

Criteri

per la Selezione delle Aree Interne da sostenere nel ciclo 2021 – 2027



PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DI COESIONE
NUCLEO DI VALUTAZIONE E ANALISI PER LA PROGRAMMAZIONE

Sommario

Premessa: il sostegno a strategie territoriali locali in aree interne tra ciclo 2014-2020 e 2021-2027.....	1
1. Criteri per la selezione delle nuove Aree Interne da sostenere nel ciclo 2021-2027	3
Coerenza della candidatura dell'area con la mappatura Aree interne	5
Sistema identitario e/o geomorfologico definito e riconoscibile dell'area	5
Andamento demografico nell'area	6
Organizzazione e fruizione di servizi essenziali nell'area	6
Capacità e volontà di associazione dei Comuni	7
Dimensione di popolazione e articolazione in numero di Comuni dell'area	7
2. Richieste di ripermetrazione delle aree 2014-2020.....	8

Premessa: il sostegno a strategie territoriali locali in aree interne tra ciclo 2014-2020 e 2021-2027

La perdita demografica concentrata nel lungo periodo in aree relativamente marginali e più periferiche rispetto ai centri urbani, ma cruciali per la tenuta complessiva del territorio nazionale sotto il profilo idrogeologico, paesaggistico e dell'identità culturale, è stata a lungo alla ricerca di una strategia condivisa di contrasto agli effetti sistemici collegati al venir meno del presidio umano e di comunità che sono i custodi naturali di questi territori e ne determinano le prospettive.

Con l'occasione del ciclo di programmazione 2014-2020, la politica di coesione ha definito una modalità di identificazione di questi territori collegata alla loro perifericità relativa rispetto ai centri urbanizzati di offerta di servizi essenziali di salute, istruzione e mobilità (Mappa delle aree interne 2014) e una modalità di intervento in alcune di queste aree adattando, con l'innovazione dell'accento sui servizi essenziali, l'approccio di sostegno allo sviluppo locale già consolidato nei fondi strutturali. La Strategia nazionale per le aree interne (SNAI) dell'Accordo di Partenariato 2014-2020 si rivolge soprattutto alle aree interne non a densa urbanizzazione, utilizzando un modello d'intervento basato su strategie territoriali espresse da coalizioni locali con collegati progetti integrati d'area¹, prevedendo due necessari focus strategici: potenziamento della fruizione di servizi di cittadinanza e iniziative per lo sviluppo economico e l'occupazione.

Nel percorso partenariale verso il ciclo 2021-2027 vi è stata ampia condivisione su due aspetti:

(1) l'importanza di ribadire la natura di lungo periodo delle strategie locali della SNAI e quindi la tutela della continuità dell'intervento già in essere;

(2) l'ampliamento dell'approccio originario lungo due direttrici:

a) l'identificazione di ulteriori aree che possano partecipare al modello d'intervento come prefigurato nella fase 2014-2020 e che viene riproposto nel 2021-2027;

b) la promozione e l'adozione di misure settoriali/tematiche a sostegno di queste tipologie di territori nel loro insieme o a sostegno di singoli Comuni, senza necessariamente subordinare il sostegno alla formulazione di una strategia d'area.

In questa nota si approfondiscono i principi e criteri per l'identificazione di nuove aree/coalizioni locali da considerare nell'ambito dell'impostazione SNAI 2021-2027 per quanto riguarda la direttrice sub 2 a) sopra richiamata. Come noto, infatti, la proposta di Accordo di partenariato 2021-2027 (AdP) ripropone il sostegno a singole aree/coalizioni locali che partecipano alla SNAI con il modello "strategia locale - progetto integrato" a

¹ Il progetto integrato d'area è un insieme di operazioni connesse, finanziate in attuazione di una strategia territoriale locale.

prevalente impegno da parte dei fondi comunitari e all'interno della programmazione regionale².

Questa circostanza, che non esclude modalità complementari di finanziamento con risorse nazionali e/o regionali, implica però che nel ragionare sulle “nuove aree” si tenga presente che, ai fini della programmazione comunitaria 2021-2027 e in ottemperanza ai requisiti regolamentari, la proposta per il sostegno da parte dei Fondi comunitari riguarda l'insieme complessivo delle aree/coalizioni locali che si intendono inserire nel programma (sia quindi aree in continuità con l'esperienza 2014-2020, largamente in corso di attuazione, sia quelle “nuove”).

