

## Gli strumenti europei a servizio delle aree interne\*

### *The European Instrument to internal areas*

MARIA CORONATO

Università di Roma "Tor Vergata", [maria.coronato@uniroma2.it](mailto:maria.coronato@uniroma2.it)

#### Riassunto

La programmazione europea 2020 ed il Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Sociale (DPS) individuano le aree interne quali possibili luoghi di investimento in cui la prospettiva di sviluppo non può prescindere da visioni e scenari territoriali di lungo periodo. È chiesto dunque un approccio innovativo capace di combinare i nuovi strumenti finanziari che l'Unione mette a disposizione degli Stati membri, quali gli Investimenti Integrati Territoriali – ITI, attraverso la formazione di Gruppi di Azione Locale (GAL) coinvolti nella definizione del Local Action Plan (LAP). Quest'ultimo sarà definito chiaramente e preliminarmente in termini di confini fisici e di obiettivi da raggiungere, guardando al senso di identità territoriale, superando quindi il consueto approccio confine identificato come limite della programmazione economica.

Partendo da una definizione condivisa in ambito europeo e geografico di aree interne, il paper guarda ad un nuovo strumento geografico, coerente con la programmazione europea, per una possibile delimitazione dei Local Action Plan.

#### Parole chiave

aree interne, gruppo di azione locale, piano di azione locale

#### Abstract

*The European Programmes 2020 and the Italian Department of Development and Cohesion, look to internal areas as place to invest and to project a development strategy of long period. The internal areas need an innovative approach able to combine the new instruments of the European funds (Integrated Territorial Investment – ITI) through the Local Action Group (GAL) to developing a Local Action Plan (LAP) having as main aim to valorize the territorial identity. The old approach "bord = limit of economic programme" must be passed.*

*Starting from a commune vision with regard the internal areas, the paper analyses a new geographical instrument, coherent with the European programmes, to identify the strategic border of a Local Action Plan.*

#### Keywords

*internal areas, Local Action Group, Local action plan*

\* Si ringrazia il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare - Direzione Generale per la Protezione della Natura e del Mare, per aver fornito l'occasione di affrontare il tema degli strumenti innovativi delle policy di sviluppo territoriale in relazione alla protezione ambientale, alla conservazione delle risorse naturali, alla tutela del mare e allo sviluppo sostenibile, con particolare riferimento alla Strategia Europa 2020, Rio +20 e alla Territorial Agenda. In particolare si ringrazia il Dirigente della Divisione II – Biodiversità, aree protette, flora e fauna, il Dott. Antonio Maturani.

## 1. Quali opportunità dalle aree interne

Le aree interne, definite rispetto alla loro distanza da centri d'offerta di servizi di base (Comuni o Unioni di Comuni), e quindi in relazione alla marginalità territoriale, sono emerse con forza quali possibili luoghi di investimento e di sviluppo, da innescare attraverso una strategia capace di invertire il processo di spopolamento e di marginalizzazione che caratterizza queste aree, facendo leva su due assets principali di politica economica: il miglioramento dei servizi alla persona e l'innescamento di processi locali di sviluppo (DPS, 2014a).

Guardando al territorio italiano (Figura 1) e all'accessibilità della popolazione locale a beni/servizi di base e di interesse generale – sia in termini di (a) qualità che di (b) quantità, il DPS ha calcolato che le aree interne coprono circa il 60% del territorio nazionale e vi risiedono circa 13.540 milioni di persone (DPS, 2014b, p. 3).

La revisione critica prodotta dal 'Council of European Municipalities and Regions: European Section of United Cities and Local Governments' ne evidenzia indirettamente la differenza con le inner areas, già molto chiara nella letteratura geografica:

INNER: il termine viene utilizzato dagli anni '90 con riferimento alle periferie urbane, o in riferimento a quelle realtà urbane in cui le attività produttive sono strettamente legate alla città;

INTERNAL: un'area o una regione geografica soggetta ad intense forze centrifughe che la rendono più resiliente agli impulsi dello sviluppo, spesso anche a causa del suo posizionamento e della sua bassa accessibilità; si caratterizzano per la carenza di servizi generali (scuole secondarie superiori, presidi sanitari, o sedi DEA - Dipartimento di Emergenza e Accettazione, stazioni ferroviarie di tipo almeno "silver", basso grado di accessibilità ai beni/servizi di base) con forti impatti sul benessere e sulla qualità della vita della popolazione locale.

