



**UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PADOVA**  
**DIPARTIMENTO DI SCIENZE ECONOMICHE ED AZIENDALI**  
**"M.FANNO"**

**CORSO DI LAUREA MAGISTRALE IN**  
**ECONOMIA E DIRITTO**

**TESI DI LAUREA**

**STRATEGIA NAZIONALE AREE INTERNE: ANALISI**  
**DELL'ATTUAZIONE IN LOMBARDIA E TOSCANA**

**RELATORE:**

**CH.MO PROF. GUGLIELMO BARONE**

**LAUREANDO/A: ANDREA CHIEREGATTI**

**MATRICOLA N. 1206566**

**ANNO ACCADEMICO 2019 – 2020**



Il candidato dichiara che il presente lavoro è originale e non è già stato sottoposto, in tutto o in parte, per il conseguimento di un titolo accademico in altre Università italiane o straniere.

Il candidato dichiara altresì che tutti i materiali utilizzati durante la preparazione dell'elaborato sono stati indicati nel testo e nella sezione "Riferimenti bibliografici" e che le eventuali citazioni testuali sono individuabili attraverso l'esplicito richiamo alla pubblicazione originale.

Firma dello studente

Chierozzi Andrea

## INDICE

<b>INTRODUZIONE</b>	<b>6</b>
<b>CAPITOLO 1: ANALISI E DINAMICHE DELLE AREE PERIFERICHE ITALIANE</b>	<b>8</b>
<b>1.1) Definizione e formazione delle aree periferiche</b>	<b>8</b>
1.1.1) Cosa sono le aree periferiche nel territorio nazionale	8
1.1.2) Processo di marginalizzazione delle aree periferiche	8
<b>1.2) Le aree periferiche come una “questione nazionale”</b>	<b>12</b>
<b>1.3) Processi e vantaggi dell’urbanizzazione</b>	<b>13</b>
1.3.1) Spopolamento aree periferiche e urbanizzazione	13
1.3.2) Processo e livello di urbanizzazione in Italia	16
1.3.3) Vantaggi dell’urbanizzazione in Italia	20
<b>1.4) Scenari possibili per le aree periferiche</b>	<b>24</b>
<b>CAPITOLO 2: POLITICHE EUROPEE DI COESIONE E PROGRAMMAZIONE 2014-2020</b>	<b>26</b>
<b>2.1) Storia delle politiche di coesione</b>	<b>26</b>
<b>2.2) Programmazione europea 2014-2020</b>	<b>27</b>
2.2.1) Strategia “Europa 2020” e riforma dei fondi strutturali e di investimento europei	27
2.2.2) Approccio “place-based”	31
2.2.3) Accordo di Partenariato	34
<b>CAPITOLO 3: STRATEGIA NAZIONALE PER LE AREE INTERNE</b>	<b>38</b>
<b>3.1) Strategia nazionale aree interne e azioni da perseguire</b>	<b>38</b>
3.1.1) Interventi e politiche passate	38
3.1.2) Nascita e obiettivi della Strategia Nazionale per le Aree Interne	40
3.1.3) Logica della Strategia	44
<b>3.2) Identificazione Aree Interne</b>	<b>46</b>
3.2.1) Individuazione e mappatura nazionale	46
3.2.2) Caratteristiche e indicatori delle Aree Interne	50
<b>3.3) Aree selezionate per la Strategia</b>	<b>52</b>
3.3.1) Processo di selezione e dotazione finanziaria alla Strategia	52
3.3.2) Dinamica demografica delle Aree Progetto	57
3.3.3) Dinamica dei servizi	58
<b>3.4) Attuazione della strategia</b>	<b>60</b>
<b>CAPITOLO 4: ANALISI DELL’ATTUAZIONE DELLA STRATEGIA IN LOMBARDIA E TOSCANA</b>	<b>64</b>
<b>4.1) Aree Interne selezionate in Lombardia</b>	<b>64</b>

4.1.1) Selezione e stato iniziale delle Aree Interne lombarde	64
4.1.2) Strategie d'Area in Lombardia	69
<b>4.2) Aree Interne selezionate in Toscana</b>	<b>73</b>
4.2.1) Selezione e stato iniziale delle Aree Interne toscane	73
4.2.2) Strategie d'Area in Toscana	77
<b>4.3) Analisi e considerazioni sull'attuazione della Strategia</b>	<b>80</b>
<b>CONCLUSIONI</b>	<b>84</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>86</b>

## INTRODUZIONE

Il territorio italiano è caratterizzato dalla presenza di una moltitudine di centri minori dalle piccole dimensioni significativamente distanti dai principali centri di offerta dei servizi essenziali, individuabili nella sanità, nell'istruzione e nella mobilità. Tali territori vengono definiti "Aree Interne", ed hanno subito un processo di spopolamento a partire dalla seconda metà del '900, quando con la crescita economica italiana si sono sviluppati i grandi poli urbani, specialmente nel Nord-Italia, e la popolazione è migrata in queste città in cerca di lavoro.

Per invertire le tendenze demografiche delle Aree Interne e promuovere processi di sviluppo locale, è stata promossa la "Strategia Nazionale per le Aree Interne", nell'ambito delle politiche regionali di coesione per il ciclo europeo di programmazione 2014-2020. La Strategia mira ad assicurare ai territori l'accessibilità ai servizi essenziali (istruzione, trasporto pubblico locale e servizi socio-sanitari), migliorare la manutenzione del territorio stesso e creare nuove possibilità di reddito. La Strategia è finanziata sia da fondi nazionali sia da fondi europei, quali il FESR, FEASR, FSE e FEAMP.

Attualmente la Strategia ha terminato la fase iniziale di selezione, individuando 72 Aree Progetto sulle quali attuare gli interventi programmati. Per alcune Aree Progetto la fase di realizzazione degli interventi è iniziata, mentre per altre deve ancora essere terminato l'iter burocratico e la presentazione dei relativi documenti di programmazione.

L'elaborato, strutturato in quattro capitoli, si propone di analizzare il percorso che ha portato alla nascita della Strategia e alla sua attuazione, analizzando in particolare i casi della Lombardia e della Toscana.

Nel primo capitolo viene analizzato il processo che ha portato allo spopolamento delle Aree Interne, e le motivazioni secondo cui, per una parte rilevante degli attuali orientamenti delle politiche territoriali in Italia, devono essere considerate una "questione nazionale". Nello stesso capitolo successivamente si analizzano i vantaggi dell'emigrazione dalle Aree Interne ai grandi poli urbani, quantificabili sostanzialmente nella generazione di economie di agglomerazione, le quali favoriscono l'innovazione, una più alta produttività e un migliore incontro tra domanda e offerta di lavoro.

Nel secondo capitolo viene presentato il periodo di programmazione 2014-2020 dell'Unione Europea, del quale la Strategia Nazionale per le Aree Interne costituisce una delle linee strategiche di intervento dei fondi strutturali. Vengono pertanto analizzati i principali documenti programmatici e le linee di indirizzo per il ciclo di programmazione.

Il terzo capitolo presenta la Strategia vera e propria, analizzandone la nascita e gli obiettivi che si propone. Vengono trattate le modalità di identificazione delle Aree Interne all'interno

del territorio nazionale e le caratteristiche delle stesse. Il capitolo inoltre analizza come si è svolto il processo di selezione che ha portato all'identificazione delle 72 Aree Interne sulle quali attuare la Strategia e i documenti da redigere prima di porre in attuazione gli interventi di policy. Il quarto e ultimo capitolo analizza l'attuazione della Strategia su due Regioni, Lombardia e Toscana, focalizzandosi sulle modalità di selezione delle Aree da ammettere alla Strategia e sui principali interventi programmati.

# **CAPITOLO 1: ANALISI E DINAMICHE DELLE AREE PERIFERICHE ITALIANE**

## **1.1) Definizione e formazione delle aree periferiche**

### **1.1.1) Cosa sono le aree periferiche nel territorio nazionale**

Il territorio italiano è caratterizzato per una parte maggioritaria da un'organizzazione spaziale fondata su centri minori, spesso di piccole dimensioni, nei quali non sono disponibili o sono scarsamente accessibili i servizi essenziali (salute, istruzione, mobilità). Questi territori verranno denominati “aree periferiche” nel corso del presente capitolo, per distinguerli dalle aree dei medi e grandi centri urbani e dei territori circostanti.

Le aree periferiche sono una categoria di derivazione meridionalista, in quanto fin dagli anni Cinquanta del Novecento studi ed azioni di economisti come Saraceno, Rossi-Doria ed altri si impegnavano per mettere in luce aree inespresse e depauperate del territorio del sud Italia (Meloni, 2015), ma successivamente la tematica si è estesa a tutto il territorio nazionale, per via dello spopolamento delle suddette aree.

Le aree periferiche costituiscono i tre quinti del territorio nazionale, abitati all'incirca da 13 milioni di persone, che corrispondono a poco meno di un quarto dell'intera popolazione italiana; si può pertanto facilmente comprendere come le aree periferiche, nonostante siano marginali a livello geografico, meritino un'attenzione e un'analisi adeguata.

Le caratteristiche delle aree periferiche pertanto sono:

- La significativa distanza dai centri di offerta dei servizi essenziali, riconducibili a salute, istruzione e mobilità;
- La disponibilità di importanti risorse culturali (insediamenti storici, abbazie, beni archeologici, centri di mestiere, piccoli musei) e risorse ambientali (sistemi agricoli, risorse idriche, foreste, paesaggi naturali e umani);
- La presenza di un territorio profondamente diversificato, risultato delle dinamiche dei vari e differenziati sistemi naturali e dei peculiari e secolari processi di antropizzazione (DPS, 2014).

### **1.1.2) Processo di marginalizzazione delle aree periferiche**

La prima crisi delle aree periferiche in Italia si manifesta all'indomani della Prima guerra mondiale, ma solamente sotto forma di spopolamento montano. Il fenomeno, che riguardava sia le Alpi che gli Appennini, vedeva lo spopolamento dei territori, invecchiamento della popolazione e diminuzione delle nascite.

Questi territori erano caratterizzati anche da un'intensa emigrazione stagionale, ma essa costituiva un elemento di dinamismo delle economie locali, e non un dato di precarietà come spesso si è creduto. Infatti, gli abitanti abbandonavano i territori montani d'inverno per andare a lavorare nelle pianure sottostanti, oppure in Francia e in Svizzera per le regioni alpine occidentali, e ritornavano nei territori montani nei mesi estivi, spendendo i loro risparmi e sostenendo l'economia dei luoghi.

La crisi dei territori montani iniziava quando le pianure sottostanti o i paesi esteri oltre le Alpi avevano un'attrattività così forte che trasformava le migrazioni stagionali in emigrazioni stabili, iniziando così i processi di abbandono dei territori d'origine (Bevilacqua, 2012).

I numeri dello spopolamento montano comunque non erano particolarmente elevati: per esempio, tra il 1881 e il 1931 il Veneto ha perso in questi territori 245 mila abitanti, il Piemonte oltre 220 mila e la Lombardia oltre 145 mila (Giusti, 1938).

Ma è solo dalla seconda metà del XX secolo che si può parlare di un processo di marginalizzazione delle aree periferiche esteso su tutto il territorio italiano, che ha avuto come effetto il progressivo spopolamento, e in alcuni casi il quasi abbandono, delle aree, accompagnato dal calo dell'occupazione e delle attività, contrazione della produttività e rarefazione sociale.

Come conseguenza della de-antropizzazione c'è stato l'abbandono della terra che ha determinato modifiche del paesaggio e fenomeni di dissesti idro-geologici.

Il processo di marginalizzazione ha avuto inizio con la rapida crescita economica partita negli anni Cinquanta, soprattutto grazie all'espansione del settore manifatturiero, accompagnata dalla ripresa del grande esodo internazionale, soprattutto in questi territori. La crescita si è manifestata in un limitato numero di nodi urbani e i territori contigui, anche di piccole dimensioni.

Con la crescita economica di questi nodi urbani, tuttavia, si è contrapposta la contestuale decrescita di alcuni territori nazionali, spesso di modeste dimensioni demografiche e situati in territori montani e alto-collinari.

Spesso si identifica la crescita economica di questi anni come "diffusa" in quanto sono numerosi i sistemi urbani oggetto di industrializzazione, e più avanti di terziarizzazione, ma tuttavia se si guarda il totale dei sistemi urbani ci si accorge come il processo ha riguardato solamente un limitato numero di poli urbani (per tale motivo si dice che la crescita è stata "polarizzata") (Calafati, 2013a).

La crescita economica "polarizzata" ha riguardato tutto il territorio italiano, anche nelle regioni dove c'è stata la maggior crescita economica, come Lombardia, Piemonte ed Emilia-Romagna.

Dopo anni di intenso sviluppo, alla fine degli anni Ottanta l'Italia presentava un territorio prettamente montuoso e alto-collinare caratterizzato da centri minori con in atto processi di diminuzione demografica ed economica (ma con importanti eccezioni).

Il territorio italiano era così caratterizzato da due sottosistemi territoriali: da una parte vi erano le grandi città, specialmente del nord Italia, animate da posti di lavoro, servizi, attività edilizie, rendite immobiliari, infrastrutture, e dall'altro le aree periferiche, costituite dai borghi, dai territori montani e dai piccoli centri, interessate da spopolamento, isolamento, marginalità economica e sociale (Dematteis, 1995).

La marginalizzazione dei territori è stata accompagnata da un allontanamento degli uffici centrali statali dalle realtà periferiche, causato da un trend di politiche pubbliche incentrate sul risparmio e sui continui tagli a tutto ciò che poteva essere considerato superfluo, e ciò ha penalizzato soprattutto le aree periferiche, che di fatto sono rimaste spesso inascoltate per decenni (Ambrosino, 2019).

Con il processo di marginalizzazione la popolazione rimasta nelle aree periferiche ha visto un aumento dell'età media e la diminuzione sia quantitativa che qualitativa dei servizi offerti, sia privati che pubblici.

La mancata attenzione alle aree periferiche ha creato ingenti costi sociali, che comprendono non solo i già citati fenomeni di dissesto idro-geologico e degrado dei paesaggi ma anche perdita di diversità biologica e disagio sociale, originato dalla mancanza di quei servizi fondamentali per la cittadinanza, nonché dalla perdita della conoscenza pratica (il c.d. "saper fare") (Moltoni, 2020).

Osservando i numeri ben si può comprendere lo spopolamento in atto in queste zone: infatti considerando l'arco temporale tra il 1971 e il 2011 la popolazione italiana è aumentata del 10%, ma nei comuni periferici la popolazione è diminuita dell'8%, mentre la percentuale sale al 10% considerando le aree appenniniche.

Le regioni che hanno conosciuto maggiormente il fenomeno di marginalizzazione sono Piemonte, Liguria, Friuli-Venezia Giulia, Molise, Basilicata, Calabria e Sicilia. Un caso emblematico è il comune di Roio del Sangro, in Abruzzo, che ha visto la popolazione diminuire dell'83% in tale arco temporale e attualmente risulta quasi spopolato.

La dinamica preoccupa in quanto non viene assicurato un sufficiente ricambio generazionale data la riduzione e l'invecchiamento della popolazione; infatti, qualora la popolazione anziana superi un terzo del totale le comunità sono destinate a deperire e progressivamente a scomparire. Si raggiunge un punto di non ritorno demografico, in quanto diminuendo la capacità di produrre reddito diminuiscono anche i servizi offerti nel territorio, sia pubblici che privati (Viesti, 2016).

Le trasformazioni demografiche hanno inciso anche nell'uso del suolo e della sua destinazione, con un aumento conseguente di fenomeni preoccupanti quali la perdita di una tutela attiva del territorio e l'aumento del rischio idrogeologico.

Negli ultimi trent'anni, infatti, nelle aree periferiche si è osservata una forte tendenza alla diminuzione della superficie agricola utilizzata. Tale tendenza non è uniforme su tutto il territorio nazionale, infatti nelle zone ad agricoltura intensiva, come la Pianura Padana, c'è stata una tenuta della superficie agricola utilizzata.

Se da un lato sono diminuiti i territori nelle aree periferiche destinati all'uso agricolo, dall'altro lato è aumentata la superficie coperta da foreste. A livello nazionale, le foreste ricoprono oltre un terzo dell'intera superficie, pari a poco più di dieci milioni di ettari; oltre il 70% di tale patrimonio è compreso nelle aree periferiche (Carlucci e Lucatelli, 2013).

Le aree periferiche sono diventate inoltre patrimonio di risorse naturali, in quanto al loro interno sono comprese oltre il 70% di aree naturali protette, di Siti di interesse comunitario e di Zone di protezione speciale (riguardanti la conservazione degli uccelli selvatici).

Il processo di marginalizzazione ha visto alcuni soggetti, definiti “nemici delle aree periferiche”, che hanno tratto profitto dalla situazione; tali soggetti sono sia pubblici che privati e anziché innovare nei territori hanno costruito posizioni di rendita significative, attraverso opere e interventi quali installazioni di impianti per l'energia eolica o l'utilizzazione delle biomasse, cave e discariche, le quali non hanno portato a miglioramenti e benefici rilevanti al territorio. Anche i fautori di un comunitarismo locale chiuso, prevalente in società civili meno dense ed estese, sono considerati nemici delle aree periferiche, i quali rifiutano progetti di innovazione e di apertura verso altri territori e comunità (Barca, 2012a).

In alcune aree periferiche tuttavia ci sono stati spazi di buone pratiche e buone politiche, grazie alle quali le popolazioni non sono diminuite ma anzi aumentate, con la cooperazione degli enti pubblici per la produzione dei servizi essenziali e la valorizzazione e conservazione delle risorse culturali e naturali (DPS, 2014).

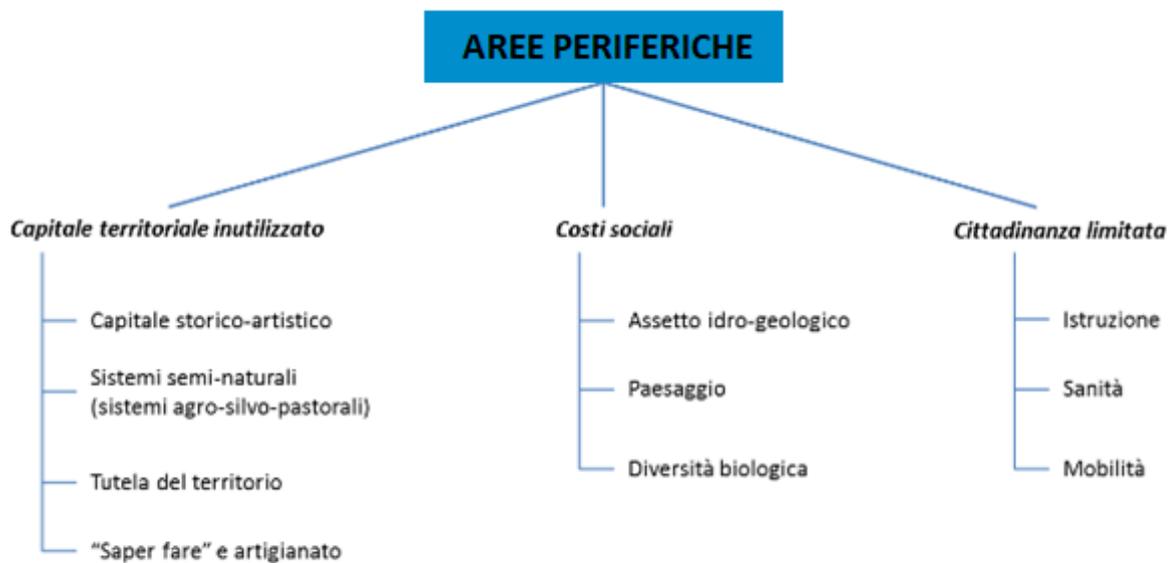


Figura 1.1: Stato attuale delle aree periferiche. Fonte: Barca, Casavola, Lucatelli (2014)

## 1.2) Le aree periferiche come una “questione nazionale”

Secondo una parte rilevante degli attuali orientamenti alle politiche territoriali in Italia, le condizioni attuali delle aree periferiche devono essere considerate come una “questione nazionale”, mentre in passato è prevalsa la linea con la quale si osservavano tali territori attraverso uno “sguardo locale”, non valutando gli effetti di tali aree sullo sviluppo economico nazionale.

Sono “una questione nazionale” prima di tutto poiché l’insufficiente offerta di servizi di base (sanità, istruzione e mobilità), associata alla marginalizzazione territoriale, riguarda una quota considerevole della popolazione nazionale, pari a poco meno di un quarto.

In secondo luogo, i caratteri identitari della cultura italiana vengono modificati dai costi sociali della de-antropizzazione, i quali sono considerevoli e difficilmente reversibili; essi sono individuabili nell’instabilità dei suoli, nell’alterazione degli equilibri eco-sistemici, nella perdita di conoscenza locale e nella degenerazione dei valori estetico-formali del capitale naturale e storico-architettonico.

Un’altra motivazione è data dal potenziale produttivo non sfruttato dei territori, in quanto per le aree periferiche, nella loro totalità, è assai elevato, pertanto ha un rilievo sostanziale nella scala nazionale (Calafati, 2013b).

Secondo un altro approccio, di tipo giuridico, le aree periferiche sono una questione nazionale in quanto, non avendo pieno godimento dei diritti essenziali di cittadinanza (salute, istruzione

e mobilità), si crea disuguaglianza rispetto ai territori centrali, dotati dei relativi servizi. Il concetto di uguaglianza è sancito dall'articolo 3 della Carta Costituzionale:

“Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.”

Considerando il primo comma dell'articolo, la Costituzione elenca vari oggetti di ineguaglianza, fra cui le “condizioni personali e sociali”: con ciò essa invita ad affrontare le differenze fra le “circostanze”, non fra gli “impegni”, frutto di libere scelte dei cittadini che portano a risultati diversi. Implicitamente, da questo assunto si ricava la questione territoriale, in quanto le “condizioni personali e sociali” non derivano solamente dalla famiglia in cui un individuo nasce, ma anche e soprattutto dal contesto territoriale in cui ci si trova a vivere. La Costituzione, pertanto, vuole che le possibilità di vita di ogni persona dipendano il meno possibile dal territorio in cui è vissuta.

Passando ora al secondo comma dell'articolo, viene sancita l'uguaglianza sostanziale, secondo cui la Repubblica deve agire per rimuovere gli ostacoli che, di fatto, limitano l'uguaglianza. Il termine “Repubblica” sta a significare che l'obiettivo deve essere perseguito da tutte le articolazioni istituzionali e sociali della comunità nazionale, e non solo dallo Stato, e pertanto spetta a loro rimuovere le differenze di contesto territoriale (Barca, 2015).

### **1.3) Processi e vantaggi dell'urbanizzazione**

#### **1.3.1) Spopolamento aree periferiche e urbanizzazione**

Il processo di spopolamento delle aree periferiche, in favore dell'emigrazione verso i poli urbani, non è un fenomeno prettamente italiano ma ha caratterizzato la storia europea contemporanea.

L'impulso al popolamento delle città è stato dato dalla prima rivoluzione industriale di fine '700, avvenuta in Gran Bretagna e seguita nell'800 dalle altre nazioni europee.

L'Europa prima della rivoluzione era prettamente agricola, avendo in molte aree l'80% della popolazione impiegata nell'agricoltura, con punte del 90% in alcuni territori. Di conseguenza le città risultavano poco popolate, ma è qui che si concentravano le attività commerciali e di manifattura, che impiegavano anche il 50% della popolazione.

	1500	1550	1600	1650	1700	1750	1800
Inghilterra e Galles	3,1	3,5	5,8	8,8	13,3	16,7	20,3
Paesi Bassi	15,8	15,3	24,3	31,7	33,6	30,5	28,8
Belgio	21,1	22,7	18,8	20,8	23,9	19,6	18,9
Germania	3,2	3,8	4,1	4,4	4,8	5,6	5,5
Francia	4,2	4,3	5,9	7,2	9,2	9,1	8,8
Italia settentrionale		15,1	16,6	14,3	13,6	14,2	14,3
Italia centrale	12,4	11,4	12,5	14,2	14,3	14,5	13,6
Italia meridionale		11,9	14,9	13,5	12,2	13,8	15,3
Spagna	6,1	8,6	11,4	9,5	9,0	8,6	11,1
<i>Europa</i>	5,6	6,3	7,6	8,3	9,2	9,5	10

Figura 1.2: Percentuale popolazione urbana in Europa tra il 1500 e il 1800. Fonte: de Vries (1984)

In questo tipo di società non industrializzate, con l'assenza in particolare di conoscenze e tecnologie applicate all'agricoltura, c'erano pochi vantaggi per la popolazione nell'aggregarsi in un grande centro urbano. L'agricoltura del periodo era prettamente di sussistenza, in cui le persone lavorano per la propria sopravvivenza e dei propri familiari, trovando conveniente avere le terre coltivabili vicino all'abitazione e, pertanto, trovando non opportuno aggregarsi.

La prima grande emigrazione verso le città avvenne, come accennato, alla fine del '700 in Gran Bretagna, quando con l'inizio della Rivoluzione industriale i poli urbani iniziarono ad assorbire la gran parte della popolazione, strappandola alle campagne (Ciriaco 2000). Ciò fu possibile anche grazie all'aumento della produttività agricola, in quella che venne definita "rivoluzione agraria", per l'introduzione di nuove tecniche che consentirono di aumentare la produttività sfruttando meno manodopera (De Simone 2016). In tal modo gli agricoltori potevano mantenere con il loro lavoro un numero sempre crescente di lavoratori di altri settori.

Con l'affermarsi della Rivoluzione industriale in Europa e negli Stati Uniti nel corso dell'800, ha inizio il processo di urbanizzazione, che porta alla crescita delle città e allo spopolamento dei territori periferici (in particolare campagne e montagne).

Secondo le statistiche più recenti in un rapporto delle Nazioni Unite (2020), ad oggi il 55% della popolazione mondiale vive in città, con una proiezione di un aumento di questo dato fino al 70% per il 2050. L'importanza delle aree urbane a livello economico si possono riscontrare nel PIL mondiale prodotto, pari all'80%, a fronte di un'occupazione di poco meno del 2% del territorio mondiale.

Come si può notare dalla Figura 1.3 Il dato di urbanizzazione è più alto per le nazioni più sviluppate, mentre è minore (ma previsto in forte crescita per il 2050) per le nazioni in via di sviluppo. Ciò segnala una relazione tra grado di sviluppo di una nazione e il relativo grado di urbanizzazione.

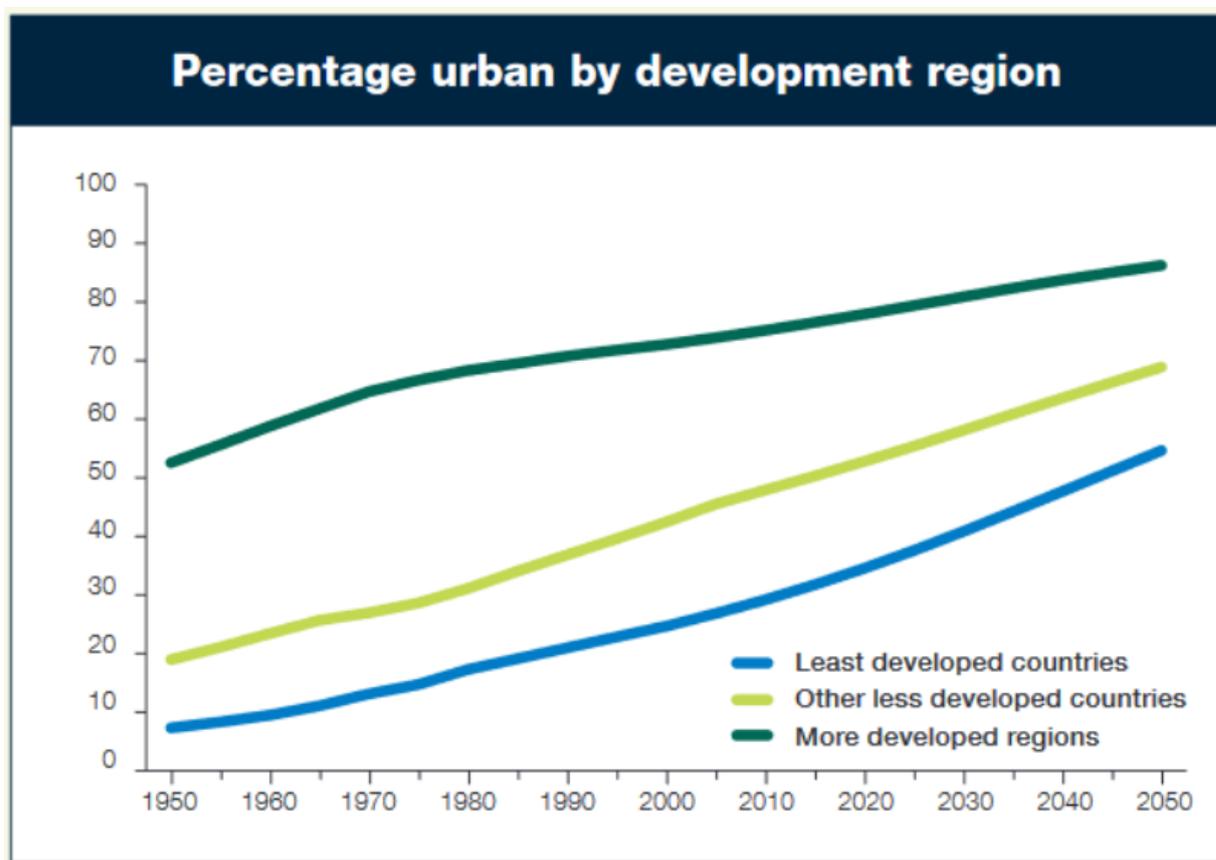


Figura 1.3: Percentuale di urbanizzazione per tipologia di nazione. Fonte: Nazioni Unite (2009)

Diversi sono i vantaggi portati dalle città a livello economico. Uno dei più importanti è che le città e le sue periferie consentono alle diverse attività di localizzarsi vicino l'una all'altra. In questo modo le persone si trasferiscono per cercare lavoro ed altre aziende sono attratte per avere maggiore possibilità di risorse e di conseguenza di crescita (De Miranda 2018). Si crea così un'agglomerazione spaziale delle attività economiche, che caratterizza i paesi industrializzati.

