



*Relazione annuale sulla
Strategia nazionale per le aree interne*

**Presentata al Cipe
dal Ministro per la Coesione Territoriale e il Mezzogiorno
Claudio De Vincenti**

Dicembre 2016

INDICE

Relazione al CIPE: Aree interne

Premessa	3
1. Strategia di area –progetto e attuazione	7
1.1 Strategie d’area e preliminari approvati	7
1.2 Risultati Attesi	8
1.3 Selezione pubblica delle aree progetto	12
1.4 La gestione in forma associata di funzioni fondamentali e servizi nelle aree progetto	18
1.5 Il Completamento delle Linee Guida delle AACC: i trasporti, il turismo, il lavoro	22
1.6 Il Protocollo d’intesa con il Gran Sasso Science Institute e le attività di valutazione, ricerca e formazione	24
2. Il riequilibrio dell’offerta di servizi cittadinanza nelle Strategie d’Area: le prime scelte dei territori	26
2.1 Istruzione	26
2.2 Salute	32
2.3 Mobilità	35
3. Le risorse finanziarie e programmazione	38
3.1 Lo Stato: il riparto delle risorse della Legge di Stabilità	38
3.2 Corrispondenza tra programmazione e esigenze progettuali dei territori	39
3.3 Il contributo dei Programmi di Sviluppo Rurale alla Strategia	40
4. L’Accordo di Programma Quadro	44
5. Open Aree Interne	46
Allegati	
Allegato 1-Le Strategie d’Area approvate e le due aree sperimentali	49
Allegato 2-Gli interventi sanitari proposti dalle aree selezionate	52
Allegato 3-Tavole mobilità e trasporti	56
Allegato 4-Linee Guida Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo	59

Premessa

Il periodo compreso fra luglio 2015 e dicembre 2016 ha visto il Comitato Tecnico Aree Interne¹, le Regioni e le oltre mille amministrazioni locali impegnate nella Strategia Nazionale Aree interne (SNAI) svolgere un intenso lavoro di definizione della geografia di aree interne, costruzione delle strategie d'area, per definire fasi e modalità operative d'attuazione, chiudere gli accordi intercomunali, diffondere la consapevolezza e l'interesse intorno alla Strategia.

L'esito più rilevante di questa operazione è stato quello di finalizzare, in maniera condivisa e rigorosa, la geografia delle aree interne sulle quali verterà l'intervento di politica economica 2014-20. Nel definire questa geografia, il nostro Paese ha fatto un'importante operazione di concentrazione territoriale e di costruzione di nuove modalità di *governance* multilivello, nelle quali tutte le Regioni e le Province autonome del Paese hanno dimostrato, in questa fase specifica, di saper ascoltare i territori, individuare le priorità di politica economica e scegliere insieme allo Stato centrale. Nel periodo coperto da questa relazione, il Comitato e le Regioni hanno completato la selezione delle aree, passando dalle 55 aree selezionate a luglio 2015, fino alle 68 selezionate a Dicembre 2016, mentre si sta lavorando anche alla selezione di una sessantanovesima area. Trattasi di 1.043 comuni, con 2.026.299 abitanti e con una superficie complessiva di 49.103 kmq. Le aree selezionate rappresentano 24,9% di tutti i comuni italiani classificati come Aree Interne; e il 12,9% dei comuni italiani; il 15,3% della popolazione residente in aree interne e il 3,4% della popolazione nazionale.

La selezione avviene attraverso un metodo rigoroso di pianificazione territoriale, le cui regole sono stabilite dall'Accordo di partenariato, e che prevede una spinta attività di analisi attraverso il calcolo di indicatori appositamente costruiti per tutte le aree candidate, e attraverso missioni di campo mirate a valutare l'omogeneità dell'area, il livello di associazionismo, di leadership istituzionale locale e di progettazione.

Come previsto, le aree individuate hanno cominciato a lavorare in maniera graduale, a blocchi di 23 aree per anno, e in maniera coerente con le disponibilità finanziarie. Tutte queste aree presentano una forte perdita demografica e un marcato invecchiamento della popolazione, e sono composte prevalentemente da comuni "periferici" e "ultra periferici"² (aggiungere nota con descrizione di aree periferiche e ultra periferiche). Ma sono anche le aree dove, più che altrove, si rileva *in nuce* una

¹Il Comitato Tecnico Aree Interne, coordinato dal Dipartimento per le Politiche di Coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, è composto dai rappresentanti del: Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali; Ministero dell'Economia e delle Finanze; Ministero dei Beni e delle Attività culturali e del Turismo; Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca; Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti; Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali; Ministero della Salute; Dipartimento Affari Regionali, le Autonomie e lo Sport, Agenzia per la Coesione Territoriale, ANCI - IFEL, INEA, ISMEA, ISFOL, UPI.

²L'individuazione delle aree interne nasce da una lettura del territorio italiano che è caratterizzato da una rete di comuni (centri di offerta di servizi) attorno ai quali gravitano aree caratterizzate da diversi livelli di perifericità spaziale. Dapprima si sono identificati i "Poli" e "Poli Intercomunali" secondo il criterio di capacità di offerta di servizi essenziali (intera offerta scolastica secondaria, almeno un ospedale DEA di I livello, almeno una stazione ferroviaria di categoria Silver); in seguito si è calcolata la distanza in minuti di percorrenza di ogni singolo comune rispetto al polo ad esso più prossimo. I comuni classificati come "Intermedi" sono distanti tra i 20 e i 40 minuti, i "Periferici" distano tra i 40 e i 75 minuti; i comuni "Ultra Periferici" distano più di 75 minuti dal proprio polo di riferimento. Vengono definite Aree Interne i comuni classificati come "Intermedio", "Periferico" ed "Ultra Periferico".

visione di futuro, che si esprime attraverso capacità progettuali e di leadership, qualità che la strategia assume come leve indispensabili per favorire il cambiamento e invertire la rotta dei trend demografici.

A dicembre 2016 tutte le aree pilota, ovvero le aree che all'interno di ciascuna Regione o Provincia Autonoma sono state finanziate con la Legge di Stabilità 2014 (legge 27 dicembre 2013, n. 147), avevano iniziato a lavorare e nella gran parte dei casi finalizzato il "Preliminare di Strategia", ovvero il documento di intenti con il quale i Sindaci delle compagini territoriali definiscono le priorità e gli indicatori di risultato che segnano la traiettoria del cambiamento da seguire. Cinque di queste aree hanno concluso la "Strategia d'area" ossia il documento che individua le azioni e stabilisce i carichi di lavoro e oneri fra i soggetti coinvolti, e si accingono a firmare l'Accordo di programma Quadro: il Sindaco referente firmerà l'Accordo con l'Agenzia per la Coesione territoriale e i diversi Ministeri interessati in modo da poter iniziare ad attuare le scelte progettuali effettuate.

Molte di queste aree immaginano il loro futuro legandolo ad un rilancio del binomio agricoltura e turismo, ponendo al centro il ripristino del paesaggio come sintesi della cultura locale, e cercando di puntare sui nuovi abitanti di queste aree, giovani, "rientranti", stranieri, tutti soggetti portatori di nuove competenze. In altre aree, invece, la costruzione della Strategia sembra ispirarsi ad una nuova visione di loro stesse proprio a partire da un forte ripensamento dei servizi per la cittadinanza. A questo proposito, però, c'è da notare che sia nel campo dei trasporti che in quello della scuola le aree tendono ad optare per soluzioni "prudenti", di difesa, e sono ancora pochi quei documenti che propongono di sperimentare "scelte forti", scelte di cui si sente necessità per imprimere un cambiamento di rotta quale quello sperato. In questi casi il metodo attuato con la SNAI, basato sulla interazione forte tra centro e periferia e il confronto con le amministrazioni nazionali, ha consentito di sollecitare soluzioni più "coraggiose" ed efficaci sulle contraddizioni locali. Più avanzato il ragionamento nel campo sanitario, dove l'esistenza di reti sanitarie territoriali permette l'individuazione di soluzioni più facilmente percorribili. Inoltre nelle fasi partecipative, nei tavoli di lavoro, in alcuni casi si fatica a dar voce a nuovi soggetti e a progetti veramente innovativi che pure sono presenti sul territorio. Questo è frutto da un lato di un'abitudine amministrativa alla "micro-progettazione", per quanto riguarda i servizi, e alla tendenza a rimanere legati ai vecchi modi di programmare lo sviluppo locale, inteso come lista di opere pubbliche di valore soprattutto compensativo o residuale.

Trattasi nell'insieme di una situazione che registra un ritardo attribuibile ad un complesso di fattori. Innanzitutto va sottolineato l'impegno concomitante del Comitato e delle Regioni nella selezione delle aree e nell'accompagnamento alla strategia d'area delle aree pilota. In secondo luogo, trattandosi di un metodo innovativo, fortemente multilivello e con una spinta attività di campo, indubbiamente questo primo periodo di attuazione ha scontato un effetto di apprendimento/aggiustamento che verrà sicuramente capitalizzato nel lavoro che riguarderà le seconde aree, e sperabilmente anche le terze e le quarte aree. Il ritardo è legato anche alla forte differenza tra un'area interna e l'altra, differenze legate alla natura geografica (alcune aree comprendono più di una valle non necessariamente abituata a lavorare insieme) e al livello di leadership e di capacità del Sindaco referente ad agire da traino. Non da poco il fattore è la spinta a conservare equilibri (sotto equilibri esistenti) e la paura a chiudere il cerchio su scelte innovative. Infine il livello di impegno e di accompagnamento delle Regioni, che si è rilevato pure assai differenziato, e non sempre dotato delle risorse necessarie per accompagnare in maniera adeguata i Sindaci referenti e i contrasti vivi registrati tra i diversi attori coinvolti.

In termini generali, comunque, le aree che hanno lavorato meglio, e che hanno dato risultati superiori in termini di qualità della progettazione, di coinvolgimento dei cittadini, di rispetto dei tempi sono state:

- quelle che hanno già sperimentato modalità di collaborazione intercomunale o che hanno approfittato dell'opportunità offertagli dalla strategia di costruire legami più solidi fra le istituzioni locali;
- quelle dove la presenza della Regione di appartenenza è stata qualificata e capace di seguire ed accompagnare il territorio nella costruzione della strategia e nelle scelte progettuali;
- quelle dove sono stati coinvolti un numero di soggetti dinamici sul territorio, che hanno dato pragmatismo e "gambe" al disegno strategico;
- quelle dove esiste, o si forma, una assistenza tecnica capace e non necessariamente legata al territorio o a vecchi schemi di lavoro.

Per due delle cinque aree che hanno chiuso la Strategia, è in corso di elaborazione la chiusura di quello che diventerà l'Accordo di programma Quadro tipo di aree interne. Il lavoro per l'elaborazione di questi primi due APQ (Valtellina e Basso Pesarese) è stato laborioso e ha scontato due principali difficoltà: far fare un salto qualitativo alla progettazione da come maturata in strategia, allo standard richiesto per andare in APQ e quindi in esecuzione; trovare l'accordo sulle migliori soluzioni amministrative e gestionali con le diverse AACC interessate. Sarà importante in futuro diminuire il tempo necessario per il passaggio dalla chiusura della strategia alla firma dell'accordo, che crea un vacuum sul territorio che potrebbe avere delle conseguenze negative sia in termini di fiducia in questo strumento di policy, che in termini di effettive capacità di attuazione degli interventi individuati.

Le risorse finanziarie per intervenire vengono dai fondi europei gestiti dalle Regioni, per l'intervento sul mercato, e da risorse espressamente destinate dalle Leggi di Stabilità 2014 (90 milioni di euro per il triennio 2014-2016), 2015 (90 milioni di euro per il triennio 2015-2017) e 2016 (altri 10 milioni di euro per il triennio 2016-2018), per l'intervento sulla cittadinanza. Per rendersi conto dell'effetto leva che producono i fondi stanziati dalla Legge di Stabilità si riporta due esempi relativi alle strategie approvate, a fronte dei 3,7 milioni di euro per investimenti in miglioramento dei servizi, per l'area della Valtellina, area pilota della regione Lombardia, sono stanziati 9,5 milioni di euro a valere sul FESR, 2,8 milioni di euro a valere sul FEAR e 3,7 a valere sul FS per un totale di 19,8 milioni di euro; nel caso del Basso Pesarese, area pilota della Regione Marche sono stati stanziati 2,5 di FESR, 2 di FEASR e 1,2 di FS, ovvero un totale di 9,4 milioni di euro (cfr. Tabella 3, P.f. 4).

Al pari di quello delle Regioni, nel corso dell'ultimo anno l'impegno e il lavoro delle diverse Amministrazioni Centrali è stato molto intenso, e per molti versi del tutto nuovo. E' indubbio che per poter affrontare una sfida così impegnativa e innovativa avrebbero bisogno di rinforzarsi in personale e competenze dedicate.

La necessità di "piegare" le politiche nazionali, pensate su grandi numeri, a territori con esigenze specifiche, dove però vivono poche persone, ha spinto i Dicasteri coinvolti a mettere in piedi momenti di riflessione e linee d'azione specifiche. Il Mipaaf ha organizzato, con il supporto del CREA, due seminari, uno per orientare le regioni nell'utilizzo delle risorse dei PSR all'interno delle aree interne, l'altro per aprire una nuova riflessione sul tema dell'uso e l'accesso alla terra. Il Ministero del Lavoro ha organizzato una giornata di lavoro con le Autorità di Gestione del FSE e sta elaborando le linee guida per indirizzare l'uso delle risorse nel miglior modo possibile. Il Ministero dei Beni Culturali e

Turismo ha elaborato le linee guida per migliorare la qualità della progettazione su queste aree (cfr. Allegato 4). Sul Turismo, inoltre è stato fatto un approfondimento ad hoc, e sono state organizzate delle giornate di lavoro di alto livello grazie alla collaborazione che la Presidenza del Consiglio dei Ministri e il Comitato Tecnico Aree Interne hanno con il Gran Sasso Science Institute (cfr. par. 1.6) .

Dal 24 Agosto 2016 il Comitato Aree Interne è impegnato a riflettere su come adattare e semplificare il suo metodo per lavorare sulle aree interessate dal sisma dell'agosto2016 e dell'Ottobre 2016. L'area del cratere come individuata dal testo Coordinato del Decreto Legge 17 Ottobre 2016 n. 189, incrocia 4 aree già selezionate dallo Stato e dalle Regioni come aree di concentrazione dell'intervento SNAI (Nuovo maceratese; Ascoli Piceno; Val Nerina; e Reatino). Mentre i comuni dell'Abruzzo individuati nel Cratere sono oggetto di un Istruttoria aree interne in corso. La sfida in queste aree è riuscire a portare avanti un ragionamento di visione e di strategia a medio lungo termine nonostante le ferite del sisma e l'intensa attività di ricostruzione in corso. Su sollecitazione del Ministro, il Comitato ha messo a servizio del Commissario per la ricostruzione: le attività di ascolto del territorio, quelle di analisi territoriale e quelle di co-progettazione.

Prof. Claudio De Vincenti

1. Strategia di area- progetto e attuazione

1.1 Strategie d'area e preliminari approvati

Il processo di attuazione della Strategia Aree Interne registra a Dicembre 2016 l'approvazione di 19 proposte di Preliminare di Strategia³. Il Preliminare di Strategia costituisce il frutto del lavoro congiunto posto in essere nell'area, tra gli attori e innovatori del territorio e il Comitato Tecnico Aree Interne (CTAI) attraverso una intensa azione di *scouting*, di approfondimento e di confronto. E' quindi il prodotto più genuino, espressione di un territorio che ha capito dove e in che modo vuole provare a invertire la tendenza allo spopolamento e alla rarefazione dei servizi e delle opportunità di lavoro. Nel gergo della metodologia aree interne, sono definiti "il documento di intenti della compagine territoriale".

Di questi 19 preliminari approvati, cinque (Alta Valtellina, Valchiavenna, Antola Tigullio, Appennino Basso Pesarese – Anconetano, Casentino- Valtiberina) hanno raggiunto anche la fase finale del processo, ossia l'approvazione della Strategia d'Area e delle relative schede di intervento: queste aree sono così pronte alla firma dell'Accordo di Programma Quadro e all'avvio dell'attuazione delle azioni previste. Inoltre altri 5 preliminari passeranno, grazie all'azione congiunta del livello centrale e del livello regionale all'approvazione della Strategia d'Area entro febbraio 2017 attraverso un processo che permetta di coniugare le esigenze progettuali espresse dal territorio e le opportunità di finanziamento messe a disposizione dal bilancio nazionale e dai fondi comunitari.

I diciannove Preliminari d'Area contengono tratti comuni e scelte specifiche che nascono da una analisi informata delle esperienze promettenti presenti nell'area e delle risorse realmente a disposizione. Si tratta di documenti che attribuiscono, come tratto comune, una centralità particolare al paesaggio e alla sua valorizzazione. Il tema del rilancio agricolo, in forme maggiormente inclusive, col recupero delle aree abbandonate, dell'accesso alla terra da parte dei giovani, di nuove colture e di una nuova impostazione dell'economia che ruota intorno alla filiera del bosco legno sono presenti nei preliminari di varie regioni, dalla Lombardia, alla Basilicata, al Casentino in Toscana, alla Madonie in Sicilia, dove si intreccia fortemente con il tema delle terre confiscate alla mafia. In molte aree si pongono al centro strategie specifiche per l'attrazione di nuovi abitanti, nuovi agricoltori e nuovi montanari, in Alta Carnia, Friuli Venezia Giulia, ma anche di centri di competenza di rilevanza sovralocale, come in Liguria, per dare un taglio di specializzazione territoriale di riproduzione di competenze, oltre che di saper fare. Infine l'attrattività del territorio riguarda anche la capacità di intercettare nuovi segmenti di turismo, da quello più chiaramente culturale, (come nel Basso Pesarese, nelle Marche) a quello sportivo outdoor. In ambito servizi, al di là delle scelte dei singoli territori, che nascono da analisi approfondite sui fabbisogni, una traccia comune che riguarda buona parte dei Preliminari è quella del welfare di comunità (Toscana e Puglia) e la necessità di ripensare una scuola più legata al territorio e più aperta alle reti lunghe transnazionali, attraverso progetti specifici scuola-lavoro legati alle imprese locali, e a centri di competenza, e rafforzamento degli insegnamenti

³Il Preliminare di Strategia è stato approvato per le aree: Basso Sangro-Trigno, Montagna Materana, Alta Irpinia, Alta Carnia, Valle del Comino, Antola-Tigullio, Alta Valtellina, Valchiavenna, Appennino Basso Pesarese e Anconetano, Matese, Valli Maira e Grana, Tesino, Monti Dauni, Alta Marmilla, Madonie, Casentino-Valtiberina, Sud-Ovest Orvietano, Bassa Valle, Spettabile Reggenza dei sette Comuni.

linguistici. Altri temi comuni sono quelli della riorganizzazione dei sistemi di trasporto locale e dell'infrastrutturazione informatica.

Il miglioramento dei servizi salute e istruzione e il collegamento con le zone industriali limitrofe caratterizza l'area del Basso Sangro e dell'Irpinia.

Il processo registra un ritardo rispetto alla iniziale programmazione dei tempi per vari motivi. Il primo è legato alla riforma a livello centrale del sistema di gestione dell'Accordo di Partenariato e, più in generale, delle strutture della Politica di Coesione del Paese, con la creazione del Dipartimento per le Politiche di Coesione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e l'istituzione dell'Agenzia per la Coesione Territoriale. Tale riforma ha impattato sull'organizzazione del lavoro sia del personale degli Uffici dedicati sia del gruppo dei progettisti sul territorio.

Un'altra motivazione del ritardo è attribuibile alla complessità territoriale delle aree ove è stato avviato il processo di redazione della Strategia d'Area. Aree che in taluni casi coinvolgono forme di organizzazione della compagine inter-comunale decisamente complesse. Molte di queste aree hanno dimostrato di essere indietro nei processi di pianificazione/gestione dei servizi in forma associata. A ciò si è spesso aggiunta una complessità territoriale con attori detentori di potere e di meccanismi di conservazione che hanno opposto una resistenza esplicita ed implicita a fare emergere nuovi attori o a innovare. Una vera e propria resistenza al cambiamento.

Un altro fattore del ritardo è da attribuirsi alla mancanza o alla debolezza delle assistenze tecniche locali. Oltre alle aree pilota, il Comitato Tecnico Aree Interne ha scelto due aree, tra quelle che si sono autocandidate nella prima fase, per sperimentare l'affinamento degli strumenti di governance della Strategia e le modalità di partecipazione dei cittadini alla costruzione del disegno. La scelta è ricaduta sulla Valchiavenna, in Lombardia, per la sua coesione territoriale, dove si sta sperimentando col contributo della Regione, il percorso di costruzione degli APQ, e la Valle del Simeto, in Sicilia, per la partecipazione civica e la vitalità del tessuto sociale adatti a sperimentare modalità innovative di partecipazione alla costruzione della Strategia (cfr. Allegato 1).

Alla data della presente relazione tutte le seconde aree, ovvero le aree che all'interno di ciascuna Regione o Provincia Autonoma sono state finanziate con la Legge di Stabilità 2015 (legge 190/2014, art. 1 commi 647-675), hanno avviato il lavoro di scrittura della Strategia; dieci di queste aree⁴ hanno finalizzato la "Bozza di idee", ossia il documento che in due-tre pagine descrive l'idea guida e i soggetti innovativi con cui si intenda realizzarla e perché questa risponde ai fabbisogni/aspirazioni del territorio.

1. 2 Risultati Attesi

Una delle specificità che caratterizzano la Strategia Nazionale Aree Interne è l'attenzione posta al tema dei risultati attesi, sia nella fase iniziale di valutazione e selezione delle aree sia nelle successive fasi del monitoraggio e della valutazione finale del raggiungimento degli obiettivi delle strategie d'area, e quindi degli accordi di programma quadro. L'elemento di specificità è l'individuazione di obiettivi politici (o di trasformazioni alle quali si ambisce) condivisi tra tutti i livelli amministrativi coinvolti, e che hanno la loro esplicitazione nel collegamento tra risultati attesi definiti, indicatori di

⁴La Bozza di idee è stata finalizzata dalle aree: Vallo di Diano, Monti Reatini, Beigua e Union Sol, Valle Ossola, Val di Sole, Garfagnana, Nord-Est Umbria, Gran Paradis, Sappada Comelico e Nebrodi.

risultato ad essi associati e le azioni/interventi atti a raggiungere i risultati prefissati. Come evidenziato nel documento pubblicato “Strategia Nazionale per le Aree Interne, Schema Risultati Attesi, Indicatori di Risultato e Azioni” (http://www.agenziacoazione.gov.it/it/arint/Documenti_di_lavoro/index.html): *“la definizione di una strategia d’area efficace richiede, com’è noto, l’individuazione di obiettivi condivisi, sotto forma di risultati concreti attesi dalle policy messe in campo. I risultati attesi esprimono dunque le trasformazioni cui si ambisce, che devono poter essere osservate e misurate attraverso variabili in grado di interpretarle e segnalarle. Risulta cruciale, dunque, corredare la strategia d’area di uno schema logico che espliciti i collegamenti tra risultati attesi, indicatori di risultato ad essi associati e le azioni, ossia gli interventi o le classi di interventi necessari per raggiungere tali risultati attesi. La schematizzazione sopra descritta consente di rappresentare la strategia d’area in una forma di immediata comprensione e al contempo la dota di una strumentazione, gli indicatori di risultato, necessaria per selezionare le azioni che contribuiscono più efficacemente al conseguimento dei risultati auspicati, per monitorare i progressi verso i risultati, per svolgere la valutazione d’impatto e per costruire meccanismi che permettano di comunicare in maniera trasparente l’evoluzione dell’attuazione della strategia”.*

In quest’ottica appare evidente come sia di importanza cruciale nella scrittura della strategia l’individuazione, da parte dell’area progetto, di indicatori di risultato opportuni, misurabili e coerenti con i propri obiettivi. Inoltre l’utilizzo di indicatori di risultato ha il vantaggio di rendere facilmente comunicabile e monitorabile, alla cittadinanza e a tutti i soggetti coinvolti, l’avanzamento della strategia e il raggiungimento dei propri obiettivi. La definizione di indicatori di risultato comporta che ciascuna Amministrazione debba disporre degli strumenti adeguati per la raccolta dei dati statistici necessari alla costruzione degli indicatori selezionati.

Gli indicatori di risultato selezionati devono garantire i seguenti standard: solidità e validazione statistica (attraverso l’utilizzo di fonti attendibili che garantiscano la raccolta e l’aggregazione necessaria); chiarezza dell’interpretazione normativa (evitando ambiguità nell’interpretazione dell’indicatore); sensibilità alle politiche (la dinamica dell’indicatore deve poter essere influenzata dalle azioni e politiche attuate dalla strategia affinché se ne possano monitorare gli avanzamenti)⁵.

Nella tabella 1 si presentano alcuni esempi di risultati attesi, messi in relazione con i propri indicatori di risultato e relativi al raggiungimento dell’obiettivo prefissato.

⁵Per un maggior dettaglio si veda “Strategia Nazionale per le Aree Interne, Schema Risultati Attesi, Indicatori di Risultato e Azioni” (http://www.agenziacoazione.gov.it/it/arint/Documenti_di_lavoro/index.html)

Tabella 1. Esempi di risultati attesi e rispettivi indicatori di risultato

Risultato atteso	Indicatore di risultato
Ripresa attività agricole tradizionali, mantenimento delle attività di gestione del territorio	Indice di occupazione giovanile del settore agricolo Riduzione fenomeni franosi
Contrasto delle emissioni climalteranti	Riduzione consumi energetici Riduzione % veicoli privati circolanti
Incremento delle presenze connesse ad attività all'aperto (sportiva e non)	Variazione % turisti che usufruiscono delle nuove proposte outdoor
Incremento delle presenze connesse alla fruizione del patrimonio culturale	Grado di occupabilità degli ex studenti dei corsi IFTS in relazione al titolo conseguito
Rafforzamento dell'interazione tra scuola e territorio, in accordo con le vocazioni comprensoriali	Numero di inserimenti lavorativi in esito alla partecipazione ai corsi di formazione
	Grado di occupabilità degli ex studenti di scuola superiore in relazione al titolo conseguito *
	Incremento livello di conoscenza e consapevolezza del territorio *

* Alcuni risultati attesi implicano lo sforzo di costruire degli indicatori di risultato ad hoc; per il monitoraggio e la valutazione)

Allo stesso modo anche gli obiettivi di risultato (o risultati attesi), a cui sono associati gli indicatori di risultato, devono avere le seguenti caratteristiche: specificità; misurabilità; raggiungibilità; pertinenza; aggiornabilità⁶.

Nella costruzione delle Strategie d'Area stanno emergendo dei tratti comuni nella scelta degli indicatori di risultato e degli obiettivi anche tra territori geograficamente distanti; questo è dovuto al fatto che vi sono delle problematiche simili che si traducono in linee di sviluppo riscontrabili in molte delle aree selezionate. In particolare gli indicatori maggiormente utilizzati sono quelli collegati agli obiettivi del turismo sostenibile, dell'agricoltura multifunzionale e biologica, al recupero del ruolo della scuola legandola alle specificità del territorio e ad un'assistenza sociale in senso lato che permetta la rinascita delle "comunità".

Difficoltà nella quantificazione

Nonostante lo sforzo da parte delle Amministrazioni coinvolte ed in particolare del CTAI nell'affiancare e sostenere le aree nella costruzione della Strategia, occorre sottolineare come tutti i territori abbiano espresso notevoli difficoltà nel definire un elenco di indicatori e risultati attesi coerenti con la propria Strategia d'Area.

In particolare le criticità maggiormente riscontrate sono: un numero di indicatori elevato (la tendenza a proporre un indicatore di risultato per ogni azione inserita; ma in questo modo si ha una moltiplicazione di informazioni che non permetterà un monitoraggio o una valutazione adeguata); la mancanza di uno schema logico (il collegamento tra risultati attesi, indicatori di risultato e azioni non sempre è rispettato o esplicitato chiaramente); un massiccio utilizzo di indicatori ad hoc (in alcuni casi

⁶ Per un maggior dettaglio si veda "Strategia Nazionale per le Aree Interne, Schema Risultati Attesi, Indicatori di Risultato e Azioni" (http://www.agenziacoesione.gov.it/it/arint/Documenti_di_lavoro/index.html)

è necessario che le aree si affidino ad indagini ad hoc sul proprio territorio per monitorare e valutare, situazioni che non sono coperte dalle fonti ufficiali. Ma è altrettanto vero che vi è la tendenza a proporre indagini ad hoc, che sono difficoltose tecnicamente e metodologicamente oltre che costose, anche in presenza di valide proxy già indagate da fonti ufficiali che potrebbero essere facilmente utilizzate; una generale confusione tra indicatore di risultato e di realizzazione (realizzare l'azione proposta non significa automaticamente raggiungere il risultato indicato in strategia); individuazione di uno stesso indicatore per due risultati attesi diversi (è un errore metodologico); un utilizzo di termini generici nella definizione degli indicatori (questo determina una non chiarezza dell'indicatore, della modalità di costruzione e misurazione dello stesso).

In quest'ultimo periodo lo sforzo del CTAI, oltre all'affiancamento diretto dei territori, si sta orientando nel dare strumenti comprensibili e utilizzabili alle aree per migliorare il loro approccio al tema degli indicatori. In particolare il CTAI cerca di far comprendere la necessità di dare una definizione dettagliata dell'indicatore (metodo di rilevazioni, dati che lo compongono, metodo di calcolo) e l'importanza di affidarsi per quanto possibile a indicatori di fonti ufficiali; soprattutto il Comitato si sta impegnando nel fornire strumenti metodologici divulgativi in grado di aumentare la consapevolezza sui territori dell'importanza degli indicatori e di aumentare la capacità delle aree di proporre risultati ed indicatori che raggiungano uno standard minimo per essere accettati in Strategia.

