

REGIONE CALABRIA

PROGRAMMA OPERATIVO REGIONALE 2014-2020

**FONDO EUROPEO DI SVILUPPO REGIONALE
FONDO SOCIALE EUROPEO**

DOCUMENTO DI RIFERIMENTO CITTA' E AREE INTERNE

Luglio 2014

Sommario

1) Approccio integrato allo sviluppo territoriale	3
1.1) Azioni integrate per lo sviluppo urbano sostenibile.....	4
2) Esigenze specifiche delle aree geografiche affette da svantaggi naturali o demografici gravi e permanenti.....	10

1) APPROCCIO INTEGRATO ALLO SVILUPPO TERRITORIALE

In Calabria un riferimento di assoluto rilievo per la identificazione della dimensione territoriale degli interventi del QSC nel 2014-2020 è costituito dal Quadro Territoriale Regionale Paesaggistico (QTRP) della Regione Calabria, adottato con Delibera del Consiglio Regionale n. 300/2013. Il QTRP ha valenza generale e trasversale come documento di pianificazione; esso individua fabbisogni, obiettivi ed azioni di una politica integrata per il riequilibrio, lo sviluppo e la coesione del territorio calabrese. Concretizzare nella programmazione economica dei fondi aggiuntivi per lo sviluppo le previsioni di piano del Quadro Territoriale è una chiave molto importante per assicurare una giusta “complessità” alle politiche regionali.

L’indirizzo strategico territoriale fa esplicitamente riferimento alla centralità dell’approccio urbano al contesto generale di programmazione, in coerenza con gli orientamenti della “Carta Europea di Lipsia sullo sviluppo urbano sostenibile”, che ha appunto individuato le Città quali motori dell’economia europea, catalizzatori di creatività e innovazione all’interno dell’Unione Europea, nella consapevolezza che le molteplici dimensioni della vita urbana (ambientale, economica, sociale e culturale) richiedono un approccio integrato, che sappia coniugare misure inerenti il rinnovamento materiale urbano con le misure intese a promuovere l’istruzione, lo sviluppo economico, l’inclusione sociale e la protezione ambientale, e la collaborazione partenariale tra cittadini, società civile, economia locale e i diversi livelli amministrativi. L’obiettivo generale è quello di promuovere politiche urbane integrate per intensificare lo sviluppo urbano sostenibile con l’intento di rafforzare il ruolo delle città nel quadro delle politiche di coesione.

La strategia d’intervento integrata richiede quindi un deciso orientamento teso a riequilibrare le due componenti antropomorfologiche fondamentali, affermare la centralità urbana nello sviluppo del territorio e il ruolo e la funzione strategica della “Aree interne” per i processi di sviluppo regionale, in ottica di “policentrismo” del territorio, valorizzando il rapporto tra Città, periferie rurali e aree interne ed il rapporto “Città-campagna”, definendo gli ambiti strategici d’intervento trasversali sullo sviluppo urbano e territoriale.

In coerenza con i principi espressi dal documento “Metodi e Obiettivi”, gli interventi verranno calibrati sulle città considerate non come spazi territoriali conclusi, amministrativamente delimitati, ma come “città funzionali” a servizio del proprio ambito di riferimento e del sistema territoriale della produzione e dei servizi. Questo implica una chiara distinzione tra grandi città/aree metropolitane, città medie e sistemi di piccoli comuni. In Calabria questa distinzione è chiaramente presentata dal QTRP che individua una città metropolitana (Città dello Stretto imperniata sull’area urbana di Reggio Calabria), due ambiti a carattere metropolitano (Cosenza - Rende e Casali, area urbana di Catanzaro), tre ambiti urbano-territoriali sub-regionali (ambito di Crotone e Marchesato, area urbana di Lamezia Terme, ambito di Vibo Valentia - Pizzo Calabro) ed un ambito complesso policentrico (ambito della piana di Sibari). In questo contesto, la Regione Calabria e le sue città hanno già maturato un’esperienza rilevante con l’attuazione dei Progetti Integrati di Sviluppo Urbano.

Negli ultimi due cicli di programmazione (2000-2006 e 2007-2013), la dimensione territoriale delle politiche di coesione in Calabria è stata molto ampia, ruotando intorno a forme diverse di progettazione integrata e territoriale (in particolare i Progetti Integrati Territoriali 2000-2006 ed i Progetti Integrati di Sviluppo Locale 2007-2013), all’applicazione dell’approccio LEADER e ad altri strumenti di integrazione per le città, per il territorio e per le attività produttive. Nella fase più recente, l’esperienza dei PISL ha fortemente mobilitato i territori calabresi, che hanno candidato 104 proposte (coinvolgendo quasi tutti i comuni della Calabria), a fronte dei quali sono stati approvati 72 Progetti riferiti alle cinque tipologie previste dall’Avviso PISL (Mobilità, Qualità della Vita, Borghi, Sistemi turistici, Sistemi Produttivi Locali). Rilevanti sono stati anche gli investimenti realizzati, attraverso i PISU, nelle otto grandi aree urbane calabresi, per sostenere la competitività, l’innovazione, l’attrattività delle città e delle reti urbane, attraverso la diffusione di servizi avanzati di qualità per il miglioramento dello stile di vita e il collegamento con le reti materiali ed immateriali.

