

***Relazione annuale sulla
Strategia nazionale per le aree Interne
ai sensi del comma 17 dell'articolo 1 della Legge di Stabilità 2014***

**Presentata al Cipe
dal Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio
Claudio De Vincenti**

Luglio 2015

Il Documento, a cura del Dipartimento per le politiche di Coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, è frutto di una collaborazione con l'Agencia per la Coesione Territoriale, il Ministero dell'Economia e delle Finanze, il Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, il Ministero della Salute, il Ministero dei Beni e delle Attività culturali e del Turismo, ANCI - IFEL, INEA, INVITALIA, ISMEA.

I dati e le analisi di seguito riportati si riferiscono al mese di marzo 2015.

INDICE

Relazione al CIPE: Aree interne

Premessa: aree interne, un interesse nazionale	4
1. Sintesi dei risultati di un anno	7
2. La selezione pubblica delle aree-progetto e dei prototipi	9
2.1 I risultati	9
2.2 Prima fase della selezione: la diagnosi di area	17
2.3 Seconda fase della selezione: la verifica di campo	22
3. Il criterio dell'associazionismo fra Comuni	24
4. Il riequilibrio dell'offerta di servizi cittadinanza	27
4.1 Istruzione	28
4.2 Salute	35
4.3 Mobilità	40
5. Le risorse finanziarie	42
5.1 Lo Stato: il riparto delle risorse della Legge di Stabilità	42
5.2 Le Regioni: il finanziamento dei Programmi Comunitari	43
5.2.1 La situazione dei Programmi di Sviluppo Rurale	44
5.2.2 La situazione dei programmi del Fondo Sociale	46
5.2.3 La situazione dei Programmi del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale	47
6. Strategia di area-progetto e attuazione	49
6.1 La Strategia di area	49
6.2 L'Accordo di Programma Quadro	51
Allegati	53
Allegato 1 Accordo di Partenariato (estratto)	
Allegato 2 Nota Informativa al CIPE	
Allegato 3 Piano Nazionale di Riforma (estratto)	
Allegato 4 Il requisito dell'Associazionismo	
Allegato 5 Linee guida per la Strategia di area	

Premessa: aree interne, un interesse nazionale

L'Italia delle aree interne è vasta, affidata a pochi di noi ma importante per tutti noi ed è sospesa fra grandi opportunità e grandi rischi. Si tratta del 30,6 per cento del territorio nazionale lontano più di 40 minuti (talora più di 80) da centri che offrono un sistema completo di servizi di base (scuola, salute e mobilità). Ci vive il 7,6 per cento della popolazione italiana (4 milioni e mezzo di cittadini). È ricca di diversità naturale, produzioni agro-alimentari specializzate, patrimonio culturale, sapere locale. Attrae visitatori e nuovi residenti, anche giovani. Ma nel complesso vede una caduta demografica (1,4 per cento fra 2001 e 2011), un progressivo invecchiamento della popolazione e una forte riduzione del presidio e della manutenzione del suolo, dei boschi e degli edifici, con effetti gravi anche sugli altri territori del paese.

Per il potenziale di sviluppo inutilizzato di queste aree e per i costi sociali che una cura appropriata e continua potrebbe evitare, il loro destino non è solo interesse dei residenti ma è interesse nazionale. Sta qui la ragione della Strategia nazionale per le aree interne lanciata dal Piano Nazionale di Riforma dell'Italia e dall'Accordo di Partenariato concluso con la Commissione Europea.

La Strategia per le aree interne si prefigge di fermare e invertire nel prossimo decennio il trend demografico negativo di queste aree attraverso una duplice azione: promozione del mercato e ripristino di cittadinanza. Da un lato si vuole sospendere lo sviluppo locale, intensivo ed estensivo, nei punti di forza di questi territori: agroalimentare, cultura e saper fare, turismo, energia. Dall'altro, si vuole riequilibrare l'offerta dei servizi di base: scuola, salute, mobilità e rete digitale, innanzitutto. Le risorse finanziarie per intervenire vengono dai fondi comunitari gestiti dalle Regioni, per l'intervento sul mercato, e da risorse espressamente destinate dalle Leggi di Stabilità 2014 e 2015, per l'intervento sulla cittadinanza.

Per raggiungere l'obiettivo non bastano le risorse finanziarie. Molte ne sono state spese in queste terre negli ultimi trenta anni senza che il declino fosse arrestato. Serve un metodo nuovo. La Strategia per le aree interne lo sta realizzando. Su sei fronti che hanno registrato progressi significativi nel corso del 2014:

- a) Adattare le politiche nazionali per scuola, salute e mobilità alle specificità delle aree interne. Le azioni per riequilibrare l'offerta di servizi di base non possono avere natura straordinaria, come è spesso avvenuto in passato. Non servono interventi occasionali se le politiche di settore per i servizi di base non tengono conto della specificità di questi territori. Con la nuova Strategia Stato centrale e Regioni possono impiegare i fondi della Legge di Stabilità per "sperimentare" interventi di riequilibrio concordati con le comunità: se il loro monitoraggio indicherà efficacia, quegli interventi diverranno permanenti. Nel caso di scuola e salute si stanno disegnando interventi che costituiscono l'attuazione mirata di strategie nazionali di settore (il Patto per la Salute e il Piano per la Buona Scuola).

- b) Costruire sistemi intercomunali permanenti. I Comuni sono il soggetto pubblico di riferimento della Strategia. Per svolgere questa funzione devono allearsi fra loro in modo non estemporaneo – secondo la vecchia logica perdente di “intercettare” e dividersi risorse finanziarie - ma permanente, per condividere un disegno di sviluppo e di miglioramento dei servizi, secondo l’indirizzo della normativa nazionale di riorganizzazione degli enti territoriali. La Strategia prevede che i Comuni partecipanti organizzino in forma associata i propri servizi sul territorio, indipendentemente dalla loro dimensione.
- c) Concentrare e selezionare. L’efficacia della Strategia dipende dalla capacità di concentrare risorse finanziarie e umane scarse nelle aree dove si combinano elevati bisogni, opportunità e capacità di coglierle. Nel 2014 è stato realizzato un processo di selezione pubblico e aperto, che è partito dalle proposte dei territori e delle Regioni – relative anche a Comuni di aree interne cosiddette “intermedie” (fra 20 e 40 minuti di distanza dai centri di servizio). La selezione ha comportato l’analisi di un sistema di indicatori demografici, economico-sociali e ambientali costruiti allo scopo ed è culminata in verifiche di campo da parte di un Comitato nazionale aree interne e delle Regioni. Sono state così individuate 55 aree-progetto, con 1 milione e 647 mila cittadini, distribuiti in 855 Comuni, per il 53 per cento in zone periferiche e ultraperiferiche. Per 21 di queste aree-progetto la selezione è formalmente terminata. È urgente completare tale formalizzazione e che gli atti di Programmazione regionale di tutti i fondi comunitari esplicitino tali scelte.
- d) Sperimentare e valutare. Le forti innovazioni della Strategia hanno suggerito di procedere in modo graduale e valutando gli esiti di ogni passo per apprendere dall’esperienza. Nel processo di selezione si è quindi proceduto a identificare fra le aree-progetto, per ogni Regione o Provincia Autonoma, anche un’area-progetto prototipo (alle quali si aggiungono due aree prototipo sperimentali selezionate dal centro, una in Lombardia e una in Sicilia) sulla quale avviare gli interventi durante il 2015. Per il settembre di questo anno è prevista la scadenza per l’avvio della fase attuativa di questi prototipi. Seguirà l’estensione della Strategia alle altre aree.
- e) Partecipare e co-progettare. L’intervento in ogni area-progetto non sarà una sommatoria di “progetti cantierabili” distribuita sul territorio. Per evitare questa deriva del passato le aree-progetto scelte come prototipo sono impegnate prima di tutto a elaborare un documento breve di intenti, una “Bozza di idee per la discussione”, che indichi un’idea-guida per indirizzare il cambiamento. Il documento sarà fondato sull’identificazione dei soggetti innovativi e dei centri di competenza dell’area e indicherà come si intende dare loro impulso. La preparazione di questo passo sarà costruita attraverso un confronto aperto e serrato nel territorio.
- f) Risultati attesi, misurazione degli esiti, valutazione e *open government*. Non un euro potrà essere speso dalla Strategia, né di fondi comunitari né delle risorse della Legge di Stabilità, se le aree-progetto non indicheranno i risultati attesi con riferimento agli obiettivi della Strategia, misurabili attraverso indicatori appropriati. Il sistema di indicatori costruito per la selezione delle aree rappresenta la base di riferimento da cui partire per scegliere risultati attesi e indicatori e poi per valutare gli esiti. Ogni passo del lavoro fin qui svolto è descritto e documentato in un sito

(<http://www.dps.gov.it/it/arint/index.html>) e i relativi dati sono disponibili in formato *open*.

Claudio De Vincenti

1. Sintesi dei risultati di un anno

Nel 2014 la Strategia per le aree interne è divenuta operativa e ha coinvolto centinaia di amministrazioni comunali in tutte le aree del paese e i territori di oltre un milione e 600 mila cittadini. Sulla base del lavoro preparatorio svolto in precedenza e del finanziamento di 90 milioni di euro stabilito dalla Legge di stabilità 2014 (L.147/2013, artt. 13-17), il Comitato nazionale aree interne coordinato dal Dipartimento per lo sviluppo e la coesione territoriale (DPS), composto da tutti i Ministeri coinvolti dalla Strategia¹ e rafforzato grazie al reclutamento con bando pubblico da parte di Invitalia di dieci esperti-progettisti, ha:

- Realizzato assieme alle Regioni la selezione di 55 aree-progetto attraverso un'istruttoria pubblica fondata su dati quantitativi e qualitativi e su verifiche di campo;
- Sviluppato per la scuola e la salute gli indirizzi per il riequilibrio dei servizi di base in queste aree;
- Elaborato le linee guida per la preparazione delle strategie in ogni area-progetto (http://www.dps.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree_interne/Documenti_di_lavoro/Linee_guida_AI_18_11.pdf);
- Elaborato gli indirizzi e avviato l'attività di assistenza ai comuni per soddisfare il requisito dell'associazionismo da parte dei Comuni raccolti nelle aree-progetto (http://www.dps.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree_interne/Documenti_di_lavoro/Il_pre-requisito_generale_della_gestione_di_servizi_comunali_nella_Strategia_Nazionale_per_le_Aree_Interne.pdf).

Nello stesso periodo sono stati conclusi tutti gli atti formali necessari alla disponibilità e utilizzo nelle aree-progetto dei fondi nazionali e ordinari. In ordine cronologico:

- Il Programma nazionale di Riforma deliberato dal Consiglio dei Ministri in aprile ha previsto la Strategia aree interne come uno degli assi strategici del paese (cfr. Allegato 3);
- Il DPS, assieme al Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali e al Ministero del lavoro, ha chiuso un lungo negoziato con la Commissione Europea per prevedere nell'Accordo di Partenariato (cfr. Allegato 1) la partecipazione alla Strategia aree interne nel periodo 2014-2020 di tutti i fondi comunitari disponibili – FESR, FEASR, FSE – attraverso gli atti di programmazione regionali (Programma operativo regionale FESR e FSE, Programma di Sviluppo Rurale);
- La Conferenza Stato Regioni e poi il CIPE hanno approvato il criterio di riparto dei fondi della Legge di stabilità 2014 fra le prime 23 aree-progetto selezionate o prototipi (una per Regione e Provincia Autonoma), lo strumento per l'attuazione (l'Accordo di

¹ Il Comitato Tecnico Aree Interne, coordinato dal Dipartimento per lo sviluppo e la coesione territoriale-DPS, è composto da: Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali, Ministero dell'Economia e delle Finanze, Ministero dei Beni e delle attività culturali e del turismo, Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Ministero della Salute, Dipartimento Affari Regionali, le Autonomie e lo Sport, ANCI - IFEL, INEA, ISMEA, ISFOL, UPI.

Programma Quadro-APQ), la scadenza (30 settembre 2015) per la chiusura degli APQ per i prototipi, le modalità di trasferimento dei fondi (cfr. Allegato 2);

- Il Parlamento ha approvato su proposta del Governo nella Legge di stabilità 2015 (L. 190/2014, art 1, commi 674-675) l'incremento a 180 milioni di euro dei fondi disponibili a favore della Strategia per le aree interne.

Durante il Semestre Italiano dell'Unione Europea, la Strategia è stata discussa dai Direttori della Politica di Coesione ed è stata oggetto di un Seminario dedicato nell'ambito dei lavori del Urban Development Group. È stata anche oggetto di un workshop dedicato allo strumento ITI, durante gli *Open Days* di Bruxelles (Ottobre 2014)².

Questa Relazione al CIPE presenta l'insieme di questi risultati.

² Nel 2013 la Strategia è stata inoltre presentata durante la Nona Conferenza OCSE sullo sviluppo dei territori rurali, a Bologna (Rural-Urban partnerships: an integrated approach to economic development - Bologna, Italy 23rd-25th October 2013 - OCSE – Regione Emilia Romagna – DPS).

2. La selezione pubblica delle aree-progetto e dei prototipi

2.1 I risultati

Il processo di selezione delle aree interne su cui concentrare gli interventi nel periodo di programmazione 2014-2020 è avvenuto attraverso una procedura di istruttoria pubblica, svolta da tutte le Amministrazioni centrali raccolte nel Comitato Nazionale Aree Interne e dalla Regione (o Provincia autonoma) interessata.

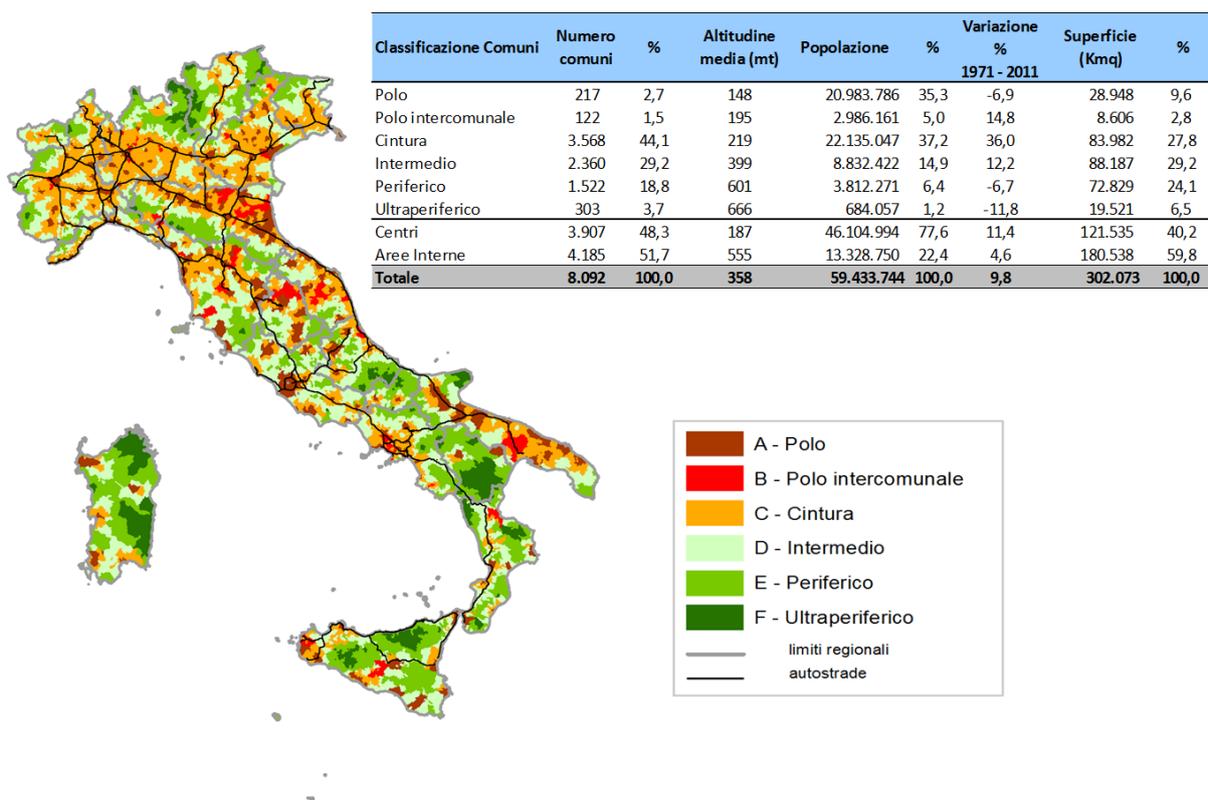
L'istruttoria prevede una fase di diagnosi dei dati e delle informazioni qualitative relative alle aree candidate e una successiva fase di verifica di campo con *focus group* e missione del Comitato. Oltre a identificare le aree-progetto per il settennio, obiettivo dell'istruttoria è stato anche di selezionare, per ogni Regione e Provincia autonoma, l'area-progetto prototipo su cui avviare la Strategia e sulla quale concentrare i fondi della Legge di Stabilità 2014. Due ulteriori aree-progetto prototipali vengono selezionate dal Comitato, d'intesa con la Regione di appartenenza, per realizzare sperimentazioni particolarmente avanzate della Strategia. Si hanno così potenzialmente per il 2015 23 aree-progetto da selezionare.

Punto di partenza del lavoro di selezione è stato la mappa delle aree interne costruita dal DPS con la collaborazione di Istat, Bankitalia e altri enti di ricerca sulla base della distanza dei cittadini da centri che offrono una gamma completa di servizi per scuola, salute e mobilità (intera offerta scolastica secondaria, almeno un ospedale DEA di I livello, almeno una stazione ferroviaria di categoria *Silver*). Tale criterio identifica in primo luogo come “periferico e ultraperiferico” il 30,6 per cento del territorio nazionale con il 7,6 per cento della popolazione con una distanza di oltre 40 minuti dai centri di servizio, e un ulteriore 29,2 per cento del territorio con il 14,9 per cento della popolazione totale come “intermedio”, con una distanza compresa fra 20 e 40 minuti. Alcune Regioni hanno arricchito la mappa di partenza con riguardo a ulteriori informazioni rilevanti³.

In considerazione della fortissima correlazione fra declino demografico e grado di perifericità rispetto ai servizi di base si è stabilito che le aree-progetto da selezionare appartenessero prioritariamente alle aree periferiche e ultra-periferiche. Come chiarito nell'Accordo di Partenariato si è inoltre deciso di: assicurare una concentrazione territoriale, anche come requisito di adeguata coesione fra i Comuni partecipanti; dare peso a “criticità negli indicatori demografici, economici, sociali o ambientali” e a “dati elaborati *ad hoc* riguardanti i servizi di scuola, salute e mobilità”; tenere conto della capacità progettuale e di “ulteriori informazioni emergenti da incontri partenariali sul territorio”, con particolare attenzione al grado di coesione interno all'area, alla visione di sviluppo a medio lungo termine esistente e alla presenza di una *leadership* condivisa, riconosciuta ed esercitabile.

³ La Sardegna, stante la peculiarità della propria condizione insulare, ha tenuto conto delle stazioni intermodali dei bus. La Toscana, dove assai più diffusa che altrove è la costruzione da parte di Comuni limitrofi di centri di servizio condivisi, ha integrato già nella mappa generale un criterio di marginalità economico-sociale. Per maggiori informazioni sulla metodologia di definizione delle aree interne, cfr. la “Nota Metodologica per la definizione delle aree interne” disponibile sul sito http://www.dps.gov.it/arint/Cosa_sono/index.html.

