

## Seminario

*Le aree interne: nuove strategie per la programmazione 2014-2020 della politica di coesione territoriale”, Roma, 15 dicembre 2012*

### **Di quali territori parliamo: una mappa delle Aree Interne**

Introduzione: Sabrina Lucatelli<sup>1</sup>

Questa relazione presenta una prima proposta di territorializzazione delle aree interne, frutto del lavoro di un Gruppo Tecnico, aperta alla discussione e supportata da uno strumento di geovisualizzazione<sup>2</sup>.

L'individuazione delle Aree Interne del Paese parte da una lettura policentrica del territorio Italiano, 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.

L'ipotesi portante è dunque quella che identifica in prima istanza la natura di Area Interna nella "lontananza" dai servizi essenziali. Da notare che Area Interna, in questa concezione, non è necessariamente sinonimo di "area debole". Nel Paese esiste infatti un panorama molto differenziato di Aree Interne. In alcune le capacità particolarmente spiccate degli attori locali, assieme ai molti interventi di policy che si sono susseguiti a partire dagli anni ottanta, hanno permesso di trasformare la perifericità in un *asset* da valorizzare, innescando interessanti processi di sviluppo, attraverso il coinvolgimento delle comunità locali e riuscendo a frenare il drenaggio della popolazione. Altre invece sperimentano, ormai da lungo tempo, processi di spopolamento che in alcune di esse si avvicinano a livelli "senza ritorno".

La metodologia proposta si sostanzia in due fasi principali: 1) Individuazione dei poli (*Centri di offerta dei servizi*), secondo un criterio di capacità di offerta di alcuni servizi essenziali; 2) Classificazione dei restanti comuni in 4 fasce: aree peri-urbane; aree intermedie; aree periferiche e aree ultra periferiche, in base alle distanze dai poli misurate in tempi di percorrenza. La classificazione dei comuni è stata ottenuta sulla base di un indicatore di accessibilità calcolato in termini di minuti di percorrenza rispetto al polo più prossimo. Le fasce che si ottengono sono calcolate usando i terzili della distribuzione dell'indice di distanza in minuti dal polo prossimo, pari circa a 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.

La scelta dei poli è stata effettuata dopo un approfondimento tematico, da cui sono emerse due diverse mappe. Una prima ipotesi che individua i poli nei **centri con popolazione residente superiore o uguale a 35.000**, definiti "Urbani"; la seconda che identifica i poli con quei comuni, o

---

<sup>1</sup> DPS - UVAL

<sup>2</sup> Il lavoro è il risultato di un Gruppo Tecnico sulle Aree Interne composto da DPS, Banca d'Italia, Istat, Ministero della Salute, Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca, Ministero per le Politiche Agricole Alimentari e Forestali, Inea e Ismea.

aggregazioni di comuni contigui, in grado di offrire la rosa di servizi sopra elencati (definiti *Centri di offerta di servizi*).

Le analisi condotte allo scopo di supportare con evidenze statistiche la scelta della soglia di popolazione adottata per il polo, infatti, hanno portato a concludere che non esiste una corrispondenza necessaria tra dimensione “fisica” del centro e la capacità di offrire determinati servizi (esempio tipico i centri urbani adiacenti alle grandi città che agiscono da attrattori sia per il lavoro che per i servizi, o alcune città del Mezzogiorno). L’individuazione dei poli nei **comuni che offrono un insieme specifico di servizi** i quali diventano quindi i reali attrattori in alternativa alla mera dimensione “fisica”, è risultata quindi la strada migliore da percorrere, pur con la necessaria approssimazione insita nella selezione dei servizi considerati.

