



**REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA  
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA**

**DELIBERAZIONE N. 6/13 DEL 10.2.2015**

**Oggetto:** **Sperimentazione della Strategia nazionale per le Aree Interne. Individuazione e selezione aree interne della Sardegna, presa d'atto del "Rapporto di Istruttoria per la Selezione delle Aree Interne" del CTAI-DPS e individuazione Area Prototipo Sardegna.**

L'Assessore della Programmazione, Bilancio, Credito e Assetto del Territorio ricorda che le Aree Interne rappresentano una rilevante opzione strategica nazionale e regionale per la Programmazione 2014-2020, rappresentata nell'Accordo di Partenariato 2014-2020 (Decisione della Commissione europea C(2014) 8021 final del 29.10.2014) nella sezione Sfide territoriali, nel PRS 2014-2020 la Strategia 5.7 e nel PO FESR 2014-2020 nella sezione "Le aree interne", trasmesso alla Commissione europea 22 luglio 2014.

L'Assessore riferisce che la Strategia Nazionale muove dall'assunto che le Aree Interne hanno un potenziale di ricchezze naturali, paesaggistiche e di saperi tradizionali significativo ai fini della ripresa economica dell'intero Paese, ma sono anche una "questione nazionale" per i costi sociali determinati sia dal loro stato (instabilità idrogeologica, perdita di diversità biologica, dispersione del saper fare) sia dal grave deficit di servizi in tema di sanità, istruzione, mobilità, connettività virtuale - servizi definiti "diritti di cittadinanza" -, che riduce grandemente il benessere della popolazione locale e limita il campo di scelta e di opportunità degli individui.

L'Assessore sottolinea che il calo demografico delle Aree Interne è il tema centrale che la Strategia Nazionale Aree Interne (SNAI) intende affrontare attraverso la riattivazione del capitale territoriale locale inutilizzato, con il fine ultimo di un' inversione del trend demografico, sia in termini di numero di residenti, sia in termini di composizione della popolazione per età e natalità. Per arrivare a ciò, la SNAI si propone di promuovere congiuntamente entrambe le modalità di sviluppo locale: quella dello sviluppo intensivo, che fa riferimento a tutti quei cambiamenti che interessano il benessere pro-capite dei residenti, in primis l'offerta di servizi pubblici, e quella dello sviluppo estensivo, che oltre ad incrementare il benessere individuale realizza un incremento nella scala dei processi produttivi.

Il mercato e la domanda di lavoro, da una parte, la cittadinanza, dall'altra, secondo la prospettiva adottata si rafforzano a vicenda e per questo la SNAI fissa altri 5 obiettivi intermedi:

- l'aumento del benessere della popolazione locale;
- l'aumento della domanda locale di lavoro e dell'occupazione;
- l'aumento del grado di utilizzo del capitale territoriale;



- la riduzione dei costi sociali della de-antropizzazione, il rafforzamento dei fattori di sviluppo locale.

Per sostenere la strategia nel lungo periodo saranno necessarie "politiche più integrate negli obiettivi e più mobilitanti". L'Accordo di Partenariato 2014-2020 conferma l'esigenza di unitarietà delle politiche di sviluppo e riconosce esplicitamente la necessità di valorizzare la complementarità tra le diverse fonti e strumenti, anche nella logica di "specializzarne" il relativo utilizzo.

L'organizzazione dell'azione nelle aree in cui si attuerà la SNAI prevede in particolare:

- azioni pubbliche specifiche destinate a "Progetti di sviluppo locale" finanziate prioritariamente dai programmi operativi regionali con i fondi 2014-2020 (nonché, ogni volta che sia possibile, con il Fondo di Sviluppo e Coesione) in base al Quadro strategico comune esplicitato nell'Accordo di Partenariato;
- interventi di politiche settoriali ordinarie (definite a più livelli di responsabilità, nazionali e regionali) finanziate prioritariamente con risorse ordinarie addizionali (legge di stabilità) per l'adeguamento dell'offerta dei servizi essenziali considerati (sanità, mobilità/accessibilità e istruzione) realizzati sugli stessi territori interessati dai progetti di sviluppo locale;
- eventuali ulteriori misure nazionali, di tipo fiscale, assicurativo o di altra natura che concorreranno al successo della Strategia.

