



PER UN'AGENDA DELLE “AREE INTERNE”

Piattaforma in 10 punti per sviluppare e rafforzare le strategie d'intervento nelle “aree interne”

Campobasso, 12 ottobre 2018

Con il presente documento s'intendono indicare alcuni punti programmatici finalizzati ad intensificare nelle “aree interne” d'Italia -caratterizzate dagli alti e crescenti tassi di spopolamento, dalle difficoltà di accesso ai servizi di base e dalle scarse opportunità di occupazione e reddito- gli interventi in atto (e futuri) volti al rafforzamento della dotazione di infrastrutture necessarie per l'erogazione dei servizi fondamentali di cittadinanza (salute, istruzione, mobilità, ecc.) e lo sviluppo di nuova occupazione. In queste aree si colloca la parte più rilevante del capitale naturale del Paese e sono proprio le aree interne a garantire i servizi eco-sistemici essenziali per l'intero territorio nazionale, a partire dall'acqua e dalla rigenerazione dell'aria. Nonostante i fenomeni progressivi di spopolamento, le “aree interne” sono anche zone di produzione (il 18,4% della produzione agricola) e di estremo interesse culturale e naturalistico, oltre che -per la bassa densità abitativa -un indispensabile presidio di tenuta e manutenzione del paesaggio. La stessa Strategia Nazionale Aree Interne (SNAI) ha contribuito a porre in risalto vocazioni produttive, energie attivabili, insieme a forti criticità. Non si tratta solo di superare squilibri territoriali o di un sussidio alla perifericità. Sostenere le aree interne è essenziale per uno sviluppo sostenibile e armonioso dell'Italia e imprescindibile per conseguire gli obiettivi che il Paese si è dato al fine di contrastare gli effetti dei mutamenti climatici. A tal fine, si è definita un'agenda articolata in *10 essenziali punti di programma* che dovranno essere successivamente sviluppati nelle modalità che si reputeranno necessarie, in rapporto alla loro diversa finalizzazione (proposte di testi di legge, emendamenti a leggi o regolamenti esistenti, bozze di piani di intervento, proposte a carattere politico, istituzionale o programmatico, bozze di altri provvedimenti, ecc.)¹.

¹ Vari provvedimenti sono stati varati negli ultimi anni che non hanno trovato ancora adeguata attuazione. A partire dall'attesa legge sui piccoli comuni (2017), ma passando anche per gli istituti che valorizzano i servizi eco-sistemici (allegato ambientale 2015), la riforma degli enti parco o le nuove norme su foschi e foreste. Dovrebbe essere impegno comune dei livelli di governo, ciascuno secondo le proprie responsabilità, assicurare che tutti i suddetti strumenti siano adeguatamente potenziati e attuati.

Di seguito il decalogo:

- 1) **Promuovere un’agenda europea delle aree interne.** Le necessità di promozione, protezione e rafforzamento dei territori classificati come “aree interne” perché siano efficacemente soddisfatte richiedono che tutte le iniziative politiche che verranno assunte a livello regionale, nazionale e comunitario siano inquadrare in un disegno unitario di programmazione che perduri nel tempo e consenta di definire precise priorità d’intervento e tempi certi di realizzazione. A tal fine, l’Europarlamento ha approvato una risoluzione con cui si chiede alla Commissione di mettere a punto un percorso che, come per l’agenda urbana, consenta di definire un’agenda delle aree rurali e montane europee capace di individuare i problemi fondamentali, proporre soluzioni, e definire modalità attraverso cui utilizzare i fondi di investimento europei o le altre politiche strutturali dell’Unione.

- 2) **Rendere le politiche “ordinarie” più attente alle esigenze delle “aree interne”.** La possibilità di “curvare” le grandi politiche ordinarie alle esigenze dei “territori” più interni è condizione essenziale per rendere più efficaci gli investimenti pubblici ad essi indirizzati. La logica non è di ottenere deroghe permanenti alla disciplina settoriale, ma “*attraverso deroghe*” sperimentare forme stabili di riorganizzazione dei servizi ad esse connesse². Le priorità d’intervento riguardano la salute e la scuola. In materia di sanità sarà necessario assicurare l’erogazione dei servizi di pronto intervento attraverso forme stabili di riorganizzazione dei servizi (presidi territoriali, nuove modalità di intervento\urgenza, punti nascita) o la sperimentazione e stabilizzazione di modelli innovati di assistenza (telemedicina, infermiere di comunità, ecc.). Mentre per l’istruzione, occorre lavorare a creare incentivi per favorire l’aggregazione dei plessi in strutture capaci di erogare servizi educativi di più alta qualità nonché, considerato l’alto turn over di personale, prevedere un maggior sostegno economico ai docenti (anche di natura reale: canoni agevolati per abitazione, buoni per la mobilità ferroviari, ecc.) per favorire una loro permanenza snelle scuole di montagne, rurali, interne ecc

