



**ANCI**  
**“AGENDA CONTROESODO”**  
approvata dalla  
**XVII CONFERENZA NAZIONALE ANCI PICCOLI COMUNI**  
*Una politica nazionale per il sistema locale ed il rilancio dei territori  
a partire da quelli più disagiati*

**San Benedetto del Tronto, 30 giugno 2017**

*“Al tempo stesso non può sfuggire alla nostra agenda il tema delle aree interne e dei piccoli Comuni, che amministrano oltre il 50% del territorio nazionale, con 10 milioni di abitanti e un patrimonio ambientale, produttivo, culturale di valore inestimabile, decisivo per l'intero Paese. Tremila Comuni sono sostanzialmente disabitati. Molti altri lo sono scarsamente. Territori non più presidiati. Aree non più coltivate o comunque non utilizzate, destinate a diventare da risorsa un problema. ”. Lo Stato appare in ritirata da questi territori dove non si produce più ricchezza e, dunque, la gente non può più vivere. Sono questioni non superabili con misure di mero riordino amministrativo. Si tratta di una grande questione nazionale di cui occorre prendere maggiore coscienza per attivare conseguenti politiche domestiche ed europee. Il nostro Paese non sarebbe più se stesso senza questi beni. Non si può consentire che le aree interne vengano impoverite da una continua caduta demografica, da carenza di servizi, da abbandono di terreni ed edifici. La strategia per le aree interne va ripresa con intensità, integrata con un piano di manutenzione e di tutela dal rischio idrogeologico. Così come dal rischio sismico, di cui tutti oggi segnalano il valore prioritario.”*

*Dal discorso del Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, alla XXXIII Assemblea Annuale ANCI Bari 2016 (12 ottobre 2016).*

**PREMESSA**

L'ANCI, condividendo pienamente il messaggio del Capo dello Stato e facendosene interprete, intende sottoporre innanzitutto al Governo ed al Parlamento un tema “cardine” per la ripresa socio economica del nostro Paese, partendo dal presupposto incontestabile della sua costituzione, fatta in gran parte di piccoli Comuni, da aree interne, “marginalizzate” e con un forte disagio insediativo.

La dimensione demografica non deve rappresentare un motivo di criticità in sé quanto invece un campanello d'allarme rispetto al rischio di abbandono di territori molto estesi, con le loro ricchezze, materiali e immateriali.

Per invertire la generale tendenza allo spopolamento dei territori, sebbene si riscontrino alcuni casi di ripresa da monitorare, occorre adottare urgenti politiche di sistema in grado di promuovere e di rilanciare organicamente lo sviluppo economico, sociale, ambientale e culturale.

Necessaria una definizione di politiche nazionali e regionali in favore dei territori e dei cittadini residenti in queste aree sia riguardo ai servizi sia allo sviluppo ed al mantenimento delle attività produttive che testimoniano le irrinunciabili identità e tipicità italiane, con evidenti quanto benefici effetti per l'occupazione, a partire dai territori che più hanno subito e subiscono tuttora tali condizioni per i drammatici eventi sismici e di dissesto idrogeologico che li hanno così duramente colpiti.

Questo percorso, da subito, può avviarsi partendo da una maggiore semplificazione e minore burocrazia.

L'ANCI, verso tale obiettivo, ritiene possibile migliorare fra l'altro la strategia nazionale delle aree interne, ponendo delle considerazioni provenienti dal "basso" ovvero dal punto di vista dei Comuni sul medio e lungo periodo.

L'Associazione solleciterà la politica per mantenere alta l'attenzione sul tema e garantire le necessarie risorse.

**In questo contesto, sarà determinante ottenere risposte anche sulla questione del riordino delle gestioni associate, elemento di tutto rilievo anche nella strategia nazionale.**

L'impianto attuale, dopo anni di proroga, non si è dimostrato funzionale ai Comuni ed al sistema.

### **Ciò premesso:**

- Nell'ambito della politica di coesione 2014-2020, il nostro Paese è dotato di un'*agenda urbana nazionale* per lo sviluppo sostenibile che dà rilevanza all'elemento territoriale come punto di ricaduta nei luoghi dei flussi produttivi e finanziari della (neo) globalizzazione. E' necessario un ripensamento complessivo dello *sviluppo sostenibile* che superi la vecchia logica della divisione fra "centralità" (poli urbani) e "margini" (aree interne e periferiche), attraverso rinnovate relazioni fra elemento "urbano" ed elemento "periferico-rurale-interno".
- Un paradigma di sviluppo sostenibile che faccia leva sulla valorizzazione degli *asset*: la biodiversità; la varianza di climi e la facilità di adattamento ad essi; la varietà di culture e di tradizioni esistenti; il pregio ambientale di boschi, delle foreste, delle montagne e dei fiumi; la ricchezza di tradizioni artigianali e agroindustriali.
- Tutto questo è fonte di ricchezza a condizione che ne vengano valorizzati gli usi in termini di sviluppo eco-sostenibile, di potenziamento dell'offerta di servizi alle persone, di accrescimento delle competenze digitali, di tutela degli stili di vita, di sostegno all'accesso ai mercati dei beni e dei servizi prodotti in loco, di sviluppo del turismo sostenibile.