La numerosità massima delle aree/coalizioni locali che possono ricevere supporto da ciascun programma non è definita né dai regolamenti, né dall'AdP, perché la possibilità di realizzare il percorso previsto dipende dalle capacità messe in campo, sia dalle coalizioni locali sia dalle responsabilità sovra locali. Non va però elusa la preoccupazione sulla sussistenza di sufficienti capacità tecnico-amministrative necessarie a seguire/sostenere con successo molte aree/coalizioni all'interno di ciascun programma regionale le cui autorità responsabili hanno l'onere di avanzare una proposta che sia rispettosa delle aspettative dei territori e anche effettivamente realizzabile considerando la tempistica attuativa dei programmi.

È evidente che la continuità, oltre a trovare fondamenti teorici, facilita la possibilità di aderire ai requisiti regolamentari nei casi di aree già ben avviate, ma è anche vero che è ugualmente importante aprire opportunità a alcune nuove aree/coalizioni che sono elegibili alla SNAI. La proposta di AdP 21-27 (sezione 2.1 – Obiettivo Strategico di Policy 5) si esprime chiedendo di affrontare il tema con consapevolezza quando segnala che *“La numerosità delle aree da sostenere dovrà ricercare un equilibrio tra consolidamento delle aree già interessate nel ciclo 2014-2020 e la necessità di estendere l'opportunità di definire e attuare strategie in altri territori delle “aree interne”.*

² Per il 2021-2027, questo modello di intervento (strategia territoriale locale e connesso progetto integrato d'area) è tipizzato soprattutto per l'attuazione dell'obiettivo strategico di policy (OP) 5 “Un Europa più vicina ai cittadini” – art. 5(e) del Regolamento UE 2021/1060 di disposizioni comuni sui fondi comunitari (RDC) e l'approccio SNAI è considerato il principale riferimento in Italia per l'obiettivo specifico e/ii) *promuovere lo sviluppo sociale, economico e ambientale integrato e inclusivo a livello locale, la cultura, il patrimonio naturale, il turismo sostenibile e la sicurezza nelle aree diverse da quelle urbane* dell'art.3 del Regolamento UE n. 2021/1058 relativo all'intervento del FESR, ma a cui contribuiscono anche altri Fondi comunitari (in particolare FSEPlus e FEASR) e nazionali.

1. Criteri per la selezione delle nuove Aree Interne da sostenere nel ciclo 2021-2027

La proposta di Accordo di partenariato 2021-2027 assegna alle singole Regioni/Province autonome sia la decisione motivata su se e quali aree SNAI 14-20 continuare o meno a sostenere con i programmi 21-27³, sia l'iniziativa per la proposta di "nuove aree" da candidare al sostegno con il meccanismo della strategia territoriale locale (ST)⁴.

È quindi previsto che ciascuna Regione/Provincia autonoma interessata invii un dossier di candidatura che espliciti, per ciascuna area candidata, il perimetro geografico rilevante (lista dei Comuni) e illustri le motivazioni per cui la corrispondente coalizione territoriale locale è considerata meritevole di sostegno nell'inquadramento SNAI.

Sulla base del dossier di candidatura, il Dipartimento per le politiche di coesione con il sostegno tecnico del NUVAP, conduce un'istruttoria - che prevede anche interlocuzioni dirette con le Amministrazioni proponenti - ai fini di verificare la conformità delle candidature ai principi e criteri previsti, più in dettaglio rappresentati nel prosieguo.

Stante l'inquadramento comunitario prima richiamato e le previsioni dell'AdP, l'istruttoria del Dipartimento, pur esaminando ogni singola candidatura d'area al fine di stabilirne la conformità con i requisiti previsti dalla SNAI, analizza anche l'insieme della proposta regionale per il 21-27: candidatura di tutte le nuove aree e intenzione a continuare o meno il sostegno delle aree già selezionate e interessate dall'intervento 14-20⁵.