- 3) **Attuare la Strategia nazionale per le aree interne (SNAI) e consolidare il metodo di intervento.** Una delle principali priorità di intervento nei Comuni che partecipano alla Strategia nazionale per le aree interne (SNAI)³ è di rafforzarne il processo attuativo affinché tutte le 72 aree finanziate giungano alla fase conclusiva del processo strategico, realizzando i

². Un ragionamento sul diritto alla mobilità nelle “aree interne” dovrà essere fatto con riguardo all’eventuale revisione di convenzione di trasporto pubblico locale ovvero alla sperimentazione di forme innovative di mobilità (taxi sociali, *carsharing*, *ciclomobilità*, ecc.). E’ necessario inoltre che i territori delle aree interne siano dotati di quella che oramai può considerarsi una infrastrutturazione primaria: la banda larga e ultralarga.

³ La SNAI è una sperimentazione concepita all’interno dell’Accordo di Partenariato 2014-2020 che ad oggi interessa circa 1077 Comuni, 2 milioni di abitanti per circa 51 mila chilometri quadrati, organizzati in 72 sistemi territoriali, che gestiscono in forma associate funzioni e servizi.

risultati attesi in termini di miglioramento della qualità dei servizi erogati ai cittadini, la creazione di nuova occupazione e l'inversione del trend di spopolamento. Per ottenere il suddetto obiettivo occorre rafforzare le compagini territoriali, dotando i Comuni interessati di capacità amministrativa e progettuale, attraverso la possibilità di reclutare personale ovvero attingere a risorse di assistenza tecnica per disegnare progetti di accompagnamento all'attuazione. E' necessario inoltre migliorare la capacità di progettazione e realizzativa dei Comuni di "aree interne", attraverso la creazione di un apposito fondo di rotazione, alimentato o da risorse nazionali o da risorse della ri-programmazione dei programmi operativi dei fondi europei (PON e POR) o con rinvenienze derivanti da ribassi di gare effettuati dai Comuni medesimi nell'ambito dei rispettivi accordi di programma attuativi (ApQ). In ultimo è necessario trasferire con tempestività da parte delle competenti autorità nazionali o regionali le anticipazioni per la realizzazione dei progetti ammessi a finanziamento.

- 4) Avviare per le "aree interne" un nuovo ciclo di investimenti nazionali e delle politiche per la coesione territoriale** Come per la clausola investimenti prevista per le Regioni del Mezzogiorno, dovrà essere studiata una formula che consenta di indirizzare permanentemente investimenti "ordinari" -da parte di amministrazioni centrali, Regioni e società pubbliche- in settori di interventi collegati alle grandi politiche pubbliche che assicurino il godimento dei diritti di cittadinanza nelle "aree interne". Nell'ambito della riforme della politica di coesione europea post 2020, inoltre, è necessario indirizzare almeno il 4% rispettivamente del Fondo di sviluppo regionale (FESR) e del nuovo Fondo sociale europeo (FSE plus) ad interventi integrati territoriali nelle aree interne e/o rurali dell'Unione europea. Anche il fondo per lo sviluppo rurale (FEASR) e i suoi strumenti di politica territoriale (GAL) dovrebbe essere riformati o, comunque, orientati e ricondotti nell'alveo della politica strutturale europea al servizio di progetti per lo sviluppo rurale.
- 5) Promuovere un grande piano di tutela e valorizzazione dei servizi eco sistemici e di manutenzione idro-geologica del territorio.** La recente legge 6 ottobre 2017, n. 158 "*Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi comuni*" è rimasta totalmente inattuata. E' necessario pertanto dare subito corso mediante l'approvazione dei relativi decreti attuativi. Inoltre, in coerenza con quanto previsto dall'art. 70 della legge 221/2015 sul pagamento dei servizi eco-sistemici, occorre procedere all'attuazione della nuova legge forestale e di formulare e

finanziare il piano nazionale di contrasto di manutenzione idrogeologica. Suddetti ambiti di intervento sono strettamente interconnessi e, puntando su risorse endogene e caratterizzanti le “aree interne”, potranno creare importanti opportunità di impresa e lavoro.

