



## **“Consiglio regionale della Campania”**

XI LEGISLATURA

---

### **PROPOSTA DI LEGGE**

**N. REGISTRO GENERALE 304 del 20/06/2023**

---

**PROPOSTA DI LEGGE ALLE CAMERE AI SENSI DELL'ART. 121 DELLA COSTITUZIONE  
AVENTE AD OGGETTO: “DISPOSIZIONI PER LA GARANZIA DEI SERVIZI ESSENZIALI NEI  
COMUNI DELLE AREE INTERNE”**

---

*Firmato da: Corrado Matera*



*Consiglio Regionale della Campania*

*Gruppo Misto*

**PROPOSTA DI LEGGE ALLE CAMERE AI SENSI DELL'ART. 121 DELLA COSTITUZIONE**

**“DISPOSIZIONI PER LA GARANZIA DEI SERVIZI ESSENZIALI  
NEI COMUNI DELLE AREE INTERNE”**

**Ad iniziativa del Consigliere  
Corrado Matera**



*Consiglio Regionale della Campania*

*Gruppo Misto*

## **INDICE**

Art. 1 Finalità

Art. 2 Sanità nelle aree interne

Art. 3 Istruzione e diritto allo studio nelle aree interne

Art. 4 Trasporto pubblico nelle aree interne

### **Art. 1 (Finalità)**

1. Le disposizioni della presente legge sono volte a contrastare i fenomeni di desertificazione del tessuto economico e sociale nei comuni delle aree interne, al fine di favorirne il ripopolamento e garantire a coloro che vi risiedono l'effettivo esercizio dei diritti e l'accesso ai servizi pubblici essenziali.

2. Alla realizzazione delle finalità previste al comma 1 concorrono lo Stato, le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali, ciascuno per quanto di rispettiva competenza.

3. Ai fini della presente legge, sono comuni delle aree interne i comuni rientranti nella strategia nazionale per lo sviluppo delle aree interne del Paese (SNAI).

### **Art. 2 (Sanità nelle aree interne)**

1. Con decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, sono stabilite forme per incentivare la continuità assistenziale prestata dagli esercenti le professioni sanitarie e dagli operatori socio-sanitari presso strutture sanitarie e socio-sanitarie, ubicate nei comuni delle aree interne, ai fini del reclutamento di tali professionalità, mediante l'aggiornamento degli istituti contrattuali, sotto l'aspetto normativo, organizzativo ed economico.

2. Per realizzare le finalità di cui al comma 1, all'art. 15 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, al comma 9 è aggiunto, in fine, il seguente periodo:

“Per i medici inseriti nelle graduatorie, affinché sia garantito il servizio nei presidi ospedalieri pubblici ricadenti nei comuni rientranti nella strategia nazionale per lo sviluppo delle aree interne del Paese (SNAI), sono previste le seguenti modalità e forme di incentivo:

- a) a parità di livello di anzianità, prevedere un incentivo economico pari al 10% del salario;
- b) valutare come 18 mesi, ai fini pensionistici, ogni anno lavorativo svolto nelle aree interne;
- c) valutare l'anno solare come 18 mesi, se svolto nelle aree interne, ai fini dell'anzianità di servizio, relativamente agli avanzamenti professionali;
- d) prevedere la disponibilità dell'alloggio di servizio gratuito anche in accordo con gli enti locali di riferimento.”.

3. Al fine di reperire personale medico da destinare alle aree interne e assicurare l'assistenza sanitaria adeguata e continuativa alla popolazione di riferimento, nel rispetto del principio di uguaglianza, le regioni territorialmente competenti concordano con lo Stato, in sede di Conferenza



*Consiglio Regionale della Campania*

*Gruppo Misto*

permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, procedure dedicate esclusivamente alla copertura di tale carenza.

4. Le regioni territorialmente competenti concordano con lo Stato, in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, provvedimenti atti a garantire che ai medici e al personale sanitario che abbiano manifestato espressa richiesta di servizio in un comune delle aree interne, sia attribuita la precedenza di assegnazione nell'ordine delle rispettive graduatorie e nei trasferimenti.

5. Al fine di contenere l'impegno finanziario connesso al trasferimento in uno dei comuni delle aree interne, è istituito, nello stato di previsione del Ministero della Salute, il fondo per l'incentivazione della residenzialità del personale dipendente del servizio sanitario nei comuni delle aree interne, di seguito denominato «Fondo».

6. Con decreto del Ministro della Salute, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, le risorse del Fondo sono ripartite tra le regioni, che provvedono all'erogazione dei contributi secondo i criteri e le modalità definiti dal medesimo atto.

