



**REGIONE TOSCANA**  
**Giunta Regionale**

**Direzione Generale Competitività del  
sistema regionale e sviluppo delle  
competenze**

**La strategia nazionale  
per le  
AREE INTERNE**

Indirizzi per l'attuazione  
nell'ambito della programmazione di Fondi strutturali 2014-2020

Seduta della Giunta Regionale del 20 gennaio 2014

## 1. *Inquadramento generale*

Quella per le **aree interne** (insieme a quelle per le **città** e per il **mezzogiorno**) è una delle tre strategie territoriali proposte dal (allora) ministro Barca per la futura fase di programmazione dei fondi strutturali per il periodo 2014-2020.

La suggestione proviene da una riflessione del Governatore della Banca di Italia e viene sviluppata dal DPS (Dipartimento politiche di coesione) al fine di sviluppare una strategia che si fonda su 3 assunti:

- mettere in sicurezza il territorio
- promuovere la diversità naturale e culturale
- concorrere ad una nuova stagione di sviluppo.

Le aree interne sono definite per il loro carattere di perifericità e di distanza non tanto o non solo geografica dai poli urbani, quanto dalla loro **distanza dai centri di offerta dei servizi di base**, individuando tra tali servizi i seguenti:

- istruzione (scuola secondaria superiore)
- sanitario (ospedale sede di un DEA: dipartimento d'emergenza e accettazione)
- trasporti (distanza da una stazione ferroviaria di tipo Silver)

La dimensione sociale prima ancora che economica definisce le aree interne sulla base di una prevalenza dei fattori di contesto connessi all'offerta dei servizi di base che consente alle popolazioni di risiedere, e con qualità, in determinati luoghi.

In tal senso anche la dimensione del luogo (il comune) in termini di popolazione residente non risolve immediatamente la identificazione dell'area interna.

La scelta metodologica di base elaborata dal DPS ha una sua logica in termini di politiche, poiché scegliere le aree interne sulla base dell'offerta di servizi pubblici, o della loro distanza dai poli di offerta di tali servizi, e produce come conseguenza che l'azione pubblica deve interessarsi *ad territorio in cui si registra una distanza da una politica pubblica*.

In altri termini, **vi sono territori che vivono una perifericità (distanza) dai contenuti delle politiche pubbliche relative ai servizi pubblici di base richiamati**.

L'assenza di una efficace politica di servizi pubblici essenziali impedisce alla popolazione di (soprav)vivere ma allo stesso tempo impedisce al territorio di esprimere una domanda di attivazione di economia, quindi posti di lavoro, quindi benessere: da qui l'emigrazione, lo spopolamento, la sottoutilizzazione delle risorse endogene.

La dimensione pubblica si interseca con la dimensione di mercato.

Una politica per le aree interne nasce quindi dal bisogno di dare risposte a taluni territori *fragili e periferici* dai servizi e dalle politiche, e richiede pertanto alcune condizionalità:

- essere una politica di cooperazione istituzionale con le politiche ordinarie nazionali e regionali stesse sui temi dell'istruzione, dei trasporti, della salute
- operare in un quadro di "unione" di comuni, io comunque in una ottica di sistema e di cooperazione locale e non di singola municipalità
- garantire prima le condizioni di *residenzialità* e pertanto di sicurezza sociale e territoriale dei luoghi, per consentire l'attivazione di azioni di mercato (sarebbe

contraddittorio popolare le aree interne di residenzialità turistica in assenza di servizi essenziali)

I temi proposti dal DPS sono l'agricoltura, le risorse ambientali e naturali, l'energia, il turismo, (così anche altri settori produttivi) la rete delle telecomunicazioni; ma emerge forte l'opportunità, prima di puntare ad una **azione di mercato**, procedere alla soluzione dei problemi di perifericità dai servizi che caratterizza e identifica le aree, e quindi partire da **azioni di cittadinanza**.