Figura 1 - La mappa delle aree interne Italiane



Fonte: Elaborazioni Comitato aree interne su dati Istat, Censimento Popolazione 2011

Su queste basi sono andate emergendo candidature di gruppi di Comuni sia direttamente (presentate alla Regione o al Centro), sia indirettamente da parte delle Regioni e Province autonome. Tali candidature vengono esaminate nella prima fase del lavoro dai due livelli di governo attraverso incontri bilaterali volti a valutarne la coerenza rispetto ai criteri stabiliti. Questa fase della selezione avviene dunque sulla base di una diagnosi dei dati quantitativi e qualitativi disponibili. La parte quantitativa di questa diagnosi è riassunta, per le aree-progetto selezionate, da una matrice di informazioni, detta Diagnosi di area, resa pubblica sul sito <http://www.dps.gov.it/it/arint/> nella sezione “Selezione aree progetto”. Attraverso tale fase è stata anche spesso modificata la perimetrazione delle candidature avanzate.

Sulla base delle ipotesi passate a questo primo vaglio, viene quindi organizzata la fase di verifica di campo, con la missione di una rappresentanza completa del Comitato nazionale aree interne (che ha sempre assicurato la presenza del Ministero dell’Agricoltura, della Salute, dell’Istruzione, dell’Economia e delle Finanze, di ANCI, del coordinamento DPS e dei progettisti Invitalia) e della Regione nel Comune designato per l’incontro dal gruppo di Comuni candidato. La verifica, preceduta da contatti e da lavoro preparatorio con i rappresentanti del territorio e con la Regione o Provincia autonoma, culmina con un *focus group* al quale partecipano, oltre ai sindaci dell’area candidata, soggetti rilevanti della società locale (lavoratori, insegnanti, studenti, medici, imprenditori, artisti, dirigenti ed esperti nei campi della scuola, salute e mobilità).

Dal confronto fra relazioni presentate, dati disponibili (illustrati dal Comitato nell'incontro) e quesiti del Centro e della Regione emergono gli elementi per una valutazione. Dopo una fase ulteriore di lavoro e confronto, che ha spesso condotto a ripermitezzazioni (anche significative) e all'adozione di soluzioni adatte ai singoli territori, tale valutazione viene raccolta dal Comitato in un'Istruttoria formalmente inviata a tutte le parti.

Sulla base di questa Istruttoria la Regione o Provincia autonoma, se matura una convergenza di valutazioni, procede a una decisione formale attraverso una delibera di Giunta. A tale decisione corrisponde l'impegno a destinare a tali aree-progetto risorse adeguate a valere su tutti i fondi comunitari (FESR, FSE, FEASR) adottando gli appropriati atti di programmazione (Programmi operativi e Programmi di sviluppo rurale). La documentazione e i dati vengono messi a disposizione dei cittadini nel sito http://www.dps.gov.it/it/arint/Stato_di_attuazione/.

I dati oggetto dell'Istruttoria sono anche disponibili in formato *open* (cfr. <http://www.dps.gov.it/it/arint/OpenAreeInterne/index.html>).

Al momento di chiudere questa Relazione il lavoro di selezione ha completato anche la seconda fase in 16 Regioni e 1 Provincia Autonoma con la visita di campo in 55 aree-progetto. Le informazioni dell'intera istruttoria sono disponibili pubblicamente (si vedano, nella sezione "Selezione aree progetto" del sito Aree Interne le sette regioni contrassegnate da un segno verde).

Per 21 di queste aree-progetto (relative alle Regioni Basilicata, Campania, Liguria, Lombardia, Marche, Molise e Sardegna) la procedura di selezione è formalmente terminata con una Relazione istruttoria del Comitato e la delibera della Giunta regionale (in due casi imminente al momento di chiudere la Relazione) che stabilisce anche l'area selezionata come prototipo.

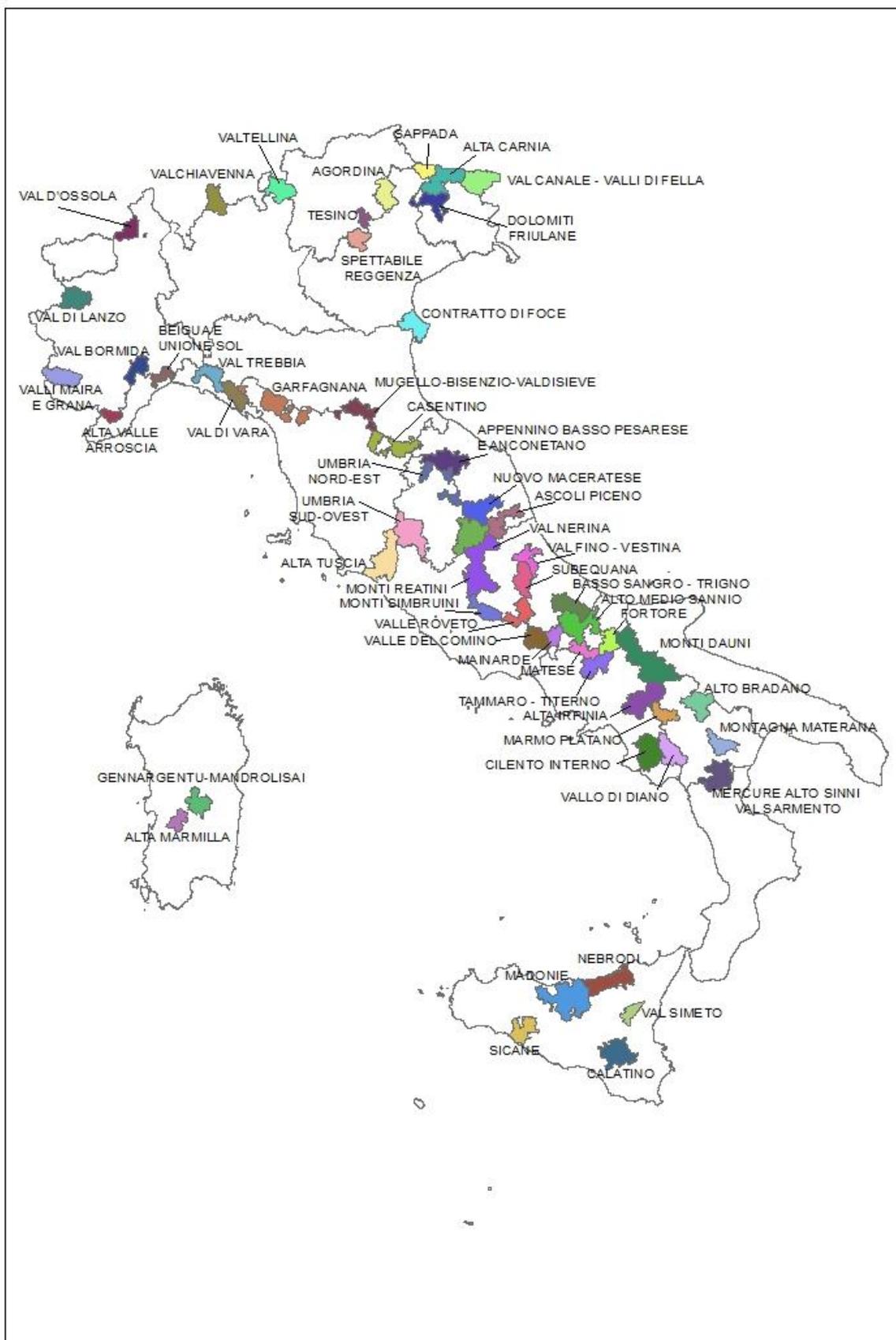
Per 34 aree visitate la chiusura della selezione è imminente nel caso delle Regioni Friuli Venezia Giulia, Umbria, Piemonte, Sicilia e Veneto, mentre per le altre quattro Regioni e la Provincia Autonoma visitate vi sono le condizioni per chiudere entro la metà del mese di marzo. In una Regione (Valle d'Aosta) l'organizzazione della verifica di campo è imminente, mentre in due Regioni (Calabria e Emilia Romagna) la prima fase del processo di selezione è in corso di avvio. La Provincia Autonoma di Bolzano ha al momento segnalato di non voler partecipare alla Strategia.

Figura 2 - La distribuzione geografica delle aree progetto in corso di selezione



Fonte: Elaborazioni Comitato aree interne

Figura 3 - Le aree progetto in corso di selezione

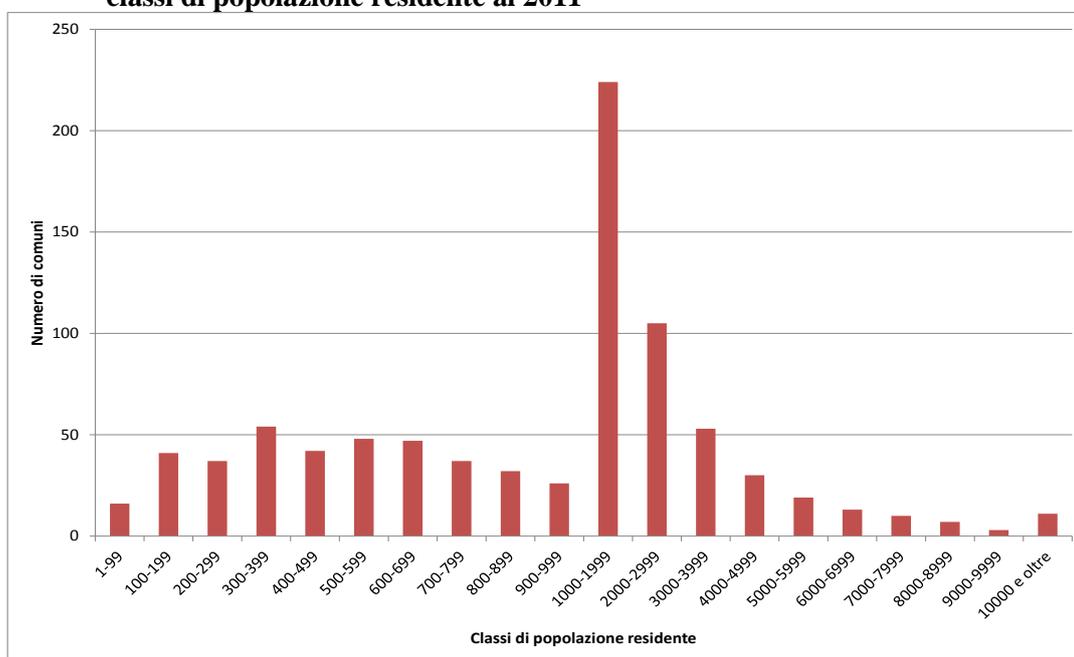


Fonte: Elaborazioni Comitato aree interne

La Tavola 1 riassume lo stato di attuazione indicando nomi e principali dati sulle 55 aree-progetto in corso di selezione. Pure con la provvisorietà dei dati relativi alle 9 Regioni e alla Provincia Autonoma dove l'istruttoria non è conclusa, emergono alcuni risultati di notevole rilievo:

- Con il 2,8 per cento della popolazione nazionale (1 milione e 647 mila abitanti al 2011) esse raccolgono ben il 13,4 per cento del territorio nazionale: questo simboleggia bene l'interesse nazionale al successo della Strategia.
- Per il 54 per cento si tratta di cittadini che vivono in aree periferiche e ultraperiferiche, oggetto centrale della missione della Strategia.
- La caduta di popolazione fra il 2001 e il 2011 è mediamente pari al 4,2 per cento contro una crescita del 2,3 per cento nel complesso delle aree interne e del 4,3 per cento nel totale dell'Italia, segno evidente della scelta di concentrare l'intervento nelle aree con peggiore dinamica demografica.
- Allo stesso modo, la quota di popolazione con oltre 65 anni è il 24,6 per cento, ben più alto del 22,8 per cento medio delle aree interne totali.
- Le aree in corso di selezione hanno una dimensione media di circa 30 mila abitanti, con valori assai diversificati, segno della profonda diversità dei territori interessati.
- Con 855 Comuni coinvolti (oltre il 10 per cento dei Comuni italiani) il numero medio di Comuni per area è pari a 16 e gli abitanti medi di questi comuni poco meno di 2 mila, andando da un minimo di poco meno di 50 a un massimo di circa 38 mila (cfr. Grafico 1).

Grafico 1 - La distribuzione degli 855 comuni delle aree progetto in corso di selezione per classi di popolazione residente al 2011



Fonte: Elaborazioni Comitato aree interne

Tavola 1 - Aree progetto in corso di selezione: dati fondamentali

Aree in corso di selezione	N. comuni	Popolazione al Censimento 2011	Variazione % della popolazione tra il 2001 e il 2011	Superficie (km2)	Densità (abitanti per Km ²)	% Popolazione 0 - 16 anni	% Popolazione 65 anni e oltre	% Stranieri	Approvazione
Abruzzo - Basso Sangro - Trigno	33	22.568	-13,7	761	29,7	10,4	32,0	3,1	
Abruzzo - Val Fino - Vestina	19	26.680	-6,7	516	51,7	12,8	26,3	3,7	
Abruzzo - Valle Roveto	12	24.259	-5,2	591	41,0	12,8	23,8	6,6	
Abruzzo - Subequana	24	9.358	-10,5	650	14,4	10,2	32,5	8,4	
Basilicata - Alto Bradano	8	25.806	-6,5	756	34,1	15,4	22,8	2,6	SI
Basilicata - Montagna Materana	6	9.927	-15,6	527	18,8	11,5	28,2	2,5	SI
Basilicata - Marmo Platano	7	21.926	-6,2	458	47,9	13,3	22,5	2,1	SI
Basilicata - Mercure Alto Sinni Val Sarmento	18	32.355	-9,1	919	35,2	12,8	24,5	1,6	SI
Campania - Alta Irpinia	25	64.386	-5,8	1.118	57,6	13,5	23,7	2,0	SI
Campania - Cilento Interno	29	50.493	-5,9	949	53,2	13,4	24,9	2,8	SI
Campania - Tammaro - Terno	24	64.541	-1,9	677	95,3	14,9	22,9	2,1	SI
Campania - Vallo Di Diano	15	60.137	-2,8	725	82,9	15,2	21,1	3,2	SI
Friuli-Venezia Giulia - Alta Carnia	20	20.285	-8,1	963	21,1	12,1	26,8	2,5	
Friuli-Venezia Giulia - Dolomiti Friulane	11	23.188	1,6	668	34,7	15,2	21,7	9,2	
Friuli-Venezia Giulia - Val Canale - Valli Di Fella	8	11.164	-12,0	885	12,6	11,3	24,7	4,4	
Lazio - Alta Tuscia	19	53.607	1,8	1.243	43,1	12,4	25,1	6,8	
Lazio - Monti Reatini	31	34.853	-3,4	1.623	21,5	11,8	26,8	4,7	
Lazio - Monti Simbruini	22	26.901	1,1	549	49,0	12,8	22,7	6,0	
Lazio - Valle Del Comino	18	29.223	-3,9	600	48,7	13,3	23,7	3,8	
Liguria - Alta Valle Arroscia	11	4.535	-3,7	254	17,9	11,3	31,2	11,1	SI
Liguria - Beigua E Unione Sol	8	18.719	-2,2	318	58,9	12,5	28,1	3,6	SI
Liguria - Val Di Vara	13	16.583	-1,0	529	31,3	11,6	30,6	3,8	SI
Liguria - Val Trebbia	16	18.625	3,6	592	31,4	11,8	29,4	6,0	SI
Lombardia - Valchiavenna	13	24.611	2,0	575	42,8	16,1	19,7	2,9	SI
Lombardia - Valtellina	5	18.554	0,5	668	27,8	16,8	19,4	2,1	SI
Marche - Appennino Basso Pesarese E Anconetano	10	41.435	-1,3	959	43,2	13,1	26,9	8,8	SI
Marche - Ascoli Piceno	15	26.446	-4,9	708	37,4	12,1	26,8	5,8	SI
Marche - Nuovo Maceratese	19	19.322	-2,9	885	21,8	12,4	29,0	10,0	SI
Molise - Alto Medio Sannio	33	35.803	-10,4	1.071	33,4	11,9	27,7	1,8	SI
Molise - Matese	14	20.572	-3,1	420	49,0	14,2	21,0	2,4	SI
Molise - Fortore	12	21.347	-9,2	486	44,0	12,8	26,8	1,9	SI
Molise - Mainarde	13	13.367	-4,8	324	41,3	12,2	25,0	2,5	SI
Piemonte - Val Bormida	33	18.284	-4,7	516	35,4	11,6	30,9	9,2	
Piemonte - Val D'ossola	11	4.470	-11,3	465	9,6	11,0	28,9	3,4	
Piemonte - Val Di Lanzo	19	24.581	0,2	696	35,3	13,9	25,4	5,1	
Piemonte - Valli Maira E Grana	18	13.689	1,2	712	19,2	15,3	23,8	9,5	
Puglia - Monti Dauni	29	60.691	-9,2	1.947	31,2	14,8	24,6	2,7	
Sardegna - Alta Marmilla	20	10.553	-11,2	348	30,3	10,5	30,1	0,9	SI
Sardegna - Gennargentu-Mandrolisai	11	15.164	-11,2	563	26,9	12,6	25,4	1,1	SI
Sicilia - Val Simeto	3	64.851	3,2	328	197,9	20,2	16,5	1,1	
Sicilia - Calatino	8	77.303	-4,2	948	81,6	16,5	20,5	2,2	
Sicilia - Madonie	21	66.389	-7,7	1.728	38,4	14,0	26,2	1,2	
Sicilia - Nebrodi	21	64.423	-7,8	957	67,3	14,0	23,7	1,7	
Sicilia - Sicane	12	52.233	-9,0	637	82,1	15,2	23,3	1,9	
Toscana - Garfagnana	21	40.373	-6,5	1.031	39,1	11,5	30,2	5,0	
Toscana - Bisenzio-Mugello-Valdisieve	5	16.516	0,4	698	23,7	12,8	27,0	7,1	
Toscana - Casentino-Valtiberina	10	21.841	-3,8	828	26,4	12,6	27,0	9,6	
Trentino-Alto Adige - Tesino	4	2.798	-8,6	224	12,5	11,8	29,4	2,9	
Umbria - Sud-Ovest	20	62.532	3,2	1.187	52,7	13,3	26,0	8,7	
Umbria - Nord-Est	7	18.493	-0,1	573	32,3	13,5	26,7	8,0	
Umbria - Val Nerina	14	19.720	0,0	1.060	18,6	14,3	24,9	7,8	
Veneto - Agordina	16	20.261	-5,2	658	30,8	13,3	24,4	3,9	
Veneto - Sappada	6	8.919	-6,4	343	26,0	13,3	23,8	1,6	
Veneto - Spettabile Reggenza	8	21.247	0,9	466	45,6	15,1	22,6	3,8	
Veneto - Contratto Di Foce	7	50.315	-0,8	683	73,7	12,4	22,8	3,5	
Valori medi	16	29.949	-4,2	738	40,6	13,8	24,6	3,9	23
Totale aree	855	1.647.222		40.564					
Totale Italia	8.092	59.433.744	4,3	302.073	196,8	15,9	20,8	6,8	55
Quote Totale Aree/Totale Italia	0,2	0,1		0,2					41,8

Fonte: Elaborazioni Comitato aree interne su dati Istat, Censimento Popolazione 2011

La Tavola 2 descrive in dettaglio le fasi della selezione.