In relazione alle singole candidature l'istruttoria di nuove aree prende le mosse dalle previsioni dell'AdP 21-27 (sezione 10) *"Le nuove aree progetto saranno selezionate a iniziativa delle Regioni sulla base della mappatura nazionale aggiornata al 2020, dando priorità a comuni periferici e ultraperiferici e considerando, contestualmente, indicatori*

³ Si può pertanto anche scegliere di non proporre al rifinanziamento aree del ciclo di programmazione 2014-2020. La scelta deve essere dettagliatamente motivata dalla Regione, dal momento che le indicazioni dell'Accordo di partenariato - e della Commissione Europea - sono univoche nel senso di una necessaria continuità strategica.

⁴ I regolamenti comunitari (art. 29 RDC) definiscono i requisiti con cui ciascuna area/coalizione locale (nuova o già in essere) provvede alla formulazione della ST, normandone i contenuti minimi e le modalità di identificazione dei progetti connessi.

⁵ Si sottolinea come l'istruttoria non sia rilevante solo per il suo prodotto finale (la conformità dell'area/aree candidate ai requisiti per la partecipazione alla SNAI), quanto anche per il processo di interlocuzione che si avvia con la responsabilità regionale e che riguarda anche le prospettive delle varie aree esaminate. È utile ricordare che nel caso del 14-20 per tutte le aree in corso di selezione era stata organizzata una missione di campo, che esplorava anche la volontà e l'impegno del territorio a intraprendere un processo di costruzione di Strategia territoriale; questo processo non sarà condotto con le medesime modalità per il 21-27 da parte del Dipartimento, ma rimane evidentemente nella responsabilità regionale assicurare tale dialogo costruttivo con i territori interessati, come peraltro implicito anche nei dispositivi regolamentari comunitari di riferimento (in particolare art. 29 (4) del RDC 21-27).

demografici, economici, sociali o ambientali che evidenzino maggiori criticità rispetto alle altre aree regionali, e la propensione dei Comuni a lavorare nella forma associata richiesta. L'esperienza 2014-2020 suggerisce di evitare aree progetto troppo "estese" e cerca al meglio di considerare, alla luce degli elementi rappresentati nel dossier di candidatura e nella interlocuzione con la Regione/Provincia autonoma, anche le possibilità dell'area di poter esprimere una strategia territoriale unificante e condivisa, come previsto dai regolamenti e dall'AdP.

Pertanto, l'istruttoria viene realizzata esaminando le risultanze della Mappatura aree interne 2021-2027 rispetto alla lista dei Comuni afferenti all'area candidata e considerando un insieme di indicatori statistici per la diagnosi della situazione sociale, demografica, economica e dei servizi essenziali dell'area. Tali indicatori sono aggregati a livello di singola area in uno strumento di facile consultazione che è poi reso pubblico (cosiddetto OpenKit Are interne⁶). Il primo OpenKit per una nuova area candidata è costruito dal Dipartimento via via che arrivano le proposte di candidatura a livello regionale. Nell'istruttoria, sono inoltre considerati sia le evidenze in tema di associazionismo intercomunale pregresso (ad es. partecipazione a unioni, comunità montane, ecc.) e sia gli elementi, presenti nel dossier di candidatura ovvero rappresentati direttamente nelle interlocuzioni dalla Regione/Provincia autonoma interessata, che segnalano le caratteristiche di compattezza dell'area in relazione a rischi e opportunità.

L'istruttoria, per ciascuna nuova area candidata, esamina quindi la seguente lista di condizioni/criteri:

- a) coerenza della candidatura di nuova area con la Mappa aree interne 2021-2027;
- b) esistenza di un sistema identitario e geomorfologico definito e riconoscibile;
- c) difficoltà dell'area sul piano demografico;
- d) organizzazione dei servizi essenziali;
- e) volontà e attitudine delle Amministrazioni locali a lavorare insieme e perseguire un obiettivo di associazionismo;
- f) dimensione dell'area.

Questi criteri, che nell'istruttoria sono considerati nel loro insieme come principi che guidano il giudizio piuttosto che una mera check-list, si pongono in continuità con il lavoro svolto per l'identificazione delle aree SNAI per il periodo 14-20 e sono approfonditi nel loro significato anche alla luce delle lezioni apprese da quella esperienza.