L'agglomerazione spaziale delle attività economiche porta a vantaggi, sia per le aziende che per i lavoratori, come per esempio la diffusione (spillover) di conoscenza tra le aziende e i lavoratori: ciò è dato dalla prossimità geografica delle attività e dai colloqui informali tra le persone, ed attraverso la rapida trasmissione vengono favoriti i processi innovativi, anche grazie all'alta mobilità della forza lavoro, e favorendo così un percorso di crescita della produttività.

Un altro vantaggio dell'agglomerazione è la creazione di un mercato specializzato del lavoro; da questa condizione ne traggono vantaggio sia le aziende, che vengono attratte da queste zone per l'alta offerta di lavoro specializzato, sia i lavoratori, in quanto hanno più possibilità di trovare occupazione, data la più alta concentrazione delle aziende stesse (Bronzini 2003).

Per le grandi metropoli, la tendenza attuale dell'agglomerazione consiste nella specializzazione in un settore, raggruppando in esse i più grandi esponenti dello stesso. Così, per esempio, Boston è il perno per la ricerca medica, Singapore un centro dell'industria finanziaria, Los Angeles è il fulcro dell'industria dell'intrattenimento e Dusseldorf un hub delle telecomunicazioni.

La facilitazione nell'avere accesso ad altri servizi è il motivo fondamentale che porta i giganti dello stesso settore ad aggregarsi nello stesso posto. Ciò porta ad una maggiore efficienza, a vantaggio del consumatore (De Miranda 2018).

In generale, le economie di agglomerazione favoriscono l'innovazione, aumentano la produttività e migliorano l'allocazione delle risorse.

Diversi studi dimostrano che maggiore è la popolazione che vive in una città, maggiore è la crescita economica aggregata di un paese, in particolare nelle economie avanzate.

Uno studio di Frick e Rodriguez-Pose (2018) ha infatti dimostrato come in un contesto favorevole, caratterizzato da un'elevata percentuale di industrie che beneficiano delle economie di agglomerazione, un adeguato livello di efficacia della governance e un'infrastruttura urbana ben sviluppata, consente ai paesi di trarre vantaggi dalle agglomerazioni delle città più grandi, con una popolazione compresa tra 3 e 7 milioni di abitanti, costituendo così un motore di crescita economica.

Lo studio pone attenzione sul fatto che i vantaggi delle grandi città sono soprattutto per i paesi industrializzati e con condizioni favorevoli, e solo in tali contesti le grandi megalopoli con più di 10 milioni di abitanti sono un traino per la crescita economica. Le grandi città nei paesi in via di sviluppo, con milioni di abitanti, non avendo un contesto economico favorevole non hanno lo stesso effetto per la crescita nazionale.

### **1.3.2) Processo e livello di urbanizzazione in Italia**

Considerando il processo di urbanizzazione in Italia, si presentano numerose particolarità rispetto ai paesi occidentali dell'Europa.

In primo luogo, l'industrializzazione e lo sviluppo è iniziato più tardi rispetto ad altri paesi europei, determinando la concentrazione in pochi decenni di molte fasi tipiche delle dinamiche transizionali dei sistemi urbani.

L'Italia ha presentato per diversi anni un carattere prettamente agricolo dell'economia e della società. Infatti, nel 1921 il 55,7% della forza lavoro era occupata nel settore primario, e ciò determinava una minore concentrazione della popolazione nelle città per la necessità di abitare in luoghi prossimi al luogo lavorativo, costituito dalle campagne, dai pascoli e dalle zone ittiche. I comuni con meno di 5.000 abitanti costituivano il 34,1% della popolazione complessiva, con alti tassi di natalità che contribuivano a mantenere una forte componente nelle aree periferiche. Trent'anni dopo, alla fine della Seconda Guerra Mondiale, l'Italia era ancora un paese agricolo, e ciò è testimoniato dalle due percentuali descritte in precedenza: la forza lavoro nel settore primario era ancora alta, pari al 43%, mentre il 27% della popolazione abitava in comuni minori. Una seconda particolarità rispetto al resto dei paesi europei occidentali consiste nella differenza regionale dello sviluppo economico e sociale all'interno dell'Italia, data dalla "Questione del meridione".

Il Sud Italia ha sempre presentato modalità e caratteristiche insediative diverse rispetto al centro-nord del paese, avendo una struttura urbana caratterizzata da una maggior fragilità che non aveva particolari capacità di diventare dei centri di sviluppo industriale, fungendo da nuclei propulsivi per creare crescita economica dei territori circostanti (Bonifazi e Heins 2001).

Il popolamento delle città italiane avvenne dalla fine degli anni '50, con lo sviluppo economico del paese. Il popolamento fu spinto da una forte immigrazione di due tipi: una locale, con la quale la popolazione dei centri minori si spostava verso le città, e una interregionale, in cui le città del nord Italia erano meta delle persone del meridione in cerca di lavoro e migliori condizioni di vita (De Rubertis 2019).

Osservando la crescita della popolazione tra gli anni 1951-2011 (Figura 1.4), e suddividendo il Paese per composizione orografica (pianura, collina e montagna), si può notare come la crescita della popolazione sia avvenuta in collina (di circa 4 milioni) e soprattutto in pianura (di 8,8 milioni), cioè dove sono concentrate le città. La crescita economica del paese, seguendo i trend diffusi globalmente, è avvenuta contestualmente alla crescita dei poli urbani. La montagna invece ha visto uno spopolamento di quasi un milione di persone.

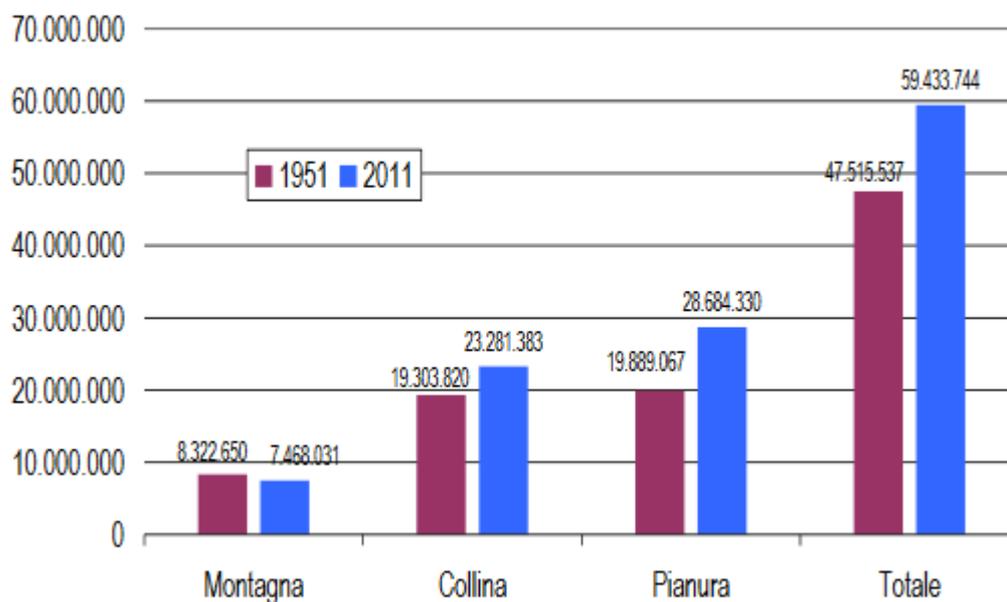


Figura 1.4: Popolazione residente per zona altimetrica. Fonte: Preiti (2016)

Guardando ora la serie storica della popolazione per zona altimetrica (Figura 1.5), si può notare come la crescita maggiore della popolazione, unita allo spopolamento montano, sia concentrato nel periodo 1950-1990, mentre da tale anno in poi la montagna non ha subito sostanzialmente diminuzione di popolazione.

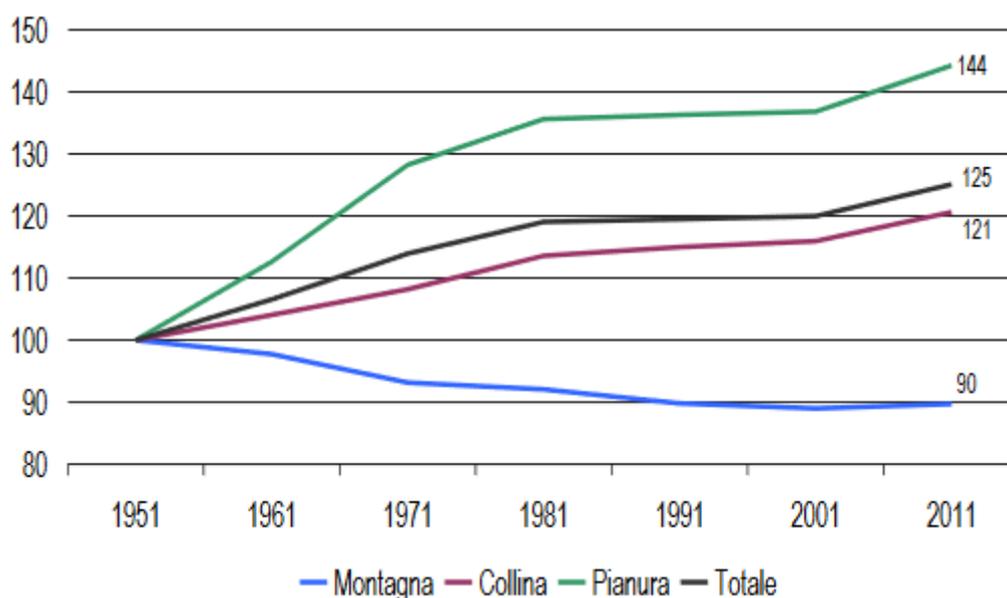


Figura 1.5: Popolazione (numero indice 1951=1000). Fonte: Preiti (2016)

A livello europeo, considerando i principali paesi dell'Europa occidentale, l'Italia registra un minore peso all'economia nazionale delle grandi agglomerazioni urbane. Confrontando

l'incidenza delle principali aree urbane della Germania, Spagna, Francia, Regno Unito e Italia, illustrata nella Figura 1.6, si può notare che, per l'Italia, sia l'area urbana più popolosa sia le prime otto città risultano avere un'incidenza sul totale della popolazione nazionale inferiore rispetto agli altri paesi europei.

Nel primo caso, l'area urbana più popolosa, o urban primacy, in Italia è costituita dalla città metropolitana di Roma e ha un'incidenza del 7% sulla popolazione nazionale. Tale dato però può risultare fuorviante, in quanto la prima città può risentire del grado di accentrimento del potere politico, amministrativo ed economico della capitale. Ciò vale sia per l'Italia, sia per gli altri paesi considerati, in cui l'area urbana più popolosa corrisponde alla capitale.

L'analisi pertanto può fornire indicazioni più veritiere se si considerano i primi 8 poli urbani, ma sostanzialmente la situazione non cambia, salvo qualche eccezione come la Spagna.

L'unico paese che ci precede in questo trend è la Germania, ma ciò viene spiegato da ragioni storiche, come il tradizionale policentrismo e gli effetti della suddivisione del paese dopo la Seconda Guerra Mondiale, che ha ridotto il mercato potenziale delle altre aree urbane e determinato una perdita di status dell'antica capitale.

Prendendo in analisi l'incidenza di tutte le città con almeno 500.000 abitanti sul totale nazionale della popolazione, l'Italia sarebbe in coda a tutte le nazioni considerate, con un'incidenza delle agglomerazioni considerate pari al 31%, contro il 41% di Regno Unito e Francia, il 40% della Germania e il 38% della Spagna.

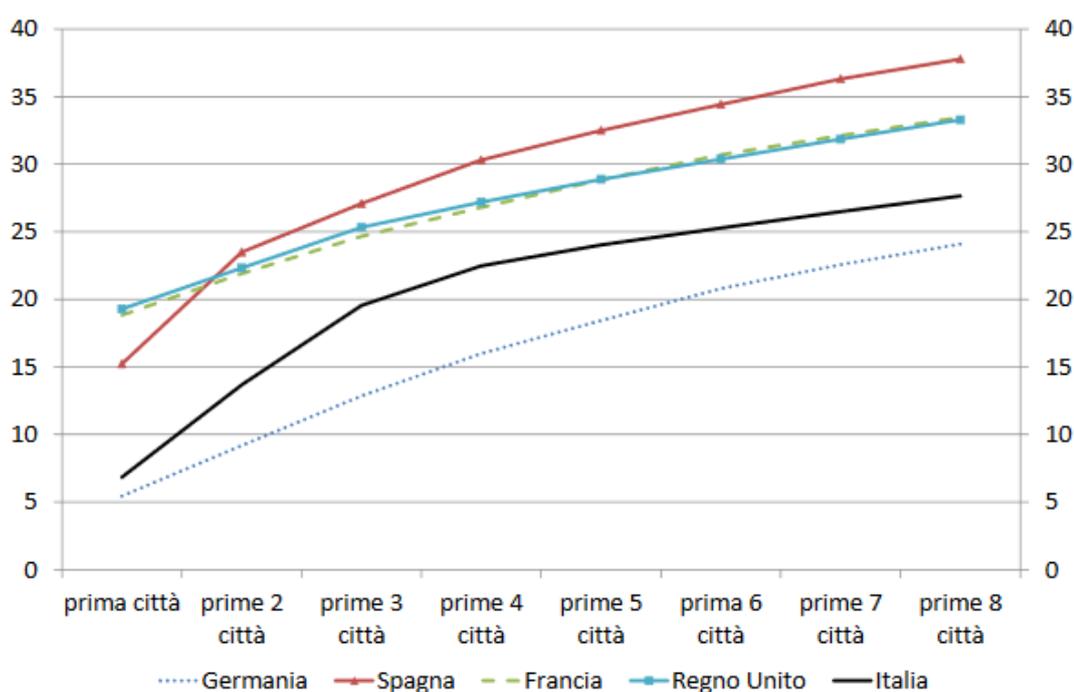


Figura 1.6: Incidenza delle agglomerazioni urbane sul totale della popolazione nazionale. Fonte: Accetturo et al. (2019)

Le motivazioni per cui le aree urbane italiane sono mediamente più piccole rispetto a quelle dei paesi europei simili sono principalmente due: il ruolo degli shock storici e le caratteristiche geografiche del territorio.

Quest'ultima motivazione fa riferimento all'orografia, la geologia e la sismicità del territorio, in quanto tali fattori influenzano negativamente l'offerta di abitazioni nel territorio e pertanto, in presenza di trend economici positivi, non attraggono nuovi lavoratori.

Tuttavia, diversi studi hanno dimostrato che i fattori geografici contribuiscono a spiegare in modo minoritario la distribuzione della popolazione all'interno di un Paese, anche se comunque è un fattore rilevante, e ciò vale anche per il territorio italiano.

Ciò che contribuisce a spiegare in modo maggioritario la distribuzione riguarda gli shock di tipo storico, che sono essenzialmente di due tipologie: il rischio di attacchi militari e la frammentazione politica.

Gli attacchi militari, compresi in particolare nel periodo tra l'800 e il 1799, spiegano la motivazione della nascita e della crescita della città in determinati territori: nel sud Italia queste nascevano in luoghi possibilmente impervi e inaccessibili nell'entroterra, con un'altitudine abbastanza elevata, per contrastare la minaccia data dagli attacchi dei pirati che avvenivano lungo le coste; nel nord Italia le città nascevano grazie all'agglomerazione della popolazione per meglio proteggersi dagli eserciti in passaggio, che saccheggiavano i villaggi.

La frammentazione politica invece ha caratterizzato l'Italia fino al 1861, anno dell'unità. Prima il territorio era caratterizzato da una moltitudine di Stati, i quali tendevano, attraverso la centralizzazione amministrativa, a favorire la crescita delle relative capitali. Inoltre, la frammentazione tendeva ad aumentare i conflitti con gli altri Stati del territorio, contribuendo a spiegare quanto detto in precedenza.

La formazione del network urbano italiano pertanto dipende soprattutto da queste motivazioni storiche, ma che a partire dagli anni '50 del '900 non erano più attuali. Sotto questa chiave di lettura pertanto lo spopolamento dei territori periferici è avvenuto per l'emigrazione verso poli urbani in forte crescita economica, in quanto i territori di origine erano stati creati per altre motivazioni non di tipo economico e non più capaci di sostenere una sovrappopolazione (Accetturo et al., 2019).

### **1.3.3) Vantaggi dell'urbanizzazione in Italia**

In precedenza sono stati descritti i vantaggi dell'urbanizzazione nei contesti dei paesi industrializzati.

Volgendo ora l'attenzione sull'Italia, i vantaggi vengono analizzati in termini di produttività delle imprese, salari dei lavoratori e innovatività degli inventori, descritti in un report della Banca d'Italia (Accetturo et al., 2019).

Un dato importante per comprendere il beneficio dell'aggregazione urbana è la produttività del lavoro, che risulta nelle città metropolitane italiane superiore del 10% rispetto alla media nazionale.

Il dato è rimasto stabile negli ultimi 15-20 anni, ma in confronto con gli altri paesi europei il trend non è positivo: se nel 2000 nelle aree metropolitane italiane la produttività del lavoro era più alta del 20% della media delle analoghe in Austria, Belgio, Francia, Germania, Portogallo, Regno Unito e Spagna, nel 2012 il dato si è abbassato al 10%.

La contrazione si spiega per l'effetto congiunto della crisi economica, che ha colpito l'Italia in modo particolare, e di fattori più strutturali, come l'innovatività delle imprese italiane, che sarà trattata in seguito.

Generalmente, la produttività delle imprese è più elevata se sono posizionate in un'area urbana piuttosto che in un'area marginale o rurale, e la produttività stessa è positivamente correlata con la dimensione delle città. I grafici che seguono suggeriscono pertanto come l'agglomerazione urbana sia efficiente dal punto di vista della produttività

La Figura 1.7 analizza il premio di produttività in Italia, mostrando una correlazione positiva al crescere della popolazione; ogni punto del grafico rappresenta un determinato Sistema Locale del Lavoro (così chiamato nell'analisi), e più il Sistema è calato in un contesto più popoloso, più la produttività cresce. La Figura 1.8 invece dimostra come la stessa produttività sia permanentemente più alta nelle città più grandi (con almeno 500.000 abitanti) nel corso degli anni considerati.

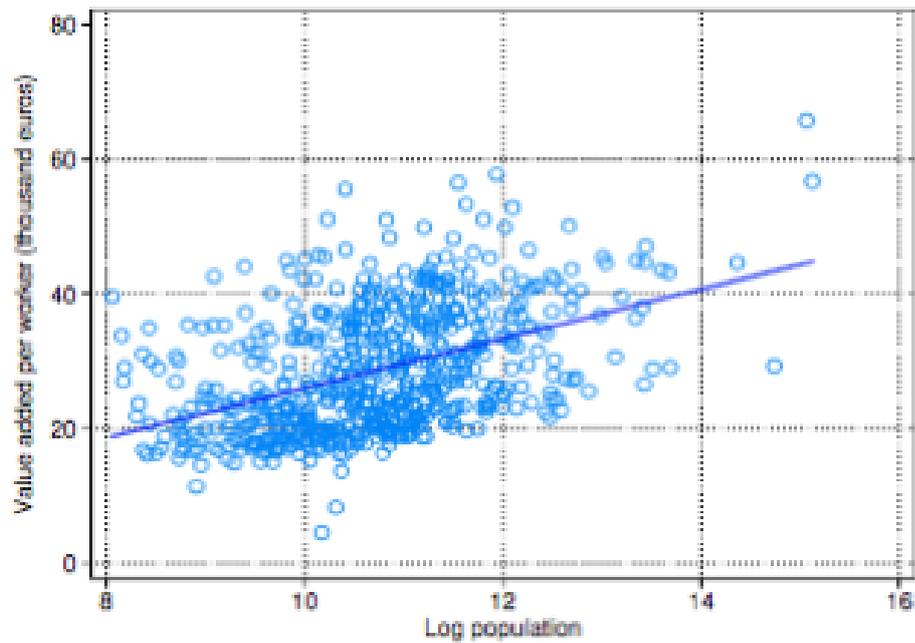


Figura 1.7: Produttività per Sistema Locale del Lavoro. Fonte: (Accetturo et al., 2019)

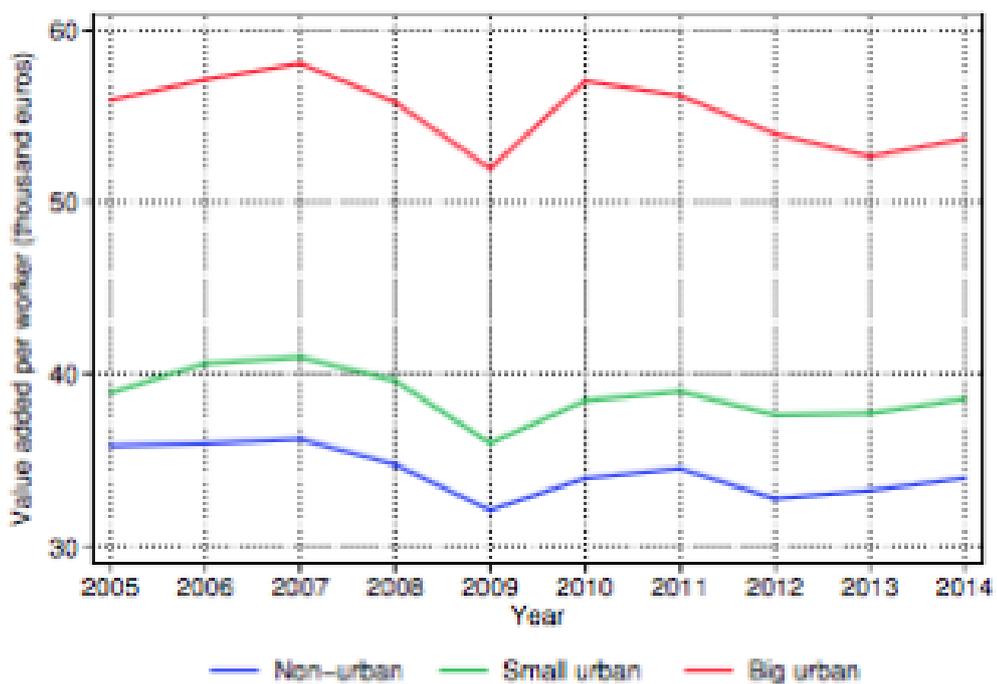


Figura 1.8: Produttività del lavoro per tipologia di città. Fonte: (Accetturo et al., 2019)

Per quanto riguarda il salario medio dei lavoratori, ci sono diversi studi e statistiche che dimostrano come ci sia un importante divario tra quanto percepito nelle aree urbane e nelle aree periferiche. Nel caso italiano, uno studio di Lamorgese, Olivieri e Paccagnella (2019) stima questo divario pari al 3%, considerando solo il settore privato e a parità di caratteristiche

osservabili, come età, genere, nazionalità, qualifica del lavoratore, dimensione e settore dell'impresa. Lo studio dimostra anche come al crescere dell'1% della popolazione urbana, la retribuzione oraria delle unità di analisi (SSL – Sistema Locale del Lavoro) aumentano del 2%. Parte della differenza viene spiegata dalle caratteristiche intrinseche dei lavoratori, dimostrando come i poli urbani di grandi dimensioni attraggono lavoratori maggiormente specializzati e con maggiori competenze.

Nella Figura 1.9 si può notare come il salario (in ordinata, il relativo logaritmo) sia positivamente correlato alla popolazione (in ascissa, il relativo logaritmo).

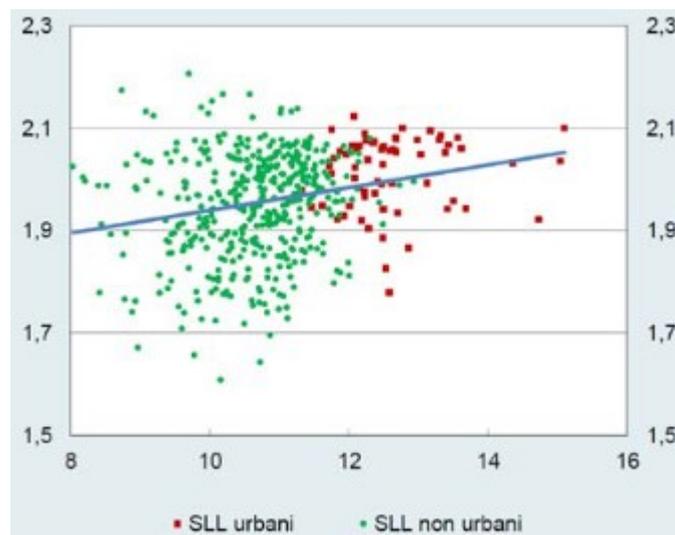


Figura 1.9: Retribuzioni orarie e popolazione. Fonte: Lamorgese, Olivieri, Paccagnella (2019)

Il salario medio dei poli urbani italiani tuttavia è inferiore rispetto a quanto si può osservare globalmente nei paesi industrializzati, e le ragioni sono da individuare da un lato sul fatto che le città italiane sono più piccole rispetto a quanto avviene a livello internazionale, dall'altro lato sull'assetto organizzativo delle imprese e dal sistema istituzionale che tende a limitare la differenza salariale sul territorio, scoraggiando la mobilità dei lavoratori.

Per analizzare infine l'innovatività delle imprese italiane nei contesti urbani, si considerano le richieste di brevetti. L'analisi si basa su ciò in quanto i brevetti discendono direttamente dagli inventori, i quali da un lato dovrebbero beneficiare dal lavorare in un contesto urbano, in quanto sono lavoratori a elevato capitale umano che traggono beneficio dalle esternalità di conoscenza tipici di un'economia agglomerata, e dall'altro lato rappresentano direttamente l'output del loro lavoro.

Le richieste di brevetti nel 2012 nelle aree metropolitane italiane sono state maggiori di circa il 20% rispetto alla media italiana (dato normalizzato per la popolazione), ma considerando la media dei paesi europei con caratteristiche simili all'Italia la percentuale è pari alla metà. Considerando l'intervallo di tempo tra il 1987 e il 2006, lo studio descritto in Accetturo et al. (2019) conferma come le domande di brevetto e l'innovazione portata dalle aree urbane italiane sia maggiore rispetto a quanto portato dalle aree non urbane.

#### **1.4) Scenari possibili per le aree periferiche**

Precedentemente è stata esposta la tematica delle aree periferiche, mettendone in evidenza le attuali criticità e le motivazioni per cui una parte maggioritaria degli orientamenti sulle politiche territoriali attuali sostiene che si debba intervenire per contribuirne al ripopolamento.

Tuttavia analizzando i vantaggi dell'urbanizzazione si può notare come il processo di spopolamento in favore dei poli centrali ha contribuito alla crescita economica italiana e consenta un'allocazione ottimale delle risorse, in quanto nei poli urbani si registra una produttività del lavoro maggiore rispetto alle aree periferiche, salari medi più elevati per i lavoratori e una maggiore propensione all'innovazione.

Si crea pertanto il classico trade-off economico tra efficienza ed equità: investendo nelle aree periferiche si risponde al criterio di equità, ma dal punto di vista dell'efficienza potrebbe non rappresentare la soluzione ideale, mentre investire maggiormente su l'agglomerazione urbana potrebbe essere una soluzione efficiente per trainare la crescita economica, ma trascura l'uguaglianza tra le popolazioni urbane e quelle periferiche.

Le aree periferiche pertanto possono presentare due scenari possibili:

- Scegliere di non intervenire con strategie integrate nei territori, lasciando così continuare l'invecchiamento e la diminuzione della popolazione locale, e di conseguenza diminuendo o azzerando la capacità di sviluppo delle aree periferiche stesse. La popolazione pertanto continuerebbe ad emigrare da questi territori, con destinazione i poli urbani, consentendo un'allocazione efficiente delle risorse a livello aggregato;
- Intervenire con una strategia integrata, coinvolgendo le comunità locali per definire le relative esigenze e intraprendere uno sviluppo partecipativo (place-based), al fine ultimo di invertire il trend demografico e ripopolare i territori; i vantaggi di quest'ultimo approccio si traducono in diminuzione dei costi sociali a carico della collettività e valorizzazione del capitale territoriale inutilizzato, oltre che garantire i diritti di

cittadinanza alla popolazione locale. Tuttavia, potrebbe non risultare l'approccio migliore dal punto di vista dell'efficienza e costituire un investimento non finalizzato a sviluppare economie di agglomerazione che potrebbe trainare la crescita economica nazionale, come potrebbe essere nel caso dei poli urbani.

Seguendo gli orientamenti dettati dalla strategia europea "Europa 2020", che punta alla coesione territoriale, sociale ed economica dei territori all'interno dell'Unione, l'Italia ha scelto di puntare sul secondo scenario sopra elencato, sviluppando così una strategia dedicata alle aree periferiche per il periodo di programmazione 2014-2020, denominata "Strategia Nazionale per le Aree Interne".

## **CAPITOLO 2: POLITICHE EUROPEE DI COESIONE E PROGRAMMAZIONE 2014-2020**

### **2.1) Storia delle politiche di coesione**

Uno dei principi sui quali si fonda l'ordinamento dell'Unione europea è la coesione economica, sociale e territoriale. L'Unione ha favorito, sia in passato che con le attuali politiche, le iniziative che hanno per finalità la coesione, diventandone la principale politica di investimento. Tuttavia nel Trattato di Roma del 1957, che ha sancito la nascita della Comunità Economica Europea, gli Stati firmatari non hanno concordato delle politiche regionali della Comunità, ma hanno fatto solamente riferimento all'esigenza "di rafforzare l'unità delle loro economie e di garantirne lo sviluppo armonioso riducendo il divario fra le diverse regioni e il ritardo di quelle più svantaggiate"; veniva pertanto fatto riferimento solamente indirettamente all'esigenza di operare un riequilibrio tra le regioni europee (Sciascio, 2014).

Un primo passo significativo dal punto di vista della politica regionale comunitaria è stato fatto nel 1975 con la creazione del FESR (Fondo Europeo di Sviluppo Regionale), con l'obiettivo di sostenere programmi di sviluppo territoriale tramite investimenti su diverse aree chiave, quali infrastrutture e sostegno al sistema economico, costituendo successivamente la parte preponderante delle risorse finanziarie dei fondi strutturali europei.

Fino agli anni '80, le misure intraprese si rivelarono insufficienti, e tra le regioni europee persisteva un sostanziale divario, nonostante la creazione del mercato unico che si credeva, erroneamente, potesse eliminare il divario stesso.