Tavola 2 - Istruttoria pubblica per la selezione delle aree: fasi

REGIONI E PROVINCE AUTONOME	FASE DESK					FASE CAMPO	AVVIO/ESITO DELLA SELEZIONE		
	RIUNIONI GENERALI				RIUNIONI SU TRASPORTO LOCALE	MISSIONI NELLE AREE PROGETTO	TRASMISSIONE PRIMA PROPOSTA REGIONE	RAPPORTO ISTRUTTORIA COMITATO TECNICO	DELIBERA GIUNTA REGIONALE
	I RIUNIONE	II RIUNIONE	III RIUNIONE	IV RIUNIONE	RIUNIONE				
ABRUZZO	19 dicembre 2013	25 marzo 2014	15 ottobre 2014		10 febbraio 2015	22 e 23 ottobre 2014 e 19 novembre 2014	9 settembre 2014		
BASILICATA	31 marzo 2014	17 aprile 2014			24 giugno 2014	2 e 3 luglio 2014	31 marzo 2014	9 febbraio 2015	
CALABRIA	18 dicembre 2013 c/o Regione	18 febbraio 2014							
CAMPANIA	5 dicembre 2013	7 febbraio 2014			4 marzo 2014	9 e 10 giugno 2014	5 febbraio 2014	31 ottobre 2014	1 dicembre 2014
EMILIA ROMAGNA	28 febbraio 2014								
FRIULI VENEZIA GIULIA	13 marzo 2014	16 aprile 2014	16 luglio 2014		27 gennaio 2015	13 e 14 ottobre 2014	8 aprile 2014		
LAZIO	1 ottobre 2013	18 novembre 2013	12 giugno 2014			11 luglio 2014 e 26 novembre 2014	22 maggio 2014		
LIGURIA	30 settembre 2013	16 dicembre 2013			14 marzo 2014	11 e 12 febbraio 2014	31 ottobre 2013	9 giugno 2014	11 luglio 2014
LOMBARDIA	11 novembre 2013	19 dicembre 2013			19 giugno 2014	29 e 30 aprile 2014	25 marzo 2014	24 luglio 2014	21 novembre 2014
MARCHE	27 gennaio 2014	15 aprile 2014			23 luglio 2014	4 e 5 giugno 2014	10 marzo 2014	25 settembre 2014	6 ottobre 2014
MOLISE	17 gennaio 2014	14 maggio 2014			11 giugno 2014	17 e 18 giugno 2014	24 aprile 2014	19 dicembre 2014	
PIEMONTE	4 dicembre 2013	14 luglio 2014	25 luglio 2014	16 settembre 2014	28 gennaio 2015	18 e 19 settembre 2014 28 e 29 ottobre 2014	12 giugno 2014		
PA TRENTO	2 ottobre 2014				10 febbraio 2015	4 dicembre 2014	18 giugno 2014		
PA BOLZANO									
PUGLIA	29 gennaio 2014				27 febbraio 2015	15 luglio 2014	17 giugno 2014		
SARDEGNA	12 novembre 2013	12 giugno 2014			9 ottobre 2014	17 e 18 luglio 2014	22 maggio 2014	23 gennaio 2015	10 febbraio 2015
SICILIA	10 marzo 2014	7 luglio 2014			27 gennaio 2015	8, 9 e 10 settembre 2014	16 giugno 2014		
TOSCANA	18 dicembre 2013	20 ottobre 2014				17 dicembre 2014 12 febbraio 2015	18 marzo 2014		
UMBRIA	25 settembre 2013	6 febbraio 2014	10 novembre 2014		16 giugno 2014	28 e 29 maggio 2014 e 13 novembre 2014	3 dicembre 2013		
VALLE D'AOSTA	5 marzo 2014	23 febbraio 2015					17 settembre 2014		
VENETO	6 marzo 2014	12 settembre 2014			9 dicembre 2014	5 e 6 novembre 2014	10 marzo 2014		

Fonte: Elaborazioni Comitato aree interne

2.2 Prima fase della selezione: la diagnosi di area

La fase della diagnosi viene condotta congiuntamente da Regione e Comitato sulla base delle candidature pervenute o formulate dalla Regione stessa. La diagnosi viene condotta sulla base di un'ampia dote di informazioni predisposte da entrambe le parti e dalle stesse aree candidate. Essa si articola in due stadi.

In un primo stadio, la Regione analizza con il Comitato le caratteristiche generali, gli andamenti demografici e la tenuta del territorio delle aree interne della propria Regione. Partendo dalle aree interne con maggiore declino demografico e/o con importanti problemi di tenuta del territorio (Dossier iniziale del Comitato pubblicato per ciascuna Regione, all'interno della Sezione Aree interne del sito del DPS, <http://www.dps.gov.it/it/arint/index.html>, alla voce "Selezione Aree – progetto"), e dalle proposte eventualmente ricevute, la Regione propone al Comitato tecnico alcune ipotesi di area ovvero un criterio per identificarle. Questa fase di confronto, che include un lavoro delle Regioni con i propri Comuni, realizzato in modo assai diverso in relazione ai contesti regionali, si conclude con una prima ipotesi avanzata dalla Regione. L'analisi del tema della mobilità viene rinviata a dopo la verifica di campo, quando siano emersi più chiaramente i fabbisogni derivanti sia dalle ipotesi di sviluppo sia da scuola e salute. L'analisi della mobilità riguarda sia la mobilità dall'area e verso l'area, sia la mobilità interna dei cittadini tra un Comune e l'altro appartenente all'area, sia la mobilità turistica.

Il secondo stadio è caratterizzato dall'elaborazione da parte del Comitato di una "Diagnosi di area" che identifica in modo dettagliato lo stato economico, sociale, demografico e ambientale dell'area e la qualità dei suoi servizi di base (oltre a scuola, salute e mobilità, anche infrastrutturazione digitale). Lo stato di ogni area viene confrontato con quello delle altre aree candidate e con la situazione media sia della Regione (totale e aree interne) sia dell'intera Italia (totale e aree interne). Questo confronto comparatistico e diacronico consente di verificare l'effettiva appropriatezza dell'area anche in relazione alle altre aree interne del paese e conduce alla conferma provvisoria dell'area ovvero a una prima ripermimetrazione dei suoi confini.

La Diagnosi di area rappresenta uno strumento innovativo nel processo di selezione di territori destinatari di progetti di sviluppo in quanto fornisce elementi oggettivi di valutazione su base quantitativa. Essendo costruito secondo gli stessi criteri per tutte le Regioni, rende di fatto confrontabili tutte le aree candidate.

La Diagnosi di area affianca a variabili di contesto (indici di specializzazione produttiva, dinamica di parametri agricoli, presenza di attrattori culturali) molte variabili di "risultato", ossia che misurano la qualità dei servizi di base (mobilità degli insegnanti, competenze in matematica degli studenti, tempo per l'arrivo del 118, ricoveri evitabili in ospedale, quota di popolazione raggiunta da banda larga non inferiore a 20 mbps, ecc.) o il successo economico di specifiche attività del territorio (tasso di ricettività, numero di conduttori agricoli giovani, incidenza produzioni con DOP/IGP). Consente quindi di indirizzare l'attenzione verso i fabbisogni concreti del territorio, rappresenta una base per il successivo lavoro di costruzione di una strategia e costituisce il riferimento per fissare successivamente obiettivi da raggiungere e per monitorarli in modo aperto.

La costruzione della Diagnosi di area è frutto di un investimento compiuto assieme da Dipartimento Politiche di Sviluppo e Coesione, MIPAAF, MISE, MIUR, Ministero della Salute, INEA e Invalsi che rende in molti casi per la prima volta disponibili informazioni a livello di aggregazione di Comuni

La Diagnosi di area si articola in 8 sezioni:

- Demografia;
- Agricoltura e specializzazione settoriale;
- Digital Divide;
- Patrimonio culturale e turismo;
- Salute;
- Accessibilità;
- Scuola;
- Associazionismo tra comuni.

Di seguito si riporta un esempio relativo alla selezione delle aree-progetto della Regione Molise (cfr. Tavola 3).

Tavola 3 - “Diagnosi di Area” - Il caso del Molise

	A. Caratteristiche principali	Alto Medio Sannio	Fortore	Mainarde	Matese	Molise Aree Interne	ITALIA Aree Interne	Molise	ITALIA
a.1	Numero comuni	33	12	13	14	109	4185	136	8092
a.2	di cui: Aree Interne	32	11	10	14	109	4185	109	4185
a.3	di cui: Aree Periferiche e ultraperiferiche	24	6	1	5	70	1825	70	1825
a.4	Popolazione residente al 2011	35.803	21.347	13.367	20.572	191.689	13.328.750	313.660	59.433.744
a.5	di cui: Aree Interne	35.059	19.897	8.302	20.572	191.689	13.328.750	191.689	13.328.750
a.6	di cui: Aree Periferiche e ultraperiferiche	26.504	10.952	558	3.520	102.687	4.496.328	102.687	4.496.328
a.7	di cui: Aree Interne %	97,9	93,2	62,1	100,0	100,0	100,0	61,1	22,4
a.8	di cui: Aree Periferiche e ultraperiferiche %	74,0	51,3	4,2	17,1	53,6	33,7	32,7	7,6
a.9	Superficie totale in km2	1.071	486	324	420	3.719	180.538	4.461	302.073
a.10	Densità per km2	33,4	44,0	41,3	49,0	51,5	73,8	70,3	196,8
	B. Demografia	Alto Medio Sannio	Fortore	Mainarde	Matese	Molise Aree Interne	ITALIA Aree Interne	Molise	ITALIA
b.1	Pct Popolazione di età 0-16 al 2011	12,2	13,1	12,7	14,3	14,0	15,7	14,3	15,9
b.2	Pct Popolazione di età 17-34 al 2011	19,5	20,4	20,6	22,1	20,6	20,7	21,0	20,0
b.3	Pct Popolazione di età 65+ al 2011	27,7	26,8	25,0	21,0	23,5	21,2	22,1	20,8
b.4	Pct stranieri residenti al 2011	1,8	1,9	2,5	2,4	2,8	5,4	2,6	6,8
b.5	Var. pct popolazione totale tra il 1971 e il 2011	-35,9	-27,2	-18,6	-9,5	-13,3	4,6	-1,9	9,8
b.6	Var. pct popolazione totale tra il 2001 e il 2011	-10,4	-9,2	-4,8	-3,1	-3,7	2,3	-2,2	4,3
b.7	Var. pct Popolazione straniera residente	142,9	124,4	105,5	136,9	213,1	205,4	210,0	201,8
	C. Agricoltura e specializzazione settoriale	Alto Medio Sannio	Fortore	Mainarde	Matese	Molise Aree Interne	ITALIA Aree Interne	Molise	ITALIA
Agricoltura									
c.1	Pct Superficie Agricola Utilizzata (SAU) al 2010	32,9	49,9	14,7	34,0	46,5	39,0	44,3	42,6
c.2	Var. pct della Superficie Agricola Utilizzata (SAU) tra il 1982 e il 2010	-31,6	-23,3	-60,7	-31,4	-21,5	-20,9	-22,9	-18,8
c.3	Var. pct della Superficie Agricola Utilizzata (SAU) tra il 2000 e il 2010	-7,7	-10,7	-38,4	-10,9	-7,9	-3,0	-8,0	-2,5
c.4	Pct di conduttori agricoli con età fino a 39 anni sul totale dei conduttori 2010	9,6	10,2	7,4	15,0	10,1	10,4	9,7	9,8
c.5	Variazione percentuale del numero di conduttori agricoli con età fino a 39 anni tra il 2000 e il 2010	-38,5	-47,0	-28,0	-36,2	-38,6	-33,6	-37,5	-36,0
c.6	Pct di conduttori con attività lavorativa parzialmente svolta in azienda 2010	22,5	20,4	26,2	25,4	25,1	24,8	25,4	24,0
c.7	Variazione percentuale del numero di conduttori con attività lavorativa parzialmente svolta in azienda tra il 2000 e il 2010	7,1	-22,0	-15,4	22,0	-2,1	-38,0	-4,0	-38,2
c.8	Pct superficie aree protette	0,9		12,4	2,8	1,6	13,5	1,5	10,4
c.9	Pct superficie forestale	45,0	27,2	65,2	48,3	32,9	41,5	34,8	34,6
Indice di importanza del settore agricolo e agro-industriale al 2001									
c.10	Agricoltura	3,9	4,5	2,0	2,5	3,0	2,0	2,3	1,0
c.11	Industria agro-alimentare	0,8	0,9	0,3	4,9	1,5	1,0	1,4	1,0
c.12	Agro-alimentare totale	3,0	3,4	1,5	3,3	2,6	1,7	2,0	1,0
Indice di importanza del settore agricolo e agro-industriale al 2011									
c.13	Agricoltura	4,1	4,4	2,1	2,7	3,1	2,1	2,3	1,0
c.14	Industria agro-alimentare	1,1	1,1	0,6	5,7	1,6	1,1	1,4	1,0
c.15	Agro-alimentare totale	3,1	3,3	1,7	3,6	2,6	1,8	2,0	1,0
c.16	Incidenza delle aziende con produzioni DOP e/o IGP	1,8	2,5	1,9	1,8	3,1	10,1	3,1	11,2
Economia									
Indice di specializzazione (anno 2009)									
c.17	Attività manifatturiere	0,76	0,80	0,68	1,52	1,18	1,10	0,97	1,00
c.18	Energia, gas e acqua	1,12	0,20	0,68	0,51	0,72	0,92	0,96	1,00
c.19	Costruzioni	1,99	2,08	2,96	0,99	1,53	1,38	1,45	1,00
c.20	Commercio	1,21	1,23	0,86	0,89	1,02	1,02	1,03	1,00
c.21	Altri servizi	0,78	0,76	0,76	0,79	0,77	0,84	0,89	1,00
Imprese (anno 2012-2013)									
c.22	Numero imprese per 1000 ab.	117,6	122,3	85,7	114,7	118,6	102,6	111,8	101,6
c.23	Tasso di crescita dello stock di imprese x 100 (anno 2013)	-0,1	-1,6	1,9	0,7	-0,6	-0,7	0,2	0,2
c.24	Percentuale di imprese straniere	4,1	5,4	7,9	5,3	5,2	6,2	5,5	8,2

segue

	D. Digital divide (anno 2013)	Alto Medio Sannio	Fortore	Mainarde	Matese	Molise Aree Interne	ITALIA Aree Interne	Molise	ITALIA
d.1	% di popolazione raggiunta da banda larga su rete fissa (Asymmetric Digital Subscriber Line - ADSL) maggiore di 2 mbps e minore di 20 mbps (capacità effettiva)	27,4	26,6	2,2	24,7	28,0	36,8	26,1	26,9
d.2	% di popolazione raggiunta da banda larga su rete fissa (Asymmetric Digital Subscriber Line - ADSL) non inferiore a 20 mbps e non superiore a 30 mbps(capacità effettiva)	8,6	20,4	6,4	30,9	34,3	46,2	43,8	65,4
d.3	Digital divide rete fissa (% di popolazione non raggiunta da Asymmetric Digital Subscriber Line - ADSL - su rete fissa) 100-d.1-d.2	63,9	53,1	91,4	44,4	37,7	17,0	30,1	7,7
d.4	digital divide rete fissa e mobile (% di popolazione non raggiunta da banda larga)	36,4	29,5	62,9	34,7	23,0	8,8	17,9	3,5
	E. Patrimonio culturale e turismo (anno 2012)	Alto Medio Sannio	Fortore	Mainarde	Matese	Molise Aree Interne	ITALIA Aree Interne	Molise	ITALIA
Patrimonio culturale									
e.1	Numero luoghi della cultura statali e non statali	8	3	4	4	25	1740	34	4.588
e.2	Numero luoghi della cultura statali e non statali non fruibili	8	0	1	2	14	595	20	1.474
e.3	Numero visitatori	60.323	6.542	15.072	22.652	113.389	13.167.570,0	142.539	103.888.764
e.4	- % visitatori paganti	29,7	0,0	29,9	6,8	21,1	50,4	17,8	52,8
e.5	Numero visitatori per 1000 abitanti	1.684,9	306,5	1.127,6	1.101,1	591,5	987,9	454,4	1.748,0
Turismo									
e.6	Tasso di ricettività - Posti letto per 1000 abitanti	34,1	13,3	12,2	52,9	48,6	163,8	36,5	79,8
	F. Salute (anno 2012)	Alto Medio Sannio	Fortore	Mainarde	Matese	Molise Aree Interne	ITALIA Aree Interne	Molise	ITALIA
f.1	Specialistica ambulatoriale - Prestazioni erogate x 1000 residenti	1.961	1.317	-	2.607	2.901	2.469	5.628	4.345
f.2	Tasso di ospedalizzazione (LEA=170,0)	177,7	171,6	177,4	193,7	176,9	167,8	178,5	156,7
f.3	Tasso di ospedalizzazione della popolazione ultra 75enne	394,4	334,9	415,6	453,4	376,6	391,4	390,6	381,7
f.4	Tasso di ospedalizzazione evitabile (composito) (LEA=570,0)	561,0	649,5	472,0	651,7	492,7	583,9	543,6	544,0
f.5	Percentuale anziani >=65 anni residenti trattati in Assistenza Domiciliare Integrata (ADI)	2,6	2,3	6,8	2,9	2,7	4,0	3,2	3,0
f.6	Percentuale di parti in cui la prima visita è effettuata a partire dalla dodicesima settimana di gestazione	8,2	8,1	7,6	4,4	8,6	11,1	7,5	10,5
f.7	Tempo (in minuti) che intercorre tra l'inizio della chiamata telefonica alla Centrale Operativa e l'arrivo del primo mezzo di soccorso sul posto. (Intervallo Allarme - Target)	32	24	23	25	25	21,0	22	16
f.8	Numero medio di pazienti per medico (orientamento nazionale: massimale indicato per i medici di medicina generale = 1.500)								
f.9	Numero medio di pazienti per pediatra di base di libera scelta (orientamento: massimale indicato per i pediatri = 800)								
	G. Accessibilità	Alto Medio Sannio	Fortore	Mainarde	Matese	Molise Aree Interne	ITALIA Aree Interne	Molise	ITALIA
g.1	Distanza media in minuti dei comuni non polo dal polo più vicino	51,3	37,1	29,2	35,7	43,3	42,3	37,8	28,3
g.2	Distanza media in minuti dei comuni non polo dal polo più vicino ponderata per la popolazione	52,6	36,7	26,0	33,0	36,9	37,3	37,0	20,7
g.3	Offerta di servizi del TPL su gomma di connessione al capoluogo regionale: numero medio giornaliero di servizi su gomma ponderati per la popolazione residente nel comune, dai comuni dell'area di riferimento al capoluogo regionale (unità di misura corse medie/anno ogni 1000 abitanti).	Campobasso : 2,3	Campobasso :6,2	Campobasso : 0,3	Campobasso :3,1				
g.4	Offerta di servizi del TPL su gomma di connessione al polo locale: numero medio giornaliero di servizi su gomma ponderati per la popolazione residente nel comune, dai comuni dell'area di riferimento al polo territoriale (unità di misura corse medie giorno ogni 1000 abitanti).	Campobasso : 2,3 Isernia : 4,1 Totale : 6,4	Campobasso :6,2 Totale :6,2	Campobasso : 0,3 Isernia : 3,9 Totale : 4,1	Campobasso :3,1 Isernia :2,0 Totale :5,1				
<u>Accessibilità alla stazione ferroviaria più vicina (servizi regionali o nazionali)</u>									
g.5	Popolazione residente (%) entro un raggio di 15 minuti dalla stazione di riferimento	Campobasso : 0,00% Isernia : 0,00%	Campobasso : 0,00%	Isernia : 0,00% Venafro: 5,15%	Bojano: 65,21% Campobasso : 0,00% Isernia : 0,00%				
g.6	Popolazione residente (%) tra i 15 e i 30 minuti dalla stazione di riferimento	Campobasso : 10,94% Isernia : 15,98%	Campobasso : 51,29%	Isernia : 67,17% Venafro: 53,11%	Bojano: 34,79% Campobasso : 84,04% Isernia : 66,09%				
g.7	<u>Intensità servizi ferroviari regionali: numero medio di corse/giorno (o corse/anno a seconda della disponibilità) dei servizi ferroviari regionali rapportati alla popolazione residente che potenzialmente può accedere con un tempo di viaggio auto di 15 minuti auto.</u>	in corso di elaborazione	in corso di elaborazione	in corso di elaborazione	in corso di elaborazione				
g.8	<u>Intensità servizi ferroviari regionali: numero medio di corse/giorno (o corse/anno a seconda della disponibilità) dei servizi ferroviari regionali rapportati alla popolazione residente che potenzialmente può accedere con un tempo di viaggio auto di 30 minuti auto.</u>	in corso di elaborazione	in corso di elaborazione	in corso di elaborazione	in corso di elaborazione				
<u>Accessibilità al casello autostradale più vicino :</u>									
g.9	Popolazione residente (%) entro un raggio di 15 minuti dal casello autostradale di riferimento	cfr. nota	cfr. nota	cfr. nota	cfr. nota				
g.10	Popolazione residente (%) tra i 15 e i 30 minuti dal casello autostradale di riferimento	cfr. nota	cfr. nota	cfr. nota	cfr. nota				
<u>Accessibilità all'aeroporto (Comprehensive Network TEN-T) più vicino</u>									
g.11	Popolazione residente (%) entro un raggio di 30 minuti dall'aeroporto di riferimento	cfr. nota	cfr. nota	cfr. nota	cfr. nota				
<u>Accessibilità al porto (I e II categoria sede di Autorità portuale) più vicino</u>									
g.12	Popolazione residente (%) entro un raggio di 30 minuti dal porto di riferimento	cfr. nota	cfr. nota	cfr. nota	cfr. nota				
g.13	Indicatore sintetico di accessibilità stradale delle merci dei Sistemi Locali del Lavoro (min: 0; max:100) all'interno dei quali sono collocati i comuni delle aree.	44,4	36,0	49,5	48,0	43,3	51,6	43,3	52,5