- Accanto all'Agenda Urbana serve una complementare Agenda Controesodo per le aree che non sono urbane (identificazione per differenza) e che si definiscono altresì con i tratti delle aree che producono esternalità positive per l'ambiente, presentano vantaggi per la qualità della vita dei cittadini, assicurano - attraverso servizi di cura dei residenti - la salvaguardia della natura nonché la tutela della terra e la conservazione del paesaggio (identificazione per funzioni).
- La costruzione di questa agenda presuppone una verifica di tutte le politiche che ad oggi sono indirizzate a sostenere la vasta tipologia di comuni caratterizzati da agglomerazioni "non urbane": Comuni interni, periferici, rurali, montani, di minori dimensioni demografiche ecc.
- Fra le politiche oggi in campo nel nostro Paese, la *strategia nazionale per le "aree interne"* (SNAI) è il principale intervento che lo Stato italiano, unico in Europa, dedica ai Comuni "non urbani" che registrano un forte calo demografico e, presentano, a causa della loro perifericità, severe difficoltà di accesso ai poli di erogazione dei servizi fondamentali di cittadinanza (salute, istruzione, mobilità). L'intervento ha carattere sperimentale e riguarda solo una parte (circa 1.000) dei Comuni italiani (circa 4.000) che rientrano nella definizione di "aree interne" adottata dal Governo nell'Accordo di Partenariato 2014-2020.
- ANCI sostiene con convinzione la SNAI e attribuisce grande importanza ai risultati della sperimentazione in corso. Auspica che l'attuale fase attuativa proceda senza più indugi; che gli accordi di programma quadro vengano sottoscritti rapidamente e che si proceda in maniera celere verso il raggiungimento degli obiettivi di spesa e, cosa più importante, dei risultati attesi dai cittadini. Chiede al Governo di assicurare copertura finanziaria a tutti i Comuni coinvolti nella sperimentazione nonché di estendere l'intervento e le sue buone pratiche a tutti gli altri Comuni definiti di "aree interne" non compresi nella sperimentazione.
- Nella prospettiva di un rafforzamento della strategia e della sua futura estensione, l'ANCI chiede un presidio più attento sull'applicazione dei criteri di perimetrazione delle aree intervento nelle varie Regioni, anche attraverso un maggiore coinvolgimento delle ANCI territoriali; ritiene necessario inoltre un potenziamento del supporto alle gestioni associate delle coalizioni territoriali ed al ruolo del Sindaco capofila.
- ANCI considera, infine, un'opportunità la costituzione di una Federazione delle "aree interne" a condizione che questa sia esclusivamente uno strumento di lavoro, un forum per lo scambio di buone pratiche fra i Comuni interessati per far avanzare la capacità amministrativa di tutti, come peraltro previsto nei documenti programmatici che la prevedono.
- Naturalmente per la costruzione dell'*Agenda Controesodo*, essendo il suo perimetro più ampio di qualsiasi politica o sperimentazione oggi in campo, si pone un primo problema di definizione dei Comuni che ne faranno parte

e che dovranno essere riclassificati su *base nazionale* e con criteri generali che vadano oltre la caratterizzazione demografica o amministrativa (i confini delle competenze pubbliche).