Sebbene in termini numerici i due approcci sembrano simili, essi risultano profondamente diversi sia per le motivazioni teoriche che li supportano, sia per quanto riguarda le realtà che riescono a cogliere. L’approccio che usa la soglia dimensionale sceglie come poli quei comuni che per motivi, riconducibili alle condizioni del mercato, hanno subito un processo di agglomerazione. In questo caso le Aree Interne sono quelle aree “lontane” da tale processo. L’analisi dei dati ha però permesso di constatare, come visto, che non esiste una corrispondenza esatta tra una determinata soglia della popolazione e la capacità di offrire servizi di base. Inoltre questo approccio non permetteva di cogliere il fenomeno dell’inter-comunalità (che anche nel secondo approccio viene colto solo in parte, dal momento che si considera solo il caso di comuni confinanti), che nel nostro Paese è invece consistente. L’approccio cui si è pervenuti, basato sull’offerta di servizi, sceglie come poli i comuni dotati di servizi essenziali, ossia quelli in cui l’intervento pubblico è stato determinante ai fini della vitalità del territorio. Le Aree Interne sono in questo caso aree “lontane” da questo intervento di policy.

Il carattere di “centro di offerta di servizi” è riservato quindi solo ed esclusivamente a quei **comuni**, o **aggregati di comuni** confinanti, in grado di offrire simultaneamente tutta l’offerta scolastica secondaria; ospedali sedi di DEA di I livello<sup>3</sup> e stazioni ferroviarie Platinum, Gold o Silver<sup>4</sup>.

Quello che al termine del lavoro di analisi si delinea è un Paese in cui la popolazione è fortemente concentrata nei Poli e nelle aree di cintura nei quali abita circa il 75% per cento della popolazione Italiana (73% nell’approccio “Soglia di popolazione”, 77% nell’approccio “Offerta di servizi”). Le Aree Interne comprendono Aree Intermedie, che abbracciano tra il 17 e il 15 per cento della popolazione e Aree Periferiche dove vive tra il 9 e l’8 per cento della popolazione. Le Aree Interne

---

<sup>3</sup> L’ospedale sede DEA di I livello rappresenta un’aggregazione funzionale di unità operative che, oltre alle prestazioni fornite dal Pronto Soccorso, garantisce le funzioni di osservazione, breve degenza e di rianimazione e realizza interventi diagnostico-terapeutici di medicina generale, chirurgia generale, ortopedia e traumatologia, terapia intensiva di cardiologia. Inoltre assicura le prestazioni di laboratorio di analisi chimico-cliniche e microbiologiche, di diagnostica per immagini, e trasfusionali

<sup>4</sup> 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 ed un alto numero di treni medi/giorno con elevata incidenza di treni di qualità; GOLD (103 impianti medio-grandi): sono compresi gli impianti medio-grandi che presentano una frequentazione abbastanza alta, con una offerta trasportistica significativa. 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.

(Intermedie e Periferiche) ricoprono invece un blocco coesistente della superficie totale del Paese (in entrambi i casi superiore al 60 per cento).

**Tavola 2: Aree Urbane, Intermedie e Periferiche dell'Italia nei due approcci presentati**

Classificazione Comuni	Numerosità dei comuni per fascia		% Popolazione residente al censimento 2011 (Dato provvisorio)*		% Superficie territoriale*	
	"Soglia popolazione 35.000"	"Offerta servizi"	"Soglia popolazione 35.000"	"Offerta servizi"	"Soglia popolazione 35.000"	"Offerta servizi"
TOTALE	8.092	8.092	100,0	100,0	100,0	100,0
Polo	246	219	41,0	36,1	11,1	9,8
Polo intercomunale		104	-	4,1	-	2,1
Cintura	2.831	3.507	32,8	37,1	21,5	27,1
Intermedio	2.580	2.376	17,1	15,0	30,6	29,6
Periferico	1.891	1.528	7,2	6,2	27,5	24,3
Ultra-periferico	544	358	1,9	1,6	9,3	7,2

\* La popolazione totale è pari a 60.626.442, la superficie territoriale pari a 301.336 km quadrati

Fonte: Elaborazioni DPS su dati Istat

Vengono infine presentate una serie di statistiche per rispondere alle seguenti domande: quali sono stati i movimenti demografici di queste aree? Quali sono le caratteristiche di queste aree dal punto di vista del rischio sismico e delle frane? Quale uso è stato fatto del suolo? Quali le evoluzioni dei diversi settori economici?