⁶ La descrizione degli indicatori dell'OpenKit è disponibile al seguente link: https://www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2021/01/Guida_allxinterpretazione_degli_Indicatori_per_la_DIAGNOSI_APERTA.pdf

Coerenza della candidatura dell'area con la mappatura Aree interne

La mappatura delle Aree interne è uno strumento che identifica i Comuni con un'offerta congiunta di tre tipologie di servizio (salute, istruzione e mobilità) denominati Poli/Poli intercomunali e rappresenta/mappa tutti gli altri Comuni in base alla loro distanza (in termini di tempi effettivi di percorrenza stradale) da questi, classificandoli in quattro fasce a crescente distanza relativa (Cintura, Intermedi, Periferici, Ultraperiferici) e, quindi, con un potenziale maggior disagio nella fruizione di servizi.

I Comuni dell'area candidata devono essere classificati come Aree Interne (Comuni Periferici, Ultraperiferici e Intermedi) nella Mappatura 2021-2027.

Nell'area dovrebbero prevalere i comuni classificati come periferici e ultraperiferici, e in caso di presenza significativa di comuni intermedi deve essere fornita una solida motivazione che giustifichi tale composizione. Eccezionalmente, potranno essere presenti anche comuni di Cintura, purché essi rappresentino una percentuale bassa della popolazione totale dell'area e che tale inserimento si giustifichi per un legame forte o sul piano dell'associazionismo intercomunale, o su quello dell'organizzazione dei servizi e/o della tenuta e traiettoria socio-economica dell'area.

Sistema identitario e/o geomorfologico definito e riconoscibile dell'area

L'art. 29 (1) RDC 21-27 nel definire gli elementi costitutivi di una strategia territoriale locale prevede che questa contenga *l'analisi delle esigenze di sviluppo e delle potenzialità dell'area, comprese le interconnessioni di tipo economico, sociale e ambientale e la descrizione dell'approccio integrato per dare risposta alle esigenze di sviluppo individuate e per realizzare le potenzialità dell'area*. L'area, quindi, è considerata un sistema unitario e compatto, non solo perché composta comunque da Comuni contigui, ma perché ha una sua compattezza oggettiva e una ragione di stare assieme che faciliterà l'espressione di una strategia con opportunità e rischi comuni, ovvero accomunabili, tra le sue componenti (i diversi Comuni). È quindi rilevante esaminare gli elementi che segnalino la compattezza dell'area, che può essere rappresentata sia da un'unitarietà fisica-geomorfologica (ad esempio: una valle, un sistema contiguo di crinale e valle, etc.), sia da un'unitarietà storico-sociale identitaria che si è consolidata nel tempo attraverso relazioni socio-economiche.

Andamento demografico nell'area

Nell'impostazione dell'AdP 2021-2027, in continuità con l'AdP 2014-2020, la SNAI è anche considerata quale inquadramento strategico rilevante ai fini dell'approccio integrato per far fronte alle sfide demografiche, ai sensi dell'art. 11 (1, j) del RDC, nelle aree diverse da quelle urbane, dove si concentrano i rischi sistemici da spopolamento.

La perdita demografica subita nell'area candidata, confrontata con la situazione della regione di appartenenza (media regionale, media del complesso delle aree interne della regione), rappresenta un requisito fondamentale per la selezione. I parametri/indicatori, presenti nell'Open Kit, che vengono considerati sono:

- Var. Percentuale popolazione totale tra il 1981 e il 1991
- Var. Percentuale popolazione totale tra il 1991 e il 2001
- Var. Percentuale popolazione totale tra il 2001 e il 2011
- Var. Percentuale popolazione totale tra il 2011 e il 2020

La perdita demografica dell'area candidata deve essere maggiore o uguale alla media del complesso delle aree interne regionali. Eccezionalmente si può considerare anche un'area che abbia un andamento in linea con la media regionale (anche non in perdita), ma che presenti all'osservazione recente una situazione particolarmente debole sul piano socio-economico e, quindi, segnali un motivo serio di preoccupazione sulle prospettive demografiche (ad esempio: l'aver subito uno shock quale terremoto e/o crisi climatiche; l'essere un'area di manifattura in crisi/difficoltà strutturale; avere una percentuale particolarmente alta di disoccupazione giovanile che è indicatore prodromico alla migrazione verso altre aree).

