

# Strategia Nazionale per le Aree Interne

## Estratto dell'Accordo di Partenariato 2021-2027

*(approvato a luglio 2022 dalla  
Commissione europea)*



PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DI COESIONE

## Obiettivo strategico di Policy 5 – Un’Europa più vicina ai cittadini

L’OP5 sostiene soluzioni di sviluppo sentite proprie dagli attori e partenariati locali attraverso Strategie territoriali locali (ST) che saranno, di norma, sostenute anche da altri OP con il contributo del FESR, del FSE Plus e del FEAMPA, contribuendo al raggiungimento dei previsti vincoli di concentrazione tematica.

A tali finalità contribuiscono, inoltre, ulteriori fonti finanziarie comunitarie e nazionali a vocazione territoriale. Almeno l’8% delle risorse FESR sarà destinato allo Sviluppo Urbano sostenibile.

### • Tipologie di territori e orientamenti per la programmazione

- **Aree metropolitane.** L’azione del PON Metro 2014-2020 è confermata per le città metropolitane e in una prospettiva di area urbana vasta, per affrontare con adeguati investimenti i temi ambientali – in particolare per rafforzare le città nella risposta alla sfida dei cambiamenti climatici e alla transizione verso un’economia circolare – e indirizzare in via prioritaria le azioni di rigenerazione urbana e contrasto al disagio socio-economico e abitativo nelle periferie e aree marginali delle aree metropolitane, anche attraverso l’innovazione sociale e il supporto allo start up di nuove realtà imprenditoriali. Oltre ai servizi digitali, si amplieranno gli ambiti di intervento nei territori dell’area metropolitana, ampliando – anche in sinergia con interventi dei programmi regionali – il numero dei comuni interessati, e mobilitando a sostegno degli obiettivi del programma gli enti Città Metropolitana seppure attraverso gli Organismi intermedi (OI) dei Comuni capoluogo.
- **Aree urbane medie** e altri sistemi territoriali. È essenziale continuare nel supporto alle aree urbane di media dimensione. Intorno a tali realtà, in diverse aree del Paese si concentra l’ossatura del sistema produttivo nazionale, con necessità di favorirne il rilancio economico, l’incremento dei servizi ai cittadini-comunità e la transizione verso un’economia circolare e l’economia blu sostenibile. Si sosterranno processi di rigenerazione urbana e innovazione delle politiche insediative ed abitative (patrimonio pubblico, spazi pubblici e aree dismesse). Le aree urbane medie potranno anche definire coalizioni e progetti che vadano oltre il singolo perimetro comunale, per considerare in senso funzionale il sistema territoriale. Le Strategie territoriali potranno anche essere espressione di altri sistemi territoriali inter-comunali al fine di migliorare organizzazione di servizi e colmare deficit infrastrutturali prioritari nelle strategie regionali (es piani integrati per aree costiere o insulari, per sistemi produttivi, o per aree nodali). Lo sviluppo di cooperazione strategica tra le aree urbane medie nell’ambito di iniziative regionali che ne considerino complementarità e specializzazione è necessario, e da sostenere, per intraprendere percorsi virtuosi.
- **Aree interne.** Si continuano a sostenere i presidi di comunità nei territori interni, fondamentali per la tenuta complessiva del sistema Paese, per la produzione di servizi ecosistemici, la manutenzione attiva del territorio e la salvaguardia delle risorse naturali e culturali, secondo l’approccio promosso dalla Strategia nazionale per le aree interne (SNAI), accompagnandone anche il passaggio dalla fase di sperimentazione alla strutturazione di una vera e propria politica nazionale, con proprie dotazioni, iniziative e modelli differenziati di intervento, e regole di funzionamento, in un’ottica di semplificazione e ottimizzazione procedurale. Il sostegno dei fondi FESR e FSE Plus nell’ambito delle ST continuerà per (i) intervenire congiuntamente sui temi del lavoro-crescita economica e dei servizi essenziali per persone e comunità; (ii) promuovere l’associazionismo comunale permanente delle aree