L’integrazione degli interventi della politica di coesione a livello di territorio va ricercata in modo differenziato in funzione delle caratteristiche delle aree bersaglio, e specializzando le modalità di intervento integrate e territoriali consentite in funzione dei punti di forza di ciascuna. Nei paragrafi che seguono, si

fissano gli indirizzi per l'utilizzo delle modalità di intervento integrate e territoriali previste dal Regolamento Comune ai fondi strutturali europei e le coordinate principali delle direttrici strategiche territoriali della programmazione 2014-2020 dedicate alle aree urbane.

Tra le focalizzazioni territoriali della politica di coesione ha un ruolo significativo la programmazione operativa per la Cooperazione territoriale di cui al successivo §4.4, con cui nei molti territori di confine (interregionale e internazionale) si mira a condividere metodi e modelli unitari e innovativi nella gestione ottimale dei servizi e dell'azione pubblica.

1.1) AZIONI INTEGRATE PER LO SVILUPPO URBANO SOSTENIBILE

Le Città occupano un posto centrale nell'agenda europea di sviluppo sostenibile e coesione sociale. Questa priorità strategica territoriale ha trovato una traduzione operativa nella proposta di Regolamenti dell'Unione Europea per le politiche di coesione 2014-2020. Alle sollecitazioni dell'Unione Europea, l'Italia risponde con una strategia specifica per le città e per il patrimonio che esse rappresentano, a partire dall'esperienza accumulata negli ultimi due cicli di programmazione.

Su queste basi sono stati individuati i cardini della strategia comune dell'Agenda urbana italiana per i fondi comunitari 2014-2020, che si articola in tre driver di sviluppo – ovvero ambiti tematici di intervento prioritari in parte fra loro integrabili – che sono rilevanti anche per le funzioni assicurate dalle città al territorio più vasto che su di esse gravita.

Tali driver di sviluppo individuati a livello nazionale e poi ripresi anche dalla Regione Calabria sono:

- a) **Servizi urbani** (ridisegno e modernizzazione dei servizi urbani per i residenti e gli utilizzatori delle città);
- b) **Inclusione sociale** (pratiche e progettazione per l'inclusione sociale per i segmenti di popolazione più fragile e per aree e quartieri disagiati);
- c) **Filiere produttive** (rafforzamento della capacità delle città di potenziare segmenti locali pregiati di filiere produttive globali).

La strategia comune dell'Agenda urbana si completa di un quarto driver definito da ciascuna Regione con riferimento alle peculiarità del proprio territorio e della programmazione in essere. Il driver aggiuntivo individuato dalla Regione Calabria è il seguente:

- d) **Sicurezza ambientale** (manutenzione e messa in sicurezza del territorio urbano e delle aree interne e "riduzione" del costruito nelle aree a rischio dissesto ambientale o ad alto valore paesistico).

L'Agenda Urbana per la Regione Calabria individua come prioritari per lo sviluppo delle aree urbane calabresi questi quattro ambiti tematici. Così configurata l'Agenda Urbana calabrese supporta con forza i principi orizzontali come individuati dal Regolamento UE n. 1303/2013 in termini di sviluppo sostenibile, pari opportunità e non discriminazione e infine di parità di genere. In particolare il driver "Inclusione sociale" cardine della strategia per l'Agenda urbana pone l'accento sul supporto alle categorie più vulnerabili quali disabili, anziani, donne e migranti, promuovendo altresì il principio delle pari opportunità (di genere ma non solo) e della non discriminazione. L'accento sull'efficienza energetica, sulla mobilità sostenibile e più in generale sulla tutela dell'ambiente promosso in particolare dal driver "Servizi urbani" e dal driver aggiuntivo "Sicurezza ambientale", assicura uno sviluppo nel rispetto della sostenibilità ambientale.

Il Programma Operativo Regionale si compone di assi prioritari che si articolano sulla base degli obiettivi tematici secondo il principio di concentrazione tematica promosso dai Regolamenti UE.

Nel modello alla base della politica comunitaria è centrale l'intenzione di trasformare la base economica delle città, cioè l'insieme dei servizi e beni destinati all'esportazione verso altre aree dalla quale dipendono le attività di servizio alla popolazione. Queste ultime sono in qualche modo una funzione della taglia

demografica e sono prodotte in modo abbastanza lineare ed efficiente dal mercato (l'esempio più ovvio è una panetteria o un'agenzia immobiliare). Le attività che invece vendono servizi e prodotti all'esterno non sono scontate e nel lungo periodo dipendono da un complesso equilibrio tra elementi interni ed esterni; tra la domanda locale e i flussi globali.

Si tratta in altre parole di individuare quelle componenti di una strategia basata sulla *smart specialization* che punti a quelle nicchie di attività profondamente radicate in un territorio, suscettibili di crescita. Nel caso della Calabria, per esempio, le specializzazioni della ricerca delle tre maggiori università possono costituire un elemento su cui caratterizzare iniziative di forte specializzazione (per esempio, nel campo biomedico-farmaceutico in connessione con le attrezzature ospedaliere di eccellenza; o nel settore energetico con tutte le implicazioni a carattere ingegneristico).

Le politiche pubbliche a sostegno della *smart specialization* non sono in contraddizione con le politiche di sostegno alla qualità della vita e dei territori. Un territorio ha bisogno di interventi a sostegno della coesione sociale, della qualità della vita come pure di un'organizzazione sostenibile degli insediamenti e dei trasporti. Senza di questi anche gli interventi di rigenerazione della base economica sarebbero destinati all'insuccesso. Di qui il collegamento tra azioni di taglio più prettamente economico con quelle di stampo sociale (servizi per categorie vulnerabili quali gli anziani, accessibilità abitativa per gruppi marginali), intese all'incremento della qualità della vita urbana (mobilità sostenibile, applicazione delle TIC agli strumenti di governo locale, *e-government* ed *e-inclusion*) e alla tutela dell'ambiente (contrasto al rischio idro-geologico, investimento nel settore dei rifiuti).