7. Il Fondo ha una dotazione di 10 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2023. Ai relativi oneri si provvede mediante corrispondente riduzione del Fondo di cui all'articolo 1, comma 314, della legge 27 dicembre 2019, n. 160.

8. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

### Art. 3

#### (Istruzione e diritto allo studio nelle aree interne)

1. Con decreto del Ministro dell'istruzione e del merito, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, sono introdotte forme di incentivazione costituite da incrementi del punteggio di servizio a favore dei docenti con rapporto di lavoro a tempo determinato che prestano servizio nelle scuole di ogni ordine e grado ubicate nei comuni delle aree interne.

2. Al fine di garantire il diritto allo studio degli alunni residenti in comuni delle aree interne e salvaguardare la specificità delle istituzioni scolastiche ivi allocate, in deroga a quanto previsto dai commi 5 quater e seguenti dell'articolo 19 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, le regioni riconoscono la possibilità di mantenere la personalità giuridica alle istituzioni scolastiche presenti, anche con un numero inferiore a quattrocento studenti.

3. Le regioni territorialmente competenti concordano con lo Stato, in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, provvedimenti atti a garantire che al personale direttivo, docente e amministrativo, tecnico e ausiliario di ruolo che abbia manifestato espressa richiesta di servizio in un'istituzione scolastica avente sede in uno dei comuni delle aree interne, sia attribuita la precedenza di nomina nell'ordine delle rispettive graduatorie, nei trasferimenti, nei passaggi di cattedra e negli incarichi a tempo indeterminato.

3. Dall'attuazione del presente articolo non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Le amministrazioni interessate provvedono agli adempimenti ivi previsti con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.



*Consiglio Regionale della Campania*

*Gruppo Misto*

**Art. 4**

**(Trasporto pubblico nelle aree interne)**

1. Ai fini del miglioramento dell'accessibilità dei comuni delle aree interne, è istituito, nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il fondo in favore del trasporto pubblico nelle aree interne, di seguito denominato «Fondo».
2. Il Fondo è destinato al potenziamento del trasporto pubblico nei comuni delle aree interne e alla copertura dei costi derivanti, nonché alla messa in sicurezza e manutenzione straordinaria della rete viaria dei comuni delle aree interne, anche rispetto a fenomeni di dissesto idrogeologico.
3. Le regioni, in accordo con le aziende di trasporto pubblico locale, prevedono, per i comuni delle aree interne, riduzioni del costo degli abbonamenti e dei titoli di viaggio dei mezzi pubblici per gli studenti e per i residenti appartenenti alle fasce deboli della popolazione.
4. Il Fondo ha una dotazione di 5 milioni di euro per l'anno 2023 e di 10 milioni di euro per l'anno 2024. Ai relativi oneri si provvede mediante corrispondente riduzione della dotazione finanziaria di cui all'articolo 1, comma 418, della legge 30 dicembre 2021, n. 234.
5. Per le annualità successive si provvede alla individuazione e al relativo stanziamento delle risorse finanziarie occorrenti mediante appositi provvedimenti legislativi, ivi compresa la legge annuale di bilancio.



*Consiglio Regionale della Campania*

*Gruppo Misto*

## **RELAZIONE ILLUSTRATIVA**

Per definizione, le aree interne sono quei territori caratterizzati da una significativa distanza dai principali centri di offerta di servizi essenziali, ma anche da una disponibilità elevata di importanti risorse ambientali (idriche, sistemi agricoli, foreste, paesaggi naturali e umani) e culturali (beni archeologici, insediamenti storici, abbazie, piccoli musei, centri di mestiere).

A partire dal ciclo di programmazione 2014-2020, il rilancio di queste aree del Paese è divenuto oggetto di una apposita Strategia nazionale (SNAI), sostenuta sia dai fondi europei (FESR, FSE e FEASR) che da risorse statali.

In particolare, per la SNAI il legislatore ha stanziato risorse nazionali a partire dall'esercizio 2014 per complessivi 591,2 milioni fino al 2023.

La Strategia ha trovato seguito anche nel corrente ciclo di programmazione (2021-2027), con un significativo aumento delle aree oggetto di intervento, per un totale di 1904 comuni coinvolti e una popolazione di 4.570.731 abitanti. Esse rappresentano, nella loro attuale configurazione, il 24,09% di tutti i Comuni italiani; il 7,72% della popolazione nazionale e il 30,81% di tutta la superficie nazionale. Si tratta di aree che distano in media circa 50 minuti dal polo di servizi più vicino, ma in alcuni casi questa distanza può essere anche di 60 minuti.

L'attenzione per le aree interne è stata poi confermata nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), che prevede investimenti per 825 milioni di euro finalizzati al potenziamento di servizi e infrastrutture sociali e alla realizzazione di farmacie rurali nei comuni con meno di tremila abitanti, presenti in aree sprovviste dei servizi sanitari di prossimità.

