

RIABITARE L'ITALIA

Le aree interne
tra abbandoni e riconquiste

a cura di
Antonio De Rossi

PROGETTI DONZELLI

Progetto di
Filippo Barbera
Fabrizio Barca
Giovanni Carrosio
Domenico Cersosimo
Antonio De Rossi
Carmine Donzelli
Arturo Lanzani
Laura Mascino
Pier Luigi Sacco

«Invertire lo sguardo.
Guardare all'Italia intera
muovendo dai margini,
dalle periferie».

C. Fusco, S. Napoli, A. Picucci

Definire le Aree Interne

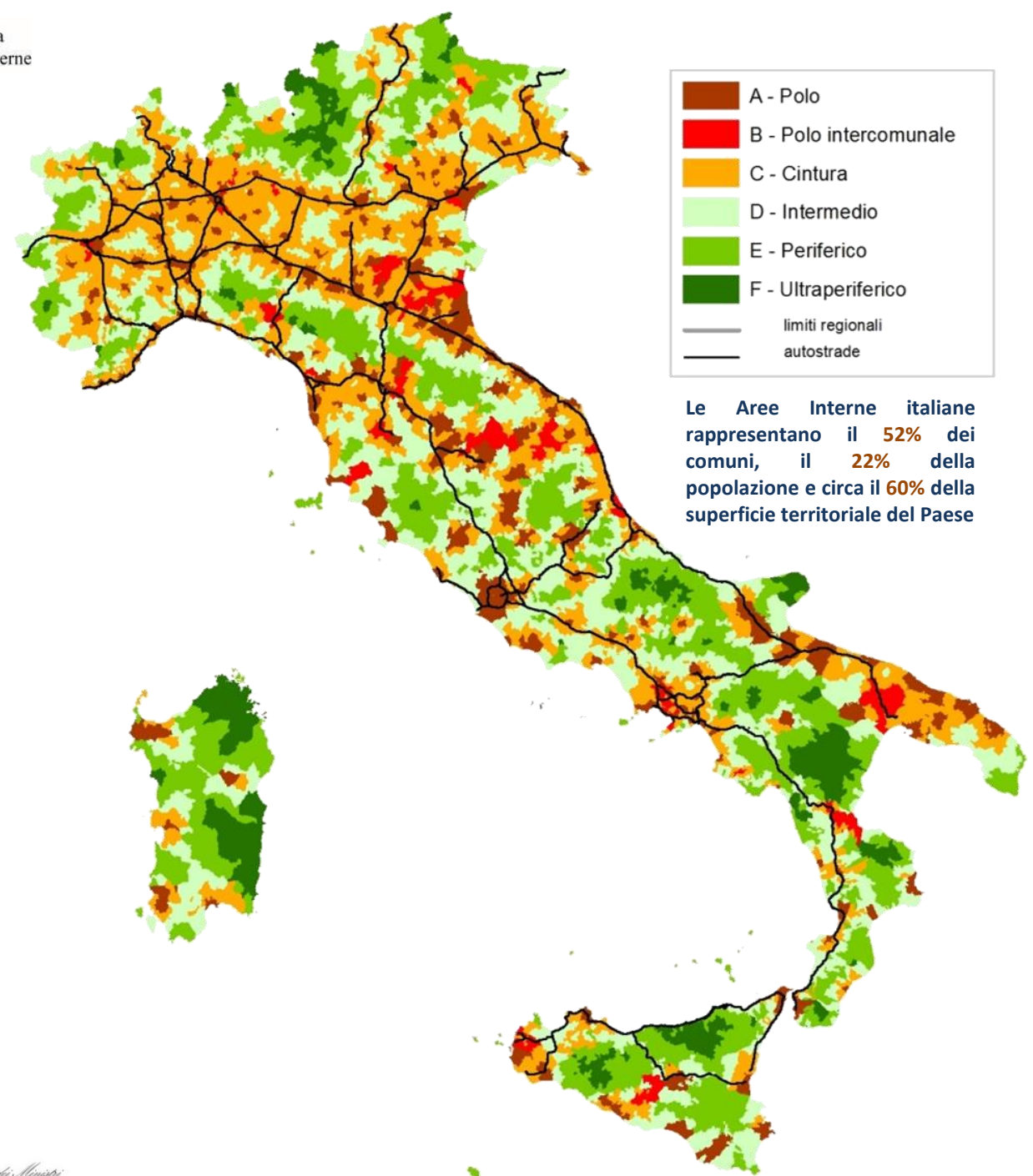
Le aree Interne sono definite in base ad un criterio di
DISTANZA/MARGINALITA'

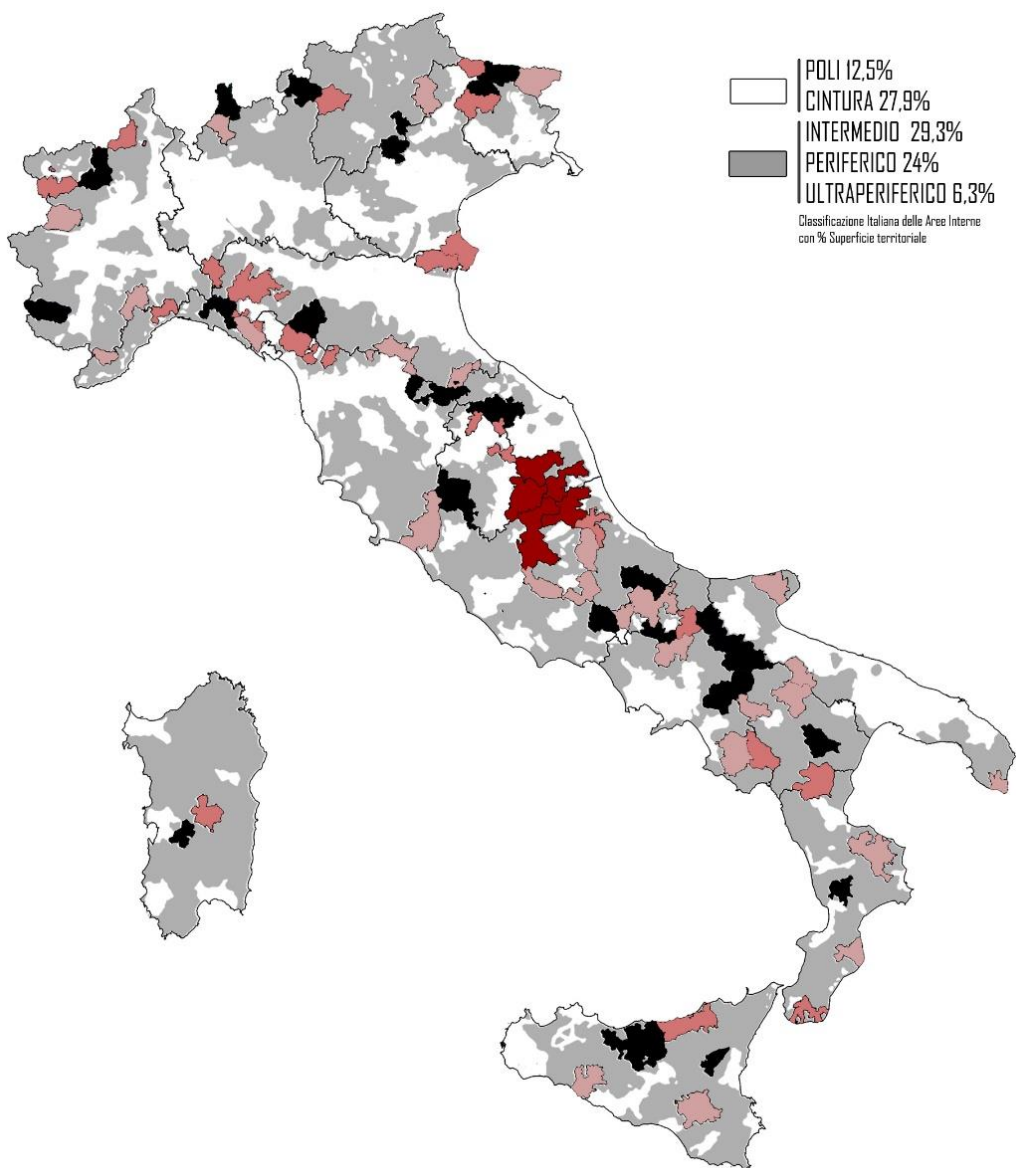
LE AI sono territori lontani dal “Centro di offerta di servizi essenziali”, ovvero quel comune o aggregato di comuni confinanti, in grado di offrire :

- ❖ un’offerta scolastica secondaria superiore vasta (presenza di almeno un Liceo e di un Istituto tecnico o professionale);
- ❖ almeno un ospedale sede di DEA di I livello;
- ❖ una stazione ferroviaria di tipo almeno SILVER.