In tal senso, nella legge di stabilità 2014 (legge 27 dicembre 2013, n.147), prevede uno stanziamento di bilancio, finalizzato a finanziare interventi nei settori dei trasporti, della sanità e dell'istruzione che integrano – costituendone l'addizionalità - gli interventi regionali con i fondi strutturali (c.d. *Fondo aree interne*)

Di seguito il testo dell'art.1, commi 13-17

*13. Al fine di assicurare l'efficacia e la sostenibilità nel tempo della strategia nazionale per lo sviluppo delle aree interne del Paese, in coerenza con l'Accordo di partenariato per l'utilizzo dei fondi a finalità strutturale assegnati all'Italia per il ciclo di programmazione 2014-2020, è autorizzata la spesa di 3 milioni di euro per l'anno 2014 e di 43,5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2015 e 2016, a carico delle disponibilità del Fondo di rotazione di cui all'articolo 5 della legge 16 aprile 1987 n.183.*

*14. Le risorse di cui al comma 13 sono destinate al finanziamento di interventi pilota per il riequilibrio dell'offerta dei servizi di base delle aree interne del Paese, con riferimento prioritariamente ai servizi di trasporto pubblico locale ivi compreso l'utilizzo dei veicoli a trazione elettrica, di istruzione e socio-sanitari, secondo i criteri e le modalità attuative previste dall'Accordo di partenariato.*

*15. L'attuazione degli interventi, individuati ai sensi del comma 14, è perseguita attraverso la cooperazione tra i diversi livelli istituzionali interessati, fra cui il Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, il Ministero della salute, mediante la sottoscrizione di accordi di programma-quadro di cui all'articolo 2, comma 203, lettera c), della legge 23 dicembre 1996, n.662, in quanto applicabile, con il coordinamento del Ministero della coesione territoriale che si avvale dell'Agenzia per la coesione territoriale.*

*16. I criteri generali per l'individuazione delle aree interne ai sensi del comma 13, interessate ai progetti pilota di cui al comma 14, sono definiti con l'Accordo di partenariato.*

*17. Entro il 30 settembre di ciascun anno, il Ministro per la coesione territoriale presenta al CIPE i risultati degli interventi pilota posti in essere nel periodo di riferimento, ai fini di una valutazione in ordine a successivi rifinanziamenti dell'autorizzazione di spesa di cui al comma 13.*

Nel corso di un incontro tecnico al DPS, svoltosi il 18 dicembre u.s. alla presenza del Direttore Generale del Ministero dell'Economia e Finanze, Fabrizio Barca, delegato dal Ministro Saccomanni a seguire la elaborazione ed attuazione della *Strategia nazionale per le aree interne*, ed a cui hanno partecipato rappresentanti delle tre autorità di gestione dei Fondi (Fesr, Fse e Feaser), è stata illustrata la modalità di attuazione di tale strategia in relazione anche alle possibilità di accesso alle risorse del Fondo nazionale di cui sopra:

*nei Programmi operativi deve essere individuata o comunque indicata una quota di risorse da dedicare alle aree interne, o meglio, all'area di progetto individuata. Tale previsione unitaria è condizione per accedere, per il territorio interessato all'area progetto, alle risorse nazionali.*

## **2. Ricadute programmatiche Regione Toscana**

Il DPS ha ipotizzato una metodologia per poter giungere ad una identificazione di aree interne; l'IRPET su questa base ha prodotto una propria elaborazione sulla base di una *metodologia integrativa* che – senza abbandonare i criteri di base dell'impianto teorico – ha tenuto conto in modo più articolato di ulteriori fattori connessi alla dimensione sociale (residenzialità, ai fenomeni occupazionali, alla popolazione residente, alla specificità dei luoghi, alla dimensione sistemica territoriali, presenza di presidi territoriali) – per poter meglio identificare le aree interne e non cadere nella “trappola terminologica” o dei tradizionali automatismi delle zonizzazioni indifferenziate.