coinvolte. La numerosità delle aree da sostenere dovrà ricercare un equilibrio tra consolidamento delle aree già interessate nel ciclo 2014-2020 e la necessità di estendere l'opportunità di definire e attuare strategie in altri territori delle "aree interne" o a forte caratterizzazione rurale. Il FEAMPA nell'ambito dello sviluppo di pesca, acquacoltura ed economia blu, contribuirà agli obiettivi delle strategie nelle aree interne. Il FEASR, nell'ambito dello sviluppo rurale, potrà contribuire agli obiettivi delle strategie nelle aree interne, nel rispetto dei propri obiettivi specifici e delle proprie regole e modalità attuative.

- **Aree costiere.** Sulla base dell'esperienza dei FLAG (Fisheries Local Action Groups), il FEAMPA proseguirà nella promozione dei partenariati locali (CLLD), le cui strategie saranno indirizzate alla diversificazione economica e allo sviluppo delle comunità di pesca e acquacoltura, in particolare per: i) sviluppare le opportunità e i principi di sostenibilità dell'economia blu nell'ambito di pesca, acquacoltura, turismo costiero, biotecnologia blu, energia oceanica, conoscenze oceanografiche, competenze, pianificazione dello spazio marittimo, sorveglianza e sicurezza marittima, strategie regionali per i bacini marittimi; ii) contribuire alla transizione verde attraverso la strategia per la biodiversità e la strategia "Farm to Fork" e la visione a lungo termine per le zone rurali dell'UE.
  
- **I contenuti delle strategie** sono espressione delle coalizioni locali, concentrandosi su alcuni obiettivi principali: (i) nelle città, con appropriate declinazioni tra contesti metropolitani e aree urbane medie, l'ampliamento e la modernizzazione di servizi, la creazione di nuove attività economiche e culturali e la rivitalizzazione di quelle esistenti, con particolare attenzione alle ricadute nelle periferie e in altre aree caratterizzate da fenomeni di disagio e degrado socio-economico, la riduzione degli impatti ambientali della vita urbana e l'innovazione delle politiche per l'abitare; (ii) nelle aree interne, cui assicurare da parte delle politiche nazionali una piena connettività digitale, si confermano come essenziali i servizi per l'istruzione, la salute (anche in ottica di integrazione socio-sanitaria), la mobilità, e azioni per la localizzazione produttiva e la creazione di lavoro; (iii) nelle aree costiere/insulari/interne finanziate dal FEAMPA, si punterà alla concentrazione delle risorse, riducendo i FLAG finanziati per garantirne il maggiore impatto, assicurando coerenza con la Strategia per il bacino del Mediterraneo e tenendo conto delle pertinenti strategie di specializzazione intelligente incentrate sui settori strategici dell'economia blu. Tali priorità coinvolgono altri Obiettivi di Policy che contribuiranno alle Strategie territoriali (ST). Gli interventi nel campo della cultura, del patrimonio e del turismo sostenibile possono svolgere, nel contesto delle strategie territoriali, un ruolo determinante per la valorizzazione, a beneficio della comunità territoriale, di risorse naturali culturali e paesaggistiche, di produzioni locali, di opportunità di accoglienza, attraverso approcci integrati finalizzati a rivitalizzazione del tessuto economico, rigenerazione dei luoghi, partecipazione e inclusione sociale. Sempre nel contesto di una strategia territoriale, nei territori a maggiore concentrazione di beni confiscati alla criminalità, possono definirsi percorsi di rilancio sociale e/o produttivo a partire dalla valorizzazione di immobili significativi per potenzialità economiche e simbolicità. Le strategie dovrebbero ispirarsi agli orientamenti delle agende europee urbane e territoriali. Potranno essere intraprese azioni per lo sviluppo urbano sostenibile tramite accordi con il partenariato economico e sociale. Gli strumenti sovra locali (nazionali e regionali) operanti negli stessi territori, in particolare nell'ambito dei servizi sociali, per l'occupazione e per l'abitare, garantiranno ove utile modalità di integrazione e complementarità con gli interventi delle ST, secondo le distinte responsabilità.