La presente proposta di legge, in coerenza con gli obiettivi perseguiti dalla SNAI, si propone dunque di introdurre specifiche misure strutturali nei tre servizi pubblici essenziali, rispetto ai quali i comuni interessati scontano le maggiori differenze rispetto al resto del Paese: Sanità, Scuola e Mobilità.

In particolare, si intende rispondere alle carenze di personale - sanitario e scolastico - che si registrano in queste aree, determinando un ulteriore pregiudizio alla tutela del diritto alla salute e all'istruzione dei loro abitanti, attraverso la previsione di specifici incentivi.

Si prevedono poi misure dedicate al potenziamento del trasporto pubblico nei territori delle aree interne, con l'obiettivo di dare risposta alla necessità di garantire collegamenti più costanti ed efficienti con le realtà urbane più vicine.

La proposta di legge si compone di 4 articoli.

L'articolo 1 reca le finalità dell'intervento normativo e individua i comuni oggetto delle misure previste nella proposta di legge.

L'articolo 2 reca gli interventi in ambito sanitario, con la previsione di misure per la valorizzazione del personale sanitario che presta la propria opera nei territori delle aree interne, anche mediante la concessione di contributi per incentivare la residenzialità in questi territori.

L'articolo 3 prevede azioni nel campo dell'Istruzione e del diritto allo studio, intervenendo sia sul fronte del personale docente in servizio presso le aree interne, che rispetto ai criteri per il c.d. dimensionamento scolastico, attraverso l'uniformazione della disciplina a quanto attualmente previsto per i comuni montani, le isole e altri territori con precipue specificità.

L'articolo 4 contiene le misure per il potenziamento del trasporto pubblico.



*Consiglio Regionale della Campania*

*Gruppo Misto*

## **RELAZIONE TECNICA** **(Articolo 17, comma 6, della legge 31 dicembre 2009, n. 196)**

La presente proposta di legge intende promuovere alcuni interventi finalizzati a favorire la piena accessibilità ai servizi essenziali (con riferimento prioritario ai servizi di trasporto pubblico locale, di istruzione e socio-sanitari) per gli abitanti dei comuni delle aree interne del Paese, in coerenza con quanto previsto dall'omonima Strategia nazionale (SNAI).

Il provvedimento si compone di 4 articoli che vengono di seguito illustrati, in particolare per quel che riguarda i profili di rilievo finanziario.

### **Art. 1: Finalità**

L'articolo reca le finalità dell'intervento normativo, individuate nel contrasto dei fenomeni di desertificazione del tessuto economico e sociale nei comuni delle aree interne, al fine di favorirne il ripopolamento e garantire a coloro che vi risiedono un esercizio effettivo dei diritti e l'accesso ai servizi pubblici essenziali.

Vengono definiti "comuni delle aree interne" gli enti rientranti nell'ambito della Strategia nazionale per le aree interne - SNAI, che ha costituito una delle linee strategiche di intervento dei Fondi strutturali europei del ciclo di programmazione 2014-2020, sostenuta sia dai fondi europei (FESR, FSE e FEASR) sia da risorse nazionali (si rinvia a riguardo alla sezione 1A dell'Accordo di partenariato 2014-2020 per l'Italia, approvato dalla Commissione europea con decisione di esecuzione C(2014) 8021 final, del 29 ottobre 2014), con l'obiettivo, di lungo termine, di invertire le attuali tendenze di declino demografico.

In particolare, sono state definite come "interne" quelle aree caratterizzate da una significativa distanza dai principali centri di offerta di servizi (Salute, Scuola, Mobilità), ma al tempo stesso anche da una elevata disponibilità di risorse ambientali e culturali.

La Strategia è stata confermata anche per il ciclo di programmazione dei fondi comunitari 2021-2027 (Accordo di partenariato 2021-2027 per l'Italia, approvato dalla Commissione europea con decisione di esecuzione C(2022) 4787 final, del 15 luglio 2022). In continuità con quanto sperimentato nel ciclo 2014-2020, la SNAI 2021-2027 proseguirà nel potenziare i servizi di cittadinanza e nel promuovere iniziative per lo sviluppo economico e l'occupazione delle aree interne, con ricorso a fondi strutturali europei e alle risorse nazionali riconducibili al Fondo per lo Sviluppo e la Coesione.