1.3 Selezione pubblica delle aree progetto

Nel corso dell'ultimo anno è stato portato a termine, con alcune eccezioni che si espliciteranno nel corso di questo paragrafo, il processo di selezione delle aree interne sulle quali saranno concentrati gli interventi nel periodo di programmazione 2014-2020. Il processo di selezione è avvenuto, per tutte le aree selezionate, attraverso una procedura di istruttoria pubblica svolta dalle Amministrazioni centrali raccolte nel Comitato Tecnico Aree Interne (CTAI) e dalla Regione o Provincia autonoma interessata. L'istruttoria prevede una fase di diagnosi dei dati e delle informazioni qualitative relative alle aree candidate e una successiva fase di verifica di campo con focus group e missione del Comitato⁷. Sulla base di questa istruttoria la Regione o Provincia autonoma, se matura una convergenza di valutazioni, procede a una decisione formale attraverso una delibera di Giunta. A tale decisione corrisponde l'impegno a destinare a tali aree-progetto risorse adeguate a valere su tutti i fondi comunitari (FESR, FSE, FEASR) inserendoli negli atti di programmazione (Programmi operativi e Programmi di sviluppo rurale).

Al momento di chiusura di questa Relazione il lavoro di selezione ha completato il proprio percorso in 19 Regioni e 1 Provincia Autonoma con la visita di campo di 68 aree-progetto. Per quanto riguarda le 68 aree-progetto (che possono essere visionate nella tavola 1, mentre nella tavola 2 sono presenti alcune informazioni dei territori), la procedura di selezione è formalmente terminata con una Relazione di Istruttoria del CTAI e la delibera della Giunta regionale che stabilisce la composizione dei comuni di ciascuna area e l'area selezionata come prototipo.

Alle 68 aree evidenziate in questa Relazione sono da aggiungersi tre aree, non incluse nell'elenco e relative alla regione Puglia, che sono già state visitate dal Comitato e per le quali la chiusura del processo di verifica dei criteri stabiliti e di istruttoria è imminente; nonostante questo non sono incluse nell'elenco e nei dati forniti in questo documento. Allo stesso modo è pervenuta da parte della Regione Toscana la richiesta per l'apertura di una nuova istruttoria necessaria per la selezione di una quarta area che non è inclusa nelle analisi di questo paragrafo. La Provincia Autonoma di Bolzano ha al momento segnalato di non voler partecipare alla Strategia.

Le 68 aree selezionate sono composte da 1.043 comuni e coinvolgono 2.026.299 abitanti con una superficie complessiva di 49.103 kmq. In media ogni area interna selezionata è composta da 15 comuni con 29.300 abitanti e nell'ultimo intervallo censuario (2001-2011) ha avuto una perdita di popolazione pari al 4,2% (per Italia nello stesso periodo si è avuto un incremento del 4,3%). Dei 1.043 comuni inseriti nella Strategia il 57,4% è classificato come Periferico ed Ultra-Periferico; il 93,3% di tutti i comuni è classificato come Aree Interne, i comuni classificati come Cintura sono stati inseriti nelle aree selezionate di volta in volta per salvaguardare il principio dell'associazionismo o della contiguità territoriale. Da un punto di vista di classi d'età, in media ogni area interna selezionata ha un 13,3% di popolazione compresa tra i 0 e i 16 anni (per Italia il valore è in media 15,9%) e un 25,1% di popolazione over 65 (per Italia il valore è 20,8%). In queste aree il 4,5% (2011) della popolazione è composto da stranieri, un valore inferiore al dato medio nazionale che è del 6,8% (2011)⁸.

⁷In particolare è giusto sottolineare come sono andate emergendo, e siano state esaminate per valutarne la coerenza rispetto ai criteri stabiliti, candidature di gruppi di Comuni sia direttamente (presentate alla Regione o al Centro), sia indirettamente da parte delle Regioni e Province autonome.

⁸Al 1 gennaio 2016 la popolazione straniera residente in Italia è salita all'8,2% del totale (Istat).

Mettendo a rapporto i dati delle 68 aree selezionate rispetto ai valori delle complessive aree interne italiane e ai valori medi nazionali si osserva come:

- Il numero dei comuni delle aree selezionate rappresenta il 24,9% di tutti i comuni italiani classificati come Aree Interne; e il 12,9% dei comuni italiani;
- Il totale della popolazione delle aree selezionate rappresenta il 15,3% della popolazione residente in aree interne e il 3,4% della popolazione nazionale;
- il totale della superficie delle aree selezionate è il 27,3% del totale della superficie di tutte le aree interne italiane e il 16,3% di tutta la superficie nazionale.

Tabella 2. Tabella riassuntiva delle principali caratteristiche delle 68 aree istruite

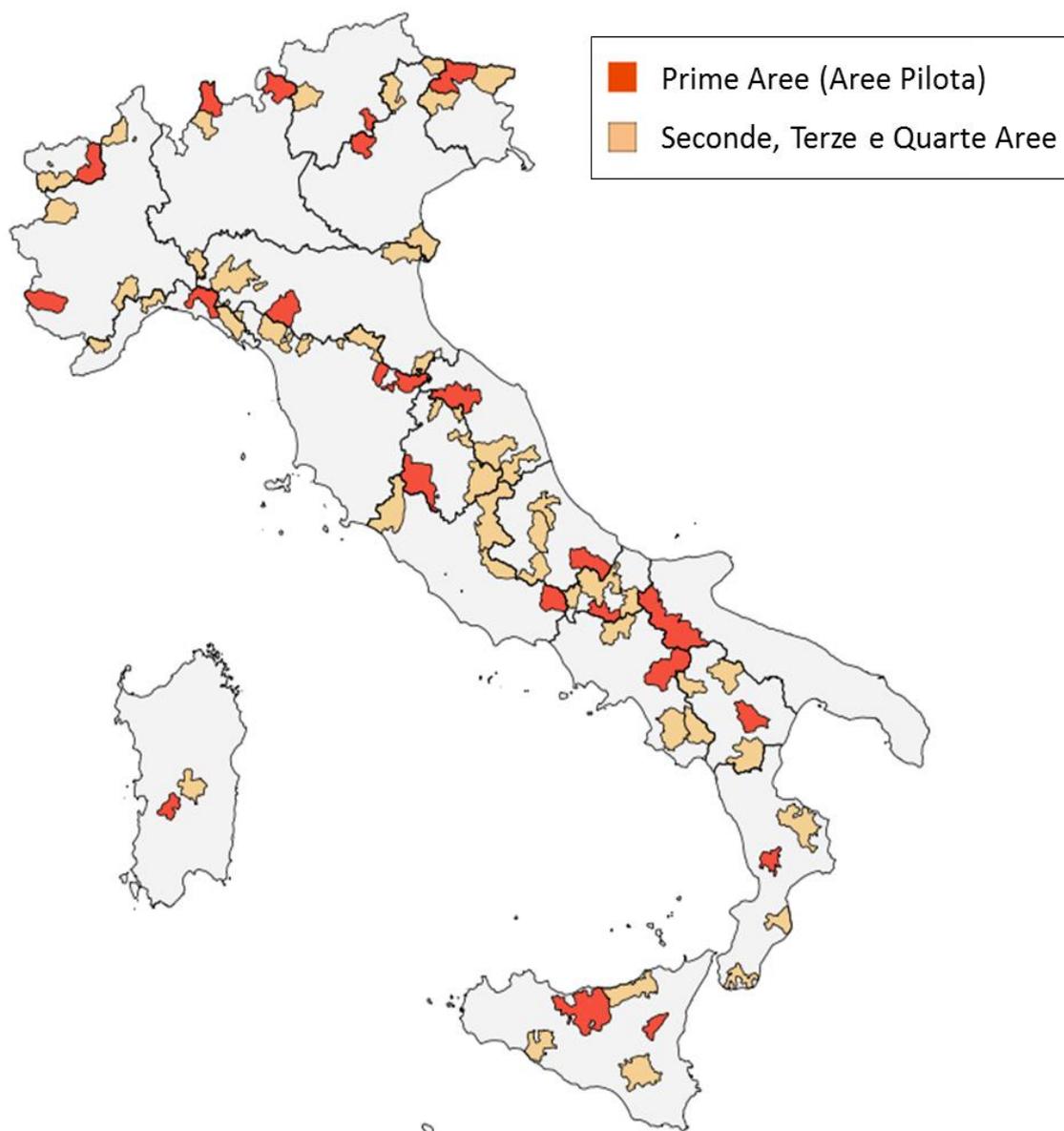
	N. Comuni	Popolazione al Censimento 2011	Var. % popolazione tra il 2001 e il 2011	Superficie (km ²)	Densità (abitanti per km ²)	% Popolazione 0-16 anni	% Popolazione 65 anni e oltre	% Stranieri
Le 68 aree istruite	1.043	2.026.299	n.c.	49.103	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.
Media delle 68 aree istruite	15	29.367	-4,2	712	43,0	13,3	25,1	4,5
ITALIA Aree Interne	4.181	13.280.544	2,3	180.115	73,7	15,7	21,2	5,4
ITALIA	8.092	59.433.744	4,3	302.073	196,8	15,9	20,8	6,8
Rapporto 68 Aree selezionate e Italia Aree Interne	24,9	15,3	n.c.	27,3	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.
Rapporto 68 Aree selezionate e ITALIA	12,9	3,4	n.c.	16,3	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.

Quattro delle aree selezionate, il nuovo Maceratese, Ascoli Piceno, Val Nerina e Reatino sono state fortemente interessate dagli eventi sismici di luglio e di ottobre 2016 (cfr. Fig 2). In particolare dopo gli ultimi eventi sismici, tutti i Comuni inclusi nell'area del Maceratese sono inclusi nel cratere; 14 dei 15 Comuni dell'area di Ascoli Piceno; tutta l'area della Val Nerina e un sub ambito dell'area del Reatino (cfr Testo Coordinato del Decreto legge 17 Ottobre 2016, n. 181). Per quanto riguarda i Comuni interessati dal sisma della Regione Abruzzo (area Alto Aterno-Gran Sasso Laga) è in corso di selezione la quinta area SNAI della Regione Abruzzo.

Mentre per due di queste aree le attività della Strategia sono già iniziate (nuovo Maceratese e Reatino), sarà importante assicurare una copertura finanziaria immediata (che faccia in parte leva sulla Legge finanziaria del 2016) per assicurare la copertura delle altre tre aree. Inoltre sarà necessario: un forte coordinamento con le attività degli uffici per la ricostruzione; un rafforzamento delle squadre di esperti che seguiranno le aree (sia la squadra nazionale che quella regionale e delle assistenze tecniche locali) ed una semplificazione del metodo aree interne (minore importanza al documento di Bozza di Strategia; forte enfasi ad un ascolto attento a tenere in considerazione i bisogni emersi ed emergenti

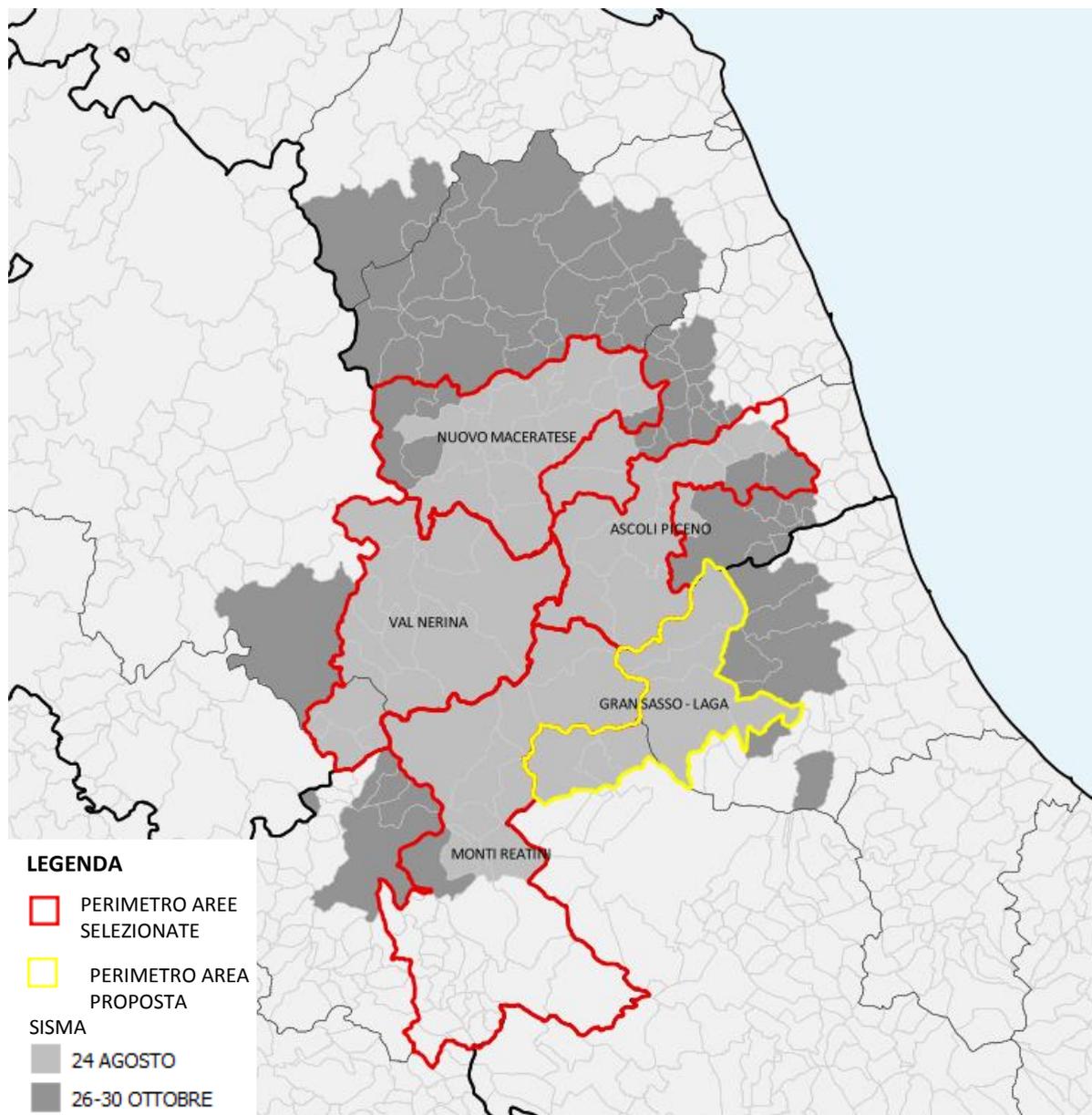
nella fase della ricostruzione). In queste aree la sfida sarà quella di conciliare l'emergenza – di cui si occupa l'Ufficio del Commissario – con una visione strategica e di ripresa economica a medio e lungo termine. Il Comitato ha messo a disposizione dell'Ufficio del Commissario le proprie capacità di analisi territoriale, di ascolto del territorio e di co-progettazione.

Figura 1- Le aree progetto selezionate



Fonte: Elaborazioni Comitato tecnico aree interne

Figura 2- Sovrapposizione dei confini delle aree selezionate dalla SNAI e le aree coinvolte negli eventi sismici del 24 agosto e del 26-30 ottobre.



Fonte: Elaborazioni Comitato tecnico aree interne

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

Area	N. comuni	Popolazione al Censimento 2011	Variazione % della popolazione tra il 2001 e il 2011	Superficie (Km ²)	Densità (abitanti per Km ²)	% Popolazione 0 - 16 anni	% Popolazione 65 anni e oltre	% Stranieri
ABRUZZO - BASSO SANGRO - TRIGNO	33	22.568	-13,7	761	29,7	10,6	32,0	3,1
ABRUZZO - VAL FINO - VESTINA	19	26.680	-6,7	516	51,7	13,3	26,3	3,7
ABRUZZO - VALLE ROVETO	12	24.259	-5,2	591	41,0	13,0	23,8	6,6
ABRUZZO - VALLE SUBEQUANA	24	9.358	-10,5	650	14,4	10,0	32,5	8,4
BASILICATA - ALTO BRADANO	8	25.806	-6,5	756	34,1	15,8	22,8	2,6
BASILICATA - MONTAGNA MATERANA	6	9.927	-15,6	527	18,8	12,1	28,2	2,5
BASILICATA - MARMO PLATANO	7	21.926	-6,2	458	47,9	13,4	22,5	2,1
BASILICATA - MERCURE ALTO SINNI VAL SARMENTO	18	32.355	-9,1	919	35,2	13,1	24,5	1,6
CAMPANIA - ALTA IRPINIA	25	64.386	-5,8	1118	57,6	14,0	23,7	2,0
CAMPANIA - CILENTO INTERNO	27	48.470	-5,7	907	53,4	13,8	24,9	2,9
CAMPANIA - TAMMARO - TITERNO	24	64.541	-1,9	677	95,3	15,3	22,9	2,1
CAMPANIA - VALLO DI DIANO	12	39.847	-3,0	505	78,9	15,5	20,4	3,1
CALABRIA - GRECANICA - PROGETTO	11	18.546	-15,3	435	42,7	13,5	25,7	3,7
CALABRIA-IONICO SERRE	14	34.384	-6,0	450	76,3	16,6	20,5	2,9
CALABRIA-REVENTINO SAVUTO	14	22.336	-9,1	354	63,1	13,4	23,3	1,3
CALABRIA-SILA E PRESILA	19	28.909	-15,9	1058	27,3	13,2	26,3	1,9
EMILIA ROMAGNA - BASSO FERRARESE	8	55.968	-5,9	665	84,2	10,6	28,5	4,5
EMILIA ROMAGNA - APPENNINO EMILIANO	10	33.914	0,5	797	42,6	13,4	27,3	8,4
EMILIA ROMAGNA - APPENNINO PIACENTINO PARMENSE	13	24.630	-8,7	1214	20,3	11,0	33,2	6,5
EMILIA ROMAGNA - VAL MARECCHIA	7	17.902	3,1	329	54,4	14,4	23,0	8,0
FRIULI - AREA ALTA CARNIA	20	20.285	-8,1	963	21,1	12,5	26,8	2,5
FRIULI - DOLOMITI FRIULANE	15	26.785	2,1	898	29,8	14,8	22,3	9,0
FRIULI - VAL CANALE E VAL DI FELLA	8	11.164	-12,0	885	12,6	11,6	24,7	4,4
LAZIO - ALTA TUSCIA - ANTICA CITTÀ DI CASTRO	15	44.164	2,7	1018	43,4	12,6	24,5	7,0
LAZIO - MONTI REATINI	29	26.664	-5,6	1520	17,5	11,2	28,3	5,1
LAZIO - MONTI SIMBRUINI	22	26.901	1,1	549	49,0	12,9	22,7	6,0
LAZIO - VALLE DEL COMINO	18	29.223	-3,9	600	48,7	13,4	23,7	3,8
LIGURIA - ALTA VALLE ARROSCIA	11	4.535	-3,7	254	17,9	11,3	31,2	11,1
LIGURIA - BEIGUA E UNIONE SOL	8	18.719	-2,2	318	58,9	12,7	28,1	3,6
LIGURIA - VAL DI VARA - 5 TERRE	16	20.674	-2,5	563	36,7	11,2	31,0	4,1
LIGURIA - VALLI DELL'ANTOLA E DEL TIGULLIO	16	18.625	3,6	592	31,4	11,9	29,4	6,0
LOMBARDIA - VALCHIAVENNA	13	24.611	2,0	575	42,8	16,0	19,7	2,9
LOMBARDIA - VALTELLINA	5	18.554	0,5	668	27,8	16,8	19,4	2,1
LOMBARDIA - ALTO LAGO DI COMO	34	39.277	2,7	451	87,2	14,3	22,9	4,4
LOMBARDIA - OLTREPO PAVESE	15	11.297	-8,6	394	28,6	8,6	36,6	7,8
MARCHE - APPENNINO BASSO PESARESE E ANCONETANO	10	41.435	-1,3	959	43,2	13,3	26,9	8,8
MARCHE - ASCOLI PICENO	15	26.446	-4,9	708	37,4	12,4	26,8	5,8
MARCHE - MACERATESE	19	19.322	-2,9	885	21,8	12,3	29,0	10,0
MOLISE - ALTO MOLISE - MEDIO TRIGNO	33	35.803	-10,4	1071	33,4	12,2	27,7	1,8
MOLISE - MATESE	14	20.572	-3,1	420	49,0	14,3	21,0	2,4
MOLISE - FORTORE	12	21.347	-9,2	486	44,0	13,1	26,8	1,9
MOLISE - MAINARDE	13	13.367	-4,8	324	41,3	12,7	25,0	2,5
PIEMONTE - VALLE BORMIDA	26	14.620	-6,3	404	36,2	11,1	31,3	9,1
PIEMONTE - VALLE OSSOLA (esclusa Domodossola)	21	33.490	-1,0	630	53,1	14,0	24,1	3,6
PIEMONTE - VALLI DI LANZO	19	24.581	0,2	696	35,3	13,9	25,4	5,1
PIEMONTE - VALLI MAIRA E GRANA	20	24.229	6,5	780	31,1	16,7	21,5	8,3
PUGLIA - MONTI DAUNI (ESCLUSA LUCERA)	29	60.691	-9,2	1947	31,2	15,1	24,6	2,7
SARDEGNA - ALTA MARMILLA	20	10.553	-11,2	348	30,3	10,9	30,1	0,9
SARDEGNA - GENNARGENTU-MANDROLISAI	11	15.164	-11,2	563	26,9	13,1	25,4	1,1
SICILIA - VAL SIMETO	3	64.851	3,2	328	197,9	20,5	16,5	1,1
SICILIA - CALATINO	8	77.303	-4,2	948	81,6	16,8	20,5	2,2
SICILIA - MADONIE	21	66.389	-7,7	1728	38,4	14,2	26,2	1,2
SICILIA - NEBRODI	21	64.423	-7,9	957	67,3	14,4	23,7	1,7
SICILIA - TERRE SICANE	12	52.233	-9,0	637	82,1	15,4	23,3	1,9
TOSCANA - GARFAGNANA	21	40.373	-6,5	1031	39,1	11,5	30,2	5,0
TOSCANA-BISENZIO-MUGELLO-VALDISIEVE	5	16.516	0,4	698	23,7	12,8	27,0	7,1
TOSCANA-CASENTINO-VALTIBERINA	10	21.841	-3,8	828	26,4	12,6	27,0	9,6
UMBRIA - SUD-OVEST	20	62.532	3,2	1187	52,7	13,2	26,0	8,7
UMBRIA - NORD-EST	9	65.693	2,4	1166	56,3	14,6	24,7	8,2
UMBRIA - VAL NERINA	14	19.720	0,0	1060	18,6	14,7	24,9	7,8
TRENTINO - TESINO	3	2.368	-9,6	212	11,2	11,2	29,9	2,0
TRENTINO - VAL DI SOLE	13	15.607	4,1	612	25,5	16,4	20,4	7,3
VENETO - AGORDINA	16	20.261	-5,2	658	30,8	13,8	24,4	3,9
VENETO - SAPPADA	6	8.919	-6,4	343	26,0	13,8	23,8	1,6
VENETO - SPETTABILE REGGENZA	8	21.247	0,9	466	45,6	15,2	22,6	3,8
VENETO - CONTRATTO DI FOCE	7	50.315	-0,8	683	73,7	12,4	22,8	3,5
VALLE D'AOSTA - BASSA VALLE	22	23.435	3,0	802	29,2	15,2	22,1	6,3
VALLE D'AOSTA - GRAN PARADIS	6	2.463	0,2	603	4,1	15,9	25,3	4,8

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

1. 4 La gestione in forma associata di funzioni fondamentali e servizi nelle aree

Una delle più importanti innovazioni della Strategia ha riguardato la spinta verso la gestione in forma associata tra comuni di funzioni/servizi che, seppur in modo differenziato e adottando schemi assolutamente flessibili e variabili da territorio a territorio, ha contribuito a ricomporre assetti istituzionali legati più coerentemente alle vocazioni di sviluppo economico e sociale delle aree interessate.

L'associazionismo intercomunale ha rappresentato e rappresenta un aspetto fondamentale della SNAI: è al contempo pre-requisito per l'ammissibilità alla strategia delle aree territoriali candidate e condizione di efficacia dell'attuazione di nuova politica del territorio. Presuppone la capacità dei comuni di sapersi organizzare per raggiungere i risultati attesi degli investimenti, con effetti valutabili su aree più estese di quelli definiti dai tradizionali confini amministrativi e un portato di maggiore efficienza nell'erogazione dei servizi.

In effetti, i comuni delle aree-progetto selezionate nell'ambito della definizione della SNAI, si sono effettivamente strutturati per realizzare sistemi locali intercomunali permanenti, come richiesto dall'Accordo di Partenariato 2014-2020; hanno individuato la forma organizzativa più idonea alla propria realtà territoriale e alle proprie esigenze e istanze; hanno guardato al modo più funzionale per il raggiungimento dei risultati di lungo periodo prodotti dagli interventi collegati alla strategia adottata.

La sperimentazione proposta, richiedendo una forma di cooperazione "rafforzata" fra Comuni, peraltro come detto come condizione per un'efficace attuazione degli interventi, se da principio ha suscitato - in alcuni casi- istinti di conservazione, nel tempo ha spinto singoli amministratori e collettività a ricercare soluzioni condivise a problemi comuni, comunque espressione di una volontà collettiva frutto di accesa e pubblica discussione e, comunque, orientata a perseguire l'esclusivo beneficio della collettività.

L'associazionismo di funzioni e/o servizi, al di là della previsione ordinamentale⁹, ha così potuto contribuire a realizzare quell'esercizio di democrazia attiva che in qualche modo stentava ad avviarsi, almeno su dimensioni territoriali non soggette ad obbligo; in quest'ottica la SNAI ha svolto un'azione di sostegno al legislatore, accompagnando una transizione necessaria dell'ordinamento locale e anticipando effetti positivi come risultato collaterale di nuove politiche del territorio.

⁹Il quadro ordinamentale di riferimento è costituito dall'art. 14 del DL 78/ 2010 convertito in Legge 122 /2010 che fissa per la prima volta l'obbligatorietà della gestione associata delle funzioni fondamentali dei Comuni con meno di 5.000 abitanti da realizzarsi esclusivamente nelle forme della Convenzione o, in alternativa, della Unione. Dopo ulteriori modifiche , l'art. 19 del DL 96 \ 2012 convertito in Legge 135 \2012 da ultimo conferma l'obbligo di gestione associata; prescrive un crono programma per l'assolvimento dell'obbligo; statuisce che il limite per i Comuni montani o appartenuti a Comunità montane (nel frattempo soppresse o trasformate in unioni montane della legislazione regionale) sia ridotto ai 3.000 ab.; definisce l'elenco delle funzioni fondamentali. Per i Comuni con meno di 1.000 abitanti viene disciplinata una forma speciale di Unione. L'art. 14 del DL 78/2010 al comma 31ter fissa precise scadenze in merito all'obbligo di gestione associata delle funzioni fondamentali e, in particolare:- il 1° gennaio 2013 per l'obbligo di esercizio associato di almeno 3 funzioni; -il 30 giugno 2014 per l' obbligo di esercizio associato di ulteriori 3 funzioni;-il 31 dicembre 2014 per l'obbligo di esercizio associato delle restanti funzioni fondamentali. La legge 25 febbraio 2016, n.21 di conversione del dl mille proroghe del 30- 12- 2015 n. 210 ha rinviato fino al 31 dicembre 2016 il termine previsto dal dl 78/2010 convertito con la legge 122/2010.

Ad oggi, come ben visibile nella tabella 2, ne risulta un quadro variegato: ogni area organizza la dimensione associativa realizzando geometrie funzionali, anche se complesse, con articolazioni assai differenziate, capaci di tematizzare l'importanza dell'azione sovracomunale, pur non nascondendo difficoltà, conflitti e malcontenti.

Fra le altre, sono riscontrabili realtà che grazie alla SNAI hanno consolidato esperienze di associazionismo già in corso da tempo: è il caso delle Comunità Montane che, in attuazione della normativa nazionale e regionale, sono confluite in Unioni di Comuni, come quella dei Comuni Montani del Casentino nell'area toscana Casentino-Valtiberina.

La presenza di Unioni di Comuni montani registra anche un maggior numero di funzioni, attività e servizi in gestione associata e ciò per la raggiunta consapevolezza del metodo: è il caso della Comunità Montana Alta Valtellina in cui emerge una forte volontà di fare "sistema" da parte dei cinque enti locali che oltre alle funzioni inerenti la tutela e la valorizzazione della montagna, gestiscono in associazione altre sei tra funzioni e servizi: catasto, protezione civile, servizi informativi, centrale unica di committenza delle procedure relative all'acquisizione di lavori, beni e servizi, servizi sociali e servizi bibliotecari.

Analogamente i comuni appartenenti della Comunità Montana Valchiavenna, che sono in procinto di sottoscrivere quindici convenzioni inerenti oltre le materie più comuni anche il servizio per la viabilità, lo SUAP, il Nucleo di valutazione, la prevenzione randagismo, il servizio tecnico comunale e il protocollo e gestione documentale.