Ma anche **territori ricchi di un patrimonio naturale, storico e socioculturale non sfruttato.**

Questi aspetti incidono sulla qualità della vita della persona e sulle scelte di vita

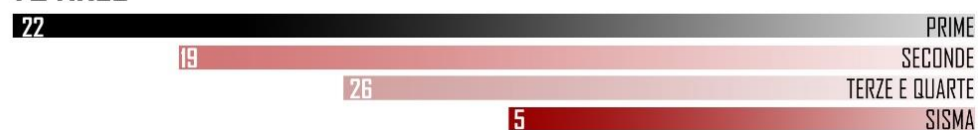




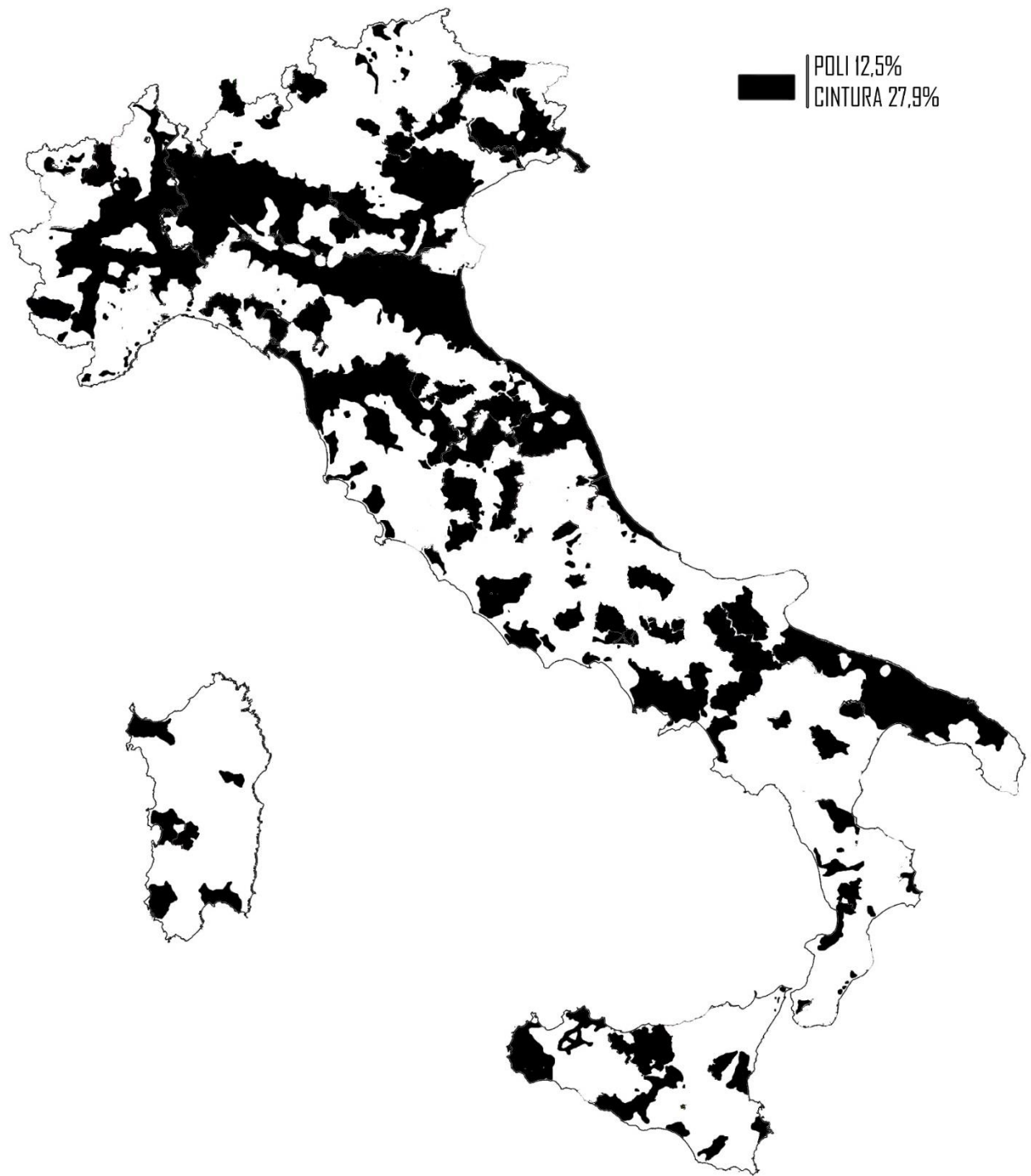
Le 72 aree progetto selezionate

- ❖ **1077 Comuni coinvolti** (oltre il 13% dei Comuni italiani) con una popolazione media di poco più di 1.900 abitanti – **58,0%** dei comuni sono periferici ed ultra-periferici
- ❖ Circa il **3,5%** della popolazione nazionale (2 milioni e 100 mila abitanti al 2011) e **16,7 %** del territorio nazionale
- ❖ **55%** della popolazione residente nelle aree selezionate vive in **aree periferiche e ultra-periferiche**
- ❖ **Caduta di popolazione fra il 2001 e il 2011 è mediamente pari al 4,4%** (nel periodo 2011-2016 è diminuita del **2,3%** - a livello nazionale nello stesso periodo è stata aumentata del **2,1%**)
- ❖ Hanno una dimensione media di circa **29 mila abitanti** (15 Comuni)

72 AREE

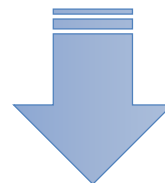


Fonte: Elaborazioni del Comitato tecnico aree interne (CTAI) sui dati dei confini amministrativi aggiornati al 31/12/2015 rilasciati da Istat



Gli obiettivi della Strategia Nazionale Aree Interne

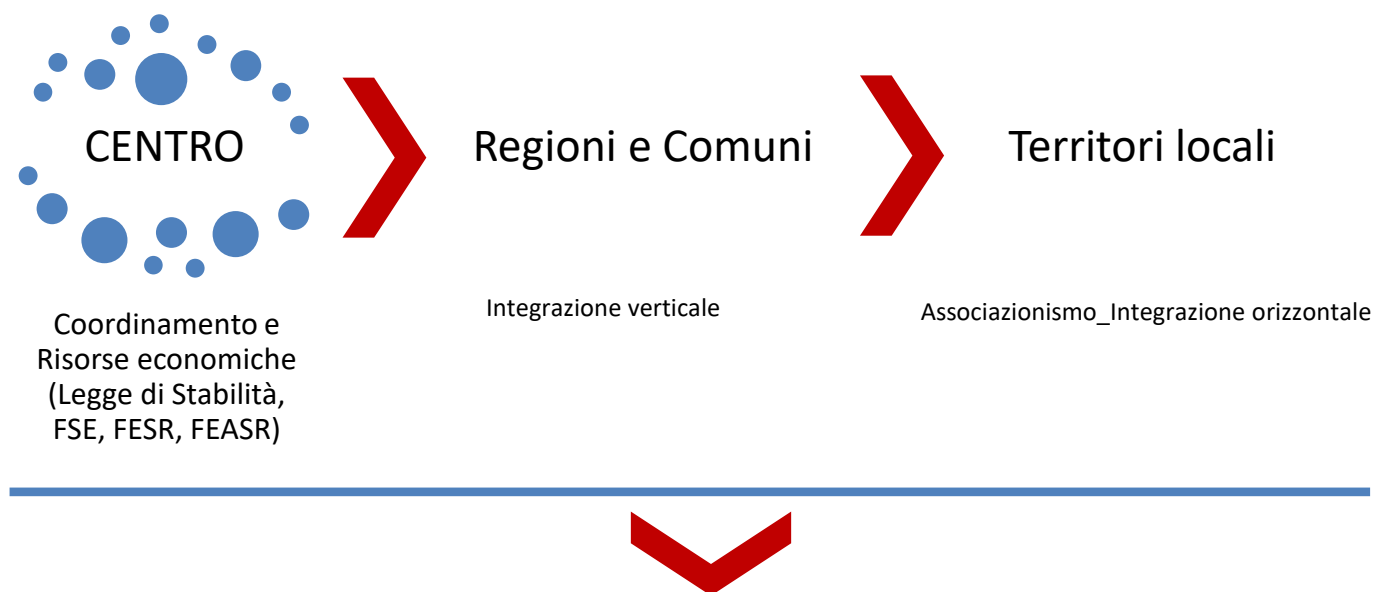
- ❖ **Focalizzare l'attenzione del policy-maker su territori che devono tornare a essere una Questione Nazionale e un asse importante del rilancio del Paese**
- ❖ **Migliorare l'uso delle risorse** (il capitale territoriale: risorse naturali, patrimonio culturale, i saperi locali...)
- ❖ **Aumentare il benessere** delle popolazioni locali (migliorare sia le condizioni di «cittadinanza» sia le opportunità di lavoro)
- ❖ **Ridurre i costi sociali** della de-antropizzazione (dissesto idro-geologico, degrado dei paesaggi, perdita conoscenze e tradizioni, capitale edilizio in disuso....)
- ❖ **Rafforzare i Fattori di Sviluppo Locale** (quali vocazioni per questi territori?)



INVERTIRE IL TREND DEMOGRAFICO DELLE AREE INTERNE

Le principali innovazioni della Strategia

La Strategia per le Aree Interne si basa su una governance multilivello, dove diversi livelli di governo collaborano e cooperano con i territori locali per promuoverne lo sviluppo attraverso un processo partecipativo.