- **Gli obiettivi prefigurati** richiedono certamente **l'integrazione nelle ST del FSE Plus** attraverso l'OP4, in particolare per: l'integrazione attiva sociale e l'attenzione ai soggetti fragili, il potenziamento dei servizi alle persone e alla comunità per il miglioramento della qualità della vita, lo sviluppo di competenze necessarie, le politiche abitative, la difesa ed la promozione della legalità nei contesti più degradati e promuovendo il coinvolgimento dei diversi attori del partenariato locale nelle scelte e nell'attuazione, la partecipazione attiva dei cittadini, la co-progettazione con il Terzo Settore e l'approccio dell'innovazione sociale.
- Per ridurre i tempi e semplificare gli strumenti, senza precludere l'attivazione di nuove ST, **le politiche e le iniziative di sviluppo territoriale locale potranno proseguire, migliorandole dal punto di vista tecnico e amministrativo, con gli approcci e le strategie adottate nel 2014-2020**, valorizzando l'investimento istituzionale, amministrativo e operativo realizzato negli anni, sia nelle Città, anche nel ruolo di Organismi Intermedi, e sia nelle Aree Interne, anche con l'aggregazione permanente dei piccoli Comuni. Sarà comunque perseguita un'azione di rafforzamento della capacità delle strutture amministrative dei beneficiari pubblici dei fondi.
- Per stabilire un quadro di certezza, durante la prima formulazione dei programmi si procederà all'individuazione dei territori e coalizioni da sostenere con le ST, fermo restando opportuni aggiustamenti successivi. A tal fine, senza pregiudizio di percorsi avviati, sono condivisi principi comuni per le modalità e le tempistiche di individuazione dei territori target, l'attivazione dei partenariati locali, nonché per accompagnare preparazione, aggiornamento e attuazione delle Strategie territoriali. I Programmi conterranno già in prima definizione le scelte sostanziali, condivise con i partenariati locali, sull'articolazione delle azioni utili all'attuazione delle Strategie territoriali.
- Per sostenere un rapido avvio degli interventi, le Strategie territoriali dovrebbero includere l'elenco delle principali operazioni da finanziare, che sarà aggiornabile e completabile nel tempo. Sarà richiesta la definizione chiara di modalità e risorse per la progettazione.
- Per la programmazione e attuazione delle ST e a fini di efficienza operativa e ferme restando le previsioni regolamentari (in particolare in relazione all'ITI), le Autorità centrali di coordinamento d'intesa con le Regioni e con il partenariato istituzionale territoriale (anche attraverso ANCI, UPI e UNCEM), individuano le caratteristiche fondamentali degli strumenti amministrativi e negoziali da adottare, in complementarietà alle previsioni regolamentari, per l'approvazione e attuazione delle iniziative definite da ciascuna ST nell'ambito dell' OP5 e di altri OP. Sono, pertanto, condivise indicazioni sugli atti e procedure formali (incluse modalità per l'aggiornamento o integrazione delle ST e dell'elenco delle operazioni) per favorire semplificazione, omogeneità dei procedimenti e certezza delle tempistiche, nonché adeguate responsabilità e risorse per il monitoraggio dell'attuazione delle ST per consentirne piena visibilità nel sistema di monitoraggio nazionale. Per la natura formale degli atti, si farà riferimento alle tipologie di accordo già in uso, sia di carattere nazionale e sia regionali, favorendone la semplificazione e la tempestività di adozione. Tale azione di coordinamento su atti e procedure per superare incertezze e ritardi, è di particolare rilievo per la definizione e attuazione delle ST nel Mezzogiorno dove, pur con alcune rilevanti eccezioni, si è operato con maggiore affaticamento nel gestire le significative dotazioni finanziarie per i progetti di sviluppo territoriale locale che pure possono essere leva fondamentale per il progresso dell'intera area.
- **A supporto degli attori territoriali impegnati nelle ST sono previste diverse iniziative:**
  - promozione di condivisione di conoscenze delle pratiche operative e amministrative fra gli Enti locali coinvolti al fine di favorire l'utilizzazione dell'expertise disponibile,