Nel caso delle aree interne caratterizzate quindi dalla carenza dell'offerta di servizi di base, le nuove possibili soluzioni da adottare, per renderle più produttive nell'ottica europea di una più efficiente collaborazione tra città e aree rurali, passano attraverso scelte che rendano compatibili sviluppo e salvaguardia del territorio

con forme di utilizzo del patrimonio naturale e culturale: crescere e modernizzarsi senza smarrire le proprie tradizionali identità (Prezioso, 2016).

La prospettiva di sviluppo delle aree interne non può quindi prescindere da visioni e scenari territoriali di lungo periodo della *Strategia Europa 2020* e della *Territorial Agenda 2020* in relazione alla dimensione (città di piccola e media dimensione con popolazione compresa tra 5.000 e 50.000 abitanti, comunità di comuni o sistemi di comuni appartenenti alle aree interne) ed alla caratterizzazione geografico-economica (città e/o aree interne).

Esse sono in gran parte caratterizzate da un sottoutilizzo o un impiego parziale del proprio capitale territoriale [naturale e culturale] e, allo stesso tempo, da marginalizzazione economica (Calafati, 2013 p. 6).

Proprio in relazione al capitale territoriale (non utilizzato), De Matteis (2012) precisa che, oltre alle accezioni tendenzialmente negative attribuite alle aree interne<sup>1</sup>, esse presentano anche aspetti positivi da valorizzare in relazione ai servizi offerti (ecosistemici, ambientali, paesaggistici, culturali) e alle potenzialità di sviluppo (energetiche, idriche, turistiche) che in molti casi sono massime rispetto alle agglomerazioni centrali.

Guardando al caso nazionale, il Comitato delle aree interne<sup>2</sup> ha individuato 55 aree-progetto, in 16 Regioni e una Provincia autonoma, valutando la distanza dai centri di offerta di servizi essenziali di istruzione, salute e mobilità<sup>3</sup>. Esse presentano una ricca biodiversità climatica e naturale che ha, a sua volta, favorito la diffusione e la sopravvivenza di prodotti agricoli diversi, oggi sempre più riconoscibili attraverso marchi (DOC, DOCG, DOP, SGT e IGP) anche se la loro valorizzazione non sempre è stata condotta all'insegna della sostenibilità, che rimane la fondamentale sfida quando si vuole

1 Intese come "periferiche", in quanto soggette a un gradiente negativo centro-periferia che riguarda l'accesso ai servizi e ad altre opportunità (lavoro, interazione sociale, cultura ecc.)