La governance della SNAI prevede, inoltre, tre grandi innovazioni:

1. il carattere collettivo nazionale, che vede convergere l'azione di tutti i livelli di governo, dei diversi fondi e dell'intervento ordinario di Comuni, Regioni e Stato centrale. Le Regioni hanno definito nei propri programmi operativi (FESR, FSE, FEASR) le linee generali delle proprie specifiche strategie d'area, l'ammontare delle risorse dei fondi da destinare all'attuazione degli interventi e lo strumento di programmazione, tra cui l'Investimento Territoriale Integrato (ITI) è quello ritenuto maggiormente indicato. I Comuni sono considerati partner privilegiati per la definizione della strategia e la realizzazione dei progetti di sviluppo: quelli che parteciperanno alla strategia operativa dovranno però provare di essere in grado di guardare oltre i propri confini, attraverso la gestione associata dei servizi essenziali. Il Centro definisce e realizza di intesa con le Regioni gli interventi di adeguamento dei servizi di propria competenza;
2. l'applicazione ad un numero limitato di aree progetto, mediante selezione di una sola area per Regione. La scelta delle Aree-Progetto e il prototipo con cui avviare la strategia è concordata fra le Regioni e il Centro, garantendo la coerenza dei criteri adottati per la selezione. Lo strumento all'interno del quale sarà inquadrata la strategia e assunti impegni puntuali fra Regioni, Centro, Comuni e Province è l'Accordo di Programma Quadro (APQ). Le Regioni



potranno favorire la partecipazione di attori rilevanti ricorrendo allo strumento del Community Led Local Development (CLLD). In tal caso, il GAL interessato parteciperà all'APQ per le azioni rilevanti comprese nel piano di sviluppo locale;

3. l'intervento pubblico nelle Aree interne deve prevedere tempi certi per l'attuazione e deve garantire un cogente ed aperto monitoraggio degli esiti e di un confronto delle esperienze realizzate. Le Aree-Progetto che divengono oggetto di APQ partecipano infatti e si avvalgono dei servizi di una "Federazione nazionale dei progetti aree interne", funzionale alla messa in comune di conoscenze e competenze su questioni di metodo e di merito.

L'Assessore evidenzia che nell'ambito della SNAI lo sviluppo e la ripresa demografica delle Aree interne passa attraverso due classi d'azione: a) progetti di sviluppo locale; b) interventi di adeguamento della qualità/quantità dell'offerta dei servizi essenziali. I primi, andranno individuati a partire dalla "domanda" in grado di generare i processi di sviluppo desiderati, da ricercarsi nella "diversità" insita nelle caratteristiche e potenzialità delle Aree interne e nei processi di differenziazione in corso nelle tendenze dei consumatori a livello nazionale, europeo e globale. Secondo gli indirizzi forniti nell'Accordo di Partenariato 2014-2020, i progetti di sviluppo dovranno focalizzarsi su: 1) la tutela del territorio e delle comunità locali; 2) la valorizzazione delle risorse naturali, culturali e del turismo sostenibile; 3) i sistemi agroalimentari e sviluppo locale; 4) il risparmio locale e le filiere locali di energia rinnovabile; 5) il saper fare e artigianato.

La seconda classe di azioni si articolerà, invece, in due direzioni: la prima, è il monitoraggio della rete dei servizi e delle soluzioni offerte in termini di esiti per i cittadini, che sarà garantito per ciascuna filiera dell'offerta di servizi essenziali; la seconda, è l'individuazione delle necessarie soluzioni di ribilanciamento nell'offerta programmata dei servizi di base nelle aree progetto che parteciperanno alla SNAI. Servizi per i quali l'Accordo di Partenariato ha esplicitamente previsto l'organizzazione in forma associata (formalizzata in varie forme) e/o consorziale dei Comuni.