- Per gli scopi di questa agenda e la valutazione delle iniziative di sviluppo da indirizzare al territorio, si ritiene utile il superamento del criterio di *dimensione demografica* ovvero di affiancarlo\integrarlo con altri – secondo le indicazioni anche del Comitato delle Regioni – come quello della *densità di popolazione* e\o della *deprivazione economica e sociale, ecc.*.
- I fattori di base che dovrebbero caratterizzare l'intero universo interessato dovrebbero essere almeno i seguenti:
  - a) il calo demografico;
  - b) la densità insediativa per Km<sup>2</sup>;
  - c) l'invecchiamento della popolazione;
  - d) la distanza dai poli di erogazione dei servizi;
  - e) l'inaccessibilità (o difficile accessibilità) ai mercati di sbocco delle merci e dei servizi prodotti;
  - f) la valutazione di indicatori di deprivazione economica e sociale.
- Un secondo problema che si pone riguarda l'assetto di governo che tali Comuni potranno assumere. Come richiamato anche a livello internazionale (OCSE)<sup>1</sup>, nel rispetto dell'autonomia dei territori, la scelta sui futuri assetti di *governance* territoriale dovrà tener conto di una logica di gestione associata di funzioni e servizi con l'obiettivo di creare sul territorio *sistemi intercomunali stabili*.
- I Comuni costituiscono l'unità di base del processo di decisione politica ed in forma di aggregazione di Comuni contigui e dovranno essere i protagonisti della strategia di sviluppo d'area e della realizzazione dei progetti di sviluppo.
- L'intervento sui Comuni dell'*Agenda Controesodo* dovrà avere una doppia valenza: da una parte, deve rafforzare, attraverso l'azione ordinaria dello Stato e delle Regioni, le infrastrutture (materiali e immateriali) necessarie a potenziare l'erogazione dei servizi fondamentali di cittadinanza (salute, scuola, mobilità); dall'altra, deve stimolare un effetto leva per gli investimenti, attraverso l'uso integrato dei programmi co-finanziati a vario titolo da risorse aggiuntive di cui all'art.119, co. 5, della Costituzione (*principio di integrazione ordinario\straordinario*).
- Sono molte le misure e gli interventi che già sono destinati a diverse tipologie di Comuni che potranno rientrare nel raggio d'azione dell'*Agenda Controesodo*:
  - a) la strategia nazionale aree interne;
  - b) incentivi e premialità per l'associazionismo istituzionale;
  - c) incentivi per la montagna (Comuni montani);

---

<sup>1</sup> Vedi nota 3

- d) strategie integrate territoriali del FESR e FSE (tutti i Comuni);
- e) strategia di intervento macroregionali (Comuni dello spazio alpino o della regione adriatica, ecc.);
- f) programmi di sviluppo rurali del FEASR (comuni rurali);
- g) strategia per le *green communities* di cui allegato ambientale alla legge di stabilità;
- h) remunerazione servizi eco-sistemici;
- i) eventuali incentivi per sostegno attività produttive, il commercio e il turismo;
- j) eventuali misure di vantaggio fiscale;

- Il valore dell'Agenda Controesodo proposta da ANCI è di tenere dentro una *medesima strategia di sviluppo* – in un quadro logico e programmatico, cioè, che definisca esattamente priorità di intervento, obiettivi, risultati attesi e misurabili per i cittadini e le imprese - tutti gli interventi a vario titolo rivolti ai Comuni collocati nell'Agenda Controesodo.
- Ad ogni modo, si dovrà lavorare affinché su ogni settore di interesse, le politiche ordinarie per quanto di competenza e nei diversi settori di intervento (dalla politica fiscale, alle infrastrutture, dai servizi in rete al turismo, dall'agricoltura al commercio, dall'artigianato alla tutela del patrimonio culturale, materiale e immateriale) dovranno tenere conto delle specificità di luogo, di condizione economiche, sociali e demografiche, di caratterizzazione orografica, di distanza dai poli di erogazione dei servizi ecc. in cui si trovano questi comuni (*principio della "curvatura" delle politiche ordinarie*);
- E' indispensabile che una "cabina di regia" dell'Agenda sia collocata a livello centrale, presso un'amministrazione con competenze di coordinamento e non settoriali (preferibilmente presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri).
- Definita l'Agenda sarà necessario predisporre un *piano d'azione* che sia articolato sulle priorità strategiche e venga dotato di risorse finanziarie aggiuntive, adeguate agli scopi.
- Di seguito, alcuni dei settori su cui prioritariamente intervenire:
  1. piano sanitario nazionale e regionale, per tener conto degli effetti sul territorio dei programmi di razionalizzazione delle spese e assicurare il livello essenziale dei servizi per la salute;
  2. applicazione flessibile delle misure di riordino della "buona scuola" per tener conto delle specificità delle scuole "interne" o di montagna, al fine di assicurare un livello di apprendimento e di competenze adeguato ed in linea con gli standard nazionali;
  3. ri-modulazione di contratti e convenzioni del servizio di trasporto pubblico locale per assicurare condizioni di mobilità interna adeguate;
  4. mantenimento dei servizi postali ed eventuale "arricchimento" dell'offerta di servizi ai cittadini;

5. piena copertura e operatività della banda larga;
6. semplificazione amministrativa e informatizzazione dei servizi resi ai cittadini e alle imprese per favorire l'insediamento produttive;
7. sistemi di incentivazione monetaria e fiscale, compatibili con quadro comunitario, capaci di sostenere le imprese locale nei settori soprattutto dell'agricoltura, l'artigianato ed il turismo sostenibile.

## **AGENDA CONTROESODO CANTIERE APERTO**

Invia il Tuo contributo per la costruzione dell'Agenda all'indirizzo email [areariformeistituzionalipiccolicomuni@anci.it](mailto:areariformeistituzionalipiccolicomuni@anci.it) oppure [sorbello@anci.it](mailto:sorbello@anci.it)

Suggerimenti, segnalazioni, buone pratiche, altro...