D'altro canto, sono numerosi i comuni ricadenti nell'area-progetto che – in linea con quanto richiesto dalla strategia di intervento- hanno invece preferito approcci più soft e stipulato convenzioni in cui associano solo alcune funzioni e servizi previste dal DL n. 95/2012 convertito in Legge 135/2012, come catasto; attività di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi; edilizia scolastica, per la parte non attribuita alla competenza delle province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici. Un esempio di questo tipo è costituito dai comuni del Sud Ovest orvietano che intendono associarsi per la funzione catasto e protezione civile, e dai comuni dell'Unione Alta Marmilla (Sardegna) che associano tre funzioni: catasto, protezione civile, edilizia scolastica oltre che i sistemi informativi.

Non mancano, infine, casi di fusione fra comuni, come nell'area Valle Ossola, dove i Comuni di Seppiana e Viganella si sono fusi nel giugno 2015 dando origine al Comune Borgo Mezzavalle.

I nuovi assetti istituzionali hanno richiesto uno sforzo rilevante di capacità amministrativa da parte dei soggetti coinvolti, i quali hanno dovuto organizzare risorse umane e strumentali, concentrando uffici e funzioni non solo in un'ottica di razionalizzazione ma anche di migliore fruizione dei servizi erogati. Con ciò aderendo allo spirito stesso della Strategia di assicurare non solo la permanenza dei residenti ma di attrarne di nuovi, nella salvaguardia dei diritti di cittadinanza, attraverso il mantenimento della qualità dei servizi pubblici locali in un quadro di risorse finanziarie calanti e di un sostanziale restringimento del perimetro della finanza locale.

Emerge dal percorso fin qui compiuto che molto del successo dei processi associativi si deve, fra le altre cose, alla capacità di leadership del soggetto a cui la Strategia affida il delicato compito di referente istituzionale d'area nonché sottoscrittore dell'Accordo Programma Quadro.

Chiamato anche Soggetto Capofila, è per definizione il Sindaco indicato e delegato dai Comuni associati a rappresentarli; la figura istituzionale che stimola alla partecipazione i soggetti rilevanti "dell'area vasta", intrattiene i rapporti con la Regione, si interfaccia con il Comitato durante le sue

attività istruttorie, si intesta la responsabilità della realizzazione degli interventi che sono descritti nelle schede allegate all'APQ .

La figura del Sindaco d'Area è centrale per la riuscita del processo, così come lo sono i rappresentanti delle Unioni di Comuni o della Fusione, e questa rilevanza sarà maggiormente percepibile anche in ragione del fatto che in molti casi l'area interessata incrocia i processi di costruzione della città metropolitana.

In questi casi, la sfida sarà costituita dall'approfondimento delle nuove geometrie istituzionali e delle relazioni da realizzare non più nella logica della contrapposizione tra le varie configurazioni territoriali possibili che l'autonomia sarà capace di realizzare ma in un contesto di aperta e leale collaborazione fra gli enti.

Nel caso dell'Antola Tigullio, in cui i comuni dell'area interna appartengono tutti alla città metropolitana, partendo da una situazione assai complessa (tre Unioni di Comuni e quattro comuni in gestione associata), gli appena citati soggetti stanno lavorando ad una convenzione di secondo livello per la condivisione del servizio sistema informativo territoriale (SIT); l'ufficio SIT si avvarrà di una collaborazione con Città Metropolitana e Regione Liguria per l'avvio progressivo delle analisi territoriali integrate. Sarà interessante osservare il superamento della tradizionale separazione delle politiche legate alle dimensioni territoriali; quanto la nuova area vasta sarà in grado di assicurare un'effettiva rappresentanza a quei territori delle Unioni dei Comuni all'interno della città metropolitana; quanto questo ente sia capace di rappresentare i comuni insistenti sul territorio e quanto, invece, in modo prevalente si ponga come ente politico autonomo.

L'esperienza suggerisce che il Centro accompagni territori in questo percorso ed in questa direzione si pone la collaborazione avviata con Funzione Pubblica e Formez PA nel marzo 2016 attraverso il progetto "La Strategia Nazionale per le Aree Interne e i nuovi assetti istituzionali".

Il progetto ha tra le finalità di supportare adeguatamente i comuni delle aree-progetto nel processo di associazionismo intercomunale nel rispetto della normativa vigente e in coerenza con l'evoluzione delle politiche territoriali promosse dalla Strategia; ha anche l'ambizione di accompagnare il processo favorendo nel ridisegno delle competenze il superamento dei criteri di delimitazione amministrativa e di dimensione demografica per valorizzare nuove dimensioni funzionali che scaturiscano da piani di riordino sovracomunali o dalla delimitazione di aree territoriali omogenee.

Tavola 2- La gestione associata di funzioni e servizi nelle Strategie d'Area e nei Preliminari approvati

Area	Comunità Montana	N Unione di Comuni	N Convenzioni	Tipologie di funzioni e servizi	Coerenza con Strategia
Alta Valtellina	1		6	Catasto. Protezione civile. Servizi bibliotecari. Centrale Unica di Committenza. Servizi informativi. Servizi sociali.	sì
Valchiavenna	1		15	Catasto. Servizio locale di difesa del suolo. Prevenzione e protezione nei luoghi di lavoro. Espropriazione per pubblica utilità. Sistemi informativi e cartografici. Protezione civile. Protocollo e gestione documentale. Servizio tecnico e territoriale ambientale. Sistema bibliotecario. Servizi sociali. Viabilità. Prevenzione randagismo. SUAP. Nucleo di valutazione.	sì
Appennino Basso Pesarese e Anconetano		1	5	Servizi di trasporto pubblico comunale. Tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Edilizia scolastica.	sì
Antola-Tigullio		3 Unioni ed 1 associazione intercomunale	1	Funzione Catasto. Servizio "sistemi informativi territoriali"	sì
Casentino-Valtiberina		2 Unioni	Numerose per le Unioni; 2 per i comuni convenzionati con le Unioni	Protezione civile. Servizio statistico.	no formalmente; sì sostanzialmente
Alta Irpinia		1	1	Catasto	non definibile
Valli Maira e Grana			non disponibile		non disponibile
Alta Marmilla		1	3	Protezione civile. Catastato. Edilizia scolastica	sì
Sud Ovest Orvietano			2	Protezione civile. Catastato	no
Bassa Valle	3				non definibile
Basso Sangro Trigno		3	4 gruppi di comuni convenzionati tra loro in una convezione quadro che coinvolge parte dei comuni dell'area	Catasto. Piano di protezione civile e primo intervento. Pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale- partecipazione alla pianificazione di ambito sovracomunale.	sì
Alta Carnia		1 con 16 comuni aderenti su 21	1		
Madonie		6			non definibile

1.5 Il completamento delle Linee Guida delle AA.CC.: i trasporti, il turismo, il lavoro

Tre Amministrazioni Centrali, sulla falsa riga di quanto già fatto per la salute, l'istruzione e le politiche agricole hanno lavorato e stanno lavorando per l'elaborazione delle linee guida Aree Interne: trasporti, mobilità e aerei; lavoro e aree interne; turismo e beni culturali e aree interne. Le linee guida sono un documento a disposizione del Sindaco Referente e dei tecnici che lo supportano a livello locale, per poter rispondere alle esigenze dei loro territori e delle loro Comunità, nel rispetto delle regole e dei principi delle diverse politiche interessate. La stesura delle stesse implica l'organizzazione di gruppi misti e l'interlocazione costante tra le AA.CC. di riferimento e gli esperti tematici del Comitato tecnico aree interne.

Le Linee Guida per gli interventi nel settore dei trasporti, curate dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti con la collaborazione scientifica di Isfort, sono state approvate e pubblicate a febbraio 2016.

Questo documento è stato elaborato valorizzando il patrimonio di informazioni e di indicazioni emerse dalla fase istruttoria della Strategia. I contenuti sono articolati in uno schema applicativo suddiviso per macro-fabbisogni, fabbisogni specifici e possibili misure di intervento.

I macro-fabbisogni individuati sono stati suddivisi, per funzionalità logica, in tre filoni portanti. La prima linea attiene alla fase di Pianificazione e programmazione dei sistemi di trasporto per l'area interna, la cui competenza è spesso della Regione o in alcuni casi delle Province. Gli interventi utili per soddisfare questo fabbisogno riguardano l'elaborazione di un Piano di Trasporti dell'area, di un Piano specifico per la mobilità lenta, l'istituzione di un *Mobility Manager* di area, il coordinamento dei servizi di trasporto pubblico sul territorio e così via.

La seconda linea riguarda i fabbisogni di potenziamento e riqualificazione della dotazione materiale e immateriale trasportistica nella quale trova spazio una molteplicità di azioni finalizzate ad accrescere sia l'accessibilità e la qualità dei sistemi locali di trasporto, come gli interventi di adeguamento strutturale (manutenzione e messa in sicurezza delle infrastrutture, attrezzaggio di parcheggi e nodi di scambio, implementazione di piattaforme per l'infomobilità), sia la sostenibilità ambientale del territorio attraverso ad esempio l'acquisto di mezzi di trasporto pubblico più piccoli a minor impatto ambientale, o attraverso l'infrastrutturazione di *greenway* per la fruizione "dolce" del territorio, e così via.

La terza e ultima linea individuata, infine, mira al miglioramento e alla sostenibilità della mobilità interna all'area (coesione interna), e della mobilità da verso e l'esterno (accessibilità), potenziando i collegamenti e sostenendo le opportunità dei soggetti che esprimono una domanda di mobilità differenziata per frequenza, attraverso interventi rivolti in modo specifico allo sviluppo dei servizi di trasporto sia convenzionali (trasporto pubblico di linea, bici ecc.), sia innovativi (trasporto pubblico a chiamata, mobilità in condivisione ecc.). Tali interventi devono rispondere a bisogni specifici diversificati, quali la necessità di facilitare la mobilità degli utenti a ridotta mobilità, il miglioramento dei collegamenti con le reti esterne (accessibilità da e verso l'esterno) anche a servizio del movimento turistico, la promozione dell'uso condiviso dei mezzi (politiche di sharing), la promozione della mobilità "dolce" e così via.

Le Linee Guida per gli interventi nel settore della valorizzazione dei beni culturali e del turismo del Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo sono in fase di redazione. L'obiettivo principale delle Linee Guida è fornire alle Aree selezionate una traccia di riferimento per la trattazione dei temi del turismo e dei beni culturali. L'attività ha preso avvio successivamente alle giornate di lavoro dedicate al turismo nelle Aree Interne che si sono svolte presso il Gran Sasso Science Institute (GSSI) a L'Aquila il 30 maggio e 1 giugno 2016, a conclusione del quale sono stati sintetizzati gli elementi e gli indirizzi principali per il contributo del settore alla definizione della Strategia.

Dalle conclusioni delle giornate di lavoro al GSSI è emerso che il turismo può fungere da volano, per le Aree più predisposte, solo se collegato ad altre filiere dello sviluppo locale (es. agricoltura, artigianato) e dei servizi essenziali di qualità (trasporti e istruzione in primis). È emersa la necessità di supportare i territori nello svolgere un'adeguata analisi di contesto dei fattori di domanda e di offerta turistica, nell'individuare i propri caratteri distintivi e le opportunità da sviluppare con programmazione di interventi specifici. Tali indicazioni sono state quindi riprese e approfondite nell'elaborazione delle Linee Guida del MiBACT.

La struttura del documento si articola in due parti principali. La prima è dedicata alla presentazione delle policy del Ministero, nonché delle relative modalità attuative, dando priorità soprattutto a quelle che possono avere un impatto diretto sulle Aree interne o sulle aree vaste all'interno delle quali esse ricadono (es. Piano Strategico per il Turismo, Piano Cultura e Turismo, Tax credit per interventi di riqualificazione e informatizzazione del comparto turistico, Protocollo d'Intesa per la valorizzazione delle case cantoniere). Completano questa sezione anche una sintesi della cornice europea di riferimento e una presentazione del ruolo del MiBACT all'interno della strategia.

La seconda parte, invece, si concentra sull'illustrazione del processo metodologico che il territorio deve seguire nel trattare il turismo quale possibile leva di sviluppo, indicando le attività da svolgere rispetto alle diverse fasi di costruzione delle strategie d'area (Bozza di idee, Preliminare, Strategia e Schede intervento). I principali argomenti affrontati sono l'analisi di contesto (es. vocazione del territorio, domanda e offerta turistica), i risultati attesi e le azioni di sistema, il modello di *governance*, l'integrazione con altri settori, la coerenza con il quadro programmatico di riferimento (es. politiche ordinarie della Regione) e gli indicatori di realizzazione e risultato. Integrano il documento due allegati contenenti un elenco degli attrattori turistici e dei dati di domanda e offerta turistica da considerare ai fini dell'inquadramento dell'area.

Si ipotizza che il lavoro possa essere completato e messo a disposizione delle Aree e dei progettisti entro il mese di ottobre 2016.

Anche il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali sta predisponendo un testo di linee guida come indirizzo degli interventi del Fondo Sociale nell'ambito della strategia. Il 6 luglio si è svolto presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali un seminario di approfondimento sulle migliori soluzioni possibili per un uso efficace dei fondi FSE nella Strategia nazionale aree interne e nelle progettualità di area. A seguito di un confronto tra i referenti regionali delle Adg, i referenti tecnici locali impegnati nell'attività di co-progettazione e il Comitato nazionale aree interne sono stati individuate alcune questioni rilevanti che saranno oggetto delle Linee Guida, attualmente in fase di redazione.

In particolare, è emersa la necessità di legare le specificità delle progettualità di area alle caratteristiche del FSE, cercando di utilizzare al meglio le opportunità del fondo in azioni non soltanto di carattere formativo (o di erogazione di servizi) ma che possano riguardare l'educazione non formale e le diverse modalità per creare occupazione (laboratori, attività di ricerca-azione, imprenditoria comunitaria, imprese culturali).

Le linee guida si concentreranno sui seguenti ambiti: i fabbisogni specifici delle aree interne realizzabili con il FSE, il contributo dei PON e del programma Erasmus nelle aree interne, le modalità operative di intervento realizzabili nelle diverse strategie delle aree interne.

Il 29 settembre 2016, inoltre, in una conferenza stampa con l'Agenzia Nazionale per i Giovani, sono stati presentati i dati relativi ai progetti finanziati dal programma Erasmus+ nelle aree interne.

1.6 Il Protocollo d'intesa con il *Gran Sasso Science Institute* e le attività di valutazione, ricerca e formazione

Nell'ambito del Protocollo d'intesa tra il Comitato Tecnico Aree Interne e il *Gran Sasso Science Institute* (GSSI, area Scienze Sociali) firmato a luglio 2015¹⁰, sono state avviate attività di valutazione, ricerca e formazione volte ad accompagnare le varie fasi del processo decisionale nelle aree-progetto selezionate.

Valutazione e feedback sui documenti programmatici prodotti

A partire da settembre 2015, il GSSI ha fornito al Comitato Tecnico Aree Interne note valutative e primi feedback sui Preliminari di Strategia che via via venivano pubblicati: un punto di vista esterno all'ambito di formazione della strategia, che ha aiutato a chiarire coerenza e sostenibilità di alcune scelte di politica economica. Partendo dal testo del Preliminare, la prima fase dell'esercizio valutativo ha approfondito la coerenza interna dell'impianto strategico delineato dal territorio, esaminando i fattori e le caratteristiche dell'area che motivavano le scelte, i principali attori e centri di competenza individuati per realizzarle, l'integrazione delle azioni con le politiche già attive sul territorio, la coerenza delle misure sui servizi essenziali con gli interventi per lo sviluppo locale.

Le prime aree-progetto oggetto di valutazione/feedback sono state: Valchiavenna (Lombardia); Alta Valtellina (Lombardia); Valle dell'Antola e del Tigullio (Liguria); Casentino Valtiberino (Toscana); Appennino Basso Pesarese e Anconetano (Marche).

Una seconda fase dell'attività di valutazione, da portare avanti nei prossimi mesi su alcune aree selezionate, combinando analisi quantitativa e qualitativa, esaminerà gli eventuali rapporti di causalità che legano le azioni di policy prospettate alla dinamica endogena del sistema territoriale.

Analisi del processo di formazione delle decisioni (processi inclusivi e partecipativi)

E' stata avviata – anche attraverso la partecipazione alle attività di campo e ai *focus group* – un'analisi dei processi di formazione delle strategie di sviluppo (ruolo dei diversi attori coinvolti sul territorio, *governance* alla base del sistema di pianificazione strategica, risorse disponibili, strumenti di partecipazione dei cittadini e mobilitazione del partenariato economico sociale, etc.), al fine di identificare alcuni fattori in grado di spiegare la “qualità” delle strategie di sviluppo delineate e degli schemi progettuali selezionati nei territori.

Formazione

Sulla base dei fabbisogni individuati dal Comitato Tecnico Aree Interne, il 31 maggio e 1 giugno nella sede del Gran Sasso Science Institute a L'Aquila, si sono tenute due giornate di lavoro/formazione su “Il Turismo nelle Aree Interne”. Le giornate si sono aperte con la presentazione da parte del MiBACT delle linee d'indirizzo del Piano Strategico del Turismo 2016 e hanno registrato la partecipazione di

¹⁰ Con il Protocollo d'intesa N. 492 del 22 luglio 2015, il *Gran Sasso Science Institute* coopera a titolo gratuito svolgendo attività di formazione, ricerca, analisi e *peer reviewing* volte a coadiuvare e integrare il lavoro del Comitato Tecnico Aree Interne e ad accompagnare i processi istituzionali per preparare le Strategie d'Area.

operatori e rappresentanti dei principali centri di competenza del Paese¹¹. Un'occasione di confronto su temi, approcci e problematiche connessi alla costruzione di una strategia complessiva di offerta turistica in un'area interna. Nel corso delle due giornate di lavoro sono stati condivisi metodi e strumenti, da adottare luogo per luogo, per: a) selezionare le aree sulle quali puntare a una strategia turistica (come prioritizzare i luoghi); b) valutare l'offerta turistica potenziale; c) disegnare la governance, il rapporto pubblico-privato, per sostenere la progettazione.

Divulgazione

Il GSSI ha fornito un primo contributo importante alla divulgazione scientifica delle riflessioni sviluppate nell'ambito della Strategia Nazionale per le Aree Interne con l'organizzazione, nell'ambito della Conferenza Annuale della *Regional Studies Association* (3-6 Aprile 2016, Karl-Franzen University, Graz, Austria) di una specifica sessione intitolata "*The development of Peripheral Areas in Italy: A European Perspective*"¹².

A maggio del 2016 è stata lanciata una *call for papers* internazionale per due numeri speciali sulle Aree Interne da pubblicare (fine 2016 e primo semestre 2017) su *Italian Journal of Planning Practice*, dal titolo "*Local development strategies in peripheral areas: a European challenge*".

¹¹<http://www.gssi.infn.it/research-area/social-science-gssi-cities-research/research-projects/item/870-the-development-of-inner-areas-in-italy>

¹²<http://www.regionalstudies.org/conferences/special-sessions/graz-special-sessions>

2. Il riequilibrio dell'offerta di servizi cittadinanza nelle Strategie d'Area: le prime scelte dei territori

In questo paragrafo vengono riportate l'individuazione dei bisogni, le prime scelte strategiche e le prime opzioni di intervento verso le quali le aree selezionate che hanno iniziato a lavorare si stanno orientando, per il miglioramento dell'organizzazione e della fruibilità dei servizi in favore delle Comunità attive nella Strategia.

2.1 Le scelte dei territori per il miglioramento dei servizi all'istruzione

Gli incontri, i focus group e i tavoli di approfondimento tematico effettuati nelle aree interne, finora selezionate, hanno consentito di rilevare, assieme a idee di sviluppo, i bisogni relativi a servizi essenziali che meritano attenzione per la definizione delle misure.

In linea generale, dal punto di vista del modello di intervento, nel settore Istruzione è stato incrementato il livello di coinvolgimento dei territori, grazie al diretto intervento degli Uffici Scolastici Regionali, in modo da creare una continua integrazione tra Comitato Tecnico, Amministrazione Centrale e Amministrazioni territoriali. Ciò risulta particolarmente importante per il passaggio dalla fase di raccolta delle esigenze e di definizione delle idee guida, alla elaborazione delle strategie d'area vere e proprie, con la scelta dei risultati attesi e azioni e interventi per perseguirli.

Nello specifico, rispetto all'istruzione, è possibile individuare le seguenti questioni chiave emerse:

1. Sottodimensionamento delle strutture scolastiche;
2. Qualità della didattica e modelli pedagogici innovativi;
3. Orientamento dell'offerta formativa alle vocazioni territoriali;
4. Stabilità e formazione del personale docente;
5. Livelli di competenza degli studenti e valutazione.

Le relative azioni andranno intese come sperimentazioni alla stregua di azioni di "start up", finalizzate ad attivare processi di miglioramento che possano produrre effetti duraturi; tali azioni, monitorate e valutate nella loro efficacia, potranno poi essere messe a regime in via ordinaria.

Vi è anche da aggiungere che, soprattutto per quanto concerne le questioni di cui ai punti 1 e 3 precedentemente indicati, concernenti il ripensamento e la razionalizzazione dell'offerta formativa sul territorio, lungi dal voler sostituire la competenza esclusiva regionale, la Strategia, in tutte le sue fasi, avrà la finalità di favorire una corretta e proficua interlocuzione tra i soggetti interessati (Regione, Enti Locali, Istituzioni Scolastiche), finalizzata alla ricerca di soluzioni strategiche nell'ambito del dimensionamento regionale coerenti con le linee guida elaborate lo scorso anno dal MIUR.

1) Sottodimensionamento delle strutture scolastiche

Gli incontri e le analisi effettuate mettono in evidenza nelle aree interne la presenza di un'offerta formativa molto frammentata e di istituzioni scolastiche fortemente sottodimensionate. L'isolamento rispetto ai centri urbani e la carenza di collegamenti stradali accentuano questo problema, evidenziando, soprattutto per il primo ciclo di istruzione, la necessità di un rafforzamento del servizio nonostante il numero di alunni risulti al di sotto dei parametri previsti dalle norme. A questo proposito, occorre sottolineare la marcata diffusione nelle aree visitate di classi di numerosità esigua e di

pluriclassi sotto i limiti consentiti. Difatti, l'analisi delle aree visitate ha fatto emergere le criticità rispetto all'attività di programmazione didattica, indebolita dalle ridotte opportunità di scambio e confronto tra docenti (che sono comunque pochi o cambiano continuamente), in una logica di turn over senza fine. Tale situazione è ovviamente motivata dall'isolamento di molti centri abitati e dalle difficoltà di raggiungimento da parte dei docenti delle sedi scolastiche delle aree interne. Tuttavia, la resistenza a ipotesi di accorpamento è spesso legata al fatto che, in passato, la soppressione dei plessi era dettata prevalentemente da esigenze di economie di spesa anziché essere orientata al rafforzamento della qualità del servizio. D'altro canto, si registra spesso nelle aree visitate un forte desiderio dei cittadini di mantenere il plesso scolastico come centro civico e polo aggregativo sul territorio.

Possibili linee di intervento. Nei focus group sui territori è stata avviata una riflessione con amministratori locali e dirigenti scolastici, mirata a valutare l'opportunità/convenienza di mantenere o meno la frammentazione delle strutture scolastiche, valutando caso per caso. L'opzione del mantenimento potrebbe essere perseguita quando la strategia di sviluppo dell'area interna prefiguri credibilmente una ripresa del numero degli studenti. Nelle situazioni in cui si confermi invece il mancato incremento degli studenti, si potranno valutare progetti di accorpamento di plessi, eventualmente anche attraverso la costruzione ex-novo di un plesso di riferimento, equidistante rispetto a quelli preesistenti. Si specifica che l'intervento non consisterà nell'accorpamento -avvenuto in passato- di studenti in edifici inadeguati sul piano strutturale, ma di puntare sulla costruzione di una "nuova scuola delle aree interne", utilizzando sia i fondi della Legge di Stabilità sia altri mezzi finanziari che si vanno mobilitando, come il piano di investimenti per l'edilizia scolastica previsto dal cd "Decreto Mutui" o da "Scuola Sicura". Tale piano prevede che le Regioni possano accendere con la Banca Europea per gli Investimenti e altri Istituti di Credito mutui trentennali agevolati per interventi straordinari di ristrutturazione, di messa in sicurezza, adeguamento sismico. L'opzione di accorpamento dei plessi andrebbe adeguatamente valutata¹³, alla luce del possibile miglioramento delle condizioni di mobilità e del mantenimento, a favore delle istituzioni scolastiche presenti in una determinata area interna, della stessa consistenza di docenti, in una logica di organico funzionale di rete. Ad esempio, liberando in tal modo risorse di personale, potrebbero essere potenziate, in relazione alle specifiche professionalità dei docenti, le attività didattiche laboratoriali e in orario pomeridiano, che favorirebbero la percezione della scuola come "centro civico" e punto di aggregazione per i più giovani, che spesso in queste aree soffrono di una generale apatia. Per fare solo alcune esemplificazioni, si potrebbe pensare all'istituzione, in orario pomeridiano, di corsi di strumento musicale oppure alla sperimentazione di atelier creativi, "officine aperte" alle realtà artigiane tipiche dei vari territori che consentano a giovani e adulti di "incontrarsi" e valorizzare le proprie specificità e conoscenze.

2) Qualità della didattica e modelli pedagogici

La presenza di un'offerta formativa molto frammentata associata alla frequente diffusione di classi di numerosità esigua e di pluriclassi sotto i limiti consentiti ha prodotto, nelle aree visitate, effetti negativi sul livello di qualità della didattica, sia ordinaria curricolare che extracurricolare.

¹³ Ad esempio, la soluzione dell'accentramento dei plessi appare perseguibile nelle situazioni in cui ciò faciliti gli spostamenti da e verso la scuola per gli studenti e, soprattutto, per i loro genitori. Difatti, in diverse aree le famiglie hanno lamentato l'onerosità del trasporto per accompagnare i propri figli a scuola, in sedi molto lontane dai luoghi di lavoro e difficilmente raggiungibili dalle proprie abitazioni.

Si rileva nelle aree visitate anche l'effetto negativo dell'elevato turn over di docenti, che produce una scarsa continuità didattica e ostacola l'acquisizione da parte degli alunni di un metodo di studio, da fare proprio e sviluppare nel corso degli anni di formazione. Gli effetti più negativi del fenomeno del turn over si registrano sugli esiti di apprendimento degli studenti, con bassi punteggi sulle Prove Invalsi, e con un effetto amplificatore della dispersione scolastica.

Il fenomeno delle classi esigue può influire marcatamente sulla qualità della didattica delle scuole delle aree interne. In generale, classi troppo esigue non favoriscono lo scambio e la socializzazione tra gli alunni né assicurano un adeguato confronto tra i docenti, presente invece nell'ambito di scuole di dimensioni più consistenti. Ad esempio, l'attività di progettazione svolta all'interno di consigli di interclasse di scuola primaria in un plesso, costituito da un unico corso (5 classi per un totale di 7 docenti) risulta scarsamente efficace. In questa situazione risulta difficile per i docenti valutare insieme ai colleghi l'efficacia e lo stato di avanzamento dei programmi didattici, in un confronto comparativo tra gruppi-classe dello stesso anno, con evidenti conseguenze sull'impossibilità di riflettere sulle pratiche didattiche e su un loro possibile miglioramento.

Un fenomeno a cui prestare particolare attenzione rispetto alla promozione della qualità della didattica nelle aree interne è quello delle pluriclassi. Si tratta di un fenomeno "tipico" delle aree visitate che, pertanto, richiede un approfondimento specifico in base alle esigenze e caratteristiche di ciascuna delle aree. Le pluriclassi restano una scelta residuale, tuttavia - se mantenute in modo condizionato - possono costituire un terreno di sperimentazione fertile per i docenti e per i propri allievi, favorendo la diffusione di pratiche didattiche innovative e collaborative. La scarsa qualità dei vari ambienti di apprendimento, l'inadeguatezza della copertura di rete digitale e la carente disponibilità di tecnologie digitali costituisce un ulteriore ostacolo alla sperimentazione di forme di didattica "a distanza", basate sulla condivisione di buone pratiche tra studenti e docenti in piattaforme multimediali.

Possibili linee di intervento. La promozione dell'innovazione metodologico-didattica nelle scuole dovrebbe tradursi nella sperimentazione di metodi didattici innovativi che promuovano il miglioramento delle competenze di base e "meta" puntando sul lavoro di gruppo e sulla cooperazione piuttosto che sulla competizione. Le classi "piccole" possono, in quest'ottica, essere valorizzate, attraverso la sperimentazione di modelli didattici in grado di miscelare elementi di quelli più tradizionali (come ad es. la "Scuola di Barbiana" o la "Scuola Montessoriana"), e di quelli più nuovi (come la digital education e la didattica collaborativa e per competenze; cfr. Piano Nazionale Scuola Digitale Miur, 2015), mettendo evidentemente al centro la questione della formazione e dell'aggiornamento dei docenti.

Le aree interne sono l'occasione per sperimentare nuovi modelli pedagogici in ambienti di apprendimento innovativi. L'innovazione infrastrutturale potrà riguardare le aule, gli spazi comuni, le aree di laboratorio, l'introduzione di tecnologie avanzate. L'evoluzione dei metodi didattici e di apprendimento, richiede infatti nuove architetture degli edifici: spazi modulari e polifunzionali, facilmente configurabili e in grado di rispondere a contesti educativi sempre diversi, ambienti flessibili, funzionali ai sistemi di insegnamento/apprendimento più avanzati, con particolare riguardo alla didattica digitale.

Per quanto concerne il digital divide, lo sviluppo di un "Piano straordinario di connettività per le aree interne" rappresenta un importante investimento per rafforzare il collegamento tra scuole ma anche per sviluppare esperienze didattiche innovative, come il potenziamento delle lingue attraverso gemellaggi on line con scuole straniere.