	H. Scuola (anno 2013 - 2014)	Alto Medio Sannio	Fortore	Mainarde	Matese	Molise Aree Interne	ITALIA Aree Interne	Molise	ITALIA
h.1	N. medio scuole sede di erogazione del servizio per istituto scolastico	7,0	5,2	9,0	8,2	4,8	5,5	4,2	4,4
	SCUOLA PRIMARIA								
h.2	Numero di scuole	25	13	11	14	103	5.393	141	17.413
h.3	% comuni dotati di scuola primaria	66,7	91,7	84,6	85,7	78,9	81,1	80,1	85,7
h.4	N. medio alunni per scuola	43,5	58,9	39,5	58,9	74,0	112,0	91,1	162,3
h.5	% alunni con cittadinanza non italiana	2,3	3,4	3,0	4,9	4,8	8,1	4,0	9,8
h.6	Rapporto alunni disabili-docenti di sostegno	1,6	1,7	1,2	1,5	1,6	1,9	1,6	2,0
h.7	% alunni residenti nello stesso comune della scuola	90,1	92,0	85,6	84,0	91,9	90,6	90,1	90,1
h.8	Tasso di mobilità dei docenti titolari a tempo indeterminato	4,1	10,9	0,0	4,3	4,4	5,1	4,3	4,9
h.9	% classi con numero di alunni fino a 15	75,3	65,6	76,3	69,7	55,0	34,5	46,1	19,2
h.10	% pluriclassi su totale classi	29,1	8,1	28,6	7,6	10,2	5,8	7,7	2,1
h.11	% classi a tempo pieno	8,1	16,1	14,3	0,0	8,1	22,2	7,3	30,0
h.12	% docenti a tempo determinato (calcolati sui docenti che insegnano nella scuola)	13,1	14,1	12,2	11,7	14,1	9,7	13,2	10,8
h.13	Test Invalsi: punteggio medio (e dev. standard) del test di Italiano - Classe V primaria	70,1 (16,8)	67,2 (16,2)	75,2 (12,3)	71,9 (16,7)		71,3 (16,2)	71,3 (16,2)	72,9 (16,0)
h.14	Test Invalsi: punteggio medio (e dev. standard) del test di matematica - Classe V primaria	48,8 (18,4)	51,6 (17,2)	58,4 (14,2)	60,4 (16,7)		53,6 (17,6)	53,6 (17,6)	54,9 (17,8)
	SCUOLA SECONDARIA I grado								
h.15	Numero di scuole	16	9	5	7	62	2.867	84	8.150
h.16	% comuni dotati di scuola secondaria di I grado	48,5	75,0	38,5	50,0	56,0	60,7	56,6	65,6
h.17	N. medio alunni per scuola	51,6	57,8	47,2	76,9	83,2	134,2	102,8	218,4
h.18	% alunni con cittadinanza non italiana	2,5	3,1	7,6	3,5	5,2	7,9	4,8	9,6
h.19	Rapporto alunni disabili-docenti di sostegno	1,8	1,4	3,5	2,2	1,7	2,2	1,8	2,2
h.20	% alunni residenti nello stesso comune della scuola	80,2	90,6	76,7	78,0	87,4	86,6	84,7	86,6
h.21	Tasso di mobilità dei docenti titolari a tempo indeterminato	8,9	7,5	7,1	13,0	7,4	8,6	5,8	6,5
h.22	% classi con numero di alunni fino a 15	49,2	47,1	40,0	41,9	33,4	18,4	26,7	8,1
h.23	% classi a tempo prolungato	0,0	17,6	0,0	0,0	2,0	28,3	1,3	17,8
h.24	% docenti a tempo determinato (calcolati sui docenti che insegnano nella scuola)	50,4	39,2	54,3	32,4	32,9	23,7	25,3	18,3
h.25	Test Invalsi: punteggio medio (e dev. standard) del test di Italiano - Classe III Secondaria di I grado	72,4 (14,2)	71,9 (12)	67,4 (14,1)	69,8 (13,1)		69,7 (14,0)	71,4 (13,5)	70,7 (14,0)
h.26	Test Invalsi: punteggio medio (e dev. standard) del test di matematica - Classe III Secondaria di I grado	51,2 (15,8)	55,7 (12,6)	41,4 (13,9)	49,0 (15,1)		49,3 (17,1)	50,3 (16,4)	50,1 (17,5)
	SCUOLA SECONDARIA II grado								
h.27	Numero di scuole	5	2	-	2	25	1.709	46	7.105
h.28	% comuni dotati di scuola secondaria di II grado	9,1	8	-	7	11,0	16,6	11,8	18,8
h.29	N. medio alunni per scuola (edificio)	105,8	122	-	235	250,3	259,2	330,4	373,3
h.30	% alunni con cittadinanza non italiana	2,5	3	-	2	3,5	4,8	2,7	6,6
h.31	% alunni residenti nello stesso comune della scuola	67,4	76	-	66	47,4	43,5	44,1	47,8
h.32	Tasso di mobilità dei docenti titolari a tempo indeterminato	10,3	5	-	9	7,7	8,7	6,1	6,8
h.33	% docenti a tempo determinato (calcolati sui docenti che insegnano nella scuola)	46,0	34	-	19	27,1	22,7	19,3	16,6
h.34	Test Invalsi: punteggio medio (e dev. standard) del test di Italiano - Classe II Secondaria di II grado	58,8 (17,4)	n.d.		n.d.		59,5 (16,2)	60,6 (16,7)	61,6 (16,5)
h.35	Test Invalsi: punteggio medio (e dev. standard) del test di matematica - Classe II Secondaria di II grado	37,4 (15,7)	n.d.		n.d.		38,5 (15,6)	39,6 (16)	41,3 (16,8)
	I. Associazionismo fra comuni (2013)	Alto Medio Sannio	Fortore	Mainarde	Matese	Molise Aree Interne (*)	ITALIA Aree Interne	Molise (*)	ITALIA
i.1	Numero comuni in unione	3	4	8	10	39	1017	50	1881
i.2	% comuni in unione	9,1	33,3	61,5	71,4	35,8	24,3	36,8	23,2
i.3	Numero comuni in comunità montane	0	0	0	0	0	1253	0	1680
i.4	% comuni in comunità montane	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	29,9	0,0	20,8
i.5	Numero comuni in convenzione / consorzio	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
i.6	% comuni in convenzione / consorzio	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
i.7	% di Comuni inclusi nei Piani di Zona (censiti)	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	65,6	8,8	68,5
i.8	Incidenza (%) dei comuni dell'Area regione sul totale dei comuni inclusi nei Piani di Zona	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	57,9	100,0	100,0

Fonte: Elaborazioni Comitato aree interne su dati Istat; MISE; MIBACT; MIUR, Ministero della Salute; INEA, ANCI; Isfol; Isfort e Regione Molise

2.3 Seconda fase della selezione: la verifica di campo

Sino a oggi il Comitato ha effettuato verifiche di campo presso 55 aree-progetto di 16 Regioni e 1 Provincia autonoma. La finalità della verifica di campo è quella di approfondire gli elementi raccolti nella fase di diagnosi, di confrontarli con i soggetti rilevanti del territorio, di constatare il grado di maturazione di una visione condivisa dei problemi e delle opportunità, di verificare il grado di coesione, la volontà e capacità di riconoscere una *leadership* all'interno dell'area, la capacità di associazione dei Comuni.

La verifica di campo viene preparata con la Regione di riferimento per le aree-progetto che sono emerse dalla fase di diagnosi. Momento tipico della verifica, in aggiunta al confronto informale che precede e segue, è un *focus group* al quale partecipano i sindaci dell'area e cittadini rilevanti rispetto agli obiettivi della strategia (lavoratori, insegnanti, studenti, medici, imprenditori, artisti, dirigenti ed esperti nei campi della scuola, salute e mobilità). L'incontro, dopo una presentazione generale delle motivazioni e ambizioni della candidatura, è suddiviso in quattro sessioni successive in ciascuna delle quali si affrontano le tematiche portanti della Strategia nazionale per le aree interne: sviluppo locale, mobilità, sanità e scuola.

In ogni sessione vengono ascoltati soggetti del territorio ai quali fa seguito un intervento del Comitato che rappresenta i fabbisogni e le criticità che emergono dalla Diagnosi di area. Il *focus group* viene chiuso da un intervento del Comitato che riassume i punti di forza e di debolezza della candidatura e, quando necessario, indica le revisioni di perimetrazione che appare necessario considerare. Lo scambio e l'interlocuzione vengono verbalizzati e presentati come il primo documento utile al lavoro che l'area dovrà intraprendere se selezionata. A margine di ogni sessione i rappresentanti dei Ministeri di riferimento intervengono fornendo spiegazioni, dando suggerimenti, attivando dunque un dialogo a partire dai dati della Diagnosi di area.

Dopo la missione di campo, il Comitato avvia un'interlocuzione con la Regione volta a valutare le modifiche che la verifica di campo ha suggerito. Questa fase può anche comportare una notevole mole di lavoro e l'adozione di soluzioni specifiche. In particolare, in diverse aree-progetto è emersa l'esistenza di due distinte esigenze non entrambe conciliabili nell'area-progetto: da un lato, l'esigenza di assicurare la concentrazione degli interventi sui territori con particolari criticità; dall'altro, l'esigenza che tali territori hanno di allearsi o associarsi con territori meno critici (spesso "di fondo valle") per la realizzazione congiunta di servizi (di mobilità, di governo dei rifiuti, sanitari, ecc.). A tali esigenze si è data risposta disegnando un sistema "a due cerchi": i comuni accomunati da condizioni di criticità si alleano in aree-progetto ai fini della Strategia aree interne; ma si alleano in un cerchio più esteso al fine di associare servizi. Di tale secondo cerchio si potrà dare conto nella Strategia di area (cfr. par. 6.1).

Terminata questa fase di approfondimento e individuato un punto di accordo con la Regione, il Comitato elabora un documento di istruttoria che viene restituito a tutte le parti e reso pubblico. Il documento di istruttoria contiene dati, considerazioni e valutazioni sui criteri ritenuti funzionali a una ipotetica co-progettazione, volta alla definizione di obiettivi specifici, azioni puntuali, criteri di valutazione, nel caso in cui l'area venga selezionata dalla regione per divenire il progetto prototipo. Tali criteri corrispondono alle cinque chiavi di lettura del

contesto di cui al precedente paragrafo e si focalizza sulla tenuta idrogeologica e le condizioni ambientali del territorio, sulla capacità di collaborazione fra enti locali, sul coinvolgimento dei cittadini nella messa a fuoco di una strategia di sviluppo di medio e lungo termine, sull'identificazione delle necessità in termini di sviluppo dei servizi e la volontà/capacità di tentare soluzioni innovative, e sulle competenze locali attivabili; infine sulla possibilità di costruire consenso intorno ai temi individuati.

Con il rilascio dell'Istruttoria si creano le condizioni per una decisione formale della Regione. È questo lo stadio a cui sono pervenute sette Regioni, come sopra richiamato. A questo stadio l'intero materiale può quindi essere messo a disposizione del pubblico. I dati vengono quindi resi disponibili in formato *open* (cfr. par. 2.1).

3. Il criterio dell'associazionismo fra Comuni

L'Accordo di Partenariato stabilisce che i Comuni “costituiscono l'unità di base del processo di decisione politica e in forma di aggregazione di comuni contigui, sistemi locali intercomunali, sono partner privilegiati per la definizione della strategia di sviluppo d'area e per la realizzazione dei progetti di sviluppo”⁴. Il Comuni di ogni area-progetto devono pertanto realizzare forme appropriate di gestione associata di funzioni (fondamentali) e servizi che siano “funzionali al raggiungimento dei risultati di lungo periodo degli interventi collegati alla strategia e tali da allineare pienamente la loro azione ordinaria con i progetti di sviluppo locali finanziati”⁵.

La gestione in forma associata di funzioni (fondamentali) e di servizi è assunta quale pre-requisito essenziale della strategia di sviluppo e segnala l'esistenza di un assetto continuativo ed efficiente per l'erogazione di suddetti servizi (ambiti ottimali) nonché un livello più appropriato di esercizio delle funzioni fondamentali. L'Accordo precisa che i comuni che parteciperanno alla strategia “dovranno provare di essere in grado di guardare oltre i propri confini, attraverso la gestione associata di servizi”.

Il pre-requisito istituzione della gestione associata non si ritiene soddisfatto dall'esistenza di aggregazioni temporanee costruite “su e per progetti\programmi di sviluppo”, anche se tali aggregazioni siano riconducibili ai modelli organizzativi “utilizzati” dalla politica di coesione comunitaria (Progetti integrati di sviluppo urbano, Progetti integrati territoriali, Piani Integrati di Sviluppo Territoriale, Gruppi di azione locale, Patti, Integrated Territorial Investments, Community Led Local Development ecc.). È invece necessario realizzare aggregazione permanenti costruite su un disegno di gestione ordinaria di funzioni fondamentali e servizi locali di competenza dei Comuni.

Il quadro ordinamentale in materia (art. 14 del DL 78/2010 convertito in Legge 122/2010), ora stabilizzato nella Legge n. 56 del 2014 (cd Legge Delrio), ha fissato l'obbligatorietà della gestione associata delle funzioni fondamentali dei Comuni con meno di 5.000 abitanti (meno di 3.000 per i Comuni montani) da realizzarsi esclusivamente nelle forme della Convenzione o, in alternativa, della Unione⁶. Dopo ulteriori modifiche dell'art. 14⁷, l'art. 19 del DL 96/2012 convertito in Legge 135/2012 ha confermato l'obbligo di gestione associata, prescrivendo un crono programma per l'assolvimento dell'obbligo. Alla legislazione regionale è lasciato l'onere di fissare dimensioni demografiche che tengano conto della realtà territoriale a livello regionale. Le funzioni fondamentali dei Comuni, sono invece definite dall'art. 19, comma 1, del DL n. 95/2012 convertito in Legge 135/2012, ai sensi dell'articolo 117 comma 2, lettera p) della Costituzione.

⁴ Accordo di Partenariato, in <http://www.dps.gov.it/AccordoPartenariato/>, pag.697.

⁵ Accordo di Partenariato, op. cit., pag. 695.

⁶ Il D.Lgs. 267/2000 (testo unico sugli enti locali) disciplinava la materia prevedendo ulteriori forme di gestione associata, quali il Consorzio e l'Accordo di Programma. L'Unione è un nuovo ente locale che si sostituisce nelle funzioni e nei servizi ai Comuni che vi partecipano.

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

Per i Comuni obbligati alla gestione associata, il pre-requisito istituzionale coincide con l'assolvimento dell'obbligo di legge. Esso deve essere comunque soddisfatto da atti formali al momento di passare dalla Strategia di area alla firma di un Accordo di Programma Quadro, anche indipendentemente dai tempi di attuazione della legge.

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

Le convenzioni dovranno stabilire fini, durata, forme di consultazione degli enti contraenti e disciplinare rapporti finanziari e reciproci obblighi e garanzie e non dovranno avere durata inferiore ai tre anni. Esse dovranno inoltre prevedere la costituzione di uffici comuni, che operino con personale distaccato dagli enti partecipanti, ai quali affidare l'esercizio delle funzioni pubbliche in luogo degli enti partecipanti all'accordo ovvero, in subordine, la delega di funzioni da parte degli enti partecipanti all'accordo a favore di uno di essi, che opera in luogo e per conto degli enti partecipanti.

Così come previsto nel documento di lavoro predisposto dal Comitato tecnico nazionale sul prerequisito istituzionale della Strategia⁸, che qui si richiama integralmente, al momento dell'avvio della procedura di sottoscrizione dell'Accordo di Programma Quadro (APQ), attuativo della medesima, i Comuni interessati dovranno aver soddisfatto il pre-requisito esibendo le convenzioni che attestino la gestione associata di funzioni e servizi, secondo la gradualità e la tempistica prevista dalla legislazione vigente, ovvero documentando il numero di funzioni e\o servizi che gestiscano a mezzo Unione.

Il Comitato tecnico nazionale valuterà l'assolvimento dell'obbligo associativo.

Qualora il pre-requisito non risulti ancora soddisfatto, i Sindaci delle aree-progetto interessate dovranno assumere una delibera di Giunta o di Consiglio in cui sia chiaramente indicata la tempistica di perfezionamento (approvazione) delle convenzioni in questione, accertandosi che suddetta tempistica sia coerente con il rispetto dei tempi istruttori necessari per la sottoscrizione dell'Accordo di Programma Quadro (APQ).

Se al momento della sottoscrizione dell'Accordo di Programma Quadro (APQ), i Comuni interessati non saranno in grado di esibire le convenzioni associative, l'area-progetto di cui fanno parte perderà il requisito di ammissibilità alla Strategia. Nella procedura subentreranno

⁸ Il documento è scaricabile dal sito:

http://www.dps.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree_interne/Documenti_di_lavoro/Il_pre-requisito_generale_della_gestione_di_servizi_comunali_nella_Strategia_Nazionale_per_le_Aree_Interne.pdf

le altre aree-progetto identificate nei programmi operativi regionali e/o negli atti deliberativi delle rispettive Regioni.

4. Il riequilibrio dell'offerta di servizi cittadinanza

Come chiarito dall'Accordo di Partenariato e dalla Legge di Stabilità 2014, uno degli obiettivi fondamentali della Strategia aree interne è il “riequilibrio dell'offerta di servizi di base” in queste aree. Oltre a incrementare in modo deciso l'accesso della popolazione di tutte queste aree alla banda larga (con mbps non inferiori a 20) – obiettivo che ogni Regione potrà perseguire nell'ambito dei piani esistenti assumendone l'impegno in sede di Accordo di Programma Quadro– ciò richiede un impegno nei tre servizi di base che la stessa Legge di Stabilità individua: scuola, salute e mobilità.