capitalizzando anche sulle attività ed i risultati URBACT, Azioni Urbane Innovative, ESPON, BES dei territori delle Province, ai quali gli Enti Locali italiani partecipano numerosi e attivamente;

- organizzazione di forme di presidio stabile nelle amministrazioni, anche ispirate a esperienze strutturate di alcune Regioni (ad es. con gruppi intersettoriali e responsabilità formali di coordinamento), in grado di coordinare e sostenere l'attuazione delle strategie e integrare indicazioni e attività afferenti a diversi settori dell'amministrazione, con obiettivi di semplificazione e accelerazione;
- azioni di supporto (nazionali e/o regionali) per accompagnare, soprattutto nelle situazioni più fragili, processi deliberativi (ad es. la costruzione della ST in termini di obiettivi e identificazione di progettualità) o compiti tecnico-amministrativi complessi (ad es. livelli di progettazione avanzati, gestione di gare e affidamenti, attuazione e monitoraggio), anche attraverso il rafforzamento delle stazioni uniche appaltanti.

## **10. Un approccio integrato volto ad affrontare le sfide demografiche o le esigenze**

La sfida demografica più rilevante riguarda aree del Paese, soprattutto in territori montani e rurali, caratterizzate da forte spopolamento e distanti dai centri urbani di offerta di servizi. Tali territori, in cui il presidio di popolazione è fondamentale per la tenuta dell'intero sistema ambientale e culturale del Paese, sono stati denominati dal ciclo 2014-2020 Aree interne e sono stati oggetto di mappatura a livello nazionale e di una impostazione strategica di lungo periodo (la Strategia Nazionale per le Aree Interne – SNAI) basata su un approccio integrato di interventi di sviluppo locale e di rafforzamento di servizi essenziali, inquadrati in strategie territoriali espresse da coalizioni locali di queste aree. Nel ciclo 2021-2027 si continuerà con tale approccio proseguendo nel sostegno di coalizioni già identificate nel ciclo 2014-2020 e identificandone di nuove.

Al fine di misurare con dati più recenti la consistenza delle Aree interne (AI) nel loro complesso e guidare la selezione di nuove coalizioni territoriali, la mappatura di riferimento è aggiornata per il ciclo 2021-2027<sup>1</sup>.

In continuità con l'approccio teorico e i criteri già adottati, sulla base dell'insieme dei Comuni ai confini amministrativi del 2020 sono stati re-identificati i Centri di offerta di servizi (Poli o Poli intercomunali) e per i restanti Comuni si è misurata, con tecniche aggiornate, la distanza dal centro di offerta più prossimo in termini di tempi medi di percorrenza stradale effettiva calcolati negli orari di punta dei giorni feriali di una settimana di riferimento di ottobre 2019. La classificazione aggiornata tiene conto: a) della presenza/assenza dei servizi di istruzione, salute e ferroviari per qualificare i Centri di offerta di servizi come rilevati nel 2019; b) sistematizza la definizione dei poli intercomunali e c) affina la misura della distanza attraverso strumenti più precisi, mantenendo fermi i criteri di identificazione dei punti rilevanti della distribuzione delle distanze.