Con l'Atto Unico Europeo del 1986 è stata finalmente data grande attenzione alla dimensione territoriale dello sviluppo, rilevando le differenze territoriali e i fabbisogni specifici che i diversi territori esprimono. Con l'inclusione di nuovi paesi membri nell'Unione, diventava necessario porre attenzione sulla tematica, in quanto si incorporavano sempre più differenze e disparità tra territori con caratteristiche diverse e regioni ricche e povere (Mantino e Lucatelli, 2016).

Come conseguenza dell'Atto Unico Europeo, nel 1988 è avvenuta la riforma dei Fondi strutturali attraverso il regolamento n. 2052, che ha creato una politica regionale autonoma.

La normativa si incentra su tre elementi fondamentali:

- La programmazione finanziaria pluriennale delle attività, applicata in seguito con appositi periodi di programmazione (per esempio, i periodi 2007-2013 e 2014-2020);
- La determinazione di principi guida;
- La forte integrazione con tutte le politiche di sviluppo socio-economico attivabili sul territorio (Manenti e Pozzari, 2002).

Negli anni '90 sono stati elaborati una serie di documenti centrati sulla tematica della prospettiva di sviluppo territoriale delle comunità, come i documenti Europa 2000 del 1990, Europa 2000+ del 1994 e lo Schema di sviluppo dello spazio europeo del 1999.

Nel 2004 c'è stato un tentativo di “costituzionalizzazione” della coesione economica, sociale e territoriale, contenuta nella Parte Terza del Progetto che avrebbe dovuto portare al Trattato-Costituzione dell'Unione Europea, ma successivamente il Progetto è stato abbandonato.

Con il Trattato di Lisbona firmato il 13 Dicembre 2007, ed entrato in vigore il 1° Dicembre 2009, è stato affidato all'Unione il compito di promuovere la coesione economia, sociale e territoriale; l'obiettivo è di “ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie Regioni ed il ritardo delle Regioni meno favorite”, come sancito dal successivo art. 174 del Tfu (Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea) (Luchena, 2014).

Le politiche di coesione pertanto devono promuovere uno sviluppo più equilibrato, una maggiore solidarietà tra territori e garantire un accesso equilibrato ai servizi di base da parte dei cittadini.

Il Trattato inoltre conferisce lo statuto di vero e proprio partner agli attori regionali e locali, rafforzandone così il loro ruolo nelle politiche territoriali europee. Tale concezione più ampia del partenariato e i nuovi principi di governance territoriale, fondati su un approccio integrato, rientrano negli orientamenti per il periodo 2014-2020 della Commissione europea.

## **2.2) Programmazione europea 2014-2020**

### **2.2.1) Strategia “Europa 2020” e riforma dei fondi strutturali e di investimento europei**

Nel 2010 è stata pubblicata la comunicazione che definisce la strategia e delinea il quadro per l'Europa degli anni successivi. La comunicazione, pubblicata dalla Commissione europea presieduta da Barroso, ha preso il nome di “Europa 2020”.

La strategia è stata formulata in una fase di trasformazione per l'Europa, colpita dalla crisi finanziaria del 2008 che ha messo in luce carenze strutturali dell'economia europea e vanificato anni di progressi economici e sociali.

La strategia definisce tre grandi priorità, strettamente interconnesse tra loro e che si rafforzano a vicenda, da mettere in atto attraverso interventi concreti a livello nazionale ed europeo:

- Crescita intelligente, attraverso lo sviluppo economico da perseguire attraverso la conoscenza e l'innovazione;
- Crescita sostenibile, perseguendo un'economia a basse emissioni inquinanti e rispettosa dell'ambiente, efficiente sotto il profilo dell'utilizzo delle risorse e competitiva;

- Crescita inclusiva, che mira ad un alto tasso di occupazione e ad un'economia che favorisca la coesione sociale e territoriale.



Figura 2.1. Fonte: Commissione Europea (2015)

Per valutare i progressi verso queste tre priorità, sono stati definiti cinque traguardi principali da perseguire a livello di Unione Europea; per raggiungerli, i singoli stati membri devono mettere in atto le relative azioni per tradurli in obiettivi nazionali, considerando la rispettiva situazione di partenza:

1. A livello di occupazione, l'obiettivo è raggiungere il 75% degli occupati nella fascia d'età compresa tra 20 e 64 anni;
2. A livello di ricerca e sviluppo, l'obiettivo è destinare il 3% del PIL ad investimenti in R&S;
3. A livello climatico, l'obiettivo è ridurre l'emissione dei gas ad effetto serra del 20% rispetto ai livelli del 1990 ed aumentare fino al 20% la quota energetica prodotta da fonti rinnovabili;
4. A livello d'istruzione, l'obiettivo è contrastare il tasso di abbandono scolastico, portandolo al di sotto del 10%, ed avere almeno il 40% dei giovani con un titolo di laurea o un diploma;

5. A livello di povertà ed esclusione sociale, 20 milioni di persone in meno devono essere a rischio povertà (Allulli, 2015).

I cinque obiettivi sopra elencati sono accompagnati da sette iniziative prioritarie, definite “iniziative faro”, che costituiscono le principali aree di intervento in grado di favorire la crescita e l’occupazione.

Collegato con la Strategia Europa 2020, è stata presentata negli stessi anni la riforma dei fondi strutturali e di investimento europei (fondi SIE). Con la riforma, contenuta nel regolamento UE n.1303/2013, esiste ora un unico gruppo di norme che disciplina i 5 fondi strutturali europei, che sono:

- il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR);
- il Fondo sociale europeo (FSE);
- il Fondo di coesione;
- il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR);
- il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP).

L’obiettivo della riforma, oltre che destinare i fondi alle missioni specifiche per cui sono istituiti, è di fornire supporto al conseguimento della strategia e favorire un maggior coordinamento e una migliore cooperazione tra i fondi SIE.

La missione generale dei fondi strutturali viene definita dai trattati, ma è dalla strategia Europa 2020 che derivano le riforme del periodo 2014-2020. La riforma, prendendo in considerazione la politica di coesione, ha definito due obiettivi fondamentali:

- Ambire alla cooperazione territoriale europea, attraverso il supporto del FESR
- Investire in favore dell’occupazione e della crescita; tale obiettivo, supportato dal FESR, dal FSE e dal Fondo di Coesione, viene perseguito in tutte le tipologie di regioni, da quelle maggiormente sviluppate a quelle marginali e sottosviluppate, passando per le regioni in transizione<sup>1</sup>.

Per allineare la strategia Europa 2020 con le priorità di investimento dei fondi SIE, all’articolo 9 del regolamento n.1303/2013 vengono definiti 11 obiettivi tematici, sotto elencati nella Figura 2.2 (Commissione europea 2015).

---

<sup>1</sup> Secondo la classificazione data dal documento (Commissione Europea 2015), sono considerate regioni europee più sviluppate quelle con un PIL pro capite  $\geq 90\%$  della media europea, regioni in transizione quelle con un PIL pro capite  $\geq 75\%$  e  $< 90\%$  della media europea e infine regioni meno sviluppate quelle con un PIL pro capite inferiore al  $75\%$  della media europea.

OBIETTIVI DELLA STRATEGIA EUROPA 2020	OBIETTIVI TEMATICI
Crescita Intelligente	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione;</li> <li>2. Migliorare l'accesso alle TIC, nonché l'impiego e la qualità delle medesime;</li> <li>3. Promuovere la competitività delle PMI, del settore agricolo (per il FEASR) e del settore della pesca e dell'acquacoltura (per il FEAMP);</li> </ol>
Crescita sostenibile	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori;</li> <li>2. Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi;</li> <li>3. Preservare e tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse;</li> <li>4. Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete;</li> </ol>
Crescita Inclusiva	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Promuovere un'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori;</li> <li>2. Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà e ogni discriminazione;</li> <li>3. Investire nell'istruzione, nella formazione e nella formazione professionale per le competenze e l'apprendimento permanente;</li> <li>4. Rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e un'amministrazione pubblica efficiente.</li> </ol>

Figura 2.2. Fonte: Commissione europea (2015)

Il regolamento n.1303/2013, al fine di massimizzare il contributo dei fondi SIE per il raggiungimento della strategia "Europa 2020", istituisce un Quadro Strategico Comune, il quale ha una duplice funzione:

- Agevola il processo di programmazione della spesa dei fondi SIE da parte degli Stati membri e delle Regioni, ai quali, attraverso una procedura denominata di "gestione concorrente", è delegata la gestione;
- Facilitare il coordinamento tra le politiche e strumenti dell'Unione con l'intervento della stessa Unione condotto attraverso i fondi SIE.

In altre parole, il Quadro Strategico Comune è il documento che fornisce, all'interno della programmazione europea 2014-2020, gli orientamenti strategici per agevolare il processo di programmazione degli interventi dell'Unione relativi ai fondi strutturali (Angelini e Bruno, 2016).

Inoltre, il regolamento n.1303/2013 prevede che per la programmazione 2014-2020 ogni Stato membro dell'Unione deve elaborare un documento unico dentro il quale vengono indicate le priorità, le linee strategiche, le modalità per garantire una programmazione efficiente dei fondi strutturali utilizzati dal paese e l'allocatione delle risorse. Il documento, preparato in dialogo con la Commissione Europea e successivamente approvato dalla stessa, è denominato Accordo di Partenariato (Nocera, 2018).

Il documento viene spesso denominato anche “contratto”, in quanto una volta approvato fissa gli impegni tra le parti, costituite dalla Commissione e dallo Stato membro, e la sua preparazione è agevolata dal Quadro Strategico Comune “in ottemperanza ai principi di proporzionalità e di sussidiarietà e tenendo conto delle competenze nazionali e regionali, allo scopo di decidere le misure specifiche e appropriate in termini di politiche e di coordinamento.”<sup>2</sup>

All’interno dell’Accordo di Partenariato c’è l’impegno sottoscritto di redigere delle relazioni annuali, nelle quali vengono riferiti i progressi conseguiti sulla politica di coesione, su quella di sviluppo rurale e tramite ulteriori eventuali rapporti elaborati su temi di questa natura.

L’Accordo di Partenariato deve inoltre indicare, come previsto dall’articolo 15, paragrafo 2, lettera a) del regolamento n.1303/2013, “un approccio integrato allo sviluppo territoriale sostenuto mediante i fondi SIE o una sintesi degli approcci integrati allo sviluppo territoriale sulla base dei contenuti dei programmi”. Gli stati membri garantiscono che la selezione delle priorità, degli obiettivi tematici e degli investimenti tenga conto delle sfide territoriali e delle esigenze di sviluppo in modo integrato.

### **2.2.2) Approccio “place-based”**

La strategia europea per il periodo 2014-2020 prevede particolare attenzione allo sviluppo territoriale di tipo place-based. I nuovi orientamenti della Commissione per tale periodo di programmazione sono stati profondamente influenzati dopo la pubblicazione del “Rapporto Barca” del 2009, nel quale veniva auspicata una modernizzazione delle politiche comunitarie ed attenzione al territorio, proponendo espressamente un allontanamento dalle politiche di sviluppo riconosciute in tutto il mondo in quel periodo e suggerite dalla Banca Mondiale, che non prendevano concretamente in considerazione i singoli contesti territoriali. (Rizzo, 2013).

Una politica di tipo place-based, come definito dal Rapporto (2009), può essere definita:

- “come una strategia di sviluppo a lungo termine il cui obiettivo è ridurre la persistente inefficienza (sottoutilizzazione del potenziale) e ineguaglianza (quota di individui al di sotto di un dato tenore di vita o di benessere, ovvero entità delle disparità interpersonali) all’interno di dati luoghi;
- per mezzo produzione di pacchetti di beni e servizi pubblici, progettati e attuati estraendo e aggregando preferenze e conoscenze locali per mezzo di istituzioni politiche partecipative (componente endogena); e

---

<sup>2</sup> Art.10 regolamento europeo n.1303/2013

- grazie una strategia promossa dall'esterno del territorio attraverso un sistema di governance multilivello, e da trasferimenti condizionati.”

La politica place-based pertanto mira a implementare strategie di sviluppo dei territori che rispondano alle concrete esigenze locali, che devono essere individuate, e successivamente discusse, con gli attori del luogo. Alla base dell'approccio place-based sta la consapevolezza che una strategia di sviluppo locale ha successo se è capace di interpretare correttamente la peculiare configurazione della formazione sociale presente in un luogo e nel rapporto che la strategia stessa è capace di instaurare con le risorse territoriali, infrastrutturali e organizzative (Baldini, 2015).

Gli attori del luogo nominati precedentemente si possono distinguere tra:

- Attori economici, i quali esercitano essenzialmente un interesse di tipo privato, essendo costituiti dalle realtà imprenditoriali del luogo ed operando nell'esercizio dell'attività con le attività pubbliche;
- Attori istituzionali, i quali esercitano l'interesse collettivo o pubblico;
- Attori culturali e sociali, che si possono considerare una via di mezzo tra le due categorie precedenti, non avendo né un fine di lucro né dei singoli, ma spesso di salvaguardia del patrimonio culturale-artistico del territorio.

Nell'approccio place-based gli attori locali rivestono particolare importanza in quanto sono loro che definiscono le esigenze di sviluppo locale, nella logica di un approccio di tipo “botton-up” e non di interventi decisi “dall'alto” (“top-down”), che spesso si rilevano inefficaci.

Con la programmazione europea 2014-2020, la politica di coesione è stata riformata sulla base di queste linee di metodo, facendosi così portatrice di un forte riconoscimento del valore aggiunto apportato dall'analisi dei bisogni e potenzialità locali e di un'unione tra i concetti di territorialità ed integrazione. In concreto, questi nuovi orientamenti si sono tradotti nell'implementazione di strategie fortemente territoriali di sviluppo locale, tra le quali rientra senza dubbio la Strategia Nazionale per le Aree Interne (Di Lorenzo, 2016).

L'Unione Europea tuttavia già dal 1989 ha adottato un approccio place-based attraverso il programma “Liasons Entre Actions de Developpement de l'Economie Rurale”, o più semplicemente “LEADER”. Il programma nasce come un'iniziativa comunitaria destinata alle aree rurali dei paesi membri e volta a promuovere uno sviluppo integrato e sostenibile, con l'obiettivo di rivitalizzare il territorio e creare occupazione. Adottando un approccio di tipo place-based, le esigenze di sviluppo territoriali non sono calate “dall'alto” ma provengono dagli attori del luogo (bottom-up).

La sua attuazione a livello locale avviene tramite dei partenariati pubblico-privati, i Gruppi di Azione Locale (GAL), in modo da avere una rappresentanza locale della società e

dell'economia che usufruisce di finanziamenti pubblici, in gran parte proveniente da fondi SIE (Cavallini, 2015).

Nel corso degli anni, il programma LEADER si è dimostrato uno strumento efficace allo sviluppo delle zone rurali, soddisfacendo i bisogni multisettoriali dello sviluppo rurale, e convincendo quindi la Commissione Europea nel continuare a adottare il programma.

Nel periodo di programmazione 2014-2020 l'approccio LEADER ha assunto la denominazione di CLLD ("Community-led Local Development", o "Sviluppo locale di tipo partecipativo" in italiano), ed è stato esteso ad altri tre fondi europei: il FESR, il FEAMP e il FSE. Il CLLD, in continuità con il metodo LEADER, prevede il principio di "botton up", coinvolgendo attivamente le comunità locali, al fine di perseguire un metodo integrato come risposta alle complesse sfide territoriali.

Ci sono molteplici ragioni per cui utilizzare l'approccio CLLD:

- Attraverso tale approccio vengono messi nei posti di comando chi ha una sfida da affrontare o una necessità. Rispetto agli approcci classici, in cui i beneficiari erano passivi delle decisioni politiche, con il CLLD i beneficiari hanno un ruolo attivo, elaborando strategie in una logica di botton-up;
- La maggiore flessibilità rispetto ad altri approcci. L'attuazione del CLLD secondo alcune autorità politiche potrebbe essere complicata dalla delega di determinate decisioni ai partenariati locali; tuttavia le attività sostenute nel CLLD risultano flessibile, in quanto non devono essere necessariamente vincolate alle misure standard descritte nei programmi. Inoltre, il CLLD è stato reso più semplice e, nell'ambito di un unico "obbiettivo tematico", ne viene consentita la programmazione.
- La maggior ampiezza degli ambiti di applicazione del CLLD. L'approccio originariamente riguardava solamente le zone rurali destinarie del FEASR, ma successivamente è stato esteso anche a settori normalmente coperti dal FESR e dal FSE.
- I risultati conseguiti dal CLLD producono cambiamenti durevoli, attraverso investimenti infrastrutturali.
- Per assicurare lo sviluppo locale, il CLLD è uno strumento finanziariamente attraente. Lo sviluppo locale è un percorso di lungo periodo, e ciò viene riconosciuto dalla Commissione che raccomanda analogamente un impegno finanziario di lunga durata. I partenariati locali pertanto sono componenti di un processo che mirano ad una maggiore sostenibilità per la propria comunità, e non vengono pertanto considerati progetti isolati destinati ad essere smantellati una volta finiti i finanziamenti (Commissione europea, 2014).

Il CLLD può essere previsto per l'attuazione della Strategia Nazionale Aree Interne, che sarà trattata nel Capitolo 3. In particolare, il CLLD può essere impegnato nel campo del sostegno di azioni di innovazione sociale e del miglioramento dell'accesso ai servizi alla persona (per esempio, l'inclusione sociale di specifici gruppi svantaggiati o il trasporto pubblico scolastico) (DPS, 2014).

### **2.2.3) Accordo di Partenariato**

L'accordo di Partenariato, come già enunciato in precedenza, indica le priorità, le linee strategiche, le modalità per garantire una programmazione efficiente dei fondi strutturali utilizzati dal paese e l'allocazione delle risorse al fine di perseguire la strategia dell'Unione "Europa 2020".

Il percorso dell'Italia per la preparazione dell'Accordo, finalizzato all'ottenimento dei fondi SIE, è stato particolarmente lungo e anche tribolato. Un primo passo fondamentale per la preparazione all'Accordo è stato fatto nel dicembre 2012 con la presentazione al Consiglio dei ministri del documento "Metodi e obiettivi per un uso efficace dei Fondi comunitari 2014-2020", presentato da Fabrizio Barca in veste di Ministro per la coesione territoriale.

Il documento contiene importanti indicazioni sui futuri programmi operativi, tra cui l'elencazione di tre distinte opzioni strategiche sulle quali orientare i fondi SIE:

- 1) Città e aree urbane
- 2) Mezzogiorno
- 3) Aree Interne

Successivamente è stato fatto un lungo e approfondito lavoro preparatorio, con l'istituzione di Tavoli tecnici di confronto partenariale, cioè gruppi di lavoro per la definizione dei contenuti dell'Accordo. I Tavoli tecnici trattavano gli undici Obiettivi Tematici, precedentemente descritti, previsti dall'articolo 9 del regolamento n.1303/2013, indicati per allineare la riforma dei fondi SIE a quanto previsto dalla strategia Europa 2020.

I Tavoli tecnici erano quattro, individuate sulla base delle quattro missioni indicate dal documento di Barca "Metodi e obiettivi per un uso efficace dei Fondi comunitari 2014-2020":

- Valorizzazione, gestione e tutela dell'ambiente;
- Qualità della vita e inclusione sociale;
- Lavoro, competitività dei sistemi produttivi e innovazione;
- Istruzione, formazione e competenze.

In modo parallelo, sono stati organizzati sia il gruppo tecnico "Regole e questioni orizzontali" per svolgere analisi tecniche sulla gestione operativa dei fondi SIE, sia tre Comitati per le opzioni strategiche.

Successivamente il lavoro preparatorio precedentemente descritto, una versione preliminare dell'Accordo è stato inviato nell'aprile 2013 alla Commissione europea, che ha richiesto di svolgere delle modifiche dato l'emergere di alcune criticità. La nuova versione dell'accordo è giunta nell'aprile 2014, sulla quale il Governo ha richiesto l'intesa da parte dei vari soggetti coinvolti nella partnership (Bruzzo, 2014).

Dopo i vari negoziati con la Commissione, l'Accordo è stato approvato nell'Ottobre 2014. All'interno dell'Accordo, in cui c'è un forte accento sulla dimensione territoriale delle politiche di sviluppo da attuare in Italia, è presente una specifica Strategia Nazionale per le Aree Interne, grazie anche al contributo di Fabrizio Barca, all'epoca Ministro per la coesione territoriale, che ha inserito la strategia all'interno della programmazione strategica italiana.

Nell'Accordo il tema dello sviluppo territoriale non viene affrontato solamente in riferimento alle aree interne, ma vengono delineate anche:

- Un'agenda urbana, che coinvolge lo sviluppo delle città; nelle intenzioni dell'Accordo i poli urbani devono diventare driver della ripresa economica e attori di innovazioni, contrastando allo stesso tempo povertà e segregazione spaziale e sociale (Camagni, 2013);
- Un intervento per le regioni meridionali italiane, attraverso indirizzi strategici meglio definiti rispetto a quelli passati con l'obiettivo di superare i due deficit in materia di attività produttiva privata e di cittadinanza;
- La programmazione operativa per la Cooperazione territoriale, mirata alla condivisione di modelli e metodi innovativi e unitari nella gestione ottimale dell'azione pubblica in generale e dei servizi, da attuare nelle aree di confine (internazionale e interregionale).

Per quanto riguarda le Aree Interne, la strategia contenuta nell'Accordo punta a diminuire l'emigrazione da tali territori, rendendoli allo stesso tempo più attrattivi per nuovi residenti e favorendone le nascite, con il fine ultimo di invertire il trend demografico.

Il relativo intervento riguarda due linee di azione tra loro convergenti: una diretta ad assicurare alla popolazione residente adeguati livelli di cittadinanza in termini di servizi essenziali (istruzione, sanità, mobilità), attraverso interventi di politica ordinaria, l'altra diretta a promuovere lo sviluppo locale grazie all'intervento dei fondi europei appositamente destinati. Viene previsto inoltre un costante monitoraggio degli interventi e tempi certi per l'esecuzione della strategia.

La gran parte dei fondi europei destinati all'Italia per il periodo 2014-2020 sono costituiti dal FESR e dal FSE, i quali ammontano, considerando solamente gli "investimenti in favore della crescita e dell'occupazione", a 31,1 miliardi di euro. A ciò si devono considerare ulteriori 1,1 miliardi destinati all'obiettivo "Cooperazione territoriale europea". Inoltre si aggiungono 10,4

miliardi del Fondo Agricolo (FEASR) e 537 milioni del fondo pesca (FEAMP), portando il totale dei fondi comunitari per il periodo a 43,3 miliardi di euro (Boscariol, 2015).

Nel documento, i tre fondi con la più grande dotazione di risorse (FESR, FSE e FEASR) sono stati allocati per ciascuno degli 11 Obiettivi Tematici individuati dall'articolo 9 del regolamento n.1303/2013:

Obiettivo tematico	Fsr	Fse	Feasr	Totale
Ricerca, sviluppo tecnologico e innovazione (OT1)	3.191,0	0,0	500,0	3.691,0
Accesso alle tecnologie dell'informazione (OT2)	1.813,0	0,0	140,0	1.953,0
Competitività Pmi, settore agricolo e pesca e acquacoltura (OT3)	4.838,0	0,0	4.420,0	9.258,0
Transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio (OT4)	3.123,0	0,0	1.200,0	4.323,0
Adattamento al cambiamento climatico, prevenzione e gestione dei rischi (OT5)	847,1	0,0	1.850,0	2.697,1
Tutela dell'ambiente (OT6)	2.763,0	0,0	980,0	3.743,0
Trasporto sostenibile (OT7)	1.696,0	0,0	0,0	1.696,0
Occupazione sostenibile e mobilità lavoratori (OT8)	201,8	3.859,0	300,7	4.361,5
Inclusione sociale, lotta alla povertà e alle discriminazioni (OT9)	1.064,0	2.092,0	300,7	3.456,7
Istruzione, formazione, apprendimento permanente (OT10)	807,4	3.205,0	134,0	4.146,4
Pubblica amministrazione efficiente (OT11)	210,3	376,0	349,3	935,6
Assistenza tecnica	677,0	368,0	255,0	1.300,0
<b>Totale</b>	<b>21.231,6</b>	<b>9.900,0</b>	<b>10.429,7</b>	<b>41.561,3</b>

Figura 2.3. Fonte: Governo italiano, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero per la Coesione Territoriale (2013)

Dalla figura 2.3 si può notare come la quota maggiore di risorse sia destinato all'obiettivo tematico (OT) numero 3 "Competitività Piccole e medie imprese (Pmi), settore agricolo e pesca e acquacoltura"; in particolare, il FEASR è destinato prevalentemente allo sviluppo e al sostegno del settore agricolo, mentre il FESR è principalmente proiettato agli investimenti che dovrebbero essere effettuati dalle Pmi.

Il FSE invece è quasi totalmente destinato al raggiungimento degli OT 8, 9 e 19, in quanto sono destinati all'istruzione, all'inclusione sociale e all'occupazione e mobilità dei lavoratori, tematiche inerenti al campo di intervento dello stesso FSE (Bruzzo, 2014).

Lo schema di accordo inoltre ripartisce i fondi comunitari tra le tre categorie di regioni, individuate secondo i criteri della Commissione europea precedentemente esposti, assegnandoli a ciascun Obiettivo Tematico (Figura 2.4).

In tale Figura, sono classificate come "Regioni meno sviluppate" Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia, mentre sono classificate come "Regioni in transizione" Abruzzo, Molise e Sardegna. Le restanti regioni sono classificate come "Regioni più sviluppate", tutte del centro-nord Italia. (Camera dei deputati, 2014).

OBIETTIVO TEMATICO	Regioni meno sviluppate	Regioni in transizione	Regioni più sviluppate	TOTALE
1. Rafforzare la ricerca, lo sviluppo tecnologico e l'innovazione	1.995	135	1.061	3.191
2. Migliorare l'accesso alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, nonché l'impiego e la qualità delle medesime	1.413	72	327	1.812
3. Promuovere la competitività delle piccole e medie imprese, il settore agricolo e il settore della pesca e dell'acquacoltura	3.658	254	926	4.838
4. Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori	2.175	143	805	3.123
5. Promuovere l'adattamento al cambiamento climatico, la prevenzione e la gestione dei rischi	682	34	132	848
6. Tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse	2.422	93	248	2.763
7. Promuovere sistemi di trasporto sostenibili ed eliminare le strozzature nelle principali infrastrutture di rete	1.696	0	0	1.696
8. Promuovere l'occupazione e sostenere la mobilità dei lavoratori	2.416	186	1.458	4.060
9. Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà	2.226	130	799	3.155
10. Investire nelle competenze, nell'istruzione e nell'apprendimento permanente	2.488	215	1.309	4.012
11. Rafforzare la capacità istituzionale e promuovere un'amministrazione pubblica efficiente	334	43	209	586
Assistenza tecnica	704	46	295	1.045
<b>TOTALE</b>	<b>22.209</b>	<b>1.351</b>	<b>7.569</b>	<b>31.129</b>

Figura 2.4. Fonte: Camera dei Deputati (2014)

## CAPITOLO 3: STRATEGIA NAZIONALE PER LE AREE INTERNE

### 3.1) Strategia nazionale aree interne e azioni da perseguire

#### 3.1.1) Interventi e politiche passate

La consapevolezza dell'esistenza delle aree periferiche e delle relative problematiche, in termini di spopolamento progressivo, fenomeni di dissesto idro-geologico e franosità del territorio, esiste già da alcuni decenni in Italia. Una prima definizione di "aree interne" infatti si deve a Manlio Rossi Doria nel 1982 e negli anni successivi tale definizione andò a sovrapporsi all'immaginario proprio delle aree di montagna (Pezzi e Punziano, 2017).

Nel corso degli anni ci sono stati degli interventi politici per tali territori, ma l'entità delle risorse messe a disposizione e l'inadeguatezza degli strumenti utilizzati hanno reso sostanzialmente inefficaci gli interventi stessi.

Secondo una classificazione di Mantino (2013a), le politiche per le aree periferiche avvenute prima dei recenti interventi possono essere catalogate in quattro grandi categorie, ben individuabili sia per una certa rilevanza dell'impianto normativo che è stato messo in piedi, sia per una certa caratterizzazione del disegno strategico:

- La politica per le aree montane;
- La politica di intervento nelle aree del Mezzogiorno d'Italia;
- La politica per i parchi e le aree protette.
- La politica di sviluppo locale;

La prima categoria di politiche riguarda le aree montane, le quali sono oggetto del secondo comma dell'articolo 44 della Costituzione, che recita: "La legge dispone provvedimenti a favore delle zone montane". Tale disposizione riconosce la condizione di svantaggio dei territori montani, e pertanto gli interventi di sostegno sono mirati per portare la montagna in una condizione di uguaglianza sostanziale (Boscariol, 2017)

Un primo provvedimento importante per lo sviluppo della montagna era la legge n. 1102 del 3 Dicembre 1971 "Nuove norme per lo sviluppo della montagna", la cui finalità, desumibile dall'articolo 1, è "la valorizzazione delle zone montane favorendo la partecipazione delle popolazioni, attraverso le Comunità montane, alla predisposizione e alla attuazione dei programmi di sviluppo e dei piani territoriali dei rispettivi comprensori montani ai fini di una politica generale di riequilibrio economico e sociale nel quadro delle indicazioni del programma economico nazionale e dei programmi regionali".

Con tale intervento vengono istituite le Comunità Montane, alle quali viene affidato il compito di sviluppare ed eseguire un programma pluriennale di sviluppo del loro territorio, mentre per

finanziare sia l'attività corrente che la realizzazione di interventi di sviluppo viene inoltre istituito un apposito fondo nazionale.

Le competenze delle Comunità Montane furono ridefinite dalla legge n. 142 del 1990, ma in generale il loro ruolo è stato molto limitato nei processi di sviluppo montano per via dell'assenza di competenze sostanziali nella gestione dello sviluppo, per l'esiguità delle risorse impiegate e per via del desiderio delle regioni di non delegare funzioni rilevanti (Mantino, 2013a).