L'Assessore richiama l'Accordo di partenariato 2014-2020, nel quale la definizione generale di Aree interne intese come "quella parte maggioritaria del territorio italiano caratterizzata dalla significativa distanza dai centri di offerta di servizi essenziali" non si presta a un'identificazione univoca e calata dall'alto dei confini territoriali di riferimento: cos'è "significativo" e quali sono i "servizi essenziali" non può che appartenere alla valutazione collettiva dei cittadini che vivono in tali aree. L'individuazione delle Aree interne del Paese parte, dunque, da una lettura policentrica del territorio italiano, cioè un territorio caratterizzato da una rete di Comuni o aggregazioni di Comuni (centri di offerta di servizi) attorno ai quali gravitano aree caratterizzate da diversi livelli di perifericità spaziale.

L'Assessore sottolinea che il Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica (DPS) ha lavorato ad una prima mappatura, che identifica in prima istanza la natura di Area interna nella



"lontananza" dai servizi essenziali; lontananza che non è più, di per sé, un fattore di debolezza, perché solo attraverso un esame delle caratteristiche e della dinamica della struttura demografica e socio economica delle aree individuate si può avere una visione completa dei diversi percorsi di sviluppo territoriale. Nell'approccio utilizzato dal DPS, la gamma di servizi che un centro deve poter offrire per definirsi tale è stata individuata nella presenza di: tutti i tipi di scuole secondarie superiori, almeno un ospedale sede di un Dipartimento di Emergenza e Accettazione (DEA) di I livello, almeno una stazione ferroviaria di tipo almeno "Silver". Una volta individuati i poli (comunali e intercomunali) sulla base di questi criteri, tutti i restanti comuni sono stati classificati in quattro fasce determinate attraverso il calcolo dei tempi di percorrenza dal polo più prossimo: aree di cintura ( $t < 20'$ ), aree intermedie ( $20' < t < 40'$ ), aree periferiche ( $40' < t < 75'$ ), aree ultraperiferiche ( $t > 75'$ ).

L'Assessore riferisce che la mappa delle aree interne della Sardegna proposta dal DPS-UVAL (Unità di valutazione degli investimenti pubblici) è stata oggetto di rilettura da parte del Centro Regionale di Programmazione, con il supporto operativo del Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici (NVIIP) della Sardegna, e ha portato all'elaborazione di una mappa delle Aree interne regionali. Tale mappa e la metodologia utilizzata sono state condivise con il DPS. Nel lavoro di classificazione delle aree interne della Sardegna sono stati introdotti alcuni correttivi alla metodologia proposta dal DPS-UVAL, necessari ad una sua contestualizzazione rispetto alla realtà regionale. In seguito alla condivisione con il DPS-UVAL della metodologia di classificazione delle aree interne regionali, il NVIIP ha lavorato per l'individuazione di una rosa di territori potenzialmente candidabili a divenire aree progetto nell'ambito della SNAI, affiancando alla lettura delle mappe disponibili, una selezione di tutti i comuni rispondenti in positivo ai seguenti tre indicatori: a) Comune non costiero, b) Comune con Stato Malessere Demografico (SMD) grave o gravissimo, c) Comune ricadente in aree periferiche o ultraperiferiche.

Secondo tale approccio, rileva l'Assessore, sono stati individuati 116 Comuni appartenenti a 21 differenti Unioni di Comuni o Comunità montane: Alta Gallura, Alta Marmilla, Anglona e Bassa Valle del Coghinas, Barbagia, Barigadu, Gennargentu-Mandrolisai, Gerrei, Goceano, Guilcer, Logudoro, Margine, Marmilla, Meilogu, Montalbo, Monteacuto, Nord Ogliastra, Planargia Monteferru Occidentale, Sarcidano Barbagia di Seulo, Trexenta, Valle del Pardi e dei Tacchi, Villanova. Tali aree sono state, quindi, comparate in base a variabili di perifericità e di malessere demografico che hanno portato ad una ulteriore selezione di 13 aree ulteriormente comparate rispetto dell'indicatore "Comuni a rischio di scomparsa". È seguito un ulteriore lavoro di restringimento delle maglie dell'analisi, al fine di individuare 2-3 aree su cui effettuare la sperimentazione, in considerazione del fatto che l'accesso alla sperimentazione della SNAI è previsto per una sola area.