- 6) Istituire le zone economiche rurali (ZER) per fermare la desertificazione economica delle “aree interne”.** Come per le zone franche urbane (ZFU) o le zone economiche speciali (ZES) occorre studiare un regime di incentivo fiscale finalizzato ad assicurare la vitalità economica delle aree interne e/o delle zone rurali. Dovranno essere prese in considerazione quelle piccole e piccolissime imprese, nel campo del commercio e/o dell’artigianato o dell’agricoltura, la cui “permanenza in vita” consente alle aree “interne” o “rurali” di trattenere i servizi minimi di mercato vitali per la popolazione. Il regime d’aiuto potrà essere tarato con un sistema di agevolazioni o sconti sulla tassazione ordinaria, sui pagamento di contributi, sui riconoscimento di esenzioni speciali, su riduzioni di imposte locali. Considerata l’esiguità dimensionale delle imprese beneficiarie e i limiti della *no tax area* si potrà valutare se riconoscere in alternativa o in via complementare sostegni per il pagamento di bollette elettriche, forniture di metano o altro. La platea dei Comuni beneficiari si aggira intorno ai 2.000 (aree periferiche e ultra-periferiche della classificazione SNAI). Il fabbisogno finanziario della misura nonché le prime indicazioni circa il suo impatto le modalità sono indicate in Appendice. L’ipotesi di lavoro di prevede un *décalage* progressivo dell’aiuto, coerentemente con i tempi di attuazione degli investimenti promossi dalle politiche strutturali di riequilibrio territoriale. Ad ogni modo, nella definizione della misura si terrà conto di esperienze simili di defiscalizzazione che si stanno realizzando in altri Paesi europei.
- 7) Avviare una stagione di piani regionali per lo sviluppo delle “aree interne” per rafforzare l’agenda nazionale.** E’ necessario prevedere un *earmarking* dei fondi straordinari indirizzati specificatamente a strategie regionali per le aree interne nell’ambito dei programmi di investimenti delle relative Regioni. L’obiettivo è di promuovere lo sviluppo di piani dedicati alle “aree interne” che, sulla base di diagnosi territoriali, definiscano specifici interventi nel campo dello sviluppo locale, dell’agricoltura, del commercio, dell’artigianato, del turismo della valorizzazione culturale ecc.

- 8) Rafforzare il quadro ordinamentale per migliorare la capacità politica e amministrativa delle “aree interne”.** Le possibilità di successo di qualsiasi iniziativa volta al riequilibrio economico e sociale fra territori “forti” e territori “interni” passa per un potenziamento della capacità istituzionale e amministrativa delle autorità locali e per una semplificazione del quadro normativo. La chiave di volta per tale trasformazione è la creazione di “sistemi intercomunali permanenti” che, attraverso la gestione associata di funzioni e servizi pubblici, sappia dare forza politica e tecnica ai Comuni di minori dimensioni demografiche e con fragili organizzazioni amministrative. A questi fini sarà necessario incentivare forme di superamento, su base volontaria, della frammentazione amministrativa tipica dell’ordinamento comunale vigente. La forma principale e stabile di aggregazione è l’Unione di Comuni.
- 9) Rifinanziare e attuare la legge sui piccoli comuni.** E’ fondamentale che i comuni assumano come proprio orizzonte di lavoro quanto previsto all’art. 13 della legge sui piccoli comuni e cioè la possibilità di attivarsi in materia di sviluppo locale in modo aggregato. Si attende quindi la pronta emanazione dei decreti attuativi, considerato peraltro il consenso parlamentare ottenuto dalla legge, dando immediato utilizzo delle risorse previste nonché indirizzandole come da norma su progetti di area vasta a forte ricaduta e potenziale innovativo. A suddetti scopi, infine, è necessario finalizzare immediatamente gli stanziamenti annuali ancora non spesi.
- 10) Favorire un ricambio generazionale nelle amministrazioni locali per rispondere alle sfide di cambiamento delle “aree interne” e migliorare la capacità di progettazione locale.** Sulla base dell’esperienza delle città URBACT, occorre lavorare alla costruzione di una rete europea di esperienze nel campo degli interventi in settori di maggiore interesse per le aree rurali e/o interne, sia sul versante del potenziamento dei servizi fondamentali di cittadinanza, sia di quello dello sviluppo locale, dell’energia e dell’ambiente. L’obiettivo potrebbe essere conseguito attraverso l’ideazione di un Programma RURACT che –come per le città- favorisca la creazione di una rete europea delle “aree interne”.