Il territorio può essere considerato al contempo secondo una prospettiva locale come ambito di relazioni sociali tra attori radicati nel territorio, e secondo una prospettiva globale, come punto di una rete investita da flussi di denaro, merci, persone e informazioni. La strategia urbana e territoriale della Calabria è una strategia di "ispessimento" delle relazioni all'interno di un sistema territoriale locale e di "interconnessione" per intercettare i flussi che connettono le diverse scale, dal locale al globale.

Si tratta quindi di identificare, secondo l'approccio adottato, strategie di connessione delle diverse scale, che tuttavia possono e in alcuni casi devono essere sostenute dall'ispessimento dei prerequisiti di sviluppo.

In linea con quanto stabilito dal Quadro Territoriale e Piano Paesaggistico e con il precedente ciclo di programmazione, i sistemi urbani principali individuati all'interno del territorio regionale sono:

- a) la Città metropolitana di Reggio Calabria, per come stabilito dalla Legge 5 maggio 2009 n. 42;
- b) l'Area Urbana Cosenza-Rende: costituita dalla Città di Cosenza e dalla Città di Rende;
- c) la Città di Catanzaro;
- d) la Città di Lamezia Terme;
- e) la Città di Crotone;
- f) la Città di Vibo Valentia;
- g) l'Area Urbana Corigliano-Rossano: costituita dalla Città di Corigliano Calabro e dalla Città di Rossano Calabro;
- h) La "Città-Porto" di Gioia Tauro: costituita dai comuni di Gioia Tauro, Rosarno e S.Ferdinando.

Sul piano attuativo, l'Agenda Urbana della Regione Calabria viene conseguita attraverso l'Asse Città intelligente e sostenibile. In particolare, l'Asse si sostanzia degli Obiettivi Tematici afferenti ai primi tre driver dell'Agenda Urbana, ovvero *servizi urbani*, *inclusione sociale* e *filiere produttive*, ognuno dei quali articolato in Obiettivi Tematici. Sulla base di tale asse sarà avviato un processo di co-progettazione con le Autorità urbane dei singoli sistemi urbani al fine di delineare programmi di intervento coerenti e strettamente legati ai risultati che si intendono raggiungere.

Il quarto driver, *sicurezza del territorio*, sarà attivato solo se durante il processo di co-progettazione sarà reputato coerente e necessario inserire gli Obiettivi Tematici relativi per il perseguimento del disegno di

sviluppo urbano che si intende perseguire. Gli Obiettivi Tematici afferenti a tale driver, pertanto, saranno attivati solo in un secondo momento sulla base dei specifici fabbisogni delineati dai singoli sistemi urbani.

Di seguito viene illustrata l'articolazione dell'Asse e le integrazioni più importanti con gli altri Assi.

Servizi urbani

Si tratta di una linea di azione intesa al ridisegno e alla modernizzazione dei servizi pubblici e delle infrastrutture di rete per i residenti e gli utilizzatori delle città, con particolare riferimento alla mobilità sostenibile.

L'Obiettivo tematico sotteso a questo driver è l'OT4 - Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori.

Le priorità di intervento, i risultati attesi e le azioni connessi all'OT4, in coerenza con quanto contenuto nell'Accordo di Partenariato, sono riepilogati nel prospetto che segue.

Tavola 1 – RA 4.6

Priorità d'investimento	Risultato atteso	Azioni
4.e) Promuovere strategie per basse emissioni di carbonio per tutti i tipi di territorio, in particolare le aree urbane, inclusa la promozione della mobilità urbana multimodale sostenibile e di pertinenti misure di adattamento e mitigazione	RA 4.6 Aumentare la mobilità sostenibile nelle aree urbane	4.6.1 Realizzazione di infrastrutture e nodi di interscambio finalizzati all'incremento della mobilità collettiva e relativi sistemi di trasporto
		4.6.2 Interventi di mobilità sostenibile urbana anche incentivando l'utilizzo di sistemi di trasporto a basso impatto ambientale, il completamento, l'attrezzaggio del sistema e il rinnovamento delle flotte
		4.6.3 Sistemi infrastrutturali e tecnologici di gestione del traffico e per l'integrazione tariffaria attraverso la realizzazione di sistemi di pagamento interoperabili (quali ad esempio, bigliettazione elettronica, infomobilità, strumenti antielusione)
		4.6.4 Sviluppo delle infrastrutture necessarie all'utilizzo del mezzo a basso impatto ambientale anche attraverso iniziative di <i>charginghub</i>
		4.6.5 Incentivi per l'adozione e la razionalizzazione di sistemi e infrastrutture di distribuzione eco compatibile delle merci

Il driver "Servizi urbani" si sviluppa in complementarietà con l'Asse 1 "Promozione della ricerca, dell'innovazione e dell'agenda digitale", in particolare per quanto riguarda la promozione dell'uso di tecnologie avanzate, nell'ottica del paradigma *smart cities*.