Nella seconda categoria rientrano gli interventi straordinari nelle aree del Mezzogiorno. L'impostazione delle politiche di tali aree viene descritta in un documento SVIMEZ da Salvatore Cafiero (1973), secondo cui le politiche delle "aree particolarmente depresse" dovevano prevedere:

- Il coinvolgimento sia dello Stato che delle Regioni; in particolare, il primo nelle formulazioni delle politiche settoriali deve tenere conto delle caratteristiche delle singole zone e che "i servizi civili fondamentali (casa, scuola, sanità, trasporti) vanno concepiti anche come infrastrutture di sviluppo";
- La formulazione di sistemi progettuali, con la quale definire l'insieme degli obiettivi e delle azioni da svolgere;
- La divisione dei compiti tra Stato e Regioni in base alla grandezza degli interventi stessi: allo Stato le grandi infrastrutture come la localizzazione di grandi impianti, reti di distribuzione di acqua ed energia, collegamenti stradali e centri di ricerca e formazione, alle Regioni le infrastrutture di specifici territori, gli interventi in agricoltura, la riorganizzazione di territori non metropolitani, i parchi regionali ecc.;
- Un'integrazione tra le aree periferiche e le aree metropolitane, sia a livello nazionale che regionale, necessario per la ristrutturazione economica delle prime e per la riqualificazione del ruolo direzionale delle seconde.

L'impostazione esposta è stata seguita dalla legge n.183 del 2 maggio 1976 "Disciplina dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno per il quinquennio 1976-80", a cui sono state assegnati ingenti risorse finanziarie. Nel quadro del programma quinquennale è stato varato il Progetto speciale n.33 per il mezzogiorno, con programmi operativi di intervento (Mantino, 2013a).

La terza categoria della politica per le aree periferiche riguarda i parchi e le aree protette, la cui legislazione si inquadra a partire dalla metà degli anni '90. I programmi, realizzati sia con fondi nazionali che europei, erano promossi dal Ministero dell'Ambiente con il concorso delle Regioni.

Per queste politiche vi era una forte identificazione tra aree protette e aree periferiche, ma l'esperienza ha prodotto risultati alquanto limitati sulla crescita dei territori, nonostante fosse sostenuta da una forte spinta politica e supportata da importanti associazioni ambientaliste. La causa della crescita limitata è da imputare a meccanismi di governance multilivello particolarmente complessi e con rilevanti vizi di funzionamento.

La quarta e ultima categoria di politiche, nonché la più recente, riguarda lo sviluppo locale, che si è sviluppata sotto forma di diversi strumenti di progettazione integrata, avendo spesso, ma non unicamente, come luoghi di applicazione le aree periferiche. I progetti promossi da programmi comunitari (Pit e Leader), con oggetto la promozione dello sviluppo locale, hanno avuto un'importante diffusione nelle aree periferiche e montane, generando effetti di capacità progettuale e di cooperazione, pur con risultati variabili a seconda della regione oggetto dell'intervento (Mantino, 2013b).

In questa categoria di politiche, a differenza della seconda categoria precedentemente esposta, è scomparso il riferimento esclusivo al Mezzogiorno, entrando così in un disegno più ampio e in un discorso sullo sviluppo più generalizzato. Tuttavia, per via soprattutto della frammentazione degli interventi che è derivata dalla sua applicazione, il paradigma dello sviluppo locale ha successivamente conosciuto forti criticismi (Sommella, 2017).

Le quattro categorie di politiche sono caratterizzate dalla fase alterna dell'azione pubblica e dalla diversità dell'impostazione. Domina infatti un'assenza di continuità degli obiettivi, con una mancanza di attenzione specifica da parte delle politiche pubbliche su queste aree.

Oltre alla mancanza di una strategia specifica, è mancato anche uno sforzo finanziario continuativo destinato alle aree periferiche, vedendo pochi interventi adeguati a livello di fondi, come i fondi destinati alle aree dell'Irpinia negli anni '80 per la ricostruzione post-sismica, anche se sono stati generati sprechi e inefficienze rilevanti.

### **3.1.2) Nascita e obiettivi della Strategia Nazionale per le Aree Interne**

Le politiche precedentemente esposte che hanno riguardato le aree periferiche si sono dimostrate sostanzialmente inefficaci, in quanto erano interventi sporadici, spesso emergenziali, non collegati da una strategia nazionale integrata e con scarse dotazioni finanziarie.

Con la crisi economica e sociale del 2008 sono stati messi in discussione i tradizionali modelli di sviluppo, adottati da anni per la crescita economica del paese, che hanno frenato sempre di più la crescita dei territori periferici per la mancanza di politiche innovative per lo sviluppo locale.

I nuovi approcci di sviluppo sociale partono dalla convinzione che le aree agroforestali e periferiche costituiscono parte integrante di un “capitale” su cui si fondano le possibilità di sviluppo economico e di conservazione ambientale. Inoltre i nuovi approcci avvertono sempre di più il bisogno di innovare pratiche di azione e di governo amministrativo, in modo da costruire una combinazione adeguata tra il rafforzamento dell'intervento comunitario e quello indotto dall'azione ordinaria, a livello centrale e locale (De Vivo, 2008).

Dal settembre 2012 è stata avviata dal Ministero per la Coesione Territoriale, attraverso il ministro Fabrizio Barca, la prima importante riflessione sulla natura e sulle implicazioni politiche, economiche e sociali sulle “aree interne”, avviando i lavori per la creazione di una strategia nazionale per lo sviluppo di tali aree.

La creazione della strategia ha avuto un importante impulso dalla programmazione dei fondi comunitari per il 2014-2020, grazie alla quale è stato possibile unire le azioni pubbliche e private già in corso con le nuove politiche nazionali, con traguardo al 2020 e oltre.

L'impulso europeo per la promozione di una strategia nazionale per le aree interne si può individuare nel 2009, con il trattato di Lisbona, il quale fa della coesione territoriale un obiettivo dell'Unione Europea e riconosce il carattere fortemente diversificato dei diversi territori che la compongono. Gli obiettivi chiave della coesione territoriale sono la promozione di uno sviluppo più equilibrato, di una maggiore solidarietà tra territori e di un accesso equilibrato dei cittadini ai servizi di base (Salez e Lucatelli, 2012).

Tra i documenti più importanti a livello europeo per il perseguimento di tali politiche rientra il “Rapporto Barca” del 2009, con il quale venivano indicati alcuni punti critici della governance della politica di coesione e conteneva importanti suggerimenti di riforma che sono stati discussi e in buona parte recepiti nella nuova programmazione 2014-2020. Rientrano in ciò la definizione di condizioni ex ante da soddisfare per accedere ai fondi, il concentrarsi sulle priorità fondamentali, l'enfasi sugli indicatori di risultato, l'importanza della sperimentazione e, soprattutto, l'adozione di un approccio place-based allo sviluppo.

Per adottare un approccio place-based è necessaria, anzitutto, una profonda conoscenza delle aree territoriali e delle sue potenzialità. Pertanto, come emerge dal documento (Barca, 2009), è necessario consentire ai singoli paesi dell'Unione (e alle istituzioni regionali, in caso di ordinamenti regionalisti), di conservare la responsabilità di adattare gli interventi ai propri contesti (Sbrescia, 2013).

Lo stesso Barca ha successivamente presentato nel 2012 il documento di indirizzo per la programmazione della politica regionale “Metodi e Obiettivi per un Uso Efficace dei Fondi Comunitari 2014-2020”, nel quale viene riconosciuto che lo sviluppo delle aree interne contribuisce allo sviluppo dell'intero paese.

Il documento (Barca 2012b) definisce le aree interne e propone di intervenire con una strategia mirata, identificandone gli obiettivi da perseguire, quali:

- La tutela del territorio, da effettuarsi non con interventi sporadici o per emergenze sopravvenute (metodo che comporta costi assai cospicui), ma attraverso la cura diretta affidata agli abitanti del territorio stesso. La messa in sicurezza è possibile solo con la presenza di una popolazione residente che si occupa costantemente della tutela.
- Aprire le aree all'esterno per promuovere la diversità naturale e culturale, ricchezza del paese. Per perseguire tale obiettivo è necessario un modello economico e sociale coeso, in modo che i modelli di vita siano competitivi rispetto a quelli offerti dalle aree urbane.
- Utilizzare risorse potenziali male utilizzate per rilanciare lo sviluppo e il lavoro. Tra i primi due obiettivi elencati esiste una relazione biunivoca, in quanto la tutela del territorio offre opportunità alla promozione della diversità naturale e culturale, ma solo se esiste quest'ultima è possibile attirare la popolazione necessaria per la messa in sicurezza del territorio. Attraverso una valorizzazione adeguata delle aree interne è possibile creare nuove e significative opportunità di lavoro e di crescita.

Dopo una fase di interlocuzione con i rappresentanti delle diverse Regioni è stato redatto il documento relativo alla Strategia Nazionale delle Aree Interne (abbreviato SNAI), a cura di Barca, Casavola e Lucatelli (2014), documento successivamente confluito nell'Accordo di Partenariato.

Il documento è il risultato dell'Unità di valutazione degli investimenti pubblici (UVAL), istituita nel 1998 con l'obiettivo di rafforzare l'azione della Pubblica Amministrazione, elaborando e diffondendo metodi per la valutazione dei progetti e dei programmi d'investimento pubblici.

La strategia Nazionale per le Aree Interne, attraverso progetti di sviluppo locale e l'adeguamento dell'offerta dei servizi essenziali, persegue cinque obiettivi intermedi:

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

Tutti questi obiettivi sono interdipendenti tra loro, e hanno come fine ultimo lo sviluppo e il ripopolamento dei territori.

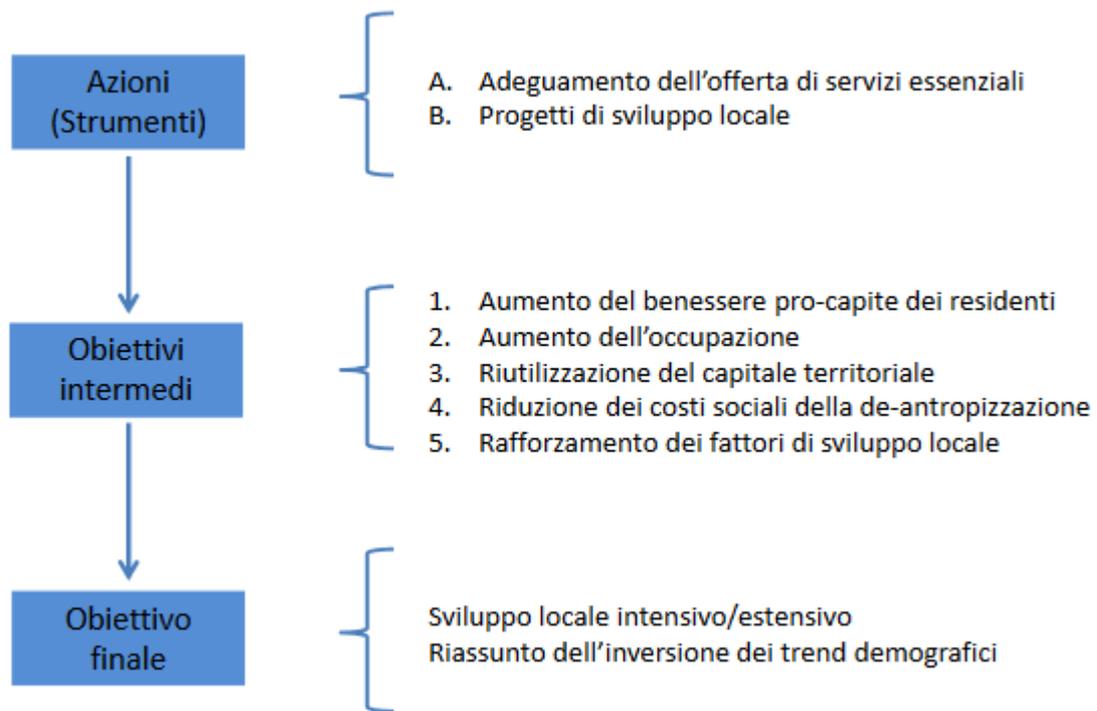


Figura 3.1: Obiettivi Strategia Nazionale Aree Interne. Fonte: BARCA, CASAVOLA, LUCATELLI (2014)

Il rafforzamento dei fattori di sviluppo locale, indicato come obiettivo intermedio dalla strategia, è articolato in due ambiti: Il “lavoro” e il “mercato”, dimensioni interdipendenti tra loro.

In riferimento al “lavoro”, negli ultimi anni nelle Aree Interne da una parte si è vista una progressiva diminuzione della popolazione in età lavorativa, dall'altra è progressivamente diminuita la conoscenza incorporata nel lavoro. La strategia, mirando a sviluppare tali aree e ad invertire i trend demografici, deve necessariamente accrescere il lavoro nei sistemi delle aree interne attraverso:

- La ricostruzione di una solida fascia di popolazione in età lavorativa, da perseguire attraverso l'immigrazione in questi territori;
- Remunerazioni adeguate riconosciute ai lavoratori;
- Un aumento della conoscenza pratica e astratta incorporata nel lavoro (per esempio, attraverso appositi corsi di formazione).

Attraverso il secondo ambito del “mercato” si considera la presenza di una domanda e di preferenze di investitori e consumatori non solo nello spazio nazionale, ma anche europeo e globale. I sistemi e i principali attori economici locali devono tenere in considerazione tale spazio, in quanto il rilancio delle Aree deve avvenire necessariamente attraverso degli ambiti di produzione, e pertanto deve consolidarsi una domanda solida. Una funzione decisiva per garantire che la domanda si formi e resti stabile è data dalle politiche nazionali ed europee.

Le due dimensioni, come precedentemente detto, sono interdipendenti, in quanto non ci sarà attivazione di lavoro se un'Area Interna non ha le caratteristiche che soddisfi la domanda, con la conseguente morte del territorio per la mancanza di attivazione del lavoro stesso. Allo stesso tempo, la sola dimensione mercato, se non è accompagnata dalla dimensione lavoro, non sarà sufficiente a costruire un progetto di sviluppo locale.

### **3.1.3) Logica della Strategia**

La Strategia è basata sull'intersezione della prospettiva nazionale con quella locale.

Infatti, considerando la complessità e la varietà del capitale territoriale e della società locale, solo la comunità locale stessa può formulare i progetti per promuovere lo sviluppo del territorio, mentre se i progetti fossero declinati solamente da una prospettiva nazionale potrebbero non essere efficienti.

Tuttavia la prospettiva nazionale percepisce la rilevanza delle Aree Interne e soprattutto può eliminare gli elementi di ostacolo allo sviluppo locale. Tali elementi sono individuabili nel contesto economico e istituzionale all'interno del quale operano e si evolvono le comunità locali.

Prospettiva nazionale e locale pertanto si intersecano per formulare una strategia di sviluppo locale efficiente, dipendendo l'una dall'altra. Se non ci fosse cooperazione tra le due dimensioni si rischierebbe da una parte di formulare progetti nazionali irreali, i quali non condividono gli obiettivi con le comunità locali, dall'altra parte di formulare progetti locali che non dispongono delle risorse cognitive ed economiche necessarie per sviluppare strategie efficaci di sviluppo.

La Strategia è articolata in due dimensioni, in ognuna delle quali si può intervenire da una prospettiva e con strumenti locali, regionali, nazionali ed europei.

La prima dimensione fa riferimento alle precondizioni dello sviluppo locale, cioè alla disponibilità nel territorio dei servizi base qualificati come diritti di "cittadinanza", ovvero sanità, istruzione e mobilità.

Qualsiasi strategia di sviluppo locale che mira al ripopolamento dei territori risulterebbe inefficace se non vengono considerati tali servizi di base; un'insufficiente quantità e qualità di servizi renderebbe i territori non attrattivi nei confronti di nuovi residenti e quelli attuali resterebbero insoddisfatti dalla qualità della vita.

In mancanza delle precondizioni dello sviluppo locale pertanto i progetti non generano gli effetti attesi.

Un altro prerequisito di crescente rilevanza e strettamente complementare e funzionale alla gestione efficiente dei servizi è costituito dalle tecnologie di comunicazione telematica, le quali hanno la funzione di:

- Diminuire gli svantaggi dalla distanza spaziale dei servizi di base;
- Introdurre soluzioni innovative nell'offerta dei servizi essenziali, come l'educazione a distanza e la telemedicina;
- Favorire l'interconnessione interna alle stesse aree.

La seconda dimensione della strategia invece si riferisce ai progetti di sviluppo locale che agiscono direttamente sul territorio, facendo leva su ambiti che mirano a favorire la crescita in modo sostenibile, quali:

- Tutela del territorio
- Risorse naturali, culturali e del turismo
- Sistemi agro-alimentari
- Energie rinnovabili
- "Saper fare" e artigianato

Questi progetti diventano efficaci solamente se sono rispettate le precondizioni indicate precedentemente.

La logica della strategia è riassunta nella Figura 1.8, con il perseguimento delle due dimensioni sopra elencate. Il benessere della popolazione residente e l'attrattività dei territori nei confronti di nuovi residenti vengono aumentati direttamente dagli interventi sui fattori di cittadinanza (sanità, istruzione e mobilità, a cui si aggiungono i servizi di connettività), i quali costituiscono anche le precondizioni di sviluppo locale. Di uguale importanza sono gli interventi sui fattori di sviluppo locale, nei due ambiti precedentemente esposti "mercato" e "lavoro". (DPS 2014)

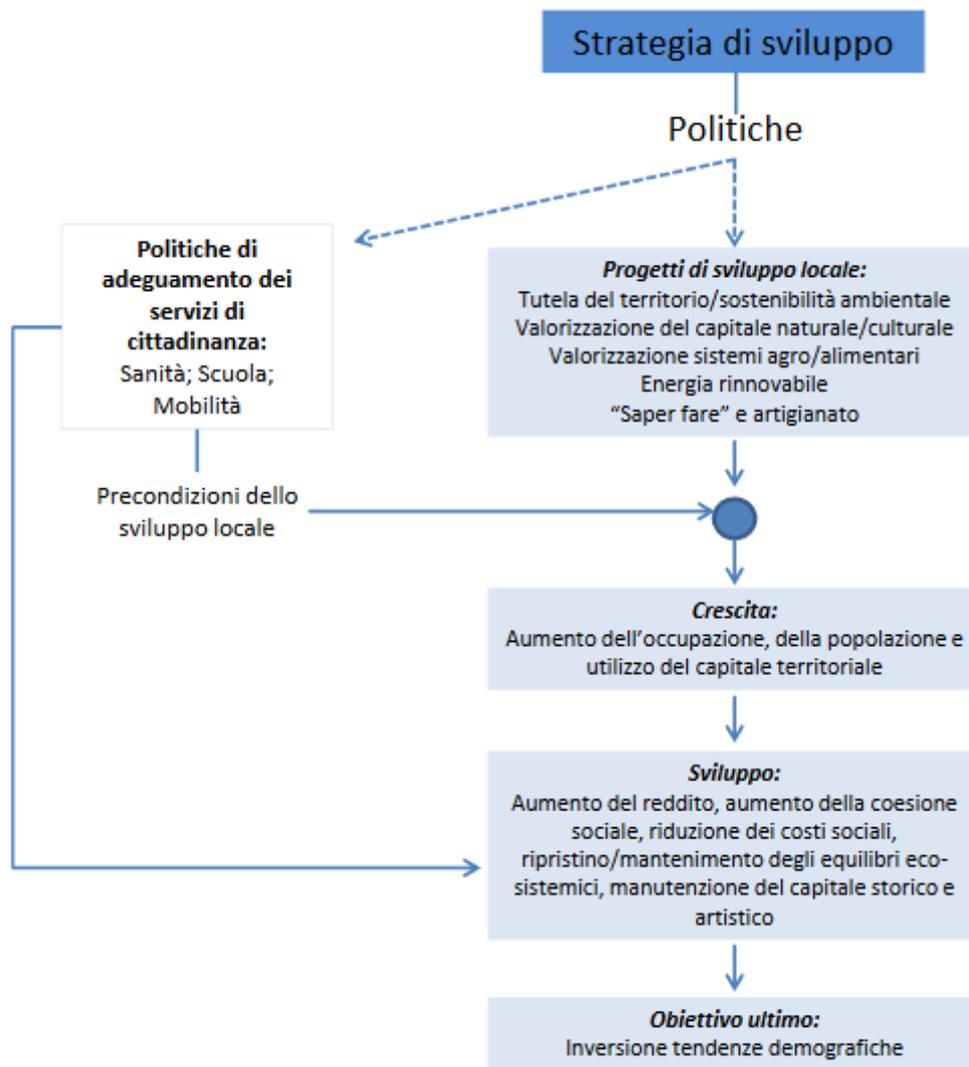


Figura 3.2. Fonte: BARCA, CASAVOLA, LUCATELLI (2014)

### 3.2) Identificazione Aree Interne

#### 3.2.1) Individuazione e mappatura nazionale

La Strategia individua e procede alla mappatura delle Aree Interne all'interno del territorio nazionale considerando le opportunità della popolazione di godere a pieno dei diritti di cittadinanza. Per diritti di cittadinanza si intende l'opportunità di poter accedere ai servizi essenziali, cioè sanità, scuola e mobilità. Maggiore è il tempo impiegato per raggiungere tali servizi, minore è la possibilità di godere a pieno dei diritti di cittadinanza (Carrosio, 2019). È stato considerato infatti che la popolazione decide di abitare in un'area o decide di abbandonarla se gode dei tre servizi essenziali.

Date queste considerazioni, per individuare le Aree Interne nel territorio nazionale si è attuato una lettura policentrica del territorio, con la quale si identificano dei territori centri di offerta dei servizi essenziali attorno ai quali gravitano aree caratterizzate da diversi livelli di perifericità spaziale. I centri di offerta dei servizi essenziali sono costituiti da una rete di comuni o da aggregazioni degli stessi.

Per determinare la mappatura delle aree interne si tengono in considerazione tali presupposti teorici:

- Il territorio italiano è caratterizzato da importanti bacini d'utenza che offrono una rosa estesa di servizi essenziali e fungono da "attrattori"; i bacini d'utenza sono costituiti da reti di centri urbani, che caratterizzano il territorio nazionale e sono estremamente fitti e differenziati.
- La qualità della vita dei cittadini e il loro grado di inclusione sociale sono influenzati dal livello di perifericità dei territori rispetto alla rete di centri urbani, secondo un criterio spaziale; ciò è determinato dalla difficoltà di accesso ai servizi essenziali per la distanza spaziale dai centri stessi.
- A seconda delle tipologie di aree considerate, cambiano le relazioni funzionali che si instaurano tra territori più o meno periferici e poli urbani.

La metodologia per l'individuazione delle aree interne si compone di due fasi principali: si individuano inizialmente i "Centri di offerta di servizi", o poli centrali, e successivamente si classificano i restanti comuni non rientranti nella prima categoria.

I "Centri di offerta di servizi" sono determinati considerando i tre servizi essenziali già citati: sanità, scuola e mobilità. Tali centri sono i comuni o le aggregazioni di comuni confinanti che sono in grado di offrire:

- Almeno un ospedale sede di Dipartimento di emergenza, urgenza ed accettazione (Dea) di I livello, capaci cioè di fornire prestazioni di cardiologia, ortopedia e di medicina e chirurgia generale, oltre che ai servizi offerti in Pronto Soccorso.
- L'offerta completa delle tipologie di scuole secondarie (da considerarsi come almeno un liceo classico o scientifico, un istituto tecnico e un istituto professionale).
- Almeno una stazione ferroviaria di categoria Silver. Seconda la classificazione data da Rete Ferroviaria Italiana (RFI), le stazioni ferroviarie possono essere classificate in:
  - Platinum, impianti grandi con una frequentazione superiore ai 6.000 viaggiatori medi al giorno;
  - Gold, impianti medio-alti con un grado di frequentazione abbastanza alta

- Silver, impianti medio-piccoli con un grado di frequentazione media per servizi metropolitani-regionali;
- Bronze, impianti piccoli che svolgono servizi regionali

La presenza di una stazione ferroviaria di categoria almeno Silver come requisito insieme alla salute e l'istruzione si giustifica con il valore che ha avuto la mobilità offerta dalla ferrovia per l'Italia; pertanto la presenza di una stazione ferroviaria di qualità media è reputato fondamentale per rispettare in pieno il diritto alla cittadinanza.

Una volta individuati i poli centrali, dove vengono forniti i servizi essenziali precedentemente esposti, si procede con la classificazione dei restanti comuni in quattro fasce, sulla base dei tempi di percorrenza rispetto al polo più vicino:

- Aree di cintura, con meno di 20 minuti di percorrenza media dal polo;
- Aree intermedie, con una percorrenza media tra i 20 e i 40 minuti dal polo;
- Aree periferiche, con una percorrenza media tra i 40 e i 75 minuti dal polo;
- Aree ultraperiferiche; con una percorrenza media superiore a 75 minuti dal polo.

Sono considerate Aree Interne le ultime tre di questa classificazione, cioè le aree intermedie, periferiche e ultraperiferiche, in quanto le opportunità risultano sistematicamente inferiori rispetto alle aree centrali e di cintura. In altri termini, sono considerate Aree Interne i territori che distano più di 20 minuti di percorrenza dal polo urbano più vicino (Carlucci e Lucatelli, 2013).

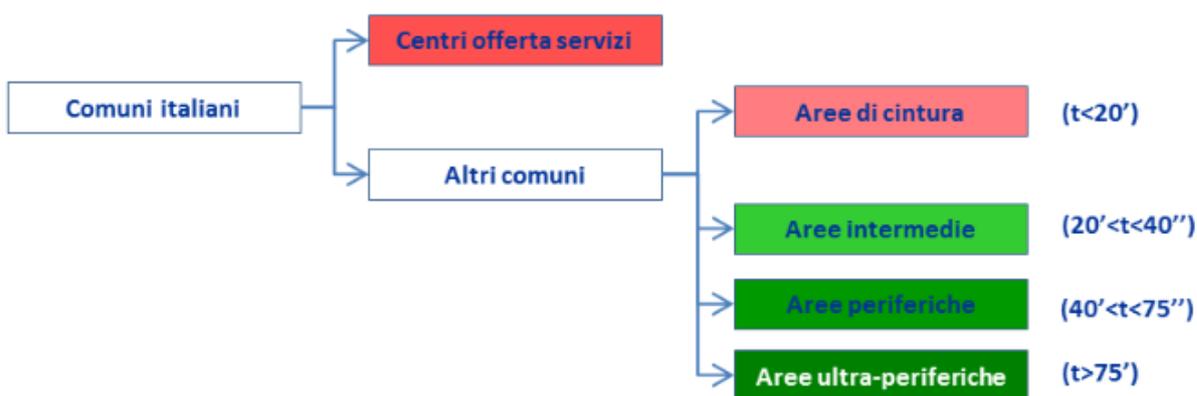


Figura 3.3. Fonte: DPS (2014)

Secondo questa classificazione, le Aree Interne non sono necessariamente sinonimo di aree deboli, in quanto sono classificate sulla base della lontananza spaziale dai servizi essenziali considerati. Occorre una successiva analisi dell'evoluzione e delle caratteristiche della struttura demografica e socio-economica delle aree individuate per avere una lettura completa dei percorsi di sviluppo territoriale.

Inoltre si deve considerare che nel paese esiste un panorama molto differenziato di Aree Interne, dove in alcune ci sono stati interventi di policy che, insieme alle capacità spiccate degli attori locali, hanno permesso di trasformare la perifericità in un asset da valorizzare, permettendo di innescare processi di sviluppo interessanti che hanno permesso di frenare l'abbandono della popolazione da tali aree (Lucatelli, 2016).

Sulla base delle caratteristiche individuate, circa il 53% dei comuni italiani sono situati in Aree Interne, considerando l'ultimo censimento Istat del 2011. Questi territori, pari a 4.261 comuni, sono abitati da circa il 23% della popolazione italiana.

Classificazione Comuni	Numero	%	Altitudine media	Popolazione	%	Var. % 1971-2011	Superficie km2	%
Polo	219	2,7	145	21.223.562	35,7	-6,8	29.519	9,8
Polo intercomunale	104	1,3	166	2.466.455	4,1	22,7	6.251	2,1
Cintura	3.508	43,4	215	22.202.203	37,4	35,8	81.815	27,1
Intermedio	2.377	29,4	395	8.953.282	15,1	11,6	89.448	29,6
Periferico	1.526	18,9	607	3.671.372	6,2	-8,1	73.256	24,3
Ultra-periferico	358	4,4	627	916.870	1,5	-5,3	21.784	7,2
Centri	3.831	47,4	210	45.892.220	77,2	11,6	117.585	39,0
Aree interne	4.261	52,7	490	13.541.524	22,8	4,2	184.488	61,1
<b>Totale</b>	<b>8092</b>	<b>100,0</b>	<b>358</b>	<b>59.433.744</b>	<b>100,0</b>	<b>9,8</b>	<b>302.073</b>	<b>100,0</b>

Figura 3.4: Caratteristiche e andamenti demografici delle Aree Interne. Fonte: Carlucci e Lucatelli (2013).

La maggior parte degli abitanti delle Aree Interne, pari a circa 9 milioni, vivono nelle aree intermedie, cioè a una distanza media tra 20 e 40 minuti dai poli urbani centrali, mentre poco meno di un milione vive nelle aree ultraperiferiche.