L'innovazione degli apprendimenti si basa sul miglioramento delle infrastrutture tecnologiche, ma si riduce se non è accompagnata da un cambiamento nei processi e nei metodi di apprendimento. Si suggerisce quindi la sperimentazione di percorsi formativi che integrino strumenti tradizionali della didattica e strumenti digitali (come app, programmi open source ecc.), sulla base di un'adeguata formazione dei docenti rispetto alla didattica per competenze e alla progettazione multidisciplinare.

La predisposizione di ambienti di apprendimento aperti e collaborativi, come ad esempio isole laboratoriali attrezzate con pc e tablet, potranno fungere da spazio di condivisione e di rielaborazione delle esperienze a scuola e sul territorio, valorizzando i casi delle classi "piccole" e aprendole al territorio, offrendo la possibilità ai ragazzi di confrontarsi con docenti ed esperti esterni, analizzare criticamente e progettare prodotti innovativi anche con riferimento alla robotica dei metodi di insegnamento (didattica esperienziale, didattica innovativa con laboratori scolastici ed extra-scolastici). La collaborazione con i centri di competenze vicini (come osservatori di ricerca e Università) nella progettazione e nell'attuazione di progetti didattici innovativi potrà garantire la qualità degli interventi, area per area.

In sintesi, tra gli interventi possibili: il pieno utilizzo dell'organico dell'autonomia (legge 107/2015) in relazione all'offerta formativa che la scuola intende realizzare, l'investimento sulla formazione dei docenti sulla didattica per competenze, la sperimentazione di esperienze di didattica condivisa e collaborativa aperte al territorio; il rafforzamento delle scuole in rete e dei centri scolastici digitali (PNSD Miur, 2015), all'interno di una stessa macro-area e tra centri piccoli e scuole madri (particolarmente importante in aree interne per via dell'isolamento degli studenti);

3) Orientamento dell'offerta formativa alle vocazioni territoriali

Spesso, gli indirizzi di studio della scuola secondaria di secondo grado, nelle aree interne, appaiono inadeguati rispetto alle vocazioni economiche del territorio e dunque risultano slegati dalle opportunità occupazionali dei giovani, scoraggiandone la permanenza nell'area. Dai focus group e dalla Diagnosi di area è emerso in molti casi una mancata sincronia: alle opportunità nel settore agricolo o alimentare, alla necessità di valorizzare l'offerta turistica, alla centralità del tema del recupero delle attività agricole, zootecniche e silvicolture derivanti dalle vocazioni dei territori, alla domanda di competenze in campo energetico, non corrispondono simili indirizzi nella secondaria superiore tecnica o professionale. Sono così quasi sempre emerse opportunità di apertura di indirizzi adeguati alle possibilità del contesto, non colte a causa della mancata soddisfazione dei parametri previsti a livello nazionale, di un deficit di sensibilità nazionale o di interessi della docenza a mantenere indirizzi esistenti per evitare situazioni di eccedenza. Nella pianificazione e razionalizzazione dell'offerta formativa sembra fondamentale analizzare le opportunità e le caratteristiche specifiche delle aree, anche rispetto alla loro posizione nel contesto limitrofo più ampio, per supportare l'inserimento dei futuri diplomati nel mondo del lavoro.

Possibili linee di intervento. È necessario lavorare per favorire l'istituzione di indirizzi di studio nel rispetto delle risorse e delle vocazioni territoriali. In presenza di attività agricole, foreste o di siti archeologici, potrebbero trovare ampio spazio gli istituti professionali dei servizi per l'agricoltura e lo sviluppo rurale, quelli per l'enogastronomia e i servizi alberghieri oppure gli istituti tecnici per il turismo o quelli per costruzioni, ambiente e territorio. Si pensi ai percorsi professionali per fornire competenze volte a promuovere iniziative nel campo dell'agriturismo. Per raggiungere questo risultato, identificata in un'area-progetto una precisa opzione, si tratta di concordare con l'Ente locale un intervento di attivazione di pertinenti indirizzi di studio, valutando l'opportunità di ricorrere ai finanziamenti della Legge di Stabilità per le eventuali dotazioni laboratoriali necessarie. Fondamentale

appare l'incentivazione di iniziative di alternanza scuola-lavoro, stage, tirocini, nonché percorsi di apprendistato in collaborazione con le imprese del territorio, che consentano ai futuri diplomati di sperimentare nuove modalità di apprendimento in ambiente extrascolastico, anche attraverso la progettazione concertata tra scuole e lavoro di progetti formativi che consentano lo sviluppo di "competenze per l'innovazione" (Strategia Europa 2020), fondamentali per il rilancio del sistema socio-economico delle aree interne. Queste esperienze possono assicurare ai giovani, oltre alle conoscenze di base, la valorizzazione delle vocazioni personali e l'acquisizione di competenze spendibili nel mercato del lavoro.

Sembra utile valorizzare e potenziare i poli tecnico-professionali, per la realizzazione di interventi di Istruzione e Formazione Professionale, e gli ITS (Istituti Tecnici Superiori), che costituiscono un'importante canale di formazione post- secondaria non universitaria. Ovviamente, andrebbe contemporaneamente messo in campo un forte intervento in termini di orientamento scolastico, in particolare in uscita dal primo ciclo, per favorire adeguate scelte di percorso da parte di famiglie e alunni.

4) Stabilità e formazione del personale docente

Nelle aree interne si registrano tassi di mobilità del personale di ruolo assai più alti (talora anche doppi o tripli) rispetto alle medie regionali e nazionale, nonché una forte presenza di docenti con contratto a tempo determinato. Le difficoltà in termini di trasporti e di collegamenti da e verso le scuole – che spesso risultano raggiungibili a seguito di tragitti estremamente lunghi e tortuosi, date le caratteristiche geografiche delle aree interne – costituiscono un disincentivo per i docenti ad accettare gli incarichi in questi plessi, generando a volte situazioni molto critiche anche per l'ordinario svolgimento della didattica. Inoltre, i docenti in organico a tempo indeterminato risultano spesso di età elevata e non risultano aggiornati rispetto alle nuove forme di didattica di digitale, continuando a diffondere un modello puramente trasmissivo della conoscenza. Occorre specificare che in alcune aree, si sono individuate esperienze molto interessanti di didattica innovativa, aperta e collaborativa (a titolo esemplificativo, si possono citare l'adesione al progetto "Scuole in rete" o all'iniziativa di Samsung "Smart Future") che andrebbero valorizzate ed esportate anche in altre aree, previa valutazione delle caratteristiche specifiche dei territori.

Possibili linee di intervento. Per favorire la permanenza dei docenti nelle aree interne occorre rendere più attrattivo il servizio in tali aree puntando su una valorizzazione anche della motivazione a insegnare di questi docenti, investendo su percorsi di formazione, in rete e, almeno in parte, in modalità blended, per il personale docente sulla didattica/valutazione per competenze e sulla digitale education, per promuovere metodi didattici innovativi in grado di integrare strumenti tradizionali e digitali e sperimentarli innanzitutto nelle materie di base (italiano, matematica), superando il metodo trasmissivo e asimmetrico della conoscenza a favore di una didattica aperta e partecipativa supportata dal digitale. La formazione dei docenti sulle competenze digitali insieme alla sperimentazione di una nuova didattica collaborativa e aperta anche agli stimoli offerti dal territorio, è finalizzata a stimolare anche i ragazzi a partecipare con interesse alle attività scolastiche e, nel lungo periodo, a migliorare gli esiti degli apprendimenti di base anche in vista dello sviluppo di competenze più trasversali di problem solving, learning to learn ecc..

Oltre a ciò, il pieno utilizzo dell'organico dell'autonomia previsto dalla Legge 107/2015 (comma 7) rappresenta uno strumento potenzialmente molto efficace, soprattutto se, in pieno accordo con gli UU.SS.RR, si cercherà di favorire l'incontro tra le reali esigenze delle scuole e i posti di

potenziamento assegnati, che, come prevede appunto la norma, dovrebbe garantire una stabilità almeno triennale dei docenti selezionati per competenze.

5) Livelli di competenza degli studenti e valutazione

Si tratta di un punto fondamentale per riqualificare le aree interne, rendendo i giovani “protagonisti attivi” della valorizzazione del proprio territorio di appartenenza e motivandoli a restare e a sviluppare identità e appartenenza.

Le analisi dei test Invalsi e dei RAV delle scuole hanno evidenziato livelli medi di competenza in matematica e italiano (così come misurati dai test Invalsi) nelle aree interne mediamente inferiori a quelli medi nazionali. La varianza è assai elevata, alle volte anche all'interno della stessa area: in alcune aree-progetto le competenze appaiono superiori, anche significativamente, a quelle medie nazionali, in molte altre il livello è decisamente inferiore. La limitatezza dell'offerta (che implica scelte obbligate non sempre in linea con le aspirazioni dei giovani) e le distanze da percorrere rendono tale fenomeno ancora più grave che nelle aree urbane: il rischio di privare molte persone della libertà di vivere la vita che, se meglio istruite, potrebbero vivere è elevato.

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

In particolare, occorre valorizzare l'idea – emersa e condivisa in tavoli di approfondimento tematico fra insegnanti e team nazionali di esperti sul significato di questi esiti e sulle cose da fare per migliorarli - del miglioramento delle competenze matematiche e scientifiche, a partire dalla sperimentazione di metodi didattici innovativi e di didattica collaborativa, finalizzati all'incremento della passione dei giovani rispetto alle materie scientifiche di base, per il contrasto alla dispersione scolastica e per il miglioramento degli esiti degli apprendimenti di base. Ad esempio, la sperimentazione laboratoriale nel campo della robotica – prevista tra gli interventi innovativi di alcune delle aree visitate - in una prospettiva applicativa consentirebbe di mettere al centro lo studente offrendogli la possibilità di tradurre in azioni le competenze teoriche scientifiche apprese e di “toccarne con mano” gli effetti concreti in progetti creativi di sviluppo.

Un altro esempio (in linea con la legge 107/2015, comma 7, punto c) è quello del potenziamento delle competenze nella pratica e nella cultura musicali, nell'arte e nella storia dell'arte o nel cinema, anche mediante il coinvolgimento di musei e di istituti pubblici e privati operanti in questi settori. I processi di esplorazione caratteristici di tali pratiche potrebbero supportare il miglioramento delle capacità di apprendimento e facilitare lo svolgimento di operazioni complesse della mente e del corpo, in linea con l'importanza di consentire ai giovani alunni di rafforzare le competenze di base attraverso lo sviluppo di quelle trasversali.

La qualità della didattica laboratoriale e collaborativa delle aree interne potrà essere garantita dalle collaborazioni, già attivate in alcune aree visitate, con i centri di competenza vicini, e dalla costruzione di nuove reti tra scuole e centri di competenza. Ad esempio, le Università, gli osservatori, i centri di ricerca potranno costituire interlocutori privilegiati delle scuole per la progettazione e implementazione di progetti innovativi e per l'avvio di esperienze di alternanza scuola-lavoro, in un'ottica di apprendimento permanente.

La sperimentazione di nuovi metodi didattici associata alla predisposizione nelle scuole di spazi laboratoriali mobili e condivisi potrebbe consentire agli studenti di essere non solo allievi passivi, ma anche creatori, produttori, progettisti, in un percorso formativo circolare che vuole portare dentro la scuola l'innovazione che avviene fuori dalle aule (imprese, pratiche, attori e comunità dell'innovazione). Si tratta di un investimento utile alla promozione dell'innovazione metodologica e didattica da un lato per il miglioramento degli apprendimenti di base e, dall'altro, per lo sviluppo nei giovani della "capacità di tradurre le idee progettuali in azione, grazie a creatività e innovazione" (Strategia Europa 2020), per sviluppare nel tempo e in una logica di apprendimento permanente l'imprenditorialità, la partecipazione e soprattutto per diventare persone (Nussbaum, 2000), cittadini del proprio territorio.

2.2 Salute

Il percorso delle iniziative in campo sanitario condotto nell'ambito della Strategia Nazionale per le Aree Interne si è articolato in due fasi distinte: una prima fase di istruttoria sui territori individuati dalle Regioni, sulla base di un set di indicatori di domanda e di offerta di prestazioni (con particolare attenzione a quelle erogate dai servizi distrettuali) e una seconda fase di costruzione di una strategia d'area e di individuazione di progettazione di interventi volti al superamento di specifiche criticità individuate in fase istruttoria ovvero volti ad ottimizzare l'offerta e l'organizzazione dei servizi nell'area.

La prima fase, caratterizzata dalle istruttorie sui territori e dai focus group tematici condotti durante le missioni di campo dal Comitato Tecnico Aree Interne, ha evidenziato specifici punti di attenzione per l'erogazione dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) nelle aree individuate dalle Regioni, riconducibili ai seguenti elementi:

- 1) i tassi di ospedalizzazione della popolazione anziana superano frequentemente le medie regionali; si osserva, spesso, anche un eccessivo ricorso all'ospedalizzazione per condizioni trattabili dai servizi territoriali, dando così luogo ad alti indici di ricoveri evitabili;
- 2) la quota di anziani che fruiscono di Assistenza Domiciliare Integrata è spesso bassa ed il numero di accessi per paziente è spesso inferiore alle medie regionali;
- 3) lunghe attese dei mezzi di soccorso territoriali in casi di emergenza sanitaria;
- 4) lontananza dei servizi ambulatoriali per l'esecuzione di specifici trattamenti (chemioterapici, radioterapici, dialisi) e degli ambulatori dei Medici di Medicina Generale /Pediatri di Libera Scelta dalle residenze dei cittadini;
- 5) i vincoli nella disponibilità dei Medici di Medicina Generale e dei Pediatri di Libera Scelta in termini di assistiti, giorni e ore di presenza nei territori. Ovvero la complessa orografia delle aree e la competenza territoriale pianificata su più comuni comportano per i medici, che peraltro frequentemente non hanno abituale dimora nelle aree stesse, grandi difficoltà nel governare il sistema e, per il SSR, problemi di reclutamento del personale.
- 6) servizi non orientati/adequati alla popolazione straniera con culture diverse e in generale alle fasce deboli.

Gli elementi sopra richiamati si legano alle dinamiche dell'invecchiamento e all'evoluzione dei bisogni di salute prodotti dalla crescente frequenza di patologie croniche: fenomeni che interessano in

modo particolare i territori con forte spopolamento e che richiedono, soprattutto nelle Aree Interne, un ripensamento dei servizi sanitari sempre più orientato verso la presa in carico del paziente.

La fase successiva del percorso prende le mosse dai punti di attenzione rilevati nei territori individuati dalle Regioni come pilota e si propone di individuare soluzioni migliorative degli stessi, rappresentate nei documenti di progettazione (idee, bozza, preliminare e strategia).

Gli interventi e gli obiettivi emersi nelle Aree si devono inquadrare nell'ambito dei modelli previsti nella definizione della Rete Territoriale e Ospedaliera regionale; per le regioni in Piano di Rientro non si potrà prescindere dai vincoli di programmazione stabiliti coerentemente con gli indirizzi programmatici locali e nazionali.

La strategia, infatti, si configura quale intervento di riequilibrio concordato con le comunità. Se il monitoraggio ne dimostrerà l'efficacia, la sostenibilità economica e la validità in termini di rapporto costo-beneficio, gli interventi dovranno diventare permanenti e dovranno essere sostenuti dal punto di vista finanziario con fondi ordinari regionali, al fine di garantirne la continuità in modo strutturale.

La situazione

Indipendente dallo stato di avanzamento del lavoro e quindi del livello di approfondimento delle tematiche (bozza o preliminare che sia), ogni area ha colto l'opportunità fornita per introdurre iniziative coerenti con i risultati derivanti dalla fase istruttoria.

Il riepilogo degli interventi previsti in ogni singola Area, come di seguito riportato, presenta sia interventi di attuazione di indirizzi nazionali che soluzioni organizzative innovative, così come descritte nel documento di indirizzo "Le aree interne nel contesto del Patto per la Salute 2014-2016 e degli Standard sull'Assistenza Ospedaliera" elaborate dal Ministero della Salute.

E' possibile ricomprendere tali interventi in tre ambiti principali:

1. nuove forme per la presa in carico del paziente cronico, l'assistenza sanitaria e l'integrazione sociosanitaria nonché l'umanizzazione delle cure;
2. iniziative volte ad aumentare sempre più la continuità ospedale-territorio, la riduzione dei ricoveri inappropriati e il maggior ricorso ai servizi territoriali;
3. iniziative volte al miglioramento della rete dell'emergenza urgenza.

Il primo punto comprende quelle iniziative finalizzate a creare, o destinare, spazi (più o meno grandi) in cui possano realizzarsi i vari modelli organizzativi di assistenza primaria; dalle forme associative di medici di medicina generale e pediatri di libera scelta ai Punti Salute, luoghi in cui poter allocare in unica struttura l'offerta dei servizi sanitari (assistenza primaria; continuità assistenziale; emergenza – urgenza di base; medicina preventiva; medicina specialistica ambulatoriale; assistenza domiciliare integrata -ADI-).

In questo ambito trova frequente applicazione l'idea di introdurre il modello dell'infermiere di famiglia e di comunità (IFC), figura che deve provvedere al collegamento tra i servizi assistenziali e socio sanitari e i cittadini.

Nelle Aggregazioni Funzionali Territoriali, nelle Unità Complesse di Cure Primarie e nei Punti Salute, forme organizzative, peraltro, previste in ogni area, viene spesso prevista l'attivazione di sistemi di telemedicina, teleassistenza, telesoccorso di cui si parlerà anche successivamente.

In questo contesto trova sempre più spazio l'*empowerment* del paziente: quel processo che aiuta le persone ad acquisire controllo, attraverso l'iniziativa, la risoluzione di problemi, l'assunzione di decisioni, che può essere applicato in vari contesti dell'assistenza sanitaria e sociale.

Nel dettaglio possiamo rilevare come le scelte in quasi tutti i territori si siano indirizzate prevalentemente verso l'implementazione e la riorganizzazione territoriale dei punti di erogazione. L'obiettivo comune infatti è quello di attivare sul territorio Centri integrati per garantire cure primarie, assistenza specialistica e diagnostica strumentale.

Si prevede altresì che tali Centri, semplici (AFT) o complessi (Case della Salute e UCCP) che siano, fungano da basi operative per l'assistenza domiciliare, intesa non solo nel modo tradizionale, ma anche come strumento per garantire le cure nel post ricovero e per diminuire il ricorso a ricoveri ospedalieri. Emergono diverse progettualità volte ad installare, migliorare ed ampliare le dotazioni e le attrezzature cliniche e tecnologiche disponibili nell'ambito di tali strutture, tale da allargare la capacità produttiva delle stesse.

Le iniziative sopra descritte sono finalizzate ad una gestione globale della presa in carico dell'utenza, con l'obiettivo di garantire la loro completa integrazione con la medicina di base ed i Punti Salute, oltretutto con l'erogazione di servizi a domicilio, quali ad esempio la consegna di farmaci, presidi, *devices* e referti ed il ritiro dei prelievi.

Afferiscono a tale ambito di intervento tutte le progettualità basate sull'utilizzo di strumenti di telemedicina; il nuovo modello assistenziale che si sta delineando nelle strategie d'area prevede infatti l'impiego sempre più ampio delle nuove tecnologie per aumentare la copertura dei bisogni dell'utenza, garantendo il controllo ed il monitoraggio a distanza dei pazienti.

Nel dettaglio si rilevano interventi sia per la diffusione di strumenti di teleassistenza per anziani soli vulnerabili che di telesalute, ovvero quei sistemi e i servizi che collegano i pazienti dal proprio domicilio (in particolar modo i pazienti con cronicità) con il Medico di Medicina Generale o altri professionisti sanitari al fine di assicurare il monitoraggio e la gestione della patologia, riducendo così i ricoveri ospedalieri, gli accessi in Pronto Soccorso, oltre al ricorso alle prestazioni specialistiche ambulatoriali.

Le Aree, infatti, vedono nel modello di assistenza da remoto uno strumento molto valido per avvicinare i cittadini ai servizi, ridurre i tempi di attesa, evitare il ricorso all'ospedalizzazione e migliorare la qualità della vita.

Il secondo punto comprende le iniziative volte ad assicurare la continuità ospedale-territorio, per garantire una migliore assistenza post-acuzie erogata dai servizi, potendo contare anche sulla digitalizzazione dei processi assistenziali e di cura.

Il terzo ambito, infine, mira al potenziamento del sistema di emergenza-urgenza territoriale, adottando interventi per ridurre il tempo intercorrente tra l'allarme sanitario e l'arrivo dei mezzi di soccorso e ottimizzando la gestione dell'emergenza anche attraverso il coinvolgimento diretto delle comunità stesse, favorendo il servizio anche in notturna.

La distanza delle Aree dai DEA di riferimento e la particolare geografia del territorio connota il tema dell'emergenza urgenza come principale criticità in tutte le Aree.

Gli interventi previsti si indirizzano in due macro settori: l'introduzione nei poli sanitari di servizi e dotazioni legate alla gestione delle emergenze e l'incremento di mezzi e di postazioni per garantire un maggiore e più capillare presidio dei territori.

Assume particolare importanza la realizzazione di piazzole di decollo/atterraggio anche per il volo notturno per l'eliambulanza e l'aumento delle dotazioni di defibrillatori automatici.

La formazione del personale e dei cittadini sia all'utilizzo di attrezzature che a interventi di primo soccorso completano il panorama delle iniziative previste nelle aree.

A completamento del quadro sopra descritto, alcune aree hanno programmato la realizzazione di interventi di promozione di stili di vita salutari; ciò sicuramente rientra nelle finalità della Strategia ma richiede la sinergia con altre istituzioni, quali quelle afferenti all'Istruzione e alle Politiche Sociali.

Infine nelle azioni previste vi sono numerosi riferimenti all'integrazione tra il sociale ed il sanitario, iniziative che trovano spazio anche nell'offerta di attività e di servizi delle nuove strutture polifunzionali.

In conclusione, tutti gli interventi programmati si caratterizzano per una organicità degli stessi e un pieno raccordo con gli indirizzi della programmazione sanitaria nazionale e regionale.

È interessante rilevare che tutte le aree condividono una visione dei poli ospedalieri come centri in cui gestire esclusivamente le emergenze e le acuzie, rivedendo l'organizzazione assistenziale in un'ottica di potenziamento del territorio nella gestione della post acuzie, della lungodegenza, della specialistica e della presa in carico delle cronicità, rappresentando così laboratori in cui effettivamente sperimentare il superamento della visione ospedale-centrica dell'assistenza.

2.3 Mobilità

L'analisi dei Preliminari e delle Strategie in corso d'approvazione restituisce un quadro dei fabbisogni e delle possibili azioni d'intervento riportate nei documenti che, pur se non dettagliato per quanto attiene gli aspetti tecnici-funzionali, consente di elaborare una significativa sintesi delle prime scelte operate dei territori al fine del perseguimento e consolidamento della strategia declinata per il superamento delle comuni criticità territoriali e socio-economiche delle Aree "bersaglio".

La funzione "servente" dei servizi di mobilità rispetto al raggiungimento dei presidi di cittadinanza, richiamata nella prima Relazione del luglio 2015, emerge con chiarezza in tutti i documenti in cui si evince come i temi dell'accessibilità e della qualità delle infrastrutture e della rete dei trasporti supportino in modo trasversale l'implementazione della strategia, sia per quanto attiene la riorganizzazione (talora anche profonda) dei servizi di base, come scuola e sanità, sia per il miglioramento della qualità della vita delle comunità locali, sia per l'attivazione degli interventi di sviluppo locale.

L'esercizio programmatico profuso dalle aree nel settore della mobilità, nella gran parte coerenti con le indicazioni metodologiche riportate Linea Guida in tema di lettura dei fabbisogni specifici e le possibili azioni, si presenta interessante e mette in evidenza una buona capacità delle Aree di rilettura sistemica del territorio, inteso nella sua più ampia accezione.

Una classificazione degli interventi sul sistema complessivo dei trasporti individuati nei documenti è stata strutturata, ai fini di una migliore lettura per classi degli interventi definiti, nelle tabelle 3-4.A-

4.B-5.A-5.B riportate nell'allegato 3 (gli interventi in favore della mobilità) in base alle tre grandi famiglie di fabbisogni individuate nelle succitate Linee Guida ossia "Pianificazione e programmazione", "Potenziamento e riqualificazione della dotazione infrastrutturale" e "Sviluppo dei servizi di trasporto (accessibilità interna/esterna)". Va, comunque, evidenziato che la suddetta classificazione pur garantendo un'utile sistematizzazione delle informazioni scosta, in ogni caso, il fatto che il dettaglio descrittivo dei risultati attesi e degli interventi previsti in alcuni casi non consente un'immediata e chiara associazione ad un ben definito fabbisogno specifico e spesso ingloba altre simili tipologie d'intervento.

In termini complessivi il maggior numero di interventi è connesso al macro fabbisogno inerente lo "Sviluppo dei servizi di trasporto" ed in particolare le azioni prevalenti riguardano i servizi per due fasce di popolazione considerate sia deboli che strategiche ossia la popolazione anziana e/o con disabilità, senza mezzo proprio e spesso non più in grado di muoversi autonomamente, e della popolazione in età scolastica.

Per il sostegno al diritto alla mobilità di persone a ridotta capacità motoria in molte aree è previsto l'attivazione di un servizio a chiamata/taxi sociale. A supporto delle necessità di spostamento degli studenti conseguenti alle "azioni orizzontali" previste per la scuola ed inerenti, ad esempio l'allungamento degli orari al pomeriggio, oltre che alla previsione di accorpamento dei plessi scolastici sono previste sia interventi di potenziamento dei servizi dedicati esclusivamente agli studenti, e in generale di TPL, che la sperimentazione di servizi di TPL flessibili o a chiamata (interventi che tendenzialmente comprendono anche il potenziamento dei servizi di TPL dedicati per le attività extrascolastiche), quest'ultimi con una funzione di servizio più generale a favore della complessiva mobilità "non sistematica". In tale direzione s'inseriscono i previsti interventi di Potenziamento/miglioramento dei servizi di mobilità collettiva da/verso il polo di riferimento.

Il potenziamento dei servizi di TPL per i lavoratori rappresenta un'altra tipologia d'intervento su cui i documenti pongono attenzione al tema del miglioramento della qualità dei servizi per gli studenti/lavoratori si legano i previsti interventi di armonizzazione dei servizi di TPL con gli orari scolastici/lavoro previsti nel fabbisogno "Pianificazione e programmazione". Va evidenziato il fatto che l'approccio efficientista di riorganizzazione dei servizi di TPL esistenti, in termini di orari e percorsi e mediante la creazione/adequamento delle fermate del servizio, ancor prima dell'innalzamento quantitativo dell'offerta, rappresenta una base comune per molte Aree. In alcune di queste, infatti, è prevista l'introduzione di una nuova figura, quella del Mobility manager, o l'istituzione di tavoli inter-istituzionali rivolti ad un governo "locale" delle problematiche legate ai trasporti, evidenziando, anche, la capacità della SNAI di attivare processi di capacity building.

In coerenza con l'evidenziato pessimo stato funzionale delle infrastrutture stradali rilevato in alcune Aree, sono previsti interventi di manutenzione stradale e messa in sicurezza, nella consapevolezza tuttavia che l'elevato assorbimento di risorse per questo tipo di interventi richiede l'attivazione di fonti di finanziamento ulteriori, ad integrazione delle limitate disponibilità della Strategia.

Per quanto riguarda l'accessibilità specifica agli attrattori turistici del territorio l'attenzione è focalizzata sullo sviluppo di reti e percorsi ciclabili ed, in misura minore, sulla riqualificazione di percorsi pedonali e allo sviluppo di soluzioni innovative nel TPL (rastrelliere per il trasporto delle biciclette, ecc.).

Nei territori attraversati da linee ferroviarie, sia locali che regionali/nazionali, il tema dell'integrazione modale quale fattore rilevante per l'innalzamento della qualità dell'offerta, sia per i residenti che per i

turisti, viene concretamente affrontato in uno scenario temporale territoriale più ampio di quello strettamente inerente la Strategia.

Il tema del trasporto delle merci, pur se non incluso nella Linea Guida è stato nello specifico affrontato, con l'intento di puntare al potenziamento della logistica a supporto del sistema produttivo locale da due aree, che a tal proposito hanno previsto un *hub* dove concentrare lo scambio tra merci in ingresso ed uscita.

In sintesi è possibile affermare una sostanziale diversificazione da parte delle aree delle scelte degli interventi, con la preferenza di alcune tipologie a favore della mobilità interna all'area di tipo pendolare e non sistematica, che rappresenta la quotidiana necessità di spostamento.

3. Risorse Finanziarie e Programmazione

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

Le leggi di stabilità 2014 (art. 1, commi da 13 a 17, legge n. 147/2013) e 2015 (artt. 674 e 675 legge 23 dicembre 2014, n. 190) hanno destinato, rispettivamente:

- 90 milioni di euro per il triennio 2014-2016, per la realizzazione degli interventi finalizzati all'attuazione SNAI (legge di stabilità 2014);
- ulteriori 90 milioni di euro per il triennio 2015-2017, per il rafforzamento di SNAI (legge di stabilità 2015).

In ultimo l'art.1, comma 811, della legge di stabilità 28 dicembre 2015, n° 208 (legge di stabilità 2016) ha incrementato le risorse a disposizione di altri 10 milioni di euro per il triennio 2016-2018.

Le risorse complessivamente stanziare per SNAI dalle varie leggi di stabilità ammontano dunque a 190 milioni di euro.

Esse sono rese disponibili dal c.d. Fondo di Rotazione 14 (che contiene le risorse per il cofinanziamento comunitario dei fondi comunitari) e sono finalizzate al riequilibrio dell'offerta dei servizi di cittadinanza che sono alla base della strategia (scuola, salute e mobilità).