Inclusione sociale

Questa linea d'azione prevede interventi di rigenerazione urbana, con un'enfasi maggiore sulle componenti sociali e occupazionali della trasformazione urbana, rispetto alla dimensione spaziale (edilizia e urbanistica) dell'intervento stesso. Si tratta di azioni volte al contrasto del disagio e della povertà tramite l'espansione e il miglioramento dei servizi sociali in aree marginali o per fasce fragili di cittadinanza. Questa linea di azione si concentra dunque sulla realizzazione di interventi volti al miglioramento della qualità della vita degli abitanti delle aree urbane calabresi e dei loro "ambienti di vita", con particolare attenzione alle categorie di popolazione più svantaggiate e vulnerabili e ai quartieri disagiati. L'obiettivo principale è la promozione dell'inclusione sociale, intesa come possibilità di accesso di tutti gli abitanti alle risorse di cittadinanza, quali la casa, i servizi, i beni comuni, il lavoro, la partecipazione sociale e politica.

L'obiettivo tematico sotteso a questo driver è l'OT 9 - Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà e ogni discriminazione, nell'ambito del quale potranno essere attivati i diversi RA riportati nell'Asse 9 "Inclusione sociale", sia per la parte FESR che per quella FSE.

Il driver "Inclusione sociale" si sviluppa in complementarietà con l'Asse 10 "Istruzione e formazione", in particolare per quanto riguarda le azioni volte alla promozione dell'occupazione degli individui (con attenzione a determinate categorie quali giovani, donne, disabili e immigrati) sia tramite servizi per l'impiego che l'incentivo al lavoro autonomo e alla creazione di imprese.

Filiere produttive

Questa linea di azione ha come obiettivo la realizzazione di interventi volti prioritariamente a migliorare gli standard di sicurezza della cittadinanza e rafforzare e far crescere i sistemi di imprese sociali, creative e per servizi per i cittadini, con azioni volte a sostenere l'affermazione di nuovi soggetti (giovani imprenditori, terzo settore), capaci di garantire il miglioramento dell'offerta locale nelle filiere dei servizi alla persona, nel welfare inteso sia in senso stretto sia per cultura e creatività, valorizzando le potenziali ricadute in termini di capacità di creare occupazione e generare servizi pregiati.

L'obiettivo tematico sotteso a questo driver è l'OT 3 - Competitività dei sistemi produttivi.

Le priorità di intervento, i risultati attesi e le azioni connessi all'OT3, in coerenza con quanto contenuto nell'Accordo di Partenariato, sono riepilogati nel prospetto che segue.

Tavola 2 – RA 3.7

Priorità d'investimento	Risultato atteso	Azioni
3.c) Sostenere la creazione e l'ampliamento di capacità avanzate per lo sviluppo di prodotti e servizi	RA 3.7 Diffusione e rafforzamento delle attività economiche a contenuto sociale	3.7.1 Sostegno all'avvio e rafforzamento di attività imprenditoriali che producono effetti socialmente desiderabili e beni pubblici [si tratta di incentivi rivolti ad un platea di imprese del privato sociale quali cooperative sociali, imprese non a scopo di lucro, selezionate in funzione dei benefici sociali che le loro attività producono, ma salvaguardando il criterio della loro sostenibilità economica]
		3.7.2 Fornitura di servizi di supporto ed accompagnamento alla nascita e consolidamento di imprese sociali [attraverso interventi di formazione, incubazione e azioni di networking collaborativo fra imprese, operatori del sociale e soggetti portatori di competenze]
		3.7.3 Messa a disposizione di spazi fisici per lo svolgimento di attività imprenditoriali di interesse sociale [Azione che darà priorità per gli spazi già ristrutturati dall'amministrazione e da rendere disponibili, ovvero spazi da riqualificare con il contributo dei soggetti/associazioni coinvolti]

Il driver "Filiere produttive" si sviluppa in complementarietà con l'Asse I "Promozione della ricerca, dell'innovazione e dell'agenda digitale" e con l'Asse II "Competitività dei sistemi produttivi".

Sicurezza ambientale

La linea di azione ha come obiettivo la "manutenzione e messa in sicurezza" del territorio urbano e delle aree interne e la "riduzione" del costruito nelle aree a rischio dissesto ambientale o ad alto valore paesistico.

Gli obiettivi tematici sottesi a questo driver sono:

- OT 5 - Clima e rischi ambientali;

- OT 6 - Tutela dell'ambiente e valorizzazione delle risorse culturali e ambientali.

Tenuto conto della dimensione sovra comunale che spesso caratterizza questa tipologia di interventi, il driver sarà attivato solo se reputato necessario ed in complementarietà con gli altri driver dell'Asse Città intelligente e sostenibile nell'ambito dell'Asse Prioritario 4 - Prevenzione dei rischi e tutela ambientale.

Altri settori di intervento

La Regione intende accompagnare e potenziare l'attuazione dell'Asse Città intelligente e sostenibile con una serie di Obiettivi Tematici, che saranno eventualmente attivati nell'ambito degli altri Assi del PO al fine di ottenere un migliore e più compiuto perseguimento dei risultati attesi dell'Agenda Urbana. A tali obiettivi potrà essere destinata una quota massima del 25% del programma di azione.

A livello operativo, le azioni e i corrispettivi obiettivi tematici potranno essere liberamente combinate all'interno di un unico "Programma di azione" che l'area urbana dovrà presentare per accedere alle risorse.

È prevista una premialità pari al 10% della riserva da suddividere nelle città che attiveranno servizi associati con i comuni limitrofi e che di questi ne dimostreranno, mediante adeguati piani di gestione, la sostenibilità economica. La suddivisione delle risorse sarà assegnata in funzione degli abitanti residenti nelle aree designate.

La Giunta regionale, su proposta dell'Autorità di Gestione del Programma del POR, stabilisce, anche attraverso specifiche linee guida che terranno conto della pianificazione regionale e comunale in atto, le priorità strategico-programmatiche per gli specifici ambiti urbani e i criteri che introducono i Programmi alla fase di co-progettazione che consiste nell'accompagnamento, anche mediante azioni di assistenza tecnica, per la redazione dei Programmi di azione.

