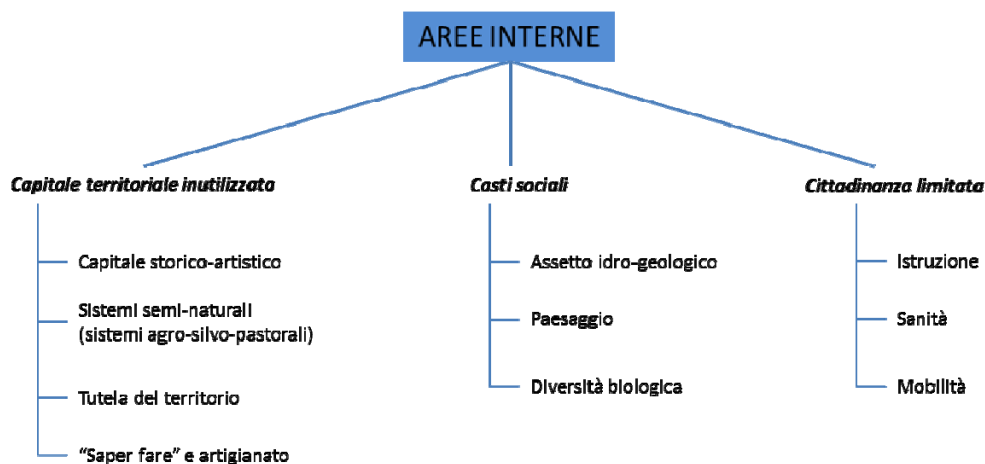
Innanzitutto, le Aree interne italiane possono essere descritte in termini di *capitale territoriale non utilizzato*. La decrescita economica e l'emigrazione si sono lasciate alle spalle molti “paesaggi dell'abbandono”: sistemi semi-naturali (sistemi agro-forestali) non più utilizzati, capitale edilizio in dis-uso, conoscenze tradizionali non più attivate. Il grado di utilizzo del capitale territoriale nei diversi sistemi locali delle Aree interne italiane è, ovviamente, molto differenziato. Tuttavia, un utilizzo parziale molto limitato resta un carattere che le accomuna.

In secondo luogo, si pone l'attenzione sui *costi sociali generati dai processi di produzione e di consumo* realizzati secondo le attuali modalità. Da questa prospettiva, il dissesto idrogeologico è un tema di enorme rilevanza nelle Aree interne italiane, ma ve ne sono altri ugualmente importanti legati alla insufficiente manutenzione, come la perdita di diversità biologica, il degrado dei paesaggi umani e la perdita di conoscenza tradizionale.

Il terzo livello di descrizione riguarda il disagio sociale legato alla carenza dei servizi di base che nella società europea contemporanea identificano la “cittadinanza”, vale a dire istruzione, sanità, mobilità, connettività virtuale (accesso a *internet*). Tale carenza è in parte riconducibile alla bassa densità abitativa di questi territori e alla conseguente difficoltà a organizzarne in modo efficiente la produzione. Oltre a ridurre il benessere degli abitanti delle Aree interne, la scarsità quantitativa/qualitativa dei servizi di base è un dis-incentivo alla residenza.

Nella Figura II.2, questi tre livelli di descrizione delle Aree interne sono articolati in sotto-livelli. Si tratta di un'articolazione allo stesso tempo necessaria e generale ma estendibile a seconda delle esigenze interpretative poste dalle specificità dei singoli territori.

Figura II.2 - Descrizione dello stato delle Aree interne



La caratteristica dello schema di Figura II.2 è la possibilità di leggerlo sia come descrizione dei dis-equilibri che come descrizione delle potenzialità di sviluppo economico delle Aree interne.

II.4 Aree interne: scenari ‘senza intervento’

Le Aree interne devono essere interpretate come un sistema territoriale *in evoluzione*: il loro essere profondamente integrate in termini spaziali, relazionali, economici – e culturali – con il resto del territorio italiano le rende oggetto e soggetto delle dinamiche nazionali, europee e globali. Si deve quindi affrontare il tema delle loro traiettorie evolutive future – e dare anche una valutazione di queste traiettorie. Ogni strategia di sviluppo rivolta al complesso delle Aree interne del Paese deve quindi misurarsi con un’analisi e valutazione delle tendenze in atto, ossia dello scenario economico, sociale e ambientale che è presumibile prevalga in assenza di azione pubblica aggiuntiva o diversa rispetto a quella in essere.

Questo esercizio di previsione esplorativa, di “costruzione di scenari”, richiede in primo luogo l’identificazione dei confini generali dell’area in questione. Questo tema è affrontato nel capitolo 2, al quale si rimanda. L’identificazione del perimetro delle Aree interne è, tuttavia, soltanto un passo preliminare. Il passo successivo è l’identificazione delle differenze che si osservano, dalla prospettiva di analisi e di intervento di questo Rapporto, tra i diversi sub-sistemi territoriali che compongono le Aree interne. Le Aree interne italiane devono essere infatti interpretate anche come una “costellazione di sistemi locali”.

Questa prospettiva di analisi territoriale fa emergere un carattere fondamentale delle Aree interne italiane: la loro straordinaria *varietà*. Vi sono profonde differenze (a tutti i livelli: geografico, economico, sociale, culturale, eco-sistemico) tra i sistemi locali che compongono le Aree interne. Il riconoscimento delle differenze tra i sistemi locali delle

Aree interne è il primo passo per il riconoscimento della loro *complessità*. La relazione tra “ambiente” ed “economia” che per secoli ha caratterizzato le Aree interne italiane ha condotto a pratiche insediative, tecnologie di produzione (e conoscenza pratica), modelli di consumo, rappresentazioni culturali che, nella loro interdipendenza, identificano sistemi umani molto complessi e con un elevato grado di specificità.

L'attività di previsione esplorativa dei possibili scenari per le Aree interne può essere effettuata con riferimento ad alcune dimensioni. Quella demografica è certamente la prima fondamentale dimensione da considerare. Benché con intensità variabile, i sistemi locali delle Aree interne hanno raggiunto un grado di invecchiamento che non assicura un sufficiente ricambio generazionale. Molti sistemi territoriali sono destinati a subire un collasso demografico nel medio-lungo periodo o, comunque, a una riduzione della popolazione nelle classi di età lavorativa, con una conseguente forte riduzione o azzeramento delle capacità di sviluppo endogeno. Vi sono alcuni segnali di ripresa demografica, ma sono limitati e comunque insufficienti.

La seconda fondamentale dimensione da considerare per un'esplorazione scenariale dei singoli sistemi locali è l'andamento dell'offerta dei servizi di base. Non c'è dubbio che nell'ultimo decennio vi sia stata una riduzione della qualità/quantità di servizi di base erogati. In parte conseguenza di un adeguamento a una popolazione decrescente o stazionaria, in parte effetto di una razionalizzazione condotta in base al criterio dell'efficienza, la riduzione della qualità della cittadinanza – coniugandosi con l'invecchiamento della popolazione – molto probabilmente proseguirà nel prossimo decennio e oltre in assenza di interventi.

La terza dimensione da considerare riguarda la degenerazione territoriale – e i conseguenti costi sociali – che si associa al non uso o all'uso improprio del capitale territoriale. Il sistema insediativo non mantenuto subirà un inevitabile processo di degrado. Anche l'instabilità idro-geologica è destinata ad aggravarsi, con effetti di degenerazione territoriale che renderanno questi territori via via meno ospitali.

Le tre dinamiche interne appena indicate sono già avviate e dalla loro specifica intersezione e intensità, sistema locale per sistema locale, dipenderà l'evoluzione futura dei sistemi locali delle Aree interne in “assenza di intervento”.

L'evoluzione futura delle Aree interne dipenderà, naturalmente, anche da fattori esterni. Il generale processo di de-industrializzazione e le nuove logiche agglomerative delle attività manifatturiere e dei servizi influenzeranno quei sottosistemi territoriali delle Aree interne che hanno avuto, per quanto limitato, un processo di industrializzazione. Un altro elemento esterno da considerare è la modifica delle condizioni di competitività territoriale determinata dall'entrata in scena di nuovi territori turistici nello spazio europeo con caratteristiche simili a quelle delle Aree interne italiane. Il cambiamento delle preferenze dei consumatori e i mutamenti climatici sono ulteriori fattori di instabilità delle traiettorie di sviluppo futuro delle Aree interne.

Sullo sfondo di queste dinamiche interne ed esterne, i sottosistemi territoriali in cui si articolano le Aree interne devono identificare, considerando le proprie specificità, uno sfondo scenario sul quale proiettare le loro politiche. È necessario immaginare “futuri concreti” verosimili, definiti attraverso analisi accurate e pertinenti, da assumere come possibilità e come obiettivo, sulla cui base definire strategie di sviluppo locale.

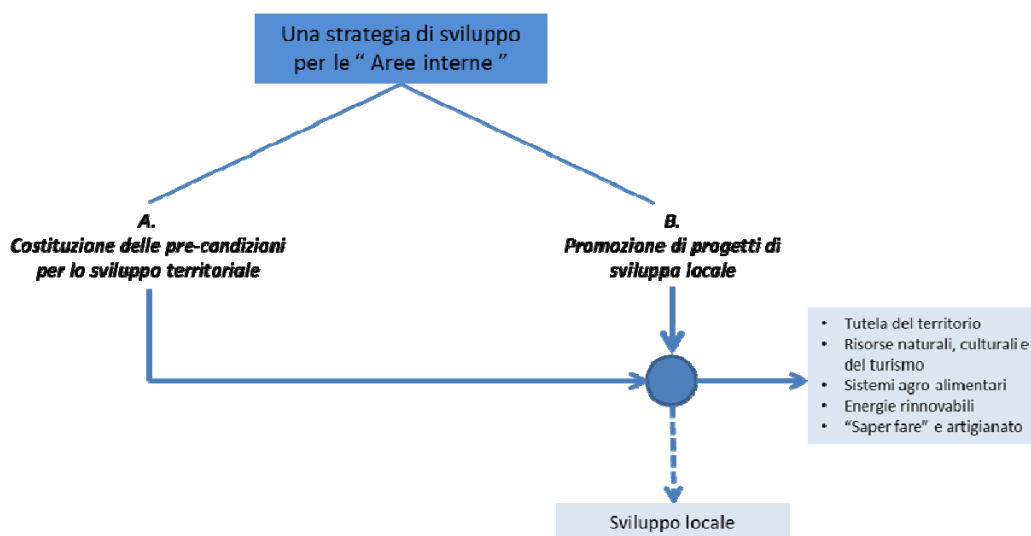
II.5 Una strategia nazionale di sviluppo locale

La strategia di sviluppo economico per le Aree interne nasce dall'intersezione della prospettiva nazionale con quella locale. Lo “sguardo nazionale” percepisce la rilevanza delle Aree interne. Permette di cogliere anche la loro varietà e la loro complessità, ma non è in grado di declinare questi caratteri individuando i progetti locali idonei a promuovere lo sviluppo locale. Solo la comunità locale può declinare e trasformare in progetto la varietà e la complessità della società locale e del capitale territoriale che la caratterizza facendo leva sui soggetti innovatori che in alcuni casi già operano nelle Aree interne, spesso in isolamento dalla società e dall'economia locale, ma collegati a reti commerciali, di valori e di competenze, sovra-territoriali. È però a livello nazionale che si possono eliminare quegli elementi, di ostacolo allo sviluppo locale, che formano il contesto istituzionale ed economico all'interno del quale le comunità locali necessariamente operano e si evolvono.

La varietà e la complessità delle Aree interne italiane suggeriscono, dunque, che lo “sguardo nazionale” si intersechi con uno “sguardo locale” nella formulazione della strategia di sviluppo economico. Si eviterà così, sia la “*illusione* del progetto locale” – ritenere che i luoghi dispongano di tutte le risorse economiche e cognitive necessarie per realizzare efficaci strategie di sviluppo – sia la “*irrealtà* del progetto nazionale” – ritenere che una strategia nazionale possa raggiungere i suoi obiettivi senza la condivisione delle comunità locali.

La Figura II.3 esprime in estrema sintesi la strategia di sviluppo locale disegnata per le Aree interne italiane. Si tratta di una strategia che nasce da un'estesa riflessione sui successi/insuccessi delle politiche di sviluppo locale del passato e dalle esperienze europee in corso, in particolare di quei territori che per ragioni geografiche o territoriali si sono dovuti confrontare con il tema della marginalità territoriale.

Figura II.3 - Una strategia di sviluppo locale



La strategia si articola in due dimensioni definite rispettivamente: (a) “precondizioni dello sviluppo locale”, (b) progetti di sviluppo locale. La dimensione (a) fa riferimento alla disponibilità nel territorio di un’adeguata offerta di beni/servizi di base, i quali definiscono la “cittadinanza”; la dimensione (b) fa riferimento a progetti di sviluppo locale che agiscono direttamente sui territori, facendo leva sui cinque ambiti di intervento identificati.

In ciascuno delle due dimensioni individuate si può intervenire da una prospettiva – e con strumenti – europei, nazionali, regionali e locali.

L’intervento sulle pre-condizioni dello sviluppo deve essere tenuto distinto dall’attuazione dei progetti di sviluppo locale perché³:

- a) chiama in gioco attori istituzionali diversi – richiede sistemi di *governance* diversi;
- b) poggia su risorse cognitive e finanziarie di tipo diverso;
- c) deve precedere o essere concomitante con i progetti di sviluppo locale.

L’attenzione sulle pre-condizioni dello sviluppo locale – e la consapevolezza che tali pre-condizioni debbano essere assicurate da interventi di scala nazionale, regionale e sovra-comunale – è ciò che caratterizza e distingue la strategia di sviluppo locale che si propone.

II.6 Aree interne e questione demografica

L’obiettivo ultimo della strategia di sviluppo per le Aree interne è l’inversione dei *trend* demografici: calo della popolazione e della natalità, emigrazione, aumento della popolazione anziana in misura ancora più alta della media nazionale. In positivo obiettivo ultimo, è dunque, *l’aumento della popolazione residente nei sistemi locali di questo territorio*; sia

³ Verranno tuttavia individuati i meccanismi di *governance* necessari per garantire i necessari legami tra intervento sui pre-requisiti e progetti di sviluppo locale (cfr. Sezione 5).

L'aumento della popolazione residente in età lavorativa che della popolazione pensionata (l'incremento della popolazione in età non-lavorativa sarà poi una conseguenza). L'aumento demografico è un obiettivo che si può esprimere in termini operativi e che permette una valutazione *ex-post* delle politiche di sviluppo.

La rilevanza di questo obiettivo – e le ragioni per le quali è proposto come il punto focale della strategia di sviluppo delle Aree interne – dipende dal fatto che esso determina direttamente, in alcuni casi, ed è funzionale, in altri, a trasformazioni sociali ed economiche positive dei sistemi locali. Da un lato, dunque, l'inversione dei *trend* demografici avrà luogo quando nelle Aree interne ha luogo, ed è credibile e sostenibile, una ripresa della domanda di lavoro e che sono state ripristinate condizioni di cittadinanza adeguate, sia ai giovani che ai meno giovani. Dall'altro lato, l'incremento demografico determina di per sé il ri-utilizzo di fondamentali elementi del capitale territoriale inutilizzato, in particolare il sistema insediativo, attivando processi di recupero e manutenzione altrimenti non attivabili. Inoltre, l'aumento della popolazione conduce alla ricostituzione e consolidamento della vitalità delle comunità locali. Carattere, quest'ultimo, che costituisce una condizione fondamentale per costruire e giustificare una strategia di sviluppo locale: senza la ricostruzione di una comunità locale nessuna strategia di sviluppo duratura può essere progettata e realizzata. Infine, l'aumento della popolazione ha un fondamentale effetto sull'efficienza (e sui costi di produzione) dei servizi di base. Uno dei cardini della strategia di sviluppo per le Aree interne è che l'efficienza della produzione dei servizi di base deve essere valutata in termini sociali e non strettamente economici: un aumento della popolazione nelle diverse fasce di età e facilita l'organizzazione dell'offerta dei servizi di base e permette di ampliare lo spettro delle soluzioni sostenibili.