L'autorizzazione di spesa a favore delle aree interne, a valere sulle dotazioni del Fondo di rotazione della citata legge n. 183 del 1987, e' pari complessivamente, a 190 milioni di euro, ripartiti come segue: 16 milioni di euro per l'anno 2015, 60 milioni di euro per l'anno 2016,94 milioni di euro per l'anno 2017 e 20 milioni di euro per l'anno2018.

Considerato che la legge di stabilità per l'anno 2015 (legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1 co. 674) ha destinato al rafforzamento della Strategia Nazionale per le Aree Interne del Paese ulteriori 90 milioni di euro per gli anni 2015-2017, il CIPE ha preso atto delle scelte presentate con la Nota Informativa proposta nella seduta del mese di Agosto 2016. Si tratta di proposte che vanno in continuità con i criteri di riparto seguiti per la legge di stabilità 2014:

- di ripartire 3.74 milioni di euro per ciascuna delle 23 aree progetto e 3.98 milioni di euro per le attività di assistenza tecnica e rafforzamento amministrativo;
- di attribuire le quote alle 21 aree progetto, selezionate con il Comitato Tecnico Aree Interne e deliberate dalle Regioni e Province autonome, come seconda area, stabilendo che le Regioni e Province autonome che non hanno ancora individuato e/o deliberato la seconda area progetto debbano farlo entro settembre 2016;
- di destinare altre 2 quote (aree progetto sperimentali), in linea con quanto stabilito dall'Accordo di Partenariato e dalla suindicata delibera CIPE n.9/2015, alle aree-progetto

¹⁴ Art. 5 della legge 16 aprile 1987, n.183.

che rientrino fra quelle candidate dalle Regioni e istruite dal Comitato, sulla base di condizioni specifiche territoriali o collegate all'associazionismo;

- di fissare il termine per la sottoscrizione degli Accordi di Programma Quadro, attuativi della Strategia delle seconde aree, al 30 settembre 2017.

Si è inoltre deciso di provvedere alla riassegnazione delle quote non utilizzate per non avvenuta selezione dell'area o per mancata assunzione della deliberazione regionale (del primo ed eventualmente del secondo riparto), destinandole alle aree-progetto che rientrino fra quelle candidate dalle Regioni in base all'ordine cronologico di approvazione del Preliminare di Strategia d'area.

3.2 Corrispondenza tra Programmazione ed esigenze progettuali

Come descritto nella Relazione al CIPE 2015, le Regioni e la Provincia Autonoma di Trento hanno individuato soluzioni e strumenti programmatici che permettessero il perseguimento dell'obiettivo di coesione territoriale che il Paese si è dato con il lancio della Strategia Nazionale Aree Interne, attraverso la concentrazione territoriale degli interventi perseguita.

Nonostante ciò, ad oggi nelle aree progetto sulle quali la Strategia sta operando, in particolare quelle che hanno raggiunto almeno la fase di Preliminare di Strategia, si registra un sostanziale disallineamento tra la Programmazione regionale e le indicazioni di intervento che emergono attraverso il processo di co-progettazione della SNAI, che vede coinvolto il partenariato rilevante.

Alla radice della mancata corrispondenza, si segnalano alcuni fattori che si ritengono maggiormente significativi:

- la debolezza della progettazione locale, tanto nei segmenti dello sviluppo quanto e soprattutto, per quanto riguarda i progetti nel campo dei servizi alla persona. Una debolezza non solo dovuta a difficoltà tecniche, ma anche e soprattutto alla consuetudine di praticare una micro-progettazione legata a forme di finanziamento soggette a decadenza se non impegnate rapidamente. A fronte della possibilità offerta dalla Strategia di ripensare il servizio in maniera permanente, si tende ancora a optare per interventi più facili e di impatto più rapido ma con caratteristiche di scarsa sostenibilità nel tempo.

- per quanto riguarda la Programmazione regionale, l'individuazione degli obiettivi tematici avviene a monte rispetto al percorso di co-progettazione, con regole che fanno riferimento alla programmazione tematica, e con una metodologia di ascolto del territorio che, laddove effettivamente è stata praticata, non è andata oltre il coinvolgimento di soggetti istituzionali e rappresentanze regionali delle associazioni di categoria; inoltre alla fissazione a monte degli obiettivi tematici corrisponde un irrigidimento del percorso a valle, di fronte alla difficoltà di rivedere e modificare l'appostamento delle risorse programmate durante il processo di co-progettazione. Ne consegue che gli obiettivi tematici, soprattutto per quel che concerne i POR FESR e FSE, siano disegnati e cuciti su contesti urbani e poco si attaglino alle caratteristiche dei contesti interni, che per natura dei fabbisogni e massa critica sulla quale intervenire hanno necessità di strumenti molto flessibili.

Va inoltre segnalato anche un disallineamento finanziario: in alcuni casi sono state previste troppe risorse, a fronte della incapacità delle aree di assorbirle tutte, in altri casi troppo poche, rispetto alla urgenza di alcuni fabbisogni e a economie emergenti non riconosciute nella fase di programmazione;

ad esempio, si registrano sia casi di sovradimensionamento che di sottodimensionamento delle risorse del FSE: nel primo caso si è dovuto forzare la programmazione della spesa, con il rischio di rendere poco credibili i risultati attesi; nell'altro, si è rinunciato a interventi ritenuti rilevanti e determinanti nel raggiungimento dei macro-risultati della strategia d'area.

Infine esiste un elemento di distorsione, derivante dall'individuazione delle riserve di performance su obiettivi tematici facilmente raggiungibili, ma non caratterizzanti i fabbisogni emersi dalle aree progetto, con il rischio di mortificare la portata innovativa delle strategie d'area per raggiungere obiettivi che rispondono a logiche esterne: soltanto a titolo esemplificativo si citano le riserve appostate su interventi di efficienza energetica negli edifici pubblici, che spesso distolgono risorse da obiettivi ritenuti prioritari dal partenariato.

Il percorso di co-progettazione ha avuto però anche esiti positivi nel favorire la corrispondenza tra Programmazione e Strategie d'Area: in alcuni casi specifici e di fronte a palesi incongruenze e urgenze, vi è stato un avvicinamento tra i fabbisogni del territorio e la programmazione. L'emergente tema della pesca sportiva nelle acque interne ha fatto sì per esempio che in alcune regioni, per la prima volta, il fondo FEAMP – utilizzato in esclusiva per le acque costiere - abbia ammesso anche le progettualità legate alla valorizzazione delle acque interne; in altri casi, di fronte ai troppi vincoli inseriti nella programmazione per la spesa su interventi legati alle energie rinnovabili e il risparmio energetico, si è registrata la volontà di rendere più flessibili gli strumenti e di ampliare le possibilità di spesa.

In generale si sottolinea una generale propensione da parte delle Autorità di Gestione dei programmi a individuare le possibili soluzioni, che però si muovono in un mondo di regole (quello comunitario) disegnato per priorità tematiche e che non ha lasciato spazio alla possibilità di disporre della flessibilità necessaria di cui la strategia avrebbe avuto bisogno (ad esempio l'opzione di un asse territoriale che è stata preclusa ad aree interne, ed è ad oggi prevista solo per le città; e/o l'esistenza di regole di attuazione diverse per i diversi fondi).

3.3 Il contributo dei Programmi di Sviluppo Rurale alla Strategia

Il contributo del Fondo Europeo per l'Agricoltura e lo Sviluppo Rurale (FEASR) si attua prevalentemente attraverso la programmazione regionale, in particolare attraverso i Piani di Sviluppo Rurale. Gli orientamenti fondamentali per l'applicazione della SNAI si situano nell'Accordo di Partenariato, che contiene linee precise di indirizzo anche per il FEASR.

Ad eccezione della Provincia Autonoma di Bolzano, tutte le Regioni hanno previsto, nella redazione dei loro PSR, la partecipazione del FEASR alla SNAI. Dall'analisi dei PSR emerge una articolazione piuttosto diversificata delle scelte regionali, le quali possono essere ricondotte fondamentalmente a tre modalità diverse di partecipazione del FEASR:

a) Un gruppo di otto regioni indica l'impiego di misure singole del PSR (cfr. tabella 1). Alcune non specificano di quali misure si tratti, lasciando così ad una definizione successiva la scelta più appropriata, in relazione alle esigenze manifestate nelle strategie locali delle diverse aree pilota selezionate. Altre regioni, invece, elencano già nel PSR le singole misure a cui le aree interne possono attingere nella realizzazione delle strategie d'area. Altre ancora individuano combinazioni di misure integrate nel quadro di PIF (progetti integrati di filiera), di progetti cooperativi diversi da Leader (come nel PSR della Campania) oppure di altre forme di cooperazione tematica (art. 35 del Regolamento (UE) n. 1305/2013);

Tavola 3 – Regioni e Province autonome italiane in base alle modalità di intervento FEASR in aree interne

Modalità di intervento FEASR in aree interne	Regioni
Misure specifiche e/o combinazioni di misure	Lombardia Piemonte Veneto Emilia-Romagna Toscana Campania Abruzzo Sardegna
Approccio Leader	Friuli Venezia Giulia Trento Molise Calabria Sicilia
Entrambi gli approcci	Valle d'Aosta Liguria Lazio Umbria Marche Basilicata Puglia

Fonte: Elaborazione CREA su analisi PSR 2014-2020

b) Un gruppo di cinque regioni sceglie l'approccio Leader come modalità esclusiva per intervenire nelle aree interne con il FEASR, prevalentemente (fatta eccezione per la Sicilia, in cui vi concorre anche il FESR) con un finanziamento mono-fondo;

c) Infine, un gruppo altrettanto numeroso quasi quanto il primo (7 regioni) sceglie di combinare entrambe le modalità (misure singole + approccio Leader). Ciò per diversi motivi: alcune opere di infrastrutturazione (es. banda larga) non sono praticabili con il Leader; alcune aree interne possono non essere coperte dal Leader e, infine, le singole misure possono essere rese operative prima della selezione dei GAL, la quale, come è noto, richiede dei tempi tecnici più lunghi.

Le dotazioni finanziarie assicurate dal FEASR per ciascuna area pilota sono piuttosto variabili da regione a regione. Si va da un minimo di 1-1,5 milioni di euro (Abruzzo e Molise) ad un massimo di 6 milioni di euro nel caso della Basilicata. Nel caso dell'approccio Leader una stima finanziaria ex-ante è del tutto azzardata in quanto occorrerebbe avere informazioni sull'importo del finanziamento ai GAL e sul peso delle aree interne nel rispettivo territorio, entrambe al momento non disponibili in modo sistematico per gran parte delle regioni. In ogni caso, considerando che ciascuna delle aree-pilota dovrebbe beneficiare di un finanziamento complessivo (Fondi SIE + fondo nazionale di sviluppo e coesione) di circa 7,5 milioni di euro e che il contributo medio del FEASR potrebbe attestarsi in misura approssimativa sui 2-2,5 milioni di euro, si può affermare che il ruolo dei PSR è potenzialmente molto significativo.

La diversità di applicazione a livello regionale, unita alla necessità di orientare la definizione dei bandi per tener conto delle esigenze delle aree interne, che proprio in questi mesi sono andate definendo

sempre meglio le proprie strategie di intervento, ha richiesto una attenta azione di supporto operativo a diversi livelli:

- supporto alla programmazione regionale per l'applicazione degli orientamenti dell'Accordo di partenariato;
- valutazione delle proposte strategiche presentate dalle singole aree e azione di orientamento sui temi dell'agricoltura, foreste e sviluppo rurale;
- sollecitazione di linee innovative su questi temi nelle fasi di ascolto e preparazione della strategia locale.

Per rendere efficaci tali azioni sono state organizzate alcune iniziative dirette ad approfondire le modalità operative di applicazione del sostegno FEASR alla SNAI. Tali iniziative sono state promosse dalla Rete Rurale Nazionale:

- un seminario nazionale con la partecipazione delle Autorità di Gestione del FEASR, del FESR e del Comitato Nazionale per le Aree Interne (a Roma, 12 maggio 2016);
- un seminario tematico su “Le aree interne nei Piani di Sviluppo Locale dei GAL” (Roma, 11 luglio 2016) con la Regione Umbria e i GAL della stessa regione (tutti i GAL candidati al bando regionale);
- un seminario su “Accesso alla terra. Pratiche sul territorio e politiche pubbliche” (Finale di Pollina-PA, 7-8 luglio 2016).

Vari incontri, inoltre, sono stati realizzati a livello regionale per approfondire singole tematiche con le AdG del FEASR e con i Gruppi di Azione Locale per la ricerca di soluzioni adeguate nei diversi contesti e di tutti gli strumenti necessari alla realizzazione delle linee di intervento tracciate, anche laddove questo implichi aggiustamenti nell'impianto programmatico.

Nelle aree pilota emergono sull'agricoltura e lo sviluppo rurale alcuni temi ricorrenti sui quali si è cercato di concentrare l'attenzione in quanto nodi chiave per il successo delle strategie locali:

- le problematiche dell'accesso alla terra da parte di giovani e di soggetti portatori di idee innovative, tutti limitati dalla scarsa mobilità fondiaria, frammentazione e scarse opportunità di ricorso a terre pubbliche;
- la necessità di operare seguendo un approccio di filiera nella progettazione locale;
- l'aggregazione tra produttori, nonostante gli sforzi fatti in passato da politiche pubbliche, ma scarsamente supportati da un'azione di formazione/divulgazione e assistenza alle problematiche di mercato;
- la facilitazione dei processi di innovazione: dalle aree prototipo emerge un fabbisogno di supporto delle imprese, di tipo agronomico e non solo, per l'introduzione di nuovi prodotti e il recupero di antiche varietà;

- la mancanza di servizi per le imprese (per la comunicazione, messa in rete per la vendita, il supporto informatico, supporto per l'innovazione; supporto legale e per la tenuta della contabilità);
- la gestione e tutela attiva del territorio e del patrimonio forestale e la valorizzazione delle potenzialità molto ampie delle filiere foresta-legno e foresta-energia;
- la necessità di mettere in campo azioni molto mirate di formazione e divulgazione, organizzando al meglio/potenziando le strutture di ricerca e di formazione esistenti sul territorio.

Va segnalata, infine, la necessità di seguire e monitorare con grande attenzione le strategie locali soprattutto nella fase di applicazione degli Accordi di Programma Quadro che si vanno approvando nel corso della seconda metà del 2016. Ciò per garantire che le linee strategiche definite di concerto tra gli attori locali, la regione e il Comitato tecnico aree interne perseguano gli obiettivi previsti, ma anche con la necessaria forza innovativa e la sostenibilità con cui sono state definite.

4. L'Accordo di Programma Quadro

Il complesso dell'intervento pubblico in ogni area-progetto è definito e attuato attraverso lo strumento dell'Accordo di Programma Quadro. L'APQ viene sottoscritto a valle dell'approvazione del documento di Strategia d'Area, nonché della verifica da parte del Comitato Tecnico Aree interne del pre-requisito istituzionale sulla gestione associata di servizi e/o funzioni dell'area.

Due le funzioni fondamentali attribuite allo strumento APQ: in primo luogo garantire il raccordo fra i diversi livelli di *governance* attraverso il coordinamento delle azioni delle diverse Amministrazioni coinvolte e la definizione di impegni espliciti e, in secondo luogo, semplificare e snellire l'iter procedurale per la realizzazione degli interventi.

La bozza standard di testo dell'APQ "Aree Interne" è una proposta semplificata delle esperienze condotte dalle Regioni e dal Dipartimento per le Politiche di Coesione, nonché l'esito del fruttuoso confronto sia tra il CTAI e le Regioni sia tra le Amministrazioni centrali partecipanti nel Comitato. Il lavoro di affinamento del testo è stato condotto per oltre un anno con molteplici riunioni: tra le quali in data 6 ottobre 2014 un primo incontro interno al Comitato, il 13 marzo 2015 la riunione con le regioni, il 20 aprile 2015 la riunione con le Amministrazioni centrali, il 17 novembre 2015 l'incontro con l'Agenzia per la Coesione Territoriale (ACT), e l'11 dicembre 2015 la riunione con le Amministrazioni centrali e le Regioni.

Ripercorrendo la bozza dell'APQ, alle premesse giuridiche è affidata l'indicazione della normativa comunitaria, nazionale e regionale, consentendo a quest'ultima il riferimento alla propria regolamentazione che rende così evidente il processo di partecipazione delle Amministrazioni alla Strategia Nazionale Aree Interne. A seguire l'Accordo esplicita i soggetti sottoscrittori quali l'Agenzia per la Coesione Territoriale, le Amministrazioni centrali competenti per i servizi essenziali ed altre eventualmente competenti per materia, la Regione/Provincia autonoma di riferimento e il soggetto capofila dell'area. Tra le definizioni merita attenzione il Responsabile Unico dell'Attuazione (RUA), ossia il soggetto incaricato dall'Amministrazione regionale del coordinamento sulla complessiva attuazione dell'Accordo e il Responsabile Unico delle Parti (RUPA), definito come il rappresentante di ciascuna parte, incaricato di vigilare sull'attuazione di tutti gli impegni assunti nell'atto dalla Parte rappresentata e di ottemperare agli altri compiti previsti nell'Accordo per tale figura. Nella "Finalità ed oggetto" si esplicita che l'Accordo è volto al raggiungimento degli obiettivi della Strategia d'Area mediante l'attuazione degli impegni e degli interventi previsti nel corrispondente allegato «programma degli interventi e degli impegni» e nelle «schede intervento».

Rispetto alla copertura finanziaria, l'APQ indica l'ammontare delle risorse e le fonti finanziarie a copertura delle stesse necessarie agli interventi della Strategia (Legge di Stabilità 2014/2015/2016, Fondi SIE, altri fondi). L'Accordo prosegue con l'esplicitazione degli obblighi e degli adempimenti di ciascun soggetto sottoscrittore. In tema di trasparenza, monitoraggio e informazione, i soggetti attuatori si obbligano a fornire tutti i dati richiesti dal Sistema unico di monitoraggio e dall'ACT, anche al fine di consentire la comunicazione di informazioni ai cittadini attraverso sistemi "Open data" e la piena rappresentazione sul portale istituzionale open-coesione. Nell'APQ sono previsti meccanismi per la riprogrammazione delle economie e poteri sostitutivi in caso di inerzia, ritardo ed inadempimento, nonché modalità di trasferimento delle risorse e certificazione delle spese; nel dettaglio queste procedure osservano le disposizioni previste dalla fonte di finanziamento. Da ultimo rispetto alla durata, l'Accordo chiarisce che impegna le parti contraenti fino alla completa realizzazione degli interventi. Per le modifiche o le integrazioni di natura sostanziale è, infatti,

necessario il parere unanime delle Parti contraenti, mentre per le modifiche tecniche marginali, che non alterano la natura dei risultati da raggiungere e le allocazioni finanziarie, sono previste procedure semplificate.

Costituiscono parte integrante dell'Accordo i seguenti allegati:

Allegato 1: la Strategia d'area che esprime l'idea guida che ispira la coalizione territoriale nell'obiettivo di modificare le tendenze in atto nell'area, i risultati che si intendono raggiungere e le azioni conseguenti definite.

Allegato 2: Il programma degli interventi e degli impegni che descrive gli interventi finanziati e gli altri impegni di regolazione e pianificazione d'area; contiene il cronoprogramma sintetico di attuazione che distingue tra interventi finanziati e altri impegni; spiega l'interrelazione tra interventi/altri impegni e risultati attesi; riporta gli indicatori di risultato (con le fonti, i target e le eventuali risorse finanziarie per rilevarli); identifica i soggetti attuatori; contiene il quadro complessivo delle risorse finanziarie assegnate con relative fonti.

Allegato 3: Le schede intervento nelle quali per ciascun intervento si riporta la denominazione e descrizione sintetica, la tipologia, la localizzazione, il costo pubblico ed eventualmente il costo privato, gli indicatori di realizzazione con la quantificazione, gli indicatori di risultato, il cronoprogramma, le modalità e responsabilità di monitoraggio dell'intervento.

Allegato 4: Il piano finanziario nel quale si riporta per tutti gli anni di attuazione la previsione del fabbisogno finanziario per la spesa annuale (costo pubblico) del programma di interventi nel suo complesso, distinta per fonti di copertura e dove possibile per singoli interventi.

Allegato 5: La scheda SiGeCo che sintetizza per ciascuna fonte finanziaria mobilitata i riferimenti normativi che disciplinano la responsabilità della gestione, del monitoraggio e del controllo da rispettare da parte di ciascun soggetto coinvolto.

Ad oggi 5 sono le aree- Alta Valtellina, Valchiavenna, Appennino Basso Pesarese, Antola-Tigullio, Casentino-Valtiberina- che hanno approvato la Strategia e sono prossime alla sottoscrizione dell'APQ; le Regioni di queste cinque aree sono impegnate a completare le formalizzazioni degli atti di natura negoziale che disciplineranno i rapporti tra Regione e la rappresentanza dell'area come stabilito dalla Delibera CIPE n. 9 del 28 gennaio 2015 e, in collaborazione con l'ACT, stanno perfezionando gli allegati dell'APQ . Nella Tabella sottostante le risorse finanziarie inserite nelle rispettive Strategia d'Area delle cinque aree interessate.

Tabella 6. Riparto finanziario delle Strategie d'Area Approvate.

Area Interna	Legge di Stabilità	PSR	FSE	FESR	Totale
Antola Tigullio	3.587.270	1.260.000	200.000	725.000	5.772.270
Appennino Basso Pesarese e Anconetano	3.740.000	2.002.000	1.200.000	2.499.000	9.441.000
Casentino-Valtiberina	3.740.000	1.440.563	1.754.437	545.000	7.480.000
Valchiavenna	3.740.000	2.831.000	3.440.860	9.500.000	19.511.860
Valtellina	3.740.000	2.831.000	3.750.000	9.500.000	19.821.000
TOTALE	18.547.270	10.364.563	10.345.297	22.769.000	62.026.130

5. Open Aree Interne

La Strategia Nazionale Aree Interne (SNAI) è caratterizzata da una forte attenzione alla trasparenza dei processi nei confronti degli stakeholder interessati e dall'intenzione di renderli quanto più possibile partecipativi.

I canali di comunicazione adottati dalla SNAI sono sostanzialmente cinque:

1. I focus group e i processi di scouting sono i principali strumenti di comunicazione diretta della Strategia con i territori interni del Paese. I focus group rappresentano un momento di informazione, condivisione e scambio con i cittadini delle aree interne e possono essere di due tipi, focus 1 e focus 2, distinti per scopo e fase del processo in cui vengono effettuati.

I focus 1 costituiscono l'asse portante della fase cosiddetta di campo, di selezione delle aree candidate alla Strategia, e completano l'istruttoria pubblica necessaria all'analisi di candidabilità delle aree progetto proposte da ciascuna Regione. I rappresentanti dei territori e il Comitato Tecnico Aree Interne si incontrano in tali occasioni per approfondire gli aspetti di visione, leadership, capacità progettuale e associazionismo che contraddistinguono i territori candidati alla Strategia. Fino a luglio 2016, ne erano stati svolti 67 per i territori candidati e sottoposti a istruttoria. Ogni focus group è organizzato dal CTAI in collaborazione con Regione e territori. In media hanno una durata di tre ore circa e sono articolati in quattro sessioni tematiche (sviluppo locale, scuola, mobilità, salute) più un approfondimento sull'associazionismo nell'area. Ogni sessione prevede a sua volta 4 interventi: 3 da parte di referenti locali e 1 da parte di un rappresentante del Ministero di riferimento (Istruzione, Università e Ricerca; Infrastrutture e Trasporti; Salute; Politiche Agricole e Forestali), per un totale di 16 interventi. Agli incontri partecipano sindaci, rappresentanti del mondo imprenditoriale e del lavoro, responsabili di associazioni, dirigenti di strutture scolastiche e sanitarie, esperti, utenti dei servizi. Oggetto di confronto nei focus group sono i temi di sviluppo locale e l'accessibilità e fruibilità nelle aree dei servizi essenziali: salute, istruzione e mobilità. La discussione è fortemente supportata da un apposito strumento di diagnosi aperta, denominato Open Aree Interne, una griglia di circa cento indicatori alla base del processo d'istruttoria della Strategia.

I focus 2 si svolgono a processo di selezione concluso e processo di co-progettazione in itinere. Hanno lo scopo di discutere le scelte che la compagine territoriale ha fatto nel Preliminare di strategia e rafforzarle in vista della costruzione della vera e propria Strategia d'Area. Partecipano ai focus 2 gli attori rilevanti individuati nel processo di co-progettazione su bozza e Preliminare di Strategia, affiancati da esperti del Comitato Tecnico Aree Interne competenti per i temi di interesse del Preliminare.

I processi di scouting sono propri della fase di co-progettazione iniziale dalla bozza al preliminare di strategia. In questa fase gli attori rilevanti del territorio sono chiamati ad esprimere la propria visione sulle opportunità di sviluppo del proprio territorio diventando soggetti protagonisti del cambiamento auspicato.

2. La pagina Aree Interne del sito web dell'Agenzia per la Coesione Territoriale (<http://www.agenziacoesione.gov.it/it/arint/#>) raccoglie i documenti programmatici di riferimento della Strategia, il metodo e la mappatura delle aree interne dalla fase istruttoria alla fase programmatoria, lo stato di attuazione della Strategia, gli atti del processo di istruttoria pubblica per tutte le aree candidate e selezionate, i documenti di co-progettazione per le aree selezionate, l'Open Kit aree interne in formato dati CSV scaricabili, gli approfondimenti valutativi, i documenti metodologici e le attività promosse o partecipate dal Comitato. La pagina Aree Interne ha lo scopo

principale di rendere disponibile e tracciabile, per ciascuna regione, il percorso di selezione e progettazione delle diverse aree interne.

3. La piattaforma web “Cittadini nelle Aree Interne” è un luogo di condivisione e discussione. È la piazza dove si incontrano le diverse esperienze di chi ha già realizzato progetti di sviluppo nelle aree interne d’Italia, ma anche dove chiunque ha la possibilità di informarsi, interagire e proporre una riflessione. La piattaforma infatti racconta progetti e storie, e riporta notizie e commenti dai territori per far conoscere e promuovere esperienze in grado di fornire una risposta alle sfide che caratterizzano la vita nelle aree interne del Paese. L’obiettivo di questo strumento è la raccolta e la condivisione di buone pratiche e di idee utili ad altri territori che condividono le stesse condizioni di partenza.

4. Il Forum Aree Interne, la cui prossima edizione è prevista per l’inizio del 2017, è un momento importante di informazione e di consultazione pubblica sullo stato di attuazione della Strategia Nazionale Aree Interne, e più in generale delle sfide di queste aree nel Paese. È l’occasione di incontro tra i diversi soggetti che a titolo amministrativo, di ricerca e di puro interesse operano e si preoccupano della ripresa demografica di queste aree. È anche l’occasione per il rilancio del dibattito e di tematiche che possono non trovare spazio adeguato in fase di attuazione.

5. La partecipazione a eventi e incontri nazionali e internazionali: il Comitato Tecnico Aree Interne, tramite i suoi rappresentanti, partecipa inoltre a eventi nazionali e internazionali sulle tematiche di sviluppo dei territori, occasioni di divulgazione informativa e di confronto. Durante il 2015 la Strategia è stata presentata al Gruppo di Lavoro OCSE sulle politiche territoriali in favore delle Aree Rurali; alla FAO in un incontro tecnico dedicato alle Opportunità dell’approccio territoriale per rendere più efficaci le politiche contro le crisi alimentari e in Giappone, in occasione della presentazione dello Studio Paese OCSE sul Giappone Rurale. Il Comitato ha anche partecipato ad un incontro *all’Institut d’Etudes Politiques Sciences Po* durante il quale sono stati presentati i risultati del progetto di ricerca “*Development of rural areas through place based: The Italian Inner Areas Strategy*”.

Allegati

Allegato 1. Le Strategie d'Area approvate e le due aree sperimentali

Liguria- Antola Tigullio

La Strategia si concentra su specializzazione turistica, dopo aver fatto un'analisi sulle risorse disponibili (presenza di imprese che lavorano sul tema e sulla consistenza di un mercato potenziale), puntando su distretto della mountain bike e pesca sportiva, Sono previste azioni di accompagnamento sulla gestione delle foreste, propedeutiche alla manutenzione della sentieristica e di adeguamento dell'offerta alla nuova domanda emergente, di carattere internazionale; proprio per questo prevede l'incremento delle competenze degli studenti sui settori lingue (con il coinvolgimento della prestigiosa Deledda international school, che va sul territorio con i propri insegnanti madrelingua) e sui temi legati ad ambiente/territorio, attraverso l'inserimento di specifici insegnamenti sulla robotica educativa collegata alle tematiche ambientali, con una ricaduta positiva sulle competenze invalsi in matematica, particolarmente deboli nell'area. Migliora la mobilità interno/esterno attraverso piattaforme di interscambio e nuovi mezzi più idonei per i turisti ed i cittadini dell'area; inoltre grazie ad un accordo con la regione, che investirà solo nell'area 6,7 milioni di euro sulla banda larga, lavora sulla domiciliarizzazione dei servizi per gli anziani, anche con telemedicina. Nel percorso di definizione della strategia è stato fatto un lavoro di raccordo istituzionale tra area interna e città metropolitana e tra territorio e realtà presenti su Genova, che sta procedendo e rafforzando l'area interna nel contesto metropolitano (ad esempio sulle progettualità pon metro e bando periferie). Per la prima volta il FEAMP ha inserito, come frutto del percorso di co-progettazione, le acque interne nelle misure finanziabili.