Nel caso della Toscana, ma non solo, esiste un rurale ricco, abitato e sviluppato, come un rurale industrializzato (la “campagna urbanizzata” degli studi distrettuali di Becattini) che costituisce una diversità e una esperienza in cui si è riusciti almeno in parte a superare i fattori di perifericità prima richiamati. Così come è possibile registrare la specificità di alcuni territori in cui si è in presenza di una area interna che dipende funzionalmente dal punto di vista delle relazioni casa-lavoro e casa-scuola (per non dire dei trasporti e dei servizi sanitari) dalla organizzazione dei servizi nei poli urbani di riferimento che costituiscono i “centri di offerta dei servizi”. In questi casi è importante affrontare gli interventi in modo più originale e differenziato rispetto ai metodi tradizionali.

Aree interne non si traduce automaticamente in aree montane piuttosto che in aree rurali, per quanto vi è una probabilità correlativa molto elevata: aree interne sono aree di disagio e di fragilità sociale e territoriale, dove è essenziale in primo luogo ri-creare le condizioni di residenzialità, fare in modo che il morfologia (sono state descritte le aree interne anche “territori rugosi”) e la distanza dalla organizzazione dei servizi essenziali sia affrontata come precondizioni per lo sviluppo; in secondo luogo, evitare facili soluzioni di sviluppo connesse ai meri fattori di occasionale attrattività legate alle risorse (spesso potenziali) locali. Il turismo e la residenzialità secondaria sono fattori di sviluppo e di benessere, ma un territorio è tale se è vissuto e agito in primo luogo da chi vi vive quotidianamente.

Il concetto di aree interne rinvia alla storia dello sviluppo, richiama la definizione delle “**terre dell’osso**” di Manlio Rossi Doria,<sup>1</sup> e nella sua evoluzione anche in termini di analisi territoriale, evoca isolamento, povertà e scarso sviluppo. Aree interne richiama anche il concetto di fragilità territoriale: territori in cui l’abbandono o la conseguente scarsa manutenzione ha determinato condizioni di rischio ambientale.

L’intuizione della proposta del DPS è quella di allargare il concetto ad una dimensione sociale condizionante l’azione pubblica a favore dello sviluppo, affrontando così la perifericità in termini più estesi e funzionali, non solamente con indici di caratterizzazione territoriale.

In questo senso si è in presenza di una lettura critica delle politiche pubbliche sino ad oggi praticate:

- da un lato, le politiche di sviluppo e coesione che hanno comunque interessato a vario titolo le aree interne senza che abbiamo affrontato le condizioni di vita, e quindi non solo di attrattività turistico/escursionistica, dei territori: la utilizzazione delle risorse endogene presuppone che si determinino le condizioni per il benessere sociale della popolazione;
- dall’altro, - e qui è una delle originalità della strategia e della traiettoria che delinea – delle politiche ordinarie nazionali e, per quanto di competenza, regionali, che non hanno determinato le condizioni di base per le quali le politiche di sviluppo e coesione costituissero un fattore di addizionalità.

Una **politica** per le aree interne deve essere necessariamente e condizionatamente **addizionale**: in assenza di politiche ordinarie quelle di coesione, e quindi di sviluppo, sarebbero non solo sostitutive, ma anche inefficaci. **La criticità delle aree interne deriva in gran parte da una distanza dalle politiche ordinarie.**

---

<sup>1</sup> Manlio Rossi Doria, alla fine degli anni ’50, analizzando le aree interne e collinari del Mezzogiorno rispetto a quelle di pianura, conìò l’espressione “osso” (aree interne) e “polpa” (pianure) per denunciare la profonda divaricazione - sul piano socioeconomico - che le due aree andavano assumendo.

Per questo è essenziale che la strategia si realizzi in un quadro di cooperazione interistituzionale, in cui l'intervento dei fondi strutturali accompagni l'intervento ordinario: da qui la costituzione del Fondo aree interne previsto dalla legge di stabilità.

### 3. *L'attuazione*

#### 3.1. *Le procedure*

La strategia prevede che ogni Regione individui una o più aree interne, dove poter sviluppare e accompagnare una progettazione territoriale sui temi dello sviluppo tenendo conto della necessità di affrontare i fattori di criticità (perifericità) che ne determinano le condizioni: trasporti, istruzione, sanitario (*condizioni di cittadinanza*). Tale progettualità potrà essere accompagnata da ipotesi di intervento per lo sviluppo economico del territorio (*condizioni di mercato*).