Tali azioni di riequilibrio non avranno natura straordinaria. È quanto spesso avvenuto in passato, con il risultato di realizzare a volte, magari con fondi comunitari, temporanei miglioramenti dei servizi non monitorati negli esiti e soprattutto interrotti al venire meno dei fondi. La Strategia aree interne ha viceversa scelto di affidare questi interventi a risorse ordinarie affidate alla gestione dei livelli di governo e dei soggetti istituzionali ordinariamente responsabili per quei servizi. Una volta concordato un intervento con l'area-progetto, congruente con la valutazione dei fabbisogni e con il suo disegno di sviluppo, esso verrà realizzato e monitorato, e se darà esiti positivi diventerà parte integrante dell'azione ordinaria, venendo finanziato dal bilancio (della Regione o dello Stato centrale a seconda delle responsabilità) dedicato a quella funzione. I fondi previsti dalle Leggi di Stabilità 2014 e 2015 per le aree interne sono dunque fondi per sperimentare interventi permanenti nella scuola, nella salute, nella mobilità delle aree interne.

Ciò spiega sia perché i tre Ministeri centrali responsabili per questi tre servizi facciano parte assai attiva del Comitato tecnico aree interne, sia perché in ogni Regione e Provincia Autonoma le tre responsabilità politiche e amministrative relative a quei tre servizi di base siano parte integrale del processo di selezione delle aree, del disegno delle strategie e successivamente della loro attuazione in APQ.

L'attenzione ai tre servizi di base e l'impegno congiunto su questi tre punti di Regioni e Ministeri centrali ha consentito durante la fase di selezione di raggiungere i seguenti risultati:

- Predisporre per scuola e salute una batteria di indicatori molto puntuali sulla qualità dei servizi disponibili nella Diagnosi di area (indicatori spesso mai prima d'ora utilizzati e tantomeno resi pubblici a livello sub-regionale), che costituiscono l'ossatura degli “indicatori di risultato” che ogni area-progetto dovrà adottare (cfr. Tavola 3).
- Individuare attraverso la fase di diagnosi e soprattutto attraverso i *focus group* un insieme molto chiaro di fabbisogni relativi ai tre servizi di base e spunti importanti su come soddisfarli.
- Predisporre per la scuola e la salute a opera dei due Ministeri di riferimento linee guida (presto pubbliche) per il disegno degli interventi che contestualizzino nelle aree interne indirizzi nazionali: il Patto per salute 2014-2016, siglato da Stato Centrale e Regioni, per quanto riguarda la salute; il Piano di governo La Buona Scuola, per quanto riguarda la scuola.

- Avviare simili riflessioni per la mobilità con la collaborazione del Ministero delle Infrastrutture e di Ferrovie dello Stato.

In quanto segue vengono riassunti per ognuno dei tre servizi di base i principali fabbisogni emersi dal lavoro di campo e dalla Diagnosi di area e una tipologia degli interventi realizzabili. A questi risultati si aggiunge, per quanto riguarda sia la scuola che la salute, l'impegno dei due Ministeri a introdurre espressamente nei propri indirizzi e negli atti legislativi la contestualizzazione territoriale rispetto alle aree interne.

4.1 Istruzione

Gli incontri effettuati nelle aree interne, finora visitate e individuate assieme alle rispettive Regioni, hanno consentito di rilevare, assieme a idee di sviluppo, i bisogni relativi a servizi essenziali che meritano attenzione. Nel caso della scuola, sono emerse cinque possibili questioni chiave:

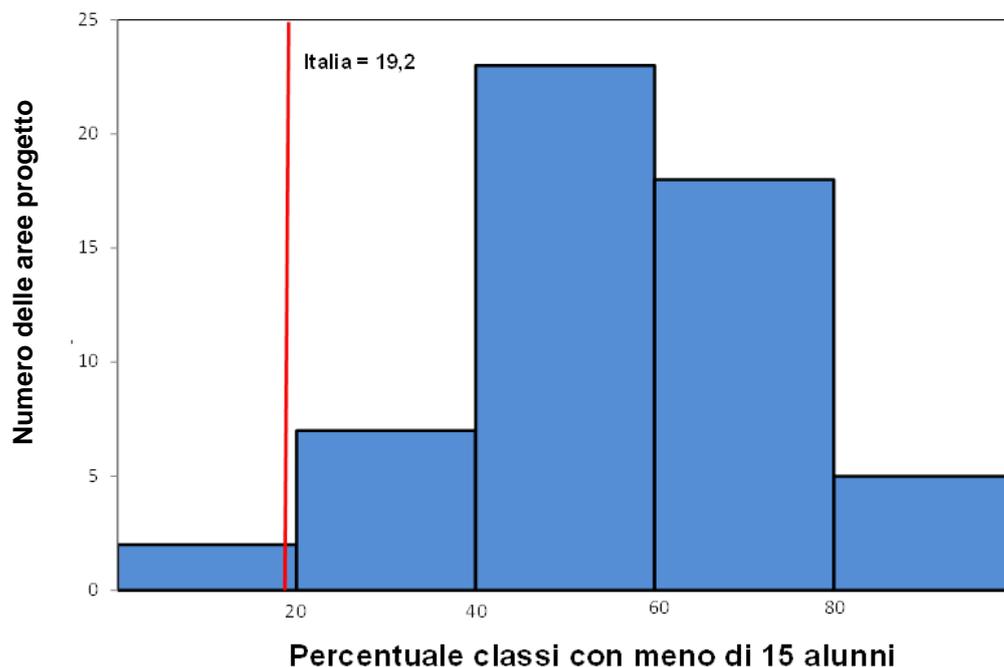
- Frazionamento delle strutture scolastiche;
- Qualità delle strutture scolastiche e modelli pedagogici;
- Orientamento dell'offerta formativa alle vocazioni territoriali;
- Stabilità del personale docente;
- Livelli di competenza degli studenti e valutazione.

Le relative azioni andranno intese come sperimentazioni di iniziative che, monitorate e valutate nella loro efficacia, vengano messe a regime in via ordinaria.

a) Frazionamento delle strutture scolastiche

La situazione emersa evidenzia nelle aree interne la presenza di un'offerta formativa molto frammentata e di istituzioni scolastiche fortemente sottodimensionate. Nelle aree interne, caratterizzate da forte isolamento rispetto ai centri urbani e da collegamenti stradali scarsi o difficoltosi, viene richiesto, soprattutto per il primo ciclo di istruzione, il mantenimento del servizio nonostante il numero di alunni risulti al di sotto dei parametri previsti dalle norme (piccole classi e/o pluriclassi sotto i limiti consentiti). In particolare in molte delle 55 aree-progetto in corso di selezione il numero di studenti per plesso non supera i 50-60 e in 46 di queste aree oltre il 40% delle classi della scuola primaria ha un numero di studenti inferiore a 15 contro una media nazionale del 19,2% (grafico 2).

Grafico 2 - Distribuzione delle 55 aree-progetto secondo la percentuale di classi con meno di 15 alunni della scuola primaria (anno scolastico 2012-2013)



Fonte: MIUR - Anagrafe degli studenti

Ne derivano conseguenze fortemente negative per le opportunità di socializzazione tra gli alunni e per la qualità della didattica, stante l'assenza di un adeguato confronto tra i docenti, presente invece nell'ambito di scuole di dimensioni più consistenti. L'attività di programmazione svolta all'interno di consigli di interclasse di scuola primaria in un plesso, ad esempio, costituito da un unico corso (5 classi per un totale di 7 docenti) risulta scarsamente efficace. Tale situazione è ovviamente motivata dall'isolamento di molti centri abitati, dalle difficoltà e onerosità del trasporto per gli studenti che deriverebbe dall'accentramento dei plessi, dal desiderio dei cittadini di mantenere il plesso scolastico come centro civico. La resistenza a ipotesi di accorpamento deriva anche dal fatto che, in passato, la soppressione dei plessi è apparsa dettata prevalentemente da esigenze di economie di spesa anziché essere orientata al rafforzamento della qualità del servizio.

Possibili linee di intervento

In questi casi, già nei *focus group* è stata avviata una riflessione con amministratori locali e dirigenti scolastici, mirata a valutare l'opportunità/convenienza di mantenere o meno questa frammentazione. L'opzione del mantenimento potrebbe essere perseguita, anche in deroga ai parametri previsti, quando la strategia di sviluppo dell'area interna prefiguri credibilmente una ripresa del numero degli studenti. Nelle situazioni in cui si confermi invece il mancato incremento, o comunque la stazionarietà, della popolazione scolastica, si potranno valutare progetti di unificazione di plessi, eventualmente anche attraverso la costruzione *ex-novo* di un plesso di riferimento, equidistante rispetto a quelli preesistenti. Non si tratterebbe, come

avvenuto in passato di “accorpare” studenti in edifici inadatti, ma di prevedere la costruzione di una “nuova scuola delle aree interne”, utilizzando sia i fondi della Legge di Stabilità sia altri mezzi finanziari che si vanno mobilitando, come il piano di investimenti per l’edilizia scolastica previsto dal cd “Decreto Mutui”. Tale piano prevede che le Regioni possano accendere con la Banca Europea per gli Investimenti e altri Istituti di Credito mutui trentennali agevolati per interventi straordinari di ristrutturazione, di messa in sicurezza, adeguamento sismico.

Gli interventi nel campo dell’edilizia scolastica, peraltro, consentirebbe a Comuni (per le scuole del primo ciclo) e a Province (per le scuole del secondo ciclo) di ridurre, nei casi in cui l’edificio scolastico sia di proprietà di privati, l’incidenza degli affitti passivi a loro carico.

Un’operazione che portasse all’accorpamento dei plessi andrebbe adeguatamente condotta, in modo da consentire, oltre alla garanzia di una mobilità di qualità, il mantenimento, a favore delle istituzioni scolastiche presenti in una determinata area interna, della stessa consistenza di docenti, in una logica di organico funzionale di rete. Liberando in tal modo risorse di personale, potrebbero essere potenziate, in relazione alle specifiche professionalità dei docenti, le attività didattiche anche con interventi integrativi con apertura della scuola in orario pomeridiano, unitamente all’intervento delle amministrazioni locali per assicurare la refezione scolastica e il trasporto degli alunni o all’eventuale istituzione di un convitto.

Particolare attenzione potrebbe essere in tal caso riservata all’istituzione, in orario pomeridiano, di corsi di strumento musicale.

A tale fine potrebbe essere proficuamente utilizzata la legge n. 35/2012 che all’articolo 50 prevede la definizione di un organico di rete per ottenere la gestione ottimale delle risorse umane, strumentali e finanziarie.

b) Qualità delle strutture scolastiche e modelli pedagogici

Nelle aree interne, come del resto in altre realtà territoriali, le strutture scolastiche risultano spesso carenti in termini di qualità nei vari ambienti di apprendimento. Forte è l’impatto negativo dell’inadeguatezza della copertura di rete digitale di questi territori. L’assenza di alternative rende ancora più pesante l’effetto di scoraggiamento a nuove coppie che programmino di vivere in questi territori.

Possibili linee di intervento

Oltre a interventi di messa in sicurezza degli edifici, le aree interne sono l’occasione per sperimentare nuovi modelli pedagogici in ambienti di apprendimento innovativi. L’innovazione infrastrutturale potrà riguardare le aule, gli spazi comuni, le aree di laboratorio, l’introduzione di tecnologie avanzate.

L’evoluzione dei metodi didattici e di apprendimento, richiede infatti nuove architetture degli edifici: spazi modulari e polifunzionali, facilmente configurabili e in grado di rispondere a contesti educativi sempre diversi, ambienti flessibili, funzionali ai sistemi di insegnamento/apprendimento più avanzati, con particolare riguardo alla didattica digitale.

Allo stesso modo, si potrebbe rispondere alla crescente domanda di un insegnamento in questi territori che educi alla conoscenza della natura e al consolidamento di un'identità comunitaria ma aperta.

Per quanto concerne il *digital divide*, lo sviluppo di un “Piano straordinario di connettività per le aree interne” rappresenta un importante investimento per rafforzare il collegamento tra scuole ma anche per sviluppare esperienze didattiche innovative, come il potenziamento delle lingue attraverso gemellaggi *on line* con scuole straniere. Inoltre, l'avvio della nuova programmazione PON prevede specifici interventi sull'innovazione tecnologica e l'*e-government*.

L'innovazione degli apprendimenti necessita di investimenti in infrastrutture tecnologiche ma anche di una diversa organizzazione degli spazi e dei metodi di insegnamento (didattica esperienziale, didattica innovativa con laboratori scolastici ed *extra-scolastici*). A questo proposito, si può prevedere di:

- Potenziamento della dotazione tecnologica e delle reti, in generale o in specifiche aree-progetto;
- Potenziamento delle scuole in rete e dei centri scolastici digitali (Piano Agenda digitale), all'interno di una stessa macro-area e tra centri piccoli e scuole madri (particolarmente importante in aree interne per via dell'isolamento degli studenti);
- Sviluppo di supporti didattici, sperimentazione di esperienze di didattica condivisa in “ambienti di apprendimento allargati”, in specifiche aree progetto.

c) Orientamento dell'offerta formativa alle vocazioni territoriali

Per la scuola secondaria di secondo grado, gli indirizzi di studio nelle aree interne appaiono spesso inadeguati rispetto alle vocazioni economiche del territorio e dunque alle opportunità occupazionali dei giovani, scoraggiandone la permanenza nell'area. Dai *focus group* e dalla Diagnosi di area è emerso in molti casi una mancata sincronia: alle opportunità nel settore agricolo o alimentare, alla centralità del tema del movimento della terra, alla domanda di competenze in campo energetico, non corrispondono simili indirizzi nella secondaria superiore tecnica o professionale. Sono così quasi sempre emerse opportunità di apertura di indirizzi adeguati alle possibilità del contesto, non colte a causa della mancata soddisfazione dei parametri previsti a livello nazionale, di un *deficit* di sensibilità nazionale o di interessi della docenza a mantenere indirizzi esistenti per evitare situazioni di eccedenza.

Nella pianificazione e razionalizzazione dell'offerta formativa non appare dominante l'attenzione alle caratteristiche del territorio circostante (ma anche a quello di un contesto più ampio) per capire in che modo i futuri diplomati potranno meglio inserirsi nel mondo del lavoro.

Possibili linee di intervento

È necessario lavorare per favorire l'istituzione di indirizzi di studio nel rispetto delle risorse e delle vocazioni territoriali.

In presenza di attività agricole, foreste o di siti archeologici, potrebbero trovare ampio spazio gli istituti professionali dei servizi per l'agricoltura e lo sviluppo rurale, quelli per l'enogastronomia e i servizi alberghieri oppure gli istituti tecnici per il turismo o quelli per costruzioni, ambiente e territorio. Si pensi ai percorsi professionali per fornire competenze volte a promuovere iniziative nel campo dell'agriturismo. Per raggiungere questo risultato, identificata in un'area-progetto una precisa opzione, si tratta di concordare con l'Ente locale un intervento di attivazione di pertinenti indirizzi di studio, ricorrendo ai finanziamenti della Legge di Stabilità e anche derogando in modo motivato dai parametri nazionali.

In questo contesto è opportuno sostenere iniziative di alternanza scuola-lavoro, stage, tirocini, nonché percorsi di apprendistato in collaborazione con le imprese del territorio. Queste esperienze possono assicurare ai giovani, oltre alle conoscenze di base, la valorizzazione delle vocazioni personali e l'acquisizione di competenze spendibili nel mercato del lavoro.

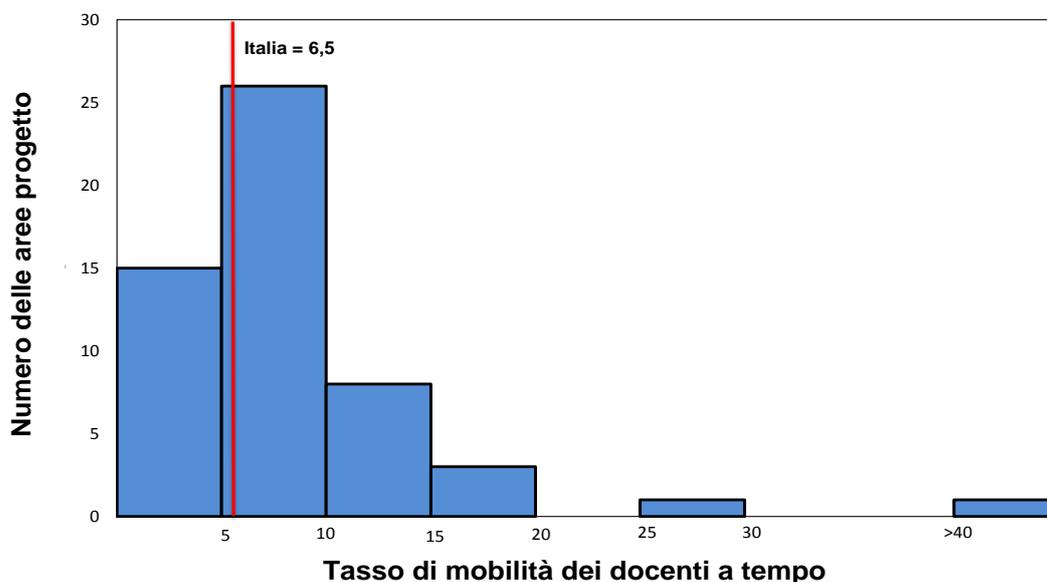
Inoltre, è necessario valorizzare e potenziare i poli tecnico-professionali, per la realizzazione di interventi di Istruzione e Formazione Professionale, e gli ITS (Istituti Tecnici Superiori), che costituiscono un'importante canale di formazione post- secondaria non universitaria.

Ovviamente, andrebbe contemporaneamente messo in campo un forte intervento in termini di orientamento scolastico, in particolare in uscita dal primo ciclo, per favorire adeguate scelte di percorso da parte di famiglie e alunni.

d) Stabilità del personale docente

Nelle aree interne si registrano tassi di mobilità del personale di ruolo assai più alti (talora anche doppi o tripli) rispetto alle medie regionali e nazionale, nonché una forte presenza di docenti con contratto a tempo determinato.