Co-Progettare per lo sviluppo delle Aree Interne attraverso un approccio Place based per promuovere interventi partendo dalla conoscenza dei luoghi.

Lo sviluppo locale

- ❖ **Il Turismo** visto talora come «panacea» e non sempre pensato a supporto di altri settori o comunque con una precisa idea del segmento e delle domanda;
- ❖ **Agricoltura** intesa come valorizzazione delle produzioni locali; gestione e valorizzazione delle foreste; «Uso della Terra» e recupero delle terre incolte;
- ❖ Non abbastanza presente il tema della **valorizzazione dei beni culturali** nell'ottica della valorizzazione per il mercato; difficile l'individuazione delle possibili soluzioni di «gestione»; ancora poca l'enfasi alla innovazione e alla creatività;
- ❖ Emerge il tema dell'imprenditoria e delle start up, ma manca una riflessione su **cosa significhi fare impresa nelle aree interne** e si opta per soluzioni «tradizionali». Poca enfasi su **innovazione & alte tecnologie**;
- ❖ Non convincente la **domanda sul capitale umano e formazione**, espressa in maniera vaga e legata ai vecchi schemi di programmazione.

I Servizi : Istruzione

Temi chiave

- ❖ Sottodimensionamento e frammentazione dell'offerta scolastica
- ❖ Qualità della didattica e modelli pedagogici
- ❖ Livelli di apprendimento e competenze
- ❖ Ampliamento dell'offerta formativa
- ❖ Formazione del personale docente
- ❖ Orientamento dell'offerta formativa alle vocazioni territoriali
- ❖ Livello di istruzione e formazione della popolazione adulta

Azioni proposte

- ❖ Ipotesi di accorpamento/nuovi plessi - Civic Centre
- ❖ Modelli didattici innovativi/Scuole in rete/scuola digitale
- ❖ Attivazione nuovi indirizzi/azioni professionalizzanti coerenti con le direttrici di sviluppo delle Strategie d'Area (IFP, IFTS, ITS,...), anche in ottica di alternanza scuola-lavoro *Agricoltura e Turismo*
- ❖ Percorsi di apprendimento permanente/formazione professionale adulti

I Servizi: Salute

Temi e soluzioni per il miglioramento dei servizi

Temi chiave

- ❖ Eccessivo ricorso all'ospedalizzazione per condizioni trattabili dai servizi territoriali;
- ❖ Bassa quota di anziani che fruiscono di Assistenza Domiciliare Integrata;
- ❖ Lunghe attese dei mezzi di soccorso territoriali in casi di emergenza sanitaria;
- ❖ Lontananza dei servizi ambulatoriali per l'esecuzione di specifici trattamenti e degli ambulatori dei Medici di Medicina Generale / Pediatri di Libera Scelta;
- ❖ Orografia delle aree e competenza territoriale pianificata su più comuni comportano grandi difficoltà nel governare il sistema di reclutamento del personale medico sul territorio;
- ❖ Servizi non orientati/adeguati alle fasce deboli.

Azioni proposte

La sperimentazione del superamento della visione ospedalocentrica dell'assistenza attraverso:

- ❖ Modelli organizzativi di assistenza primaria e facilitazione della continuità tra ospedale e territorio (Assistenza domiciliare integrata, infermiere di comunità, ostetrica di comunità, pediatri di iniziativa, farmacie che erogano servizi collegati agli ospedali, punti di salute, Empowerment del paziente
- ❖ Strumenti di telemedicina, teleassistenza, tele-refertazione
- ❖ Miglioramento dell'organizzazione territoriale delle rete di emergenza-urgenza e l'infrastrutturazione necessaria per rendere il tempo allarme target accettabile
- ❖ INTEGRAZIONE FRA SOCIALE E SANITARIO

I Servizi: Mobilità

Temi chiave

- ❖ Sviluppo dei servizi di trasporto
- ❖ Pianificazione e programmazione
- ❖ Potenziamento e riqualificazione della dotazione infrastrutturale

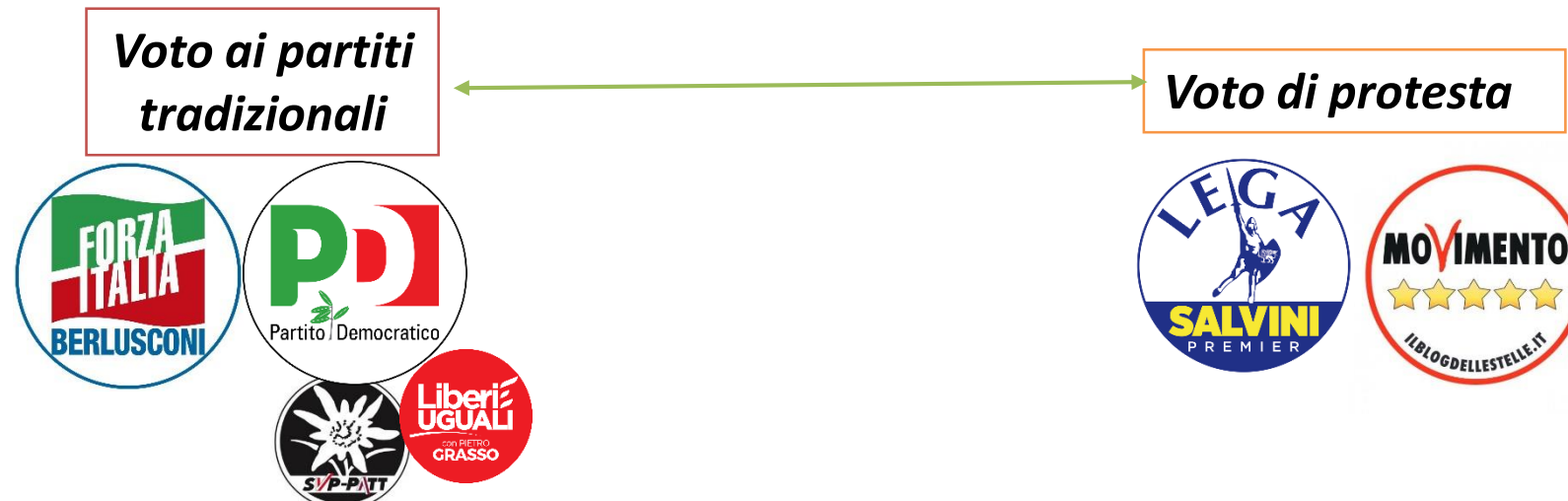
Azioni proposte

- ❖ L'attivazione di un **servizio a chiamata/taxi sociale** per il sostegno al diritto alla mobilità di persone a ridotta capacità motoria è previsto in molte aree
- ❖ Interventi di **potenziamento dei servizi dedicati esclusivamente agli studenti, e in generale di TPL, e la sperimentazione di servizi di TPL flessibili o a chiamata**
- ❖ **Il potenziamento dei servizi di TPL per i lavoratori** e attenzione su **armonizzazione dei servizi di TPL con gli orari scolastici/lavoro**
- ❖ In alcune Aree è prevista l'introduzione di una nuova figura, quella del **Mobility manager, o l'istituzione di tavoli inter-istituzionali**
- ❖ interventi di manutenzione stradale e messa in sicurezza
- ❖ sviluppo di reti e percorsi ciclabili ed, in misura minore, sulla riqualificazione di percorsi pedonali e allo sviluppo di soluzioni innovative nel TPL
- ❖ integrazione modale
- ❖ hub dove concentrare lo scambio tra merci in ingresso ed uscita (in due aree)

I cittadini del margine al voto

(Fusco e Picucci, 2018)

Comportamento di voto nelle aree interne durante le elezioni politiche 2013 e 2018



Dati e fonti

Distribuzione del voto alle Camere 2013-2018
(sulla parte proporzionale per il 2018)