E' altresì richiesto che tra le aree interne così intese, sia in via prioritaria individuata un'area (massimo due) dove avviare quanto prima quello che viene definito un "prototipo di progetto", un progetto pilota (secondo la norma della legge di stabilità), una sorta di sperimentazione che possa essere nel tempo replicata nelle restanti aree: **una area progetto**

Una delle condizioni per avviare tale progettazione è quella che i Comuni siano costituiti o si costituiscano in Unione dei comuni, o comunque che operino in forma cooperativa. Il tema delle aree interne non può e non deve affrontare la tematica delle risorse scarse dei comuni minori, ma può farsi carico di superare al frammentazione istituzionale condizionando l'azione al metodo cooperativo.

#### 2.2. *La individuazione delle potenziali aree*

Le elaborazioni di Irpet portano a individuare tra le aree interne, due sottotipologie:

- aree fragili
- aree con potenzialità

con livelli di perifericità geografica differenziata (intermedie, periferiche, ultraperiferiche), in parte coincidenti con quelle precedentemente indicate.<sup>2</sup>

Dal punto di vista operativo, una volta perimetrati i potenziali territori, si potrebbe individuare come le possibili aree eligibili:

- **le aree fragili, periferiche e ultraperiferica**

promuovendo la progettualità di massima finalizzata primariamente, al riequilibrio dei servizi di base, e in secondariamente, allo sviluppo delle potenzialità di sviluppo socio-economico del proprio territorio.

Tra le progettualità proposte, la Giunta Regionale, su base negoziale, previa istruttoria tecnica, individuerà le aree di progetto, una delle quali potrà pervenire alla sottoscrizione dell'accordo di programma quadro con i Ministeri.

Nel promuovere tale attività, si dovrà tener conto che i Comuni dovranno operare in modo sistemico ed integrato assumendo a riferimento la dimensione minima della Unione dei Comuni.

---

<sup>2</sup> Notare che anche Piombino e i comuni costieri limitrofi rappresentano un'area interna con potenzialità intermedie: è la riprova della originalità del metodo in quanto operando su sistemi territoriali (i sistemi locali del lavoro) evidenzia come Piombino sia un'area di attrattività (in termini di lavoro e di servizi) per i residenti nei comuni interni collinari (interni essi stessi sul piano morfologico)

La Regione, mediante un Nucleo tecnico operativo, dovrà:

- a) promuovere e acquisire le proposte progettuali di massima da parte dei comuni interessati (schema strategico), finalizzate al riequilibrio dei servizi di base e allo sviluppo delle potenzialità di sviluppo socio-economico del proprio territorio;
- b) istruire tali proposte da sottoporre all'esame della Giunta Regionale per la individuazione delle aree di progetto;
- c) accompagnare la cooperazione interistituzionale e la coprogettazione attuativa per i territori individuati quale aree di progetto nell'ambito e mediate l'accordo di programma quadro di cui al comma 15 dell'art.1 della legge 147/2013.

Gli enti locali potranno elaborare la propria progettualità supportati dal *Fondo regionale di progettazione*, il quale è cofinanziato dal FESR e con risorse regionali.

Le risorse del Fondo aree interne nazionale non potrà essere destinato a tutte le aree che la Regione vorrà individuare, ma solamente, almeno nella prima fase, ad una sola area di progetto.

\* \* \*

Da punto di vista operativo per l'attuazione degli indirizzi, si procederà mediante un Nucleo Tecnico di coordinamento composto dalle AAddgg dei Programmi Operativi Regionali dei Fondi strutturali, dai settori di riferimento per sociale, lavoro, trasporti, sanità, scuola/istruzione; per le azioni di promozione economica, dai settori agricoltura, industria, commercio, turismo, beni culturali; per le azioni di tutela ambientale del territorio previste dal POR, dai Settori della DG Ambiente.

09\_01\_2014