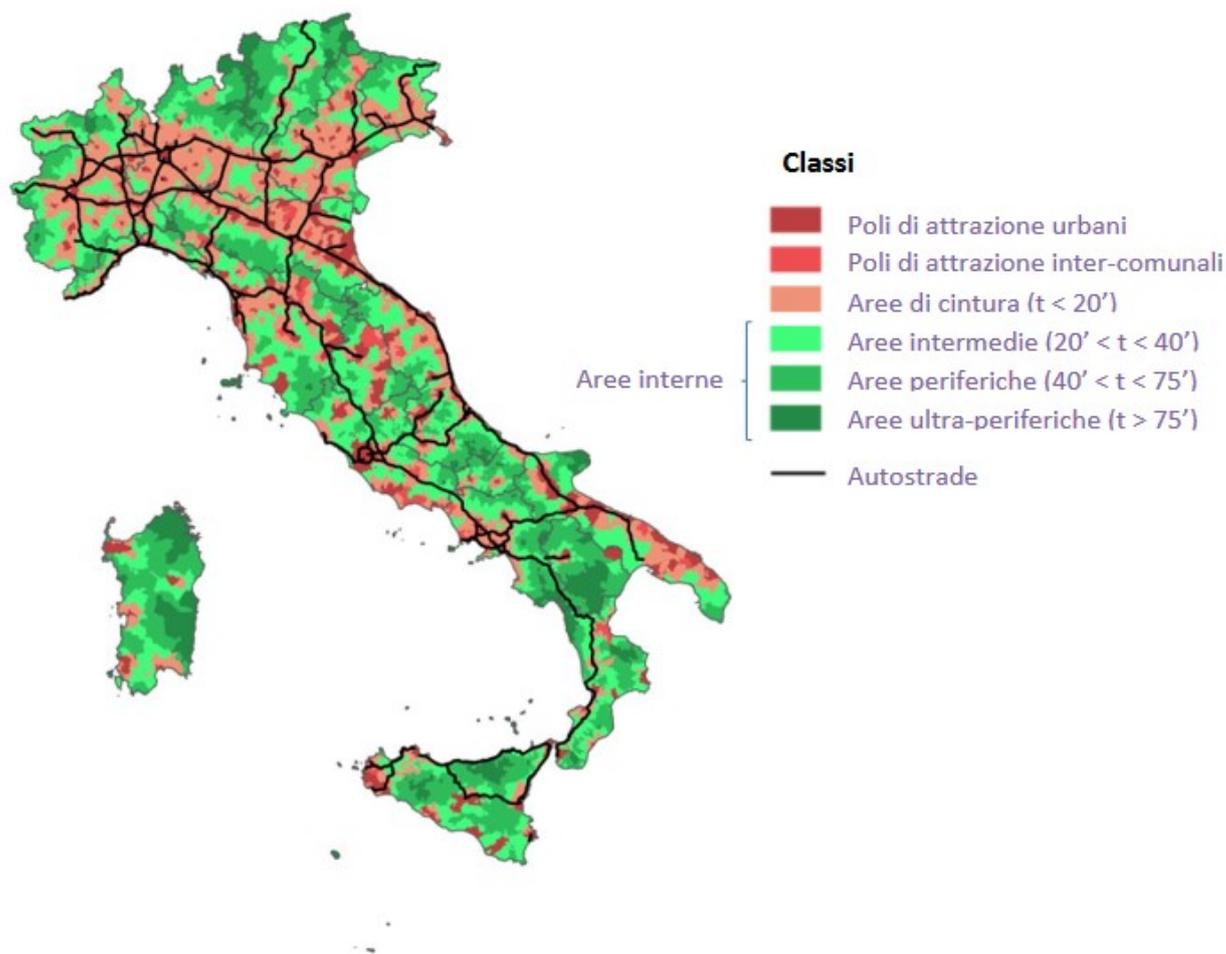


Figura 3.5. Fonte: Elaborazione UVAL-UVER su dati Ministero della Salute, Ministero dell'Istruzione e FS

### 3.2.2) Caratteristiche e indicatori delle Aree Interne

Una delle principali caratteristiche distintive delle Aree Interne rispetto ai poli centrali è la densità demografica, pari a 97 abitanti per chilometro quadrato contro 836 dei centri e 197 di media nazionale. Minore nelle Aree Interne è anche la superficie agricola utilizzata, pari al 37,6% dei territori periferici e ultraperiferici contro il 48,9% dei comuni del polo (Marongiu e Cesaro, 2016).

Andamento completamente opposto per quanto riguarda il patrimonio forestale, in termini di superficie e di risorsa economica, ambientale e sociale. Le foreste ricoprono il 34,7% della superficie nazionale, pari a 10,4 milioni di ettari, e la maggior parte sono comprese nella Aree Interne, per il 73,1% del totale (pari a 7,6 milioni di ettari) (Pettenella e Romano, 2016).

Valori in %	Bosco	Altre aree boscate	Alberi fuori foresta	Piantagioni a gestione intensiva	Sup. for/ Sup. comunale
A - Polo	13,0	1,8	2,4	0,3	17,5
B - Polo intercomunale	24,4	2,2	2,2	0,2	29,1
C - Cintura	20,8	1,8	2,5	0,7	25,8
D - Intermedio	31,8	2,9	2,4	0,3	37,4
E - Periferico	36,4	5,3	2,3	0,1	44,1
F - Ultraperiferico	34,0	13,3	2,6	0,1	49,9
Totale complessivo	28,1	3,8	2,4	0,3	34,7
Aree Interne (D+E+F)	33,9	5,1	2,4	0,2	41,5

Figura 3.6: Percentuale della superficie forestale nei Comuni rispetto alla superficie territoriale totale (2010). Fonte: Pettenella e Romano (2016)

Le Aree Interne sono meno attrattive per immigrazione e presenza di stranieri sul territorio. Il tasso migratorio, cioè la differenza tra iscritti e cancellati all’anagrafe ogni 1.000 abitanti, è pari a 19,5 a livello nazionale, ed è più alto nelle aree classificate centrali (22,2 ogni 1.000 residenti), mentre scende a 10,2 per le Aree Interne. Quest’ultime pertanto sono abitate da 6,3 stranieri ogni 100 residenti, al di sotto della media nazionale dell’8,1%.

Considerando la specializzazione produttiva, cioè guardando per ogni comune l’incidenza delle imprese attive in un determinato settore economico in rapporto al totale delle imprese attive nel comune stesso, le Aree Interne sono maggiormente specializzate nel settore primario rispetto al resto dei comuni italiani. L’indice per le prime infatti è pari a 72,9%, maggiore della media nazionale pari a 58,9%, mentre per i comuni classificati come centro il dato scende a 43,4%.

Le Aree Interne sono meno specializzate per quanto riguarda gli altri due settori: considerando il secondario, i comuni di Aree Interne sono meno della metà rispetto ai centri (19,9% i primi e 44,1% i secondi), mentre nel settore terziario la percentuale di specializzazione scende al 7,2%, rispetto ad una media nazionale del 9,7% e una specializzazione dei centri pari al 12,5%.

Per misurare la ricchezza economica dei comuni delle Aree Interne rispetto agli altri comuni nazionali si può considerare il reddito imponibile ai fini IRPEF. Il reddito disponibile per ciascun contribuente nell’anno d’imposta 2011 è stato pari a 23,48mila euro a livello nazionale, dato che si alza a 24,36mila euro considerando i poli centrali, mentre nella Aree Interne il dato è poco meno di 20mila euro pro capite (IFEL, 2015).

	<b>Aree interne</b>	<b>Centri</b>	<b>Totale comuni italiani</b>
<b>Tasso migratorio (per 1.000 ab.) 2014</b>	<b>10,2</b>	<b>22,2</b>	<b>19,5</b>
<b>Incidenza degli stranieri residenti 2014</b>	<b>6,3%</b>	<b>8,6%</b>	<b>8,1%</b>
<b>Reddito imponibile IRPEF per contribuente (migliaia di euro) anno d'imposta 2011</b>	<b>20,12</b>	<b>24,36</b>	<b>23,48</b>
<b>% comuni specializzati nel primario 2013</b>	<b>72,9%</b>	<b>43,4%</b>	<b>58,9%</b>
<b>% comuni specializzati nel secondario 2013</b>	<b>19,9%</b>	<b>44,1%</b>	<b>31,4%</b>
<b>% comuni specializzati nel terziario 2013</b>	<b>7,2%</b>	<b>12,5%</b>	<b>9,7%</b>

Figura 3.7. Fonte: IFEL (2015)

### **3.3) Aree selezionate per la Strategia**

#### **3.3.1) Processo di selezione e dotazione finanziaria alla Strategia**

In accordo con quanto sottoscritto con la Commissione europea nell'ambito dell'Accordo di Partenariato, la selezione delle Aree Interne da ammettere alla Strategia è partita nel 2015 attraverso un apposito Comitato Tecnico Aree Interne (CTAI)<sup>3</sup>, denominato anche Comitato Nazionale Aree Interne, il quale ha svolto il lavoro di definire e selezionare le aree interessate. L'Accordo stabiliva le regole con la quale doveva essere attuata la selezione, e in questo modo è avvenuto un rigoroso metodo di pianificazione territoriale che partiva da un'attività di analisi, da svolgere per tutte le aree candidate e da attuare attraverso il calcolo di indicatori appositamente costruiti, e veniva seguito da missioni per valutare l'omogeneità dell'area, il livello di leadership istituzionale locale, di associazionismo e la capacità di progettazione (Lucatelli, Monaco, Tantillo, 2019).

Il primo step per la selezione era di tracciare una mappatura del territorio italiano al fine di individuare le Aree Interne; tale processo, già descritto precedentemente, ha classificato i comuni secondo un criterio di distanza temporale dai centri di offerta dei servizi essenziali (sanità, istruzione e mobilità); secondo tale metodologia, sono stati classificati i comuni in polo, polo intercomunale e di cintura, aree intermedie, aree periferiche e aree ultraperiferiche.

Secondo la classificazione effettuata, le ultime tre categorie sono considerate come Aree Interne, ma si è stabilito, nella fase di avvio della Strategia, di selezionare per la Strategia

<sup>3</sup> Il Comitato, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e coordinato dal Dipartimento per le Politiche di Coesione, è composto dai rappresentanti del: Ministero dell'Economia e delle Finanze; Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali; Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali; Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca; Ministero dei Beni e delle Attività culturali e del Turismo; Ministero della Salute; Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti; Agenzia per la Coesione Territoriale; Dipartimento per gli Affari regionali e le Autonomie della Presidenza del Consiglio dei Ministri. (Lucatelli, Monaco, Tantillo 2019)

principalmente i comuni periferici e ultraperiferici, in considerazione della fortissima correlazione tra grado di perifericità rispetto ai servizi di base e declino demografico.

Osservando questi territori si può notare come siano caratterizzati da ridotte dimensioni demografiche e strutturali, limitata consistenza di bilancio e fragilità organizzativa. Alla luce di ciò, al fine della partecipazione alla Strategia è stato disposto l'associazionismo tra Comuni contigui nelle Aree Interne, per allestire un'organizzazione di funzioni per beneficiare delle economie di scala e di scopo, in modo da produrre ed utilizzare in modo efficiente i servizi e i beni pubblici.

L'associazionismo tra comuni pertanto rappresenta un pre-requisito per la selezione delle Aree, e non riveste un carattere di mero adempimento amministrativo, ma rappresenta un fattore fondante e innovativo della Strategia, in quanto è ritenuto essenziale per il cambiamento nei modelli di accesso ai servizi di cittadinanza proposti dalla SNAI.

Per individuare i territori da includere nella Strategia, costituiti come detto da un'associazione di Comuni qualificati come Aree Interne, l'Accordo prevede delle linee guida per i criteri di selezione, quali:

- Considerare gli indicatori economici, demografici, sociali o ambientali dei territori e individuare dove emergono particolari criticità, per rendere utile un intervento;
- Al fine di rendere possibile un'adeguata coesione tra i comuni partecipanti, viene previsto di assicurare una concentrazione territoriale;
- Considerare le capacità progettuali del territorio, ponendo l'attenzione alla visione di sviluppo nel medio-lungo termine della zona, la presenza di una leadership riconosciuta, condivisa ed esercitabile e il grado di coesione all'interno dell'area (Formez PA e IFEL).

La selezione delle Aree Interne è avvenuta tramite una procedura di istruttoria pubblica, svolta congiuntamente dal Comitato Tecnico Aree Interne e dalla Regione, o Provincia autonoma, interessata. L'istruttoria prevedeva due fasi principali: la diagnosi di area e la successiva fase di verifica sul campo.

Durante la prima fase sono state analizzate le candidature dei territori, le quali sono state formulate dalla Regione o sono state presentate alla stessa da parte delle associazioni comunali create per l'adesione alla Strategia. Questa fase, condotta congiuntamente dalla Regione interessata e dal CTAI, si è basata sulle informazioni e sui dati predisposti dalle aree candidate e dalle parti stesse, ed era composta da due stadi:

- Nel primo, il Comitato e la Regione interessata hanno analizzato le caratteristiche generali dei territori candidati, con particolare attenzione agli andamenti demografici e alla tenuta del territorio. Successivamente la Regione ha proposto al Comitato alcune ipotesi di area, sulla base di eventuali proposte comunali già pervenute e considerando

i territori con maggior declino demografico e/o dissesto idro-geologico. Nel procedere alla proposta delle Aree, la Regione ha lavorato e si è confrontata con i Comuni coinvolti, realizzati in modo diverso in base ai diversi contesti regionali.

- Nel secondo stadio, il Comitato ha elaborato una “diagnosi di area” che identificava lo stato demografico, sociale, economico ed ambientale dell’area e la qualità dei servizi di base. Le diagnosi delle varie aree venivano successivamente confrontate tra di loro e con la situazione media sia italiana che regionale, in modo da valutare l’appropriatezza alla Strategia dell’area oggetto di analisi al fine di dare un’eventuale prima conferma provvisoria dell’area stessa.

La seconda fase principale dell’istruttoria consisteva nelle verifiche sul campo, attuate dal Comitato insieme alla Regione di riferimento sui territori individuati durante la prima fase.

Le verifiche avevano l’obiettivo di approfondire gli elementi rilevati durante la prima fase di diagnosi attraverso il confronto diretto con i soggetti rilevanti del territorio. Inoltre in questa fase si valutava il livello di associazionismo dei territori, verificandone la coesione, il grado di maturazione di una visione condivisa delle opportunità e delle problematiche e la capacità di riconoscere all’interno dell’area una leadership, individuabile in un Sindaco designato a rappresentare l’area.

Durante questa fase veniva effettuato un focus group, durante il quale i sindaci e i cittadini dei territori si confrontavano per discutere degli obiettivi della Strategia e le problematiche e opportunità dei loro territori. Il focus group era diviso in quattro sessioni: sanità, scuola, mobilità e sviluppo locale, cioè le principali tematiche affrontate dalla Strategia nazionale.

In ogni sessione il Comitato rappresentava, dopo aver ascoltato i soggetti del territorio, le criticità e i fabbisogni che emergevano dalla Diagnosi di Area. Lo stesso Comitato chiudeva il focus group, elencando punti di debolezza e di forza della candidatura.

Il confronto rappresentava un momento fondamentale della Strategia, in quanto si attuava l’approccio place-based che veniva auspicato dalla Strategia stessa. Gli interventi e le opinioni dei soggetti locali infatti venivano verbalizzati, e nel caso l’area venisse successivamente selezionata il confronto costituiva il primo documento utile al lavoro da intraprendere.

Una volta finita la verifica sul campo, Il Comitato e la Regione valutavano eventuali modifiche da attuare, sulla base di quanto emerso durante l’incontro. Il lavoro successivamente è terminato con l’elaborazione da parte del Comitato di un documento di istruttoria, reso pubblico, che

conteneva considerazioni, dati e valutazioni sui criteri funzionali per una co-progettazione<sup>4</sup> ipotetica.

Infine, la decisione per selezionare i territori per la Strategia spettava alla Regione sulla base del documento di istruttoria redatto dal Comitato. Ogni Regione aveva la possibilità di selezionare da una a quattro aree, con la sola eccezione della Sicilia cui era data la possibilità di selezionarne fino a cinque (De Vincenti, 2015).

Al termine del processo di istruttoria descritto, sono state selezionate 72 aree per la Strategia, formate da 1.077 comuni abitate da 2.050.030 persone al 2016 (pari al 3,4% della popolazione nazionale). In media, ogni area è composta da 29.400 abitanti e 15 comuni, ed occupano in totale un territorio di 51.366 chilometri quadrati. Il 57,7% dei comuni selezionati sono classificati come periferici e ultra-periferici secondo la mappatura definita dalla strategia.

Considerando la mappatura delle Aree Interne effettuata nella Strategia sul territorio nazionale, le 72 aree selezionate costituiscono:

- il 26% dei comuni italiani classificati come Aree Interne;
- il 15,5% della popolazione che abita in comuni classificati come Aree Interne;
- il 28,4% del totale della superficie delle Aree Interne (Lezzi, 2018).

---

<sup>4</sup> La co-progettazione riguarda la collaborazione tra Comitato, Regione coinvolta e i comuni dell'Area selezionata.



Figura 2.8: 72 Aree Progetto selezionate. Fonte: Lucatelli e Storti (2019)

In termini finanziari, oltre ai fondi comunitari vengono destinati alla Strategia risorse nazionali, individuate nelle leggi di stabilità e di bilancio. La prima dotazione di risorse nazionali viene prevista dalla Legge di stabilità del 2014 (L. n. 147/2013), la quale prevede all'articolo 1, comma 13: "Al fine di assicurare l'efficacia e la sostenibilità nel tempo della strategia nazionale per lo sviluppo delle aree interne del Paese, in coerenza con l'Accordo di partenariato per l'utilizzo dei fondi a finalità strutturale assegnati all'Italia per il ciclo di programmazione 2014-2020, è autorizzata la spesa di 3 milioni di euro per l'anno 2014 e di 43,5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2015 e 2016".

La dotazione di risorse alla Strategia è stata successivamente aumentata in più interventi:

- La legge di stabilità 2015 (l. n. 190/2014), all'articolo 1, comma 674, ha stanziato 90 milioni per il triennio 2015-2017;
- La legge di stabilità 2016 (l. n. 208/2015), all'articolo 1, comma 811, ha stanziato 10 milioni per il triennio 2016-2018;
- La legge di bilancio per il 2018 (l. n. 205/2017), all'articolo 1, commi 895-896, ha stanziato 91,2 milioni per il triennio 2019-2021;

- La legge di bilancio per il 2020 (l. n. 160/2019), all'articolo 1, comma 314 ha stanziato 60 milioni per il 2021 e 70 milioni sia per il 2022 che per il 2023.

Pertanto il totale stanziato a livello nazionale ammonta a 481,2 milioni, destinati ad adeguare la qualità e la quantità dei servizi essenziali di istruzione, sanità e mobilità, mentre i progetti di sviluppo che puntano alla valorizzazione del patrimonio culturale e naturale sono finanziati dai fondi comunitari.

### 3.3.2) Dinamica demografica delle Aree Progetto

Prendendo in considerazione la dinamica demografica delle 72 Aree Progetto selezionate, si registra una diminuzione della popolazione pari al 4,4% nel periodo 2001-2011, e il trend è continuato con una diminuzione del 3,2% tra il 2011 e il 2017. Per contro, negli stessi periodi considerati, la popolazione italiana è aumentata, rispettivamente del 4,3% e del 1,9%, mentre la popolazione in tutte le Aree Interne considerate dalla Strategia ha avuto un aumento del 2,3% nel periodo 2001-2011, ma perdendo popolazione del 0,2% tra il 2011 e il 2017. Ciò spiega in particolare come le Aree Interne del paese non hanno avuto tutte lo stesso trend e come si dovesse selezionare come Aree Progetto quelle in cui c'era stata effettivamente una diminuzione demografica.

	2001	2011	2017	Var. % 2011-2001	Var.% 2017-2011
<b>Italia</b>	56.995.744	59.439.792	60.589.445	4,3	1,9
<b>Italia Aree Interne</b>	12.983.929	13.298.235	13.266.147	2,3	-0,2
<b>72 Aree Progetto</b>	2.214.342	2.117.654	2.050.030	-4,4	-3,2

Figura 3.9: Popolazione residente per area considerata. Fonte: Lezzi (2018)

All'interno delle 72 Aree Progetto, ce ne sono state 5 in cui non c'è stata sostanzialmente una variazione della popolazione residente (Val di Sole in provincia di Trento, Alta Valtellina in Lombardia, Matese in Molise e Simeto Etna in Sicilia), mentre in alcune aree ci sono stati dei decrementi demografici significativi, pari al -9,1% nella Montagna Materana (Basilicata), -7,9% in Sila e PreSila (Calabria) e -7,3% nel Basso Sangro-Trigno (Abruzzo).

Lo spopolamento delle Aree Interne, come già trattato precedentemente, avviene principalmente tramite l'emigrazione della popolazione giovane ed in età lavorativa. Si può osservare infatti che la quota degli over 65 residenti sia maggiore rispetto alla media nazionale (22,3%) sia nelle Aree Interne (23%) che nelle Aree Progetto (26,2%). Alcune aree, come Appennino Lombardo - Alto Oltrepò Pavese in Lombardia e Casentino-Valtiberina in Toscana, raggiungono picchi della popolazione over 65 del 38% (Lezzi 2018).

	2001	2011	2017
	% Over 65	% Over 65	% Over 65
<b>Italia</b>	18,7	20,8	22,3
<b>Italia Aree Interne</b>	19,6	21,2	23,0
<b>72 Aree Progetto</b>	23,5	24,6	26,2

Figura 3.10: Quota popolazione Over 65. Fonte: Lezzi (2018)

### 3.3.3) Dinamica dei servizi

Partendo dall'osservazione dei servizi socio-sanitari, secondo il report riportato da Lezzi (2018) nelle Aree Progetto al 2015 venivano impiegati in media 25 minuti dalla richiesta di soccorso sanitario all'effettivo arrivo, tempo maggiore rispetto alla totalità delle Aree Interne (23 minuti in media) e all'Italia nel complesso (17 minuti in media). I tempi medi di soccorso registrano tutti un trend negativo rispetto ai tempi registrati nel 2012.

Secondo il report, il maggior tempo impiegato nel prestare soccorso non è correlato direttamente alla distanza dal polo centrale, dimostrando come si possa puntare ad un miglioramento del servizio sul territorio attraverso la Strategia.

	2012	2015
	Allarme – Target Minuti	Allarme – Target Minuti
<b>Italia</b>	16	17
<b>Italia Aree Interne</b>	21	23
<b>72 Aree Progetto</b>	24	25

Figura 3.11: Minuti impiegati per prestazione di soccorso. Fonte: Lezzi (2018)

Riconducibile alla non adeguata organizzazione della rete sanitaria territoriale sono i tassi di ospedalizzazione evitabili, più alti nelle Aree Progetto rispetto alla media nazionale: la popolazione infatti, non avendo una rete sanitaria adeguata, utilizza in modo inappropriato i servizi sanitari. Nelle Aree Progetto inoltre risultano minori, sia rispetto al territorio nazionale che rispetto alle Aree Interne, le offerte di prestazioni sanitarie specialistiche, come si può notare dalla Figura 3.12.

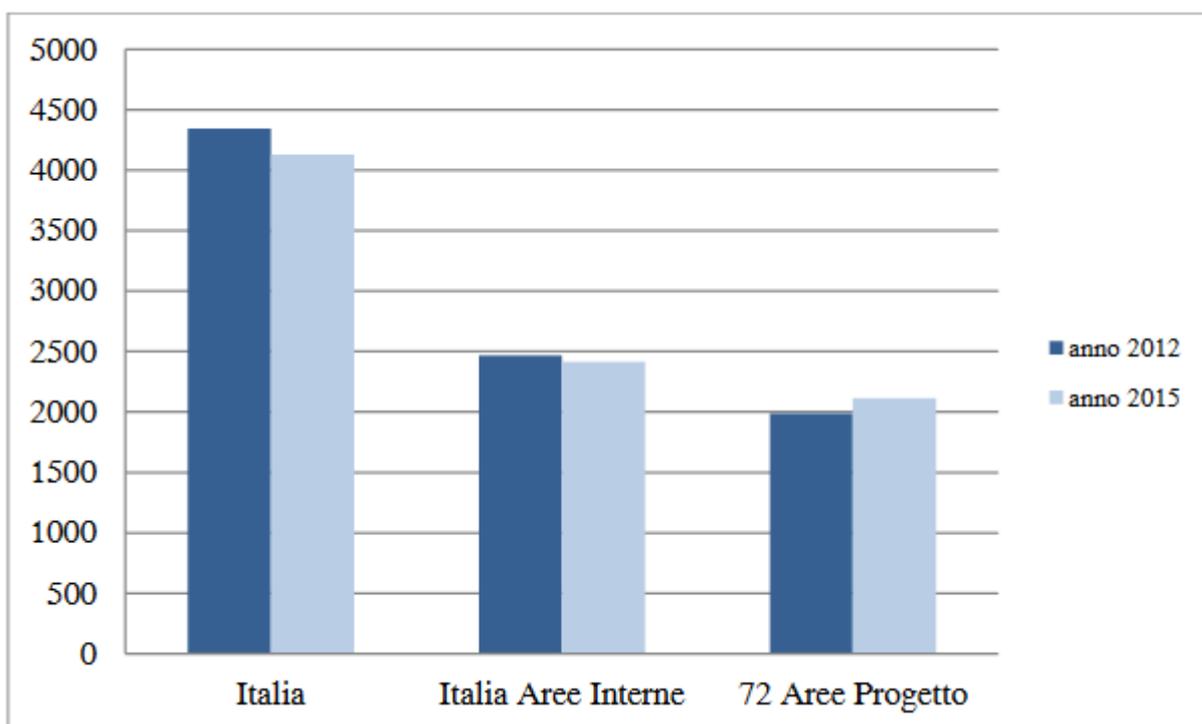


Figura 3.12: Numero di prestazioni ambulatoriali ogni 1.000 abitanti. Fonte: Lezzi (2018)

Considerando ora il sistema scolastico nelle Aree Progetto, il report di Lezzi (2018) mette in evidenza come, nel 2017, le classi con meno di 15 studenti nelle scuole primarie fossero più del 50%, dato molto superiore rispetto alla media nazionale (20,1%) e di quello della totalità delle Aree Interne (36,8%), mettendo in evidenza la frammentazione dei plessi scolastici all'interno dei territori.

	2014 %	2017 %
<b>Italia</b>	19,2	20,1
<b>Italia Aree Interne</b>	34,5	36,8
<b>72 Aree Progetto</b>	49,2	54,0

Figura 3.13: Percentuale di classi delle primarie con meno di 15 studenti. Fonte: Lezzi (2018)

Le Aree Progetto inoltre registrano una mobilità più alta da parte dei docenti (cioè chiedono e ottengono il trasferimento di sede) ed esiti peggiori riguardanti l'apprendimento da parte degli studenti. Osservando infatti gli esiti dei test Invalsi, si può osservare come sia per i test di matematica sia per quelli di italiano le performance nelle Aree Progetto siano peggiori rispetto alla media nazionale (posta a 0 nelle Figure 3.13 e 3.14) ed anche rispetto alla totalità delle Aree Interne (anche se in quest'ultimo caso la differenza non è significativa)

	2014	2017
<b>Italia</b>	0,00	0,00
<b>Italia Aree Interne</b>	-0,07	-0,09
<b>72 Aree Progetto</b>	-0,06	-0,10

Figura 3.13: Risultato Invalsi di matematica nella scuola secondaria di I grado, classe III. Fonte: Lezzi (2018)

	2014	2017
<b>Italia</b>	0,00	0,00
<b>Italia Aree Interne</b>	-0,08	-0,06
<b>72 Aree Progetto</b>	-0,08	-0,07

Figura 33.14: Risultato Invalsi di italiano nella scuola secondaria di I grado, classe III. Fonte: Lezzi (2018)

### 3.4) Attuazione della strategia

Svolta la mappatura nazionale delle Aree Interne e la selezione delle Aree Progetto (in totale, sono state 72), tali territori successivamente devono redigere tre documenti, prima che vengano completati e posti in attuazione gli interventi di policy:

- Bozza della strategia, in cui viene sinteticamente descritta la proposta del territorio e le relative linee guida;
- Preliminare di strategia, in cui viene inclusa un'analisi per individuare le risorse già presenti nel territorio che possono essere utilizzate per intraprendere una fase di sviluppo di lungo periodo;
- Strategia d'area, in cui vengono descritti gli interventi proposti e i risultati attesi, con i relativi indicatori di risultato per valutarli (Punziano, 2019).

La bozza della strategia è un documento informale (solitamente di poche pagine) che viene redatto dal referente d'area, cioè dal Sindaco designato a rappresentare l'area, e deve essere inviata al Comitato e alla Regione. Tale fase può essere affidata anche a un coordinatore tecnico, con l'approvazione del referente d'area e degli altri sindaci della zona selezionata. Nel redigere la bozza si parte dalle considerazioni contenute nel verbale del focus group effettuato in fase di istruttoria, ed eventualmente si organizzano ulteriori focus group a livello locale con tutti i cittadini, imprenditori, istituzioni locali e associazioni per valutare meglio le eventuali idee e proposte.

La bozza propone l'idea guida per realizzare il cambiamento nel territorio e viene indicata la scelta dell'ambito di intervento prioritario, ritenuta funzionale alla realizzazione dell'idea stessa.

Successivamente, il preliminare di strategia viene elaborato congiuntamente dal Comitato, dalla Regione e dal Referente stesso, una volta che quest'ultimo ha fatto pervenire la bozza della strategia. Le linee-guida identificate nella bozza vengono tradotte in azioni, risultati attesi e tempi per conseguirli, sulla base della coerenza con le strategie regionali e nazionali. Il preliminare di strategia è un documento pubblico, che viene pubblicato sulla pagina web dedicata alle aree interne, e viene affinato e discusso attraverso più occasioni di confronto.

La tappa successiva parte dalle considerazioni effettuate nel Preliminare di strategia e coinvolge i soggetti che possono contribuire ad affinare il documento, come gli attori chiave nei territori coinvolti. Tale fase produce il documento denominato "Strategia d'area", che deve essere approvata dal Comitato (dove sono presenti tutti i Ministeri statali interessati) e dalla Regione. In questa fase si passa dalle idee progetto a schede progettuali, che individuano i costi per ogni singolo intervento e la relativa fonte di finanziamento, seppur non costituiscano ancora natura di progettazione preliminare.

Lo scopo della Strategia d'area è di creare una visione di medio e lungo periodo, compresa tra i 5 e i 15-20 anni, delle tendenze in atto e delle azioni da intraprendere al fine di migliorare la situazione attuale dei territori.

Il documento in particolare deve contenere:

- L'identificazione dell'area progetto e verifica dell'associazionismo;
- Le condizioni iniziali e tendenze evolutive senza intervento;
- Lo scenario desiderato, i risultati attesi, gli indicatori e le azioni (CTAI, 2014a).

La Strategia d'Area dopo che ha ottenuto l'approvazione sarà allegata all'Accordo di Programma Quadro, che rappresenta lo strumento attuativo attraverso il quale l'Amministrazione centrale di coordinamento, le Regioni, gli Enti Locali e altre amministrazioni competenti per materia assumono l'impegno di collaborare allo scopo di realizzare gli obiettivi descritti dalla Strategia.