L'aumento della popolazione e la stabilizzazione demografica vengono perseguiti dalla strategia attraverso interventi alla scala territoriale nazionale, regionale e locale. L'inscindibile interdipendenza tra prospettiva nazionale e prospettiva locale deriva dal fatto che, come si vedrà in seguito, l'obiettivo della crescita demografica viene perseguito attraverso l'interazione tra interventi nazionali (ad esempio, politica scolastica nazionale) e interventi locali (progetti di sviluppo locale).

II.7 Una strategia integrata

Ciò che caratterizza la strategia di sviluppo economico, definita e articolata per temi nei capitoli successivi del presente Rapporto, è la chiara distinzione tra i livelli di intervento A, B e C (cfr. Figura II.2). A ciascun ambito di intervento si associano specifici effetti, ma il successo della strategia poggia sull'intersezione sinergica degli effetti prodotti dagli interventi nei singoli ambiti. Da questo punto di vista ciò che si propone è una strategia integrata di sviluppo locale.

Innanzitutto, si deve porre l'attenzione su quelle che sono state definite le *pre-condizioni dello sviluppo locale*, viste come un livello di intervento distinto e specifico. Con l'espressione "pre-condizioni dello sviluppo" ci si riferisce alla produzione e offerta sul territorio di servizi che nella società contemporanea si qualificano come diritti di "cittadinanza":

- a) sanitari;
- b) istruzione e formazione professionale;
- c) mobilità;

La disponibilità dei servizi ora richiamati è una condizione fondamentale per garantire il permanere della residenza – e per incrementare l'attrattività dei territori nei confronti di nuovi residenti: l'effettiva realizzazione nel territorio dei piani di vita che gli individui e le famiglie progettano. Nella società contemporanea un'insufficiente qualità/quantità di questi tre servizi essenziali costituisce un ostacolo decisivo per qualsiasi strategia locale di sviluppo economico perché rende incerti e insoddisfacenti i piani di vita degli individui. La tesi di fondo è che i progetti di sviluppo locale, sui quali sino a oggi si è posta quasi esclusivamente l'attenzione, non generano l'ammontare di effetti attesi o non generano alcun effetto in mancanza di queste pre-condizioni – cioè se il territorio non offre in misura adeguata le tipologie di servizi sopra richiamate. I territori "si devono predisporre" – devono essere innanzitutto aiutati "a predisporre" – ad accogliere progetti di sviluppo locale.

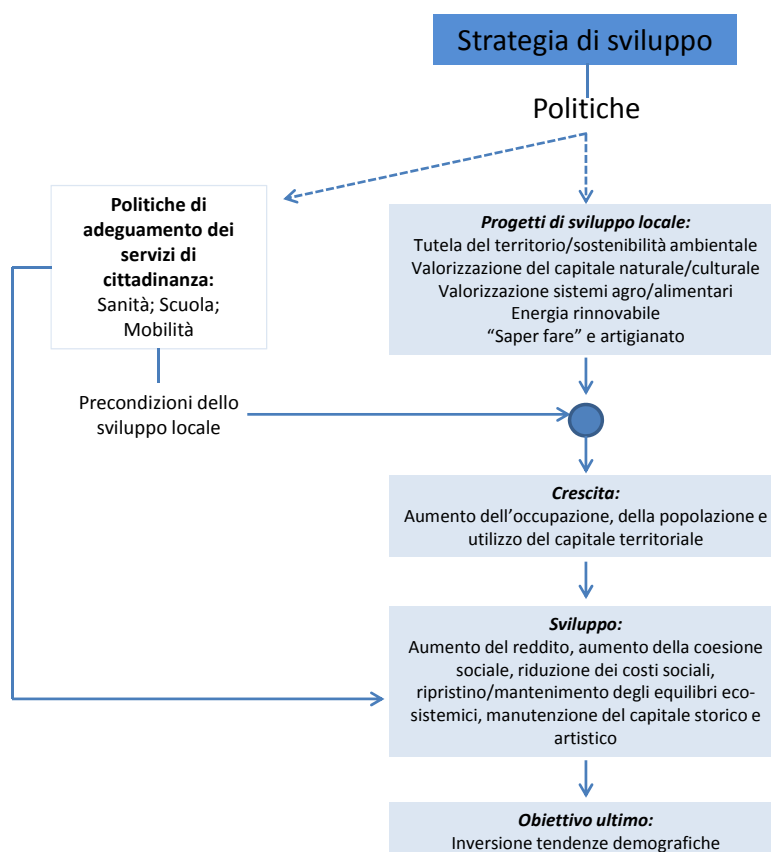
Strettamente funzionale e complementare alla gestione efficiente dei servizi nei territori interni è la diffusione capillare delle tecnologie di comunicazione telematica. Oltre a costituire un prerequisito di crescente rilevanza per lo sviluppo territoriale, la natura abilitante delle tecnologie digitali costituisce un fattore cruciale sia per mitigare gli svantaggi a carico delle Aree interne derivanti dalla loro minore accessibilità spaziale ai servizi di base, sia per favorire l'interconnessione interna alle stesse Aree, che soffrono in misura maggiore rispetto ai poli urbani delle carenze nella disponibilità di banda larga. Al tempo stesso un'adeguata dotazione di tecnologie di comunicazione telematica permette anche l'utilizzo di soluzioni innovative nell'offerta dei servizi (e.g. telemedicina ed educazione a distanza).

Il secondo livello di intervento indicato nella Figura II.2 è relativo ai "progetti di sviluppo locale", che sono il fondamentale strumento per la promozione dello sviluppo nelle Aree interne. I caratteri di tali progetti saranno illustrati in dettaglio nel capitolo 4. Gli ambiti di intervento all'interno dei quali devono ricadere i progetti di sviluppo locale sono:

- a) *tutela attiva del territorio/ sostenibilità ambientale;*
- b) *valorizzazione del capitale naturale/ culturale e del turismo;*
- c) *valorizzazione dei sistemi agro-alimentari;*
- d) *attivazione di filiere delle energie rinnovabili;*
- e) *saper fare e artigianato.*

Si ritiene, infatti, che gli effetti di queste categorie di progetti possano promuovere crescita e indurre sviluppo economico, generando una traiettoria di sviluppo “sostenibile”. Tuttavia, come già richiamato, questi progetti diventano efficaci soltanto se i territori – in collaborazione coi diversi livelli di governo – si attrezzino per assicurare la sussistenza delle necessarie pre-condizioni indicate in precedenza.

Figura II.4 - Politiche ed effetti



La Figura II.4 sintetizza la logica della strategia. Gli interventi sui fattori della cittadinanza (adeguamento della disponibilità di servizi nell’istruzione, nella sanità, nella mobilità e nella connettività virtuale (accesso a *internet*) contribuiscono direttamente ad aumentare il benessere della popolazione residente – e anche ad aumentare l’attrattiva dei luoghi nei confronti dei potenziali nuovi residenti – oltre a essere, come già evidenziato, le pre-condizioni per l’efficacia dei progetti di sviluppo locale. Il livello di intervento sui fattori di sviluppo locale – sulla domanda dei beni/servizi prodotti localmente (“mercato”) e sulla fluidità, consistenza e qualità del mercato del lavoro locale (“lavoro”) – sono ugualmente di grande importanza per sostenere l’efficacia dei progetti di sviluppo locale.

III. Aree interne: identificazione e organizzazione territoriale

III.1 Identificazione

La definizione generale di Aree interne quali “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 centrale dei confini territoriali di riferimento: cosa sia “significativo” e quali sono i “servizi essenziali” non può che appartenere alla valutazione collettiva dei cittadini che vivono in tali aree. Nel passato la mappatura del territorio, poi utilizzata come “zonizzazione” vincolata per gli interventi, ha prodotto pessimi risultati ed effetti degenerativi. Ciò precisato, la costruzione di mappe è invece necessaria per comprendere le dimensioni delle tendenze demografiche e ambientali di queste aree e le forti differenze registrate all’interno del Paese. A tal fine, e per costruire un terreno comune di confronto per le esperienze in corso – si può scegliere il criterio tradizionale della distanza dai centri “maggiori” (che superano ad esempio la soglia dei 35000 abitanti) – ma così facendo – una serie di analisi statistiche hanno dimostrato che si perderebbe il riferimento all’accessibilità ai servizi essenziali. In Italia infatti ci sono città di queste dimensioni che non sono dotate di tutti i servizi selezionati, e ve ne sono invece più piccole e/o aggregazioni confinanti di Comuni più piccoli – in grado di offrire tali servizi.

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 è caratterizzata da 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 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 livello⁴ e almeno una stazione ferroviaria di categoria Silver⁵.

⁴ 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.

⁵ RFI classifica le stazioni in: PLATINUM (13 grandi impianti): in questa classe rientrano le stazioni caratterizzate da una frequentazione superiore ai 6.000 viaggiatori medi/giorno e un alto numero di treni medi/giorno con elevata incidenza di treni di qualità; GOLD (103 impianti medio-grandi): sono compresi gli

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 Centri⁶ fa seguito la classificazione dei restanti comuni in 4 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 prossimo⁷. 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 (Figura III.1 e Figura III.2)⁸.

L'ipotesi portante della metodologia adottata è 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. Il grado di perifericità individua piuttosto una caratteristica delle aree che peraltro si riferisce esclusivamente agli aspetti considerati (servizi scolastici, sanitari e di trasporto ferroviario). 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.

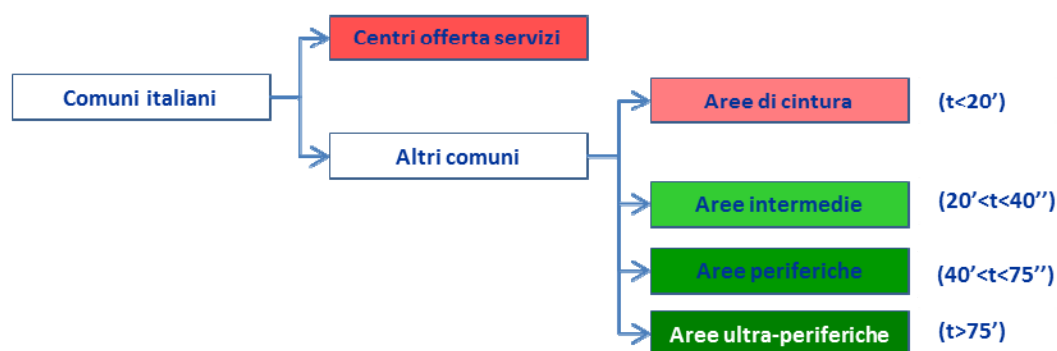
impianti medio-grandi che presentano una frequentazione abbastanza alta, con una offerta trasportistica significativa sia locale che di qualità; SILVER (impianti medio-piccoli), sono inclusi tutti gli altri impianti medio-piccoli con una frequentazione media per servizi metropolitani-regionali e di lunga percorrenza inferiore a quella delle GOLD; BRONZE (impianti piccoli con bassa frequentazione). Sono inclusi in questa categoria impianti piccoli con una bassa frequentazione che svolgono servizi regionali.

⁶ 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 incluse perché nel frattempo abolite mediante referendum regionale e a seguito dell'approvazione da parte del consiglio regionale della Sardegna della legge sul riordino delle Province sarde.

⁷ Va sottolineato che non si sono posti vincoli amministrativi nell'associazione tra i Centri e i restanti comuni. Pertanto non è infrequente il caso in cui comuni sono prossimi a poli di altre province della stessa regione o anche a poli di regioni diverse dalla propria. 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.

⁸ 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.tesoro.it/Aree_interne/doc/Nota%20Territorializzazione%20AI_03%20marzo_2013.pdf.

Figura III.1 - Classificazione dei comuni secondo livelli di perifericità



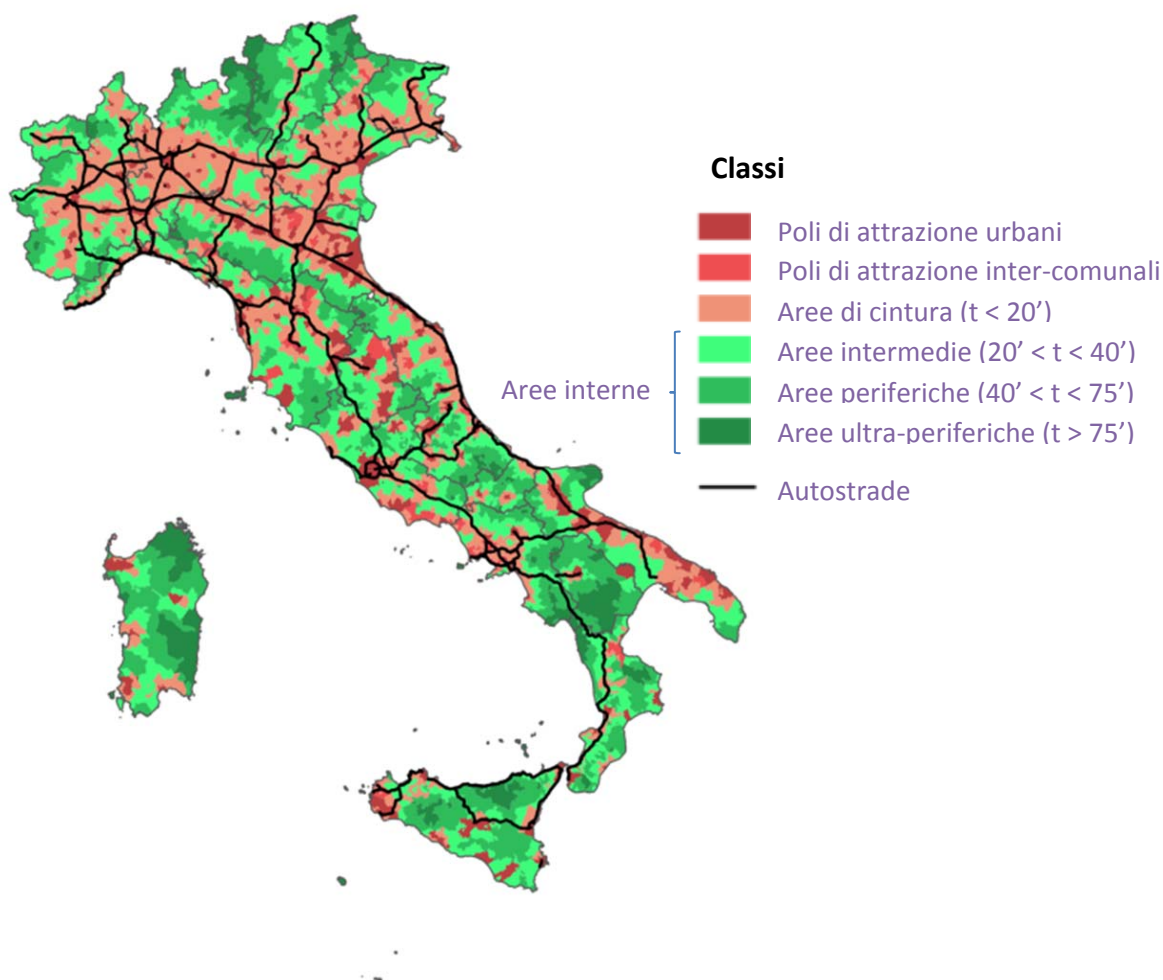
Le Aree interne così individuate, risultanti dalla somma tra aree intermedie, aree periferiche e aree ultra-periferiche, rappresentano il 53 per cento circa dei comuni italiani (4.261) cui fa capo il 23 per cento della popolazione italiana secondo l'ultimo censimento, pari a oltre 13,540 abitanti, residente in una porzione del territorio che supera il 60 per cento (Tabella III.1).