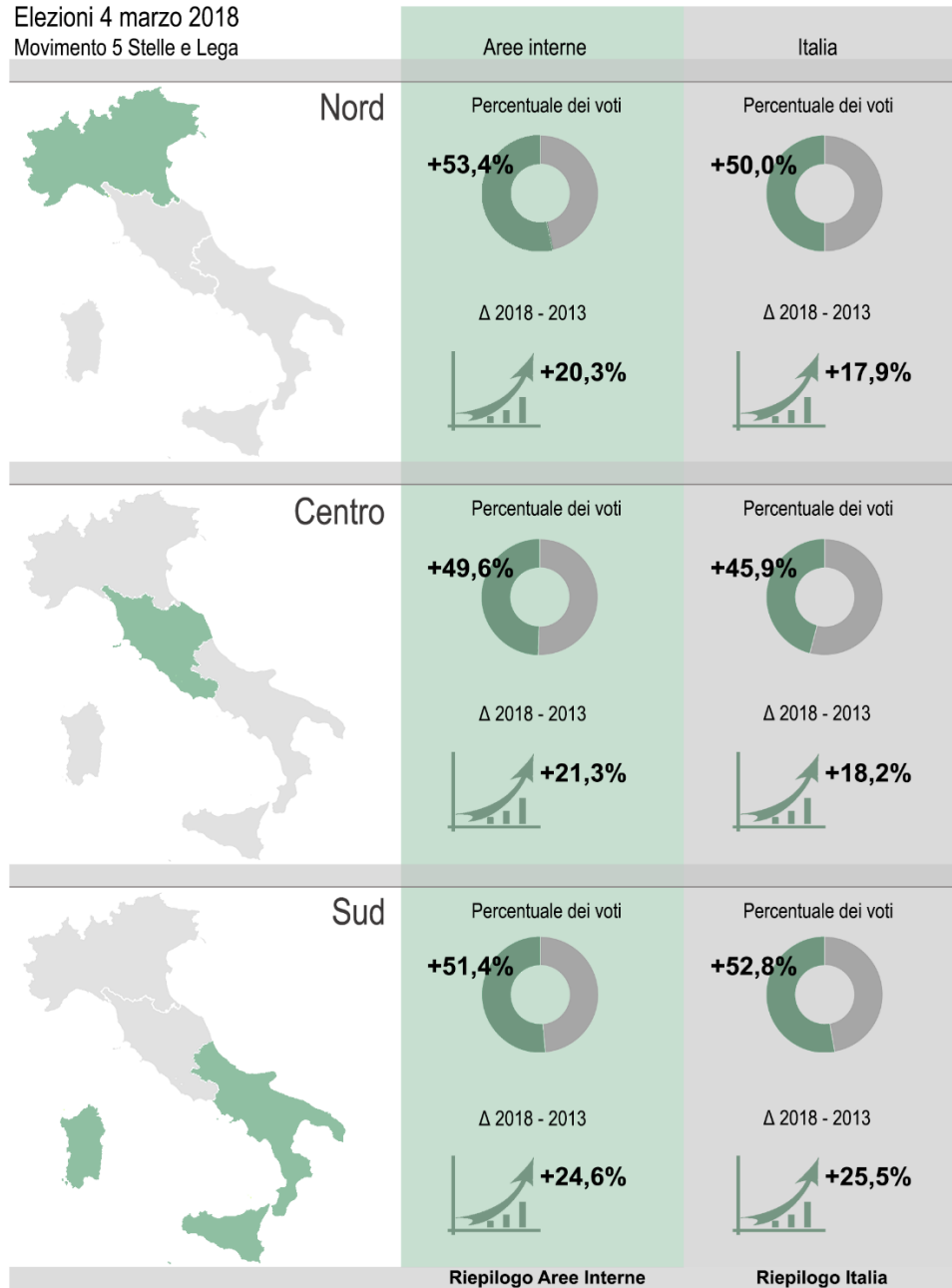
Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali
(Eligendo)

Rilevazione su base comunale (anno 2018)

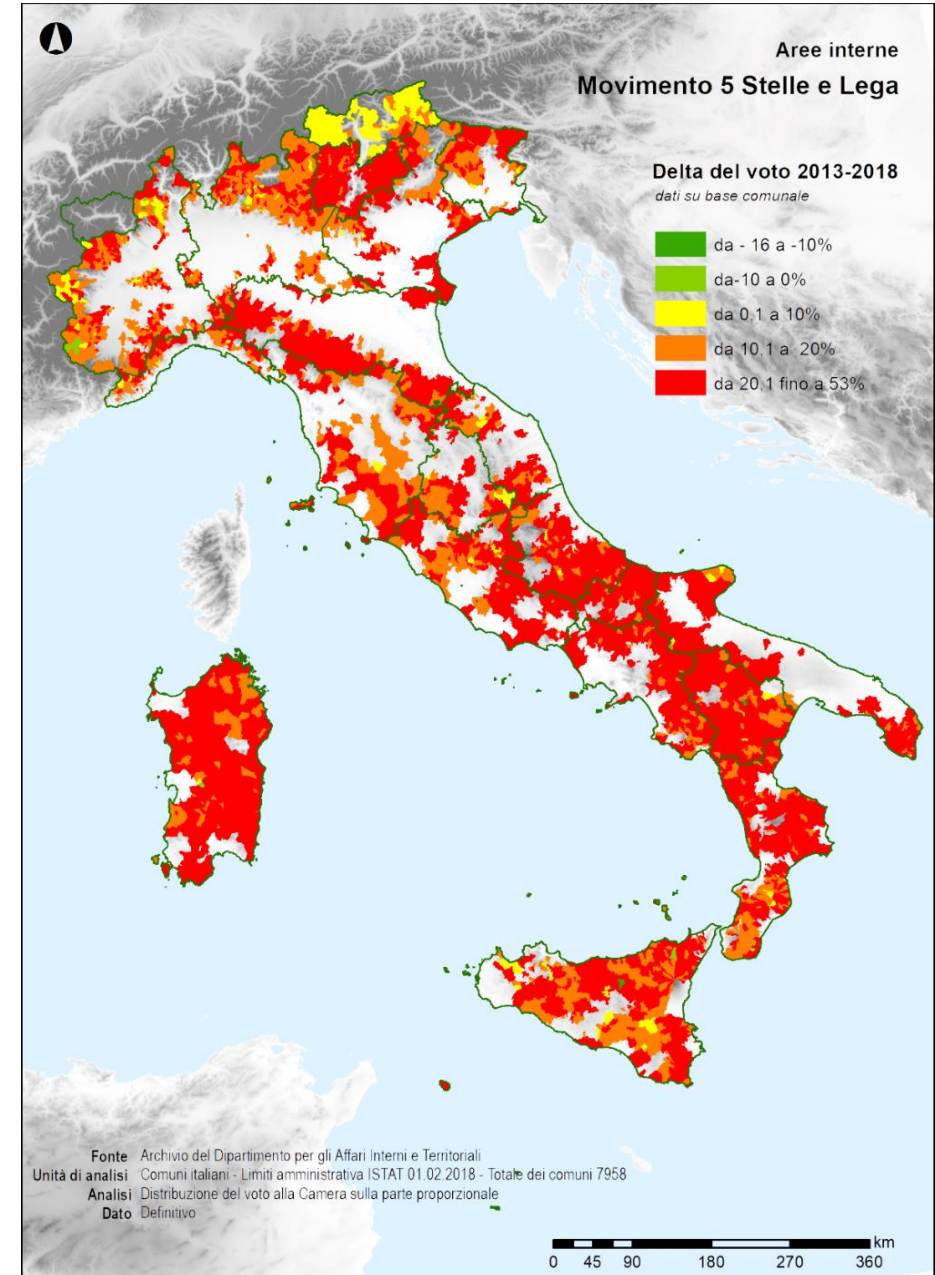


n. Comuni: 7954

Istat
Agenzia per la Coesione Territoriale



Il voto di protesta



Il voto di protesta

In coerenza con il sentimento elettorale prevalente nel Paese, nelle Aree Interne è prevalsa la

VOICE
(Hirschman, 1970)

scontento, dissenso, commento
critico, protesta verso lo *status
quo* del sistema politico italiano

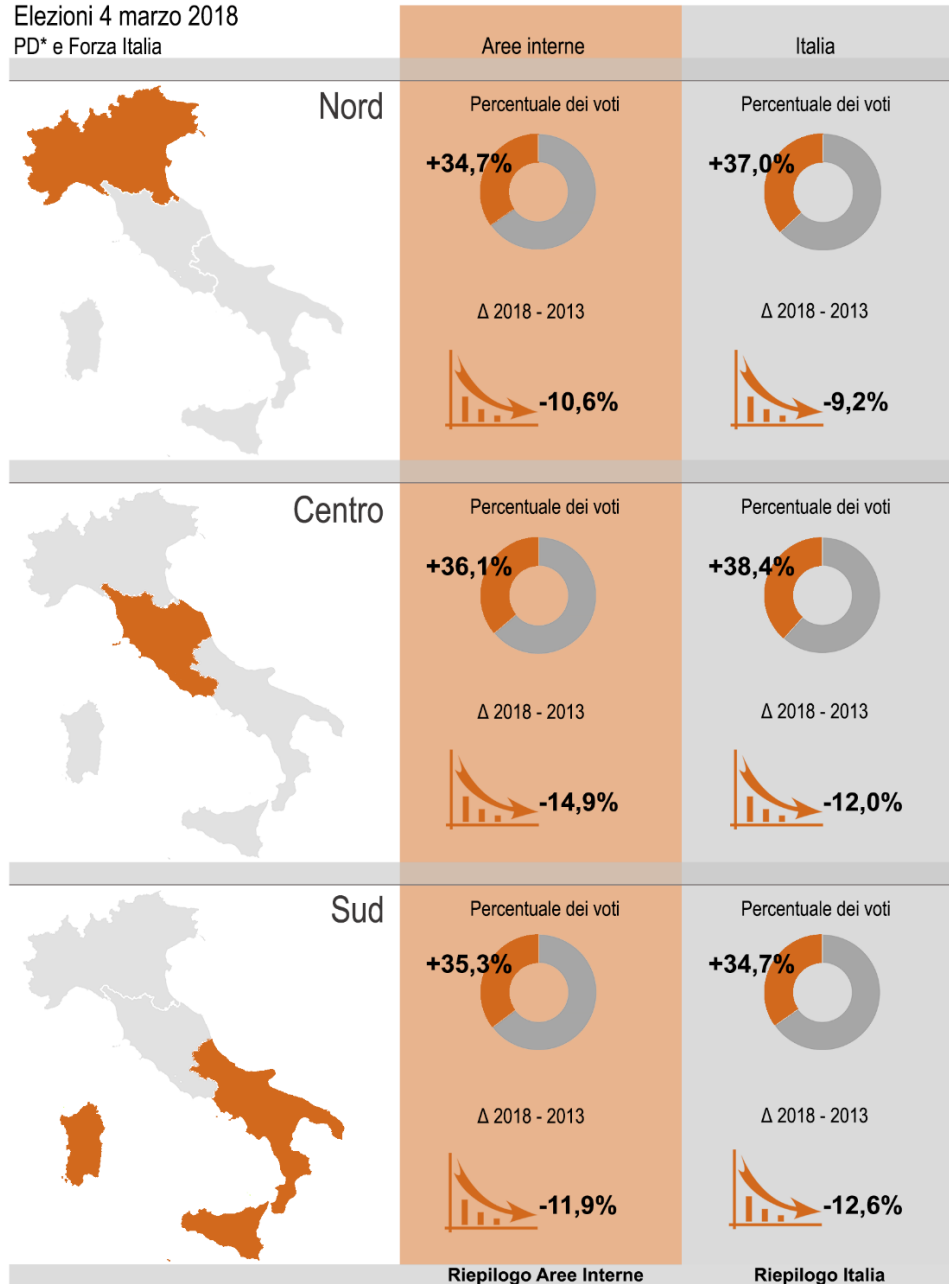
Aree SNAI del Nord e del Centro:
voto giallo-verde +5%