Grafico 3 - Distribuzione delle 55 aree-progetto secondo il tasso di mobilità dei docenti a tempo indeterminato nelle scuole secondarie di I grado statali (anno scolastico 2012-2013)



Fonte: MIUR - *Personale della scuola*

Possibili linee di intervento

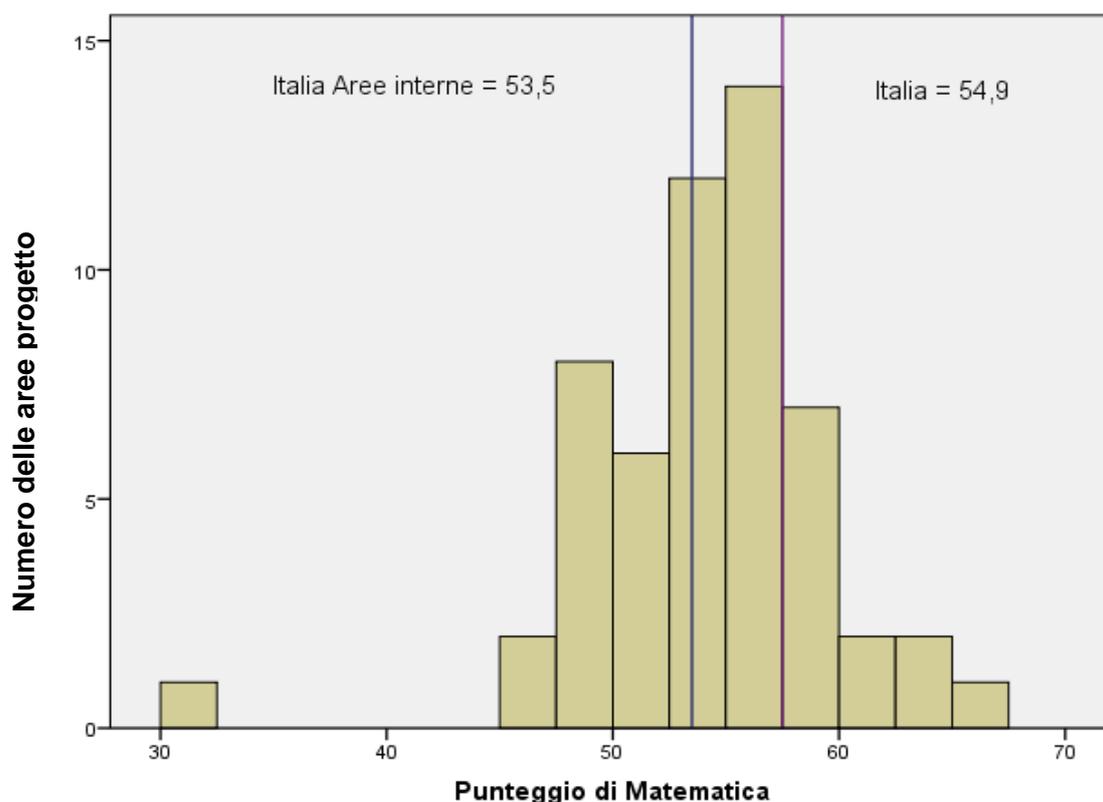
Per favorire la permanenza dei docenti nelle aree interne occorre rendere più attrattivo il servizio in tali aree anche attraverso un sistema di incentivi e vantaggi, non necessariamente economici (formazione in servizio particolarmente qualificata, riconoscimento di titoli professionali utilizzabili ai fini della carriera). L'attuazione degli indirizzi del Piano per La Buona Scuola sarà l'occasione per lavorarci e attuarli.

In alcune aree visitate è anche emersa la presenza di immobili inutilizzati (case coloniche e casolari abbandonati) che, attraverso un adeguato intervento dell'ente locale o mediante l'utilizzo delle risorse della Legge di Stabilità, potrebbero essere adattati per essere destinati a soluzioni abitative per i docenti fuori sede.

e) Livelli di competenza degli studenti e valutazione

Dalle verifiche effettuate sono emersi livelli medi competenza in matematica e italiano (così come misurati dai test Invalsi) nelle aree interne mediamente inferiori a quelli medi nazionali. La varianza è assai elevata: in alcune aree-progetto le competenze appaiono superiori, anche significativamente, a quelle medie nazionali, in molte altre il livello è decisamente inferiore (grafico 4). Dato comune a pressoché l'intero insieme delle 55 aree-progetto esaminate in profondità è inoltre la fortissima varianza di livelli di competenza fra le scuole di una stessa area: emergono spesso insiemi di 5-6-7 scuole primarie o di secondaria inferiore in un territorio di 10-15 scuole con livelli di competenza gravemente inferiori alla media nazionale. La limitatezza dell'offerta e le distanze da percorrere rendono tale fenomeno ancora più grave che nelle aree urbane: il rischio di privare molte persone della libertà di vivere la vita che, se meglio istruite, potrebbero vivere è elevato.

Grafico 4 - Distribuzione dei punteggi di Matematica nella classe V della scuola primaria (anno scolastico 2012-2013)



Fonte: INVALSI – Anno 2012-2013

Possibili linee di intervento

È evidente che l'insieme degli altri interventi sin qui prefigurati può incidere su tali divari: accorpamento di plessi in nuove scuole, maggiore socializzazione, pedagogia rinnovata, minore mobilità degli insegnanti, l'incentivo derivante da indirizzi più confacenti alle opportunità del territorio sono tutti fattori che possono dare un significativo contributo a innalzare le competenze.

Ma dai *focus group* è emersa anche un'altra linea di intervento. Si è osservata spesso una risposta positiva alla sollecitazione del Comitato di aggiungere o far precedere questi interventi da un confronto fra insegnanti e team nazionali di esperti sul significato di questi esiti e sulle cose da fare per migliorarli. Il progetto può costituire per un'area-progetto l'occasione per un approfondimento condotto congiuntamente dai docenti della scuola e dagli esperti dell'Invalsi, con il coinvolgimento dei Dirigenti Tecnici, favorendo così la restituzione e il feedback delle informazioni sul territorio. Qualora dagli approfondimenti si avesse conferma dei punti di arretratezza, il progetto potrebbe prevedere l'identificazione e la realizzazione di misure compensative di supporto, che includano, anche in forma sperimentale, modalità più adeguate di selezione dei docenti, sottratte a meccanismi automatici nazionali, almeno per quanto riguarda le assunzioni a tempo determinato. Il tutto

finanziato a valere sui fondi *ex* Legge di Stabilità. A tale scopo è stata disegnata con l'Invalsi l'ipotesi di una sperimentazione di azione valutativa in 6 aree-progetto dove si è manifestato maggiore interesse.

Per garantire il successo formativo degli studenti, un'altra iniziativa potrebbe consistere in attività di aggiornamento dei docenti sulla didattica innovativa, realizzate in loco ed effettuate da esperti provenienti dall'Amministrazione (ad es. i dirigenti tecnici).

4.2 Salute

L'analisi dei servizi per la salute nelle aree interne ha preso le mosse dalla definizione stessa di tali territori, come classificati in ragione della distanza dai presidi ospedalieri che risultano sede di DEA. Tale presupposto richiede la minimizzazione del ricorso inappropriato alle strutture ospedaliere per i cittadini residenti nelle aree interne e la necessità di una adeguata garanzia di equilibrio e di integrazione delle funzioni tra ospedale e territorio, anche in ragione delle difficoltà di accesso alle strutture ospedaliere: nelle aree interne si estrinseca in modo particolare il tema dell'equilibrio, dell'integrazione e della complementarietà delle funzioni tra ospedale e territorio, in coerenza con i criteri di utilizzo efficiente e appropriato delle risorse del Servizio Sanitario Nazionale.

Il percorso di analisi dei territori condotto dal Ministero della Salute nell'ambito dei lavori del Comitato, si è dunque concentrato sull'uso inappropriato dei servizi ospedalieri nonché sulla domanda e sull'offerta di specifici servizi sanitari distrettuali, al fine di verificare le capacità di risposta di questi ultimi secondo una logica di complementarietà e integrazione delle funzioni tra ospedale e territorio. Questo approccio ha guidato la scelta dei 7 indicatori presenti nella Diagnosi di area per il tema salute (cfr. Tavola 3)⁹. L'interpretazione dei valori riportati dagli indicatori nelle aree sub-regionali d'interesse ha preso le mosse dallo scostamento degli stessi dai valori di riferimento nazionali e regionali, richiedendo tuttavia la necessaria cautela: eventuali scostamenti possano essere infatti il risultato di una diversa concentrazione dei bisogni di salute a livello sub-regionale, per effetto di fattori demografici non considerati negli indicatori e/o della diversa frequenza di patologie nei territori esaminati.

⁹ Gli indicatori sono misurabili a livello sub-regionale a partire dal patrimonio informativo del Ministero della Salute, utilizzato nella verifica dell'adempimento LEA "mantenimento dell'erogazione dei LEA attraverso gli indicatori della Griglia Lea". Per ciascun territorio d'interesse, tale processo ha individuato i seguenti indicatori: 1. Numero di prestazioni specialistiche erogate dalle strutture territoriali ambulatoriali pubbliche e private accreditate ubicate nell'area ogni 1000 abitanti residenti; 2. Tasso standardizzato di ospedalizzazione dei residenti nell'area, nelle strutture ospedaliere (pubbliche e private) del territorio nazionale; 3. Numero di ricoveri ospedalieri della popolazione residente con 75 anni ed oltre, in rapporto alla popolazione residente della stessa fascia di età; 4. Ospedalizzazione evitabile ovvero somma ponderata di tassi di ricovero, in regime ordinario, per specifiche condizioni o patologie che possono essere adeguatamente trattate a livello extra-ospedaliero: asma pediatrica, complicanze del diabete, scompenso cardiaco, infezioni delle vie urinarie, polmonite batterica nell'anziano, broncopneumopatia cronica ostruttiva; 5. Percentuale della popolazione residente di età uguale o superiore ai 65 anni trattata in Assistenza Domiciliare Integrata; 6. Percentuale di parti di cittadine residenti nell'area con prima visita in gravidanza avvenuta (come dichiarato dalla partoriente) oltre l'11-ma settimana di gestazione; 7. 75° percentile della distribuzione dei tempi intercorrenti tra l'inizio della chiamata telefonica alla Centrale Operativa e l'arrivo del primo mezzo di soccorso sul posto.

Tali indicatori hanno consentito un'interazione approfondita e vivace con gli esperti di salute che per ogni area-progetto hanno partecipato ai *focus group* e, assieme ai fabbisogni, alle soluzioni e alle proposte da essi presentate, hanno permesso di raggiungere provvisoriamente le seguenti considerazioni¹⁰.

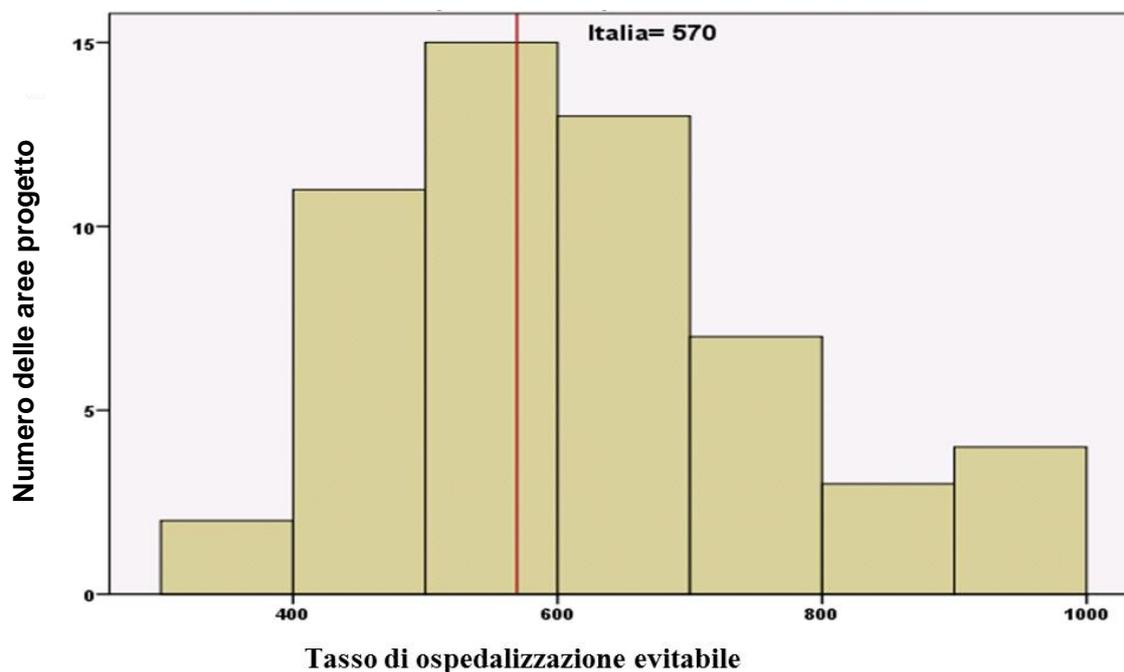
L'offerta di prestazioni specialistiche ambulatoriali, ancorché misurata attraverso il rapporto tra prestazioni rese, anche all'utenza residente al di fuori delle aree d'interesse, e la popolazione in esse residente, è risultata consistentemente più bassa dei valori riscontrati nel totale delle aree interne regionali e nazionali nelle quattro aree liguri candidate, in due aree campane e in altre quattro aree. Per quanto riguarda i residenti nelle aree campane selezionate e in altre tre aree, si riscontra una frequenza di ricorso all'assistenza ospedaliera consistentemente superiore ai corrispondenti tassi regionali e al parametro nazionale; tale frequenza si accompagna a una elevata domanda di assistenza ospedaliera per la popolazione anziana, che sembra riguardare anche l'area lombarda della Valchiavenna e il Nord-Est umbro, esprimendo dunque margini di potenziamento nell'erogazione di servizi afferenti al livello distrettuale, con particolare attenzione all'offerta di servizi rivolti alla popolazione anziana.

L'indice di ospedalizzazione evitabile¹¹ si presenta frequentemente più elevato (talora assai più elevato) dei corrispondenti valori regionali e superiore al parametro di riferimento nazionale (grafico 5). Il valore informativo di tale indicatore segnala una specifica attenzione all'organizzazione dei servizi distrettuali, da rivolgere soprattutto alle cure primarie, mirata a una maggiore presa in carico dei percorsi assistenziali delle persone con malattie croniche, tale da prevenirne complicazioni e ricorso all'ospedale.

¹⁰ Per elementi di maggiore dettaglio relativamente alle sette Regioni nelle quali è stata completata l'istruttoria si vedano i Rapporti di Istruttoria e i documenti elaborati dal Ministero della Salute pubblicati nella pagina "[Selezione aree progetto](#)" del Sito del DPS.

¹¹ Somma ponderata di tassi di ricovero, in regime ordinario, per specifiche condizioni o patologie che possono essere adeguatamente trattate a livello extra-ospedaliero: asma pediatrica, complicanze del diabete, scompenso cardiaco, infezioni delle vie urinarie, polmonite batterica nell'anziano, bronco-pneumopatia cronica ostruttiva. Per quanto riguarda i territori subregionali d'interesse, l'indicatore rappresenta la media del biennio 2011-2012. Le Aree Interne considerate sono 53, non sono incluse quelle della Regione Sardegna poiché i dati non sono disponibili.

Grafico 5 - Distribuzione delle 55 aree-progetto secondo il tasso di ospedalizzazione evitabile
(composito - anno 2012)

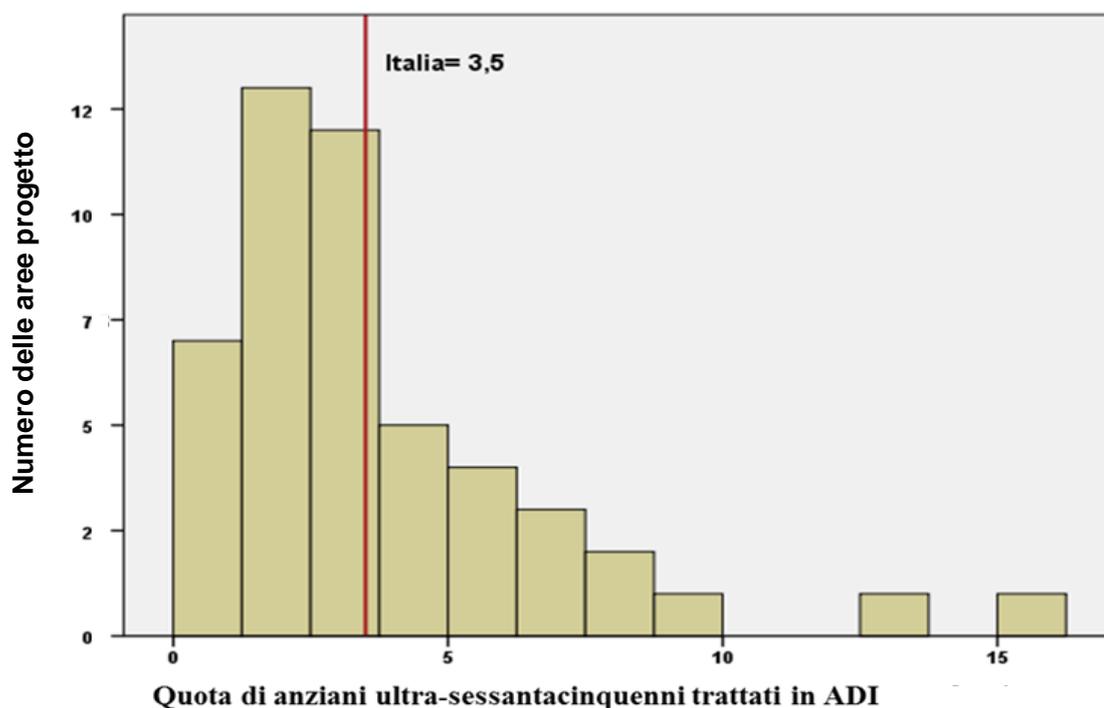


Fonte: Ministero della Salute - Anno 2012

La quota di anziani ultra-sessantacinquenni¹² trattati in assistenza domiciliare integrata mostra, in alcune aree, valori sub-ottimali, se confrontati con il valore nazionale e i corrispondenti valori regionali. In altre aree-progetto la quota è decisamente superiore allo standard nazionale (grafico 6). Spesso, tuttavia, il tema non ha trovato forte riscontro in una sensibilità dell'area-progetto. Ovvero sono emerse dal confronto, vuoi problemi di qualità dell'informazioni, vuoi soluzioni particolari di presidio della situazione degli anziani che potrebbero giustificare il dato. Il tema della cura degli anziani nei loro luoghi di vita, spesso assai remoti, è stato comunque segnalato sempre come prioritario.

¹² Rapporto percentuale tra la popolazione residente di età uguale o superiore ai 65 anni trattata in Assistenza Domiciliare Integrata sul totale della popolazione residente di età uguale o superiore ai 65 anni. Sono state considerate tutte le prese in carico da parte del servizio di assistenza domiciliare integrata, avvenute in ciascuna regione per i soli assistiti ultrasessantacinquenni, residenti nei comuni selezionati, già aperte al 1 gennaio 2012 o aperte nel corso dello stesso anno, per le quali sia stato rilevato almeno un accesso. L'accesso viene registrato ogni volta che un operatore si reca presso il domicilio dell'assistito per erogare una prestazione.

Grafico 6 - Distribuzione delle 55 aree-progetto secondo la percentuale di anziani ultra-sessantacinquenni residenti trattati in Assistenza Domiciliare Integrata (ADI)¹³ (anno 2012)



Fonte: NSIS - Sistema monitoraggio assistenza domiciliare (SIAD) - anno 2012 Ministero della salute - Direzione Generale del Sistema Informativo e Statistico Sanitario - Ufficio III

Per alcune aree, la **quota delle partorienti che risulta aver effettuato la prima visita oltre l'11^{ma} settimana di età gestazionale** è decisamente superiore alla quota nazionale (10 per cento). Ciò richiede una specifica attenzione all'offerta e all'accessibilità dei servizi preposti all'assistenza prenatale, in grado di monitorare la gravidanza sin dalle prime fasi e informare tempestivamente le gestanti sui fattori di rischio, sui controlli prenatali e sul relativo calendario. Su questo tema non si è riscontrata particolare attenzione nel corso delle visite di campo.