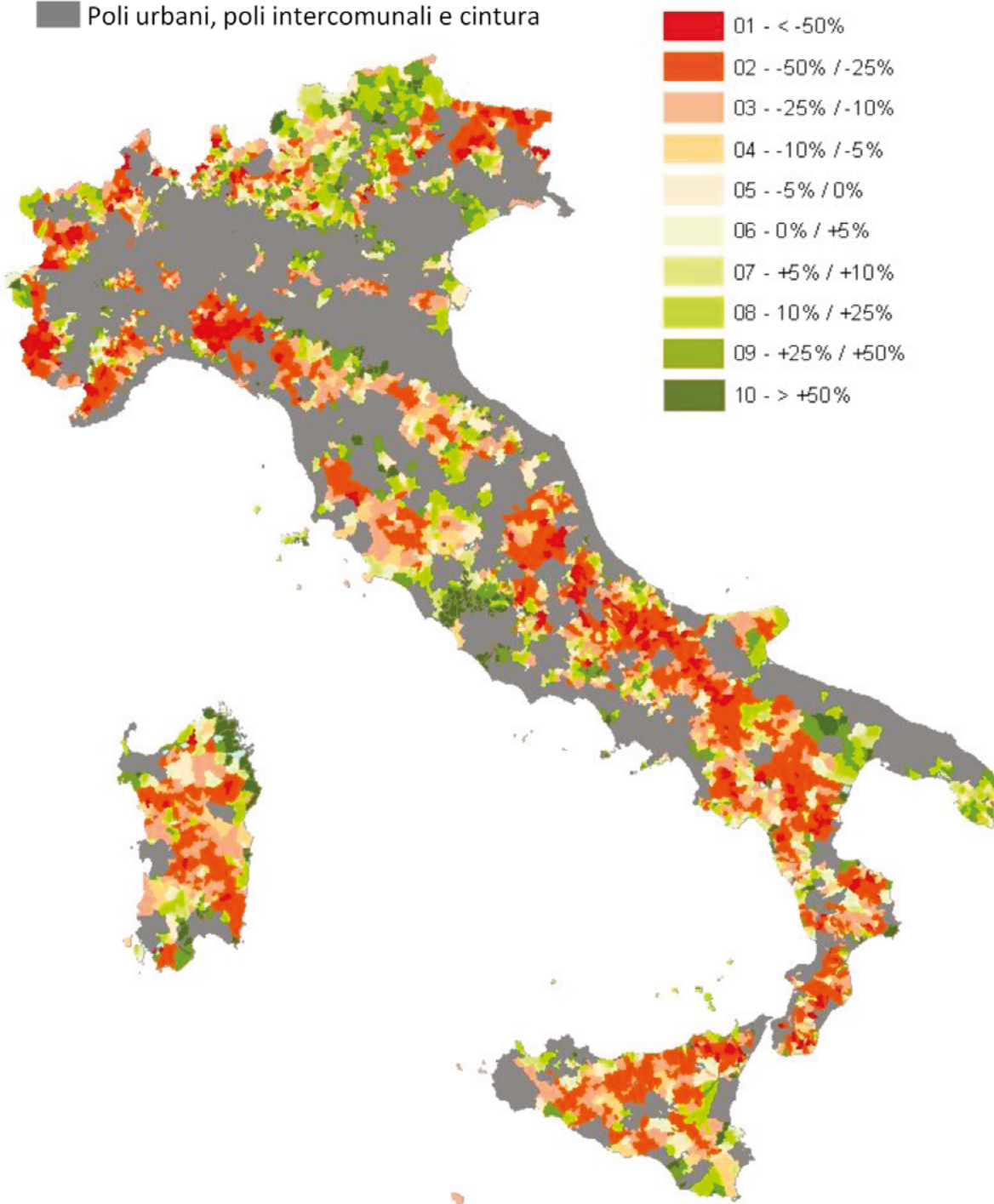
2 Composto da tutti i Ministeri interessati dalla Strategia e coordinato dal Dipartimento per le politiche di coesione.

3 Rispetto ai Poli, le Aree interne sono definite come segue:  
Aree di Cintura fino a 20 minuti di percorrenza in automobile;  
Aree Intermedie fino a 40 minuti di percorrenza in automobile;  
Aree periferiche fino a 75 minuti di percorrenza in automobile;  
Aree Ultraperiferiche oltre i 75 minuti di percorrenza in automobile.

FIGURA 1 – Variazione % della popolazione residente 1971/2011 nelle aree interne

**AREE INTERNE**

■ Poli urbani, poli intercomunali e cintura



FONTE: ISTAT Censimenti della Popolazione 1971-2011

combinare orientamento al mercato, creazione di occupazione e mantenimento/tutela del patrimonio originario (Prezioso, 2016).

Le nuove possibili soluzioni da adottare per rendere più produttive queste aree, in un'ottica europea di una più efficiente collaborazione urbano-rurale, passano attraverso scelte che rendano compatibili sviluppo, salvaguardia del territorio e forme di utilizzo del patrimonio naturale e culturale per raggiungere tre obiettivi principali:

- tutelare il territorio e la sicurezza degli abitanti affidandogliene la cura e il presidio;
- promuovere la diversità naturale e culturale e il policentrismo aprendo alla cooperazione con l'esterno;
- rilanciare lo sviluppo e il lavoro attraverso l'uso di risorse potenziali non ancora utilizzate.

## 2. Il Local Action Plan: quali confini e sviluppi per le aree interne

Molti sono i procedimenti e le metodologie, anche geografiche, che permettono l'individuazione e la stima del patrimonio culturale locale con l'obiettivo di valutare la capacità del sistema economico-territoriale di adattarsi ai nuovi contesti preservando le proprie risorse.

In questo tipo di analisi, la diversità territoriale assume il ruolo di principale variabile della stima ambientale, a sua volta mezzo e strumento con cui affrontare l'attuale periodo di stagnazione e crisi, generando diversi e originali modelli geografico-economici competitivi, policentrici, sostenibili e cooperativi (Prezioso, 2016).