Per tale ulteriore selezione, sottolinea l'Assessore, si è deciso di stressare due parametri: 1) aree periferiche o ultraperiferiche, sono state selezionate esclusivamente le aree con almeno l'80% del



loro territorio ricadenti nella tipologia considerata; 2) percentuale di abitanti residenti in Comuni con SMD grave o gravissimo. Dall'incrocio di tali dati sono emerse due aree candidabili alla sperimentazione della SNAI: Alta Marmilla e Gennargentu-Mandrolisai.

L'Assessore ricorda che nel luglio 2014 i territori Alta Marmilla e Gennargentu-Mandrolisai sono stati oggetto di una Missione di Campo da parte di una delegazione composta da rappresentanti del Comitato Tecnico Aree Interne (CTAI), dove sono rappresentati tutti Ministeri interessati, coordinato dal DPS, e della Regione, preceduta da una riunione tecnica svoltasi a Cagliari con l'Autorità di Gestione del FESR e i dirigenti dei diversi Assessorati interessati. Nell'ambito della discussione si è condivisa la strategia nazionale, l'approccio territoriale ai problemi e la necessità/volontà di sostenere, al di là delle risorse a disposizione, in modo congiunto e integrato (Centro-Regione-Territori) gli interventi necessari al superamento delle criticità territoriali (soprattutto legate a istruzione, sanità e trasporti), anche attraverso deroghe rispetto a norme nazionali/regionali, che consentano di conseguire gli obiettivi della strategia territoriale.

L'Assessore rende noti i risultati del "Rapporto di Istruttoria per la Selezione delle Aree Interne" del CTAI-DPS, che sarà pubblicato sul sito del DPS nella sezione dedicata alle Aree Interne, dal quale si evince che i Focus Group che si sono svolti presso le due comunità territoriali Alta Marmilla e Gennargentu – Mandrolisai sono stati di alta qualità, per l'elevato livello di consapevolezza e chiarezza espresso dai soggetti intervenuti, relativamente alle criticità dei territori, per ogni ambito di discussione, ma anche rispetto alle potenzialità e alle azioni che possono essere messe in campo per invertire il declino demografico e socio economico. L'Assessore evidenzia che, se si analizzano i criteri di selezione della Strategia Nazionale Aree Interne, le due aree sostanzialmente si equivalgono.

L'Assessore fa inoltre rilevare che, in base a quanto emerge dal Rapporto del CTAI-DPS, l'area che presenta una coesione istituzionale in grado di esprimere un grado leggermente più avanzato di maturazione progettuale, è l'Alta Marmilla che, quindi, viene individuata come prima Area Prototipo della Sardegna che sperimenterà la SNAI. Tuttavia, sottolinea l'Assessore, l'area del Gennargentu-Mandrolisai presenta tutte le caratteristiche per sperimentare la SNAI, ovvero grave limite di accesso ai diritti di cittadinanza e un buon potenziale di sviluppo legato al sistema produttivo locale. Pertanto, la Regione Sardegna ritiene necessario attivare un tavolo di confronto con il CTAI-DPS, per fare in modo che l'area del Gennargentu-Mandrolisai, in seconda battuta, possa attivare ugualmente la sperimentazione della SNAI anche con il contributo di risorse ordinarie della Regione.

L'Assessore richiama le procedure per la sperimentazione della SNAI che prevedono, in seguito all'identificazione dell'Area Prototipo Alta Marmilla, l'individuazione del Sindaco (Referente di area) designato a rappresentare l'area nel confronto con Regione e CTAI per l'elaborazione della Strategia dell'area. Per la definizione della Strategia, saranno coinvolte tutte le istituzioni,



associazioni, cittadini, imprenditori, rilevanti per la stessa. In questo percorso, per le attività di animazione e co-progettazione, l'Alta Marmilla avrà il supporto tecnico del CTAI con il coordinamento del DPS, per il livello nazionale, e di un gruppo tecnico corrispondente di livello regionale.