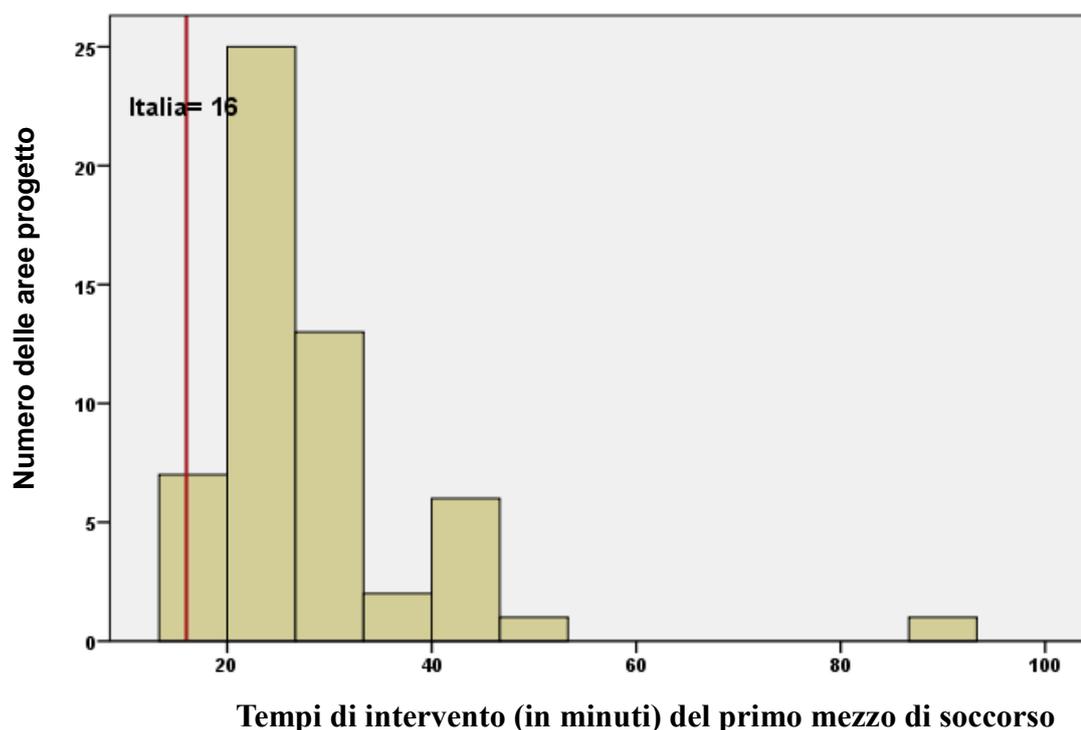
Infine, tutte le aree oggetto di istruttoria risultano caratterizzate da valori sfavorevoli o assai sfavorevoli dell'indicatore di efficienza del sistema di emergenza sanitaria territoriale, espresso dal **tempo di risposta intercorrente tra l'inizio della chiamata telefonica alla Centrale Operativa e l'arrivo del primo mezzo di soccorso sul posto** (75° percentile della distribuzione). Tale indicatore¹⁴ risulta sempre maggiore della media nazionale (16 minuti) e in particolare pari o superiore a 22 minuti (talora superiore a 40) in tutte le aree-progetto

¹³ Le aree-progetto considerate sono in realtà 53 per l'indisponibilità dei dati relativi alle aree della Regione Sardegna.

¹⁴ L'indicatore EMUR (Emergenza-Urgenza) rappresenta il 75-esimo percentile della distribuzione dei tempi che intercorrono tra l'inizio della chiamata telefonica alla Centrale Operativa e l'arrivo del primo mezzo di soccorso sul posto. Vengono considerati solo i tempi compresi fra 1 e 180 minuti relativi agli interventi con Codice Criticità Presunta Rosso (R) o Giallo (G). Come primo tempo dell'intervallo viene considerato quello associato al primo mezzo di soccorso arrivato sul posto.

esaminate, a eccezione della Valtellina, dell'Appennino basso pesarese e anconetano, del Vallo di Diano e dell'Alta Tuscia (grafico 7). In taluni casi il divario rispetto ai tempi medi nazionali è pari al divario dei tempi di accesso (su gomma) dai centri di servizio; in altri casi questo ultimo fattore pare spiegare solo in parte il divario osservato. A differenza di altre criticità si è rilevata una forte sensibilità e convergenza nei *focus group* su questo problema, riconosciuto come una fonte importante di scoraggiamento dal vivere in questi territori. Numerose e diverse sono le soluzioni prospettate.

Grafico 7 - Distribuzione delle 55 aree-progetto secondo l'intervallo allarme-target dei mezzi di soccorso¹⁵ (anno 2012)



Fonte: NSIS - Sistema informativo di emergenza sanitaria territoriale (118 EMUR) - Anno 2012 Ministero della salute - Direzione generale della digitalizzazione, del sistema informativo sanitario e della statistica - Ufficio III

Complessivamente, dunque, le istruttorie condotte nei territori hanno restituito alcuni principali elementi di attenzione sui quali concentrare l'intervento nelle aree-progetto:

- la necessità di un accesso all'ospedale tempestivo in situazioni di emergenza sanitaria o comunque una rete di emergenza territoriale più rispondente alle criticità delle aree interne;
- l'organizzazione delle cure primarie in modo polifunzionale, impostata sul modello della medicina di iniziativa, con un'offerta garantita su un ampio arco temporale giornaliero;

¹⁵ Le aree-progetto considerate sono in realtà 53 per l'indisponibilità dei dati relativi alle aree della Regione Sardegna.

- l'avvicinamento dei servizi sanitari al paziente, soprattutto quello anziano e/o con ridotta autonomia funzionale, attraverso un offerta più capillare di assistenza domiciliare e, quando necessario e possibile, ricorrendo a strumenti innovativi come la telemedicina;
- il miglioramento dei servizi di emergenza.

Nella costruzione delle strategie di area, d'intesa con l'Amministrazione regionale, si potranno quindi sperimentare interventi a valere sui fondi della Legge di Stabilità che, da un lato, anticipino o realizzino gli indirizzi "orizzontali" contenuti nei più recenti documenti programmatici dell'assistenza sanitaria del prossimo triennio (Patto per la Salute 2014-2016, Regolamento sugli *Standard* relativi all'Assistenza Ospedaliera), dall'altro sperimentino modalità organizzative dell'assistenza in grado di ottimizzarne l'attuazione nelle aree critiche del paese. In particolare, con riferimento a quegli indirizzi "orizzontali", le azioni da individuare rientrano nelle seguenti categorie: Assistenza territoriale (art. 5 del Patto, con particolare riferimento ai modelli organizzativi delle cure primarie, ai presidi territoriali/ospedali di comunità, alla farmacia dei servizi, alla medicina d'iniziativa, al piano nazionale della cronicità, all'assistenza in emergenza-urgenza territoriale 118), Assistenza sociosanitaria (art. 6), Sanità digitale (art. 15), Piano nazionale della prevenzione (art. 17).

4.3 Mobilità

Nel corso delle verifiche di campo tra i temi emersi uno dei più sentiti dai cittadini e dalle amministrazioni riguarda la mobilità. Mobilità che in zone interne come quelle visitate si traduce in possibilità o impossibilità di accesso ai servizi di base ma anche di accesso dei turisti e di mobilità delle merci. Spesso la mancanza di puntuali dati informativi su tali aree-progetto non ha consentito una "diagnosi" completa così come sviluppata per scuola e salute. Nonostante ciò, sono emerse nei *focus group* analisi del fenomeno che hanno evidenziato problematiche connesse non solo alla cattiva manutenzione delle strade di accesso, ma soprattutto a inadeguatezza delle concessioni esistenti per i servizi di trasporto locale alle particolari esigenze delle aree interne.

Per valutare tale indicazione si rammenta che il servizio di trasporto locale è alimentato dal fondo nazionale per il finanziamento del trasporto pubblico locale (alimentato da risorse ordinarie e rivolto alle regioni a statuto ordinario) che ripartisce i fondi prevalentemente in base a un "principio storico" (circa il 90 per cento del fondo viene ripartito secondo lo storico delle ripartizioni passate) e solo per il 10 per cento con un "principio premiante l'efficienza e l'efficacia". In quest'ultima quota il 30 per cento (quindi il 3 per cento del totale) è dedicato all'aumento dell'uso del servizio di trasporto pubblico (aumento dei passeggeri). È quindi evidente come il meccanismo di premialità/penalità del fondo (ovvero l'incentivo per gli enti locali a intraprendere un percorso di efficienza ed efficacia dei servizi) spinge le Regioni a concentrare i propri sforzi sulle aree più densamente popolate a scapito delle aree interne, caratterizzate da una domanda debole di trasporto pubblico.

Almeno per le aree-progetto selezionate, per tentare di favorire una concreta risoluzione delle problematiche riscontrate, possono essere ipotizzate due possibili vie:

- stante la loro limitatissima popolazione, stralciare all'interno di ogni Regione queste aree, dal conteggio generale dei risultati regionali ottenuti, costruendo quindi per esse una soluzione *ad hoc*;
- introdurre nel sistema a favore di queste aree premialità/penalità con particolari indicatori a esse dedicate (per esempio: aumento dell'utilizzo dei mezzi pubblici a "quota").

In entrambi i casi una parte delle risorse messe a disposizione dalla Legge di Stabilità potrebbe concorrere a tale scopo. Nell'ipotizzare queste o altre soluzioni, gli indici oggettivi di distanza dai servizi disponibili, nella "diagnosi" di area sarebbero di utilità, per accrescere la conoscenza delle dinamiche territoriali d'area.

Su questa base comune in tutte le aree-progetto visitate ed esaminate si aggiungono problematiche particolari, spesso assai eterogenee, che richiedono soluzioni differenziate e flessibili. Le soluzioni proposte da parte della cittadinanza e degli amministratori locali, emerse nelle sessioni appositamente dedicate dal Comitato all'accessibilità e al TPL, possono essere suddivise in due grandi ambiti: "Gestione servizi di trasporto" e "Gestione infrastruttura". Il primo settore fa capo a tutte quelle problematiche, ovvero soluzioni, riguardanti l'offerta dei servizi di trasporto pubblico locale. Il secondo settore fa capo a tutte quelle problematiche, ovvero soluzioni, riguardanti l'offerta infrastrutturale sia per quanto riguarda il settore stradale sia per quanto riguarda il settore ferroviario.

In questo quadro assume specifico rilievo, in molti contesti il sistema ferroviario come possibile "innervamento" di supporto e/o di riferimento strategico alle direttrici interne di collegamento. Ciò potrebbe costituire, per quelle aree, una credibile impalcatura di sostegno alla mobilità locale, soprattutto a quella proveniente dall'esterno.

Per quanto riguarda i servizi di trasporto è apparso utile strutturare i fabbisogni (e di conseguenza gli interventi di riferimento) in tre grandi famiglie:

- a) pianificazione e programmazione;
- b) adeguamento dei servizi (accessibilità interna/esterna);
- c) riqualificazione della dotazione trasportistica.

La "pianificazione e programmazione" rappresenta da un lato l'esigenza di riorganizzazione e di nuova pianificazione del TPL già in essere, come prima richiamato, dall'altro la necessità di analisi e scelte mirate all'area per armonizzare i nuovi servizi di trasporto pubblico (ad esempio: con analisi di fattibilità/sostenibilità; omogeneizzazione con i servizi esistenti; analisi puntuale della domanda). Dalla fase di pianificazione e programmazione si passa a un'analisi di "adeguamento dei servizi (accessibilità interna/esterna)" in cui sono comprese quelle istanze che richiedono interventi diretti sui temi dell'accessibilità (sistematica e/o non sistematica; interna e/o esterna) e che riguardano l'aumento o la differenziazione dell'offerta di TPL. Infine si definisce la "riqualificazione della dotazione trasportistica" che racchiude in se una molteplicità di fabbisogni che intervengono sia sull'adeguatezza dei mezzi utilizzati

che sulla manutenzione dell'infrastruttura viaria (a seconda della domanda di accessibilità emersa dai territori).

Le criticità emerse nelle tre grandi famiglie di fabbisogni/interventi così definite, sono spesso differenziate da territorio a territorio e sono il risultato di fallimenti delle politiche di settore, deficit programmatori e attuativi (di livello nazionale e/o regionale), scarsità di risorse finanziarie, spesso riversate in un *mix* di competenze attuative che vede spesso sovrapposti diversi livelli del governo territoriale. In tale cornice l'azione regionale potrebbe essere accompagnata da un contributo di accompagnamento dell'Amministrazione centrale per i profili di sua competenza: attivazione di misure di *policy* adeguate al quadro delle esigenze emerse; agevolazione istituzionale dell'interlocuzione con gli enti nazionali responsabili in materia di infrastrutture e servizi di trasporto; iniziative pilota.

La funzione "servente" dei servizi di mobilità rispetto al raggiungimento dei presidi di cittadinanza, all'esigenza di vita e di lavoro delle comunità che popolano le aree interne, con l'implementazione della strategia, costituisce un'occasione esemplare per ripensare e sperimentare, anche se in maniera puntuale o limitata, interventi innovativi nell'ambito dell'organizzazione associata dei servizi orientata ai bisogni, traguardando a un necessario cambio di marcia delle politiche di settore ordinarie e di un recupero, in molti casi, delle capacità programatorie regionali con una utile "ricucitura" tra il livello regionale e centrale.

Alla scala della singola area, potrà essere determinante operare non solo in termini di interventi sulle dotazioni fisiche infrastrutturali ma, in modo mirato, sull'organizzazione della rete dei servizi di mobilità, a partire da quelli che rientrano nell'ambito delle competenze programatorie demandate alle regioni e organizzate su scala regionale o sub-regionale sulla sperimentazione di modalità di mobilità innovative. È un compito in cui la proposta dal basso dovrà incrociare la validazione dell'istanza centrale in uno sforzo congiunto e reciproco di responsabilizzazione.

5. Le risorse finanziarie

5.1 Lo Stato: il riparto delle risorse della Legge di Stabilità

Con la legge di Stabilità 2015 (art 674 e 675) le risorse addizionali disponibili nel Fondo di Rotazione¹⁶ per il riequilibrio dell'offerta dei servizi di base nelle aree interne (scuola, salute e mobilità) sono stati accresciuti da 90 a 180 milioni di euro così ripartiti negli anni:

- 2014, 3 milioni di euro;
- 2015, 23 milioni di euro;
- 2016, 60 milioni di euro;
- 2017, 94 milioni di euro.

¹⁶ Si tratta del Fondo di Rotazione di cui all'articolo 5 della legge 16 aprile 1987, n.183. E' lo stesso Fondo che contiene le risorse per il cofinanziamento comunitario dei fondi comunitari; ma le due risorse finanziarie sono assolutamente indipendenti l'una dall'altra.

Alla dotazione iniziale (*ex Legge di Stabilità 2014*) di 90 milioni di euro adeguata a finanziare le prime potenziali 23 aree-progetto selezionate come prototipo, si è così aggiunto un pari ammontare che potrà finanziare gli interventi in un secondo gruppo di aree-progetto che Comitato e Regioni decidano entro fine 2015 di individuare nel complesso delle aree selezionate (17 in modo definitivo, altre 38 con istruttoria in corso di completamento, cfr. paragrafo 2.1).

Per quanto riguarda i fondi (90 milioni) per le prime 23 aree-progetto potenziali, il CIPE, previo accordo della Conferenza Stato-Regioni, ha deliberato nella seduta del 28 gennaio 2015 che a ogni area-progetto prototipale venga destinata una somma uguale pari a 3,74 milioni di euro, da ripartire fra interventi su scuola, salute e/o mobilità in relazione alla Strategia di area che verrà concordata dall'area-progetto con la Regione e con il Comitato. La restante parte pari a 3,98 milioni di euro verrà destinata alle attività di assistenza tecnica e rafforzamento amministrativo necessarie alla costruzione della strategia di area.

5.2 Le Regioni: il finanziamento dei Programmi Comunitari

Il perseguimento dell'obiettivo di coesione territoriale volto a rallentare il fenomeno dello spopolamento delle aree interne è presente nella "Strategia nazionale per le Aree interne del Paese" – parte integrante del Piano Nazionale di Riforma. A tale obiettivo concorrono i diversi Fondi comunitari, secondo un approccio proprio a ciascun Fondo e sulla base dell'analisi dei fabbisogni specifici individuati nell'ambito di ciascun Programma

Ogni programma regionale finanziato da tali Fondi (POR FESR e FSE, PSR) deve contenere - coerentemente con lo stadio del processo di istruttoria per la selezione delle aree interne cui la Regione/Provincia autonoma sia pervenuta, tutti i seguenti elementi:

- L'inserimento, nella parte iniziale dei programmi (dedicata all'esposizione strategica complessiva in relazione ai fabbisogni individuati come rilevanti), di un richiamo esplicito alla *presenza di sfide demografiche nelle aree interne*; di conseguenza si esplicita l'impegno del programma di realizzare, in alcune aree, interventi in linea con la Strategia aree interne e un richiamo alla diagnostica risultante dal sistema di indicatori condiviso denominato "Diagnosi Aree di Progetto";
- L'identificazione delle aree-progetto di potenziale intervento, con la specificazione che essa è avvenuta attraverso il percorso istruttorio pubblico previsto dall'Accordo di partenariato (richiamo nella parte strategica generale e poi maggiori dettagli per i POR FESR e FSE nella sezione 6: per i PSR valgono indicazioni analoghe¹⁷; l'identificazione, tra le aree-progetto di potenziale intervento, di quella in cui si intende avviare il primo

¹⁷ Le Amministrazioni che non avessero ancora identificato le aree in cui intervenire con la Strategia aree interne dovranno indicare chiaramente la volontà di aderire a essa riportando i criteri in base ai quali avverrà la selezione delle aree; lo stadio di avanzamento del processo di istruttoria di selezione delle aree – realizzato con il Comitato nazionale aree interne (aree proposte al Comitato nazionale Aree Interne; Aree analizzate con utilizzo della "Diagnosi Area Progetto"; Missione di Campo effettuata; procedura conclusa; delibera di giunta). Per le Regioni che non abbiano ancora concluso il processo di istruttoria, – il programma dovrà far riferimento al Rapporto di Istruttoria e agli atti successivi che la Regione assumerà in merito.

progetto integrato prototipale (per i POR FESR e FSE nella sezione 6, per i PSR valgono indicazioni analoghe ;

- L'indicazione delle prime linee strategiche per le aree già selezionate (richiamo di massima nella parte strategica generale e poi maggiori dettagli per i POR FESR e FSE nella sezione 6; per i PSR valgono indicazioni analoghe ;
- La dotazione finanziaria complessiva prevista nei tre Fondi (FEASR, FESR e FSE), specificandone: a) la quantificazione di massima (in valore assoluto o in percentuale della dotazione complessiva del Fondo o anche come "forchetta"), b) possibilmente, l'articolazione delle risorse per asse (sempre con percentuale, forchette, ovvero l'identificazione degli assi potenzialmente interessati) e l'eventuale ricorso all'ITI (per i POR FESR e FSE nella sezione 1.2 del programma dove si esplicitano le scelte finanziarie e inoltre nelle sezioni 2A relative agli assi proprietari considerati; per i PSR valgono indicazioni analoghe da inserire opportunamente)¹⁸. Inoltre, qualora si ricorra all'ITI, va compilata per i POR FESR e FSE la sezione 4.3 in modalità complementare e simmetrica nei programmi che vi partecipano;
- La descrizione delle soluzioni operative individuate per la partecipazione dei diversi programmi alla Strategia aree interne: ITI allargato ai tre fondi, ITI più CLLD, riserve specifiche per interventi a regia o all'interno di bandi, misure;
- La descrizione di una tempistica per l'attuazione dei progetti che tenga in considerazione: la definizione della strategia d'area e la costruzione dell'APQ.

A questo proposito, si sottolinea che il processo di selezione delle aree-progetto è stato un processo multifondo che ha visto la partecipazione agli incontri avvenuti con le Regioni dei partecipanti dei diversi Fondi allo scopo convocati.

Si riporta nei paragrafi che seguono lo stato dell'arte su come a oggi la programmazione (non ancora conclusa per molti dei programmi FEASR, per alcuni programmi FSE e per una parte dei programmi FESR) ha tenuto conto delle esigenze delle aree interne, e dei principi condivisi nell'Accordo di Partenariato. Dall'analisi qui riportata si evidenzieranno una serie di lacune, e un certo ritardo soprattutto sul fronte dei programmi FEASR.