L'avvio della fase di co-progettazione, con il coordinamento dell'Autorità di Gestione del Programma del POR, apre la fase di confronto con le Autorità urbane individuate, una per ogni area urbana, ed è finalizzata alla costruzione del Programma di azione.

L'Autorità urbana svolgerà almeno i compiti relativi alla selezione delle operazioni, all'interno di un percorso condiviso ex ante con l'Amministrazione regionale e in stretto rapporto con l'Autorità di Gestione, secondo un'impostazione di "co-progettazione". In presenza di requisiti amministrativi definiti dall'Autorità di Gestione, l'Autorità urbana potrà assumere il ruolo di organismo intermedio.

Ad ogni Autorità urbana sarà attribuita autonomia nella definizione dei propri fabbisogni e nella conseguente individuazione degli interventi. Tale autonomia dovrà garantire i risultati attesi dagli interventi e la loro coerenza con gli obiettivi di policy identificati nel programma Operativo, attraverso la chiara indicazione del contributo di ciascun intervento/azione al conseguimento dei risultati attesi. Dovrà, inoltre, assicurare certezza sui tempi della fase di selezione degli interventi.

L'Autorità di Gestione manterrà un ruolo proattivo d'impulso e accompagnamento a sostegno dell'Autorità urbana e a tutela degli obiettivi di spesa del programma, mettendo eventualmente in campo condizionalità e schemi premiali oltre a modalità di intervento sostitutivo da definire con strumenti normativi e regolamentari e da attivare in caso di evidenti e irrecuperabili ritardi nella realizzazione. L'Autorità di Gestione dovrà sostenere la qualità della progettazione e della spesa, per garantire la performance in fase attuativa. A tal proposito l'AdG, nel processo di selezione, eserciterà un ruolo di coordinamento rispetto all'identificazione e validazione dei criteri adottati dalle AU per la selezione delle operazioni, oltre a strutturare, sin dall'inizio, azioni di supporto e condizionalità per le AU che garantiscano la qualità della progettazione e, di conseguenza, la possibilità di certificare tempestivamente la spesa.

E' prevista l'attivazione di misure di assistenza tecnica a favore delle Autorità urbane.

Al termine, l'Amministrazione regionale, di concerto con l'Autorità Urbana, individua i Programmi di azione che saranno finanziati. Contestualmente Regione e Autorità urbane sottoscrivono un accordo di programma. L'accordo disciplinerà i ruoli dei diversi soggetti coinvolti nel programma di azione e conterrà le rispettive obbligazioni rispetto ai tempi di realizzazione degli interventi.

Tabella 1: Azioni integrate per lo sviluppo urbano sostenibile, importi indicativi del sostegno del FESR e del FSE

Fondo	Sostegno FESR e FSE (indicativo) (in EUR)	Proporzione del fondo rispetto alla dotazione totale del programma
Totale FESR	134.651.950	8,8%
Totale FSE	28.867.576	11,4 %
Totale FESR+FSE	163.519.526	9,2%

2) ESIGENZE SPECIFICHE DELLE AREE GEOGRAFICHE AFFETTE DA SVANTAGGI NATURALI O DEMOGRAFICI GRAVI E PERMANENTI

La strategia nazionale per le Aree Interne, così come prevista dall'Accordo di Partenariato 2014-2020, definisce interne "quelle aree significativamente distanti dai centri di offerta di servizi essenziali: istruzione, salute e mobilità, ricche di importanti risorse ambientali e culturali e fortemente diversificate per natura e a seguito di secolari processi di antropizzazione" e che, dal secondo dopoguerra, sono soggette ad un processo di marginalizzazione segnato dal calo della popolazione, dalla riduzione dell'occupazione e dall'utilizzo del territorio, da un'offerta locale decrescente di servizi pubblici e privati, da costi sociali per l'intera nazione, dal dissesto idro-geologico e dal degrado del patrimonio culturale e paesaggistico.

La Regione Calabria ritiene di grande interesse l'orientamento del Dipartimento delle Politiche di Sviluppo e Coesione (DPS) di dare centralità, nella programmazione 2014-2020, alle politiche per i territori marginali e sta seguendo con attenzione i lavori finalizzati all'elaborazione della Strategia Nazionale per le Aree Interne. D'altra parte, le analisi e classificazioni elaborate dal DPS confermano l'estensione del fenomeno della perifericità territoriale in Calabria e quindi la rilevanza di misure specifiche di coesione territoriale.

Dei 409 comuni calabresi, 318 (il 78% circa del totale) sono classificati fra le Aree Interne, con una forte incidenza dei comuni periferici e ultraperiferici (40%). Nel dettaglio, la tabella 1 mostra la distribuzione della numerosità dei comuni nelle sei tipologie adottate dal DPS: costituiscono "aree interne" i comuni intermedi, periferici ed ultraperiferici¹.

Tabella 1 – Principali caratteristiche e andamento demografico dei comuni calabresi classificati secondo la metodologia proposta dal DPS.