L'Assessore ricorda che lo strumento individuato, a livello nazionale e regionale, per l'attuazione della strategia di sviluppo e degli interventi individuati dall'area prototipo (che dovrà essere approvata dal Comitato nazionale aree interne e della Regione), è l'ITI. In seguito alla definizione del documento di "Strategia d'area" che deve contenere i fattori di coesione che motivano la perimetrazione dell'area, le condizioni iniziali dell'area-progetto, le tendenze in atto, le idee-forza e gli obiettivi per provocare il "cambiamento", il relativo piano d'azione, i risultati attesi e i relativi indicatori di risultato, il complesso dell'intervento pubblico si sostanzia attraverso la sottoscrizione di un Accordo di Programma Quadro (APQ) tra Stato, Regione ed Enti Locali. L'APQ sarà preceduto da un atto almeno negoziale fra la Regione e la rappresentanza dei Comuni dell'area. In seguito alla sottoscrizione dell'APQ, l'area prototipo farà il suo ingresso nella Federazione della Aree Interne volta a promuovere e facilitare il raggiungimento dei risultati della Strategia con la condivisione e la messa in comune delle esperienze.

L'Assessore ricorda che la SNAI per sostenere gli interventi di adeguamento dell'offerta e della qualità dei servizi essenziali socio-sanitari, dell'istruzione e della mobilità, fa riferimento a risorse ordinarie, di cui alla legge di stabilità 2015, che prevedono per singola area prototipo circa 3,98 milioni di euro, erogate attraverso l'attribuzione diretta ai soggetti attuatori degli interventi, intesi anche come stazioni appaltanti. Mentre per quanto concerne gli interventi di sviluppo locale, si fa riferimento agli Assi e alle risorse dei Programmi Operativi Regionali relativi ai fondi europei 2014-2020 in un'ottica multifondo e di integrazione. Il modello di gestione e le modalità di erogazione delle risorse saranno dettagliate nell'APQ, che contiene anche l'indicazione specifica degli interventi da attuare, i soggetti attuatori, le fonti finanziarie e relativa copertura, i cronoprogrammi di realizzazione, i risultati attesi e i relativi indicatori, le sanzioni per mancato rispetto dei cronoprogrammi e la Strategia dell'area progetto.

La Giunta regionale, udita e condivisa la proposta dell'Assessore della Programmazione, Bilancio, Credito e Assetto del Territorio, acquisito il parere favorevole di legittimità del Direttore del Centro Regionale di Programmazione

#### DELIBERA

- di approvare l'analisi del Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici (NVVIP) condivisa dal Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica - Unità di valutazione degli investimenti pubblici (DPS-UVAL), riportata in sintesi nella presente deliberazione, che



consente l'individuazione delle Aree Interne della Sardegna e la selezione delle due candidate alla sperimentazione nazionale, Alta Marmilla e Gennargentu-Mandrolisai;

- di prendere atto del "Rapporto di Istruttoria per la Selezione delle Aree Interne", predisposto dal Comitato Tecnico Aree Interne - Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica (CTAI-DPS);
- di individuare, d'intesa con lo Stato, quale Area prototipo per la sperimentazione della Strategia Nazionale Aree Interne, il territorio dell'Alta Marmilla;
- di dare mandato al Centro Regionale di Programmazione per la costituzione del gruppo tecnico regionale di supporto all'area prototipo Alta Marmilla e per la prosecuzione dei lavori con il CTAI-DPS, ai fini dell'avvio della sperimentazione Strategia nazionale per le Aree Interne;
- di dare mandato al Centro Regionale di Programmazione per la costituzione di un tavolo di confronto con il CTAI-DPS, per fare in modo che l'area del Gennargentu-Mandrolisai, in seconda battuta, possa attivare ugualmente la sperimentazione della SNAI anche con il contributo di risorse ordinarie della Regione;
- di dare mandato all'Assessore della Programmazione, Bilancio, Credito e Assetto del Territorio a porre in essere tutti gli atti necessari all'attuazione della presente deliberazione.

**Il Direttore Generale**

Alessandro De Martini

**Il Presidente**

Francesco Pigliaru