La molteplicità di interventi richiesti dalla Strategia Nazionale per le aree interne, i numerosi obiettivi territoriali fissati dalla Strategia Europa 2020, sia di breve che di lungo periodo, devono inevitabilmente procedere di pari passo, utilizzando contemporaneamente gli strumenti finanziari e di pianificazione/programmazione che l'Unione europea e gli Stati membri mettono a disposizione di città e regioni.

La scelta delle dimensioni territoriali e delle variabili da applicare nell'analisi dei processi di territorializzazione dell'investimento in sostenibilità è un nodo centrale.

A questo scopo, recenti esperienze europee (URBACT II<sup>4</sup>) suggeriscono di trasferire a livello locale – anche se in via sperimentale – le indicazioni di politica economico-finanziaria europea, utilizzando lo strumento del *Local Action Plan* (LAP).

Un LAP si caratterizza per individualità geografica, garantita dalla partecipazione dei cittadini al processo di piano e al processo di governance, per consentire (o contrastare) l'uso degli Investimenti Territoriali Integrati (ITI) alle varie scale territoriali. Strumento attuativo di un LAP diviene lo Sviluppo Locale di tipo partecipativo (CLLD)<sup>5</sup>, le cui attività sono elaborate da Gruppi di Azione Locale (GAL) composti dai rappresentanti di tutti gli stakeholder interessati.

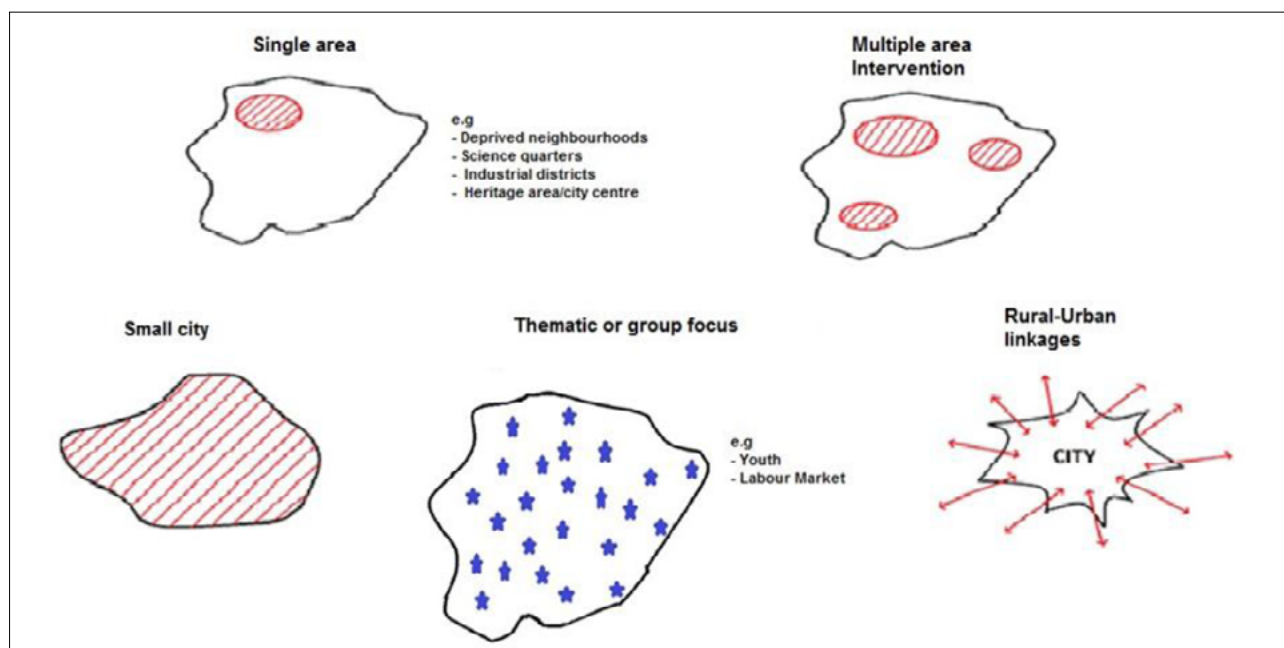
Sebbene ci possano essere delle eccezioni giustificate (per esempio per le isole o le aree e i quartieri densamente popolati), l'identificazione del territorio e della popolazione attiva nel LAP deve essere coerente con la strategia che la comunità intende attuare. In particolare, la Commissione Europea stabilisce che la popolazione dei territori interessati deve essere compresa tra i 10.000 e i 150.000 abitanti affinché vi sia un senso di identità da cui partire e sia possibile un diretto coinvolgimento della popolazione locale nel processo decisionale. Quanto espressamente richiamato dalla Commissione mira a superare il pericolo di creare ambiti territoriali tra loro disomogenei e privi di identità comune che seguano logiche riconducibili alla mera "programmazione economica". Gli Stati membri, in relazione ai loro programmi, dovranno quindi selezionare territori di priorità nazionale divisi per tipologia (ad esempio, per le zone di pesca potrebbero includere i porti al di sotto di certe dimensioni, alcune aree costiere, aree contigue e così via; tra i criteri di selezione potrebbero ricorrere al peso occupazionale ed economico del settore della pesca, all'andamento degli sbarchi, ai mutamenti demografici, ecc.)