Lombardia- Valtellina

Il blocco scuola-formazione-impresa è l'idea guida del territorio. L'area, forte di un tessuto imprenditoriale ancora molto vivo, vuole creare opportunità di impresa per i tanti ragazzi che si laureano, ma che una volta conseguito il titolo di studio lasciano la valle. La strategia punta molto sulla formazione di alto livello, sull'incubazione di imprese legate ai temi ambientali e territoriali. Lo fa mettendo in gioco il parco, come soggetto competente e capace di attivare possibilità di sviluppo. I servizi sono pensati come accompagnamento a questo processo: una nuova mobilità per servire l'hub che dovrà contenere i nuovi servizi formativi e di incubazione. L'attenzione è rivolta prioritariamente ai temi della formazione, dell'istruzione e dello start up d'impresa attraverso l'implementazione di: laboratori di educazione ambientale nelle scuole primarie e secondarie del comprensorio; formazione professionale incentrata sui temi della gestione del territorio; potenziamento della ricerca applicata svolta da Università esterne all'area (monitoraggi della fauna e della flora, impatti dei cambiamenti climatici, elementi geomorfologici, ricerche di carattere sociologico); start up d'impresa per sostenere le migliori idee imprenditoriali legate alle tematiche del comprensorio, anche grazie all'interazione con l'attività di ricerca applicata di cui al punto precedente.

Marche- Appennino Basso Pesarese Anconetano

La strategia consiste nel creare una rete di ospitalità di nuova concezione che integri ricettività, cultura ed educazione, fruizione dell'ambiente e del paesaggio, prodotti agroalimentari, welfare e mobilità leggera, servizi digitali, e spinga per l'espansione di un'economia di servizi strettamente intrecciata alla qualità dei luoghi, alla vocazione residenziale e turistica del territorio policentrico.

La rete, denominata “Asili d’Appennino - Le dimore delle Creatività nelle Alte Marche”, si fonda sulla stretta collaborazione istituzionale alla scala dei 9 comuni, e il coinvolgimento dei poli urbani esterni funzionalmente collegati, a partire da Urbino, Fabriano e Gubbio.

Il sistema degli Asili è immaginato per dare rilievo a una varietà di possibili viatici progettuali culturali ed educativi, turistici ed economici, paesistici e dedicati alla cura e al benessere della persona.

Gli Asili rappresentano il superamento del municipalismo e della frammentazione che si vuole far funzionare nel tempo, per produrre competenze e capacità per valorizzare il patrimonio diffuso ambientale, culturale, agroalimentare e ricettivo. A partire da queste scelte, si dispongono funzionalmente collegate, le altre scelte: l’ambiente, il rafforzamento delle competenze, il sostegno alla famiglia, residenzialità e qualità della vita, digital divide, mobilità

I servizi di cittadinanza - istruzione, welfare, mobilità, digitale – sono parte integrante del disegno, a supporto della residenza e del godimento delle risorse locali.

I motori dell’attuazione della strategia sono sia i Comuni sia le numerose agenzie culturali del territorio: le tante associazioni o imprese che si occupano di ambiente, cultura materiale e paesaggio, prodotti tipici e di qualità, storia locale e tradizioni. Le loro risorse umane organizzate esprimono un potenziale rilevante a supporto e stimolo della iniziativa del pubblico.

Toscana- Casentino-Valtiberina

Al centro della Strategia c’è l’uso della risorsa bosco attraverso il recupero delle strade di montagna esistenti, la predisposizione di una pianificazione forestale associata. I temi del welfare cooperativo e della conoscenza, sono le altre due componenti su cui poggiano l’identità e l’idea di sviluppo dell’area. Nell’ambito dei servizi per la salute le azioni riguardano l’attivazione di una rete infermieristica di comunità, la pediatria di iniziativa, i centri diurni di supporto alla domiciliarità, laboratori per l’aumento della capacità di funzionamento di disabili (giovani e minori) e interventi che stimolino la partecipazione attiva delle persone anziane alla vita di comunità.

La ‘filiera pedagogica’ parte dal sistema 0-6 e integra metodi didattici e spazi non convenzionali di apprendimento. L’obiettivo è coniugare una rete di servizi per l’infanzia con una didattica che si sviluppi essenzialmente all’aperto (asilo e scuola nel bosco), e fornire ai ragazzi servizi scolastici ed extra scolastici (azioni su patrimonio immateriale, orientamento narrativo, opportunità laboratoriali) in un contesto di apprendimento inclusivo, dal momento che il territorio registra un alto tasso di alunni stranieri. Per rafforzare le competenze specialistiche sulla gestione dei boschi e attrarre giovani nell’area è prevista la costituzione di un IFTS “Tecnico Superiore per la gestione integrata del territorio agro-forestale”.

La strutturazione unica del trasporto scolastico tra i territori del Casentino e della Valtiberina permetterà di ottimizzare l’uso dei mezzi sotto un’unica regia e garantire servizi aggiuntivi a supporto della didattica esperienziale e dell’offerta in ambito forestale. Il noleggio di idonei mezzi di trasporto affidati al privato sociale, inoltre, è alla base della sperimentazione di nuove tipologie di servizio di prossimità.

Sono previste esperienze di agricoltura sociale (anche nel campo dell’agroforestazione) e per bilanciare l’eccessiva frammentazione produttiva delle aziende agricole sarà attivato un Consorzio che promuova il raccordo dei diversi produttori. Il supporto all’attività turistica interesserà il rafforzamento della governance locale, mentre il ripristino delle strade di montagna faciliterà l’avvio di una rete di mobilità dolce centrata sui cammini.

Lombardia- Valchiavenna

La strategia della Valchiavenna pone al centro i temi della qualità della vita, del family friendly e della fruizione turistica sostenibile del territorio. Le famiglie sono il target di intervento sia sul versante dei servizi alla popolazione, che dal lato dell'offerta turistica. L'intenzione, infatti, è quella di offrire al mercato turistico un territorio accogliente, capace di includere le famiglie con bambini, nei vari percorsi che lo caratterizzano.

Oltre agli interventi in campo turistico, che prevedono iniziative per la destagionalizzazione e l'infrastrutturazione del territorio e per l'accoglienza delle famiglie, sono importanti le azioni per migliorare la pubblica amministrazione locale, per la domiciliarizzazione dei servizi sanitari e quelle sul fronte della scuola.

Si intende, in particolare, innovare il sistema amministrativo locale attraverso l'utilizzo di ICT, uniformando le procedure per tutti i Comuni dell'area e accentrando le funzioni nella Comunità Montana, ente equiparato – in Regione Lombardia – a Unione di Comuni. In capo alla stessa CM sarà anche attivato un servizio dedicato alla difesa del suolo, alla gestione del territorio e alla lotta al dissesto idrogeologico.

Un altro elemento di innovazione è la strutturazione del Mountain Virtual Hospital che, attraverso l'applicazione di nuove tecnologie (telemedicina, televisita specialistica, teleconsulto medico, telemonitoraggio domiciliare), migliorerà i servizi alla popolazione, diminuendo i costi di esercizio grazie alla drastica diminuzione dell'ospedalizzazione evitabile.

Infine, in ambito scolastico, sono previste azioni per avvicinare la scuola al territorio e incrementare le competenze nel campo dell'accoglienza turistica, con azioni orientate alle lingue straniere, al marketing turistico, all'innovazione tecnologica e alle discipline sportive. Un'attenzione particolare è rivolta anche alle scienze della terra, grazie all'interazione tra scuole di ogni ordine e grado con la Stazione di Studio per l'Ambiente Alpino (Università di Milano, Dipartimento di Scienze della Terra) localizzato a Chiavenna.

Sicilia-Valle del Simeto

Il processo procede con un certo ritardo, dovuto alla complessità dell'area (oltre 90 mila abitanti), della sua atipicità (è un'area cerniera fra l'interno e la città metropolitana di Catania), a difficoltà tecniche (lentezze amministrative) e di contesto (problemi legati alla sicurezza e legalità). Nonostante questo tra aprile, maggio e giugno 2016 un'intensa attività di scouting ha permesso la costituzione di gruppi lavoro che hanno visto una partecipazione straordinaria a parte dei cittadini. I gruppi hanno lavorato sulla messa a fuoco dei problemi, sull'individuazione dei soggetti rilevanti in grado di proporre soluzioni, e stanno lavorando alla definizione delle azioni, anche insieme ai tecnici comunali e l'Università di Catania.

Entro la fine di settembre è prevista la chiusura del preliminare di strategia.

Allegato 2. Gli interventi sanitari proposti dalle aree selezionate

Di seguito la sintesi degli interventi proposti per singola area:

Campania, Alta Irpinia

- riqualificazione e potenziamento delle AFT E UCCP e loro integrazione con i servizi offerti sul territorio;
- conversione della struttura di Bisaccia in "Casa della Salute" e lunga degenza;
- potenziamento del Sistema di Emergenza Urgenza Sanitaria con la dotazione di auto mediche;
- introduzione di strumenti informatizzati di tele-medicina e di un sistema di telecontrollo e monitoraggio da remoto per i soggetti fragili e, in particolare, per quelli collocati in siti isolati o marginali.

Molise, Matese

- introduzione della figura dell'"infermiere di famiglia" e di servizi a domicilio per gli anziani;
- Interventi di educazione alimentare;
- potenziamento dell'assistenza pediatrica da parte dei PLS prevedendo, ove necessario, la presenza dell'"infermiere di comunità" anche come figura di collegamento tra i medici di assistenza primaria e gli specialisti;
- creazione di una rete di operatori per il ritiro di prelievi e la consegna di farmaci, collegate in rete con il sistema informativo della ASL e dei MMG;
- attivazione di servizi di telemedicina.

Friuli Venezia Giulia, Alta Carnia

- creazione di 4 "poli della salute di montagna" con servizi clinici, specialistici, assistenziali, diagnostici e di primo intervento, per garantire il servizio di continuità assistenziale;
- dislocazione di un'ambulanza per ognuno dei 4 poli e utilizzo di eli-superfici per garantire il collegamento tra i poli stessi e la rete di emergenza-urgenza;
- introduzione della figura della "sentinella di comunità";
- costituzione di "cooperative di Comunità" per favorire il coinvolgimento dei cittadini nella gestione dei servizi e nella valorizzazione dei territori marginali.

Toscana, Mugello

- potenziamento della Rete di defibrillatori automatici sul territorio;
- attivazione di corsi di BLSD rivolti alla cittadinanza;
- potenziamento dei Punti salute in cui vengono forniti servizi di medicina di base pediatrica;
- attivazione di corsi di Educazione alla genitorialità e sui corretti stili di vita alimentari;
- realizzazione di elisuperfici per il 118;
- integrazione istituzionale di un distretto socio-sanitario con punti di primo soccorso e punti di primo soccorso pediatrico;
- digitalizzazione del CUP on line.

Toscana, Casentino – Valtiberina

- potenziamento dei servizi di emergenza urgenza;
- creazione di Reti infermieristiche di comunità;
- avvio di servizi di Pediatria di iniziativa;

- potenziamento delle Associazioni professionali dei collaboratori familiari;
- attivazione di Centri di supporto alla domiciliarità.

Calabria, Reventino – Savuto

- potenziamento del servizio di emergenza-urgenza;
- consolidamento della rete infrastrutturale e dell'offerta di servizi sanitari, sociosanitari, assistenziali territoriali, sanitari di base, di assistenza domiciliare, centri diurni, accoglienza e housing sociale;
- potenziamento della dotazione tecnologica sia in termini di diagnosi (telemedicina) che di collegamenti telematici.

Sardegna, Alta Marmilla

- potenziamento delle reti dei servizi socioeducativi rivolti a persone con limitazioni dell'autonomia;
- formazione di nuove figure professionali per l'offerta dei servizi socio-sanitari;
- riqualificazione del poliambulatorio di Ales in Struttura Socio-Sanitaria Integrata;
- implementazione di nuove tecnologie per la telemedicina;
- riorganizzazione del welfare di accesso e lo sviluppo di reti tra servizi e risorse del territorio.

Abruzzo, Basso Sangro Trigno

- potenziamento dei servizi di emergenza-urgenza;
- coordinamento della Rete delle Cure Primarie con 1 PTA a Villa Santa Maria e 4 UCCP a Lama dei Peligni, Torricella Peligna, Villa Santa Maria e Castiglione Messer Marino;
- incremento dell'integrazione socio-sanitaria mediante l'introduzione di strumenti innovativi nella gestione dei servizi.

Basilicata, Montagna Materana della Basilicata

- istituzione di un Pronto Soccorso di Montagna;
- potenziamento del Servizio di Emergenza Urgenza con l'acquisto di 2 ambulanze;
- istituzione di una "Centrale di Ascolto" come terminale di processi di telemedicina dislocati in ciascun comune dell'area;
- realizzazione del "paese del benessere" (luogo in cui le persone possano trovare una serie di "occasioni" per migliorare la propria forma fisica).

Lazio, Valle del Comino

- potenziamento della Casa della Salute;
- coinvolgimento dei volontari per la riduzione dei tempi di attesa tra chiamata e arrivo del mezzo di soccorso;
- rinnovo dei macchinari e delle attrezzature per la medicina specialistica ambulatoriale.

Liguria, Valle dell'Antola e del Tigullio

- realizzazione di piazzole per l'elisoccorso;
- incremento dei mezzi di primo soccorso;

- formazione del personale che opera in ambito di emergenza urgenza.

Lombardia, Alta Valtellina

- potenziamento dell'assistenza domiciliare in collaborazione con il terzo settore e con il Piano di Zona;
- rilancio del polo termale di Bormio: proposta termale integrata nel marketing turistico del territorio;
- sperimentazione di un modello di telemedicina che coinvolga i medici MMG e le farmacie;
- introduzione di nuove tecnologie (telemedicina e telesalute) per monitorare le patologie a rischio, le malattie croniche e le situazioni di emergenza.

Lombardia, Valchiavenna

- sperimentazione di un modello di telemedicina che coinvolga i medici MMG e le farmacie;
- istituzione della Guardia Medica lungo la Via Spluga;
- introduzione di nuove tecnologie (telemedicina e telesalute) per monitorare le patologie a rischio, le malattie croniche e le situazioni di emergenza;
- potenziamento del Servizio di Elisoccorso attraverso la realizzazione di nuove piazzole attrezzate e l'ampliamento dell'orario di volo.

Marche, Appennino Basso Pesarese ed Anconetano

- implementazione delle dotazioni tecnologiche in campo sanitario sia in termini di diagnostica che di collegamenti telematici (telemedicina) e incremento del numero di prestazioni sanitarie gestite in remoto;
- attivazione di un percorso di tele-riabilitazione;
- riorganizzazione dei punti di primo intervento sanitario e potenziamento del sistema di elitransporto;
- introduzione di una postazione territoriale dell'emergenza medicalizzata h24 (Potes);
- diffusione del progetto "Asili terza età";
- attivazione di corsi sui corretti stili di vita;
- interventi di educazione alimentare;
- istituzione di una Piattaforma Unitaria di Accesso salute-welfare, coordinato nel Punto Unico di Accesso ai Servizi Sanitari e Sociali, rivolto alle persone fragili o con disabilità;
- potenziamento della dotazione tecnologica strettamente correlata all'attivazione di servizi di telemedicina (Telemedicina per infermieri ADI - Dispensatori farmaci domiciliari - Telerefertazione in dermatologia con riferimento alla gestione delle ferite difficili - Erogazione di servizi a domicilio dei pazienti di esami di laboratorio - Teleriabilitazione).

Piemonte, Valli Grana e Maira

- Impiego della telemedicina, estesa alla diagnostica, evitando ospedalizzazioni e impattando positivamente sulla esigenza di mobilità.

Puglia, Monti Dauni

- diffusione delle campagne di screening;

- avvio del progetto “Botteghe della Salute”;
- sperimentazione di un modello di telemedicina che, coinvolgendo i medici MMG e le farmacie, sviluppi una rete tra territorio e presidi medici.

Sicilia, Madonie e Val Simeto

- attivazione di corsi di preparazione alla nascita e assistenza alla genitorialità;
- attivazione di corsi di educazione alimentare e attuazione di campagne di prevenzione mirate;
- potenziamento della Residenza sanitaria Assistita per anziani e malati cronici;
- attivazione di orti terapeutici ,terapie verdi, fattorie sociali per attività riabilitative.

Valle d’Aosta, GrandParadis e Bassa Valle

- diffusione dei servizi di teleassistenza e telemedicina;
- avvio di campagne di prevenzione del disagio;
- attivazione di corsi sui corretti stili di vita;
- istituzione di un sistema di “passaggio a vista” (sistema di trasporto privato gratuito, volontario e regolamentato);
- realizzazione di un sistema di “prenotazione intelligente” delle visite e dei trattamenti;
- creazione di App e piattaforme innovative condivise tra operatori e pazienti per la gestione dell’accesso ai servizi;
- introduzione della figura dell’“infermiera di comunità”;
- attivazione del servizio di consegna a domicilio dei medicinali;
- consolidamento della figura dell’”Infermiera di Famiglia e di Comunità”.

Allegato 3. Tavole mobilità e trasporti

Tabella 3

Pianificazione e Programmazione dei sistemi di Trasporto						
AREA	Promuovere l'accessibilità dei luoghi mediante l'adozione di strumenti di pianificazione e programmazione dei trasporti di tipo "strategico" (scenario a 10 anni)		Promuovere l'accessibilità ed il diritto di mobilità sul territorio dell'Area interna con strumenti di pianificazione e programmazione dei trasporti di tipo "tattico" (scenario a 3 anni)			
	Definizione di un Piano dei Trasporti dell'Area interna	Analisi delle reti di mobilità lenta dell'Area interna	Istituzione di un Mobility Manager di area in coordinamento con quelli aziendali e scolastici	Armonizzazione dei servizi del TPL con gli orari scolastici/lavoro	Coordinamento e condivisione dell'offerta di TPL con i Comuni limitrofi (ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei)	Miglioramento dei servizi di collegamento con gli entry point nazionali ferroviari, portuali e aeroportuali
Alta Irpinia	X					
Alta Carnia						
Valli dell'Antola e del Tigullio				X		
Valdichiana						
Alta Valtellina						
Appennino Basso Pesarese Anconitano			X		X	
Valli Grana e Maira				X		
Alta Marmilla			X			
Casentino Valtiberina						
Sud-Est Orvietano		X		X		
Bassa Valle						
Basso Sangro-Trigno						
Madonie						
Montagna Materana				X	X	

Tabella. 4.A

Potenziamento e riqualificazione della dotazione infrastrutturale							
AREA	Incrementare l'accessibilità interna e esterna all'area attraverso l'adeguamento delle infrastrutture di trasporto			Promuovere l'accessibilità e l'attrattività del TPL			
	Interventi di manutenzione stradale, prevalentemente straordinaria	Messa in sicurezza della rete viaria	Sistemazione segnaletica orizzontale e verticale	Creazione/adeguamento fermate del servizio su gomma	Creazione di parcheggi di scambio "gomma-gomma" e "gomma-ferro"	Realizzazione di parcheggi attrezzati (anche custoditi) per biciclette	Realizzazione di sistemi di infomobilità
Alta Irpinia	X						
Alta Carnia							
Valli dell'Antola e del Tigullio				X			
Valdichiana					X		
Alta Valtellina							
Appennino Basso Pesarese Anconitano							
Valli Grana e Maira		X		X			
Alta Marmilla							
Casentino Valtiberina							
Sud-Est Orvietano		X					
Bassa Valle							
Basso Sangro-Trigno	X						
Madonie				X			
Montagna Materana	X	X		X			

Tabella 4.B

AREA	Potenziamento e riqualificazione della dotazione infrastrutturale								
	Promuovere l'accessibilità degli attrattori turistici del territorio							Sostenere il diritto di mobilità delle persone a capacità motoria ridotta	
	Sviluppo di reti e percorsi ciclabili	Sviluppo di percorsi attrezzati e sentieristica	Riqualificazione di rami di ferrovie dismesse per fruizione escursionistica	Riqualificazione di percorsi pedonali	Realizzazione di piattaforme digitali per l'informazione ai turisti	Acquisizione di mezzi di dimensione appropriata alle caratteristiche della domanda (attuale e potenziale)	Acquisizione di mezzi a basso impatto ambientale	Acquisto di veicoli per disabili	Abbattimento delle barriere architettoniche (nei sistemi di trasporto e viabilità)
Alta Irpinia				X					
Alta Camia									
Valli dell'Antola e del Tigulio									
Valdichiana							X		
Alta Valtellina	X								
Appennino Basso Pesarese Anconitano	X								
Valli Grana e Maira				X					
Alta Marmilla									
Casentino Valtiberina									
Sud-Est Orvietano	X								
Bassa Valle	X	X							
Basso Sangro-Trigno									
Madonie									
Montagna Materana									

Tabella. 5A

AREA	Sviluppo dei Servizi di Trasporto							
	Facilitare l'accessibilità ai luoghi attrattori (scuola, lavoro) della mobilità "sistematica" dei residenti				Facilitare l'accessibilità ai luoghi attrattori della mobilità "non sistemica"			
	Potenziamento dei servizi di TPL dedicati per le attività scolastiche (nuove linee/fermate)	Potenziamento dei servizi di TPL (nuove linee/fermate) per i lavoratori	Sperimentare/promuovere progetti di car pooling	Potenziamento dei servizi di TPL dedicati per le attività extrascolastiche	Sperimentazioni di servizi di TPL flessibili o a chiamata	Potenziamento dei servizi di TPL dedicati alla domanda turistica	Sperimentare progetti di car sharing	Sperimentare/promuovere progetti di car pooling
Alta Irpinia					X			
Alta Camia		X						
Valli dell'Antola e del Tigulio	X	X						
Valdichiana								
Alta Valtellina	X					X		
Appennino Basso Pesarese Anconitano			X		X			X
Valli Grana e Maira					X			
Alta Marmilla								
Casentino Valtiberina	X					X		
Sud-Est Orvietano	X				X			
Bassa Valle			X		X			
Basso Sangro-Trigno	X	X						
Madonie	X	X						
Montagna Materana								

Tabella. 5B

AREA	Sviluppo dei servizi di trasporto						
	Promuovere la coesione territoriale dell'Area interna e l'accessibilità da e verso l'esterno			Opportunità di fruizione sostenibile delle Aree interne per i residenti e i visitatori incentivando servizi di modalità "lenta o dolce" sulle reti pedonali e le greenways		Sostenere il diritto di mobilità delle persone a capacità motoria ridotta	
	Potenziamento/miglioramento dei servizi di mobilità collettiva ai porti/stazione ferrovie aeroporti	Potenziamento/miglioramento dei servizi di mobilità collettiva da/verso il polo di riferimento	Ridurre le problematiche legate agli spostamenti intermodali (in generale alle "rotture di carico)	Implementazione di progetti di piedibus/bicibus	Promozione di percorsi pedonali/ciclistici	Introduzione/potenziamento di servizi a chiamata	Introduzione di servizi di TPL per destinazioni specifiche (ospedali, ecc.)
Alta Ippinia							
Alta Carnia						X	
Valli dell'Antola e del Tigullio						X	
Valdichiana							
Alta Valtellina							
Appennino Basso Pesarese Anconitano						X	
Valli Grana e Maira		X					
Alta Marmilla		X				X	
Casentino Valtiberina							
Sud-Est Orvietano		X				X	
Bassa Valle					X		
Basso Sangro-Trigno					X	X	
Madonie		X	X				
Montagna Materana						X	

Allegato 4. Linee Guida Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo

Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo

Linee Guida per la Strategia Nazionale per le Aree Interne

Dicembre 2016

“Oggi si può essere paesani in un modo diverso rispetto al passato, non provinciali ma connessi con il mondo”¹⁵

1. Il contesto di riferimento

Le aree interne sono una porzione rilevante dell'Italia, esse rappresentano più del 60% della superficie nazionale, oltre la metà dei comuni (53%) e circa un quarto della popolazione residente (23%). Una realtà diffusa, dove il turismo svolge ancora un ruolo modesto rispetto ai poli di attrazione del paese (mare e città d'arte), e al di sotto delle potenzialità legate alla ricchezza e alla varietà dei beni culturali e ambientali presenti e alla disponibilità di quasi la metà dell'offerta ricettiva italiana. Proprio questo patrimonio di pregio, oggi sottoutilizzato, è parte del capitale territoriale latente delle aree interne che la SNAI intende attivare, assumendo la “Valorizzazione delle risorse naturali, culturali e del turismo sostenibile” come una delle misure potenziali per lo sviluppo locale.

La presenza di attrattori, comunque, è condizione necessaria ma non sufficiente a garantire il successo di una strategia di sviluppo turistico, che si misura necessariamente anche con altre difficoltà, oltre a quelle tipiche che caratterizzano le aree interne (es. accessibilità e trasporti). È importante considerare la componente industriale del turismo, che necessita di elevate competenze tecniche e di un loro relativo tempo di maturazione, i rischi naturali cui il territorio è esposto, come quello sismico e idrogeologico, in parte connessi e/o aggravati dalla deantropizzazione di lunga durata che caratterizza questi luoghi, nonché altri fattori esterni di instabilità, come la modifica delle condizioni di competitività territoriale, il cambiamento delle preferenze dei consumatori e i mutamenti climatici che possono intervenire sullo sviluppo turistico delle aree interne¹⁶.

In questa ottica, oggi la SNAI rappresenta un'occasione unica per liberare il potenziale turistico –e non solo- che questi territori possiedono, grazie anche alla compresenza di altre circostanze favorevoli legate al nuovo approccio del MiBACT. Così come il patrimonio, le attività culturali e il turismo hanno assunto un ruolo importante nelle strategie di sviluppo e sono alla base dei documenti e dei programmi elaborati e adottati dal Consiglio d'Europa e dalla Commissione Europea, anche in Italia questi settori si stanno avvantaggiando del rinnovamento nazionale avviato nel 2013 con l'accorpamento del Turismo al Ministero dei Beni e delle Attività Culturali, alla successiva riorganizzazione complessiva del Dicastero e alla realizzazione del primo Piano Strategico del Turismo 2017-22, alla cui definizione contribuisce anche la SNAI (Cfr. Allegato 1).

Sulla base di questo nuovo corso, la partecipazione del MiBACT alla SNAI vede cultura e turismo come strategie integrate per lo sviluppo del paese. La convergenza di queste politiche, infatti, è di interesse

¹⁵ Mauro Francesco Minervino, cit. in *I piccoli paesi del sud che potrebbero cambiare l'Italia*, A. Mastrandrea, Internazionale, 6 marzo 2016.

¹⁶ Materiali UVAL, n. 31 - 2014 Strategia Nazionale per le Aree Interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance.

non solo per le aree interne, ma per l'intera nazione, poiché lo spopolamento e il declino socio-economico che la SNAI intende contrastare, generano conseguenze deleterie sul patrimonio artistico, culturale e paesaggistico nazionale:

- l'abbandono di zone in precedenza caratterizzate da presidi agricoli, depositari di competenze e saperi che si esprimevano nella "costruzione" di uno specifico paesaggio agrario di cui garantivano la manutenzione, con aumento dei danni da dissesto idrogeologico e incendio;
- la perdita di memoria dei beni, siano essi architettonici, archeologici o storico-artistici o appartenenti al patrimonio culturale immateriale (feste, musiche, riti, tradizioni alimentari o competenze artigianali);
- l'abbandono di centri storici di inestimabile valore culturale, con crolli sempre più frequenti di interi edifici per lesioni.

L'utilizzo e la valorizzazione del patrimonio culturale nel rispetto di quanto previsto dal Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio contribuisce a prevenire disastri futuri. In questo modo, l'offerta culturale diventa "servizio" al cittadino, rilevante per attrarre nuovi insediamenti (insieme ai cosiddetti "servizi di cittadinanza": scuola, salute e mobilità), e il turismo, grazie alla sua visione sostenibile e innovativa, diventa una strategia di valorizzazione, alla cui base vi è il concetto di tutela.

La SNAI sta lavorando in questa direzione ormai da tre anni, riscontrando sul campo quanto il turismo e/o la cultura siano temi particolarmente vivi e sentiti, con i quali tutte le aree che hanno avviato il loro percorso, attualmente più di venti, si stanno confrontando e misurando nel processo di elaborazione della strategia di sviluppo locale. Molto lavoro è stato già fatto: analisi di contesto, valutazioni della documentazione di progetto, approfondimenti conoscitivi, revisioni del metodo, stesura di linee guida: grazie a questo sforzo collettivo, turismo e cultura hanno assunto un ruolo più chiaro e definito all'interno della Strategia. La capitalizzazione di quanto appreso, anche in considerazione della nuova cornice di riferimento disegnata dal PST, consente di trarre le prime lezioni e di metterle, quindi, a disposizione di chi si appresta ora ad iniziare il percorso SNAI.

2. Il Processo metodologico

2.1 Definizione della vocazione del territorio e delle sue specificità

Le aree-progetto della Strategia Nazionale per le Aree Interne¹⁷ si caratterizzano per l'estrema diversità e per la varietà al loro interno, aggiungendosi a questo che e i nessi con le città di riferimento possono anche accrescere tali differenziazioni. Affinché tali peculiarità distintive si trasformino in desiderio di viaggio, soggiorno e/o fruizione, occorre uno sforzo volto a identificare le vocazioni reali del territorio, a definire le migliori strategie di differenziazione sul mercato e a sviluppare interventi e

¹⁷ Le aree-progetto sono 66 e i loro confini sono stati definiti dal Comitato Tecnico Aree Interne insieme alle Regioni attraverso un'istruttoria pubblica, fondata su dati quantitativi e qualitativi e su verifiche di campo. Tali aree coprono il 16% del territorio e il 3% della popolazione nazionale e sono composte in media da 15 comuni e circa 29.000 abitanti. Le istruttorie e tutta la documentazione relativa alla SNAI sono disponibili nelle pagine dedicate del sito dell'[Agenzia per la Coesione Territoriale](#).

idee prodotte specifiche, rispetto alle quali valutare anche la possibilità di stringere alleanze locali (e/o sovralocali) e realizzare eventuali azioni di sistema.