Tabella III.1 - Principali caratteristiche dei comuni classificati secondo la metodologia proposta

Classificazione Comuni	Numero	%	Altitudine	Popolazione	%	Variazione		
						%	Superficie	
						1971-2011		
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	22.203.219	37,4	35,8	81.815	27,1
Intermedio	2377	29,4	395	8.952.266	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: Elaborazione UVAL-UVER su dati Istat – Censimento della popolazione 1971 e 2011

Figura III.2 - La mappa delle Aree interne dell'Italia



Fonte: Elaborazione UVAL-UVER su dati Ministero della Salute, Ministero dell'Istruzione e FS

III.2 Andamenti socio-demografici, uso del suolo e “diversità” delle Aree interne

Da un punto di vista demografico⁹, 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 età¹⁰, e di conseguenza, il rapporto tra generazioni, con un immaginabile impatto sul mercato del lavoro. Nelle Aree interne ed in particolare nelle aree ‘periferiche’ del Paese questi fenomeni sono ancora più intensi e le conseguenze più evidenti.

⁹ I dati demografici di seguito illustrati sono desunti dai censimenti della popolazione che vanno dal 1971 al 2011.

¹⁰ 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, e un graduale aumento della sopravvivenza che ha determinato, più che in altri paesi europei, un forte aumento della popolazione anziana e molto anziana

Negli ultimi quarant'anni la popolazione italiana è aumentata di circa il 10 per cento; nei Centri tale variazione è stata leggermente superiore al valore nazionale, mentre è stata decisamente più contenuta nelle Aree interne. Questi andamenti sono la sintesi di tendenze molto diverse nelle diverse 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 e ultra-periferici**. In particolare, le aree periferiche e ultra-periferiche hanno fatto registrare tassi negativi di crescita della popolazione già dai primi anni Settanta (soprattutto in alcune regioni come la Liguria, il Friuli, il Piemonte e il Molise).

Tabella III.2 - Andamenti demografici nelle Aree interne delle Regioni

Variazione di popolazione - differenza percentuale 1971 – 2011							
	Polo	Polo Intercomunale	Cintura	Intermedio	Periferico	Ultra periferico	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	63,2	7,3	-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: Elaborazione UVAL-UVER su dati Istat – Censimento della popolazione 1971 e 2011

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

soprattutto nelle aree periferiche e ultra-periferiche, e in particolare del Centro-Nord, che si registrano le percentuali più elevate (in alcuni casi, come in Liguria ed 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, 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).

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 livello del rischio idrogeologico.

Negli ultimi trent’anni si è registrata una forte tendenza alla diminuzione della superficie agricola utilizzata (SAU)¹¹ 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 esempio 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 ettari¹² e dal 1948 a oggi 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 sole Aree interne. In ragione della ricchezza di foreste e boschi, nelle Aree interne sono molte le zone di interesse naturalistico e faunistico. Vi ricade infatti una quota elevata (superiore al 70 per cento)¹³ di Siti di Interesse Comunitario (SIC), delle Zone di Protezione Speciale (ZPS)¹⁴ oltre che delle Aree Naturali protette¹⁵.

¹¹ I dati sulla SAU sono desunti dai censimenti dell’agricoltura che vanno dal 1982 al 2010.

¹² Elaborazioni su dati AGRIT - Populus 2010.

¹³ 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.

¹⁴ Concernenti la conservazione degli uccelli selvatici.

¹⁵ 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

Coerentemente con le caratteristiche fisiche delle Aree interne, la loro struttura economica¹⁶ si caratterizza per una forte specializzazione¹⁷ nel settore primario. In particolare, osserviamo che mentre nei Centri la percentuale di comuni specializzati nel primo settore è pari al 43 per cento, essa sale al 73 per cento nel caso dei comuni delle Aree interne. È comunque interessante osservare come all'interno delle Aree interne le realtà regionali presentino una certa variabilità: si osserva infatti una tendenza delle Aree interne delle regioni del Sud Italia (Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Sicilia, Sardegna) a una specializzazione agricola più diffusa della media rispetto a quelle del Centro-Nord. Sempre con riferimento alle Aree interne, percentuali di specializzazione superiori alla media nel settore Secondario (20 per cento) si osservano oltre che nei comuni 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) in Valle d'Aosta, in Calabria, in Campania, nel Lazio e nel Trentino Alto Adige.

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 della dimensione media via via che ci si sposta dal Nord verso il Sud¹⁸. 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 di tali regioni. 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

¹⁶ Attualmente non esiste una fonte statistica in grado di mettere a confronto in maniera coerente i macro settori agricolo, manifatturiero e dei servizi. I dati dell'archivio ASIA come anche quelli relativi al Censimento dell'Industria rilevano informazioni limitatamente ai settori manifatturiero e servizi. Si è dunque scelto di utilizzare i dati di fonte Infocamere per il 2012 che si riferiscono alle imprese per settore, e che, rispetto ad altre fonti, oltre a essere più recenti, ci consentono di rappresentare simultaneamente settore manifatturiero, dei servizi e settore primario. Trattandosi di dati su iscrizioni e cancellazioni delle imprese alle Camere di Commercio, questi dati 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. Un'altra debolezza che si può attribuire ai dati utilizzati è che gli indici di specializzazione sono costruiti sulla base della numerosità delle imprese e non degli addetti in esse impiegati, tuttavia dal confronto con gli indici di specializzazione manifatturiera calcolati sui dati dei addetti alle UL di fonte ASIA non risultano differenze nelle tendenze riscontrate usando i dati Infocamere.

¹⁷ 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 a elaborazioni effettuate su dati Infocamere 2012.

¹⁸ Elaborazioni su dati Asia 2009, Istat. 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.

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 (ai fini Irpef) medio per abitante nel 2010 è del 18 per cento inferiore a quello dei Centri¹⁹. 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 aree. Anche in questo caso si osservano differenze a livello regionale: Valle d'Aosta, Trentino Alto Adige, Umbria, Molise e Puglia mostrano infatti tassi di crescita del reddito imponibile medio superiori per le Aree interne rispetto ai Centri, al contrario le Aree interne della Lombardia, del Friuli Venezia Giulia e dell'Abruzzo fanno registrare tassi di crescita ben al di sotto di quelli relativi ai centri.

BOX 2 - LA SPECIALIZZAZIONE MANIFATTURIERA NELLE AREE INTERNE

Nonostante la forte caratterizzazione agricola, le Aree interne mostrano un profilo manifatturiero non trascurabile e in taluni casi di rilievo.

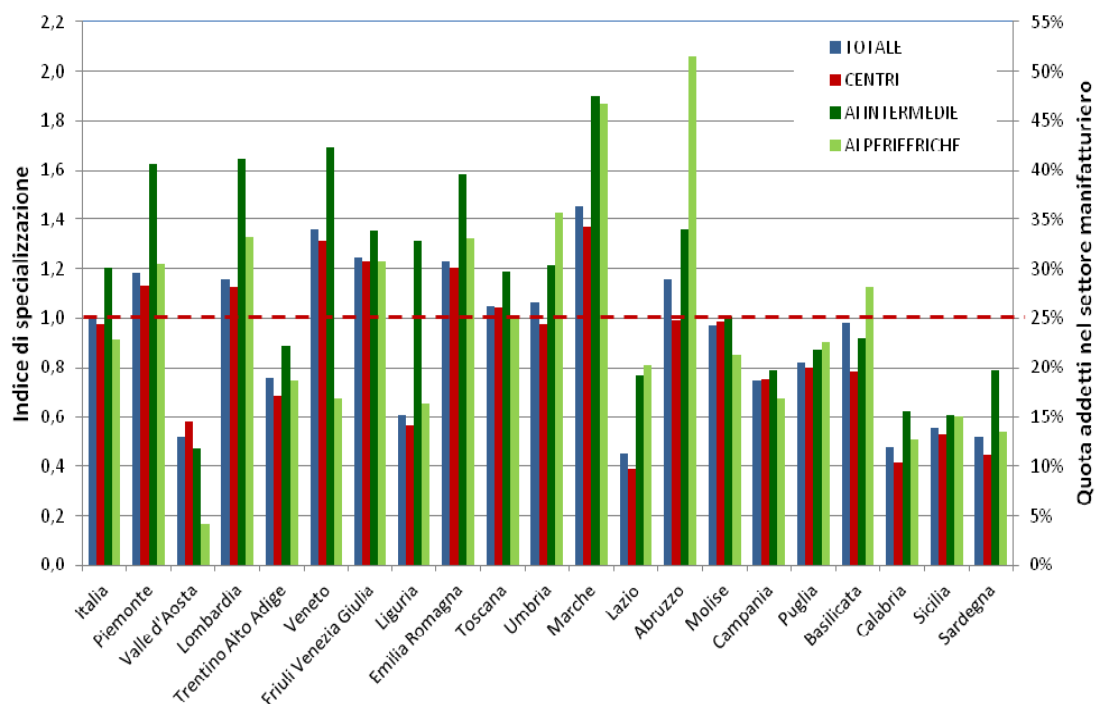
Impiegando i dati dell'Archivio Statistico delle Imprese (ASIA, 2009), che considera il complesso delle attività economiche con esclusione del settore agricolo, del settore pubblico e degli organismi extra territoriali, sono stati calcolati gli indici di specializzazione manifatturiera (ISM) sia per il totale delle attività manifatturiere, sia per le singole categorie di attività²⁰. Gli indici sono stati calcolati a livello regionale sia per l'intero territorio, sia per le sole Aree interne.

L'analisi mette in evidenza che le Aree interne nel complesso risultano 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. Tuttavia, in alcune regioni dell'Italia centrale (Umbria, Marche e Lazio) ma anche del Mezzogiorno (Abruzzo, Puglia, Basilicata e Sicilia) le aree periferiche competono con le aree intermedie per il primato nella specializzazione manifatturiera.

¹⁹ Elaborazioni su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze 2012.

²⁰ L'indice di specializzazione delle attività manifatturiere nel complesso è stato costruito come rapporto tra la quota di addetti manifatturieri della singola regione (addetti manifatturieri su addetti del totale delle attività economiche) e la stessa quota calcolata a livello nazionale. L'indice di specializzazione per le categorie manifatturiere è stato calcolato come rapporto tra la quota di addetti della singola categoria economica per ciascuna regione (addetti della categoria economica su addetti del totale delle attività manifatturiere) e la stessa quota calcolata a livello nazionale. Va rilevato che, per costruzione, l'indice di specializzazione segnala l'incidenza relativa del comparto in esame – quello della trasformazione industriale nel caso di specie – nel territorio considerato rispetto al dato medio nazionale e pertanto non è informativo della diffusione e densità assoluta di tale attività in quel territorio.

Grafico 1 - Indice di specializzazione e quota di addetti del settore manifatturiero



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 come un ambito di particolare specializzazione per le Aree interne e ancora, in particolare, per quelle localizzate nelle regioni meridionali 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, nel quale emerge come particolarmente vocato il Trentino Alto Adige (ISM=3,2), ma si evidenziano anche Friuli-Venezia Giulia, Piemonte, Toscana e Umbria tra le regioni nel Centro-Nord, e Calabria e Sardegna tra quelle del Sud Italia.

Settori che non rappresentano una specificità delle Aree interne in generale ma che sono ben rappresentati nelle Aree interne di particolari regioni sono quello della Gomma in Friuli-Venezia Giulia, in Toscana e in Campania; quello della Metallurgia in Lombardia; quello dell'Elettronica e ottica in Valle d'Aosta e Umbria; quello delle Apparecchiature elettriche in Emilia Romagna; quello dei Macchinari non altrove classificati in Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lombardia e Valle d'Aosta; quello dei Mezzi di trasporto in Abruzzo ed, infine, quello delle Altre industrie manifatturiere in Puglia e Veneto.

IV. Prima classe di azioni. Le precondizioni: adeguare i servizi essenziali Scuola; Sanità e Mobilità

IV.1 Premessa

Se nelle Aree interne non sono soddisfatti i servizi “essenziali” di cittadinanza, in queste aree non si può vivere. 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 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'altra si entra in un circolo vizioso di marginalità per cui all'emorragia demografica, segue un processo di continua rarefazione dei servizi stessi, precludendo l'utilità di un qualsiasi intervento di sviluppo.

Il tema della cittadinanza è condizione necessaria alla prospettiva di sviluppo – se in queste aree non sono garantiti i servizi di base, se ne monitorano i livelli essenziali e la qualità dell'offerta, è inutile investire in strategie di sviluppo e progettualità. Due quindi le questioni essenziali in termini di strategia:

- a) La necessità di assicurarsi che per ciascuna filiera dell'offerta dei diversi servizi essenziali sia garantito un monitoraggio della rete dei servizi, delle diverse soluzioni individuate per garantirne l'offerta, delle modalità di accesso e della qualità dei servizi stessi, misurando i gli esiti che queste diverse soluzioni garantiscono sui cittadini (d esempio una maggiore competenza degli studenti).
- b) Che siano individuate le necessarie soluzioni di ribilanciamento (ad esempio la distribuzione dei plessi nelle diverse aree) e di incentivo a operare in queste aree (ad esempio un premio speciale per frenare la mobilità dei professori) – anche ricorrendo, quando necessario, a soluzioni innovative per l'offerta dei servizi stessi (come l'utilizzo di strutture fisiche alternative per l'offerta dei servizi sanitari; la telemedicina; le biblioteche itineranti e servizi di bus *sharing alla domanda*).

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 (sia questa più o meno formalizzata) e/o consorziale dei Comuni sia importante per l'organizzazione dei servizi sul territorio. La programmazione comunitaria in materia di Aree interne rappresenta un'occasione unica per 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.

L'intervento della politica ordinaria in linea con quanto descritto sarà improcrastinabile e dovrà essere collegato a ciascuno delle iniziative progettuali e strategiche collegate all'intervento in favore delle Aree interne che si farà nell'ambito della politica regionale. Ripensare i servizi offerti ai cittadini in un'ottica di ribilanciamento territoriale implica quindi la necessità di ricorrere a nuove soluzioni di *governance*, capaci di coinvolgere volta per volta i diversi attori, presidi territoriali e Enti locali competenti nella specifica materia di riferimento (cfr. parte 4).

IV.2 I servizi per la salute nelle Aree interne

La riorganizzazione dei servizi sanitari pubblici, 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, la spesa per i quali copre ancora in Italia 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 – induce a ridurre la capacità produttiva degli ospedali. L'ospedale “costa troppo” e non costituisce sempre e necessariamente la risposta migliore per garantire i servizi che servono primariamente ai cittadini. Questo impone un consistente spostamento di 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 ancora tutto da disegnare e da sperimentare. Dall'altro lato, accanto al mutamento dei bisogni, si registra la presa di coscienza – da parte dei responsabili delle politiche economiche – dei risultati della letteratura economica e di quella medica che suggeriscono l'**esistenza di economie di scala nella produzione dei servizi sanitari**, alle quali si accompagna l'esistenza di vantaggi clinici in termini di qualità delle cure all'aumentare dei volumi.

La ristrutturazione della rete che accompagna la riduzione della capacità produttiva dovrebbe allora essere perseguita attraverso l'accentramento delle cure in ospedali più grandi che riescono a curare un numero adeguato di pazienti, con livelli migliori nella qualità delle prestazioni. Il corollario di questa politica è la chiusura dei piccoli ospedali, sia perché inefficienti in termini di scala, sia perché inefficaci in termini di qualità delle cure. Il riequilibrio tra servizi offerti dagli ospedali, e dai presidi territoriali quali specialistica, ambulatori laboratori e medici di medicina generale sta avvenendo – però – secondo modelli “regionali” alquanto differenti e con una scarsa attenzione alle esigenze specifiche delle Aree interne e delle popolazioni che vi risiedono.

Le conseguenze di questa riorganizzazione per le aree oggetto di questa strategia sono evidenti a partire dalla definizione stessa di area interna, che ne sottolinea la perifericità e la bassa densità abitativa, tutti elementi che spingono nella direzione di un allontanamento dei centri di cura (intesi come ospedali, ma non solo) che diventano meno numerosi sul territorio e più grandi rispetto al passato. Se c'è un piccolo ospedale, si dovrebbe chiudere perché inefficiente e rischioso/inefficace in termini di salute. Se non c'era, l'area interna difficilmente può essere prescelta come luogo per costruirne uno nuovo più grande (e questo vale per il pubblico, così come per i servizi privati, che non dovrebbero trovare profittevole installarsi in un'area dove manca la domanda). Tutti questi elementi spingono verso un possibile peggioramento sul versante dell'equità proprio in aree dove i processi più accentuati di invecchiamento della popolazione, dovrebbero assicurare il perseguimento di efficaci soluzioni di *policy*.