Organizzazione e fruizione di servizi essenziali nell'area

L'AdP 2021-2027, in coerenza con l'AdP 2014-2020 evidenzia che la SNAI fa leva sul miglioramento dei servizi (prioritariamente istruzione, salute e mobilità) per favorire l'obiettivo del riequilibrio demografico.

La presenza di situazioni di criticità relative a tali servizi, rilevabili tramite alcuni indicatori dell'OpenKit, rappresenta un fattore a supporto della candidabilità dell'area.

Evidenze sull'elevata frammentazione dei plessi scolastici, insufficienza negli apprendimenti degli studenti, uso particolarmente inappropriato degli ospedali che segnalano una inadeguata organizzazione della sanità territoriale, la natura particolarmente interna dell'area, costituiscono elementi presi in considerazione nel corso dell'istruttoria, perché segnalano che l'area ha motivi di avvantaggiarsi dalla partecipazione all'approccio SNAI.

Capacità e volontà di associazione dei Comuni

Poiché l'area dovrà intraprendere un percorso unitario e mantenerlo nel tempo, la SNAI dà particolare rilievo agli elementi che segnalano pratiche e/o volontà di cooperazione e associazione interistituzionale degli Enti locali dell'area. La costituzione o il rafforzamento di un sistema intercomunale permanente costituisce oggettivamente un fattore rilevantissimo sia per affrontare e risolvere i gap di capacità e competenza che ostacolano la fase di attuazione della strategia d'area, sia per interloquire su basi collettive con le politiche e iniziative sovra locali.

L'associazionismo comunale, nelle sue varie forme, non è un prerequisito obbligatorio per la candidatura alla SNAI dell'area, ma è sia un obiettivo necessario da perseguire, sia un elemento che, se già presente, gioca a favore della candidabilità dell'area.

Pertanto, l'istruttoria prenderà in considerazione l'articolazione della realtà associativa esistente (l'esistenza di uno o più associazioni/Unioni di Comuni) e anche l'eventuale provata intenzione dei Comuni interessati ad associarsi attorno ad una o più funzioni fondamentali. Anche le esperienze di collaborazione intercomunale già esistenti o sperimentate nel passato, sotto forma di Comunità montana e/o anche di progettazione integrata (ad esempio PIT, GAL altro) saranno tenute in considerazione.

Dimensione di popolazione e articolazione in numero di Comuni dell'area

La presenza di numerosi soggetti attuatori locali implica un maggiore onere di raccordo e integrazione per la definizione e l'attuazione degli interventi, nonché una maggiore necessità di supporto di strutture di coordinamento nell'espletamento di procedure e adempimenti amministrativi.

Una dimensione particolarmente elevata di popolazione interessata rende più complesso sia il lavoro di costruzione delle strategie territoriali, sia l'azione di co-progettazione con i soggetti rilevanti e le comunità locali.

Pertanto, la presenza di un numero elevato di Comuni e/o di una dimensione molto elevata di abitanti sono considerati parametri particolarmente critici⁷.

⁷ Nell'approccio teorico-operativo della SNAI, l'area deve poter esprimere una comunità intenzionale e protagonista che nel suo insieme si riconosce nella strategia e complessivamente riceve un beneficio e migliori prospettive dalla sua attuazione. Questa caratteristica differenzia fortemente la SNAI da altre esperienze e modelli per lo sviluppo locale che hanno riscontrato problemi dovuti al fatto che solo una parte modesta della popolazione o dei Comuni formalmente coinvolti aveva davvero un interesse concreto nel successo del progetto d'area.