Nella Figura 2 sono rappresentate le possibili configurazioni del CLLD nelle aree urbane elaborate dalla Commissione Europea (2013).

4 Vedi sito del Programma URBACT <http://urbact.eu/urbact-study-explores-new-instruments-cohesion-policy-sustainable-integrated-urban-development-such>

5 Community Led Local Development (CLLD)

FIGURA 2 – Possibile configurazione del CLLD nelle aree urbane



FONTE: Commissione Europea (2013)

La flessibilità di nuovi strumenti, quali gli ITI, i LAP e i CLLD, fornisce un sostegno per l'approccio integrato allo sviluppo territoriale sostenibile e rende possibile l'impiego di strumenti e metodologie di carattere partecipativo per l'attuazione di strategie di sviluppo: i due strumenti possono essere combinati e un LAP-CLLD può far parte, ad esempio, di una strategia urbana integrata implementata mediante un ITI (Coronato *et al.*, 2016).

### 3. Strumenti geografici a supporto dei LAP

Strumento interattivo di supporto al LAP, che permetta di individuare e programmare gli interventi di natura progettuale-gestionale-organizzativa-finanziaria utili alla qualificazione e alla crescita ambientale, è il GIS - STeMA<sup>6</sup> (Prezioso, 2006), in corso di applicazione per le aree interne nazionali<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Sustainable Territorial environmental/economic Management Approach (© Prezioso, 2003).

<sup>7</sup> A tale proposito si veda il contributo "Un possibile Local Ac-

Punto di partenza è la costruzione del quadro ambientale relativo all'ambito territoriale interessato dal LAP. In modo particolare, il GIS-STeMA si struttura nei seguenti passaggi:

- fissare criteri di valutazione;
- identificare i parametri da misurare;
- individuare gli ambiti territoriali di riferimento, significativi per la specifica risorsa interessata, cui riferire l'analisi degli effetti conseguenti all'azione di trasformazione ipotizzata;
- definire il quadro conoscitivo da utilizzare nelle valutazioni.

La sua struttura si basa su indicatori e/o parametri e su procedure informatiche che consentono:

1. la costruzione di una base dati di tipo relazionale;
2. l'attuazione dei processi valutativi attraverso:

tion Plan nell'Intermedium area del Parco del Circeo" di Maria Prezioso (2016) in *Green economy e capitale territoriale. Dalla ricerca geografica economica proposta di metodi, indicatori, strumenti.*

- monitoraggio del contesto territoriale,
- monitoraggio per risorse,
- monitoraggio delle attività/interventi,
- monitoraggio per obiettivi.

Se da un lato sono state selezionate le tecniche di indagine e di stima più appropriate per gli indicatori, in contemporanea sono stati stabiliti i criteri che permettono l'identificazione del sistema antropico e degli ecosistemi naturali, tra i quali si individueranno il tipo ed il grado di relazione.

Il GIS-STeMA 3.0 (Prezioso, 2015) esegue analisi di complessità sempre maggiore su tutto il territorio, o porzioni di esso, in tempi decisamente competitivi e a volte in tempo reale. La metodologia STeMA di valutazione ex ante e confronto ex post, unita alle potenzialità del GIS, consente di individuare i confini fisici e culturali (intesi come identitari) ottimali del LAP e, fornendo analisi in tempo reale, suggerisce ai policy-maker linee di definizione del piano sostenibile con un sufficiente grado di oggettività.