È necessario pertanto accompagnare questo processo attraverso:

- a) il monitoraggio – a livello nazionale e regionale – delle conseguenze che il perseguimento di un maggior grado di efficienza dei servizi alla salute ha provocato sull'equità in termini di accessibilità al servizio, e di esiti sulla salute dei cittadini. Il monitoraggio andrebbe effettuato considerando;
- b) la valutazione delle conseguenze dell'allontanamento del servizio sanitario su strati specifici della popolazione quali gli anziani, donne anziane, donne che hanno bisogno di diagnostica pre-natale e disabili;
- c) l'importanza di distinguere differenti tipologie di servizi. La **gestione delle emergenze** richiede risposte differenti dalla **gestione dei servizi diagnostici**: il problema è, nel primo caso, come garantire la risposta in tempi rapidi, anche a chi si trova nel piccolo comune di montagna o su un'isola; nel secondo caso, come garantire un sistema di avvicinamento del servizio al paziente o del paziente al servizio.
- c) L'individuazione di soluzioni specifiche: l'emergenza per l'infarto miocardico acuto può essere affrontata istruendo qualche membro della comunità all'impiego di un defibrillatore in attesa di un'ambulanza oppure con l'impiego di un elicottero. Gli esami di laboratorio possono essere garantiti da una infermiera che una o due volte la settimana va dai pazienti in un ambulatorio appositamente predisposto in uno dei centri dell'area interna; e anche gli ecografi (almeno alcuni) si possono spostare.
- d) L'individuazione di soluzioni di *policy* innovative che tengano conto dell'importanza delle farmacie e del medico di medicina generale nei piccoli comuni, della necessità di puntare su strutture e modelli innovativi, quali ad esempio “la casa della salute”, i servizi sanitari mobili, l'assistenza domiciliare integrata e la telemedicina.
- e) La presa in considerazione delle esigenze specifiche di queste aree nella stesura dei piani sanitari di rientro e nella normativa applicativa che ne consegue.

IV.3 Il ruolo della scuola nelle Aree interne

La scuola è presidio civile, sociale e culturale e luogo di elezione per la creazione di capitale umano. Perdendo la scuola il 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 “attrezzare” i giovani, e quindi di fornirgli una formazione adeguata che gli garantisca la libertà sostanziale, secondo Amartya Sen, di decidere se restare o andarsene. Non si creano le scuole per far rimanere gli studenti nei luoghi di nascita, ma piuttosto per renderli liberi di scegliere dove andare. 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 civico.

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 a 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 cento²¹) 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.

Le prestazioni degli studenti delle Aree interne sottoposti ai test Invalsi, sia in Italiano che in matematica, sono inferiori alla media nazionale praticamente a tutti i livelli scolastici²². 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 cento²³.

²¹ 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.

²² 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.

²³ I dati presentati sono frutto di elaborazioni basate sulle informazioni presenti nell'Anagrafe Nazionale degli studenti per l'anno scolastico 2011-2012.

Come recuperare appieno nelle Aree interne il ruolo della scuola? Occorre agire sulla qualità dell'insegnamento e delle dotazioni, sia infrastrutturali che tecnologiche, ma è necessario anche disporre di strumenti di analisi e modelli di *governance* in grado di valorizzare le relazioni scuola-territorio nelle due direzioni in cui questa può manifestarsi, dalla scuola al territorio e dal territorio alla scuola.

L'autonomia della scuola deve concretizzarsi in rapporto positivo con le esigenze delle comunità locali e queste devono riappropriarsi della capacità di programmare l'offerta formativa rispetto alle esigenze del territorio, pur rispettando gli *standard* educazionali e di apprendimento del Paese.

Il rapporto scuola-territorio appena delineato non si può ridurre ad atteggiamenti di conservazione dell'esistente. È necessario costruire un progetto di dimensionamento delle istituzioni scolastiche e di programmazione dell'offerta formativa, sostenuto da un'idea di sviluppo e valorizzazione del territorio, e di ribilanciamento cercando di compensare tra l'importanza che la presenza di una scuola riveste per una Comunità, e il diritto dei ragazzi ad avere Istituti capaci di mantenere *standard* elevati. Le regioni, nell'esercizio delle loro funzioni di programmazione dell'offerta formativa, possono svolgere un ruolo decisivo nella direzione prima indicata. In questa ottica le competenze previste dalla normativa non possono essere esercitate in una logica corporativa. I diversi livelli istituzionali devono concorrere a garantire i diritti di cui sono titolari gli studenti e realizzare, dopo averli condivisi, gli obiettivi definiti.

Concretamente, sono auspicabili le seguenti azioni:

- a) la qualità dell'insegnamento è fondamentale per il rilancio delle Aree interne ma essa è messa a dura prova dalla condizione di marginalità in cui esse versano e dalle conseguenti condizioni di precariato che spesso caratterizzano il corpo docente. Chi ha il compito di gestione del personale deve creare le condizioni per invertire queste tendenze, realizzando, se necessario, accordi che garantiscano al personale condizioni di stabilità di sede per un certo numero di anni in cambio di un impegno, un vincolo, a permanere per lo stesso numero di anni nelle Aree interne o disagiate;
- b) i giovani delle Aree interne devono accedere alle stesse opportunità in termini di offerta scolastica che cui accedono i ragazzi che vivono nei centri maggiori. Vanno quindi ricercate le migliori soluzioni di ribilanciamento della presenza degli Istituti sui territori facendo leva e incentivando la cooperazione tra Comuni e garantendo al contempo servizi di trasporto pubblico locale efficienti e funzionali alla frequenza scolastica;
- c) occorre rilanciare un Patto tra Stato e Regioni (e studenti) delle Aree interne, e costruire le condizioni per una leale e proficua collaborazione tra l'amministrazione scolastica (Ufficio scolastico regionale) e la Regione (livello politico e amministrativo), ponendo al centro le esigenze dei giovani. Le Aree

interne sono luoghi dove il patto, attraverso interventi intenzionali coordinati, può rappresentare una grande chance²⁴;

- d) la scuola, per esercitare la sua funzione di istituzione in grado di sviluppare il senso civico nelle nuove generazioni (si pensi alla cultura della legalità nelle aree caratterizzate da una forte presenza della criminalità organizzata) e più in generale per ricostruire il capitale sociale di un territorio, è necessario che si apra alle realtà sociali, economiche e culturali e riprenda un rapporto anche con gli adulti. Le scuole possono essere il luogo privilegiato per uno scambio di conoscenze e competenze tipiche dei contesti di apprendimento formali con le competenze derivanti da esperienze legate ai contesti, ai mestieri e alle tradizioni locali. Si possono realizzare circuiti virtuosi per valorizzare la sapienza e la specificità di tradizioni tipiche e produzioni locali, con la possibilità di una loro rivisitazione e riproposizione in contesti storici completamente nuovi (caratterizzati, tra l'altro, da una presenza diffusa di nuove tecnologie con tutte le loro potenzialità).

IV.4 La mobilità nelle e dalle Aree interne

Il criterio di “lontananza” (*remoteness*) dei territori e degli insediamenti abitativi dai centri urbani di offerta dei servizi essenziali costituisce l'elemento definitorio cruciale adottato nella costruzione concettuale del perimetro delle Aree interne. La perifericità di queste ultime discende proprio dalla loro minore accessibilità ai servizi di cittadinanza: elaborazioni condotte dal Dipartimento mostrano che per raggiungere una struttura sanitaria dotata di un dipartimento di emergenza e accettazione (cd. DEA) un cittadino residente in un'area interna impiega mediamente un tempo più che triplo rispetto a un abitante di un polo centrale; il rapporto sale a quattro volte nel Mezzogiorno continentale. Divari lievemente meno pronunciati caratterizzano la maggiore distanza relativa delle Aree interne dai plessi scolastici, dove si osserva una più pronunciata variabilità regionale.

Affinché la perifericità non si tramuti in marginalità è dunque necessario accrescere l'accessibilità delle Aree interne ai servizi di base che qualificano la nozione stessa di cittadinanza, istruzione e salute *in primis*. Questo risultato può essere raggiunto attraverso due diverse modalità di azione, fra loro mutualmente non esclusive: a) rafforzare e ripensare l'offerta di servizi in tali aree; b) migliorare la mobilità dalle aree e nelle aree, riducendo i tempi effettivi di spostamento per accedere ai servizi disponibili presso i poli.

In via di principio, la calibrazione fra le due alternative dovrà riflettere un'attenta valutazione dei costi e dei benefici riconducibili a ciascuna di esse. Ferma restando la loro collocazione

²⁴ È necessario tuttavia, superare le impostazioni dirigistiche ma anche accantonare le ipotesi di autosufficienza localistica. Il centro deve ridurre, o meglio abbandonare del tutto la tendenza alle ingerenze gestionali, e recuperare le funzioni strategiche di definizione degli obiettivi, di stanziamento delle risorse necessarie e di predisposizione degli strumenti di monitoraggio e valutazione

paritaria come precondizioni per lo sviluppo, i servizi di mobilità differiscono da scuola e sanità in quanto rispetto a questi ultimi svolgono una funzione servente: mentre i secondi presuppongono quasi inevitabilmente la coincidenza fra luogo di fornitura e luogo di fruizione, i primi implicano una relazione spaziale, definita dall'origine e dalla destinazione degli spostamenti. Le ragioni di questi ultimi includono di norma l'avvicinamento al luogo di fornitura-fruizione dei servizi sociali.

Per quanto riguarda le azioni per la mobilità, la valutazione preventiva di interventi di potenziamento dell'offerta di mobilità dovrebbe di regola contrapporre il beneficio derivante dalla maggiore prossimità ai servizi di cittadinanza con i costi che inevitabilmente ne conseguono, primariamente in termini dei connessi impatti ambientali. Stante la fragilità degli ecosistemi che tipicamente connotano le Aree interne, tale *trade off* acquisisce qui particolare rilevanza. D'altro canto, gli straordinari progressi ottenuti nelle tecnologie telematiche di istruzione a distanza e di telemedicina possono solo mitigare, ma non ancora del tutto azzerare, questa contrapposizione, su cui incide l'essenzialità delle relazioni interpersonali fra operatori sanitari e pazienti, fra formatori e studenti.

Due elementi aggiuntivi connotano la domanda di mobilità nelle Aree interne. Primo, essa presenta la caratteristica di interessare i movimenti di merci oltre che di persone. Secondo, rileva la distinzione fra mobilità interna a ciascun area e fra aree contigue e mobilità da e per le Aree interne (avente cioè origine o destinazione in un polo centripeto).

Queste considerazioni preliminari consentono di enunciare quattro principi di base utili a orientare la definizione di una strategia per la mobilità per le Aree interne, anche in vista dei successivi confronti con i portatori di interesse.

Primo criterio generale è la **sostenibilità ambientale degli interventi**. Una strategia per la mobilità nelle Aree interne capace di massimizzare i benefici allocativi deve privilegiare azioni finalizzate a strutture esistenti: occorre pertanto assegnare priorità agli investimenti *brownfield* rispetto ai *greenfield*, migliorare la manutenzione conservativa e la messa in sicurezza delle infrastrutture di collegamento, ottimizzare, rendendoli più flessibili, i servizi di trasporto per accrescerne la rispondenza alla domanda.

Tale orientamento prudenziale è del resto coerente con la consolidata difficoltà di convertire, aggregandola, la domanda per spostamenti individuali in domanda collettiva in aree caratterizzate da elevata dispersione insediativa. Il trasporto collettivo di massa in zone scarsamente popolate comporta costi fissi e variabili insostenibili per i livelli di domanda che esso è credibilmente in grado di intercettare. Tariffazione integrata, servizi *on demand*, soluzione di info-mobilità e altre applicazioni ITS, riqualificazione di itinerari dismessi o poco utilizzati che raggiungono territori con elevato potenziale turistico e paesaggistico costituiscono alcune significative declinazioni di **interventi flessibili**, come tali in grado di allentare il vincolo di sostenibilità economica citato in precedenza.

Il secondo criterio rimanda all'esigenza di **un forte coordinamento fra programmazione territoriale e pianificazione trasportistica**. La coerenza fra queste due fasi dell'azione di governo dei decisori locali deve riguardare sia i contenuti programmatici, sia la loro sincronia temporale, per evitare che la seconda sia costretta a inseguire la prima in condizioni emergenziali, prefigurando soluzioni spesso finanziariamente insostenibili.

Questa sinergia, che è da ritenere propedeutica alla definizione degli interventi, dovrà fondarsi: a) da un lato, su una chiara esplicitazione delle criticità del trasporto pubblico relativo agli spostamenti che originano dalle Aree interne verso i poli urbani per ragioni di lavoro, studio o di accesso ai servizi; b) dall'altro, sull'identificazione delle cause principali dei costi sociali derivanti dalla mancata attivazione di meccanismi flessibili nella gestione dei trasporti collettivi nelle aree a domanda debole. Queste indicazioni sottolineano il terzo criterio di indirizzo: **l'analisi della domanda di spostamenti** – per dati prezzi di offerta del servizio – e, conseguentemente, la valutazione dei fabbisogni come tassativi passi propedeutici alla strategia d'intervento sulla mobilità nelle Aree interne.

Il quarto e ultimo criterio consiste nel privilegiare, ove possibile ed economicamente fattibile, il consolidamento di sperimentazioni avviate e operative, che abbiano dato prova di buoni risultati: in termini di **shift modale verso il trasporto collettivo** o, *a fortiori*, di creazione di domanda aggiuntiva, di minimizzazione del contributo pubblico e di innovazione tecnologica. Alcuni esempi di interventi che condividono tali profili sono rinvenibili nei territori, in particolare per impulso delle Province che gestiscono su delega regionale la mobilità in area vasta²⁵.

Se il conseguimento di adeguate condizioni di mobilità costituisce primariamente un pre-requisito per lo sviluppo dei territori "marginali", esso può essere allo stesso tempo una leva di impulso per la crescita locale. Proporre soluzioni innovative, sia tecnologiche (propulsioni e architetture di rete), sia gestionali (servizi integrati di trasporto a offerta flessibile), rappresenta una sfida rilevante per le politiche di sviluppo locale.

²⁵ Si veda: Unione delle Province Italiane, *Ricognizione progetti nel settore della mobilità e trasporto extra urbano*, mimeo, maggio 2013.

V. Seconda classe di azioni: Progetti di sviluppo locale

V.1 Premessa

Perché la strategia Aree interne possa tradursi in interventi capaci di innescare processi di sviluppo – ci si deve chiedere in cosa consiste la “Domanda” su cui puntare. “Da dove verrà la domanda in grado di generare i processi di sviluppo desiderati?”. I bacini di questa domanda vanno ricercati nella “diversità” insita nelle caratteristiche delle Aree interne, e nei processi di differenziazione in corso nelle tendenze dei consumatori.

Ciascuna Area interna offre una diversità di qualche tipo: di stile vita, di aria, di alimentazione, di relazioni umane, di natura. Siamo in una fase nella quale c'è una forte domanda di specificità secondo la vecchia teoria dei consumi di Lancaster secondo la quale con l'aumentare della prosperità, gli individui chiedono sempre più non ‘il’ pomodoro ma “quel tipo di pomodoro”. Lo stesso vale per ogni bene di consumo. Un certo numero di ragioni sta facendo sì che le preferenze stiano tornando a essere molto diversificate, anche se non viviamo in una fase di prosperità. Quando consumiamo, vogliamo anche capire dove è stato prodotto ciò che consumiamo, qual è il simbolismo associato al prodotto, se è stato sfruttato lavoro minorile nel produrlo, se il prodotto ha viaggiato per moltissimi chilometri consumando, dunque, energia e risorse.

L'intervento per innescare processi di sviluppo nelle Aree interne va 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 che esistono in queste aree. Punti focali su cui concentrare gli sforzi in modo da ottenere risultati visibili e misurabili, in tempi non eccessivamente lunghi, grazie a uno sforzo congiunto di risorse umane disponibili e di fondi.