Il lavoro di definizione della vocazione e delle specificità del territorio è prioritario per ogni area che voglia investire realmente in turismo e cultura e prende avvio da una solida analisi di contesto che, oltre all'offerta, ponga particolare attenzione alla domanda di fruizione culturale e turistica dell'area e del suo contesto di riferimento.

Un primo insieme di caratteristiche da analizzare riguarda una sorta di "filiera produttiva" sorretta da idonee conoscenze tecniche e specialistiche e costituita dal patrimonio paesaggistico, agro-alimentare e culturale locale. Il turismo può cioè funzionare come fattore di sviluppo che si innesta su un paesaggio tutelato, che stimola un'agricoltura in grado di offrire prodotti locali di qualità e unici (ad esempio i cultivar autoctoni) e che trova un patrimonio culturale da valorizzare. Un secondo insieme di caratteristiche riguarda, invece, la qualità sociale dell'area: il turismo, in questo senso, può funzionare come fattore di sviluppo avviando processi di rivitalizzazione che influiscono positivamente sulle comunità locali.

L'Area che nella prima fase dell'attività, ossia nella definizione della *Bozza di idee*, esprima la volontà di fare del turismo e della valorizzazione del patrimonio culturale una delle leve dello sviluppo locale, associando a questo anche una descrizione delle vocazioni e di principali fattori di differenziazione, nelle seguenti fasi del lavoro (che conducono per step successivi al *Preliminare alla definizione della Strategia*, alla *Strategia d'Area* e, infine, all'*Accordo di Programma Quadro*) dovrà approfondire il tema e motivare la scelta con maggior ampiezza di analisi e grado di dettaglio¹⁸.

Per fare questo, è necessario partire da una analisi di contesto/scenario che risponda innanzitutto alla domanda "chi siamo?", per riscoprire/identificare la vocazione principale/potenziale del territorio e mettere al centro gli elementi distintivi di attrattività, la diversità e la ricchezza delle risorse naturali e culturali, la capacità da parte delle comunità locali di rappresentarsi. Il quadro d'insieme va individuato attraverso il riconoscimento di un modello logicamente strutturato che individui le informazioni su diversi temi, quali:

- risorse naturalistiche e patrimonio architettonico e culturale;
- trasporti, infrastrutture ed accessibilità;
- offerta esistente e potenziale (ricettività, ristorazione, attrattori, certificazioni);
- livello di formazione degli operatori;
- condizioni socio-economiche (economia, mercato del lavoro, inclusione sociale);
- *governance* e amministrazione;
- presenza di filiere produttive che concorrono o hanno concorso a definire l'identità dei luoghi.

Oltre alle informazioni relative agli elementi dell'offerta, è altrettanto importante interrogarsi sulla **domanda esistente e potenziale** per i servizi turistici (Cfr. Allegato 2), ovvero conoscere i volumi attuali di domanda, i trend congiunturali e strutturali e i bacini di provenienza e, quindi, capire dove si voglia posizionare il prodotto una volta creato. Le Aree Interne hanno il vantaggio di potere selezionare nicchie di mercato che rispondano alle esigenze del numero di turisti che si possono sostenere o che risultino più promettenti rispetto ad altri *target* di mercato.

¹⁸ Per una visione completa del procedimento consultare il documento [Linee guida per costruire una "Strategia di area-progetto"](#), disponibile nella sezione dedicata alla strategia Nazionale per le Aree Interne nel sito www.agenziacoesione.gov.it.

Le informazioni e i dati indicati nell'Allegato 2 possono essere progressivamente acquisiti nelle diverse fasi dell'attività. Dapprima (Bozza di idee) è sufficiente una sintetica e chiara indicazione degli elementi decisivi (vocazioni ed elementi distintivi) che potrebbero indurre il territorio e scegliere il turismo e/o la cultura come uno dei volani di sviluppo. Questo processo può essere inizialmente avviato da un gruppo relativamente ristretto rappresentato dai principali soggetti interessati o informati e rilevanti a livello locale e organizzativo.

Nel prosieguo, per la stesura del Preliminare, è necessario acquisire il maggior numero possibile di informazioni, la cui considerazione, analisi e interpretazione congiunta possa essere utile a supportare le decisioni portate avanti nella Bozza di idee. In questa fase, può essere utile far affidamento a degli attori esterni che lavorino sulla ricognizione e che, proprio grazie alla loro estraneità all'area, possono avere una visione più obiettiva, aiutando a sviluppare un preciso profilo territoriale in chiave turistica. Questo step è accompagnato anche da occasioni di confronto in loco, utili a far emergere ulteriori punti di forza e di debolezza dell'area e ad affinare i contenuti del Preliminare.

Successivamente, nel passaggio che conduce alla stesura della Strategia d'Area, possono essere fatti ulteriori approfondimenti su specifici aspetti in grado di assumere una particolare rilevanza nella declinazione finale della Strategia e delle Schede intervento. Il risultato deve essere la creazione di un prodotto articolato dove, ad esempio, non solo si progetta il tracciato di un cammino, ma si propone l'insieme di azioni necessarie affinché questo diventi un prodotto turistico: servizi di intermodalità, accoglienza, enogastronomia, trasporto bagagli e via dicendo. Si può avere il più bel paesaggio del mondo su cui costruire un cammino, ma se poi manca ad esempio il fattore di accessibilità, o un'ospitalità distribuita e strutturata secondo i bisogni di un "camminatore", se manca cioè la capacità di rispondere ai reali bisogni e alle esigenze di chi lo percorre, l'investimento non avrà esiti positivi.

La logica dell'integrazione che si segnala come rilevante per la filiera turistica risulta forse meno immediata, ma altrettanto rilevante sotto il profilo metodologico ove la Strategia preveda lo sviluppo di imprese culturali e creative. Alcune indagini hanno infatti evidenziato come in Italia tali imprese abbiano sviluppato fenomeni di crossover che si estendono ed incorporano anche ad altri settori delle produzioni manifatturiere tradizionali.

Va ricordato, tuttavia, che il turismo non è la soluzione universale per i problemi di mancato sviluppo. Sarebbe errato vedere in tale settore la sola alternativa possibile ad una situazione economica di difficoltà. Soltanto una rigorosa valutazione che tenga conto della domanda, della concorrenza e delle tendenze di mercato e quindi dell'offerta, può permettere di affermare se un territorio possiede o meno un reale potenziale di sviluppo turistico che giustifichi nuovi investimenti.

Più in generale, va rimarcato che per molte Aree Interne il turismo rappresenta un'opzione rilevante, ma che spesso non ha sufficiente massa critica per fungere da architrave dello sviluppo locale. In questi casi, è bene agganciare l'opzione turistica a caratteristiche complementari del territorio, che possono così andare a formare un'offerta peculiare e riconoscibile. Questa stessa analisi vale per quei casi in cui si individua il patrimonio culturale di un'area come una risorsa capace di generare direttamente introiti economici capaci utili a sostenere lo sviluppo locale.

Tabella 1 – Sintesi delle principali attività da svolgere nelle diverse fasi previste dalla SNAI, nel caso in cui cultura e/o turismo siano individuati come settori di forza per lo sviluppo locale.

Documenti SNAI	Attività propedeutiche alla stesura
<i>Bozza di idee</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Sintesi delle condizioni iniziali, degli elementi di distintività e delle vocazioni principali del territorio, dello scenario di sviluppo turistico e di offerta culturale desiderato: difficoltà presenti, risultati attesi, possibili azioni.
<i>Preliminare alla definizione della Strategia</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Analisi di contesto, comprendente una ricognizione della domanda e dell'offerta turistica e culturale (Cfr. Allegato 2). - Incontro e confronto con gli attori pubblici e privati locali attivi sui temi di turismo e cultura. - Ricerca e conoscenza delle esperienze positive di innovazione e rigenerazione già presenti nell'Area in tema di turismo e cultura. - Delineazione del modello di governance turistica e culturale locale. - Definizione puntuale degli indicatori di realizzazione e risultato in tema turistico e culturale.
<i>Strategia d'Area</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Approfondimenti su aspetti specifici della strategia di sviluppo turistico e sugli aspetti culturali. - Definizione puntuale degli interventi e compilazione delle relative schede di dettaglio. - Determinazione del modello di governance turistica e culturale locale. - Perfezionamento degli indicatori di realizzazione e risultato.

2.2 Definizione dei risultati attesi e pianificazione delle possibili azioni

Definito lo scenario e constatato il grado di maturità turistica del territorio, è necessario individuare *in primis* gli obiettivi settoriali a sostegno della strategia di sviluppo locale, e poi la progettualità necessaria a raggiungere tali obiettivi (risultati attesi).

Nella fase che porta alla stesura del Preliminare, le idee devono essere sottoposte a verifica, così come, partendo dal risultato atteso condiviso, devono essere meglio definite le azioni e tempi per conseguirli, con una prima valutazione di massima del riparto delle risorse disponibili. In questo momento del processo, riveste notevole importanza anche l'attività di *scouting*, ossia di individuazione, ascolto e coinvolgimento di quei soggetti rilevanti già attivi sul territorio, che possono dare un contributo concreto all'attuazione delle azioni selezionate e al conseguimento dei risultati attesi.

Oltre a mettere in luce e valorizzare le buone pratiche locali, l'obiettivo è creare una forte sinergia territoriale, che consenta la collaborazione di amministrazione, comunità locale e imprese. Quindi può essere utile creare gruppi di lavoro sui singoli temi che progressivamente allo svolgimento del lavoro emergano come centrali per il territorio, in modo da instaurare un confronto con tutti i soggetti interessati. Un'azione proficua può essere l'avvio di un'analisi di *benchmark*, che metta in luce progettualità avviate da altri territori, con esiti positivi e vantaggiosi. Questo tipo di analisi ha inoltre il vantaggio di mettere in evidenza i territori concorrenti esistenti e potenziali. L'analisi può vertere su territori e realtà che offrono prodotti turistici analoghi a quelli del territorio interessato e sulle zone limitrofe o simili. Con i risultati ottenuti dal *benchmarking*, vengono individuate le buone pratiche da studiare per limitare la concorrenza, imitarla, differenziarsi o produrre sinergie future con territori che paiono avere potenzialità simili.

Una volta raccolte le pratiche e le idee, è necessario avviare una scrematura che porti alla individuazione di un numero molto limitato di possibili offerte/prodotti turistici, con buone possibilità di essere apprezzate dal mercato e che integrino le politiche turistiche regionali. È importante in questa fase non cedere alla tentazione di pensare che le proprie risorse siano uniche: le destinazioni turistiche oramai sono molto numerose e la qualità del patrimonio vince dove esiste un sistema integrato di valorizzazione fatto di servizi e ospitalità professionale.

Infine, nella fase che conduce alla stesura della Strategia, oltre a poter effettuare approfondimenti su aspetti peculiari in modo da trattare in maniera più specifica e settoriale i temi e le questioni di maggior rilievo, devono essere proposte una serie di iniziative di dimensione trasversale a tutto il territorio oggetto della Strategia, e non a vantaggio di un solo comune o operatore dell'area, e che quindi possano valorizzare la dimensione e il disegno intercomunale che l'area si vuole dare, da restituire in forma di [Scheda intervento](#).

La Scheda contiene una serie di informazioni, tra cui la non secondaria indicazione del canale di finanziamento attivato per l'intervento. A questo scopo e visto che il finanziamento delle iniziative di sviluppo locale è oggetto di intervento regionale sui fondi strutturali, è bene coinvolgere fin dalla definizione dell'intervento e nella stesura della Scheda i referenti di misura dei programmi regionali di finanziamento: FEASR, FESR e FSE. La Scheda intervento prevede anche degli indicatori di realizzazione e risultato, illustrati nel successivo Paragrafo 2.6.

2.3 Definizione del modello di *governance* per la gestione degli interventi e lo sviluppo della strategia turistica nell'area

Definiti scenario, vocazione dell'area, risultati attesi e azioni, contestualmente alla individuazione dei progetti da realizzare, è importante interrogarsi anche sulla *governance* e sul modello di gestione: il coordinamento delle iniziative, l'animazione e la diffusione delle informazioni, la promozione locale, il raccordo con la programmazione e la promozione di area vasta (regionale e nazionale).

Questa riflessione specifica in ambito turistico e culturale, si aggiunge al requisito dell'associazionismo che deve comunque essere soddisfatto, ossia alla necessità che le Aree partecipanti alla SNAI costituiscano sistemi intercomunali e individuino un Sindaco referente per la guida allo svolgimento di tutte le diverse fasi. L'associazione tra comuni, sia sotto forma di unione di comuni, sia in forma associata nel rispetto del [requisito dell'associazionismo](#), è indispensabile per la firma del APQ.

Nel descrivere la *governance* turistica può essere utile porsi le seguenti domande:

- Esistono reti/aggregazioni locali di operatori del turismo?
- Quali funzioni ricoprono (animazione, coordinamento, promozione, ecc.)?
- Che rapporto hanno con soggetti di sistema o di area vasta?
- Chi cura la promozione del turismo nell'area?
- Quali connessioni su progettualità turistiche sono già in atto con il livello regionale / nazionale / internazionale?

Anche nel descrivere la *governance* culturale può essere utile porsi delle domande:

- Esistono imprese/associazioni locali operanti nel settore culturale?
- Quali funzioni ricoprono (organizzazione eventi, fruizione del patrimonio culturale, spettacoli, reti di biblioteche gestite da soggetti pubblici o privati, ecc.)?
- Che rapporto hanno con altre imprese/associazioni operanti nel territorio o in territori limitrofi?

- Esistono siti web, pagine di promozione culturale già attive che promuovono i territori dell'area?
- L'area è inserita in un circuito o iniziative culturale promosso a livello regionale?
- Esistono associazioni o organizzazioni non operanti nel settore culturale che possono avere interessi convergenti e che potrebbero supportare a vario titolo la strategia?

Entrambi i set di domande si integrano fra loro in qualsiasi caso, ma soprattutto in quelli in cui il progetto di valorizzazione culturale è anche un progetto di promozione turistica.

A livello regionale per il MiBACT esistono due strutture organizzative: il Polo museale regionale ed il Segretariato regionale. È quindi consigliabile, per un posizionamento più forte nel territorio del progetto turistico-culturale, una condivisione con le strategie di rilancio turistico-culturale portate avanti, oltre che dalla Regione, anche dal MiBACT.

A partire da questo quadro, che rappresenta di fatto una “fotografia” della *governance* del comparto precedente all'intervento della SNAI nell'area, si deve verificare come la Strategia inneschi processi di trasformazione o adattamento di nuove modalità operative (es. forme di coordinamento congiunte).

Un aspetto fondamentale da considerare, inoltre, interviene quando le iniziative finanziate all'interno della SNAI implicano la rifunzionalizzazione di strutture (es. immobili, beni storico-architettonici, sentieri) a fini di fruizione turistica: in questi casi, infatti, è necessario fornire chiare indicazioni sulla forma gestionale del manufatto a regime (es. chi ne assicura l'apertura, la manutenzione e la fruibilità) e sulla sua capacità di sostenersi una volta concluso l'intervento, eliminando così il rischio di investire fondi pubblici in un'opera senza alcuna ricaduta in termini di sviluppo.

Altre questioni da affrontare nel documento di strategia relative al modello di *governance* sono appunto il ruolo dei consorzi turistici locali nella esecuzione della SNAI e la nuova rete di rapporti tra questi, i singoli operatori e le agenzie di area vasta e di livello strategico superiore, dalle APT ai distretti turistici, dagli assessorati regionali agli Osservatori per il Turismo.

2.4 Integrazione con altri settori

Le azioni turistiche, quali parte di una strategia di sviluppo territoriale multiforme, devono essere trasversali, a vantaggio dell'intera area, e soprattutto collegate per quanto possibile alle altre iniziative, tanto sul tema dello sviluppo quanto su quello dei servizi. Infatti, lo sviluppo turistico è parte integrante dell'idea guida che il territorio adotta come perno di sviluppo e sulla quale costruisce la filiera cognitiva intersettoriale.

Con riferimento ai servizi essenziali, la Strategia deve indicare in primo luogo come le iniziative di carattere turistico si raccordano a quelle per l'accessibilità, la mobilità interna e il trasporto pubblico locale, nella logica di assicurare il servizio anche ai visitatori, oppure alla istruzione/formazione, ad esempio tenendo conto delle competenze tecniche necessarie per accompagnare lo sviluppo del settore turistico e degli interventi destinati alle scuole secondarie. Con riferimento ai temi dello sviluppo locale, i principali collegamenti da esplorare ed evidenziare sono quelli con le filiere dell'agro-alimentare e delle vocazioni produttive che hanno caratterizzato o caratterizzano l'area.

Prendendo a riferimento lo sviluppo locale, è importante rilevare e illustrare con chiarezza i principali collegamenti che mettono in relazione il turismo con le altre filiere individuate come complementari, tra le quali, in particolare, l'agricoltura, l'agro-alimentare e i servizi sociali, spesso ben radicati nel territorio e legati alle comunità locali. Altre importanti filiere complementari possono essere il bosco, l'artigianato, la pastorizia e la cultura.

Compito delle aree, pertanto, è curare queste connessioni e mettere in risalto nella Strategia le integrazioni esistenti tra il turismo ed i fattori territoriali naturali e sociali che possono fungere da complemento o da moltiplicatore del suo impatto a fini di sviluppo.

A riguardo, si ritiene opportuno segnalare l'importanza di porre attenzione al fatto che attività e servizi connessi alla fruizione turistica possono intercettare e coincidere con bisogni espressi dalla popolazione residente (ad esempio, dotazione banda larga, infrastrutture di mobilità sostenibile). La presenza di una domanda da parte della popolazione residente, infatti, può garantire una maggiore sostenibilità finanziaria alle iniziative proposte, ma anche aprire a possibili forme di partenariato e sostegno da parte di settori non direttamente connessi alla filiera turistica.

2.5 Coerenza delle scelte con il quadro programmatico di contesto

Nel definire le iniziative all'interno della Strategia, i territori devono tenere conto del quadro di contesto entro cui la SNAI stessa va a collocarsi. Per quanto concerne il turismo, il livello di programmazione rilevante è quello regionale.

È bene quindi che nel definire la propria strategia turistica, i territori facciano riferimento a tale quadro programmatico ed esplicitino i collegamenti: con gli obiettivi perseguiti attraverso le politiche ordinarie nei piani e programmi turistici della Regione; con obiettivi di carattere turistico presenti nei programmi operativi che governano i fondi europei (FESR, FEASR, FSE); con l'azione parallela di agenzie di sviluppo locale quali i GAL; con l'azione di strutture di coordinamento e promozione del turismo dell'intera regione o comunque di area vasta (ad esempio Agenzia Regionale di Promozione Turistica).

Si consiglia pertanto di inserire nel documento di Strategia due elementi: un breve richiamo al quadro programmatico regionale sul turismo e a come il territorio dell'Area Interna sia coinvolto; le iniziative di interesse turistico già in corso o previste, rilevanti per l'Area Interna, ma non finanziate all'interno della SNAI. Tali elementi trovano spazio nel documento di Strategia all'interno del capitolo dedicato a "le misure di contesto".

2.6 Indicatori di realizzazione e risultato

Data la quantità e complessità degli elementi coinvolti, è necessario stabilire per la Strategia d'area strumenti appropriati atti a garantire che il processo di monitoraggio espliciti i collegamenti tra risultati attesi, indicatori di risultato ad essi associati e interventi necessari per raggiungerli.

Gli indicatori sono strumenti di misurazione che forniscono dati utili per l'attuazione dell'intervento, nonché per il monitoraggio e la valutazione degli esiti delle attività svolte. In tal modo permettono di migliorare il processo decisionale, promuovere una maggiore efficienza e produrre risultati più rilevanti. Gli indicatori devono essere in relazione diretta con gli obiettivi principali della Strategia e fornire un quadro adeguato di ciò che la Strategia stessa vuole ottenere.

Per prima cosa bisogna decidere "cosa" misurare, cioè stabilire quali siano le parti dell'intervento più importanti e degne di interesse. La difficoltà nella selezione degli indicatori è quella di trovare quantità/elementi misurabili che possano rispecchiare gli effetti più significativi, combinando ciò che è sostanzialmente rilevante, quale riflesso dei risultati attesi, con ciò che è invece realistico in termini di raccolta e gestione dei dati.

Nell'individuare gli indicatori, è sempre importante ricordare la differenza tra indicatori di realizzazione e indicatori di risultato:

- gli indicatori di realizzazione (o di *output*) misurano ciò che le attività di progetto producono (es. chilometri di nuovi percorsi ciclabili realizzati o numero di nuovi posti letto creati in un'area);
- gli indicatori di risultato (o di *outcome*) misurano invece il perseguimento dell'obiettivo che ci si è posti con l'intervento (es. numero di presenze in bassa stagione o numero di fruitori di un nuovo percorso). Misurano gli effetti di breve-medio periodo sui beneficiari degli interventi.

L'individuazione dei più opportuni indicatori di risultato è un momento importante della stesura della Strategia perché essi consentono di tradurre in fatti concreti e misurabili gli obiettivi che si vogliono raggiungere, oltre che di rendere comunicabile l'avanzamento della Strategia in una modalità comprensibile ed immediata nei confronti della cittadinanza e di tutti i soggetti interessati. Ciò significa che, nella scelta, si dovrà fare attenzione alla esistenza delle informazioni necessarie alla misurazione, un aspetto questo spesso trascurato e che - nel caso delle Aree Interne - vede aggiungersi la non banale questione della reperibilità di dati disaggregati a livello comunale.

Va ricordato che il Comitato Tecnico per le Aree Interne richiede un numero limitato e accuratamente selezionato di indicatori di risultato che, ove necessario, possono basarsi anche su dati raccolti attraverso l'uso di strumenti alternativi di rilevazione (es. interviste dirette).

Per quanto concerne le azioni di carattere turistico, possibili indicatori di risultato sono presentati nella seguente Tabella 2.

Tabella 2 - Possibili indicatori di risultato per le azioni di carattere turistico

SEZIONE 5 - VALORIZZAZIONE DELLE RISORSE NATURALI, CULTURALI E DEL TURISMO SOSTENIBILE						
RISULTATI ATTESI E INDICATORI AI					AZIONI AP valide anche per AI	OBIETTIVI TEMATICI AP
Risultato atteso	Cod.	Denominazione	Definizione	Fonte, periodicità		
[AP] RA 6.7 Miglioramento delle condizioni e degli standard di offerta e fruizione del patrimonio culturale, nelle aree di attrazione	5.1	[AP] Indice di domanda culturale del patrimonio statale e non statale.	Numero di visitatori negli istituti statali (in migliaia)	Fonte: Mibact; annuale	6.7.1 Interventi per la tutela, la valorizzazione e la messa in rete del patrimonio culturale, materiale e immateriale, nelle aree di attrazione di rilevanza strategica tale da consolidare e promuovere processi di sviluppo 6.7.2 Sostegno alla diffusione della conoscenza e alla fruizione del patrimonio culturale, materiale e immateriale, attraverso la creazione di servizi e/o sistemi innovativi e l'utilizzo di tecnologie avanzate 6.7.3 (Azione 3.3.2) Supporto allo sviluppo di prodotti e servizi complementari alla valorizzazione di identificati attrattori culturali e naturali del territorio, anche attraverso l'integrazione tra imprese delle filiere culturali, turistiche, creative e dello spettacolo, e delle filiere dei prodotti tradizionali e "tipici"	6 - Tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse
	5.2		Numero di visitatori negli istituti non statali per istituto (in migliaia)	Fonte: Istat/Mibact; triennale		
[AP] RA 6.8 Riposizionamento competitivo delle destinazioni turistiche	5.3	[AP] Tasso di turisticità.	Giornate di presenza (italiani e stranieri) nel complesso degli esercizi ricettivi per abitante	Fonte: Istat, Mibact-ONT; annuale	6.8.1 (Azione 3.3.3) Sostegno a processi di aggregazione e integrazione tra imprese (reti di imprese) per la costruzione di un prodotto integrato nelle destinazioni turistiche 6.8.2 (Azione 3.3.4) Sostegno alla competitività delle imprese nelle destinazioni turistiche attraverso interventi di qualificazione dell'offerta e innovazione di prodotto/servizio, strategica ed organizzativa 6.8.3 Sostegno alla fruizione integrata delle risorse culturali e naturali e alla promozione delle destinazioni turistiche	
	5.4	[AP] Turismo nei mesi non estivi.	Giornate di presenza (italiani e stranieri) nel complesso degli esercizi ricettivi nei mesi non estivi per abitante	Fonte: Istat; annuale		

ALLEGATI

Allegato 1 - Visione del turismo, del patrimonio e delle attività culturali

La cornice europea di riferimento

Il ruolo portante del patrimonio e delle attività culturali nelle strategie di sviluppo è da tempo alla base dei documenti e dei programmi elaborati e adottati dal Consiglio d'Europa e dalla Commissione Europea. In questo quadro la Strategia Europa 2020 evidenzia il contributo della cultura alla costruzione di una società "intelligente, sostenibile, inclusiva" e alla crescita del turismo. Affinché l'Europa possa mantenere il primato di principale destinazione turistica mondiale, la Commissione propone un nuovo quadro di azioni coordinate per rafforzare la competitività e la capacità di crescita sostenibile del turismo europeo, in particolare, promuovendo la diversificazione dell'offerta turistica, dedicando maggiore attenzione al patrimonio comune dell'Europa e integrando nelle strategie turistiche il patrimonio "naturale".

Nel quadro delle politiche volte allo sviluppo, il patrimonio e le attività culturali, da una parte costituiscono una dotazione infrastrutturale di servizi per il cittadino, contribuendo al miglioramento della qualità della vita, dall'altra rappresentano una potenziale risorsa economica, stante la rilevanza del settore delle industrie culturali e creative e delle altre filiere economiche direttamente collegate, quali il turismo. È stato evidenziato come le industrie culturali e creative siano fra i più rilevanti motori economici, poiché incidono sulla generazione di entrate, creano nuova occupazione e alimentano le esportazioni, aggiungendosi a questo che gli investimenti in cultura aiutano a costruire nuovi percorsi di sviluppo¹⁹.

Negli ultimi 15 anni, le riflessioni internazionali sul ruolo della cultura, in particolare quelle europee, hanno prestato sempre maggiore attenzione alla trasversalità dei suoi impatti. Il tema della partecipazione alla vita culturale appare sempre più di frequente associato a quello del riconoscimento dei diritti fondamentali dell'uomo. Un'evoluzione che può essere significativamente ripercorsa attraverso la successione delle Convenzioni dell'UNESCO e dei documenti e decisioni ad esse correlate²⁰. In questo contesto la Convenzione del Consiglio d'Europa sul valore del patrimonio culturale per la società, più nota come [Convenzione di Faro](#), ha proposto un approccio innovativo in relazione a patrimonio e beni culturali, da intendersi quali strumenti per agevolare la risoluzione delle questioni sociali, politiche ed economiche. Essa si propone, in particolare, di rafforzare la coesione sociale attraverso la gestione della diversità, migliorare l'ambiente di vita delle persone e la qualità della vita, ampliare la partecipazione democratica. Il riconoscimento di questa ampia area di sinergie rafforza il ruolo del patrimonio culturale nelle strategie volte alla coesione territoriale che dal 2009, con la

¹⁹ *Investing in culture for sustainable development Impact and achievements of the Unesco/eu expert facility project.*

²⁰ Passaggio dalla Convenzione 1972 alla Convenzione 2005. In particolare, la Convenzione del 2005 rimarca l'importanza della diversità culturale nella sua capacità di veicolare le identità, i valori e il senso delle espressioni della cultura, riaffermando al contempo e a tutti i livelli il legame tra cultura, sviluppo e dialogo.

ratifica del [Trattato di Lisbona](#), costituisce un obiettivo prioritario dell'Unione Europea, unitamente alla coesione economica e sociale.

Per quanto riguarda il turismo, la Commissione Europea lo ritiene una delle maggiori attività economiche e non è un caso che, nella riorganizzazione delle attività per l'ultima Commissione, sia stato inglobato nella DG Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs, a significare quanto esso incida sulla crescita e sullo sviluppo economico dell'Europa. Le politiche per il turismo intraprese dalla Commissione si pongono quale obiettivo principale il mantenimento dell'Europa come prima destinazione turistica mondiale, massimizzando il suo contributo alla crescita e all'occupazione. Ma al turismo è assegnato anche il ruolo fondamentale di contribuire al rafforzamento dell'identità europea, attraverso la coesione tra Stati, favorita anche dalla condivisione di buone pratiche.

Altri obiettivi importanti sono la sicurezza e la tutela della sostenibilità socio-ambientale del continente. Già nel 2010 con il documento: *“Europe, the world's No. 1 tourist destination – a new political framework for tourism in Europe”*, la Commissione Europea poneva tra i suoi punti fondamentali quello di promuovere lo sviluppo di un turismo sostenibile, responsabile e di qualità. A questo documento seguiva nel 2013 il *“Sistema di indicatori del turismo per una gestione sostenibile”*, che affermava il principio secondo cui *“la competitività del settore [deve essere] strettamente legata alla sua sostenibilità, poiché la qualità delle destinazioni turistiche è fortemente influenzata dall'ambiente culturale e naturale circostante e dalla integrazione di esse nella comunità locale”*²¹.