In particolare, le aree di progetto del corrente ciclo di programmazione includono, secondo i dati del Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri:

- 56 nuove aree 2021-2027, che complessivamente coinvolgono 764 Comuni, e in cui risiede una popolazione pari a 2.056.139 abitanti;
- 37 Aree identificate nel 2014-2020 che sono state confermate senza alcuna variazione del perimetro iniziale, per un totale di 549 Comuni, in cui risiede una popolazione pari a 977.279 abitanti;
- 30 Aree identificate nel 2014-2020 che presentano un nuovo perimetro rispetto alla configurazione originaria a seguito dell'annessione o esclusione di comuni, per ulteriori 556 Comuni, in cui risiede una popolazione pari a 1.324.220 abitanti;
- il "progetto speciale Isole Minori" che coinvolge i 35 Comuni sui quali insistono le isole, con una popolazione totale di 213.093 abitanti.



*Consiglio Regionale della Campania*

*Gruppo Misto*

Complessivamente si tratta dunque di 124 Aree di progetto, con il coinvolgimento di 1.904 comuni e una popolazione di 4.570.731 abitanti.

La disposizione in esame non è suscettibile di determinare un aggravio di oneri per la finanza pubblica, in quanto riveste carattere esclusivamente normativo.

## **Art. 2: Sanità nelle aree interne**

La disposizione prevede, al comma 1, che per i medici e gli operatori sociosanitari che prestano la propria attività lavorativa presso strutture sanitarie e socio-sanitarie ubicate nei comuni delle aree interne, siano stabilite forme per incentivare la continuità assistenziale prestata dagli esercenti le professioni sanitarie e dagli operatori socio-sanitari presso strutture sanitarie e socio-sanitarie ubicate nei comuni delle aree interne.

Più in dettaglio, si prevede la modifica dell'art. 15, comma 9 del Decreto Legislativo 30 dicembre 1992 n. 502, al fine di stabilire incentivi economici e ai fini pensionistici.

I commi da 3 a 8 prevedono l'istituzione di un Fondo per l'incentivazione della residenzialità del personale dipendente del servizio sanitario nei comuni delle aree interne, con una dotazione di 10 milioni di euro annui a decorrere dal 2023. Nello specifico, si prevede che tali risorse siano ripartite tra le regioni, le quali provvederanno all'erogazione dei contributi secondo i criteri e le modalità definiti dal medesimo atto.

Con riferimento agli aspetti di natura finanziaria ascrivibili ai medesimi commi, si evidenzia che gli stessi determinano effetti negativi pari al limite di spesa stabilito in 10 milioni di euro annui a decorrere dall'annualità 2023, a cui si provvede mediante corrispondente riduzione del Fondo di cui all'articolo 1, comma 314, della legge 27 dicembre 2019, n. 160, relativo alle risorse nazionali - non impegnate - destinate alla "Strategia Nazionale per le Aree Interne".

## **Art. 3: Istruzione e diritto allo studio nelle aree interne**

Il comma 1 prevede che, con decreto del Ministro dell'istruzione, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, siano introdotte forme di incentivazione costituite da incrementi del punteggio di servizio, a favore dei docenti con rapporto di lavoro a tempo determinato che prestano servizio nelle scuole di ogni ordine e grado situate nei comuni delle aree interne, in analogia a quanto già previsto dalla legislazione nazionale in favore dei docenti che prestano servizio presso le scuole di montagna (dal 1957 al 2004).

Il comma 2 prevede che, in deroga a quanto previsto dai commi 5 quater e seguenti dell'articolo 19 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, e da ultimo modificato dalla legge 29 dicembre 2022, n. 197, le Regioni riconoscono la possibilità di mantenere la personalità giuridica alle istituzioni scolastiche presenti, anche con un numero inferiore a quattrocento studenti.

In questo modo, si introduce una deroga analoga a quella già prevista dalla normativa vigente per le piccole isole, i comuni montani e le aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche.

Nel comma 3 si specifica che dall'attuazione delle disposizioni previste dall'articolo non debbano derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

## **Art. 4: Trasporto pubblico nelle aree interne**





*Consiglio Regionale della Campania*

*Gruppo Misto*

L'articolo definisce gli interventi per il potenziamento del trasporto pubblico nei comuni delle aree interne.

Con riferimento agli aspetti finanziari ascrivibili all'articolo, si evidenzia che gli stessi determinano effetti negativi pari al limite di spesa stabilito in 5 milioni di euro per l'anno 2023 e di 10 milioni di euro per l'anno 2024. Ai relativi oneri si provvede mediante corrispondente riduzione della dotazione finanziaria di cui all'articolo 1, comma 418, della legge 30 dicembre 2021, n. 234, nell'ambito delle risorse destinate all'implementazione della SNAI. Si prevede poi che per le annualità successive le risorse finanziarie occorrenti saranno individuate mediante appositi provvedimenti legislativi, compresa la legge annuale di bilancio.

**Avv. Corrado Matera**