Le realtà produttive già localizzate nelle Aree interne, e che con un certo grado di successo servono i mercati globali con prodotti industriali non collegati ai saperi locali, entrano in questa 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 e alla capacità adattiva di queste realtà produttive nei propri mercati di riferimento esula dalla missione della strategia per le Aree interne, che invece guarda a questi presidi per la forza modernizzatrice che esse rappresentano a livello locale. Le rilevanti presenze industriali operanti in settori competitivi aperti possono contribuire ai progetti di sviluppo delle Aree interne attraverso alcune delle proprie risorse 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 doppia anima della strategia Aree interne – che punta alla valorizzazione delle risorse esistenti nelle aree in un'ottica di sviluppo, concorrendo allo stesso tempo anche a un obiettivo di sostenibilità e di tutela del territorio, fa sì che i punti focali siano alcuni, e non altri (auto-selezione):

- a) Tutela del territorio e comunità locali;
- b) Valorizzazione delle risorse naturali, culturali e del turismo sostenibile;
- c) Sistemi agro-alimentari e sviluppo locale;
- d) Risparmio energetico e filiere locali di energia rinnovabile;
- e) Saper fare e artigianato.

V.2 Tutela attiva del territorio e comunità locali

La tutela del territorio delle Aree interne è oggi inadeguata. Il termine di tutela – insieme a quello di conservazione – è stato usato diffusamente in senso vincolistico, piuttosto che declinato nel senso di “**cura delle risorse territoriali**”. Inoltre spesso si dimentica che attraverso la tutela passa la “sicurezza del territorio”, anch’essa preconditione – insieme ai servizi di base – per contrastare i fenomeni di abbandono e di declino demografico e rilanciare processi di sviluppo.

La messa in sicurezza diventa efficiente e possibile solo quando viene effettuata o promossa o supportata da una **popolazione residente nel territorio**, che sia capace di rappresentare gli interessi collettivi e possa divenire “custode del territorio” stesso, adottando in prima persona comportamenti proattivi e realizzando “azioni quotidiane” anziché grandi interventi sporadici. Sarà questa popolazione a disporre delle conoscenze necessarie per l’intervento e ad avere gli incentivi per agire e anche per trarne vantaggi.

Per restituire la tutela del territorio alle comunità locali – e trasformare la tutela stessa in processi produttivi e capaci di creare sviluppo – occorre ridefinire questo concetto individuando alcune parole-chiave:

Manutenzione del capitale naturale, ossia delle risorse naturali presenti sul territorio e dei processi che le generano. Tali processi possono essere sia “naturali”, sia dovuti all’azione dell’uomo (capitale sociale);

Prevenzione. Prevenire il danno (idrogeologico, incendi, perdita di biodiversità). A questo proposito, l’approccio dei costi del non intervento è particolarmente efficace a evidenziare due fenomeni: non intervenire comporta costi – ambientali, sociali, economici – ben maggiori rispetto alla prevenzione; questi costi interessano non solo la comunità locale ma anche le aree “a valle”, evidenziando lo stretto legame tra la tutela delle Aree interne e lo sviluppo delle altre aree.

Resilienza. Incrementare la funzione di resilienza delle Aree interne, soprattutto in considerazione del rapporto con le aree “non interne”. La crisi, ambientale ed economica, evidenzia come le Aree interne – ricche di risorse ambientali, di saperi, di manufatti, di potenzialità di uso – siano serbatoi di resilienza che potranno essere utilizzati in futuro nell’evoluzione dei rapporti con le aree meno resilienti.

Adattamento. Gestire l'adattamento e la mitigazione rispetto al mutamento globale e al rischio che ne consegue. Ci si riferisce al cambiamento climatico (ma non solo) e alla necessità di tutelare le risorse locali conservando le funzioni che derivano dal capitale naturale.

Servizi. La tutela deve essere intesa in senso pieno, considerando quindi non solo il capitale naturale, ma anche i processi e le funzioni a esso collegati, e quindi i servizi (ecosistemici) resi. È necessario valutare gli investimenti (di tutela) sul capitale in termini di servizi resi.

Perché si crei un legame tra tutela del territorio, sviluppo e lavoro (vivo) – e si trasformi la tutela del territorio da precondizione a processo di sviluppo – ci vuole un forte cambiamento. È necessario quindi:

- fare un investimento a lungo termine sulle Comunità locali (talora fino a ricostruirle). Le risorse comuni deperiscono se sono scarsamente valorizzate e se sono separate dalle energie e dai saperi delle persone;
- investire su nuove filiere nei settori dell'energia, della foresta, del cibo e dei sistemi eco-sistemici;
- restituire a queste comunità gestione e accesso alle risorse locali (accesso alla terra, utilizzo delle risorse idriche, la gestione dei vincoli);
- favorire la co-produzione di servizi innovativi e connettere nuovamente aree di tipo differente, aree che consumano e aree che producono (eco-servizi)

Bisogna inoltre ricorrere a nuove forme di *governance* per:

- trasformare le esternalità positive (in gran parte involontarie) in servizi (attività volontarie);
- ricercare nuove forme di attribuzione a soggetti presenti sul territorio (in particolare aziende agricole) di funzioni pubbliche di natura ambientale e paesaggistica;
- organizzare nuove forme di *co-governance* pubblico-privata per assicurare la complementarità tra produzione contestuale di beni pubblici (salute, ambiente, conoscenza) e privati (creazione di valore, scelte di consumo);
- affermare nuovi modelli di gestione associata delle attività comunali (incluse quelle in campo ambientale): unioni e convenzioni dei Comuni.

V.3 Valorizzazione delle risorse naturali, culturali e del turismo sostenibile

Le Aree interne del Paese presentano una ricca biodiversità climatica e naturale che ha a sua volta favorito la diffusione e la sopravvivenza di prodotti agricoli straordinariamente diversi, giunti in Italia attraverso successive, secolari ondate (dell'epoca pre-romana e romana e poi dal Medio-Oriente e dal Sud-America). Questa duplice diversità, prima naturale e poi frutto dell'azione umana, si è mescolata nei singoli luoghi con la diversità di lingue, culture e tradizioni, favorita dalla separazione fra i luoghi. In una fase storica in cui, in presenza di una nuova ondata di globalizzazione, la diversità dei luoghi e il policentrismo

assumono un ruolo crescente nelle aspirazioni delle persone e come opportunità di sviluppo, l'Italia è particolarmente ben posizionata: il policentrismo non si deve perseguire – ma mantenere.

Le Aree interne appaiono ricche anche di notevoli risorse naturali e culturali. Tuttavia la loro valorizzazione non sempre è stata condotta all'insegna della sostenibilità, che rimane la fondamentale sfida quando si vuole combinare orientamento al mercato, creazione di occupazione e mantenimento/tutela del patrimonio originario.

Una delle chiavi più interessanti, alla luce di alcune esperienze realizzate di recente, potrebbe essere quella del **turismo naturalistico**, che ha raccolto una domanda crescente, anche se soddisfatta in modo non adeguato. La realizzazione di forme innovative di progettazione ha implicato, nei casi di successo, forme nuove e qualificate di **occupazione giovanile**, il **recupero del patrimonio artistico** e anche **abitativo** dei comuni più interni, la creazione di forme alternative e integrative di reddito per la popolazione locale, la conoscenza presso un pubblico più ampio di territori che erano del tutto fuori dai grandi circuiti turistici. Sotto questo punto di vista la promozione di forme diffuse di ospitalità (non necessariamente legate a strutture turistiche o agri-turistiche) ha rappresentato, nei centri fuori dai grandi circuiti, una modalità interessante di tutela di borghi, piccoli paesi, ecc. e di mantenimento di un tessuto sociale in questi territori.

Una seconda chiave di volta della progettazione locale in questo campo è legata all'identità culturale delle popolazioni, un tema che è stato oggetto di interventi diversi, soprattutto di carattere immateriale, ma con risultati a volte molto controversi. **Come valorizzare efficacemente la chiave dell'identità culturale?** Sotto questo profilo occorrerebbe riflettere su interventi che da un lato mantengano quelle che sono le tradizioni e la cultura locale e dall'altro le valorizzino presso un pubblico più vasto.

Per avere vitalità sociale, culturale ed economica, è necessario che nei territori la popolazione presente si mantenga su livelli di numerosità che ne impediscano l'implosione". Non meno importante è la struttura per età e la struttura delle famiglie. Nelle Aree interne, la popolazione è generalmente molto anziana, il che comporta varie e pesanti conseguenze:

- a) se la quota di popolazione anziana e molto anziana (con più di 65 anni) sul totale della popolazione supera il 30 per cento, la popolazione si trova oltre un punto di "non ritorno demografico", nel senso che non ha la capacità endogena di sopravvivere; soltanto una fortissima immigrazione dall'esterno dell'area può riavviare un processo di vitalità demografica;
- b) in presenza di una così elevata quota di anziani e molto anziani la necessità di un sistema di cura diffuso e appropriato diventa una delle priorità assolute;

- c) le abitazioni invecchiano con i loro abitanti, per cui si viene a creare uno *stock* di abitazioni, spesso sovradimensionato rispetto alle esigenze, al quale non è assicurata la necessaria manutenzione, con un imponente degrado del patrimonio abitativo;

Con una popolazione invecchiata e sparsa, il territorio, specie quello di alta collina o di montagna, non sempre viene sufficientemente curato, con possibili gravi conseguenze di dissesto idro-geologico che ben conosciamo. In questo contesto, le sole possibilità di rivitalizzazione demografica ed economica sono quelle di:

- a) trattenere in loco la popolazione giovane valorizzando la loro presenza come depositari delle eredità storico-culturali del territorio, fornendo perciò ai giovani un motivo ideale per rimanere. Dal punto di vista della vita quotidiana, da un lato la costituzione di sistemi locali intercomunali, e dall'altro l'esistenza della rete dovrebbero costituire le precondizioni per il trattenimento della popolazione giovane e adulta;
- b) attirare popolazione straniera, che è giovane e desiderosa di affermazione sociale ed economica; Il necessario processo di integrazione della popolazione immigrata va opportunamente preparato e seguito;
- c) favorire la costituzione di *joint-venture* degli immigrati di successo con parenti o amici rimasti nella madre-patria. Naturalmente una strategia del genere richiede che si possano avere una forte mobilità e intensi scambi umani e commerciali all'interno del Mediterraneo;
- d) favorire la costituzione, da parte dei giovani locali, di cooperative per la produzione e il commercio e per l'assistenza e la cura

V.4 Sistemi Agro-alimentari

Le Aree interne sono ricche di produzioni agricole di pregio, caratterizzate da elevata tipicità e apprezzamento dal mercato. La tipicità di queste produzioni proveniente dal legame tra vocazioni del territorio e tecniche produttive, viene spesso accresciuta dalla localizzazione nelle aree di produzione delle fasi di trasformazione del prodotto agricolo. Ne consegue che il prodotto alimentare di queste aree diviene patrimonio culturale ed elemento di identità locale. Questo è stato alla base dello sviluppo di mercati locali e di altre attività economiche che hanno favorito il collegamento con mercati *extra* locali e con consumatori delle aree urbane nazionali ed esteri. Un effetto congiunto è stato quello di una maggiore responsabilizzazione degli attori economici e sociali locali nella gestione delle risorse naturali e ambientali in quanto risorse comuni a più attività (agricoltura, turismo, commercio ecc.). Questa consapevolezza ha favorito sia la mobilitazione sia la tutela delle risorse locali e in particolare di quelle legate ai sistemi agricoli e agroalimentari.

Nel corso degli ultimi anni si è assistito ad alcune forme innovative di progettazione locale, peraltro ancora limitate, capaci di coniugare il crescente orientamento al mercato, la creazione di **nuove forme di occupazione** e il **mantenimento di un patrimonio di biodiversità locale** che è la fonte principale di tali produzioni. La ricerca di sbocchi che vanno anche oltre il mero mercato locale, con i consumatori localizzati nelle aree urbane, è stata una delle chiavi di volta di questo processo di innovazione, guidato da alcuni tecnici e imprenditori particolarmente avveduti e in grado di trainare anche altre imprese locali.

La possibilità di creare rapporti diretti tra produttore e consumatore (filiera corta) attraverso nuovi canali e strumenti di commercializzazione (dai mercati dei produttori, ai Gruppi di acquisto, alla vendita *on-line* con consegna diretta al cliente) hanno consentito al produttore di recuperare una parte della riduzione del reddito derivante dal calo dei prezzi e dai nuovi orientamenti di consumo conseguenti alla crisi economica e finanziaria e di portare prodotti tradizionalmente confinati nei mercati locali o distribuiti attraverso la GDO in nuovi segmenti di mercato più promettenti.

Il consolidamento di queste filiere sul mercato, soprattutto su quello *extra* locale, ha dato una nuova e più robusta prospettiva anche al mantenimento e alla tutela delle specie animali e vegetali autoctone e ha rivelato che il mercato, nelle sue diverse segmentazioni, può rappresentare, se ben sfruttato, una prospettiva migliore delle diverse forme di sostegno *tout-court* che la politica comunitaria ha erogato nel corso degli anni passati. Una terza chiave di volta va ricercata nelle **forme organizzative** che sono necessarie per indirizzare e supportare la filiera verso le innovazioni necessarie. Forme soprattutto partenariali, che richiedono una **stretta cooperazione tra produzione primaria, trasformazione e commercializzazione**.

Un elemento chiave per la salvaguardia e lo sviluppo dei sistemi agricoli e ad agroindustriali delle Aree interne va individuato nelle forme organizzative che sono necessarie per introdurre e contestualizzare innovazioni di processo e di prodotto anche attraverso l'utilizzo di nuove e più sostenibili tecnologie di produzione, condizionamento, trasformazione e commercializzazione dei prodotti agricoli e alimentari. Forme soprattutto partenariali, che richiedono una stretta cooperazione tra i diversi operatori economici e le istituzioni ed enti di ricerca e i servizi di assistenza tecnica, consulenza e formazione.

La crescente attenzione dei consumatori verso tecniche di produzione che garantiscano sicurezza degli alimenti, riproduzione e razionalizzazione delle risorse naturali impiegate (*water footprint* e biodiversità), riduzione dell'inquinamento (*carbon footprint*) e benessere animale possono costituire oggi un vantaggio competitivo per le produzioni delle Aree interne, un incentivo al recupero dei terreni abbandonati in particolare attraverso allevamenti di tipo estensivo e la creazione di nuove opportunità di lavoro per profili a elevata scolarità.

V.5 Filiere locali di energia rinnovabile

La valorizzazione delle risorse energetiche nelle Aree interne costituisce per quei territori un fattore di sviluppo promettente ma controverso. Il fondamento di questa ambivalenza risiede in alcuni degli stessi tratti distintivi dei territori interni. Si tratta di ambiti dove l'utilizzo di fonti primarie rinnovabili, talora disponibili in quantità abbondanti, implica intervenire su ecosistemi vulnerabili, nei quali il soddisfacimento dei fabbisogni energetici locali si rapporta con la fragilità di un patrimonio edilizio plasmato da insediamenti antropici, spesso di antichissima origine; in cui le caratteristiche climatiche influenzano la domanda per usi termici in misura maggiore rispetto a quella elettrica e ne accentuano la variabilità temporale.

Peraltro, la natura sistemica dell'energia limita i gradi di libertà del disegno di una strategia di sviluppo delle risorse energetiche per le Aree interne. In questa prospettiva, i fattori di contesto più rilevanti sono tre: a) il ruolo delle politiche ordinarie, preponderanti nel settore; b) le opportunità di sfruttamento del potenziale dei territori offerte dalle moderne tecnologie di conversione energetica; c) le tendenze di fondo del settore energetico con maggiore impatto sulle Aree interne. Sono variabili che rappresentano a un tempo vincoli e opportunità.