Classificazione comuni	Comuni		Popolazione 2011		Superficie		Variazione % 1981-2011
	N.	%	v.a.	%	Kmq	%	
Polo	9	2,2	529.987	27,1	827	5,5	-5,72
Polo intercomunale	5	1,2	78.676	4	452	3,0	1,65
Cintura	77	18,8	354.047	18,1	1897	12,6	9,18
Intermedio	155	37,9	552.951	28,2	5488	36,4	-3,67
Periferico	134	32,8	363.241	18,5	4938	32,8	-16,30
Ultraperiferico	29	7,1	80.148	4,1	1470	9,8	-12,26
Totale	409	100	1.959.050	100	15.071	100	-5,05

Per il complesso delle "aree interne", si è verificata fra 1981 e 2011 una perdita di popolazione del 32% circa, non completamente bilanciata dalla crescita dei comuni identificati come poli, poli intercomunali e cintura. La popolazione è diminuita in maggior misura nelle aree periferiche (-16,3%) e in quelle ultraperiferiche (-12,2%). Un incremento della popolazione si registra, di contro, solo nei comuni di cintura (+9,2%), mentre perdono residenti anche i poli della regione (-5,7%).

Le aree interne, come evidenziano i dati, non soltanto sono soggette ad un consistente e consolidato trend di spopolamento, ma vivono una condizione particolare di popolazione sparsa sul territorio, con il prevalere

¹ La metodologia utilizzata dal DPS definisce le "aree interne" rispetto alla loro distanza dai Centri d'offerta di servizi di base (Comuni o Aggregazioni di Comuni) individuati secondo un criterio di capacità di offerta dei servizi essenziali. Nello specifico i Poli di attrazione devono essere caratterizzati da: presenza di scuole secondarie superiori (tutti i tipi); presenza di almeno un ospedale sede di DEA (Dipartimento d'Emergenza e Accettazione); presenza di una stazione ferroviaria di tipo almeno «Silver». I restanti Comuni identificati come aree interne, vengono classificati in base alle distanze dai poli misurate in tempi di percorrenza in tre fasce: aree intermedie; aree periferiche e aree ultra periferiche. Viene definita poi un'altra categoria a cavallo tra i Poli e le Aree interne, detta Cintura caratterizzata da un indicatore di accessibilità inferiore ai 20 minuti.

in queste aree di comuni di meno di 5 mila abitanti (il 74% del totale), molti dei quali localizzati in aree particolarmente disagiate e di difficile accesso (aree montane del Pollino e dell'Aspromonte, le Serre Vibonesi e Catanzaresi, il Basso e l'Alto Crotonese).

Centro della strategia nazionale per le Aree interne è il miglioramento della qualità della vita delle persone attraverso uno sviluppo intensivo, con l'aumento del benessere e dell'inclusione sociale di chi vive in quelle aree e uno sviluppo estensivo, con l'aumento della domanda di lavoro e dell'utilizzo del capitale territoriale.

In sintesi la strategia nazionale per le Aree Interne persegue 5 obiettivi intermedi:

- a) aumento del benessere della popolazione locale;
- b) aumento della domanda locale di lavoro (e dell'occupazione);
- c) aumento del grado di utilizzo del capitale territoriale;
- d) riduzione dei costi sociali della de-antropizzazione;
- e) rafforzamento dei fattori di sviluppo locale.

La Regione Calabria, ritrovandosi nei principi, intende aderire alla Strategia Nazionale per le Aree interne. A tal proposito identificherà le aree su cui concentrare gli interventi in attuazione della Strategia Aree Interne a livello regionale attraverso le tre fasi del processo proposto dalla SNAI:

1. Analisi desk su dati di base (tipologie di aree e demografia) e prime informazioni disponibili a livello regionale (l'analisi è effettuata in collaborazione tra la Regione interessata e il Comitato aree interne);
2. Analisi desk specifica su dati elaborati ad hoc riguardanti i servizi dell'istruzione, della salute e della mobilità, le dotazioni agro-alimentari, turistiche, culturali e naturali;
3. Incontri partenariali sul territorio di delegazione tecnica di Stato e Regioni con i Comuni e il partenariato socio-economico rilevante.

Sulla base dei criteri proposti dalla SNAI e di seguito riportati, selezionerà le Aree e indicherà l'area pilota su cui concentrare gli interventi ed estendere la strategia al territorio regionale:

- A. Appartenenza ad Aree Interne (facendo riferimento alla mappa nazionale eventualmente modificata dalla Regione con criteri condivisi a livello nazionale) con priorità a zone periferiche e ultra periferiche;
- B. Intensità della caduta demografica negli ultimi quarant'anni, e persistenza nell'ultimo decennio;
- C. Intensità della riduzione di superficie agricola utilizzata (SAU) e di fenomeni di dissesto o livelli di rischio idro-geologico (anche connessi ai fenomeni di cambiamento climatico);
- D. Esistenza di Unioni o Associazione di servizi effettive (che comprendano un numero sufficientemente elevato di Comuni e che assicurino le economie di scala necessarie), ovvero espressa disponibilità a realizzarle durante la costruzione del progetto;
- E. Esistenza delle condizioni per la costruzione di una Strategia integrata d'area che faccia perno su almeno due dei cinque settori chiave individuati, e sui servizi di base. In particolare si verificherà:
 1. La partecipazione congiunta dei Comuni a enti/istituzioni che hanno attuato piani di sviluppo (Parchi, Comunità montane, Contratti di fiume, GAL, patti territoriali, pit, distretti territoriali);
 2. Esistenza di complementarità ovvero necessità di raggiungere una massa critica per la sostenibilità di residenza e per la manutenzione ordinaria e continuativa del territori e per la realizzazione di piani efficaci di miglioramento della qualità dei servizio;
 3. Presentazione da parte dei Comuni di idee progetto collettive.