In estrema sintesi le indagini consistono in:

- generazione di mappe tematiche georeferenziate e a diversa scala costruite in tempo reale in base ad indicatori accreditati da copertura ufficiale (o combinazioni di essi) disponibili all'interno di studi di settore. Ogni mappa potrà essere ottenuta secondo propri criteri di classificazione e visualizzazione;

- verifica dei servizi sociali ed economici esistenti con tecniche di buffer (generazione di zone di rispetto o pertinenza) e analisi topologica di inclusione/esclusione;
- commistione di diversi tematismi geografici per evidenziare quelle zone escluse dai rigidi criteri programmatici dello sviluppo urbano.

I confini territoriali degli interventi finanziabili sono endogeni al processo politico e possono cambiare nel corso del tempo. La politica di sviluppo *place-based* che ne deriva ha lo scopo di integrare l'apporto dei fondi strutturali in azioni di sistema, volte ad agire in modo coordinato e convergente su diversi fronti, per la realizzazione di una strategia di sviluppo di lungo periodo che coinvolga i diversi attori istituzionali, gli organi di rappresentanza economica e sociale e gli attori della società civile in esso operanti, attraverso gli strumenti del LAP-CLLD e degli ITI. Il GIS-STeMA diventa così uno strumento di supporto alle decisioni permettendo la rappresentazione in tempo reale degli effetti di una particolare scelta progettuale e/o di programmazione.

L'analisi del territorio, le decisioni di intervento, la previsione e la valutazione degli effetti prodotti sull'ambiente, le eventuali modifiche da approntare al progetto per diminuirne gli impatti negativi, possono avvenire solamente mediante l'utilizzo di un flusso costante e puntuale di informazioni e, in questo, la partecipazione attiva dei GAL è un evidente valore aggiunto.

## Bibliografia

- Calafati A. (2013). *Aree interne: lo sviluppo necessario*, in Forum Aree interne: nuove strategie per la programmazione 2014-2020 della politica di coesione territoriale, 11-12 marzo 2013 – Rieti.
- Commissione Europea (2013b). *Common Guidelines CLLD*, Bruxelles.
- Coronato M., Prezioso M., D’Orazio A. (2016). *Green economy e capitale territoriale. Dalla ricerca geografico economica proposta di metodi, indicatori, strumenti*. PATRON Editore, Bologna.
- De Matteis G. (2012). *Di quali territori parliamo: una mappa delle aree interne*, Roma, 15 dicembre 2012.
- Dipartimento per le Politiche di Sviluppo (2013). *Strategia nazionale per le Aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance* – Documento tecnico collegato alla bozza di Accordo di Partenariato trasmessa alla CE il 9 dicembre 2013.
- Dipartimento per le Politiche di Sviluppo (2014a), *Accordo di partenariato 2014-2020 per l’impiego dei fondi strutturali e di investimento europei* (<http://www.dps.gov.it/it/AccordoPartenariato>)
- Dipartimento per le politiche di sviluppo (2014b), *Strategia nazionale per le aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance* ([http://www.dps.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree\\_interne/Strategia\\_nazionale\\_per\\_le\\_Aree\\_interne\\_definizione\\_obiettivi\\_strumenti\\_e\\_governance\\_2014.pdf](http://www.dps.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree_interne/Strategia_nazionale_per_le_Aree_interne_definizione_obiettivi_strumenti_e_governance_2014.pdf))
- European Commission (2010). *Territorial Agenda of the European Union 2020 agreed at the Informal Ministerial Meeting of Ministers responsible for Spatial Planning and Territorial Development on 19th May 2011*, Gödöllő, Hungary.
- European Commission (2010). *Europe 2020 - A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*. ([http://ec.europa.eu/europe2020/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm))
- Martin R. and Sunley P. (1996), “Paul Krugman’s Geographical Economics and its Implications for Regional Development Theory: A Critical Assessment”, *Economic Geography*, 72(3), pp. 259-292.
- Myrdal G. (1957). *Economic Theory and Underdeveloped Regions*, London, Duckworth.
- Prezioso M. (2003). *Pianificare in sostenibilità. Natura e finalità di una nuova politica per il governo del territorio*, Adnkronos Libri, Roma.
- Prezioso M (2006; 2015). *Territorial impact assessment (TIA) and strategic environmental assessment (SEA)*. 0602007, Maria Prezioso – Brevetto.
- Prezioso M. (2016). *Confronto tra Strategia Europe 2020 e obiettivi nazionali/regionali in Green economy e capitale territoriale. Dalla ricerca geografico economica proposta di metodi, indicatori, strumenti*. PATRON Editore, Bologna, pp. 55-57.