Guida fondamentale per le politiche ordinarie in questo ambito è la Strategia Energetica Nazionale (SEN), approvata con decreto congiunto dei Ministri dell'ambiente e dello sviluppo economico l'8 marzo scorso. La SEN individua nel risparmio energetico e nelle energie rinnovabili due delle sette azioni-chiave con cui si prefigge di perseguire i quattro obiettivi strategici al 2020 di riduzione dei costi dell'energia, di decarbonizzazione del sistema economico, di rafforzamento della sicurezza degli approvvigionamenti e di rilancio della crescita. Requisito primario per il merito dei progetti nel comparto energetico da promuovere nelle Aree interne dovrà pertanto essere la loro piena coerenza con la SEN.

La leva dell'efficienza energetica andrà declinata con principale riferimento a progetti di riqualificazione del patrimonio edilizio, sia pubblico che privato, volti a ottimizzarne le prestazioni energetiche; un ruolo significativo potrà essere esercitato da interventi sui sistemi di trasporto, principalmente sulle flotte circolanti del TPL *extra* urbano – nella direzione dell'ammodernamento e/o riconversione dei propulsori – e sul ciclo dei rifiuti, nella direzione del loro riuso e valorizzazione, in coerenza con gli indirizzi contenuti nella nuova direttiva europea sull'efficienza energetica²⁶.

Le forme di **conversione energetica** più idonee a valorizzare le vocazioni specifiche dei territori interni riguardano le biomasse di origine agricola e forestale. In questo ambito esiste un rilevante potenziale inespresso da destinare a usi termici, il cui sfruttamento è coerente con l'obiettivo nazionale di coprire il 20 per cento del fabbisogno nazionale con fonti rinnovabili. Le biomasse di origine locale si prestano bene ad alimentare impianti

²⁶ Direttiva 2012/27/UE.

termici dedicati di piccola taglia²⁷ in quanto consentono di cogliere il duplice vantaggio: (a) della mitigazione degli impatti logistici derivanti dal trasferimento della materia prima in ragione della prossimità tra luogo di produzione e luogo di conversione energetica; (b) della coerenza con la strategia del "Programma Quadro nazionale per il settore forestale", che prevede la gestione attiva del patrimonio boschivo e il recupero a fini energetici dei territori marginali privi di credibili alternative a destinazione zootecnica o agricola. Saranno inoltre di interesse i progetti di recupero a fini energetici delle deiezioni animali e dei residui di potature e di sfalci, che presentano anch'essi il "doppio dividendo" della chiusura del ciclo produttivo attraverso la loro valorizzazione termica o elettrica.

I progetti di valorizzazione energetica destinati alle Aree interne, per dare prova di lungimiranza, innovatività e credibilità, dovranno infine interpretare le **tendenze tecnologiche di fondo** dei sistemi energetici, sempre più caratterizzati da architetture decentrate gestite con reti "intelligenti". Nel contesto dello sviluppo delle cd. *smart grids*, fra le soluzioni più promettenti per le Aree interne rientrano i sistemi di immagazzinaggio decentrato di energia elettrica (*decentralized energy storages*), in particolare quelli di piccola dimensione (con modesto impatto ambientale e tipicamente collegati alle reti in bassa tensione che servono comunità locali) e quelli detti di "breve periodo" (diretti ad assorbire fluttuazioni di domanda e sbilanciamenti di carico di corta durata), utili a contrastare l'instabilità della tensione che determina le irregolarità di fornitura, fenomeno come noto più diffuso nelle aree rurali e nel Mezzogiorno. Il passaggio a forme "intelligenti" di generazione e distribuzione di energia elettrica presenta inoltre il beneficio complementare di favorire una progressiva digitalizzazione dei sistemi di controllo e gestione, con ovvie ricadute sulle dotazioni infrastrutturali e sulle competenze professionali dei territori coinvolti. Per evitare di dissiparne i vantaggi sistemici, lo sviluppo delle *smart grid*, verosimilmente più praticabile nei territori interni con densità abitativa relativamente alta, andrà affiancato da forme di gestione federata dei poli locali di generazione.

Una considerazione finale sulla *governance* del processo. La natura sistemica dell'energia comporta l'esigenza di coinvolgere nella definizione operativa della strategia per le Aree interne e nella validazione dei progetti i soggetti portatori di interessi rilevanti in campo energetico e ambientale. Tale indicazione vale ovviamente per i soggetti locali, dal cui ascolto potranno certamente trarsi suggerimenti ed esperienze replicabili a una scala più vasta; ma riguarda in primo luogo gli attori responsabili delle politiche di settore a livello nazionale: i competenti dicasteri (Matt, Mipaaf e Mise/DG-ENRE), il regolatore settoriale e i centri di competenza nazionale, come l'Enea.

²⁷ Il riferimento è agli incentivi previsti dal cd. "Conto Termico" (DM 28 dicembre 2012).

V.6 Saper fare e artigianato

Tra quelle risorse nascoste dei territori da mettere a valore, sulle quali questo documento pone l'attenzione perché utili per innescare processi di sviluppo nelle Aree interne del nostro paese, rivestono un ruolo di particolare importanza i cosiddetti saperi locali, tanto nelle loro declinazioni istituzionali e organizzative quanto nelle specificità produttive locali, che in questi saperi hanno le loro origini. Stiamo parlando, nello specifico, di quelle capacità artigianali locali che per anni sono state al centro della riflessione istituzionale come uno dei fattori latenti dello sviluppo dei territori. Infatti, sono proprio le forme che assume il “saper fare” istituzionale, organizzativo e produttivo che concorrono a definire se un territorio appartenga o meno al novero delle Aree interne “fortunate”, ossia a quelle aree che pur lontane dai poli dello sviluppo, sono state in grado di costruirsi nel corso degli anni delle *chances* in termini di buon vivere, di crescita economica e di gestione oculata delle risorse, o di quelle in cui lo spopolamento, quel drenaggio continuo di uomini, competenze e attività economiche, ha prodotto e continua a produrre negli abitanti smarrimento, subalternità, e una forte incapacità di immaginare il futuro, quello dei propri figli, quello della propria casa.

Queste tendenze sono dovute, oltre che alle debolezze strutturali delle Aree interne, in termini di lontananza, di competenze, di debolezza di servizi minimi alla persona, alla estrema frammentazione delle politiche pubbliche che sono intervenute nel corso degli ultimi decenni, senza riuscire a invertire la rotta discendente di questi territori. L'intervento pubblico ha spesso privilegiato solo alcune dimensioni della tutela e promozione dei saperi locali, trascurandone le altre, creando nuovi e ulteriori squilibri nei sistemi produttivi e finendo per favorire quei fenomeni di dipendenza strutturale che ci si proponeva di combattere: si fa riferimento, ad esempio, agli interventi volti alla conservazione di specifiche capacità artigianali che, in assenza di attività di sostegno all'innovazione negli stessi segmenti produttivi, hanno trascurato completamente l'organizzazione delle stesse in direzione del mercato. Similmente si pensi anche a quegli interventi sulle competenze locali, alle quali non hanno fatto seguito attività di sostegno a un mercato del lavoro capace di accogliere le nuove figure formate, né di adeguamento di una cultura istituzionale non in grado di confrontarsi con gli orizzonti vasti dell'apertura dei mercati.

D'altro lato è indubbio che proprio una “produzione di beni fondati sulla cultura” oggi sia all'origine del successo di molte Aree interne, nelle quali questi stessi sono espressione di una tradizione culturale radicata nella storia, e, al tempo stesso, rappresentano elementi vivi e in movimento, in grado di misurarsi con l'evoluzione della domanda e dei mercati, e infine di generare ricchezza. Basti pensare, per fare degli esempi, al comune di Maniago per le lame, ai comuni della provincia di Arezzo per l'oreficeria, a Caltagirone per le ceramiche. Questi contesti si distinguono per il fatto di produrre una classe di beni fondati su una peculiare cultura localizzata, e per quello di vendere tali beni non solo a piccole ed esclusive nicchie di clientela ma a importanti segmenti di mercato. Il rapporto stretto che lega la produzione alla cultura localizzata sta a significare che la cultura produttiva (o materiale)

incorporata nei beni, è radicata in un territorio circoscritto da cui essa trae identità e capacità creativa. In altri termini è il legame con l'ambiente e la società locale, la sua storia, i circuiti di produzione di conoscenza interni alla comunità, è quanto fa esistere il prodotto come bene non casuale e non riproducibile altrove.

Nel quadro mutato del contesto internazionale, per immaginare gli assi di una politica nuova in grado di innescare meccanismi virtuosi, che abbia le caratteristiche di ottenere risultati visibili e misurabili in tempi ragionevoli, e che possa far leva su fondi dedicati e risorse umane, è necessario lavorare contemporaneamente sui temi dell'integrazione, della conservazione, e dell'innovazione dei saperi locali.

Sembra evidente, infatti, che è necessario si intervenga in maniera congiunta e contemporanea su tutti gli aspetti rilevanti del sapere locale delineati: quindi sia su una dimensione istituzionale, che concerne la capacità di saper decidere e di saper prendere le decisioni giuste, che su una dimensione organizzativa, che riguarda il saper mettere a punto le strategie e gli strumenti adatti per raggiungere i risultati, che, infine, su una dimensione più tecnico/produttiva. La capacità di affrontare contemporaneamente questi aspetti oggi appare l'unica forma possibile di intervento per rompere quella trappola del sottosviluppo della quale molti territori sono prigionieri.

Inoltre i casi di successo, tra le Aree interne, mostrano che fare sviluppo a partire da fattori endogeni significa affiancare alla conservazione o alla valorizzazione di una tradizionale attività artigianale, degli elementi fortemente innovativi, spesso esogeni. Perché una cultura produttiva locale, infatti, non sia solo un fatto identitario ma possa divenire una realtà economica, è necessario mettere in campo degli interventi volti da un lato alla preservazione dei saperi locali, al sostegno di specifiche capacità, ma anche e soprattutto pensare a delle politiche che si propongano l'immissione di elementi di innovazione, modernizzazione e ibridizzazione a tutti i livelli del sapere locale.

Infatti per parlare di innovazione in una Area Interna non ci si può limitare a parlare di crescita di competenze, ma assume un particolare rilievo la capacità di aprirsi al mondo e di confrontarsi con altri territori, di costruirsi un capitale relazionale.

Infine è necessario restituire il sapere al territorio, perché quelle specifiche capacità possano trasformarsi in possibilità di futuro per chi abita le zone interne, e perché in un processo di continua rielaborazione possano rinnovarsi e ritrovare una loro collocazione in un mondo aperto. Un ruolo specifico per la formazione e la scuola, quindi, luoghi ove veicolare e rielaborare le competenze, e per individuare e costruire gli elementi per supplire alle capacità che localmente mancano, perché smarrite o inadeguate.

VI. Governance

VI.1 Premessa

L'azione pubblica più focalizzata proposta dalla strategia si configura come lo strumento per passare dallo scenario tendenziale a quello desiderato. Tale azione pubblica, è bene chiarirlo, non è limitata agli interventi che potranno prodursi con le risorse aggiuntive; la strategia nazionale richiesta è più ampia e chiama in causa molti soggetti a molti livelli di governo, primi fra tutti proprio quei soggetti responsabili del disegno e della gestione dell'offerta dei servizi di istruzione, della salute e della mobilità in favore di tutta quella parte della popolazione che risiede in queste aree.

Il complesso dell'intervento pubblico prevede *in primis* i due assi descritti e finanziati dalla Strategia:

- I. Le azioni pubbliche specifiche destinate a “Progetti di sviluppo locale” finanziate prioritariamente dai programmi operativi regionali con i **fondi comunitari** 2014-2020 (ma anche per quanto si mostrerà praticabile con il Fondo di Sviluppo e Coesione) in base a un quadro strategico comune da esplicitare nell'Accordo di Partenariato.
- II. Interventi di politiche settoriali ordinarie (definite a più livelli di responsabilità, nazionali e regionali), finanziate primariamente con risorse nazionali addizionali (cfr. legge di stabilità 2014, Titolo II, art. 3, commi 2-4, in corso di approvazione da parte del Parlamento), per l'adeguamento dell'offerta dei servizi essenziali di istruzione, salute e mobilità.
- III. A queste azioni si potranno aggiungere 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 strategia²⁸. Si tratta di interventi al momento non finanziati. A questo

²⁸ Per quanto riguarda le altre misure nazionali, sono stati segnalati e discussi:

- a) Strumenti (fiscali o di altra natura) che scoraggino gli utilizzi del suolo con maggiore rischio idrogeologico, compensando così il fatto che fattori quali la termoregolazione, la stabilità del terreno o l'alimentazione delle acque di falda non assumono valore di mercato (perché non internalizzabili).
- b) Promozione con strumenti fiscali differenziati della manutenzione straordinaria, del restauro, dell'adeguamento anti-sismico, dell'efficientamento energetico degli edifici mediante l'applicazione di criteri di bio-architettura.
- c) Più in generale, l'introduzione di una normativa fiscale coerente;
- d) Copertura assicurativa obbligatoria contro le calamità naturali. L'introduzione di tale strumento, che pure va subordinata a una robusta ricognizione informativa, fornirebbe attraverso segnali di prezzo orientamenti chiari per la localizzazione degli edifici e per i criteri di costruzione.
- e) Un nuovo disegno istituzionale che preveda regole diverse per le città metropolitane e per le Aree interne e, con riferimento a queste ultime, si riconosca maggiore autonomia e flessibilità all'istituto delle unioni dei Comuni;
- f) Riflessione attente per una modifica utile della normativa sugli usi civici, sull'uso dei boschi, sulle aree demaniali e sui parchi;

proposito si ricordano opportunità interessanti per queste aree legate al regime del *de minimis*.

VI.2 La governance delle azioni finanziate

Per perseguire gli obiettivi della strategia, l'intervento conterrà tre forti innovazioni. Riguarderà all'inizio un numero limitato di aree. Avrà carattere nazionale e vedrà dunque convergere l'azione di tutti i livelli di governo, dei diversi fondi europei disponibili e dell'intervento ordinario di Comuni, Regioni e Stato centrale. Prevedrà tempi certi, uno stretto e aperto monitoraggio degli esiti e il confronto delle esperienze realizzate. La selezione iniziale di poche aree-progetto – una per ogni Regione dove le condizioni siano mature – comprendenti molteplici Comuni (anche a cavallo di più Province o Regioni) avrà luogo da parte delle Regioni secondo i criteri generali condivisi e utilizzando la mappatura costruita (come un quadro di riferimento, non come una “zonizzazione”). Combinando analisi di indicatori e indagini sul campo, si valuteranno le tendenze in atto, demografiche, produttive e nell'uso del suolo, le potenzialità e le capacità progettuali e attuative negli ambiti di intervento individuati: tutela del territorio; valorizzazione delle risorse naturali e culturali e turismo; sistemi agro-alimentari; saper fare e artigianato; risparmio energetico e filiere locali di energia rinnovabile. Vengono infine valutate la qualità dei servizi dell'istruzione, della salute, della connettività e della mobilità e l'effettiva possibilità di raggiungere per essi *standard* adeguati di offerta.

D'intesa fra Regioni e governo centrale si partirà nel 2014 con un numero limitato di prototipi (uno per Regione, se possibile), assicurandosi che la fase iniziale della strategia sia “giocata” con le aree-progetto a un tempo più bisognose e più in grado di riuscire. Questo approccio selettivo, decisamente diverso dal passato, sarà nell'interesse di tutte le Aree interne perché l'estensione della strategia sarà legata agli esiti di questa prima fase, opportunamente valutati²⁹.

Per le aree-progetto selezionate, gli interventi di sviluppo locale saranno finanziati da tutti i fondi comunitari disponibili (FESR, FSE, FEASR, FEAMP) e riguarderanno prioritariamente i seguenti ambiti di intervento individuati dalla Strategia. A questa linea di azione – solo se assicurato l'impegno concorrente dei diversi fondi – si affiancherà l'adeguamento dei servizi essenziali di salute, istruzione e mobilità, finanziati da risorse aggiuntive previste dalla Legge di stabilità (Titolo II, art. 3, commi 2-4), e da altre risorse, e realizzati da Ministeri centrali, Regioni e Province, per la rispettiva parte di responsabilità.

g) Utilizzo della clausola di flessibilità del Patto di stabilità previsto dall'Unione monetaria europea per investimenti comunitari co-finanziati.