All'interno dell'Accordo di Programma Quadro devono essere indicati:

- Gli interventi e le attività da realizzare, con i relativi tempi e modalità di realizzazione;
- I soggetti responsabili e i relativi impegni;
- Le risorse finanziarie necessarie e le relative fonti di copertura;
- Le procedure di monitoraggio e verifica dei risultati e i soggetti incaricati ad effettuarli (Lezzi, 2018).

L'Accordo deve assicurare la piena applicazione della Strategia, prevedendo le regole necessarie per l'attuazione e degli eventuali adeguamenti da applicare. Per l'attuazione dei singoli progetti, l'Accordo può prevedere l'utilizzo di altri strumenti normati, come il Community Lead Local Development (CLLD) (DPS, 2014).

Il percorso attuativo della Strategia, dopo la selezione delle Aree, viene riassunto dallo schema contenuto nella Figura 3.15, in cui vengono identificati i soggetti coinvolti nelle diverse fasi e i documenti chiave del percorso.

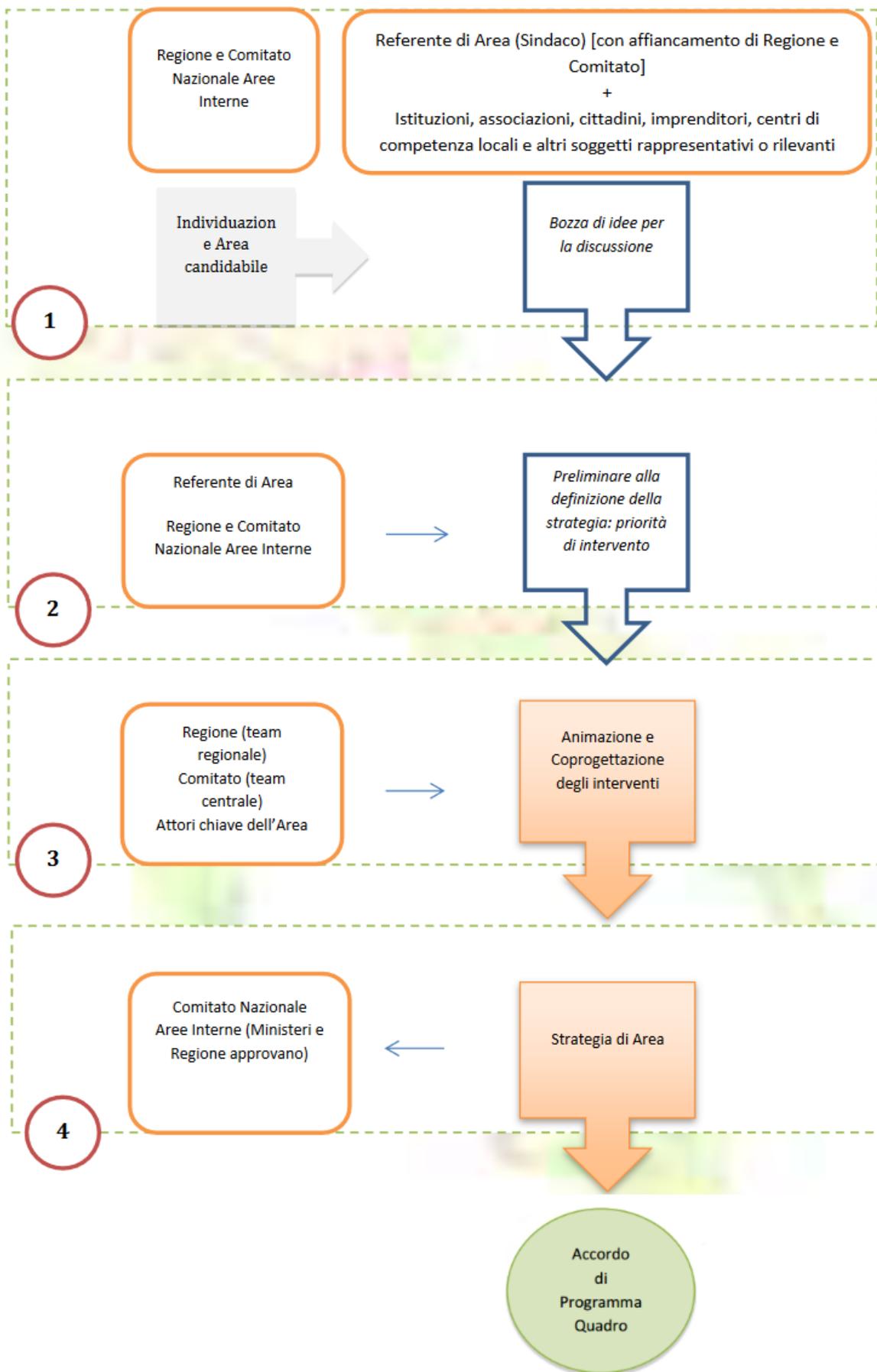


Figura 3.15: Percorso attuativo della Strategia. Fonte: CTAI (2014a)

## **CAPITOLO 4: ANALISI DELL'ATTUAZIONE DELLA STRATEGIA IN LOMBARDIA E TOSCANA**

### **4.1) Aree Interne selezionate in Lombardia**

#### **4.1.1) Selezione e stato iniziale delle Aree Interne lombarde**

La Regione Lombardia ha individuato quattro Aree Interne sulle quali applicare la Strategia, e per tutte è già avvenuta la sottoscrizione dell'Accordo di Programma Quadro. L'individuazione e la selezione delle Aree sono avvenute in due momenti distinti, con metodologie differenti:

- In un primo momento, sono state individuate direttamente dalla Regione la Valchiavenna e l'Alta Valtellina, all'interno di un percorso sperimentale e tra i primi attuati in Italia;
- In un secondo momento, sono state selezionate nel 2016 con un bando pubblico le due Aree Interne dell'Alto Lago di Como e Valli del Lario e dell'Appennino Lombardo – Oltrepò Pavese.

La Valchiavenna e la Valtellina sono state selezionate nel corso del 2014, ed entrambi i territori sono situati nella provincia di Sondrio. La selezione delle prime due Aree è stata fatta direttamente dalla Regione Lombardia, la quale confrontando la cartografia nazionale "Aree Interne" con la cartografia effettuata per il Piano di Sviluppo Rurale 2014-2020 (destinatario dei fondi europei del FEASR) ha avuto l'evidenza grafica che i territori maggiormente periferici secondo la Strategia fossero quelli con maggiori problemi complessivi di sviluppo. Inoltre l'Accordo di Partenariato raccomandava di dare precedenza per la selezione alle aree classificate come periferiche e ultraperiferiche dalla Strategia, e tali requisiti erano soddisfatti dalla Valchiavenna e l'Alta Valtellina.

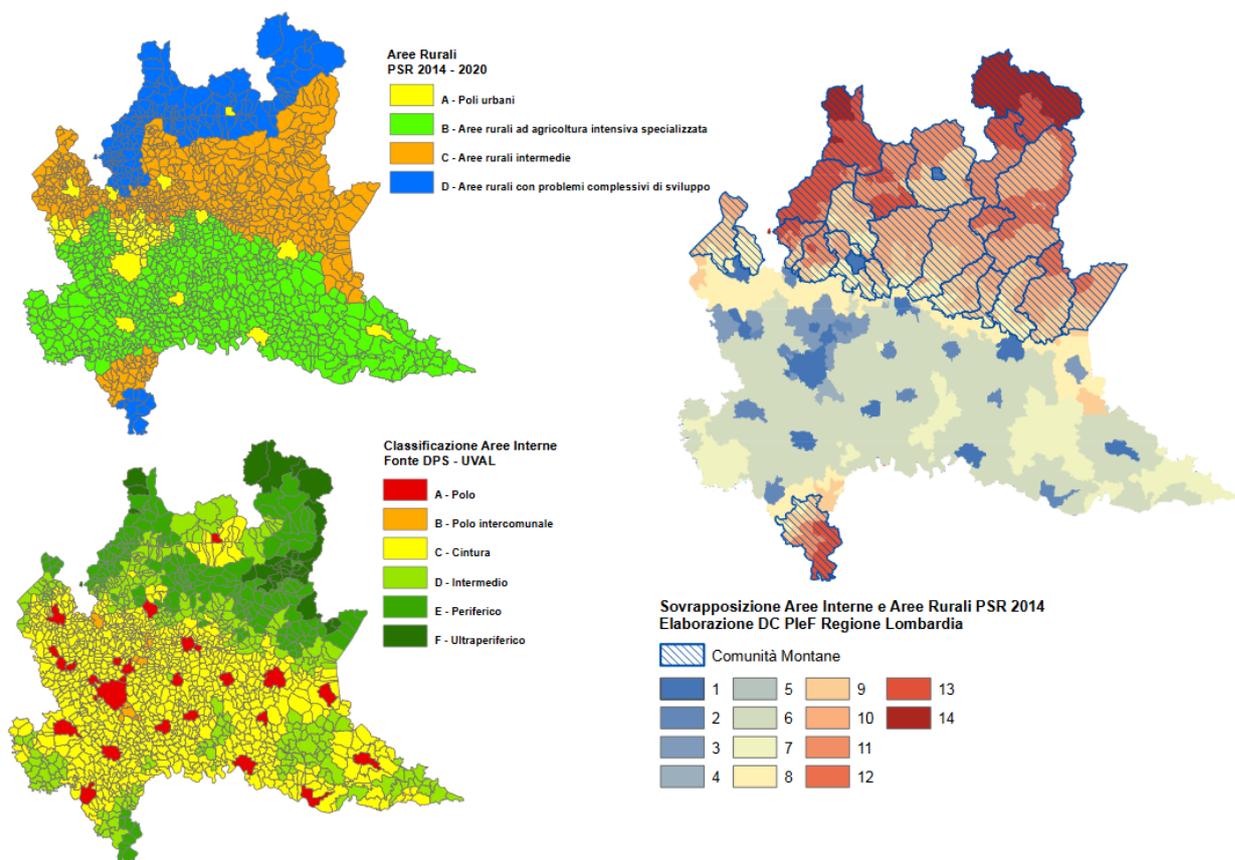


Figura 4.1: Sovrapposizione cartografia "Aree Interne" e aree rurali PSR 2014-2020. Fonte: Regione Lombardia (2014)

Per avere un'evidenza maggiore sulla base di dati statistici, è stato effettuato lo studio "Nota sul sistema di misurazione/monitoraggio dei fenomeni di Disagio/Perifericità delle aree interne" effettuato dall'Istituto di Ricerca Éupolis nei primi mesi del 2014.

Lo studio è partito dai riferimenti concettuali contenuti nel documento della Strategia, con i quali ha elaborato sei tematismi con i quali definire il disagio territoriale:

- 1) Accessibilità, infrastrutture e Servizi
- 2) Criticità nell'uso del suolo
- 3) Trend demografici
- 4) Struttura produttiva
- 5) Patrimonio culturale e ambientale
- 6) Benessere economico

Successivamente sono stati identificati 29 indicatori statistici, ognuno dei quali riconducibili a uno dei sei macroambiti o tematismi precedentemente esposti. Tali indicatori hanno lo scopo di definire a livello numerico le situazioni di disagio o perifericità a livello micro-territoriale.

Gli indicatori sono stati calcolati per tutti i 1.531 Comuni lombardi, in modo da poter svolgere una valutazione comparata del grado di disagio/perifericità, e sono estratti da banche dati certificate di fonte istituzionale (per esempio, Regione Lombardia o ISTAT).

TEMATISMI	NUM. INDICATORI
Accessibilità, infrastrutture e servizi	8
Benessere Economico	4
Criticità nell'uso del suolo	2
Patrimonio culturale e ambientale	2
Struttura produttiva	9
Trend demografici	4

Tabella 4.1: Numero indicatore per tematismo. Fonte: Regione Lombardia (2014)

I 29 indicatori sono stati successivamente aggregati per costruire un Indicatore Sintetico di disagio/perifericità per ciascun Comune, al fine di poterli confrontare tra di loro e individuare i territori con un maggiore grado di disagio o perifericità. Più l'Indicatore assume valori elevati, minore è il grado di Disagio.

Gli indicatori sono stati poi ricalcolati per i territori dell'Alta Valtellina e della Valchiavenna, giudicati candidabili dalla Regione sulla base di analisi preliminari.

Come si può osservare dalla Figura 4.3, le due Aree hanno un indice di Disagio/Perifericità maggiore della media delle altre Aree Interne Lombarde e della media regionale. La media Lombarda (0,01) comunque è vicina al valore mediano della distribuzione, pari a -0,02, il quale testimonia l'incidenza significativa delle Aree Interne sulla performance complessiva regionale.

AMBITO TERRITORIALE	Indicatore Sintetico di Disagio - Perifericità
ALTA VALTELLINA 2020	-0.11
VALCHIAVENNA 2020	-0.19
MEDIA ALTRE AREE INTERNE LOMBARDE	-0.07
PROVINCIA SONDRIO	-0.12
LOMBARDIA	0.01
VALORE MINIMO Chiesa in Valmalenco	-0.80
VALORE MASSIMO Milano	3.30

Tabella 4.2: Indicatore Sintetico di Disagio/perifericità della Lombardia. Fonte: Regione Lombardia (2014)

La Regione, preso atto della perifericità delle due Aree secondo la classificazione spaziale attuata dalla Strategia e dal disagio che caratterizza le Aree stesse secondo l'analisi statistica

appena presentata, è passata alla fase successiva prevista dalla Strategia consistente nella verifica sul campo, svolta il 29 e 30 Aprile 2014. Con la delibera della giunta regionale n. X/2672 le due Aree sono state infine selezionate per l'attuazione della Strategia.

Secondo i dati riportati dal rapporto di istruttoria delle due Aree (CTAI, 2014b), la Valchiavenna è costituita da 13 comuni<sup>5</sup>, di cui 8 classificati come periferici, 3 ultra-periferici e 1 classificato come intermedio. Il censimento effettuato nel 2011 rileva 24.611 abitanti nell'area, in crescita del 2% rispetto al censimento precedente del 2001, mentre se si considera l'arco temporale tra il 1971 e il 2011 l'aumento della popolazione nell'area è stato del 5,6%. Il 35% della popolazione residente ha meno di 35 anni, di cui il 16% ha meno di 16 anni, il che testimonia la presenza di una popolazione relativamente giovane. Nell'area sia l'artigianato che l'agricoltura rappresentano una risorsa importante, e anche il settore industriale mostra una certa vivacità. L'area pertanto non mostra evidenti problemi di spopolamento, ma è stata selezionata principalmente per via degli alti livelli di franosità e dissesto idro-geologico, al fine di migliorare la tenuta del territorio.

L'Alta Valtellina invece è costituita da 5 Comuni<sup>6</sup>, di cui 2 classificati come periferici e 3 ultra-periferici. Anche nel caso di quest'Area il trend demografico è in aumento, seppur lievemente: nel Censimento del 2011 sono stati registrati 18.554 abitanti, in aumento del 1% rispetto ai livelli registrati nel 1971. La popolazione è caratterizzata da una forte presenza di giovani: il 37% della popolazione ha meno di 35 anni, di cui il 17% ha meno di 16 anni. L'area è caratterizzata da consistenti flussi turistici, specialmente nel periodo invernale, e da un territorio fragile soggetto ad un alto rischio di dissesto idro-geologico, con frequenti frane dannose per il territorio stesso come quella avvenuta nel 1987 nella Val Pola. Il territorio, esteso e poco densamente abitato, ha problemi di accessibilità in quanto esistono pochi collegamenti (quasi esclusivamente stradali) ed essi sono minacciati dai rischi delle frane e degli agenti atmosferici, come le piogge e le nevicate intense.

La seconda fase di selezione di ulteriori due Aree in cui attuare la Strategia ha avuto avvio con la Delibera della Giunta Regionale n. X/4803 dell'8 febbraio 2016. La selezione in questa fase è avvenuta tramite candidatura dei comuni, riuniti in appositi partenariati con l'individuazione di un comune capofila e con la presentazione di una proposta di strategia.

La Delibera ha individuato i criteri con i quali la Regione deve valutare le candidature, assegnando un punteggio a ciascuna di queste categorie:

---

<sup>5</sup> Comuni di Campodolcino, Chiavenna, Gordona, Madesimo, Menarola, Mese, Novate Mezzola, Prata Camportaccio, Piuro, Samolaco, San Giacomo Filippo, Verceia, Villa di Chiavenna.

<sup>6</sup> Comuni di Bormio, Sondalo, Valdidentro, Valdisotto, Valfurva.

- Le caratteristiche dell'Area, con calcolo statistico del livello di disagio territoriale come avvenuto durante la prima fase di selezione;
- Le caratteristiche del partenariato dei comuni;
- La qualità della proposta di strategia.

Pervenute e valutate le candidature, con la DGR n. X/5799 del 18/11/2016 sono state ammesse alla Strategia le due Aree che hanno raggiunto un punteggio maggiore, cioè l'Appennino Lombardo – Oltrepò Pavese e l'Alto Lago di Como e Valli del Lario.

La prima Area sopra elencata è composta da 15 Comuni<sup>7</sup>, di cui 8 classificati come intermedi e 7 come periferici. Secondo dati ISTAT, al 1/1/2017 nell'Area risiedevano 10.787 abitanti, e costituisce l'Area Interna lombarda con maggior problema di spopolamento in termini percentuali: tra il 1971 e il 2011 il calo demografico è stato pari al 33,6%, e continua a persistere anche negli ultimi anni, con un calo del 4,5% tra il 2011 e il 2017. A ciò è connesso l'invecchiamento della popolazione residente, per via dell'emigrazione della popolazione giovane: la quota dei residenti con più di 65 anni costituisce infatti il 37,8% della popolazione dell'Area, quota maggiore delle 4 Aree Interne lombarda e tra le più alte del territorio nazionale. Risultato dello spopolamento è la dimensione modesta dei comuni, in quanto solamente due Comuni dell'Area al 2017 superava i 1.000 abitanti. Le attività produttive nella zona inoltre sono in costante diminuzione: secondo i dati raccolti da i due Censimenti di Industria e Servizi del 2001 e del 2011 c'è state un calo del 14,7% delle unità locali produttive, mentre nel totale delle zone montane simili si registra un incremento del 5,2% (APQ, 2020a).

L'Area dell'Alto Lago di Como e Valli del Lario invece è composta da 32 Comuni<sup>8</sup>, che contavano complessivamente al 1/1/2017 39.059 abitanti. Il trend demografico per il periodo 1971-2011 ha visto la popolazione rimanere sostanzialmente stabile, con un lieve incremento del 0,2%, mentre il periodo tra il 2011 e il 2017 ha visto la popolazione decrescere dello 0,6%. La popolazione con più di 65 anni nell'area è pari al 25,3%, dato superiore alla media nazionale delle Aree Interne secondo la classificazione della Strategia (pari al 23%). La densità della popolazione è bassa, pari a 87 abitanti per chilometro quadrato, distribuiti in Comuni molto piccoli: il 70% dell'Area è costituita infatti da Comuni con meno di 1.000 abitanti. (APQ, 2020b).

---

<sup>7</sup> Comuni di Bagnaria, Borgoratto Mormorolo, Brallo di Pregola, Fortunago, Menconico, Montesegale, Ponte Nizza, Rocca Susella, Romagnese, Ruino, Santa Margherita di Staffora, Val di Nizza, Valverde, Varzi, Zavattarello.

<sup>8</sup> In fase di selezione i Comuni erano 34, ma a seguito della fusione di tre Comuni il totale è sceso a 32. I Comuni attualmente sono Crema, Domaso, Dongo, Dosso del Liro, Garzeno, Gera Lario, Gravedona ed Uniti, Livo, Montemezzo, Musso, Peglio, Pianello del Lario, Sorico, Stazzona, Trezzone, Vercana, Bellano, Casargo, Colico, Cortenova, Crandola V., Dervio, Dorio, Esino, Lario, Introzzo, Margno, Pagnona, Parlasco, Premana, Sueglio, Taceno, Tremenico, Vendrogno e Vestreno.

Caratteristiche principali	Valchiavenna	Valtellina	Alto Lago Como	Oltrepò Pavese	Media A.I. Lombardia	Media A.I. Italia	LOMBARDIA	ITALIA
Numero comuni al 2017	12	5	34	15	499	4.115	1.527	7.998
di cui: Aree Periferiche e ultraperiferiche	11	5	15	7	179	1.794	179	1.794
Popolazione residente al 2017	24.694	18.624	39.059	10.784	1.029.409	13.266.147	10.019.166	60.589.445
di cui: Aree Periferiche e ultraperiferiche	23.580	18.624	17.440	4.157	321.219	4.439.803	321.219	4.439.803
Percentuale popolazione di età 0-16 al 2017	15,6	15,9	14	8,7	15,1	14,9	15,8	15,4
Percentuale popolazione di età 17-34 al 2017	18,6	19,4	16,5	13,4	17,7	19,4	18	18,9
Percentuale popolazione di età 65+ al 2017	21,7	21,7	25,3	37,8	23,7	23	22,1	22,3
Percentuale stranieri residenti al 2017	3,3	3,3	5	9,5	8,6	6,5	11,4	8,3
Var. Percentuale popolazione totale tra il 1971 e il 2011	5,6	1	0,2	-33,6	6,7	4,6	13,6	9,8
Var. Percentuale popolazione totale tra il 2011 e il 2017	0,3	0,4	-0,6	-4,5	-0,7	-0,2	3,2	1,9
Tasso di ospedalizzazione evitabile (composito)	577,4	549,3	786,4	957,8	739,5	602,2	675,2	570
Tempo in minuti tra la chiamata e l'arrivo dei soccorsi sanitari	20	27	18	31	20	23	14	17
Distanza media in minuti dei comuni non polo dal polo più vicino	62,85	75,42	41,77	36	39,9	42,3	20,7	28,3
Numero di scuole primarie	13	5	17	6	418	5.005	2.411	16.705
Numero di scuole secondarie di I grado	7	5	8	4	214	2.766	1.292	7.989
Numero di scuole secondarie di II grado	3	3	2	1	87	1.666	1.000	6.925

Tabella 4.3: Caratteristiche principali Aree Interne della Lombardia. Fonte: elaborazione personale su dati Agenzia per la Coesione Territoriale

#### 4.1.2) Strategie d'Area in Lombardia

Gli Accordi di Programma Quadro, e quindi l'inizio della fase attuativa della Strategia, sono stati firmati a marzo 2017 per la Valchiavenna e l'Alta Valtellina, mentre per le due Aree selezionate successivamente la firma dell'APQ è avvenuta a luglio 2020.

Negli APQ vengono evidenziate le coperture finanziarie totali per l'attuazione della Strategia:

- 1) Per la Valchiavenna sono destinati 21.851.860 euro, così suddivisi:
  - a. Legge 147/2013 (legge di stabilità 2014): 3.740.000 euro
  - b. POR FESR: 9.500.000 euro
  - c. POR FSE: 3.640.860 euro
  - d. PSR FEASR: 2.831.000 euro
  - e. Risorse locali: 2.140.000 euro (APQ, 2017a)
- 2) Per l'Alta Valtellina sono destinati 19.376.910 euro, così suddivisi:
  - a. Legge 147/2013: 3.611.910 euro
  - b. POR FESR: 9.500.000 euro
  - c. POR FSE: 2.639.000,00 euro

- d. PSR FEASR: 2.831.000 euro
  - e. Risorse locali: 795.000 euro (APQ, 2017b)
- 3) Per l'Appennino Lombardo – Oltrepò Pavese sono destinati 19.872.160 euro, così suddivisi:
- a. Legge 190/2014 (legge di stabilità 2015): 3.740.000 euro
  - b. POR FESR: 9.500.000 euro
  - c. POR FSE: 3.644.000 euro
  - d. PSR FEASR: 2.831.000 euro
  - e. Risorse locali: 157.160 euro (APQ, 2020a)
- 4) Per l'Alto lago di Como – Valli del Lario sono destinati 20.425.760 euro, così suddivisi:
- a. Legge 147/2013: 3.740.000 euro
  - b. POR FESR: 9.500.000
  - c. POR FSE: 2.880.000 euro
  - d. PSR FEASR: euro 2.831.000 euro
  - e. Risorse locali: 1.474.760 euro (APQ, 2020b)

1) La strategia della Valchiavenna è incentrata sulla promozione del turismo sostenibile nel territorio e nel miglioramento della qualità della vita della popolazione. Il target della strategia d'area sono le famiglie, sia dal lato di quelle residenti attraverso interventi per migliorare la pubblica amministrazione locale e i servizi scolastici e sanitari sia dall'altro lato di quelle turistiche, attraverso la presentazione di un territorio accogliente che mira soprattutto alle famiglie con bambini.

La promozione del turismo nell'Area è mirata soprattutto al miglioramento di un turismo non stagionale e potenziarlo pertanto nei mesi non estivi. L'obiettivo della Strategia d'Area è aumentare sia le presenze turistiche complessive annuali sia le giornate medie di presenza dei turisti attraverso riqualificazioni e creazione di siti turistici, con relativi servizi di ristorazione, di informazione e creazione di aree di intrattenimento dedicate ai ragazzi e ai bambini, per un investimento complessivo di 6.378.000 euro. L'offerta turistica individuata punta soprattutto sulla valorizzazione del patrimonio naturale dell'area, puntando alla creazione e alla riqualificazione di percorsi pedonali e cicloturistici. Viene inoltre previsto un investimento di 710.000 euro per incrementare l'utilizzo di mezzi pubblici locali da parte dei turisti.

Elemento di innovazione è la strutturazione del Mountain Virtual Hospital, attraverso un investimento di 1.825.000 euro, con l'obiettivo di migliorare i servizi sanitari alla popolazione attraverso l'uso di nuove tecnologie (per esempio telemedicina, teleconsulto medico, telemonitoraggio domiciliare e televisita specialistica). Con tale intervento si prevede una

diminuzione del tasso di ospedalizzazione evitabile, migliorando l'efficienza del servizio sanitario.

In ambito scolastico, sono previsti investimenti totali per 4.126.040 euro per potenziare il sistema formativo, in particolare per incrementare le competenze nel campo dell'accoglienza turistica, con azioni orientate al marketing turistico, alle lingue straniere, all'innovazione tecnologica e alle discipline sportive.

Altri investimenti previsti dalla Strategia d'Area sono:

- 4.750.000 euro destinati alle imprese del territorio, di cui 3.000.000 destinati a sostenere la competitività delle imprese attive nel settore turistico, 1.250.000 destinati per l'acquisto di macchinari e 500.000 destinati alle start-up;
- 2.831.000 euro destinati all'agricoltura e per una miglior gestione del territorio;
- 402.000 euro destinati alla difesa del suolo e alla manutenzione per il dissesto idro-geologico
- 330.000 euro destinati all'innovazione del sistema amministrativo locale attraverso l'uso di ICT (APQ, 2017a).

2) La Strategia d'Area dell'Alta Valtellina è stata la prima approvata a livello nazionale e si basa sul concetto che un ambiente ospitale o ben governato non solo favorisce il benessere dei suoi abitanti, ma attrae altri soggetti, quali imprese, turisti o studenti, che a loro volta inducono ricchezza e benessere per la popolazione.

Gli interventi programmati riguardano principalmente:

- La valorizzazione delle risorse ambientali presenti come elemento di sviluppo, da attuare attraverso un investimento complessivo di 1.801.765 sul Parco Nazionale dello Stelvio che occupa gran parte del territorio dell'Area;
- Il supporto per la gestione sostenibile del territorio, sostenendo attraverso bandi pubblici, ai quali vengono assegnati 2.831.000 euro, le attività tradizionali della zona di selvicoltura e agricoltura di montagna, col duplice obiettivo di prevenire i fenomeni di dissesto del territorio e di creare opportunità occupazionali;
- L'utilizzo efficiente delle risorse, mirando alla riduzione delle emissioni climalteranti, da attuare da un lato attraverso l'efficientamento energetico di scuole e strutture sportive e culturali, dall'altro lato potenziando il trasporto pubblico, soprattutto per scopi turistici. L'investimento complessivo per tale obiettivo è pari a 5.965.000 euro;
- Il potenziamento del turismo della zona, mirando a valorizzare il patrimonio culturale per destagionalizzare le presenze. L'investimento complessivo è pari a 5.700.000 euro

- mirati al recupero e sistemazione del patrimonio culturale, sistemazione di percorsi pedonali montani e formazione manageriale per la valorizzazione turistica e culturale;
- Il potenziamento dell'istruzione, attraverso l'incremento dell'offerta formativa nelle aree digitali e linguistiche, l'aumento della dotazione digitale per le scuole secondarie e l'aumento dell'alternanza scuola-lavoro per rafforzare le competenze nel settore turistico. L'investimento complessivo di 1.929.145 euro nell'istruzione è pertanto mirato a incrementare sia le competenze nel campo dell'accoglienza turistica sia le competenze informatiche (APQ, 2017b).

3) La Strategia d'Area dell'Appennino Lombardo – Oltrepò Pavese si basa sul binomio “riscoperta e innovazione sostenibile della specificità rurale del territorio” (APQ, 2020a); la Strategia infatti punta ad investire 4.844.160 euro sulla promozione del turismo del territorio, in quanto allo stato attuale occupa solamente l'8,2% degli addetti totali della zona. Gli investimenti riguardano la riqualificazione del patrimonio culturale e ambientale statale della zona e dei percorsi ciclabili montani e investimenti in marketing e comunicazione per creare visibilità e attrattività della zona.

In ambito educativo, è previsto un investimento totale di 3.967.800 euro per l'attivazione di percorsi di Istruzione e Formazione Tecnica Superiore (IFTS) negli ambiti del turismo, delle produzioni enogastronomiche e dell'ambiente. Inoltre l'investimento nell'istruzione riguarda anche interventi di valorizzazione e razionalizzazione dei plessi scolastici presenti nel Comune capofila di Varzi, con interventi in particolare mirati per l'efficientamento energetico e la modernizzazione delle reti tecnologiche.

Sul lato sanitario, attraverso un investimento di 1.780.000 euro vengono attivati i servizi di telemedicina e di infermiere di comunità, con l'obiettivo di potenziare il servizio di emergenza-urgenza e di diminuire il tasso di ospedalizzazione, attualmente alto per via della forte incidenza della popolazione anziana.

Il terzo servizio essenziale, cioè la mobilità, viene migliorato attraverso un investimento di 1.045.200 euro per potenziare il trasporto pubblico, sia a fini turistici che a favore della popolazione residente.

Un importante investimento di 2.831.000 euro è infine destinato al rilancio e all'innovazione delle attività agricole tradizionali del territorio, con particolare attenzione al sostegno ai giovani agricoltori.