Nelle Aree Interne...

Criticità di tipo strutturale: perifericità, forte deindustrializzazione, calo demografico, etc.

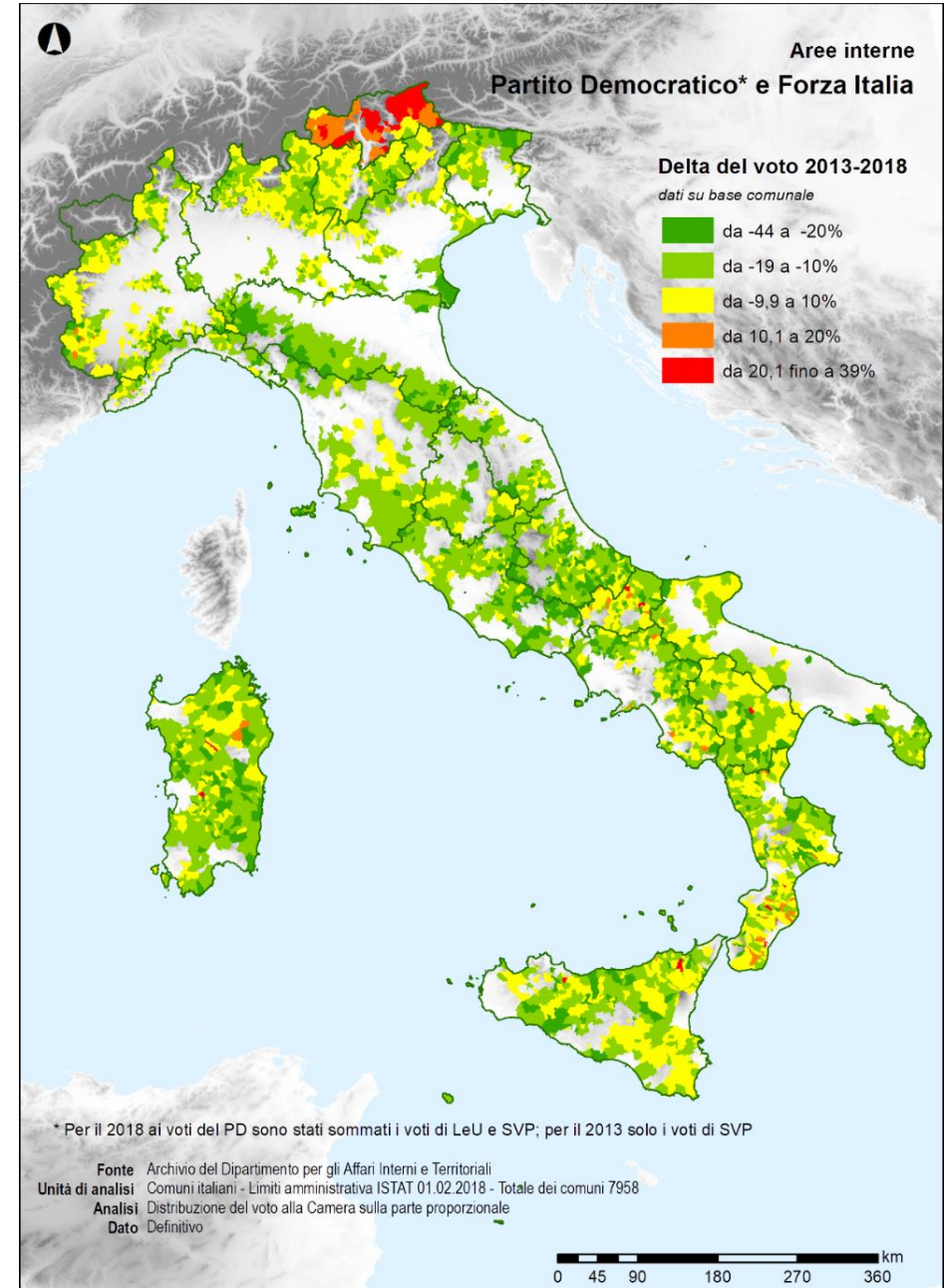
Marginalità in termini di ***policies*** (politiche che hanno privilegiato le aree urbane a danno dei centri minori) e di ***politics*** (debolezza dei partiti tradizionali a rappresentare gli interessi dei territori marginali nel dibattito nazionale)

Elezioni 4 marzo 2018
PD* e Forza Italia



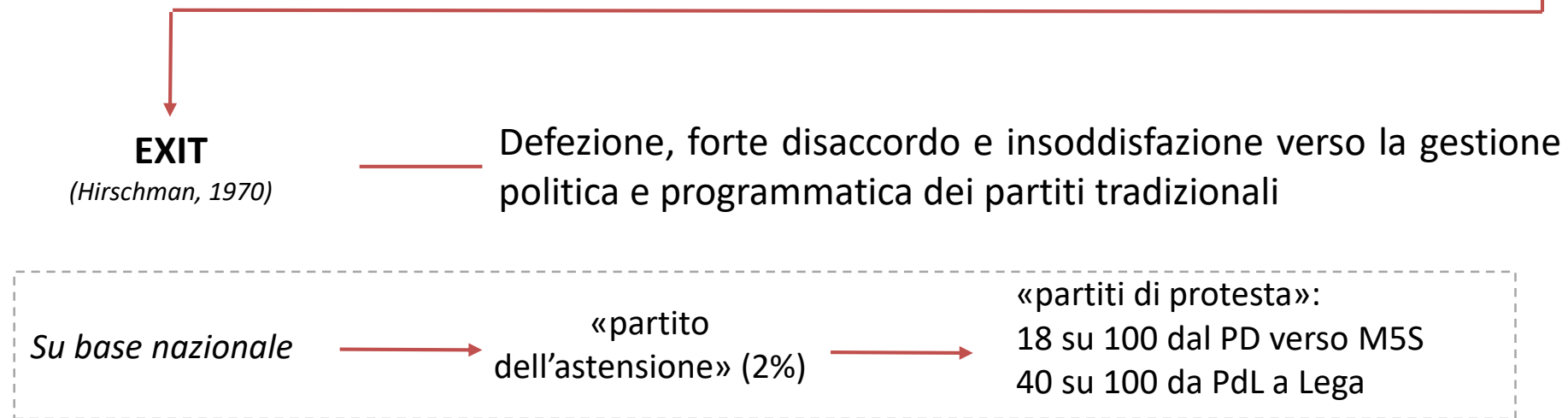
* Per il 2018 ai voti del PD sono stati sommati i voti di LeU e SVP; per il 2013 solo i voti di SVP

Il voto ai partiti tradizionali



Il voto ai partiti tradizionali

In coerenza con il sentimento elettorale prevalente nel Paese, nelle Aree Interne è prevalso la



Fonte: Demopolis, 2018

Insufficiente tematizzazione delle aree interne nel dibattito politico nazionale sia sul piano pragmatico-razionale che su quello simbolico-espressivo

Debole ancoraggio alle istanze locali

Approccio verticistico alla selezione dei candidati (centralizzazione)

Debolezza comunicativa delle strategie di policy per le aree interne

Considerazioni conclusive

Partiti «di protesta» +

issue delle aree interne diluita dentro il *frame* più generale di critica radicale all'inefficacia dell'azione politica delle forze tradizionali