²⁹ Le Regioni potranno inserire nei loro Programmi più di un'area (un numero limitato) – sulla quale interverranno nella seconda e nella terza fase di attuazione della Strategia. Sarà ovviamente sempre possibile per ogni Regione finanziare attraverso i loro programmi progetti – di diversa natura - in aree definite “interne” ma tale atto non li qualificherà come progetti della “Strategia nazionale per le Aree interne.

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, per tutte le Aree interne, un monitoraggio aperto delle caratteristiche e dell'efficacia dei servizi, nonché dell'impatto prevedibile delle nuove misure di razionalizzazione.

Il carattere nazionale della Strategia è segnato anche da un'ulteriore previsione. I Comuni partecipanti a ogni area-progetto realizzeranno infatti forme appropriate di associazione di servizi (o, quando lo riterranno, unioni o fusioni) funzionali alla sostenibilità di lungo periodo della strategia e tali da allineare pienamente la loro azione ordinaria con i progetti di sviluppo locale finanziati.

Il complesso di questi interventi troverà riconoscimento formale in appositi Accordi di Programma Quadro fra Enti locali, Regioni e Amministrazioni centrali. Le aree-progetto e i relativi Accordi 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.

Nell'autunno 2014 verrà predisposto un rapporto di valutazione sul lavoro sino a quel momento svolto, sulla base del quale si assumeranno le necessarie decisioni in merito al proseguimento della strategia e alle modifiche da apportare. Grazie a un'intesa fra tutte le parti e con la cooperazione dell'Istituto nazionale di statistica, verrà inoltre assicurato l'aggiornamento continuo delle statistiche alla base della costruzione delle mappe e gli indicatori per la selezione delle aree e la costruzione degli Accordi di Programma Quadro.

Ruolo dei livelli istituzionali

Le **Regioni** gestiscono i Programmi operativi regionali e i Programmi di sviluppo rurale e, pertanto, per questa via sono i primi finanziatori delle iniziative della Strategia condivisa, e segnatamente dei progetti di sviluppo locale. In particolare le Regioni – per la loro vicinanza ai territori e per il fatto di gestire materie decisive per la realizzazione della strategia (gestione dei programmi regionali, programmazione regionale e territoriale, salute), avviano la selezione e propongono le aree-progetto sulla base dei criteri condivisi. Esse inoltre decidono all'interno dei POR e dei PSR l'ammontare di risorse dei Fondi (FESR; FSE; FEASR) da destinare alla strategia stessa e indicano gli obiettivi strategici che intendono perseguire, e le risorse finanziarie stanziare (ad esempio percentuali dedicate e variabili, a valere su diversi

assi, un asse dedicato, l'assegnazione attraverso ITI, ecc.) e un chiaro riferimento alla tempistica dei progetti stessi. Infine le Regioni realizzano per la salute e i trasporti, d'intesa con il Centro e a valore sulle risorse addizionali o su loro risorse, gli interventi per i servizi essenziali della salute e della mobilità (interventi che riguarderanno, ad esempio, il miglioramento dell'organizzazione territoriale dei servizi sanitari e del sistema di trasporto pubblico locale cfr. sezione 3.2 e 3.4)³⁰. Le Regioni parteciperanno con i Progetti d'Area (progetti pilota) alla Federazione di progetti (vedi di seguito).

I **Comuni** costituiscono l'unità di base del processo di decisione politica e in forma di **aggregazione di comuni contigui** – sistemi locali intercomunali – offrono lo spazio istituzionale per la produzione dei servizi e per la realizzazione dei progetti di sviluppo. In tale forma aggregata essi si candidano con le regioni per l'avvio della fase prototipale.

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 dei servizi sul territorio. I Comuni, che parteciperanno, in forma associata, alla strategia, dovranno pertanto provare di essere in grado di guardare oltre i propri confini individuali, attraverso la **gestione associata** di servizi essenziali di funzionalità per la strategia stessa (ovvero processi di fusione).

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.

Il **Centro**³¹ concorda con le Regioni la scelta delle aree-progetto e il prototipo con cui in ogni Regione avvierà la strategia nel 2014, garantendo la coerenza dei criteri adottati. Definisce e realizza di intesa con le Regioni gli interventi di adeguamento dei servizi per l'istruzione di propria competenza, assicura l'intesa alle Regioni sugli interventi aggiuntivi che esse realizzeranno su salute e trasporto locale; verifica in itinere l'attuazione della strategia e promuove il confronto e l'apprendimento dalle esperienze in atto garantendo l'operatività della Federazione delle aree-progetto. Realizza 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 e adottano interventi opportuni in tema di connettività.

³⁰ In taluni casi, si potranno utilizzare i Fondi Strutturali per l'intervento in favore dei servizi nei limiti dell'ammissibilità e in una cornice di intervento ordinario dal punto di vista programmatico e regolatorio.

³¹ 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.

L'Accordo di Programma Quadro

L'insieme di tutti gli interventi programmati per ogni area-progetto dalla Strategia Aree interne si concretizza in Progetti d'Area corrispondenti alle aree selezionate aventi a oggetto uno o più ambiti di intervento. Lo strumento per l'attuazione dei Progetti d'Area e per assumere impegni puntuali (nella descrizione progettuale, nel funzionamento e nelle scadenze) fra Regioni, Centro, Comuni e Province, è l'**Accordo di Programma Quadro (APQ)** – sottoscritto dalle Regioni, gli Enti Locali, l'Amministrazione Centrale di Coordinamento e le altre Amministrazioni competenti per materia. Il ricorso all'APQ è necessario per permettere di lavorare con i referenti e i presidi che a livello locale, regionale e centrale gestiscono i temi oggetto dell'intervento – sia che si tratti dell'asse sviluppo locale sia dell'asse servizi. Comuni e soggetti privati potranno trovare utile dare base istituzionale ad alcuni progetti ricorrendo al CLLD – sia esso già esistente che di nuova costituzione e (cfr. Box 3). In tal caso tale strumento parteciperà all'APQ, concorrendo agli obiettivi della strategia (cfr. Allegato Matrice per la selezione delle Aree interne).

BOX 3 - DIVERSI STRUMENTI DI PROGRAMMAZIONE UTILIZZABILI PER ATTUARE LA STRATEGIA AREE INTERNE

APQ. *Strumento negoziale che permette a regioni, enti locali e altri soggetti di concordare con le AACC settori e aree in cui effettuare interventi di sviluppo del territorio (cfr. sezione pre-requisiti). L'APQ è dotato di un Comitato di Coordinamento (composto dai soggetti sottoscrittori); una Segreteria Tecnica (guidata dall'Amministrazione di coordinamento e con la partecipazione anche di soggetti delle Amministrazioni locali); un Team di Campo (specialisti del tema oggetto dell'intervento che lavorano anche sul campo). L'APQ deve prevedere le regole necessarie per gli adeguamenti che si rendessero necessari alla piena applicazione della Strategia nazionale Aree interne. Fondamentale sarà individuare soluzioni che permettano al Comitato di Coordinamento efficaci modalità decisionali. L'utilizzo dell'APQ non preclude la possibilità di utilizzare altri strumenti normati (TFI/CLLD) per l'attuazione dei singoli progetti. Questi dovranno però convergere all'interno dell'Accordo Quadro.*

I diversi APQ³² costruiti devono concorrere al raggiungimento degli obiettivi individuati dalla Strategia Nazionale (miglioramento dei servizi e della qualità della vita; tutela del territorio; sviluppo economico e valorizzazione delle risorse locali) – e saranno i luoghi dove rendere operativi e concreti gli impegni sul lato dei servizi.

La Regione interessata – in collaborazione con l'Amministrazione Centrale di Coordinamento – avrà il compito di assicurare – tra l'altro – il rispetto delle finalità del progetto d'Area e il legame con gli obiettivi della Strategia Nazionale Aree interne.

CLLD (*Community Lead Local Development*). *Strumento normato dai regolamenti comunitari e specificato nell'Accordo di partenariato per perseguire finalità di sviluppo locale integrato su scala sub-regionale con il contributo prioritario delle forze locali. Questo strumento è particolarmente adatto per quelle iniziative/azioni/progetti che si basano proprio sul coinvolgimento di soggetti privati (e.g. filiere agro-alimentari; piccoli interventi di tutela/gestione nel campo della forestazione; sviluppo locale e PMI etc). Nel caso di Aree interne sarebbe importante che i CLLD fossero sempre impegnati anche nel campo del miglioramento dell'Accesso ai servizi alla persona (trasporto pubblico degli studenti, inclusione sociale di specifici gruppi svantaggiati) e del sostegno di azioni di innovazione sociale. I CLLD verranno selezionati per bandi, andranno quindi associati alle altre iniziative gradualmente e attraverso il loro contributo agli Accordi di Programma Quadro (APQ);*

³² Dovrà essere effettuata un'istruttoria tecnica che garantisca che lo strumento dell'APQ venga utilizzato garantendone la massima flessibilità e assicurando un meccanismo decisionale snello.

ITI (Investimenti Territoriali Integrati). Strumento che consente l'attuazione di una strategia territoriale in una maniera integrata attingendo fondi da almeno due assi prioritari differenti nello stesso o in diversi programmi. Questo strumento consente di: fare una pre-allocazione mirata su assi e programmi differenti; può essere attuato a qualsiasi livello sub-nazionale; può essere monofondo o combinare FESR e FSE ed essere integrato da supporto finanziario del FEASR e del FEAMP. È uno strumento particolarmente interessante per interventi di tipo infrastrutturale e per realizzare opere pubbliche, come ad esempio la riqualificazione di un bacino fluviale, interventi di banda larga e reti intelligenti.

Prevede la possibilità di destinare una pre-allocazione mono o pluri-fondo per un determinato territorio sub-nazionale; prevede la delega dell'attuazione (ci possono essere casi in cui la Regione possa essere interessata a delegare un ITI Aree interne a un livello più basso – provincia; comunità montane; associazioni di Comuni; autorità di bacino); interessante per i casi di progetti interregionali e/o riguardanti un bacino fluviale. Gli ITI vanno indicati sia nell'Accordo di partenariato (se il Paese intende utilizzarli) che nei programmi. A differenza del CLLD, non prevede nessun ruolo particolare delle Comunità locali e/o meccanismi di partecipazione.

La Federazione delle aree-progetto

Le aree-progetto che, su proposta delle Regioni e in accordo con il Centro, divengono oggetto di Accordi di programma quadro, entrano a far parte della Strategia nazionale per le Aree interne. In quanto tali esse si avvalgono dei servizi di una “Federazione nazionale dei progetti Aree interne”.

La Federazione Aree interne serve a promuovere e facilitare i risultati della strategia attraverso la condivisione e la prova 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 sovra-ordinata, 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, di sviluppo rurale (PSR), con il fondo 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 “insieme con e nella Federazione” la strategia.

La Federazione servirà anche a garantire lo scambio di esperienze tra progetti che concorrono a 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. Sarà nell'ambito della federazione che i diversi progetti potranno confrontarsi – anche attraverso una valutazione di come gli stessi concorrono al raggiungimento degli obiettivi della Strategia nazionale.

In breve la Federazione consentirà di:

- fruire di servizi in grado di fornire *know how* nel campo delle Aree interne (metodi di analisi territoriale; statistiche e mappe; metodi di valutazione; capacità di gestione e valutazione progettuale; altre);
- 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.

In relazione all'ultimo punto, per valorizzare tutte le esperienze progettuali interessanti (riconoscendo che la Strategia non parte dal nulla) e che costituiscono risposte già esistenti sui territori alle sfide delle Aree interne, sarà disponibile una piattaforma multi-mediale dove caricare tali esperienze e poterne discutere.

VI.3 Forte applicazione delle innovazioni previste nel Documento “Metodi e Obiettivi per un uso efficace dei Fondi comunitari 2014-2020”

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, un aumento della presenza degli immigrati in età attiva 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 dell'impatto prospettico dei progetti di sviluppo locale.

Il punto di partenza della costruzione della strategia di sviluppo per le Aree interne è pertanto la distinzione concettuale tra obiettivi locali e obiettivi nazionali – legati dal vincolo di perseguirli entrambi simultaneamente. Questa distinzione è finalizzata a dare forza operativa alla strategia che deve al contempo perseguire obiettivi localizzati e obiettivi sistemici. Questi ultimi sono possibili certamente solo laddove i primi sono ben perseguiti, ma la strategia impone di non fermarsi a essi.

Gli obiettivi locali possono essere così formulati:

- a) incremento del benessere della popolazione locale;
- b) ricostituzione e consolidamento della vitalità delle comunità locali;
- c) rafforzamento dei fattori di sviluppo locale e obiettivi specifici legati all'ambito di intervento.

Gli obiettivi nazionali possono essere così formulati:

- a) aumento dell'occupazione (e della popolazione);
- b) ri-utilizzazione del capitale territoriale non utilizzato;
- c) riduzione dei costi sociali (assetto idro-geologico; manutenzione del suolo; tutela della diversità biologica).

L'inscindibile interdipendenza tra prospettiva nazionale e prospettiva locale discende dal fatto che, ciascuno degli obiettivi deve essere perseguito attraverso l'interazione tra interventi nazionali o di respiro nazionale (ad esempio, politica scolastica nazionale; politica sanitaria nazionale e regionale) e interventi locali (progetti di sviluppo locale).

Questi obiettivi saranno misurati da uno o più "indicatori di risultato", la cui misurazione, con tempi prestabiliti, sarà parte integrante e condizionante degli impegni del programma. A questi indicatori saranno associati valori obiettivo (*target*). Bisognerà pertanto individuare la giusta concatenazione tra risultati attesi della strategia, risultati attesi dei programmi e risultati attesi dei singoli Progetti d'Area. Le azioni da intraprendere, ordinarie e della politica aggiuntiva, dovranno essere chiare e circostanziate.

Bisognerà stabilire tempi previsti e sorvegliati per l'effettiva attuazione dei Progetti d'Area. Come già rappresentato nei documenti metodologici che ispirano questo approccio di costruzione strategica e operativa³³, le prime tre innovazioni (Risultati, Azioni e Tempi) non sarebbero efficaci senza due altri requisiti: Trasparenza e apertura delle informazioni che quelle innovazioni producono (a questo contribuirà anche l'attività della Federazione); e rafforzamento delle possibilità di mobilitazione dei soggetti interessati e del partenariato. Evidentemente un partenariato locale attivo, informato e protagonista è al cuore della Strategia Nazionale Aree interne.

Tutti i progetti d'Area dovranno prevedere attività di Valutazione in itinere (e finanziare pertanto la raccolta delle informazioni/statistiche necessarie). I tempi per innescare significative inversioni di tendenza nei processi di sviluppo in determinate aree possono essere molto lunghi. È indispensabile dunque definire con chiarezza i risultati attesi in un orizzonte temporale dato che non deve necessariamente coincidere con le scadenze dei fondi strutturali, purché siano fissati obiettivi intermedi perseguibili, monitorati, verificabili e coerentemente inseriti in un programma di più ampio respiro. A tal fine, è importante che i progetti di sviluppo siano affiancati da momenti valutativi (anche di auto-valutazione).

VI.4 Approccio progettuale e attività sperimentali

La strategia operativa per le Aree interne non si configura come un Programma nazionale chiuso e confinato a risorse date. Né come un insieme assai disomogeneo di progetti diversi. Intende configurarsi come una collettività di attori interessati a esperienze progettuali, ispirati da una Strategia e a obiettivi condivisi e per la costruzione di un

³³ Cfr. "Metodi e obiettivi per un uso efficace dei Fondi Comunitari 2014-2020", Ministro per la Coesione Territoriale, 27 Dicembre 2012.

comune senso del metodo d'azione per affrontare e interpretare in modo collettivo il tema Aree interne, pur nella diversità delle soluzioni concrete.

La scatola progettuale si monta nei luoghi e quindi i primi protagonisti sono le collettività territoriali e i loro referenti di responsabilità intermedia e regionale, ma può avere prospettive più ampie solo grazie a una forte strategia, intenzionalità e sguardo nazionale.