4) Come si desume dall'Accordo di Programma Quadro dell'Alto Lago di Como – Valli del Lario (APQ, 2020b), la preconditione dell'attuazione della Strategia è costituita dallo sviluppo delle condizioni di mobilità per rendere il territorio più accessibile per i cittadini, i lavoratori e

i visitatori, attraverso un investimento di 1.895.000 euro per potenziare il servizio di trasporto pubblico locale.

Sul fronte dell'istruzione, la Strategia d'Area destina 1.398.600 euro per potenziare l'offerta scolastica, con l'obiettivo di favorire il radicamento territoriale delle popolazioni insediate e delle nuove popolazioni.

Sul fronte sanitario, vengono investiti 1.150.000 euro per sviluppare i servizi di telemedicina, teleassistenza e servizi di assistenza destinati alle fasce di popolazioni più fragili, ovvero anziani e disabili.

Anche quest'Area Interna investe una cifra importante, pari a 7.133.000 euro, per sviluppare il turismo nella zona attraverso interventi di riqualificazione dei beni naturali e l'incremento degli itinerari turistici ed escursionistici.

Infine la Strategia d'Area punta a sostenere e ad incrementare la competitività delle imprese locali attraverso un investimento complessivo di 5.133.205 euro che mira a creare percorsi stabili di dialogo tra il sistema imprenditoriale presente della meccanica/meccatronica/energia ed i centri di ricerca, attività di formazione continua, azioni mirate al rilancio della filiera agroalimentare ed interventi per favorire il lancio delle start-up.

## **4.2) Aree Interne selezionate in Toscana**

### **4.2.1) Selezione e stato iniziale delle Aree Interne toscane**

La Regione Toscana ha individuato tre Aree Interne sulle quali attuare la Strategia:

- L'Area Casentino-Valtiberina, per la quale è stato sottoscritto l'Accordo di Programma Quadro il 23 gennaio 2018 e la Strategia è in piena attuazione;
- L'Area Garfagnana-Lunigiana-Mediavalle del Serchio-Appennino Pistoiese (abbreviata solamente Garfagnana), per la quale è stata approvata la Strategia d'Area nel luglio 2018 ma manca ancora la sottoscrizione dell'APQ;
- L'Area Mugello-Valdisieve-Valbisenzio, per cui è stata solo presentata finora il Preliminare di Strategia.

Una delle prime azioni in Toscana ai fini della Strategia è stata la riclassificazione dei territori e la formazione di una nuova mappatura per individuare le Aree Interne, svolta da IRPET<sup>9</sup>. Secondo tale ente i modelli di selezione proposti dal Dipartimento per lo sviluppo e la coesione

---

<sup>9</sup> Istituto Regionale Programmazione Economica della Toscana, Ente pubblico di ricerca economica per la Regione Toscana istituito nel 1968.

economica, presentati precedentemente al Capitolo 3.2, individuavano un numero eccessivo di poli per via della sopravvalutazione di alcune stazioni ferroviarie, che nella realtà avevano un livello di servizio più basso, e per il fatto che comuni contigui potessero costituire un polo intercomunale se nel loro insieme offrivano i servizi essenziali di cittadinanza.

Successivamente le Aree Interne, secondo la nuova mappatura, sono state classificate in “Aree fragili”, per identificare i territori che hanno subito spopolamento e attualmente hanno una bassa presenza di addetti alle attività produttive, e “Aree con potenzialità”, per i territori con una base produttiva di un certo livello individuabili nel rapporto addetti/abitanti superiore alla media regionale. Una volta individuate queste due categorie di Aree Interne, rimane un gruppo residuale denominato “Aree residenziali”, dove la funzione residenziale è maggiore di quella produttiva (IRPET, 2013).

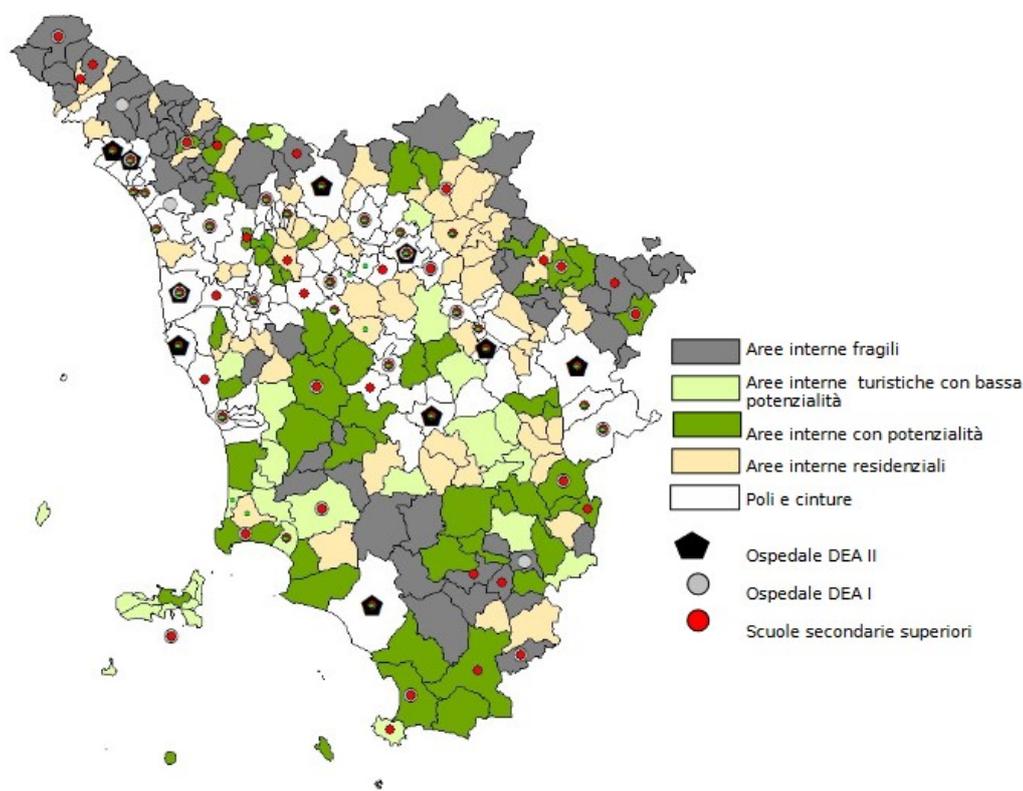


Figura 4.2: Classificazione Aree Interne svolta da IRPET. Fonte: IRPET (2013)

Sulla base della nuova mappatura la Giunta regionale toscana ha previsto, attraverso la delibera n. 32 del 20/1/2014, l'individuazione di un'area progetto, da attuarsi attraverso una manifestazione di interesse sulla quale sperimentare un prototipo di progettualità condivisa.

La selezione di una sola area progetto serviva ad avviare un “progetto pilota”, che potesse servire da sperimentazione per poter essere replicato in altre aree successivamente all'interno della Regione.

La delibera dava priorità per la selezione alle aree classificate da IRPET come “Aree fragili”, appartenenti contestualmente alle categorie dei comuni periferici e ultraperiferici. La delibera inoltre costituiva un Nucleo tecnico di coordinamento, con il compito di acquisire e promuovere le proposte progettuali da parte dei comuni interessati.

L’Avviso per la manifestazione di interesse per la candidatura ad area sperimentale è stato indetto con il decreto dirigenziale della Regione Toscana n. 2203 del 30 maggio 2014.

L’articolo 5 di tale decreto stabiliva le modalità di valutazione delle candidature, secondo cui:

- La valutazione delle candidature spettava al Nucleo tecnico di valutazione;
- Il Nucleo acquisisce il parere del CTAI (Comitato Nazionale Aree Interne);
- Il processo di valutazione del Nucleo, composto da una diagnosi di area ed una successiva verifica sul campo, termina con un rapporto di istruttoria, da sottoporre alla Giunta regionale;
- La Giunta regionale individua la proposta di candidatura sulla quale avviare il “progetto pilota”.

In risposta all’Avviso sono pervenute cinque candidature, valutate dal Comitato e dal Nucleo.

In particolare, la proposta pervenuta dall’Unione di Comuni Valdarno e Valdisieve è stata scomposta dal Comitato in due sub-aree progetto: l’Area Mugello-Valdisieve-Valbisenzio e l’Area Casentino – Valtiberina.

Svolta la fase di istruttoria da parte del Comitato e del Nucleo, la graduatoria per la valutazione è stata approvata con la Delibera della Giunta regionale n. 314 del 23 marzo 2015, con la quale è stata individuata l’Area Interna Casentino e Valtiberina per l’avvio del progetto pilota.

Contestualmente nella stessa delibera veniva stabilito che per le altre due candidature giudicate ammissibili alla partecipazione alla Strategia, ovvero l’Unione dei Comuni della Garfagnana e l’Area Mugello-Valdisieve-Valbisenzio, si procedeva per fasi successive per la partecipazione alla Strategia.

Le missioni sul campo delle tre Aree selezionate sono avvenute sostanzialmente nello stesso periodo per svolgere l’attività istruttoria (17 dicembre 2014 per la Garfagnana, 12 febbraio 2015 nella Aree Mugello-Valdisieve-Valbisenzio e Casentino-Valtiberina), ma la fase attuativa è iniziata prima per quest’ultima area in quanto selezionata come progetto-pilota.

L’Area Casentino-Valtiberina, in provincia di Arezzo, è costituita da 9 Comuni<sup>10</sup> e conta 21.112 abitanti al 2017. L’Area ha avuto un calo demografico del 16,5% nel periodo compreso tra il

---

<sup>10</sup> Al momento del rapporto di istruttoria, i Comuni erano 10, successivamente scesi a 9 per via di una fusione comunale. Attualmente i Comuni sono: Badia Tedalda, Caprese Michelangelo, Castel Focognano, Castel San Niccolò, Chiusi della Verna, Montemignaio, Pieve Santo Stefano, Pratovecchio Stia, Sestino.

1971 e il 2011, mentre (a titolo comparativo) nella totalità delle Aree Interne toscane<sup>11</sup> nello stesso periodo si è registrato un incremento complessivo della popolazione del 6,7%. Lo spopolamento continua a manifestarsi, con una diminuzione del 3,3% tra il 2011 e il 2017. La quota di popolazione con più di 65 anni è pari al 28,8%, superiore alla media delle Aree Interne toscane, pari al 26,2%. L'Area, situata in territorio appenninico, è caratterizzata dalla presenza dei boschi che occupa il 72,5% del territorio (CNAI, 2015). Il quadro di insieme mostra un territorio con dinamiche progressive di declino, caratterizzato da crescenti difficoltà di abitabilità per via dell'insufficienza dell'offerta dei servizi essenziali e dalla crisi economica che ha colpito il settore industriale presente, causando la chiusura di diverse attività e il calo dell'occupazione nella zona (APQ, 2017c).

L'Area della Garfagnana è composta da 19 Comuni<sup>12</sup> abitati complessivamente nel 2017 da 38.671 abitanti, distribuiti tra le provincie di Lucca, Massa-Carrara e Pistoia. 18 di questi Comuni sono classificati come Aree Interne intermedie, mentre solo un Comune è classificato come periferico. Tra le tre Aree Interne selezionate in Toscana, la Garfagnana-Lunigiana è l'Area che ha subito il maggior spopolamento nel periodo 1971-2011, sia in termini percentuali (-23,5%) che in termini assoluti. L'Area presenta anche la quota maggiore di popolazione con più di 65 anni tra le tre Aree selezionate, pari al 32,1%. L'Area presenta una scarsa accessibilità in termini fisici, e ciò ha favorito da un lato lo sviluppo di un sistema agricolo legato all'autosussistenza e poco incline alla produzione per mercati esterni, dall'altro lato ha permesso la conservazione di una particolare biodiversità agraria. L'Area è caratterizzata dalla presenza di un'elevata superficie forestale, pari all'80,8%, e dalla presenza di diverse aree protette e di parchi dall'alto valore storico-culturale, nonché diversi siti culturali (CNAI, 2015).

---

<sup>11</sup> Secondo la classificazione effettuata dal Dipartimento per le politiche di coesione.

<sup>12</sup> Al momento del rapporto d'istruttoria i Comuni erano 21, ma successivamente ci sono state due fusioni che hanno portato i Comuni dell'Area Progetto a 19. Attualmente i Comuni sono: Bagni di Lucca, Camporgiano, Careggine, Casola in Lunigiana, Comano, Fabbriche di Vergemoli, Fivizzano, Fosciandora, Galliciano, Minucciano, Piazza al Serchio, Pieve Fosciana, San Romano in Garfagnana, Vagli Sotto, Villa Collemandina, Zeri, Cutigliano, Sillano Giuncugnano, Molazzana.

Caratteristiche principali	Bisenzio- Mugello- Valdisieve	Casentino- Valtiberina	Garfagnana- Lunigiana	Media A.I. Toscana	Media A.I. Italia	Toscana	ITALIA
Numero comuni al 2017	5	9	19	195	4.115	279	7.998
di cui: Aree Periferiche e ultraperiferiche	3	7	1	45	1.794	45	1.794
Popolazione residente al 2017	16.061	21.112	38.671	1.153.060	13.266.147	3.742.437	60.589.445
di cui: Aree Periferiche e ultraperiferiche	8.878	17.435	1.455	141.264	4.439.803	141.264	4.439.803
Percentuale popolazione di età 0-16 al 2017	12,6	12	10,9	13,9	14,9	14,4	15,4
Percentuale popolazione di età 17-34 al 2017	14,8	24,6	15,1	16,7	19,4	16,9	18,9
Percentuale popolazione di età 65+ al 2017	29	28,8	32,1	26,2	23	24,8	22,3
Percentuale stranieri residenti al 2017	7	10,2	6,4	9,7	6,5	10,7	8,3
Var. Percentuale popolazione totale tra il 1971 e il 2011	-16,4	-16,5	-23,5	6,7	4,6	5,7	9,8
Var. Percentuale popolazione totale tra il 2011 e il 2017	-2,8	-3,3	-4,2	-0,1	-0,2	1,9	1,9
Tasso di ospedalizzazione evitabile (composito)	705,6	459,5	369,9	485,2	602,2	464,2	570
Tempo in minuti tra la chiamata e l'arrivo dei soccorsi sanitari	28	26	25	24	23	15	17
Distanza media in minuti dei comuni non polo dal polo più vicino	40,3	51,7	25,9	28,7	42,3	23,6	28,3
Numero di scuole primarie	7	13	25	367	5.005	1.013	16.705
Numero di scuole secondarie di I grado	4	8	10	198	2.766	422	7.989
Numero di scuole secondarie di II grado	0	3	3	101	1.666	367	6.925

Tabella 4.4: Caratteristiche principali Aree Interne in Toscana. Fonte: elaborazione personale su dati Agenzia per la Coesione Territoriale.

L'Area Mugello-Valdisieve-Valbisenzio è composta da 5 Comuni<sup>13</sup> abitati da 16.061 abitanti nel 2017, con un calo demografico del 16,4% tra il 1971 e il 2011 e con una quota di popolazione con più di 65 anni pari al 29%. L'Area presenta una vocazione prettamente rurale, ma ha anche una forte specializzazione manifatturiera, con la presenza di dieci unità locali per la produzione di macchinari per l'industria. L'Area presenta criticità per quanto riguarda il tasso di ospedalizzazione evitabile e l'intervallo di tempo che intercorre per l'arrivo dei soccorsi sanitari, entrambi i più alti tra le tre Aree toscane selezionate.

#### 4.2.2) Strategie d'Area in Toscana

L'Accordo di Programma Quadro è stato sottoscritto solamente per l'Area Casentino-Valtiberina nel gennaio 2018, mentre per l'Area Garfagnana-Lunigiana-Mediavalle del Serchio-Appennino Pistoiese è stata approvata con la Delibera Regionale n. 778 del 16/7/2018 la Strategia d'Area ed è in attesa della sottoscrizione dell'APQ. È rimasta indietro l'Area

<sup>13</sup> Comuni di Firenzuola, Marradi, Palazzuolo sul Senio, San Godenzo, Vernio.

Mugello-Valdisieve-Valbisenzio, per la quale deve essere ancora approvata la Strategia d'Area ed è disponibile solamente il Preliminare di Strategia.

L'unica copertura finanziaria certa nel suo ammontare riguarda pertanto l'Area Casentino-Valtiberina, che ammonta a 10.413.862 euro secondo quanto riportato dall'APQ (2017c), così ripartiti:

- Legge 147/2013 (legge di stabilità 2014): 3.740.000 euro
- POR FESR: 545.000 euro;
- POR FSE: 1.754.437 euro;
- PSR FEASR: 1.440.563 euro;
- Risorse regionali: 40.000 euro;
- AUSL: 78.800 euro;
- Utenti: 932.244 euro;
- Privati: 1.597.618 euro;
- Altre risorse pubbliche: 285.200 euro.

La Strategia d'Area del Casentino-Valtiberina è, come riportato dal relativo APQ (2017c), incentrata sul tema del bosco, che occupa quasi i tre quarti del territorio. La Strategia si sviluppa su due versanti: da un lato lo sviluppo economico, che parte dall'economia del bosco per poi recuperare l'intera filiera del legno, le attività turistiche e le coltivazioni agricole e di allevamento connesse, dall'altro lato i diritti di cittadinanza, proponendo una riorganizzazione dei servizi alla persona.

In particolare, più o meno la metà della copertura finanziaria complessiva, pari a 5.204.941 euro, è destinata alla sanità per azioni quali potenziamento dei servizi di emergenza, attivazione di una rete infermieristica di comunità, centri diurni di supporto alla domiciliarità e potenziamento dei servizi pediatrici.

Particolare attenzione viene data all'istruzione, con un investimento complessivo di 1.963.434 euro finalizzato in particolare alla creazione di un IFTS "Tecnico Superiore per la gestione integrata del territorio agro-forestale" per rafforzare le competenze specialistiche sulla gestione dei boschi. Inoltre viene previsto lo sviluppo di una "filiera pedagogica" con l'obiettivo di fornire ai bambini una rete di servizi per l'infanzia in montagna, con un'attività didattica da svolgere prettamente all'aperto.

Per sostenere la crescita dell'economia locale sono state individuate tre linee di intervento:

- Sviluppare il turismo nella zona, con un investimento di 910.715 euro per valorizzare le strade di montagna e potenziare i servizi di governance e supporto all'attività turistica;

- Sviluppare in modo sostenibile la risorsa del bosco e la filiera del legno, con un investimento di 719.563 euro per adeguare principalmente il sistema viario
- Sviluppare la multifunzionalità in agricoltura, investendo 1.022.223 euro per la costituzione di un Consorzio per promuovere il raccordo e la messa in rete dei diversi produttori.

Per l'Area Garfagnana-Lunigiana-Mediavalle del Serchio-Appennino Pistoiese la copertura finanziaria provvisoria si può desumere dalla Strategia d'Area (2018), mentre quella definitiva (con possibili integrazioni locali o derivanti da privati) sarà data dall'APQ quando verrà sottoscritto. Attualmente la Strategia gode di 9.595.000 di euro di copertura, così ripartiti:

- Legge 147/2013 (legge di stabilità 2014): 3.740.000 euro;
- POR FESR: 415.000 euro;
- POR FSE: 120.000 euro;
- PSR FEASR: 3.053.000 euro;
- FEAMP: 152.000 euro;
- Altri fondi: 2.115.000 euro.

Più o meno la metà dei fondi sono destinati allo sviluppo dei servizi essenziali di cittadinanza, in particolare:

- 2.035.000 euro sono destinati alla mobilità, soprattutto per il recupero e la valorizzazione delle stazioni ferroviarie del territorio;
- 1.650.000 euro sono destinati alla sanità, attraverso l'avvio di un progetto di telemedicina e l'istituzione di infermieri di comunità;
- 1.003.000 euro sono destinati all'istruzione, in particolare per l'istituzione di un IFTS "Tecniche di monitoraggio e gestione del territorio e dell'ambiente".

Gli altri fondi sono destinati in particolare per la tutela dell'ambiente, finalizzati a proteggere le aree forestali e a prevenire i fenomeni di dissesto idro-geologico. Vengono inoltre previsti interventi per salvaguardare la biodiversità agraria e culturale. La Strategia mira anche a sviluppare il turismo, tramite il miglioramento dei collegamenti ferroviari sopra esposti e la valorizzazione delle risorse ambientali.

L'Area Mugello-Valdisieve-Valbisenzio è ancora in attesa della Strategia d'Area. Le coperture finanziarie provvisorie che si possono desumere dal Preliminare di Strategia ammontano a 7.500.000 euro, equamente divisi tra la Legge 147/2013 (legge di stabilità 2014) e i fondi europei (POR FESR, POR FSE, PSR FEASR). Il Preliminare concentra le risorse principalmente per sviluppare i servizi di cittadinanza, destinando 3 milioni alla sanità (potenziando i servizi di pronto soccorso e territoriali), 2,25 milioni all'istruzione e formazione

e 1 milione per potenziare le infrastrutture. Infine il Preliminare destina 1 milione per sviluppare un turismo ecocompatibile e per un uso sociale dei boschi che caratterizza il territorio.

### **4.3) Analisi e considerazioni sull'attuazione della Strategia**

Confrontando l'attuazione della Strategia in Lombardia e in Toscana si possono subito notare due principali differenze:

- Lo stato più avanzato dell'attuazione della Strategia in Lombardia rispetto alla Toscana, in quanto tutte e quattro le Aree progetto lombarde hanno sottoscritto l'Accordo di Programma Quadro e sono nella fase di attuazione vera e propria, mentre in Toscana solo un'Area su tre ha l'Accordo sottoscritto;
- La maggiore disponibilità di risorse finanziarie in Lombardia rispetto alla Toscana. In media, la dotazione media per Area progetto in Lombardia è pari a poco più di 20 milioni di euro (20.381.673), mentre in Toscana la media è inferiore a 10 milioni di euro (9.169.621). Su ciò pesa il fatto che in Toscana solo un'Area su tre ha l'APQ approvato, in quanto solo con esso si ha la copertura finanziaria definitiva, tuttavia il totale di risorse dovrebbe incrementare di poco. La differenza della dotazione finanziaria è data dai fondi europei, in quanto i fondi nazionali dati per Area Progetto (derivanti dalla Legge di stabilità 2014 o 2015) sono sostanzialmente uguali.

La selezione delle Aree presenta, come analizzato precedentemente, delle differenze tra le due Regioni: in Lombardia infatti ciò è avvenuta in due fasi distinte, con una prima fase in cui la Regione ha selezionato direttamente due Aree Progetto dopo un'accurata analisi statistica, e successivamente ha aperto un bando per ricevere le candidature per altre due Aree Progetto; in Toscana invece fin da subito è stata aperta la selezione ed è stata stilata la classifica delle candidature ricevute, riconoscendo che tre di queste presentavano tutti i requisiti necessari per partecipare alla Strategia.

Le Strategie d'Area della Lombardia partono tutte dal presupposto di investire nel turismo, attraverso investimenti che riguardano sia la valorizzazione dei beni naturali e culturali sia attività di marketing e comunicazione per dare visibilità alle aree, ed offrire un'offerta turistica più ampia nell'intero territorio lombardo. Gli investimenti turistici ammontano in media al 29,5% della copertura finanziaria complessiva, e l'obiettivo è creare posti di lavoro per contribuire al popolamento delle zone. Gli investimenti nei servizi essenziali della mobilità e dell'istruzione sono anch'essi finalizzati principalmente al turismo; in particolare, vengono previsti investimenti nell'istruzione per aumentare le competenze nel settore turistico, anche

attraverso l'incremento dell'alternanza scuola-lavoro per iniziare ad inserire i giovani nel settore e fare in modo che rimangano nel territorio in futuro. L'istruzione mira anche ad incrementare le competenze linguistiche, propedeutiche all'accoglienza turistica, e digitali, per creare una nuova generazione capace di sfruttare i vantaggi dell'informatizzazione, indipendentemente se essi vivono in contesti urbani o periferici. In ambito sanitario gli investimenti riguardano principalmente il potenziamento della telemedicina e, in alcune Strategie, dell'infermiere di comunità, con l'obiettivo di diminuire il tasso di ospedalizzazione evitabile e il tempo medio di arrivo dei soccorsi per portarli vicini ai valori medi regionali. Inoltre tutte le Strategie d'Area Lombarde dedicano attenzione alle attività e imprese del territorio, in particolare nel settore agricolo.

Per valutare i primi effetti delle Strategie d'Area in Lombardia si possono osservare i dati relativi ai flussi turistici nelle Aree dell'Alta Valtellina e Valchiavenna, in quanto sono state le prime aree ad aver iniziato la fase attuativa vera e propria. I primi interventi di attuazione sono terminati nel corso del 2018, arrivando al 2019 con un'offerta turistica migliorata. Si considera pertanto il periodo gennaio – settembre 2019 per svolgere una prima analisi, tenendo conto che i dati potrebbero essere influenzati da altri fattori indipendenti dalla Strategia.

In questo periodo, si registra un significativo incremento di presenze rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente; la provincia di Sondrio, dove si trovano l'Alta Valtellina e la Valchiavenna, è la provincia lombarda che ha registrato il maggior incremento percentuale sia di arrivi (+18,6%) che di presenze<sup>14</sup> (+23,9%), trainati soprattutto dalle Aree Interne oggetto della Strategia; il dato è significativo se comparato con la media nazionale, in quanto entrambi gli indicatori sono negativi, rispettivamente -1,6% negli arrivi e -0,1% nelle presenze nello stesso periodo (Magoni, 2019). Date queste premesse, lo sviluppo turistico delle Aree Interne oggetto della Strategia potrebbe contribuire a creare nuovi posti di lavoro nel settore e a contribuire al popolamento dei territori, anche grazie al potenziamento dei servizi essenziali di cittadinanza (salute, istruzione e mobilità) per consentire alla popolazione di rimanere in questi territori e non emigrare nei poli centrali.

Osservando le Strategie d'Area della Toscana<sup>15</sup> si può notare che, rispetto alla Lombardia, si fa leva in modo meno marcato sul turismo per rilanciare i territori. Infatti la maggior parte del budget in termini percentuali, pari a quasi il 66%, viene investita nello sviluppo dei servizi essenziali di cittadinanza (salute, istruzione e mobilità). Ciò è coerente con la definizione delle Aree Interne, secondo cui si definiscono tali i territori nei quali non sono disponibili o sono

---

<sup>14</sup> Per arrivi turistici si intende il numero di clienti ospitati negli esercizi ricettivi, mentre per presenze si intende il numero di notti trascorse dai clienti negli esercizi ricettivi.

<sup>15</sup> Nel caso dell'Area Mugello-Valdisieve-Valbisenzio si considera il Preliminare di Strategia.

scarsamente accessibili i servizi essenziali. Il resto delle risorse viene investito principalmente nelle aree forestali al fine di proteggerle, prevenire fenomeni di dissesto idro-geologico e rilanciarle per attrarre turisti nei territori.

Osservando i primi dati disponibili sul turismo per l'Area Casentino-Valtiberina, la cui attuazione alla Strategia è iniziata nel 2018, si può notare come non ci siano stati cambiamenti particolarmente significativi. Nel 2019 le presenze sono aumentate su base annua del 4,53%, anche se gli arrivi sono stati leggermente meno (-0,05%).

Casentino-Valtiberina	Arrivi				Presenze			
Comune	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019
Badia Tedalda	836	1.879	899	995	4.414	5.487	4.273	4.569
Caprese Michelangelo	798	1.016	1.273	1.330	2.875	3.705	4.699	4.428
Castel Focognano	120	250	211	262	1.073	1.907	1.436	1.782
Castel San Niccolò	1.233	1.425	1.251	1.350	7.869	5.223	5.522	5.658
Chiusi della Verna	13.053	11.629	10.083	10.655	27.436	25.007	20.563	21.158
Montemignai	955	1.064	1.049	1.360	4.984	6.950	6.449	9.074
Pieve Santo Stefano	8.522	8.449	9.640	8.858	17.726	17.948	20.889	19.139
Pratovecchio Stia	2.832	6.351	6.370	5.949	8.072	18.260	18.421	19.203
Sestino	39	127	208	209	87	310	1.066	2.085
<b>TOTALE</b>	<b>28.388</b>	<b>32.190</b>	<b>30.984</b>	<b>30.968</b>	<b>74.536</b>	<b>84.797</b>	<b>83.318</b>	<b>87.096</b>
<b>Var. rispetto all'anno precedente</b>	<b>-</b>	<b>13,39%</b>	<b>-3,75%</b>	<b>-0,05%</b>	<b>-</b>	<b>13,77%</b>	<b>-1,74%</b>	<b>4,53%</b>

Tabella 4.5: Dati arrivi e presenze turistiche in Casentino-Valtiberina. Fonte: elaborazione personale su dati Regione Toscana.

Secondo una prima analisi, le Strategie della Toscana potrebbero non bastare per invertire il trend demografico, in quanto gli investimenti prettamente nei servizi di cittadinanza potrebbero non essere sufficienti per creare nuovi posti di lavoro. Infatti la popolazione giovane del territorio, nonostante i rinnovati servizi per la popolazione, potrebbe continuare ad emigrare verso i poli urbani in cerca di maggiori opportunità lavorative.

Inoltre gli investimenti complessivi, come già enunciato in precedenza, sono sensibilmente maggiori in Lombardia rispetto alla Toscana. Ciò vale non solo in termini assoluti, ma anche rapportando gli investimenti alla popolazione dei territori oggetto della Strategia. Prendendo la popolazione residente al 2017, in media per ogni abitante delle Aree Progetto lombarde sono stati investiti 875 euro, mentre il dato scende a 363 euro per la Toscana.

Considerando che il fine ultimo della Strategia è il ripopolamento delle Aree Interne e invertire i trend demografici, probabilmente in Toscana servirebbe un investimento maggiore considerando anche che gli stessi trend demografici sono peggiori rispetto alla Lombardia: tra il 1971 e il 2011 le tre Aree Progetto toscane hanno avuto un calo demografico superiore al

16%, mentre delle quattro Aree Progetto lombarde solo una ha registrato nello stesso periodo un calo demografico (seppur considerevole del 33,6%).

## CONCLUSIONI

A partire dalla metà del '900, l'Italia è stata caratterizzata dalla crescita demografica delle città, in corrispondenza con lo sviluppo economico del paese. Il popolamento è stato spinto da una forte emigrazione proveniente soprattutto dai centri minori, situati solitamente in territori montani e alto-collinari, i quali hanno subito un decremento demografico e, in alcuni casi, portato all'abbandono dei territori.