Queste condizioni saranno testate attraverso il lavoro istruttorio delle Regioni, supportate dal Comitato Tecnico Aree Interne e attraverso gli incontri partenariali di campo sul territorio. Il lavoro istruttorio è già stato avviato e sarà concluso entro il 2014 attraverso attività di studio e approfondimento dei criteri e degli indicatori che supporteranno la selezione delle Aree distanti dai centri di offerta di servizi essenziali. Per la

selezione del prototipo la Regione potrà anche ricorrere a procedure leggere di manifestazione di interesse nell'ambito delle aree pre-selezionate, e che facciano leva sul criterio dell'associazionismo dei Comuni.

Attraverso il supporto e le attività del Comitato Tecnico Aree Interne la Regione potrà altresì istituire un monitoraggio aperto delle caratteristiche e dell'efficacia dei servizi, anche finalizzato alla verifica dell'impatto prevedibile delle misure di razionalizzazione e rafforzamento adottate. Le aree-progetto potranno entrare a far parte della Federazione di progetti per le aree interne in grado di promuovere e facilitare il raggiungimento dei risultati della strategia attraverso la condivisione di esperienze e che offrirà molteplici servizi: monitoraggio e valutazione in itinere del rispetto dei tempi previsti e degli esiti; confronto e assistenza in merito alle criticità; accesso a una banca dati delle pratiche; condivisione dei progressi nel sistema degli indicatori; confronto con le azioni di politica ordinaria.

Per la sperimentazione del Prototipo, la Regione attuerà la Strategia d'area attraverso il ricorso all'Accordo di Programma Quadro (APQ) sottoscritto dalle Regioni, dagli Enti Locali, dall'Amministrazione Centrale di Coordinamento e dalle altre Amministrazioni competenti per materia. Il ricorso all'APQ permetterà di lavorare con i referenti e i presidi che a livello locale, regionale e centrale gestiscono i temi oggetto dell'intervento.

Inoltre, la Regione Calabria per tutto il territorio interessato dalle aree interne, identificate secondo la classificazione del DPS, attuerà un Programma regionale di sviluppo focalizzato, in aderenza ai principi della strategia nazionale, sul miglioramento della qualità della vita che prevede quattro driver:

- a) Tutela del territorio e comunità locali (attraverso il coinvolgimento della popolazione nella prevenzione dei rischi idrogeologici, degli incendi, della perdita di biodiversità);
- b) Valorizzazione delle risorse naturali, culturali e del turismo sostenibile (attraverso la creazione di forme alternative e integrative di reddito per la popolazione locale, e la valorizzazione delle identità culturali);
- c) Mobilità sostenibile;
- d) "Saper fare" e artigianato e Sistemi agro-alimentari (attraverso la promozione di quelle capacità artigianali locali e delle piccole imprese che per anni sono state al centro della riflessione istituzionale e che sono considerate come uno dei fattori latenti dello sviluppo dei territori e attraverso la valorizzazione delle produzioni agricole di pregio, caratterizzate da elevata tipicità e apprezzamento da parte del mercato).

Sono dunque quattro i driver per le aree interne, ognuno dei quali declinato in uno o più obiettivi tematici.

In particolare, l'articolazione dei quattro driver è caratterizzata dalle seguenti integrazioni rispetto agli obiettivi tematici.

Tutela del territorio e comunità locali

La linea di azione si pone l'obiettivo di contribuire a restituire la tutela del territorio alle comunità locali e trasformare la tutela stessa in processi produttivi capaci di creare sviluppo. Si tratta di azioni volte a riparare e a prevenire i danni idrogeologici, i danni causati dagli incendi, a preservare la biodiversità, ad aumentare le competenze dei cittadini sui settori indicati. Si intende favorire la realizzazione di servizi eco-sistemici legati all'energia, alle foreste, al cibo, nonché la co-produzione di servizi in grado di riconnettere nella filiera produttiva le aree che da consumatrici ne diventano produttrici. Potranno essere individuate funzioni pubbliche di natura ambientale e paesaggistica anche per i soggetti privati e le imprese agricole multifunzionali. La linea vuole contribuire, inoltre, all'innalzamento dell'offerta dei servizi di base (istruzione, sanità e assistenza agli anziani, ai bambini e alla popolazione svantaggiata) e alla definizione di nuove forme di co-governance pubblico-privata per assicurare la complementarità tra produzione contestuale di beni pubblici (salute, ambiente, conoscenza) e privati (creazione di valore, scelte di consumo).

Gli obiettivi tematici sottesi a questo driver sono:

- OT 5 - Clima e rischi ambientali;
- OT 6 - Tutela dell'ambiente e valorizzazione delle risorse culturali e ambientali;
- OT 9 - Inclusione sociale e lotta alla povertà;

Valorizzazione delle risorse naturali, culturali e del turismo sostenibile

La linea di azione si pone l'obiettivo di contribuire alla realizzazione di nuova e qualificata occupazione giovanile, al recupero del patrimonio artistico e abitativo, alla creazione di forme alternative e integrative di reddito per la popolazione locale, alla conoscenza presso un pubblico più ampio di territori che erano del tutto fuori dai grandi circuiti turistici. Nello stesso tempo, si intende promuovere un processo di attrazione della popolazione valorizzando la presenza giovanile poiché depositaria delle eredità storico-culturali del territorio, favorendo l'integrazione con le popolazioni immigrate e la costituzione, da parte dei giovani locali, di cooperative per la produzione e il commercio.

Gli obiettivi tematici sottesi a questo driver sono:

- OT 6 - Tutela dell'ambiente e valorizzazione delle risorse culturali e ambientali;
- OT 3 - Competitività dei sistemi produttivi;
- OT 9 - Inclusione sociale e lotta alla povertà.