Le Regioni e altri soggetti territoriali procederanno con i loro progetti pilota (cioè quelli della prima fase di attuazione della Strategia). Il Centro procederà con un investimento di “Metodo” su pochi “progetti sperimentali”. Questi progetti – benché territoriali e *place based* come approccio, quindi rispettosi delle singole vocazioni e potenzialità dei territori – verranno organizzati solo su alcune filiere tematiche: tutela e gestione del territorio; valorizzazione di risorse naturali e culturali; energia rinnovabile; sistemi agricoli e agro-alimentari; saper fare e artigianato.

Al fine di verificare la realizzabilità di forme innovative di intervento nelle Aree interne, il Centro realizza alcune attività sperimentali e di metodo, di cui condividerà gli stati di avanzamento e gli esiti nell'ambito della Federazione, contribuendo così al progresso anche degli interventi delle Regioni. L'attività sperimentale assume due tipologie: associazione a un progetto in costruzione; progetti di ricerca-azione.

BOX 4 - L'APPROCCIO PROGETTO

Progetti pilota veri e propri si tratta di veri e propri progetti concreti che perseguono fini di trasformazione operando, però, soluzioni nuove con l'intento di comprendere meglio obiettivi e meccanismi alla prova della costruzione e attuazione concreta. I progetti Pilota si tradurranno in un certo numero di Accordi di Programma Quadro (inizialmente uno per Regione) che possono avere a oggetto almeno due dei segmenti tematici identificati, lavorare con i referenti e i presidi che a livello locale, regionale e Centrale gestiscono i temi oggetto dell'intervento – e simultaneamente i temi che si riferiscono ai servizi di base (Scuola; Sanità e Mobilità).

Questi progetti saranno costruiti – su iniziativa delle Regioni – attraverso strumenti negoziali quali gli APQ che – tema per tema – vedranno fortemente coinvolte le Amministrazioni più rilevanti e interessate (Ministeri; Regioni; Province; Comuni e/o Associazioni di Comuni altre), con l'intento esplicito di assicurare attorno a questi progetti il **legame con le politiche ordinarie** che si riferiscono ai servizi di base. I Progetti Pilota verranno selezionati in collaborazione con le Regioni e ANCI e le diverse parti interessate e competenti.

Associazione a un progetto in costruzione. Si tratta di partecipare a iniziative progettuali autonome, concorrendo alla loro più compiuta definizione e attuazione, fornendo feed-back e assicurando il sostegno fino alla progettualità esecutiva. Il Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione ha aperto a un'operazione di co-progettazione con i territori. Numerosi soggetti si sono candidati esprimendo la necessità di un supporto o solo di un confronto. Per alcuni di questi (due nel 2014) il Dipartimento in collaborazione con le Amministrazioni appartenenti al Comitato tecnico, e interessate, potrà svolgere un ruolo di “accompagnamento” per fare in modo che anche questi progetti possano presentare le caratteristiche richieste e ottenere – una volta ricevuto il consenso delle Regioni di appartenenza – di partecipare alla Federazione.

Progetti di Ricerca Azione. Progetti imperniati attorno a un quesito conoscitivo, che realizzano la ricerca in contatto con gli attori reali e interessati e che insieme a questi elaborano soluzioni operative su determinati temi che – benché rilevanti – non risultano ancora sufficientemente affrontati sul piano della Ricerca; verranno impostati dei progetti di ricerca attiva, caratterizzati da: intenti cognitivi pilota; gruppi di ricerca snelli e impegnati sul campo; una forte iterazione coi differenti presidi territoriali presenti nelle aree selezionate.

Appendice I - Matrice per la Selezione delle Aree interne nell'Ambito della Strategia Nazionale Aree interne

Analisi Statistica e Descrittiva

Stato e criticità dello sviluppo locale

1) Distanza dai servizi fondamentali: percentuale di massima della popolazione appartenente alle “Aree interne” così come concordemente definite.

2) Struttura e dinamica demografica

- dinamica della popolazione
- numero di residenti
- percentuale anziani
- popolazione per classi di età
- presenza di immigrati nelle diverse aree
- altro corredato da annotazioni qualitative (tipo segnali di peggioramento nell'ultimo triennio/quinquennio); “finte residenze”.

3) Criticità nell'uso del suolo (elementi quantitativi e qualitativi).

- andamenti della SAU
- processi di forestazione/deforestazione
- fenomeni di dissesto idro-geologico
- rischio frane e rischio sismico

4) Patrimonio culturale e ambientale

- presenza Aree Protette
- presenza zone SIC e ZPS
- patrimonio culturale;
- presenza di luoghi dismessi o spazi pubblici in disuso/inutilizzati di interesse storico-culturale.

5) Struttura Produttiva

- Unità Locali e Addetti nei diversi settori;
- Cultura e turismo: domanda (visitatori, arrivi e presenze)

- Cultura e turismo: offerta (esercizi ricettivi, posti letto, istituti d'antichità e d'arte)
- Criticità e possibilità di effettivo rilancio di attività manifatturiere
- dinamiche sulla nati/mortalità delle imprese (e ciclo di vita delle imprese cessate) con particolare attenzione per le imprese individuali e artigiane.

Stato e criticità dei servizi di base

6) Scuola

- distribuzione dei plessi scolastici;
- *trend* delle iscrizioni degli alunni nell'arco temporale considerato (in luogo dei flussi degli alunni);
- numero alunni stranieri;
- tassi di abbandono scolastico;
- numero di docenti con contratti a tempo indeterminato e determinato;
- età media dei docenti
- mobilità dei docenti
- Titoli di studio
- organizzazione dei sistemi di trasporto scolastico;
- numero di centri per la formazione degli adulti.

7) Salute

- Rete assistenziale ospedaliera e punti di riferimento per l'erogazione organizzazione della rete sanitaria territoriale, con particolare attenzione a:
 - Assistenza primaria e modelli di associazionismo
 - Specialistica ambulatoriale e strutture polifunzionali per la salute
 - Presenza farmacie che offrono servizi opzionali (quali misurazione PA, effettuazione rapida di analisi ematochimiche, etc.)
- Presenza di punti di primo intervento (per dare risposta ai codici bianchi o verdi) e collegamenti con la rete dei servizi per l'emergenza/urgenza

8) Trasporto locale

- accessibilità alla rete ferroviaria (stazione)
- accessibilità alla rete autostradale (casello)
- accessibilità a un nodo aeroportuale
- accessibilità a un nodo portuale

- estesa stradale (di rango provinciale) interna all'area interna
- offerta di servizi del TPL ferroviario
- offerta di servizi del TPL intercomunale su gomma
- ricognizione degli strumenti di pianificazione esistenti (regionale, provinciale e intercomunale) della mobilità (su ferro e su gomma);
- esistenza di strumenti di monitoraggio dell'offerta di servizi o a supporto dell'utenza (portali informativi sui servizi, sistemi integrati per la prenotazione e la biglietteria, ecc.)
- Informazioni su orientamenti e eventuali criticità dei processi per l'affidamento dei contratti di servizio per la mobilità locale

Associazione dei Comuni

9) Associazione di servizi o unione di Comuni: stato dell'arte e segnali di disponibilità

- Presenza Unione di Comuni (e funzioni relative)
- Presenza Convenzioni / Consorzi (e funzioni relative)
- Capacità dei Comuni di cooperare per l'attuazione delle politiche sociali
- Presenza di un Piano di Zona (*strumento di programmazione con il quale, in ciascun ambito territoriale, si individuano obiettivi di intervento in aree sociali e in quelle in cui è necessaria una sinergia tra servizi sociali e sanitari*). In particolare:
 - integrazione dell'ambito sociale con quello sanitario;
 - coinvolgimento di diversi soggetti territoriali nella progettazione del piano e nella gestione dei servizi (ASL, distretti sanitari, scuole, associazione di comuni, organizzazione no profit ...);
 - analisi dei bisogni e aree di intervento dei servizi (infanzia, adolescenti e giovani, anziani ...) ³⁴.

Analisi Qualitativa

10) Potenzialità dei 5 ambiti di intervento della strategia

- Valutazione della capacità dei 5 Ambiti di Intervento individuati di innescare processi di crescita sostenibili e duraturi;
- Presenza di risorse non pienamente utilizzate rispetto a scenari verosimili di sviluppo della domanda
- Opportunità per la creazione di filiere locali

³⁴ Isfol si mette a disposizione del gruppo di lavoro per fornire le informazioni che provengono dalle loro attività di monitoraggio dei Piani di Zona.

11) Sedimento di progetti validi di sviluppo locale al fine dei 5 ambiti

- grado di maturazione progettuale del territorio: esistenza di esperienze virtuose, significative e sostenibili
- frammentazione progettuale versus esistenza di una strategia di sviluppo territoriale e coerente
- trasformazione delle esperienze progettuali in soluzioni sistemiche
- capacità progettuali innovative e capacità sperimentali
- Presenza di esperienze progettuali partecipate, rilevanti per capacità e modalità di coinvolgimento degli abitanti e nel rapporto con le istituzioni.

12) Leadership attuale o potenziale di uno dei Comuni interessati

- Presenza di Sindaci attivi e intraprendenti
- Leadership riconosciuta dalla Comunità locale

13) Capacità di gestione

- Capacità di individuare delle priorità di intervento
- Capacità di effettuare letture innovative dei territori
- Dotazione e qualità delle Dotazioni Umane a disposizione dei Comuni
- Capacità di gestione comune delle funzioni e dei servizi
- Presenza Comunità locali attive nella gestione di servizi, nella tutela del territorio, nella salvaguardia dei 'mestieri'.

14) Altro...

Materiali UVAL

Numeri pubblicati

Le pubblicazioni sono disponibili anche in lingua inglese

1. **L'Indicatore anticipatore della spesa pubblica in conto capitale: la stima regionale annuale**
Metodi - Anno 2004
Allegati al n. 1
 - Atti del convegno *La regionalizzazione della spesa pubblica: migliorare la qualità e la tempestività delle informazioni* - Roma, 16 ottobre 2003
 - Atti del convegno *Federalismo e politica per il territorio: la svolta dei numeri* - Roma, 6 novembre 2003
2. **Misurare per decidere: utilizzo *soft* e *hard* di indicatori nelle politiche di sviluppo regionale**
Analisi e studi - Anno 2004
3. **Il mercato delle consulenze per gli investimenti pubblici: opportunità o vincolo?**
Analisi e studi - Anno 2005
4. **Domande, ricerca di campo e dati disponibili: indicazioni per la ricerca valutativa – Linee guida per la Valutazione intermedia dei Programmi Operativi del Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 Obiettivo 1 (Modulo VI)***
Documenti - Anno 2005
Allegato al n. 4
 - CD ROM contenente *Linee guida per la Valutazione intermedia dei Programmi Operativi del Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 Obiettivo 1 (Moduli I – VI)*
5. **Ambiente e politiche di sviluppo: le potenzialità della Contabilità ambientale per decidere meglio**
Metodi - Anno 2005
6. **Misurare i risultati dell'intervento pubblico: i numeri per valutare gli effetti territoriali delle politiche**
Analisi e studi - Anno 2005
7. **“Valutazione e Sviluppo delle Aree Rurali”: un approccio integrato nella valutazione delle politiche di sviluppo**
Documenti - Anno 2005
8. **Il sistema di previsione della spesa per gli investimenti pubblici: un'applicazione agli interventi degli Accordi di Programma Quadro**
Metodi - Anno 2006

* Della presente pubblicazione di Materiali UVAL è disponibile in lingua inglese il solo *abstract*.

9. **Il sistema di premialità dei Fondi Strutturali 2000-2006. Riserva comunitaria del 4 per cento e riserva nazionale del 6 per cento**
Documenti - Anno 2006
Allegato al n. 9
 - CD ROM contenente regolamenti, documenti tecnici, relazioni periodiche e decisioni di assegnazione finanziaria su *Il sistema di premialità del Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006 Obiettivo 1*
10. **Rischi, incertezze e conflitti d'interesse nel settore idrico italiano: analisi e proposte di riforma**
Analisi e studi - Anno 2006
11. **Analisi finanziaria e grandi opere: lo schema tipo di Piano Economico-Finanziario per l'attuazione della Legge Obiettivo**
Metodi - Anno 2006
12. **Servizi socio-sanitari nell'Umbria rurale**
Analisi e studi - Anno 2006
13. **Fare i conti con la scuola nel Mezzogiorno. Analisi dei divari tra le competenze dei quindicenni in Italia**
Analisi e studi - Anno 2007
14. **Guida ai Conti Pubblici Territoriali (CPT) - Aspetti metodologici e operativi per la costruzione di conti consolidati di finanza pubblica a livello regionale. Atti del seminario di presentazione**
Documenti - Anno 2007
Allegato al n. 14
 - CD ROM contenente *Guida ai Conti Pubblici Territoriali (CPT)*
15. **Strategie di innovazione e trend dei consumi in Italia: il caso dell'agro-alimentare**
Analisi e studi - Anno 2008
16. **I Master nelle politiche di sviluppo: primi resoconti delle esperienze formative di ricerca e lavoro**
Documenti - Anno 2008
17. **I Progetti Integrati Territoriali del QCS Obiettivo 1 2000-2006. Teorie, fatti e riflessioni sulla *policy* per lo sviluppo locale**
Analisi e studi - Anno 2008
18. **Impatto potenziale sulla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra – Valutazione del contributo dei Programmi Operativi FESR 2007-2013**
Documenti - Anno 2009
19. **Obiettivi di Servizio: stato di avanzamento per la verifica intermedia 2009**
Documenti - Anno 2010
20. **L'impatto della Politica regionale sulla crescita delle regioni europee: un approccio basato sul *Regression Discontinuity Design***
Analisi e studi - Anno 2010

21. **Ruralità e perifericità: analisi territoriale dei servizi alla persona in Calabria**
Analisi e studi - Anno 2010
Allegato al n. 21
DVD contenente il video "Dialoghi sul territorio"
22. **Approcci alla valutazione degli effetti delle politiche di sviluppo regionale**
Metodi - Anno 2011
23. **PIT rivelato e PIT percepito: una valutazione *ex post* dal Progetto Integrato Territoriale Sulmona - Alto Sangro 2000-2006**
Analisi e studi - Anno 2011
24. **Tra il dire e il mare: una valutazione *ex post* del progetto integrato "Città di Napoli" 2000-2006**
Analisi e studi - Anno 2011
25. **Equilibrismi a servizio del territorio: una valutazione *ex-post* del Progetto Integrato Territoriale Salentino-Leccese 2000-2006**
Analisi e studi - Anno 2011
26. **Tra natura e prodotti tipici, un grande parco per il turismo e il tempo libero: una valutazione *ex post* del Progetto Integrato Territoriale Alto Belice Corleonese**
Analisi e studi - Anno 2011
27. **La trasparenza sui beneficiari dei Fondi Strutturali in Italia e in Europa**
Analisi e studi - Anno 2012
28. **Anatomia di un regime d'aiuto. Casi e materiali sugli incentivi alle imprese**
Analisi e studi - Anno 2012
29. **Le innovazioni di metodo per la programmazione comunitaria 2014-2020**
Documenti - Anno 2013
30. **Lo Studio di fattibilità nei progetti locali realizzati in forma partenariale: una guida e uno strumento**
Metodi - Anno 2014
Allegati al n. 30
 - Applicativo Excel disponibile su www.dps.tesoro.it/materialiuval/
 - Nota metodologica per l'analisi economica costi-benefici dei progetti di investimento pubblico.
 - Il *Project financing* e gli altri istituti del Partenariato Pubblico Privato per la realizzazione delle opere pubbliche e di pubblica utilità in Italia: principi, spunti e indicazioni operative.
31. **Strategia nazionale per le Aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e *governance***
Documenti - Anno 2014

Materiali UVAL si articola in tre collane:

- *Analisi e studi*, dedicata a lavori di ricerca di natura economica, finanziaria, istituzionale o tecnica in materia di progetti, investimenti e politiche pubbliche
- *Documenti*, che raccoglie materiali di natura divulgativa e informativa concernenti l'attività istituzionale dell'Unità
- *Metodi*, contenente contributi metodologici, orientativi e d'indirizzo in tutti gli ambiti di attività dell'Unità