Il processo di urbanizzazione ha portato a numerosi vantaggi in quanto ha generato economie di agglomerazione, ma contestualmente sono sorti dei costi sociali per via dello spopolamento dei centri minori.

L'elaborato ha analizzato la Strategia Nazionale per le Aree Interne, che è un'iniziativa finalizzata a invertire i fenomeni di declino demografico e a creare sviluppo locale per i territori coinvolti. La Strategia rientra nell'ambito delle politiche regionali di coesione per il ciclo europeo di programmazione 2014-2020 ed è finanziata sia da fondi nazionali che europei.

La Strategia ha selezionato 72 Aree Progetto nel territorio italiano per attuare gli interventi di politica economica; per alcune di queste Aree sono cominciati gli interventi veri e propri in attuazione della Strategia, mentre per altre deve ancora terminare la presentazione dei documenti necessari per avviare le operazioni.

In particolare, l'elaborato ha analizzato l'attuazione della Strategia in Lombardia e Toscana, le quali hanno selezionato rispettivamente quattro e tre Aree Progetto. Confrontando le due Regioni, emergono due principali differenze: lo stato più avanzato dell'attuazione della Strategia in Lombardia rispetto alla Toscana e la maggiore disponibilità di risorse finanziarie per la Lombardia, sia in termini assoluti sia normalizzando le risorse per la popolazione.

Le Aree Progetto in Lombardia mirano maggiormente (per livello di investimento) ai progetti di sviluppo locale che agiscono direttamente sul territorio, puntando in particolare sul settore turistico ma anche sostenendo i sistemi agro-alimentari del territorio e la tutela dello stesso.

Gli interventi si concentrano per una quota rilevante anche sullo sviluppo dei servizi essenziali di cittadinanza, cioè sanità, istruzione e mobilità. La Lombardia mira pertanto a sviluppare le Aree Interne del proprio territorio, caratterizzato da un forte grado di urbanizzazione: mantenendo i vantaggi derivanti dall'agglomerazione urbana, cerca contestualmente di creare sviluppo locale delle aree periferiche sfruttandone le risorse naturali e culturali a fini turistici.

Una prima analisi dei flussi turistici per il periodo gennaio-settembre 2019 dimostra che, per le due Aree in cui la Strategia è entrata nella fase attuativa da un paio di anni, la Strategia ha portato a benefici per lo sviluppo.

Gli interventi in Toscana invece mirano maggiormente a quelle che la Strategia definisce “precondizioni dello sviluppo locale”, cioè allo sviluppo della disponibilità nel territorio dei servizi essenziali. Infatti, le Aree Progetto partono dal presupposto che un’insufficiente quantità e qualità di servizi renderebbe i territori non attrattivi nei confronti di nuovi residenti e quelli attuali resterebbero insoddisfatti dalla qualità della vita. A tal fine la parte maggiore degli investimenti sono destinati alla sanità, all’istruzione e alla mobilità, e la parte restante degli interventi sono destinati a progetti di sviluppo locale, per potenziare in particolare il turismo e prevenire i fenomeni di dissesto idro-geologico. In questo caso, l’analisi sui flussi turistici del 2019 della prima Area che ha attuato la Strategia dimostra che sono aumentate leggermente il numero di presenze, ma non in modo incisivo. Le Strategie della Toscana potrebbero non bastare per invertire il trend demografico, in quanto gli investimenti prettamente nei servizi di cittadinanza potrebbero non essere sufficienti per creare nuovi posti di lavoro e creare uno sviluppo locale sostenibile nel medio-lungo termine. Per valutare l’effetto complessivo della Strategia comunque si dovrà fare un’analisi approfondita nel medio-lungo termine sulle dinamiche demografiche dei territori oggetto degli interventi, e verificare se si è verificato effettivamente il ripopolamento delle aree interessate.

## BIBLIOGRAFIA

ACCETTURO A., et al., 2019, *Sviluppo locale, economie urbane e crescita aggregata (Local Development, Urban Economies and Aggregate Growth)*, Bank of Italy Occasional Paper, 490/2019

ACCORDO DI PARTENARIATO 2014-2020 – ITALIA, 2017, *Conforme all'articolo 14 del Regolamento UE N.1303/2013* [Online]. Disponibile su [https://opencoesione.gov.it/media/uploads/documenti/adp/accordo\\_di\\_partenariato\\_sezione\\_1\\_a\\_2017.pdf](https://opencoesione.gov.it/media/uploads/documenti/adp/accordo_di_partenariato_sezione_1_a_2017.pdf) [Data di accesso: 08/09/2020]

ACCORDO DI PROGRAMMA QUADRO REGIONE LOMBARDIA (APQ), 2017a, *Area Interna – Valchiavenna* [Online]. Disponibile su <https://www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2020/10/APQ-AREE-INTERNE-LOMBARDIA-VALCHIAVENNA-firma-29-3-20171.pdf> [Data di accesso: 16/10/2020]

ACCORDO DI PROGRAMMA QUADRO REGIONE LOMBARDIA (APQ), 2017b, *Area Interna – Alta Valtellina* [Online]. Disponibile su <https://www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2020/10/APQAREAINTERNAALTAVALTELLINA.pdf> [Data di accesso: 16/10/2020]

ACCORDO DI PROGRAMMA QUADRO REGIONE LOMBARDIA (APQ), 2020a, *Area Interna - Appennino Lombardo - Oltrepò Pavese* [Online]. Disponibile su [https://www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2020/10/APQ-Appennino\\_Lombardo\\_Oltrepo\\_Pavese.pdf](https://www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2020/10/APQ-Appennino_Lombardo_Oltrepo_Pavese.pdf) [Data di accesso: 16/10/2020]

ACCORDI DI PROGRAMMA QUADRO REGIONE LOMBARDIA (APQ), 2020b, *Area Interna – Alto Lago di Como e Valli del Lario* [Online]. Disponibile su [https://www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2020/10/APQ.Aree\\_Interne\\_Alto\\_Lago\\_di\\_Como\\_e\\_Valli\\_del\\_Lario.pdf](https://www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2020/10/APQ.Aree_Interne_Alto_Lago_di_Como_e_Valli_del_Lario.pdf) [Data di accesso: 16/10/2020]

ACCORDO DI PROGRAMMA QUADRO REGIONE TOSCANA (APQ), 2017c, *Area Interna “Casentino e Valtiberina: Toscana d’Appennino Monti dello spirito”* [Online]. Disponibile su <https://www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2020/10/APQ-Casentino-Valtiberina.pdf> [Data di accesso: 26/10/2020]

ALLULLI G., 2015, *Dalla Strategia di Lisbona a Europa 2020, Sede Nazionale del CNOS-FAP* [Online]. Disponibile su <https://www.cnos-fap.it/sites/default/files/pubblicazioni/Dalla%20Strategia%20di%20Lisbona%20a%20Europa%202020.pdf> [Data di accesso: 14/09/2020]

AMBROSINO A., 2019, *La prospettiva inversa. Intervista a Filippo Tantillo sulle aree interne*, Pandora rivista [Online]. Disponibile su <https://www.pandorarivista.it/articoli/la-prospettiva-inversa-intervista-a-filippo-tantillo/> [Data di accesso: 05/08/2020]

ANGELINI A., BRUNO A., 2016, *Place-based: Sviluppo locale e programmazione 2014-2020*, Milano: FrancoAngeli

BALDI B., 2018, *La Strategia Nazionale delle Aree Interne: innovazione, policy transfer e ricostruzione post-sismica*, Rivista Italiana di Politiche Pubbliche, 2/2018, pp. 161-190

BALDINI U., 2015, *Aree interne: partecipare al rinnovo del Paese*, EyesReg – Giornale di Scienze Regionali, 5/2015, pp. 155-162

BARCA F., 2009, *Un’agenda per la riforma della politica di coesione, Una politica di sviluppo rivolta ai luoghi per rispondere alle sfide e alle aspettative dell’Unione Europea* [Online]. Disponibile su [http://valutazioneinvestimenti.formez.it/sites/all/files/Rapporto%20Barca\\_italiano.pdf](http://valutazioneinvestimenti.formez.it/sites/all/files/Rapporto%20Barca_italiano.pdf) [Data di accesso: 02/08/2020]

BARCA F., 2012a, *Un progetto per le “Aree Interne” dell’Italia: Note per la discussione, Dipartimento per lo sviluppo e la Coesione Economica* [Online]. Disponibile su <https://www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2020/07/Un-progetto-per-le-aree-interne-15-dicembre-roma.pdf> [Data di accesso: 30/07/2020]

BARCA F., 2012b, *Metodi e Obiettivi per un uso efficace dei Fondi Comunitari 2014-2020*, Dipartimento delle politiche di sviluppo e coesione [Online]. Disponibile su <https://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/13413> [Data di accesso: 02/08/2020]

BARCA F., 2015, *Disuguaglianze territoriali e bisogno sociale: La sfida delle «Aree Interne»*, Fondazione Ermanno Gorrieri [Online]. Disponibile su <http://www.fondazionegorrieri.it/index.php/pubblicazioni/opuscoli-e-lettura-gorrieri/item/lettura-2015> [Data di accesso: 02/08/2020]

BARCA F., CASAVOLA P., LUCATELLI S., 2014, *Strategia Nazionale per le Aree Interne: definizioni, obiettivi, strumenti e governance*, Materiali Uval [Online]. Disponibile su [http://old2018.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/servizi/materiali\\_uval/Documenti/MUVAL\\_31\\_Aree\\_interne.pdf](http://old2018.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/servizi/materiali_uval/Documenti/MUVAL_31_Aree_interne.pdf) [Data di accesso: 03/08/2020]

BEVILACQUA P., 2012, *Precedenti storici e caratteristiche del declino delle aree interne* [Online]. Disponibile su [https://www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2020/07/Forum\\_aree\\_interne\\_2012\\_Precedenti\\_storici\\_e\\_caratteristiche\\_del\\_declino\\_Bevilacqua.pdf](https://www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2020/07/Forum_aree_interne_2012_Precedenti_storici_e_caratteristiche_del_declino_Bevilacqua.pdf) [Data di accesso: 01/08/2020]

BIASILLO R., 2018, *Dalla montagna alle aree interne. La marginalizzazione territoriale nella storia d'Italia*, Storia e futuro, 47/2018, pp. 1-21

BILANCIA P., D'AMICO M., 2009, *La nuova Europa dopo il Trattato di Lisbona*, Milano: Giuffrè

BONIFAZI C., HEINS F., 2001, *Le dinamiche dei processi di urbanizzazione in Italia e il dualismo Nord-Sud: un'analisi di lungo periodo*, Rivista economica del Mezzogiorno, Trimestrale della Svimez, 4/2001, pp. 713-748

BOSCARIOL G. P., 2015, *Le politiche di coesione 2014-2020: dall'Accordo di partenariato alla nuova programmazione del Fondo per lo sviluppo e la coesione*, Rivista giuridica del Mezzogiorno, Trimestrale della Svimez, 3/2015, pp. 389-400

BOSCARIOL G. P., 2017, *La strategia per le aree interne quale strumento di sviluppo dei territori montani*, Rivista giuridica del mezzogiorno, Trimestrale della Svimez, 3/2017, pp. 675-702

BRONZINI R., 2003, *Distretti industriali, economie di agglomerazione e investimenti esteri in Italia*, In *Economie locali, modelli di agglomerazione e apertura internazionale*, Roma: Banca d'Italia

BRUZZO A., 2014, *Il recepimento in Italia della politica di coesione dell'UE 2014-2020*, *Agriregionieuropa*, 38/2014, pp. 27-31

CAFIERO S., 1973, *Le zone particolarmente depresse nella politica per il mezzogiorno*, Svimez [Online]. Disponibile su [http://lnx.svimez.info/svimez/wp-content/uploads/PUBBLICAZIONI/documenti/documenti\\_02.pdf](http://lnx.svimez.info/svimez/wp-content/uploads/PUBBLICAZIONI/documenti/documenti_02.pdf) [Data di accesso: 11/08/2020]

CALAFATI A. G., 2013a, *Una strategia di sviluppo per le "aree interne" della Provincia di Macerata* [Online]. Disponibile su <http://www.mc.camcom.it/uploaded/Allegati/Promozione/Pubblicazioni/2013-12-Strategia-Sviluppo-Aree-Interne-Provincia-Macerata.pdf> [Data di accesso: 29/07/2020]

CALAFATI A. G., 2013b, *Forum Aree interne: nuove strategie per la programmazione 2014-2020 della politica di coesione territoriale* [Online]. Disponibile su [http://www.irpais.it/wp-content/uploads/2017/01/Calafati-pubblica\\_pux\\_agire\\_sulle\\_dinamiche\\_dei\\_territori.pdf](http://www.irpais.it/wp-content/uploads/2017/01/Calafati-pubblica_pux_agire_sulle_dinamiche_dei_territori.pdf) [Data di accesso: 10/08/2020]

CALVARESI C., 2015, *Le aree interne, un problema di policy*, *Territorio*, 74/2015, pp. 87- 90

CAMAGNI R., 2013, *Un'Agenda urbana per il prossimo governo*, *Scienze Regionali*, 2/2013, pp. 125-128

CAMERA DEI DEPUTATI, 2014, *Lo schema di Accordo di partenariato per i fondi europei 2014-2020* [Online]. Disponibile su <http://documenti.camera.it/Leg17/dossier/Pdf/ID0009.pdf> [Data di accesso: 22/09/2020]

CARLUCCI C., LUCATELLI S., 2013, *Aree interne: un potenziale per la crescita economica del Paese*, *Agriregionieuropa*, 34/2013, pp. 17-20

CARROSIO G., 2019, *Italia sostenibile: riconnettere le aree interne*, *Aggiornamenti sociali*, 10/2019, pp. 640-650

CAVALLINI C., 2015, *Programma LEADER: l'approccio LEADER a favore dello sviluppo rurale nell'UE*, *MicroFinanza*, 8/2015, pp. 40-41

CIRIACONO S., 2000, *La Rivoluzione industriale. Dalla protoindustrializzazione alla produzione flessibile*, Milano: Bruno Mondadori

COLETTI R., 2013, *Il discorso sulla coesione territoriale in Europa: le ragioni di un successo*, *Archivio di studi urbani e regionali*, 106/2013, pp. 60-78

COMITATO NAZIONALE AREE INTERNE (CNAI), 2015, *Rapporto di Istruttoria per la Selezione delle Aree Interne*, Regione Toscana [Online]. Disponibile su [http://old2018.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree\\_interne/Toscana/ISTRUTTORIA\\_TOSCANA\\_28\\_04\\_2015.pdf](http://old2018.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree_interne/Toscana/ISTRUTTORIA_TOSCANA_28_04_2015.pdf) [Data di accesso: 26/10/2020]

COMITATO TECNICO AREE INTERNE (CTAI), 2014a, *Linee guida per costruire una "Strategia di area-progetto"*, *Documento di Lavoro* [Online]. Disponibile su <http://www2.regione.abruzzo.it/xprogrammazione/docs/strategiaAreeInterne/Linee-Guida.pdf> [Data di accesso: 06/10/2020]

COMITATO TECNICO AREE INTERNE (CTAI), 2014b, *Rapporto di Istruttoria per la Selezione delle Aree Interne: Regione Lombardia* [Online]. Disponibile su [https://www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2020/07/Rapporto\\_Istruttoria\\_Selezione\\_Aree\\_Interne\\_Lombardia\\_25\\_luglio.pdf](https://www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2020/07/Rapporto_Istruttoria_Selezione_Aree_Interne_Lombardia_25_luglio.pdf) [Data di accesso: 15/10/2020]

COMMISSIONE EUROPEA, 2010, *Europa 2020: Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva* [Online]. Disponibile su <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC2020&from=IT> [Data di accesso: 16/09/2020]

COMMISSIONE EUROPEA, 2014, *Orientamenti sullo sviluppo locale di tipo partecipativo per gli attori locali* [Online]. Disponibile su [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance\\_clld\\_local\\_actors\\_it.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_clld_local_actors_it.pdf) [Data di accesso: 21/09/2020]

COMMISSIONE EUROPEA, 2015, *Fondi strutturali e di investimento europei 2014-2020: Testi e commenti ufficiali* [Online]. Disponibile su [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/guides/blue\\_book/blueguide\\_it.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/blue_book/blueguide_it.pdf) [Data di accesso: 16/09/2020]

DE MIRANDA H., 2018, *Più abitanti vivono in città più gli stati sono ricchi: i motivi di un successo planetario* [Online]. Disponibile su <https://www.milanocittastato.it/evergreen/il-secolo-delle-citta/> [Data di accesso: 28/09/2020]

DE RUBERTIS S., 2019, *Dinamiche insediative in Italia: spopolamento dei comuni rurali*, Perspectives on rural development, 3/2019, 71-96

DE SIMONE E., 2016, *Storia economica: Dalla rivoluzione industriale alla rivoluzione informatica*, Milano: Franco Angeli

DE VINCENTI C., 2015, *Relazione annuale sulla Strategia nazionale per le aree Interne*, Agenzia per la coesione territoriale [Online]. Disponibile su [http://old2018.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree\\_interne/Conferenze\\_stamp/Relazione\\_al\\_CIPE\\_23\\_06\\_15-1.pdf](http://old2018.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree_interne/Conferenze_stamp/Relazione_al_CIPE_23_06_15-1.pdf) [Data di accesso: 04/10/2020]

DE VIVO P., 2008, *Il Mezzogiorno salvato dall'Europa?*, il Mulino, 3/2008, pp. 459-468

DE VRIES J., 1984, *European urbanization, 1500-1800*, Cambridge: Harvard University Press

DEMATTEIS G., 1995, *Le trasformazioni territoriali e ambientali*, in BIASILLO R., 2018, *Dalla montagna alle aree interne. La marginalizzazione territoriale nella storia d'Italia*, Storia e futuro, 47/2018, pp. 1-21

DI LORENZO A., 2016, *L'approccio place-based per lo sviluppo delle aree interne, un'ipotesi di progettazione per la valorizzazione dell'entroterra ligure* [Online]. Disponibile su [https://comunivirtuosi.org/wp-content/uploads/2016/08/Sintesi\\_Caviglia.pdf](https://comunivirtuosi.org/wp-content/uploads/2016/08/Sintesi_Caviglia.pdf) [Data di accesso: 20/09/2020]

DIPARTIMENTO PER LO SVILUPPO E LA COESIONE ECONOMICA (DPS), 2014, *Strategia nazionale per le Aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance* [Online]. Disponibile su [https://www.miur.gov.it/documents/20182/890263/strategia\\_nazionale\\_aree\\_interne.pdf/d10fc111-65c0-4acd-b253-63efae626b19](https://www.miur.gov.it/documents/20182/890263/strategia_nazionale_aree_interne.pdf/d10fc111-65c0-4acd-b253-63efae626b19) [Data di accesso: 24/07/2020]

FORMEZ PA, IFEL, 2019, *L'associazionismo intercomunale nelle Aree Interne* [Online]. Disponibile su [http://focus.formez.it/sites/all/files/formez\\_azioni\\_40.pdf](http://focus.formez.it/sites/all/files/formez_azioni_40.pdf) [Data di accesso: 22/09/2020]

FRICK S. A., RODRÍGUEZ-POSE A., 2018, *Big or small cities? On city size and economic growth*, *Growth and Change*, 49/2018, pp. 4-32

GIUSTI U., 1938, *Relazione generale. Lo spopolamento montano in Italia. Indagine geografico-economico-agraia*, In Bevilacqua P., 2012, *Precedenti storici e caratteristiche del declino delle aree interne* [Online]. Disponibile su [https://www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2020/07/Forum\\_aree\\_interne\\_2012\\_Precedenti\\_storici\\_e\\_caratteristiche\\_del\\_declino\\_Bevilacqua.pdf](https://www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2020/07/Forum_aree_interne_2012_Precedenti_storici_e_caratteristiche_del_declino_Bevilacqua.pdf) [Data di accesso: 01/08/2020]

GOVERNO ITALIANO, PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, MINISTERO PER LA COESIONE TERRITORIALE, 2013, *Accordo di Partenariato per il ciclo di programmazione dei Fondi strutturali 2014-2020*, in Bruzzo A., 2014, *Il recepimento in Italia della politica di coesione dell'UE 2014-2020*, *Agriregionieuropa*, 38/2014, pp. 27-31

IFEL FONDAZIONE ANCI, 2015, *I Comuni della strategia nazionale Aree interne* [Online]. Disponibile su [https://www.fondazioneifel.it/documenti-e-pubblicazioni/item/download/303\\_49140d30b741b7114e36bf56e049fe8c](https://www.fondazioneifel.it/documenti-e-pubblicazioni/item/download/303_49140d30b741b7114e36bf56e049fe8c) [Data di accesso: 03/08/2020]

IRPET, 2013, *Le Aree Interne della Toscana. Individuazione e caratterizzazione* [Online]. Disponibile su [http://www301.regione.toscana.it/bancadati/atti/Contenuto.xml?id=5081287&nomeFile=Delibera\\_n.32\\_del\\_20-01-2014-Allegato-B](http://www301.regione.toscana.it/bancadati/atti/Contenuto.xml?id=5081287&nomeFile=Delibera_n.32_del_20-01-2014-Allegato-B) [Data di accesso: 25/10/2020]

LAMORGESE A., OLIVIERI E., PACCAGNELLA M., 2019, *Spillovers in the Urban Wage Premium*. In Accetturo a., et al., 2019, *Sviluppo locale, economie urbane e crescita aggregata (Local Development, Urban Economies and Aggregate Growth)*. Bank of Italy Occasional Paper, 490/2019

LEZZI B., 2018, *Relazione annuale sulla Strategia Nazionale per le Aree Interne*, Agenzia per la coesione territoriale [Online]. Disponibile su [https://www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2020/07/Relazione\\_CIPE\\_ARINT\\_311218.pdf](https://www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2020/07/Relazione_CIPE_ARINT_311218.pdf) [Data di accesso: 23/09/2020]

LO PRESTI V., 2017, *Positive thinking e sviluppo locale: quali approcci per la promozione dell'innovazione nelle aree interne*, *Sociologia e ricerca sociale*, 112/2017, pp. 138-155

LUCATELLI S., 2016, *Strategia Nazionale per le Aree Interne: un punto a due anni dal lancio della Strategia*, *Agriregionieuropa*, 45/2016, pp. 4-10

LUCATELLI S., MONACO F., TANTILLO F., 2019, *La Strategia delle aree interne al servizio di un nuovo modello di sviluppo locale per l'Italia*, *Rivista economica del Mezzogiorno*, Trimestrale della Svimez, 3-4/2019, pp. 739-771

LUCATELLI S., STORTI D., 2019, *La strategia Nazionale aree interne e lo sviluppo rurale: scelte operate e criticità incontrate in vista del post 2020*, *Agriregionieuropa*, 56/2019, pp. 46-53

LUCHENA G., 2014, *Coesione economica e sociale, cooperazione funzionale fra «territori» e partecipazione delle Regioni alla formazione e all'attuazione delle politiche comunitarie*, *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, Trimestrale della Svimez, 3/2014, pp. 575-594

MAGONI L., 2019, *Turismo, 2019 anno incredibile per la provincia di Sondrio: le presenze aumentate del 24%*, SondrioToday [Online]. Disponibile su <https://www.sondriotoday.it/economia/dati-turismo-crescita-provincia-sondrio.html> [Data di accesso: 28/10/2020]

MANENTI M., POZZARI G., 2002, *Il fondo sociale europeo-FSE*, Rivista giuridica del Mezzogiorno, Trimestrale della Svimez, 2/2002, pp. 655-694

MANTINO F., 2013a, *La montagna e le aree interne tra passato e futuro: una sfida per le politiche 2014-2020*, RRN Magazine, 6/2013, pp. 10-13

MANTINO F., 2013b, *Sviluppo in montagna e nelle aree interne: apprendere dalle politiche e dalle esperienze progettuali*, Agiregionieuropa, 34/2013, pp. 26-30

MANTINO F., LUCATELLI S., 2016, *Le aree interne in Italia: un laboratorio per lo sviluppo locale*, Agiregionieuropa, 45/2016, pp. 1-3

MARONGIU S., CESARO L., 2016, *L'agricoltura nelle aree interne: un'analisi della produttività e redditività delle aziende agricole tramite la Rica*, Agiregionieuropa, 45/2016, pp. 55-61

MELONI B., 2015, *Aree interne e progetti d'area*, Torino: Rosenberg & Sellier

MELONI B., 2016, *Aree interne, multifunzionalità e rapporto con le città*, Agiregionieuropa, 45/2016, pp. 61-65

MOLTONI M., 2020, *Le Aree Interne Italiane: fra marginalità e rinascita*, Orizzonti politici [Online]. Disponibile su <https://www.orizzontipolitici.it/le-aree-interne-italiane-fra-marginalita-e-rinascita/> [Data di accesso: 29/07/2020]

NAZIONI UNITE, 2009, *Urban and Rural Areas 2009* [Online]. Disponibile su <https://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/urbanization/urbanization-wallchart2009.pdf> [Data di accesso: 28/09/2020]

NAZIONI UNITE, 2020, *UN 75 – I grandi temi: Una demografia che cambia* [Online]. Disponibile su <https://unric.org/it/un-75-i-grandi-temi-una-demografia-che-cambia/> [Data di accesso: 28/09/2020]

NOCERA M., 2018, *Europa 2020: strategia e fondi strutturali regionali*, Ius In Itinere [Online]. Disponibile su <https://www.iusinitinere.it/la-strategia-europa-2020-fondi-strutturali-regionali-7917> [Data di accesso: 20/09/2020]

PETTENELLA D., ROMANO R., 2016, *Le foreste delle aree interne: potenzialità di sviluppo dell'economia locale e di offerta di beni pubblici*, *Agriregionieuropa*, 45/2016, pp. 50-55

PEZZI M. G., PUNZIANO G., 2017, *La categoria di distanza come proxy delle questioni ruralità, perifericità e sviluppo locale nella strategia nazionale per le aree interne*, *Sociologia e politiche sociali*, 3/2017, pp. 167-192

PREITI A., 2016, *La montagna perduta. Come la pianura ha condizionato lo sviluppo italiano*, *Sociometrica* [Online]. Disponibile su [https://www.sociometrica.it/sites/default/files/LA\\_MONTAGNA\\_PERDUTA\\_Come\\_la\\_pianura\\_ha\\_c.pdf](https://www.sociometrica.it/sites/default/files/LA_MONTAGNA_PERDUTA_Come_la_pianura_ha_c.pdf) [Data di accesso: 29/09/2020]

PRELIMINARE DI STRATEGIA REGIONE TOSCANA, 2017, *Area Interna Valdarno e Valdisieve, Mugello, Valbisenzio* [Online]. Disponibile su [http://old2018.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree\\_interne/STRATEGIE\\_DI AREA/Preliminare di strategia/Preliminare di Strategia Va di Sieve\\_Mugello.pdf](http://old2018.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree_interne/STRATEGIE_DI AREA/Preliminare di strategia/Preliminare di Strategia Va di Sieve_Mugello.pdf) [Data di accesso: 27/10/2020]

PUNZIANO G., 2019, *Salute, mobilità, istruzione: strategie per le aree interne*, *Scienze Regionali. Italian Journal of Regional Science*, 1/2019, pp. 65-92

REGIONE LOMBARDIA, 2014, *Individuazione degli ambiti territoriali per l'attuazione della Strategia Nazionale Aree Interne prevista dall'Accordo di Partenariato 2014-2020* [Online]. Disponibile su [https://www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2020/07/20141121\\_DGR\\_2672-2014\\_ambiti\\_territoriali\\_aree\\_interne.pdf](https://www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2020/07/20141121_DGR_2672-2014_ambiti_territoriali_aree_interne.pdf) [Data di accesso: 15/10/2020]

- RIZZO L. S., 2013, *Politiche territoriali UE, sviluppo partecipato e cooperazione. Percorsi, orientamenti, prospettive*, Economia e società regionale, 1/2013, pp. 131-149
- SALEZ P., LUCATELLI S., 2012, *La dimensione territoriale nel prossimo periodo di programmazione*, Agriregionieuropa, 31/2012, pp. 50-54
- SBRESCIA V. M., 2013, *I lavori preparatori della riforma europea delle politiche di coesione: una rilettura del Rapporto Barca alla luce dei principi del nuovo ciclo di programmazione*, Rivista giuridica del mezzogiorno, Trimestrale della Svimez, 4/2013, pp. 869-892
- SCIASCIO A. F., 2014, *Le politiche europee di coesione sociale tra amministrazione comunitaria e il sistema degli enti territoriali: un'introduzione critica*, Torino: Giappichelli
- SOMMELLA R., 2017, *Una strategia per le aree interne italiane*, Geotema, 55/2017, pp. 76-79
- STRATEGIA D'AREA REGIONE TOSCANA, 2018, *Garfagnana-Lunigiana-Mediavalle del Serchio-Appennino Pistoiese* [Online]. Disponibile su [http://old2018.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree\\_interne/STRATEGIE\\_DI\\_AREA/Strategie\\_di\\_area/Toscana/Strategia.pdf](http://old2018.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree_interne/STRATEGIE_DI_AREA/Strategie_di_area/Toscana/Strategia.pdf) [Data di accesso: 27/10/2020]
- VIESTI G., 2016, *Mungere le vacche dell'economia della conoscenza: il rilancio delle aree interne italiane*, Rivista economica del Mezzogiorno, Trimestrale della Svimez, 2-3/2016, pp. 567-574

**Riferimenti normativi:**

Costituzione della Repubblica italiana

Decreto Dirigenziale Regione Toscana n. 2203 del 30 maggio 2014

Delibera Giunta Regionale Lombardia n. X/2672 del 21/11/2014

Delibera Giunta Regionale Lombardia n. X/4803 dell'8/2/2016

Delibera Giunta Regionale Lombardia n. X/5799 dell'18/11/2016

Delibera Giunta Regionale Toscana n. 32 del 20/1/2014

Legge 3 Dicembre 1971, n. 1102

Legge 2 Maggio 1976, n. 183

Legge 27 Dicembre 2013, n. 147

OJ n. C326, 26/10/2012 pp. 1 – 390

Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio Europeo 2013/1301/UE