Mobilità sostenibile.

La linea di azione si pone l'obiettivo di favorire la mobilità sostenibile al fine di migliorare l'accesso ai servizi sanitari nelle aree periferiche, la prevenzione dei rischi ambientali e la riduzione dell'isolamento. Sarà, tra l'altro, realizzata una rete di piccole piazzole di atterraggio con relative aree ausiliarie, per favorire, ad esempio, l'elisoccorso (servizio già esistente) e la riduzione dei tempi di accesso agli servizi presenti nei poli e nelle città.

Gli obiettivi tematici sottesi a questo driver sono:

- l'OT 4: - Sostenere la transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in tutti i settori;
- l'OT 3 – Promuovere la competitività delle PMI, il settore agricolo ed il settore della pesca e dell'acquacoltura .
- OT 9 - Inclusione sociale e lotta alla povertà.

"Saper fare" e artigianato e Sistemi agro-alimentari

La linea di azione si pone l'obiettivo di valorizzare saperi locali, tanto nelle loro declinazioni istituzionali e organizzative quanto nelle specificità produttive nonché di utilizzare l'elevata presenza di prodotti agricoli ed agroalimentari di qualità per contribuire alla creazione di nuove forme di occupazione e il mantenimento di un patrimonio di biodiversità locale che è la fonte principale di tali produzioni. Nello specifico saranno valorizzate quelle capacità artigianali locali che per anni sono state al centro della riflessione istituzionale quali fattori latenti dello sviluppo dei territori. Si prevede l'avvio di interventi di rivitalizzazione dell'artigianato come produzione tipica di qualità, ma anche il recupero di quei mestieri esclusi finora dall'intervento pubblico, che sono depositari di sapere locale come ceramisti, ebanisti, intarsiatori, decoratori, ecc. In tale ottica saranno stimulate la produzione artigianale, le scuole artigianali e la micro impresa. Per quanto riguarda i sistemi agro-alimentari verranno favorite le filiere corte, nuovi canali e strumenti di commercializzazione, vendita online, servizi per l'aumento ed il riconoscimento della qualità dei prodotti. Saranno agevolate, inoltre, forme partenariali, che richiedono una stretta cooperazione tra produzione primaria, trasformazione e commercializzazione.

Gli obiettivi tematici sottesi a questo driver sono:

- OT 1 - Ricerca, sviluppo tecnologico e innovazione;
- OT 3 - Competitività dei sistemi produttivi;

- OT 9 - Inclusione sociale e lotta alla povertà.

Queste quattro linee d'azione, e i corrispettivi obiettivi tematici, potranno essere liberamente combinate all'interno di un unico "Programma di azione territoriale" che ciascun comune o più comuni tra loro associati, dovrà presentare per accedere alle risorse.

I Programmi di azione delinearanno gli interventi per lo sviluppo del territorio, le cui modalità di realizzazione saranno definite e concordate nei dettagli con i competenti uffici della Regione e delle amministrazioni comunali delle aree interne interessate.

La definizione dei programmi di azioni, seguono un approccio selettivo e negoziale che si sviluppa in tre fasi:

1. Preparazione; 2. Co-progettazione; 3. Attuazione.

1. Preparazione. L'Autorità di Gestione del POR definisce, attraverso specifiche linee guida, le priorità strategico-programmatiche per le aree interne, e i criteri che introducono i Programmi alla fase di co-progettazione. I criteri per l'individuazione delle aree si baseranno, prevalentemente, sulla concentrazione delle risorse verso le aree periferiche e ultra periferiche secondo la classificazione DPS, terranno conto delle esperienze di progetti di sviluppo locale, dell'indice di spopolamento e della distanza dai centri di erogazione dei servizi di base.
2. Co-progettazione. L'Autorità di Gestione del POR, anche con il ricorso a specifiche forme di assistenza tecnica, apre la fase di confronto con i territori delle aree interne, per individuare, mediante evidenza pubblica i programmi di azione, per i quali saranno avviate le attività negoziali finalizzate alla costruzione dei programmi di azione. Al termine, l'Autorità di Gestione del POR individua i Programmi di azione che saranno finanziati.
3. Attuazione. Al termine della fase di co-progettazione è sottoscritto un Accordo di programma tra l'Autorità di Gestione e le associazioni dei comuni del programma di azione. Nell'Accordo si precisa:
 - a. quale soggetto assumerà il ruolo di Soggetto responsabile dell'attuazione del programma;
 - b. elenco degli interventi che compongono il programma di azione, includendo il cronogramma e il quadro economico per ciascun intervento;
 - c. le rispettive obbligazioni rispetto ai tempi di realizzazione degli interventi e i risultati quantificati da perseguire;
 - d. eventuali ulteriori condizioni operative come risultanti dalla fase di istruttoria e di selezione;
 - e. eventuali misure correttive ammissibili da intraprendere nella fase di attuazione del programma per il rispetto della tempistica della spesa e del perseguimento dei risultati previsti.

La Regione, in condivisione con le associazioni di comuni, può attivare di propria iniziativa azioni di accompagnamento ai Programmi mediante interventi di promozione economica e territoriale e/o di sostegno agli investimenti di imprese o la realizzazione di ulteriori interventi infrastrutturali.

La Regione destinerà, all'interno degli obiettivi specifici una riserva dell'8% delle risorse del Programma. Di questa riserva una quota sarà destinata alla sperimentazione delle aree pilota della SNAI.