Nell'esperienza di selezione delle aree realizzata nel ciclo 2014-2020, la dimensione di popolazione interessata in ciascuna area è molto variabile e vi sono stati anche casi in cui si è definita, accanto all'area target del progetto integrato (area progetto), una più ampia perimetrazione contenente altri Comuni interessati alla strategia di quell'area.⁸ Considerando un valore ottimale di riferimento fino ai 50.000 abitanti, aree relativamente più popolate potranno essere ammesse alla SNAI, se si dimostra l'unità e compattezza in termini morfologico-geografici e storico-identitari dell'area e/o se risulta facilmente assolvibile il criterio di presenza o costituzione di un sistema intercomunale permanente attivo. In questi casi potranno essere considerate positivamente, ancorché come eccezione, anche aree significativamente più popolate del valore di riferimento e sempre che sia garantita l'efficacia del presidio regionale di sostegno e accompagnamento alla definizione e attuazione della strategia d'area previsto comunque dall'AdP.

Va ricordato che ci sono anche altri approcci percorribili per disegnare e attuare interventi di sostegno territorialmente mirati in una logica comprensoriale vasta, che sono però diversi dal modello della strategia territoriale locale identificata dai regolamenti comunitari per il 2021-2027 che presuppone una forte compattezza e protagonismo della comunità interessata e della sua rappresentanza istituzionale.

Vengono inoltre considerati fattori ostativi alla selezione positiva la presenza sovrapposta di numerosi sistemi intercomunali, o di diverse province di riferimento per i Comuni dell'area, che comportano l'esistenza di differenti riferimenti per la governance dei servizi.

Infine, l'esperienza ha mostrato che anche aree eccessivamente piccole, e con un esiguo numero di abitanti, rendono particolarmente difficile il perseguimento degli obiettivi della SNAI e dei processi inter amministrativi previsti. Anche in questi casi, sebbene con motivazioni diverse, appare essenziale la garanzia di un efficace presidio regionale di sostegno e accompagnamento.

2. Richieste di ripermetrazione delle aree 2014-2020

La proposta di Accordo di partenariato 2021-2027 e le Leggi n. 160/2019 e il D.L. n. 104/2020 prevedono il rafforzamento della Strategia Nazionale Aree Interne tramite

⁸ Nell'esperienza SNAI 2014-2020, considerando le 72 aree selezionate, la popolazione interessata (calcolata al 31 dicembre 2019) risulta nella mediana pari a 20.910 abitanti, nella media pari a 27.608 abitanti. Per 20 di queste aree si è, però, considerata anche una dimensione territoriale e di popolazione più estesa, interessata alla "strategia di area". Considerando anche questo aspetto, la popolazione media per area è intorno ai 32.000 abitanti. Inoltre, osservando tutte le 72 aree si riscontra una notevole differenziazione, con 17 aree che presentano una dimensione di popolazione oltre i 50.000 abitanti e 34 aree sotto i 20.000 abitanti.

l'identificazione di nuove aree interne, ma soprattutto, nella logica di lungo periodo che caratterizza la SNAI, la continuità del sostegno alle aree già sostenute nel 2014-2020.

Per quanto riguarda i Comuni appartenenti a queste aree già identificate nel 2014-2020, in base alle previsioni dell'AdP 2021-2027 rimane ferma la loro appartenenza all'area interna di riferimento, a prescindere dalla (ri)classificazione del singolo Comune a seguito dell'aggiornamento della Mappatura per le aree interne per il 2021-2027.

L'AdP 2021-2027 chiarisce che la continuità significa anche che le aree già selezionate nel 2014-2020 e proposte per l'ulteriore sostegno mantengono il proprio perimetro originario.

È possibile interpretare le indicazioni dell'AdP considerando possibile modificare marginalmente, sempre sulla base di una soddisfacente motivazione, la perimetrazione delle vecchie aree.

Le richieste di modifica del perimetro saranno considerate caso per caso, tenendo fermi i criteri generali prima esposti per le nuove aree. In linea generale, gli elementi considerati utili a valutare positivamente l'inserimento di uno o più Comune/i in una delle "vecchie" aree sono riassumibili come:

- coerenza della candidatura di ulteriori Comuni con la nuova mappatura (Comuni classificati come aree interne);
- contiguità territoriale con l'area interna già identificata;
- appartenenza già all' "area strategia" (più ampia dell' "area progetto") nel 2014-2020;
- appartenenza ad un sistema intercomunale permanente dell'area interna;
- salvaguardia della dimensione originaria dell'area (non sarà possibile incrementare eccessivamente la popolazione coinvolta).