---

<sup>1</sup> La Mappa Aree Interne al 2020 è disponibile al link: <https://politichecoesione.governo.it/it/strategie-tematiche-e-territoriali/strategie-territoriali/strategia-nazionale-aree-interne-snai/le-aree-interne-2021-2027/mappa-aree-interne-2020/>

I Comuni italiani sono pertanto classificati come:

- **Polo o parte di Polo intercomunale** (aggregato di Comuni confinanti), se in grado di offrire simultaneamente: un'articolata offerta scolastica secondaria superiore; un ospedale sede di Dipartimento di Emergenza Urgenza e Accettazione (DEA) di I livello; una stazione ferroviaria di livello Platinum, Gold o Silver;
- **Cintura**, se la distanza dal Polo di riferimento è fino a 27,7 minuti (mediana della distribuzione);
- **Intermedio**, se la distanza dal Polo di riferimento è oltre il valore mediano e fino a 40,9 minuti (valore del terzo quartile);
- **Periferico**, se la distanza dal Polo di riferimento è superiore al terzo quartile e fino a 66,9 minuti (valore 95simo percentile);
- **Ultraperiferico**, se la distanza dal Polo di riferimento è superiore a 66,9 minuti.

Nel confronto tra la Mappa AI 2014 e la Mappa AI 2020, a parità di Comuni e popolazione considerati al 2020, diminuisce sia la popolazione residente nei Poli-poli intercomunali (da 24,3 a 22,0 milioni) sia quella nella fascia intermedia (da circa 8,5 a 8,0 milioni) a vantaggio delle aree di cintura (da 22,2 a 23,8 milioni). Si incrementa, invece, la popolazione nei Comuni periferici e ultraperiferici: da circa 4,2 a 5,4 milioni. Considerando il periodo dal 2011 al 2019, si conferma la tendenza al declino demografico nelle Aree interne: a livello nazionale, mentre per la fascia urbana (Poli, Poli intercomunali e Cintura) si registra un incremento di popolazione dello 0,7 per cento, vi è un calo del 2,7 per cento nella fascia intermedia, del 5,1 per cento nella fascia periferica e del 6,0 per cento in quella ultraperiferica. In ragione di queste dinamiche, e in esito al confronto partenariale, si conferma quindi l'importanza di proseguire, rafforzandola, l'attuazione della SNAI il cui obiettivo ultimo è il riequilibrio demografico, facendo leva sul miglioramento dei servizi (prioritariamente istruzione, salute e mobilità) e sulla creazione di nuove opportunità di lavoro. Il metodo di intervento sostenuto dai Fondi (FESR e FSE Plus) si fonda sull'attuazione di **strategie territoriali (ST) con corrispondenti progetti integrati d'area definiti da coalizioni locali**, secondo quanto già sperimentato dalla SNAI nel 2014-2020. Agli obiettivi delle ST contribuiranno il FEASR e il FEAMPA nonché risorse nazionali dedicate. Viene inoltre confermata la governance multi livello (Stato, Regioni e Associazioni di Comuni) della SNAI, con il rinnovato impegno alla semplificazione delle procedure e al rafforzamento delle capacità amministrative e tecniche locali e delle associazioni di Comuni e con il coordinamento strategico del Comitato Tecnico Aree Interne.

Le iniziative di sviluppo territoriale locale (aree progetto) già individuate nel 2014-2020, e nell'aggregazione allora definita, o aggiornata su richiesta della Regione interessata e previa positiva istruttoria del Dipartimento per le politiche di coesione, potranno proseguire con ulteriori investimenti e interventi, aggiornando le strategie già adottate e valorizzando l'investimento istituzionale, amministrativo e operativo realizzato, anche grazie all'aggregazione permanente dei Comuni. Le nuove aree progetto saranno selezionate su iniziativa delle Regioni, e istruite dal Dipartimento per le politiche di coesione, sulla base della mappatura nazionale aggiornata al 2020, dando priorità a comuni periferici e ultraperiferici e considerando, contestualmente, indicatori demografici, economici, sociali o ambientali che evidenzino maggiori criticità rispetto alle altre aree regionali, e la propensione dei Comuni a lavorare nella forma associata richiesta. L'esperienza 2014-2020 suggerisce di evitare aree progetto troppo estese.