«marginalità territoriale» in narrazioni elettorali valedoli *erga omnes* e *in omnibus locis*

Costruzione del consenso elettorale su una dimensione «globale» (vs di «prossimità») e maggiore forza mediale e leaderistica

assenza di un'adeguata offerta di politics e di policy specifica (*place-based*) per le aree interne (de-territorializzazione, de-segmentazione)

indebolimento dell'ancoraggio locale, scarso peso degli attori locali, approccio verticistico, rincorsa ai temi propri della *voice*, minore capacità mediale (*mito del gigante Anteo*)

Partiti «tradizionali»

Politica
dell'inevitabilità



Politica
dell'eternità

Snyder, 2018

Voice Aree Interne

- necessità di riacquisire **centralità** nel dibattito politico
- necessità di una **rappresentanza politica rigenerata**
- necessità di *policies* capaci di **valorizzare** le ricchezze custodite nella loro perifericità e trasformale in opportunità nel solco della SNAI

L'associazionismo intercomunale nelle Aree Interne

«I Comuni costituiscono l'unità di base del processo di decisione politica e in forma di aggregazione di comuni contigui – sistemi locali intercomunali – sono partner privilegiati per la definizione della strategia di sviluppo d'area e per la realizzazione dei progetti di sviluppo»

(Accordo di partenariato 2014-2020)

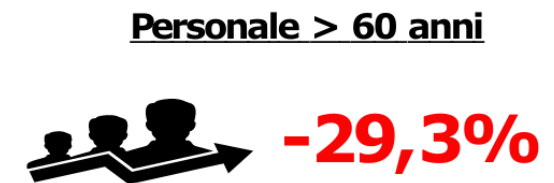
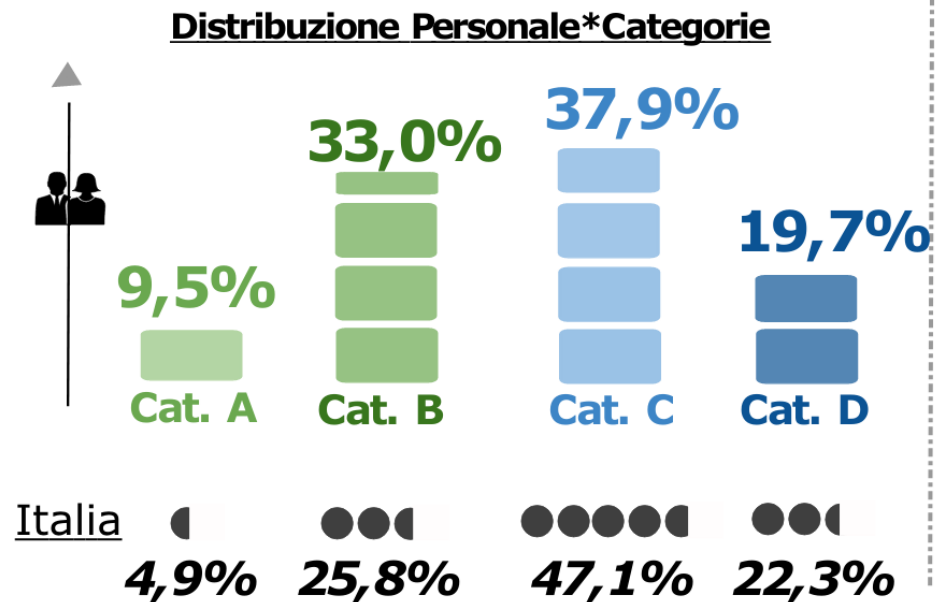
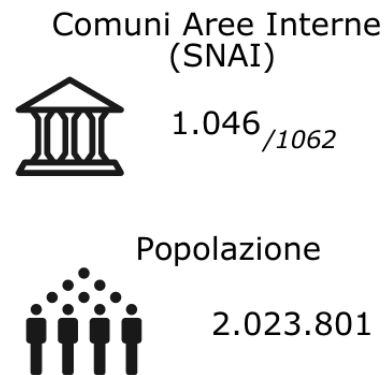
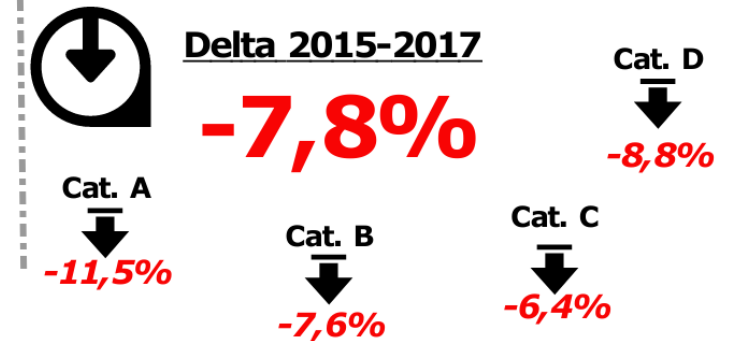
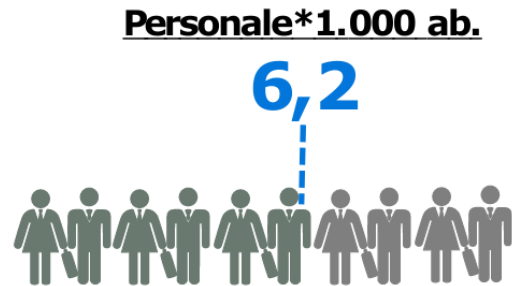
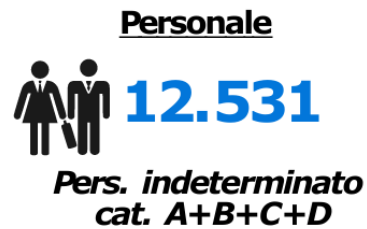


*Superare le **criticità strutturali** dei comuni delle aree interne (dimensioni, dotazione economica e di personale, etc.)*



*Sviluppare un nuovo modello di **governance territoriale** capace di **vision strategica** nel lungo periodo*

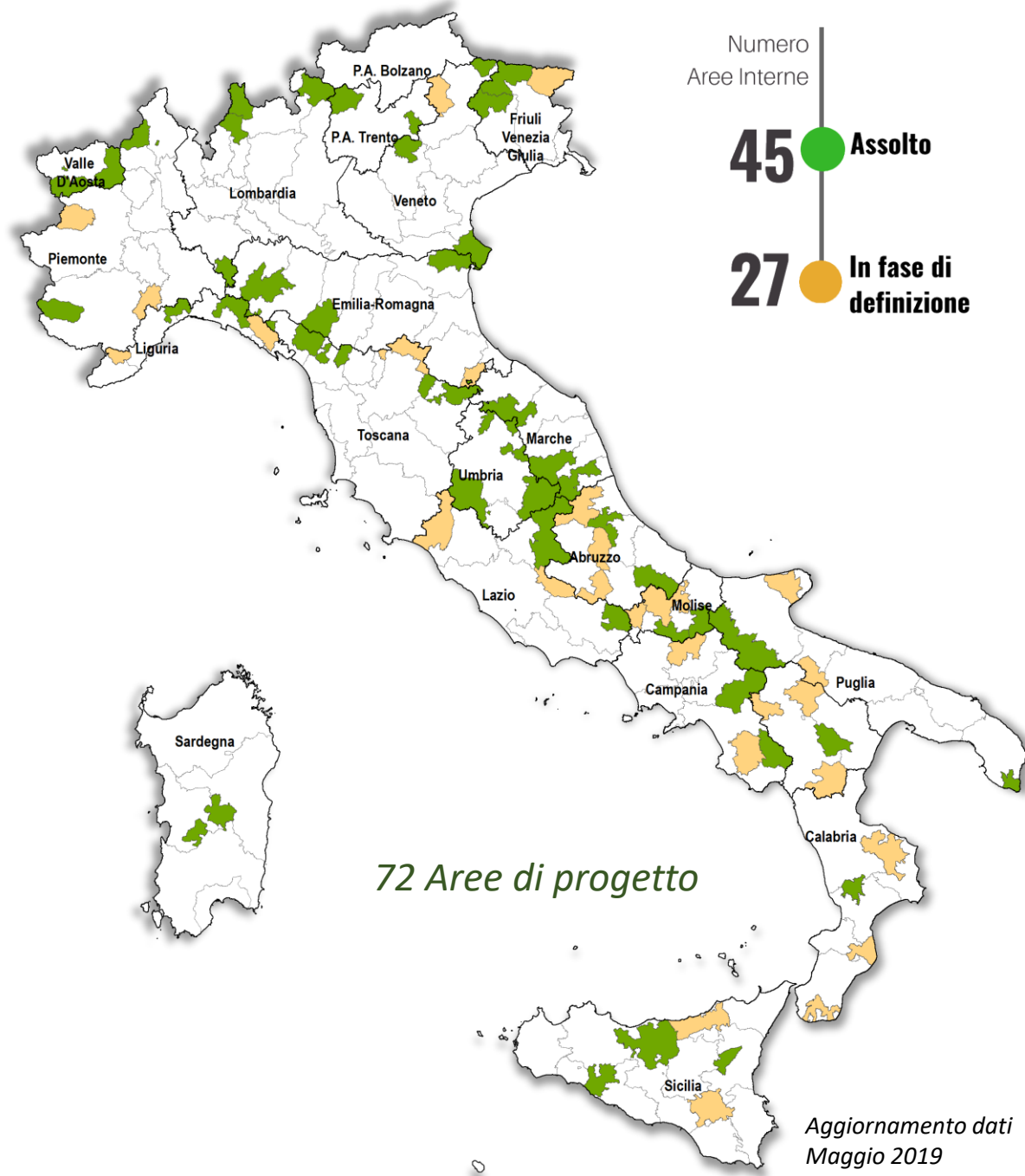
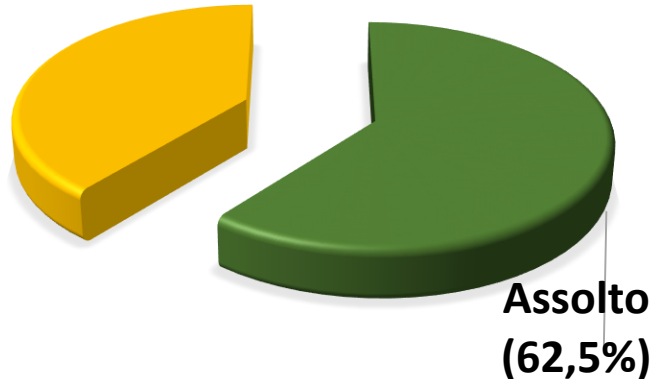
Il personale comunale: un contest critico