5.2.1 La situazione dei Programmi di Sviluppo Rurale

Nell'insieme si rileva che tutti i Programmi di Sviluppo Rurale hanno preso in considerazione l'obiettivo della Strategia nazionale delle Aree interne, anche se con livelli di maturità e completezza che variano notevolmente da Regione a Regione.

I programmi sviluppo rurale sono stati presentati, in gran parte, entro la data prevista dal Regolamento n. 1303/2013 (tre mesi dall'invio dell'Accordo di partenariato), vale a dire il 22 luglio 2014. Nel corso dei mesi successivi si è aperto formalmente il negoziato con la Commissione, che ha inviato le sue osservazioni formali alle singole autorità regionali. I programmi, pertanto, sono tutti nella fase di revisione interna, in alcuni casi anche profonda,

¹⁸ Vedere a questo proposito la Nota circolata dal MIPAF alle Autorità di Gestione dei PSR.

per adeguarne i contenuti alle osservazioni della Commissione e alle indicazioni dell'Accordo di partenariato. Peraltro, per comprendere l'adeguatezza dei programmi regionali in merito alla Strategia per le aree interne, occorre tener conto del fatto che il negoziato sull'Accordo di partenariato, che fornisce tutti gli elementi per la strategia, si è formalmente chiuso il 29 ottobre.

Il negoziato sui programmi di sviluppo rurale è ancora in corso e presumibilmente, per gran parte di essi, non si concluderà prima del maggio prossimo, in funzione della rimodulazione del bilancio comunitario 2014-2020, che verrà discussa e approvata all'inizio di maggio. Ciò consentirà di tarare meglio in itinere i programmi stessi alle necessità della Strategia nazionale, così come definita nell'Accordo di partenariato, e di incorporare nel migliore dei modi la selezione delle aree e la quantificazione delle risorse finanziarie funzionali alla strategia stessa. Pertanto, nei prossimi mesi, accanto al lavoro di campo per mettere a punto le strategie locali, occorrerà intensificare il supporto alle regioni nella definizione della strategia dentro i programmi e il complesso negoziato con Bruxelles sui vari nodi che andiamo a esaminare qui di seguito.

a) *Individuazione delle aree*

Gran parte dei programmi di sviluppo rurale presentati a Bruxelles entro la data del 22 luglio non contengono le aree di intervento della Strategia. Ciò in quanto, a quella data, solo la Liguria aveva concluso l'istruttoria per la selezione delle aree e la Lombardia l'aveva quasi conclusa, ma non ancora formalizzata con delibera di Giunta regionale. Al momento, man mano che l'istruttoria viene portata a termine, le Regioni stanno indicando nella sezione 8 di ciascun programma sia il complesso delle aree interne selezionate, sia quella dove si avvierà il progetto pilota.

b) *Risorse finanziarie*

Al momento della presentazione a Bruxelles, solo i PSR di due regioni (Toscana e Umbria) avevano stabilito di allocare una quota minima pari all'uno per cento delle risorse FEASR agli interventi per le aree interne. La Basilicata, inoltre, nel definire l'ITI come quadro di riferimento per le aree interne, stabilisce di destinarvi 50 Meuro complessivi di FEASR. In altre regioni, essendo l'intervento sulle aree interne legato all'applicazione del CLLD e alla selezione dei GAL operanti in tali aree, la quota definitiva diretta alla Strategia sarà ricostruibile in un secondo momento.

Così come si è evidenziato a proposito della selezione delle aree, e in parallelo con essa, le modifiche in atto nei PSR in fase di negoziato includono attualmente anche una effettiva quantificazione finanziaria. Va precisato che tale quantificazione riguarda tutte le aree progetto (e non solo quella pilota) e che, in alcuni casi, le risorse messe a disposizione si intendono come un plafond minimo, potendo esso essere incrementato in relazione all'evoluzione della progettazione e della domanda dei territori.

c) *Strumenti di attuazione*

Per ciò che riguarda gli strumenti di attuazione, le versioni dei PSR presentati a luglio sono prive di indicazioni specifiche, ovvero mostrano una preferenza per il CLLD. Man mano che in queste settimane procedono le revisioni dei PSR, gli strumenti si vanno sempre più precisando, con un orientamento verso la scelta di alcune misure di sostegno (es. banda larga, progetti di filiera, diversificazione, investimenti su ambiente e tutela suolo, forestazione, ecc.), da un lato, o verso la scelta del CLLD dall'altro. Un CLLD che, salvo i casi di Puglia e Basilicata, si configura come strumento mono-fondo FEASR.

5.2.2 *La situazione dei programmi del Fondo Sociale*

Tutti i PO FSE contengono un riferimento alla Strategia nazionale Aree interne all'interno della sezione 6 e una buona parte fa riferimento all'individuazione delle aree, ai finanziamenti complessivi (in alcuni casi vengono individuati gli Obiettivi Tematici o gli Assi che concorrono alla Strategia e l'ammontare delle risorse previste) e alla modalità di attuazione (ITI, SLP).

a) *Individuazione delle aree*

Molte Regioni indicano nei PO FSE le aree candidate, alcune in modo generico (Abruzzo, Campania, Emilia Romagna, Lazio, Marche, Sardegna, Valle d'Aosta, Veneto), altre con un riferimento specifico alla perimetrazione e quindi ai Comuni (Basilicata, Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Sicilia e Umbria) o all'esperienza prototipale (Basilicata, Liguria). Le Regioni che non indicano le aree sono la Calabria, la Provincia Autonoma di Trento, il Piemonte, la Puglia e la Toscana. La Toscana e la Puglia fanno riferimento all'avvio di una manifestazione di interesse per la selezione delle aree.

b) *Risorse finanziarie*

A eccezione della Regione Emilia Romagna e della Regione Puglia, tutte le regioni prevedono nel PO le risorse finanziarie da destinare alla Strategia aree interne. Le Regioni che individuano delle risorse specifiche sono Abruzzo, Basilicata, Campania, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Lombardia, Molise, Piemonte, Sicilia. Negli altri casi (Calabria, Lazio, Marche, P. A. di Trento, Sardegna, Toscana, Umbria) si tratta di una quota percentuale dell'intero PO.

A eccezione di Basilicata, Lombardia e Vento, tutte le regioni che indicano un finanziamento per la Strategia aree interne indicano anche una ripartizione per Asse o Obiettivo Tematico. Il Friuli Venezia Giulia e la Campania prevedono un coinvolgimento del maggior numero di assi (Occupazione, Inclusione sociale, Istruzione e formazione, Capacità istituzionale), mentre negli altri casi gli assi maggiormente coinvolti sono "Occupazione" e "Inclusione sociale".

c) *Strumenti di attuazione*

Le Regioni che, oltre a individuare risorse FSE da destinare alla Strategia aree interne indicano l'ITI come strumento di attuazione da adottare sono: Abruzzo, Basilicata, Campania, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Marche, Molise, Piemonte, Sardegna, Sicilia e Veneto. Le Regioni che non indicano una modalità di attuazione, pur avendo previsto risorse finanziarie nel PO (anche in quota percentuale) sono Calabria, Lazio, Liguria, Lombardia e P. A. di Trento. La Valle d'Aosta, infine, fa riferimento al CLLD mentre Emilia Romagna cita l'APQ.

5.2.3 *La situazione dei Programmi del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale*

Come previsto dal Regolamento Comunitario N. 1303/2013, i programmi operativi regionali 2014-2020 sono stati trasmessi alla Commissione Europea, attraverso procedura informatizzata, entro la data del 22 luglio 2014, termine previsto di tre mesi decorrenti dall'invio dell'Accordo di Partenariato avvenuto il 22 aprile 2014.

Con l'invio formale del programma operativo è stato dato avvio al negoziato formale, processo che per quasi tutte le regioni del Centro-Nord, ha portato all'approvazione definitiva del programma FESR all'inizio del 2015 (Piemonte, Val d'Aosta, Lombardia, Liguria, PA Trento, PA Bolzano, Emilia Romagna, Toscana, Marche, Umbria e Lazio).

Nei mesi successivi saranno approvati anche i PO delle altre regioni "più sviluppate" e "in transizione" (Friuli Venezia Giulia, Veneto, Sardegna, Abruzzo, Molise) e "meno sviluppate" (Basilicata, Puglia, Campania, Calabria e Sicilia).

Dall'analisi di tutti i PO è emerso, a conferma di quanto già verificato nelle interlocuzioni che il Comitato ha avuto con tutte le amministrazioni regionali e con le due provincie autonome, che solo la PA di Bolzano non intende aderire alla Strategia aree interne. Pertanto, nel testo dei programmi operativi FESR le amministrazioni hanno provveduto a:

- Esprimere chiaramente la volontà di aderire alla Strategia aree interne;
- Indicare le risorse dedicate dai tre fondi alle aree interne;
- Indicare la partecipazione degli altri fondi comunitari (FSE e FEASR);
- Indicare il percorso intrapreso per la selezione delle aree d'intesa con il Comitato aree interne, specificando i criteri utilizzati nell'ambito di quanto previsto dall'Accordo di Partenariato.

a) *Individuazione delle aree*

Le indicazioni contenute nei Programmi operativi approvati non evidenziano elementi di incoerenza rispetto al processo di istruttoria pubblica sulla selezione delle aree già concluso ovvero in corso per i rispettivi territori. In alcuni casi possibili incoerenze derivano dall'aver "chiuso" il documento di programmazione in un momento in cui il processo istruttorio del Comitato nazionale era solo avviato, come nel caso del Piemonte, della Toscana e della P.A. di Trento. Al contrario, alcune incongruenze si riscontrano nei programmi considerati ancora

provvisori ancorché già sottoposti all'esame della Commissione europea; si tratta in particolare di alcuni PO delle regioni meno sviluppate (Puglia, Calabria).

Per quanto riguarda la selezione delle aree, 15 regioni hanno indicato le aree selezionate e approvate dal Comitato aree interne ovvero in corso di istruttoria; tra queste, un terzo ha già indicato all'interno del PO l'area prototipale in cui si sperimenterà la Strategia aree interne a partire dal 2015.

b) *Risorse finanziarie*

Per quanto riguarda la contribuzione finanziaria dei vari fondi comunitari - nello specifico degli altri due fondi di cui è espressamente richiesta la contribuzione finanziaria per aree interne (FSE e FEASR) - nei PO FESR è normalmente indicato l'intento dell'amministrazione di impiegare risorse provenienti dagli altri due fondi senza però esplicitarne l'ammontare. Viceversa, un'indicazione puntuale delle risorse sia del FESR che del FSE andrà prevista nei programmi delle tre regioni che hanno optato per una programmazione multi-fondo FSE – FESR (Calabria, Puglia e Molise) tenuto conto che per tali amministrazioni il processo di approvazione dei relativi programmi operativi da parte della Commissione europea non risulta concluso a fine gennaio 2015. Inoltre, nella maggior parte dei casi, la dotazione del FESR riservata alle aree interne viene espressa quale ammontare complessivo (o in percentuale del valore complessivo) svincolata da uno o più assi prioritari del programma; in pochi casi, al contrario, vi è l'indicazione degli Assi e degli OT specifici cui tali risorse saranno dedicate.

c) *Strumenti di attuazione*

Dal punto di vista degli strumenti di *governance* che saranno individuati, dieci regioni hanno indicato di voler far ricorso all'ITI (Integrated Territorial Investments) quale strumento di programmazione integrata di fondi. In diversi casi si rimanda a un ITI regionale, ricomprendente cioè tutte le aree selezionate dalla regione; alcune amministrazioni hanno invece optato per un ITI d'area, riservandone l'applicazione solo a una specifica area selezionata.

6. Strategia di area-progetto e attuazione

Nelle sette Regioni che hanno formalmente concluso l'istruttoria di selezione d'intesa con il Comitato, cinque aree-progetto prototipali hanno intrapreso il lavoro di preparazione della Strategia di area. Si tratta di: Alta Irpinia in Campania, Valtellina e Valchiavenna in Lombardia (la Lombardia partirà con due aree perché la Valchiavenna rappresenta una delle due aree sperimentali nazionali), Valli dell'Antola e Tigullio in Liguria, Appennino basso Pesarese e Anconetano nelle Marche. Man mano che le altre Regioni e la Provincia Autonoma di Trento chiuderanno formalmente l'istruttoria anche i loro prototipi potranno avviare il lavoro di preparazione della Strategia di area.

La Strategia di area verrà preparata secondo le Linee guida che nel frattempo sono state elaborate attraverso uno stretto confronto con le Regioni e le aree stesse (cfr. Allegato 5). Una volta condivisa la Strategia di area con il Comitato e con la Regione di appartenenza, ogni prototipo potrà passare alla fase di attuazione con la predisposizione dell'Accordo di Programma Quadro. Il CIPE, d'intesa con la Conferenza Stato Regioni, ha previsto il 30 settembre come obiettivo temporale per chiudere gli APQ dei prototipi. È una scadenza assai ravvicinata che sprona al lavoro con l'obiettivo di impedire ritardi irragionevoli nell'attuazione della Strategia aree interne.

Di seguito vengono descritti i contenuti rispettivamente della Strategia di area e dell'APQ.

6.1 La Strategia di area

A ogni area-progetto viene chiesto di elaborare una "Strategia di area": un documento che costituisce sia la base per predisporre l'Accordo di Programma Quadro (APQ), sia lo strumento per comunicare in modo comprensibile i risultati attesi e le azioni intraprese per conseguirli e assicurarne la pubblica verifica.

Scopo della Strategia di area è formulare una visione di medio e lungo periodo (fra i 5 e i 15-20 anni) delle tendenze in atto e di come si intende modificarle per il meglio. La Strategia di area non rappresenta quindi la solita "lista di azioni o progetti" con cui diversi Comuni o interessi si "ripartiscono i fondi intercettati", quanto lo schema logico che guida la scelta delle azioni e che risponde a domande semplici e essenziali, con un linguaggio piano: Quali complementarità e obiettivi comuni motivano l'alleanza stabile – realizzata anche con modalità associative ordinarie – fra i Comuni che compongono l'area-progetto? Quali sono le condizioni iniziali, gli attori del possibile cambiamento, le filiere cognitive, che caratterizzano il contesto dell'area? Quali sono (paiono essere) le tendenze demografiche, sociali, economiche e ambientali in assenza di intervento? Quale è lo scenario, meglio ancora i "risultati attesi" che si ritiene possibile e si vuole raggiungere? Con quali azioni si intende raggiungerli? Insomma, la Strategia di area esplicita la catena di effetti che dovrebbe condurre dalle azioni programmate ai risultati attesi, motiva la scelta di tali risultati e li rende noti.

La Strategia di area non è un documento accademico che deve rispettare criteri procedurali o che richiede un linguaggio non comprensibile ai più. È al contrario un documento leggibile da

tutti, che risponde a una logica essenziale, di qualunque comunità che intenda cambiare e investire risorse pubbliche nel farlo. Dovrà quindi spiegare:

- Il punto di partenza (utilizzando qui in gran parte e integrando con mappe e dati il lavoro svolto per selezionare l'area-progetto e contenuto nella Diagnosi di area), dando particolare attenzione ai soggetti innovatori (nell'impresa, nel lavoro, nella scuola, nella cultura, nel sociale, nella salute) e ai “centri di sapere” o “di competenza” che già esistono e ai flussi di persone competenti che escono ed entrano dall'area;
- L'idea-guida (o le idee-guida) che mettendo insieme lungo un filo rosso innovatori e luoghi del sapere prefigurano un cambiamento possibile. Nei documenti viene definito “scenario desiderato”. A esso saranno associati risultati attesi. Risultati attesi assai concreti e misurabili da indicatori – come chiede la nuova Regolamentazione comunitaria¹⁹ per l'uso di ogni euro comunitario - come il rinnovamento generazionale nella conduzione delle aziende agricole o l'accelerazione dei tempi di arrivo dei mezzi di soccorso, o l'aumento della competenza in matematica degli studenti, ecc;
- Le azioni, i progetti, che si intende mettere in atto per raggiungere quei risultati, e i tempi e le capacità necessari per realizzarle.

Il dettaglio del contenuto della Strategia di area e suggerimenti e soprattutto un esempio di guida a prepararla sono state predisposte e rese pubbliche (cfr. http://www.dps.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree_interne/Documenti_di_lavoro/Linee_guida_AI_18_11.pdf e Allegato 5).

Ma si è fatto di più. Si è costruito un percorso per arrivare a questo documento che eviti la sua burocratizzazione. Che eviti che alcune aree-progetto, nel timore di non arrivare a farcela, si affidino a un “progettificio” che parta dai progetti - magari quelli che da anni giacevano nel cassetto – per poi ricostruirci attorno “ad arte” il resto del documento.

Per evitare ciò si è deciso che il lavoro parta da un documento leggero, una “Bozza di idee per la discussione” che in 2-3 pagine descriva l'idea-guida e i soggetti innovativi con cui si intenda realizzarla, e perché questa risponde ai fabbisogni/aspirazioni del territorio. La preparazione di questo documento sarà accompagnata, in forme adatte alle esigenze dei territori, dal lavoro degli esperti-progettisti nazionali che lavorano per il Comitato. Sarà solo dopo avere concordato con la “Bozza di idee” che Comitato nazionale e Regione daranno il via al lavoro di scrittura della Strategia da parte dell'area-progetto. Lo faranno mantenendo in quel territorio una presenza continua diretta e degli esperti-progettisti, che aiuti, quando necessario, e che sia garante del processo partecipativo: del fatto che tutti i soggetti abbiano l'opportunità di avanzare idee e contribuire alla Strategia.

¹⁹ Cfr. Regolamento 1303/2013, art. 27 comma 4, art.96 comma 2.b.ii, art 115, comma 1.d.

6.2 L'Accordo di Programma Quadro

Quale strumento attuativo di cooperazione interistituzionale, l'Accordo di programma quadro -APQ, sotto il coordinamento della Coesione territoriale. Inoltre, entro il 30 settembre di ciascun anno di riferimento, è previsto che siano portati al CIPE i risultati degli interventi prototipi, al fine di valutare successivi rifinanziamenti della relativa autorizzazione di spesa.

Il complesso dell'intervento pubblico in ogni area-progetto verrà definito attraverso APQ, dopo l'elaborazione del documento di "Strategia d'area" contenente i fattori di coesione che motivano la perimetrazione dell'area, le condizioni iniziali dell'area progetto, le tendenze in atto, gli obiettivi per provocare il "cambiamento", il relativo piano d'azione e gli indicatori di risultato.

L'APQ – successivo alla scrittura della Strategia dell'area progetto - deve essere sottoscritto, in base alle decisioni del CIPE, entro il 30 settembre 2015, con la partecipazione del DPS, delle Amministrazioni Centrali competenti per materia (Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Ministero della Salute, Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, altre) e delle Regioni coinvolte;

L'APQ dovrà contenere, per ciascuna area progetto, l'indicazione specifica degli interventi da attuare, i soggetti attuatori, le fonti finanziarie poste a copertura, i cronoprogrammi di realizzazione, i risultati attesi e i relativi indicatori, le sanzioni per il mancato rispetto dei cronoprogrammi e allegherà la Strategia dell'area progetto. I soggetti attuatori (intesi come stazioni appaltanti) per la componente relativa alle azioni sui servizi di base e finanziati con risorse ordinarie della legge di stabilità saranno individuati da ciascuna Amministrazione centrale di riferimento, in relazione alla tipologia di intervento ammesso a finanziamento;

In caso di mancato rispetto dei termini sopra fissati, il contributo potrà essere assegnato dal Comitato nazionale aree interne a una diversa area-progetto che, in coerenza con i criteri di selezione prefissati, sia prevista nei documenti di programmazione dei fondi comunitari 2014-2020 delle Regioni.

Allegati