Il turismo rappresenta la terza maggiore attività socioeconomica dell'UE e, secondo le stime, genera più del 10% del PIL dell'Unione, fornendo circa il 12% dell'occupazione totale. Nel 2015 il turismo italiano ha fatto registrare segnali incoraggianti e per il triennio 2016-2018 si stima una crescita degli arrivi di oltre il 3%, con un ruolo importante della domanda proveniente dal mercato extra-europeo. A livello macroeconomico, il turismo genera l'11,8% del PIL nazionale (171 miliardi di euro), con un impatto sull'occupazione di circa 12,8% (3,1 milioni di unità di lavoro)²².

Il quadro delle *policy* nazionali

Nel più ampio quadro delle politiche nazionali di governo, le priorità politiche di settore sono state individuate dall'atto d'indirizzo del Ministro. Su queste linee si muovono i principali piani e programmi di utilizzo dei Fondi Comunitari.

Con l'accorpamento del turismo ai beni culturali, è stato dato un chiaro segnale innovativo, cui è seguita, nel 2014, la strategia del Ministro Franceschini di spingere la vocazione turistica italiana

²¹ Tra i documenti strategici di dimensione sovranazionale, non va dimenticata la Carta Europea del Turismo Sostenibile (CETS). Nata dai lavori del Summit della Terra di Rio (1992), la Carta è uno strumento di partenariato tra operatori turistici locali e gestori delle aree protette che applica i principi dello sviluppo sostenibile all'ambito del turismo naturalistico. È stata sviluppata dalla Federazione Europarc, che riunisce i parchi nazionali e regionali di più di 12 paesi europei.

²² Fonte: Piano Strategico del Turismo 2017-2022, su dati UNWTO, Istat e Ciset.

sui temi della sostenibilità, in un connubio forte con l'ambito culturale, che vede nel turismo la propria declinazione in termini di promozione e valorizzazione del patrimonio.

In questo contesto, vi è la consapevolezza che la cultura riveste un ruolo sempre più importante nelle politiche nazionali di sviluppo, in quanto luogo che favorisce la comprensione reciproca, facilita la circolazione e lo scambio di idee e valori, promuove lo sviluppo sostenibile, la coesione sociale e le relazioni pacifiche. Inoltre, la cultura è un importante strumento per promuovere l'immagine dell'Italia nel mondo, per diffonderne i valori di identità e di creatività.

Fra gli obiettivi prioritari del MiBACT vi è la messa in rete del patrimonio culturale, favorendo l'integrazione del patrimonio a prescindere della titolarità del bene. In questo senso la riforma del MiBACT, posta in essere con il DPCM 171/2014, ha individuato due specifiche strutture: i poli museali e i segretariati regionali. Al Polo museale spettano le funzioni di coordinamento e di indirizzo a livello regionale delle attività di valorizzazione del patrimonio culturale e ai Segretariati regionali competono, più in generale, il coordinamento dell'azione degli uffici del MiBACT sul territorio e le competenze in materia di turismo.

Ai fini della Strategia Nazionale per le Aree Interne tali strutture costituiscono il principale riferimento, all'interno del MiBACT, per poter massimizzare e rendere maggiormente efficaci i risultati attesi delle singole strategie progettuali, attraverso l'integrazione con altri piani e programmi promossi sul piano regionale²³.

Per costruire una nuova strategia, a partire da queste considerazioni sono stati quindi istituiti gli "Stati Generali del Turismo". I primi, svoltisi nell'ottobre 2015, hanno declinato fin dal titolo la volontà di introdurre una formula innovativa, quella della partecipazione. Ad essi è seguita la seconda convocazione (nell'aprile del 2016), che ha portato alla elaborazione del Piano Strategico del Turismo 2017-22 (PST) di dimensione nazionale e partecipato (www.pst.beniculturali.it).

Da queste iniziative è scaturita una visione integrata del turismo e della cultura, in cui la sostenibilità diviene strategia di sviluppo. Il turismo è legato al livello di attrazione di un Paese e grazie alla sua trasversalità, ha impatti su diversi fattori sociali ed economici: sviluppo economico, mobilità intermodale e dolce, accessibilità, sostenibilità economica e territoriale, fruizione del patrimonio, creazione e innovazione di prodotti turistici, uso delle risorse finanziarie, autenticità e identità, ambiente, mobilità, servizi alla cittadinanza, difesa del suolo.

Al turismo è dato un ruolo di raccordo e integrazione tra diverse attività, la sua trasversalità fa sì che sia difficilmente inquadrabile in schemi univoci e il suo ruolo produttivo è individuato come fattore rilevante per la crescita e lo sviluppo economico del Paese attraverso la valorizzazione e promozione del Patrimonio culturale. Nello specifico il PST (Piano Strategico del Turismo 2017-22) individua tre obiettivi principali:

- valorizzazione del patrimonio culturale e territoriale dell'Italia, la sua fruizione sostenibile e la sua gestione durevole;
- maggiore competitività del sistema turistico nazionale rispetto ai principali concorrenti europei e mediterranei;

²³ I contatti di tali strutture sono facilmente reperibili sul sito del MiBACT nella sezione dedicata alla presentazione della struttura organizzativa.

- accrescimento del valore aggiunto, della quota e della qualità dell'occupazione turistica.

Il PST (Piano Strategico del Turismo 2017-22), alla cui definizione partecipa anche la SNAI, Strategia Nazionale per le Aree Interne, rappresenta il quadro di riferimento fondamentale per il turismo nel nostro Paese per i prossimi anni, ma anche e soprattutto un metodo di lavoro in continua evoluzione, basato sul processo partecipativo e la costante verifica dei risultati.

Il Piano Strategico del Turismo mette in primo piano la sostenibilità, rispondendo tempestivamente ad Europa 2020, declinandola non solo in termini strettamente ambientali, ma anche con riferimento allo sviluppo economico, alla mobilità intermodale e dolce, all'accessibilità, alla sostenibilità economica e territoriale, alla fruizione del patrimonio, alla creazione e all'innovazione di prodotti turistici, all'uso delle risorse finanziarie, all'autenticità e identità. La sostenibilità può essere quindi declinata in vari modi, per esempio, favorendo la redistribuzione e la destagionalizzazione dei flussi, valorizzando i territori ricchi di potenzialità attrattive ancora inesprese, accrescendo l'offerta di tutte quelle infrastrutture di mobilità capaci di rendere sempre meno inquinanti le forme di accessibilità e permeabilità dei luoghi.

Dunque, interventi mirati per generare nuove aree di attrazione che mettano in luce un patrimonio culturale, artistico e sociale di immenso valore e ancora poco conosciuto, aprendo alla valorizzazione di nuovi territori, in chiave di sostenibilità e autenticità, anche attraverso la creazione e l'offerta di cammini, ciclabili, percorsi ferroviari, enogastronomia, turismo lento. Per accrescerne la sostenibilità economica e sociale, le politiche per il turismo devono accentuare il ruolo di raccordo e integrazione del settore con le altre attività produttive, espandendone le filiere e massimizzandone i vantaggi per il territorio in termini di reddito e opportunità di lavoro.

Sulla stessa linea il Protocollo d'Intesa siglato dal MiBACT e dal Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare (MATTM) per lo sviluppo del turismo sostenibile e per la promozione di reti e circuiti culturali-turistici e di mobilità dolce sul territorio nazionale e in particolare nelle aree protette. Il protocollo menziona all'art. 3 anche la Strategia Nazionale per le Aree interne in relazione a linee strategiche condivise tra i due ministeri (il Protocollo sarà firmato nei prossimi giorni).

Segue la visione del Mibact anche la firma del Protocollo con Coldiretti per cui si impegnano a valorizzare i circuiti nazionali di eccellenza a sostegno dell'offerta turistica e del sistema Italia con l'obiettivo sia di diffondere la conoscenza di luoghi ed aree vocate a produzioni agroalimentari tipiche e storicamente radicate nella tradizione italiana, sia del territorio rurale, forestale, naturalistico e archeologico che tratteggia i luoghi da cui queste produzioni traggono caratteristiche peculiari.

Gli altri programmi rilevanti per cultura e turismo del MiBACT

Oltre al PST, fra i programmi più rilevanti del MiBACT, vi è il PON Cultura e Sviluppo 2014-2020, destinato a cinque regioni del Mezzogiorno (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia), che ha come principale obiettivo la valorizzazione del territorio attraverso interventi di conservazione del patrimonio culturale, di potenziamento del sistema dei servizi turistici e di sostegno alla filiera imprenditoriale collegata al settore. Tale piano non interessa le Aree interne e si sovrappone ad esse esclusivamente per il territorio del Vallo di Diano. Può essere, però, di interesse per le Aree Interne delle regioni sopra indicate, quale elemento conoscitivo per la ricostruzione del quadro programmatico di riferimento.

Un altro intervento rilevante è il Piano Cultura e Turismo che prevede da parte del MiBACT l'impiego delle risorse del Fondo Sviluppo e Coesione 2014-2020 per finanziare 33 interventi di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale e di potenziamento del turismo culturale. Tra gli interventi previsti si segnalano quelli sui cammini: via Appia, via Francigena da Aosta a Brindisi e i Cammini Francescani.

Di interesse anche il progetto Ciclovie turistiche nazionali previsto nella Legge di Stabilità 2016, per il quale sono stati firmati protocolli d'Intesa dal Ministro delle infrastrutture e trasporti e dal Ministro dei beni e delle attività culturali con otto Regioni interessate: Veneto, Lombardia, Emilia Romagna, Piemonte, Toscana, Campania, Basilicata e Puglia. Le tre ciclovie previste sono:

- la Ciclovía Ven-To da Venezia (VE) a Torino (TO), che corre per 680 km lungo il fiume Po;
- la Ciclovía del Sole da Verona (VR) a Firenze (FI), della lunghezza di circa 300 km;
- la Ciclovía dell'Acquedotto Pugliese da Caposele (AV) a Santa Maria di Leuca (LE), della lunghezza di 500 km.

Nell'ottica di promuovere le sinergie fra pubblico e privato per uno sviluppo anche culturalmente orientato, sono state inoltre introdotte specifiche misure fiscali. Il *tax credit* ha riguardato il riconoscimento del credito d'imposta per le imprese del comparto turistico (strutture alberghiere, extralberghiere, agenzie di viaggio e tour operator) che abbiano sostenuto spese di riqualificazione delle strutture o per la digitalizzazione delle attività nel corso del 2015. Un'altra forma di sgravio fiscale, questa volta a vantaggio del comparto culturale, è rappresentato dall'ArtBonus (Legge n. 106 del 29/07/2014), che consente un credito di imposta pari al 65% dell'importo donato, a chi effettua erogazioni liberali a sostegno del patrimonio culturale pubblico italiano o di attività culturali ad esso connesse²⁴.

Una specifica misura riguarda i siti italiani iscritti nella lista del Patrimonio Mondiale dell'UNESCO che, con Legge 77/2006, finanzia annualmente interventi volti alla tutela e alla fruizione dei siti, sulla base di specifiche procedure. Questa misura può essere di diretto interesse per le Aree Interne in cui ricada un sito UNESCO o un elemento di un sito seriale UNESCO (iscritto nella lista prevista dalla Convenzione 1972).

Un progetto di sistema, di particolare interesse per la SNAI, origina dalla direttiva ministeriale che ha indetto il 2016 come "Anno dei Cammini d'Italia". La direttiva²⁵ prevede – senza ulteriori costi per la finanza pubblica - azioni coordinate di studio e valorizzazione del patrimonio costituito dagli itinerari di livello nazionale e regionale fruibili con forme di mobilità dolce, individuati come componente importante dell'offerta culturale e turistica del Paese, anche in ragione della loro capacità di valorizzazione degli attrattori naturali, culturali e dei territori interessati. In questo quadro è prevista la realizzazione da parte del MiBACT, con la collaborazione di enti territoriali, di un Atlante dei cammini d'Italia, atto ad offrire un'informazione sistematica e unitaria sulla diffusione di questo tipo di infrastrutture. Le strutture ministeriali di riferimento sono, a livello nazionale, il Segretariato Generale e la Direzione generale Turismo e, a livello territoriale, i Segretariati regionali.

²⁴ Le aree di intervento previste sono tre: 1. Manutenzione, protezione e restauro di beni culturali pubblici; 2. Sostegno a istituti e luoghi della cultura pubblici, fondazioni lirico sinfoniche, teatri; 3. Realizzazione, restauro e potenziamento di strutture di enti e istituzioni pubbliche dello spettacolo.

²⁵ Direttiva del Ministri dei beni e delle attività culturali e del turismo 2016 – Anno dei Camini d'Italia.

Sebbene non di diretto interesse per la SNAI, tra le politiche nazionali di impatto turistico va menzionato anche il riconoscimento di Matera quale Capitale Europea della Cultura 2019, in relazione all'impatto che può avere su un più ampio territorio di riferimento, e al Programma Italia 2019 ad esso correlato con la partecipazione di tutte le città candidate, a prescindere dagli esiti della competizione, per non disperdere il capitale di progettazione avviato con il processo di candidatura.

Infine, MiBACT, MIT e Anas hanno sottoscritto un Protocollo per la valorizzazione delle case cantoniere (di proprietà dell'ANAS) sparse su tutto il territorio italiano al fine di avviare processi virtuosi di sviluppo territoriale, di impulso all'imprenditoria, soprattutto giovanile, e all'occupazione sociale, nel rispetto dei profili di sostenibilità ambientale, efficienza energetica, sicurezza, innovazione delle infrastrutture e valutazione delle opportunità turistico-culturali.

Questi programmi, con l'ovvia esclusione degli incentivi fiscali, riguardano specifiche aree e interventi quindi non interessano indistintamente tutte le aree SNAI. Appare comunque opportuno che nell'elaborazione della strategia d'area si verifichi, attraverso la consultazione dei siti dedicati, l'interesse di tali piani programmi per le aree in oggetto. In particolare si consiglia di verificare:

- PON Cultura 2014-2020 sito MiBACT <http://www.ponculturaesviluppo.beniculturali.it/>.
- Case cantoniere, sito [MiBACT](#) e sito di [progetto ANAS](#).
- [Ciclovia del Sole](#) il tracciato della Eurovelo 7 di cui la ciclovia fa parte sulla base dell'attuale percorribilità disponibile.
- [Progetto VEN-TO](#).

Si segnala che, in linea di massima, guide e tracce segnalano ai cicloturisti l'ospitalità presente entro un raggio di 5 km dal tracciato.

Allegato 2 - Analisi dell'offerta e della domanda turistica

Indipendentemente dal fatto che le aree abbiano o meno individuato strategie d'azione culturalmente orientate, si evidenzia l'opportunità di una adeguata riflessione sul patrimonio materiale e immateriale dell'area e sulle dotazioni e servizi culturali presenti. Qualsiasi strategia non può infatti prescindere dalla conoscenza e analisi delle risorse e dalla individuazione della specifica vocazione dell'area.

Le dotazioni o infrastrutture culturali inoltre concorrono a determinare la qualità e l'attrattività dei territori dal punto di vista ambientale e sociale. Pertanto le eventuali attività di valorizzazione e di potenziamento delle dotazioni culturali di un territorio possono e debbono essere pensate anche e forse in primo luogo per i residenti e per un pubblico di prossimità – quale strumento di Welfare - che contribuisce alla qualità della vita delle aree. Risulta quindi fondamentale in questa fase avviare immediatamente processi partecipativi che diano modo alla popolazione locale di essere attori, agenti da subito al processo di trasformazione identitaria e innovativa che si vuole innescare. Questo metodo appare importante, anche alla luce dei nuovi modi di produzione del lavoro e di erogazione dei servizi, resi possibili dalle tecnologie quali internet e dall'affermarsi di nuovi stili di vita.

Se in primo luogo appare prioritaria un'attività ricognitiva delle risorse presenti, non solo quindi culturali ed economiche ma anche sociali, in seconda battuta occorre procedere a definire quale sia il ruolo delle risorse culturali ed ambientali nella strategia di sviluppo individuata. Ferme restando le implicazioni "culturali" di qualsiasi processo di sviluppo, quelli culturalmente orientati si muovono generalmente lungo due direttrici: turismo culturale/turismo sostenibile e imprese legate alla filiera culturale.

La direttrice legata al turismo appare forse più immediata e con nessi e relazioni più facili da costruire. Oggi, comunque, viviamo una nuova consapevolezza per cui non si parla più di turista e turismo, ma di viaggiatore e viaggio. Le regole tradizionali per la creazione del prodotto sono andate perdendosi dietro la forte innovazione sviluppatasi con internet e i canali *social*. Oggi il turismo non è solo un settore, ma una combinazione di molti settori, produttivi e non, pubblici e privati. È turista chi viaggia per vacanze, chi per affari e chi va in visita da parenti e amici. Fattore fondamentale di questa produzione è il turista che, grazie alla sua necessità di fare esperienze, diventa co-creatore del prodotto turistico, facendo diventare l'impresa turistica il suo facilitatore, facilitatore di una scelta frammentata che dalla bicicletta passa al ristorante e dal ristorante all'albergo e così via. Dunque, la destinazione è uno spazio all'interno del quale si racchiude un'esperienza, ragione per cui si decide di viaggiare, uno spazio che va oltre qualunque tipo di perimetro amministrativo perché risponde solo all'esigenza di vivere un luogo.

Allo stesso tempo, la competitività di un'area sul mercato turistico si raggiunge mutando l'atteggiamento organizzativo e sociale sia interno che verso l'esterno, avendo un approccio diffuso del turismo, in cui è la stessa collettività insieme alle imprese e agli enti pubblici a prendere coscienza dell'esigenza di valorizzare il contesto locale, le proprie risorse umane e territoriali assicurando per sé e per i turisti una migliore qualità della vita. Solo attraverso questa presa d'atto da parte di tutto il territorio la proposta turistica potrà poi effettivamente risultare competitiva. L'investimento sul turismo deve essere concepito principalmente come un investimento sul miglioramento della qualità della vita dei residenti, ovvero per la collettività, in un rapporto reciproco turista/residente che si traduce in benefici per entrambi. Le aree interne in questo processo di consapevolezza devono consolidare una nuova visione che non le vede più subordinate ai centri urbani ma complementari. Centri di nuova economia, dove alla qualità della vita si intreccia l'innovazione, la cultura, la creatività e il turismo.

Quindi, questa riflessione porta a definire che qualunque progettazione deve partire prima dalla riflessione sul miglioramento della qualità della vita del residente.

Metodi per l'analisi dell'offerta e della domanda

L'analisi dell'offerta e della domanda richiede sia una ricerca documentaria, che sul campo (es. consultazione delle persone, visite dei luoghi, interviste). Una volta determinato con precisione il territorio da studiare (Area di progetto o area di strategia) si procede alla raccolta delle informazioni, se possibile a livello di ogni singolo comune, sino ad ottenere i dati essenziali per l'insieme del territorio in questione.

Talvolta, informazioni e indagini aggiuntive sul turismo presente nell'area possono essere raccolte con il coinvolgimento e la disponibilità di attori locali (es. punti informativi, guide, ecc.) che, nell'ambito della loro attività, svolgono autonomamente rilevazioni e analisi dei flussi di domanda turistica ed escursionistica presenti in zona. I risultati possono essere presentati sotto

forma di testo o tabelle, e con l'ausilio di grafici al fine di garantirne una comprensione più immediata. Sovente si rivela utile la cooperazione con le Università e le Scuole di istruzione superiore.

Per quanto riguarda l'immagine del territorio, elemento essenziale dell'offerta, è necessario prevedere e garantire una funzione di "vigilanza". A tale fine, sono sufficienti anche metodi estremamente semplici, come la lettura periodica della stampa quotidiana e delle riviste specializzate e la consultazione dei diversi organi di comunicazione, ecc., che forniscono utili dati sull'evoluzione dell'opinione pubblica, permettendo di anticipare le tendenze e di utilizzare le informazioni ottenute per operazioni di pubbliche relazioni.

Elementi di analisi dell'offerta

L'analisi dell'offerta turistica e culturale locale deve innanzi tutto permettere di realizzare un inventario degli elementi presenti. A titolo di esempio, si fornisce la seguente elencazione.

Attrattori naturali

- Parchi naturali.
- Siti della rete Natura 2000.
- Specchi d'acqua (fiumi, laghi).
- Monumenti naturali.
- Geositi.
- Geoparchi.

Attrattori culturali

- Monumenti e complessi storico-architettonici.
- Siti archeologici.
- Patrimonio architettonico religioso.
- Musei e allestimenti.
- Biblioteche.
- Eventi e manifestazioni culturali.
- Elementi del patrimonio immateriale (tradizioni/cultura artigianale).

Altri attrattori

- Centri per congressi e mostre.
- Prodotti agro-alimentari tipici (es. DOP/IGP).
- Produzioni artigianali caratteristiche.

Infrastrutture per l'accesso

- Rete stradale di accesso e interna all'area con particolare riguardo ai diversi tipi di fruizione (automobilistica, ciclabile pedonale).
- Distanza dalla rete ferroviaria.
- Distanza dai principali hub (stazioni ferroviarie maggiori e aeroporti).
- Organizzazione del trasporto pubblico locale.

Infrastrutture per il turismo attivo

- Sentieri per trekking, equitazione, cicloturismo.
- Impianti per sport invernali.
- Pareti da roccia.
- Altre attività sportive e ricreative.

Servizi al turista

- Strutture ricettive alberghiere complessive d'area: numero e posti letto distinti per tipologia.
- Strutture ricettive extra alberghiere complessive d'area: numero e posti letto distinti per tipologia
- Altri servizi al turista (es. guide turistiche, agenzie di viaggi incoming e tour operator, ecc.).

Servizi culturali per i residenti

- Mostre di artisti locali.
- Cinema.
- Teatro.
- Laboratori per ragazzi.
- Spettacoli.
- Servizi di biblioteca.
- Servizi culturali per fasce di età.

Organizzazioni turistiche locali (e loro attività)

- Consorzi di operatori.
- Consorzi di promozione.
- Pro-loco e associazioni.
- GAL Leader.
- Istituzioni attive in ambito turistico.

Organizzazioni culturali locali

- Società, cooperative o associazioni, ecc. che organizzano e promuovono eventi culturali.
- Società, cooperative o associazioni, ecc. che forniscono prodotti culturali (es. editori, gestori di luoghi della cultura, imprese culturali innovative: videomaker; artigiani digitali, ecc.).
- Presenza di attività di ricerca legate a Università e Centri di Ricerca, altre realtà italiane e straniere.

Iniziative turistiche in corso

- Piani d'area.
- Progetti locali.
- Certificazioni (es. Bandiere Arancioni TCI, Borghi Autentici d'Italia, I borghi più belli d'Italia ANCI).
- Rapporti con la programmazione di area vasta (sovra-locale).

Particolari tipi di riconoscimento o programmi

- Presenza all'interno dell'area di siti o elementi di Siti iscritti nella [Lista del patrimonio Mondiale dell'Unesco](#) (core zone e/o della buffer zone).
- Inserimento dell'area all'interno di piani di valorizzazione culturale del territorio (Regione, MiBACT).

Formazione in materia di turismo

- Istituti secondari alberghieri.
- Programmi di formazione professionale in tema turistico.

Formazione in materia di Cultura

- Istituti d'arte.
- Licei artistici.
- Istituti e scuole di restauro.

Elementi di analisi della domanda

L'analisi della domanda deve permettere di ottenere una risposta ad alcune questioni quantitative sull'affluenza turistica:

- quanti visitatori?;
- quali prodotti turistici hanno consumato?;
- dove hanno pernottato (struttura/luogo)?;
- per quanto tempo (durata del soggiorno per persona)?;
- quando (stagionalità)?.

I dati relativi agli arrivi e alle presenze turistiche ufficiali con dettaglio comunale non sono diffusi da Istat. Tali dati possono essere richiesti alla Regione di appartenenza, oppure ad altri soggetti locali, sulla base dell'organizzazione turistica pubblica regionale (es. EPT, ecc.). Laddove è possibile, per sopperire ad eventuali assenze di dati, oppure per integrare le informazioni già raccolte, si può valutare anche l'impiego di soluzioni sperimentali e/o di innovazione digitale. Di seguito i principali dati di analisi.

- Arrivi complessivi d'area, di provenienza italiana, divisi tra strutture alberghiere ed extralberghiere (ultimo anno disponibile, almeno altri due anni di comparazione).
- Arrivi complessivi d'area, di provenienza straniera, divisi tra strutture alberghiere ed extralberghiere (ultimo anno disponibile, almeno altri due anni di comparazione).
- Presenze complessive d'area, di provenienza italiana, divise tra strutture alberghiere ed extralberghiere (ultimo anno disponibile, almeno altri due anni di comparazione).
- Presenze complessive d'area, di provenienza straniera, divise tra strutture alberghiere ed extralberghiere (ultimo anno disponibile, almeno altri due anni di comparazione).
- Arrivi complessivi d'area divisi per mese (ultimo anno disponibile).
- Indicatori ottenibili dall'incrocio dei dati precedenti con i dati sull'offerta: Permanenza media, tasso di turisticità, tasso di occupazione delle strutture.
- I primi 5 mercati di provenienza per tutta l'area.

È inoltre importante raccogliere informazioni qualitative:

- quali tipi di clientela (gruppi target) sono venuti?;
- da dove?;
- quali erano le loro aspettative, le loro motivazioni, ecc.?;
- cosa è piaciuto loro in particolare? Cosa è piaciuto di meno?.

Si noti che, sebbene sia relativamente facile ottenere i dati quantitativi a condizione che esistano statistiche locali sul turismo, soltanto un'inchiesta sul campo (presso i clienti o gli operatori) permette di raccogliere informazioni qualitative.

Queste stesse domande vanno estese anche al settore Cultura che può intendersi come un ulteriore approfondimento:

- quanti visitatori nei luoghi della cultura?;
- quali tipologie di visitatore accedono ai luoghi della cultura presenti nel territorio? (es. locale, italiano, straniero e da quale paese) e di quale età? ;

- quali tipologie di offerta culturale è più richiesta? (es. visite guidate, visite didattiche, laboratori didattici, mostre ed esposizioni, ecc.) ;
- quali le loro aspettative (laddove è presente una rilevazione del gradimento)?
- quali tipologie di utente accede ai servizi di biblioteca? ;
- quali tipi di offerta sono le più richieste nella biblioteca (es. consultazione volumi, richiesta prestiti volumi, consultazione materiale audio/video, ecc.) ;
- quali altri servizi offre la biblioteca?;
- la biblioteca è inserita in una rete del territorio e inserita in SBN? ;
- esistono luoghi della cultura già utilizzati per funzioni diverse dalla visita? (es. sperimentazione, lavoro, socialità, aggregazione e produzione, residenza, ecc.).

Per il patrimonio culturale, consultare i dati de gli Osservatori Culturali, operanti in diverse Regioni, che producono periodicamente aggiornamenti e report sul settore culturale nel territorio di riferimento, oltre ad una inchiesta sul campo che permette di rilevare informazioni di dettaglio che potrebbero non essere state acquisite. Si segnala che sta per essere ultimata la rilevazione ISTAT, MiBACT, Regioni e Province Autonome per l'anno 2015, utile per definire il posizionamento del territorio nella Regione di riferimento in relazione alla presenza di luoghi della cultura, dei servizi offerti, della presenza di visitatori e della tipologia di questi ultimi.

Ulteriori elementi di approfondimento della domanda

Domanda turistica

- Arrivi per singolo comune di provenienza italiana divisi tra strutture alberghiere ed extralberghiere (ultimo anno disponibile, almeno altri due anni di comparazione).
- Arrivi per singolo comune di provenienza straniera divisi tra strutture alberghiere ed extralberghiere (ultimo anno disponibile, almeno altri due anni di comparazione).
- Presenze per singolo comune di provenienza italiana divise tra strutture alberghiere ed extralberghiere (ultimo anno disponibile, almeno altri due anni di comparazione).
- Presenze per singolo comune di provenienza straniera divise tra strutture alberghiere ed extralberghiere (ultimo anno disponibile, almeno altri due anni di comparazione).
- Indicatori su base comunale ottenibili dall'incrocio dei dati precedenti con i dati sull'offerta: Permanenza media, tasso di turisticità, tasso di occupazione delle strutture.

Domanda di fruizione

- Numero di biglietti staccati presso un attrattore culturale (es. museo, centro visita, ecc.); ripartizione per mese (ultimo anno disponibile).
- numero di biglietti staccati presso un attrattore sportivo (es. impianto di risalita, ski-area, percorso escursionistico a ingresso controllato, ecc.); ripartizione per mese (ultimo anno disponibile).
- Numero di presenze per eventi culturali (es. concerti, festival, itinerari culturali, percorsi tematici ecc.).

Dati qualitativi

Soltanto un'inchiesta diretta presso i clienti/utenti permette di ottenere dati di tipo qualitativo, offrendo al contempo la possibilità di raccogliere informazioni sugli escursionisti. Questi ultimi sono infatti più difficili da studiare in quanto non trascorrono la notte in loco e non vengono

pertanto registrati nelle strutture ricettive. In funzione delle informazioni desiderate viene elaborato uno specifico questionario. Questo può comprendere, ad esempio, le seguenti domande:

- data del viaggio e durata;
- tipo di viaggio (accompagnato? non accompagnato?);
- mezzo di trasporto;
- attività durante le vacanze;
- motivazioni, aspettative, grado di soddisfazione;
- spese per le vacanze;
- dati statistici (età, sesso, livello di studi, professione, reddito, luogo di residenza principale).

Il trattamento di queste informazioni agevola l'elaborazione di prodotti turistici che soddisfino le aspettative dei diversi gruppi target. Questi dati possono essere inoltre utili ad avviare efficaci campagne promozionali (es. strategia mirata, scelta dei supporti di comunicazione, ecc.).