Il requisito associativo

- ✓ costituzione di un'Unione di Comuni o a mezzo Convenzione (art.30 della D.Lgs 267\2000)
- ✓ gestione associata di almeno due funzioni/servizi

In fase di definizione
(37,5%)



Soluzioni associative adottate

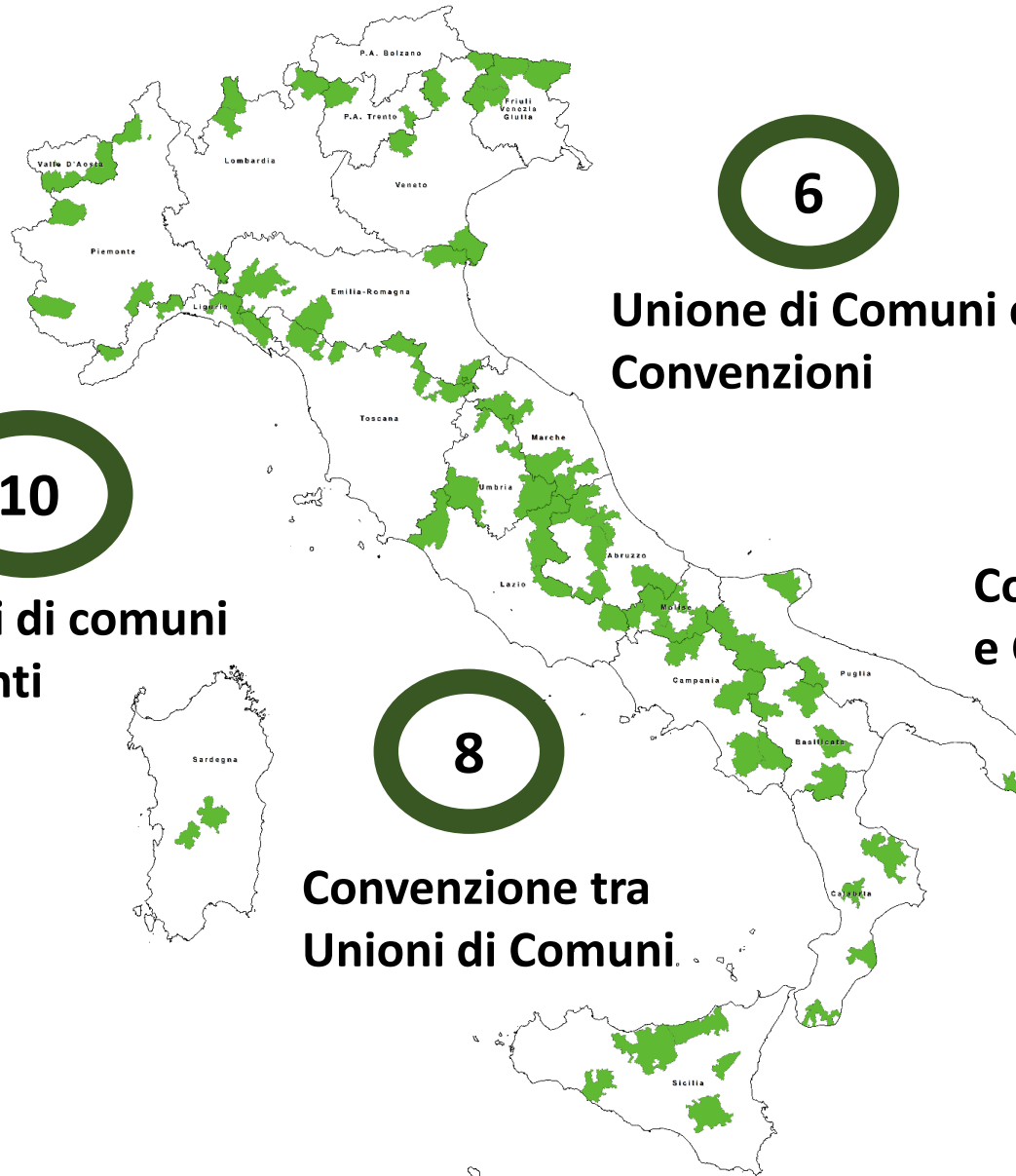
16
Convenzione tra
comuni

10
Unioni di comuni
esistenti

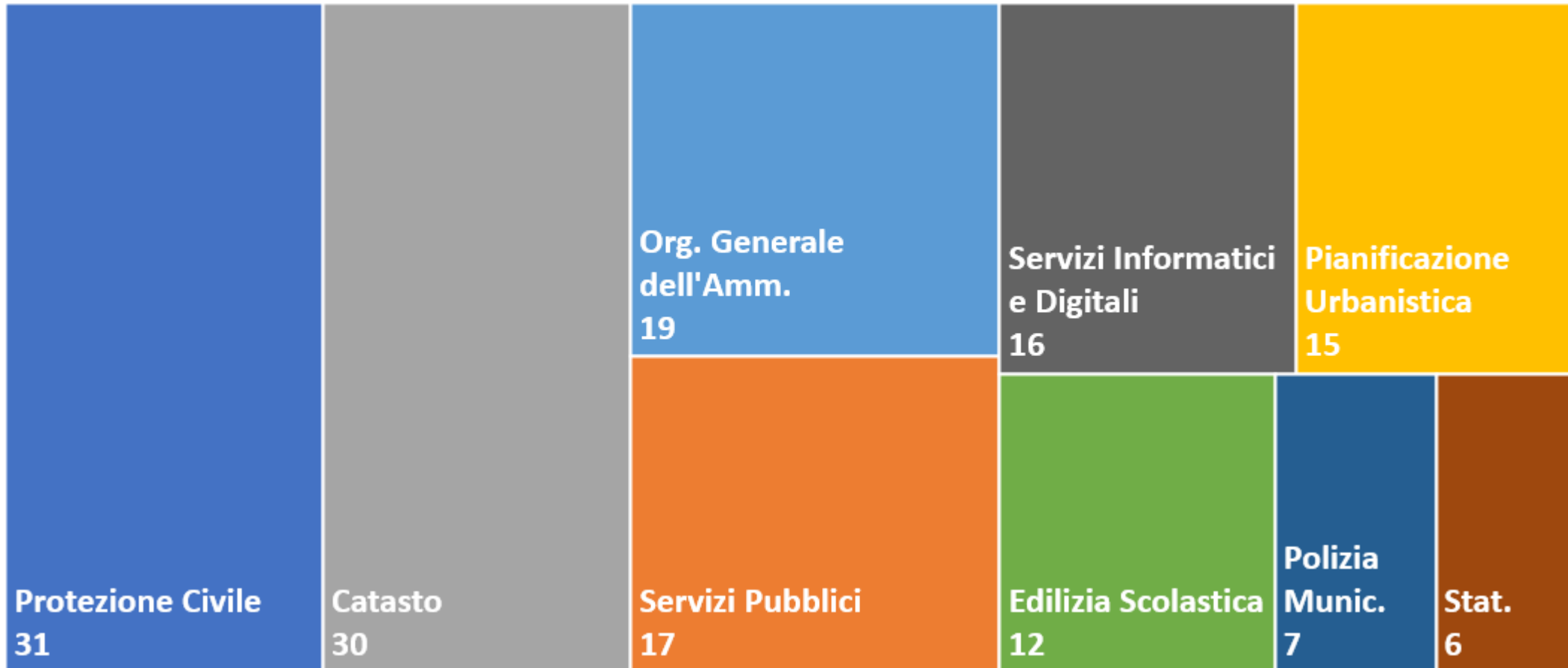
8
Convenzione tra
Unioni di Comuni.

6
Unione di Comuni e
Convenzioni

5
Comunità Montana
e Convenzioni



Funzioni/Servizi associati



19

Gestione della SNAI

Primi fasi di un cambiamento di paradigma

«La piena consapevolezza del partenariato **dell'opportunità di costruire un sistema intercomunale permanente** che, permetta di superare la parcellizzazione e la conflittualità caratterizzante l'area e ricomporre un quadro unitario del governo del territorio»

Strategia d'Area - Appennino Lombardo – Oltrepo Pavese

«Lo sviluppo dei servizi in forma associata costituisce uno dei **pilastri portanti per lo sviluppo dell'idea guida del territorio**: la cooperazione delle comunità del territorio sugli assi della Strategia [...] e sulla loro capacità e possibilità di accedere ai servizi territoriali locali»

Strategia d'Area - Gennargentu-Mandrolisai

«Ciò presuppone un vero e proprio processo di riorganizzazione dei servizi pubblici con particolare riferimento alla gestione associata delle funzioni fondamentali al fine di **rafforzare la capacità amministrativa e dare un assetto continuativo ed efficiente** per l'erogazione dei servizi»

Strategia d'Area – Vallo di Diano

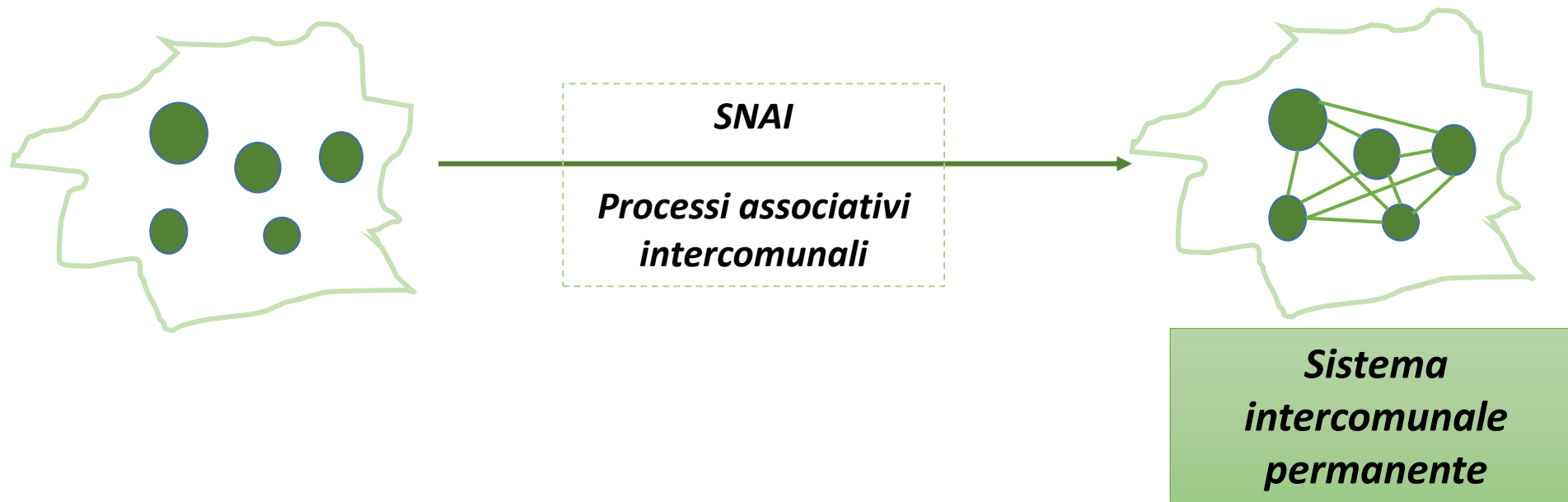
«[...] significativo processo di aggregazione dei nuovi assetti amministrativi e **dell'organizzazione "federale" della nuova governance comunitaria**, in grado di superare la frammentazione degli attuali livelli decisionali»

Strategia d'Area – Madonie

...verso un sistema permanente

Per la maggioranza delle aree si può considerare che le scelte associative adottate potranno determinare una **migliore qualità dei servizi erogati** e lo **sviluppo di nuovi servizi**, con un'erogazione più omogenea nei comuni interessati, un **maggior peso politico dell'area** e una **specializzazione professionale** del personale coinvolto

...e in prospettiva



Contribuire a creare quel «*terreno forse decisivo per vincere le sfide dei prossimi decenni*»

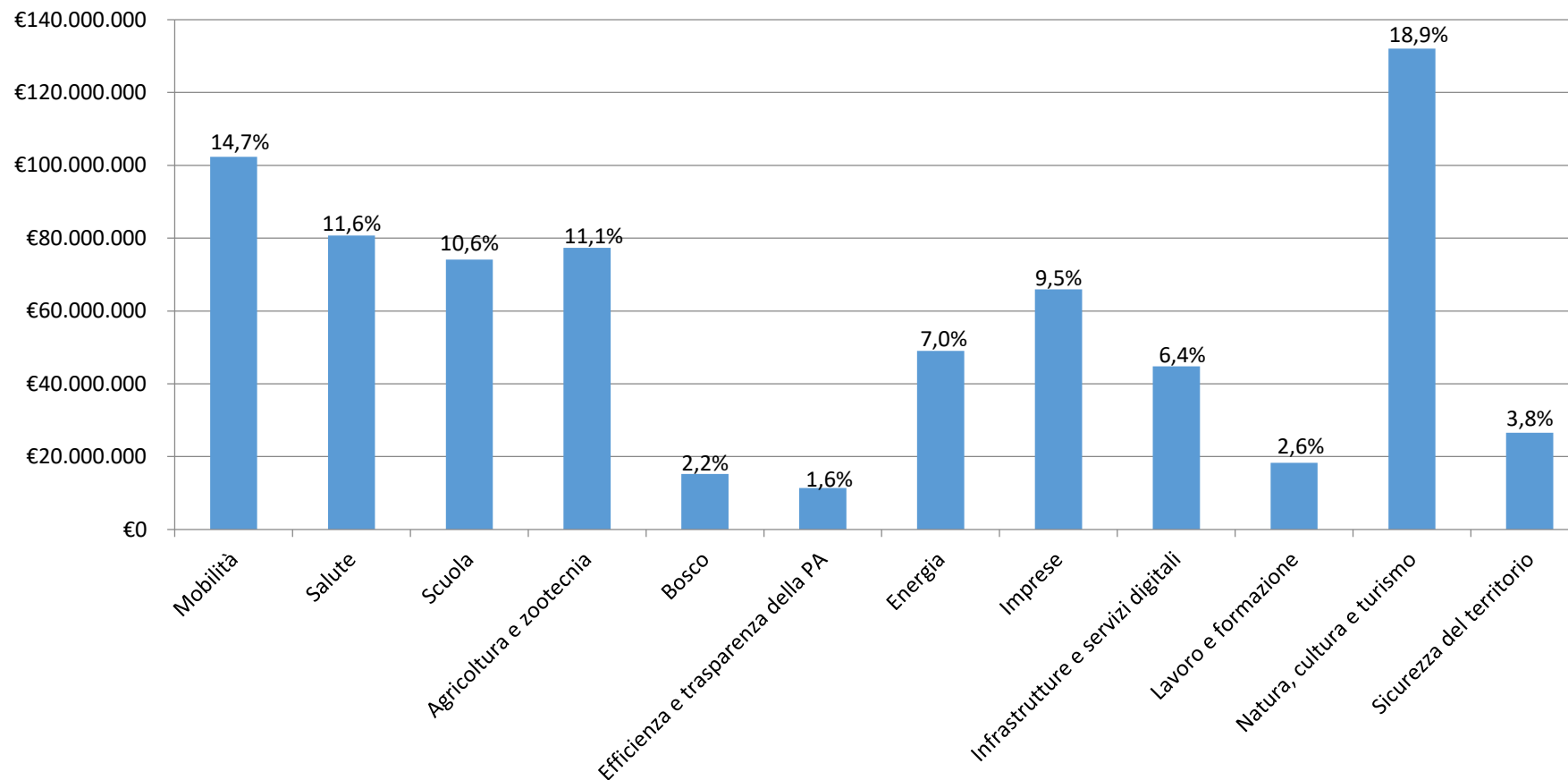
MACROAREA	Aree	Legge di Stabilità	Programmi Fondi SIE	Di cui:				Altri fondi Pubblici	Fondi Privati	Totale
				PO FESR	PO FSE	PSR FEASR	FEAMP			
Nord	Alta Carnia	3.690.000	4.614.000	2.114.000	1.000.000	1.500.000	-	-	1.251.000	9.555.000
	Alta Valtellina	3.011.895	15.400.000	9.600.000	2.969.000	2.831.000	-	1.045.000	-	19.456.895
	Alto Lago di Como e valli del Lario	3.739.980	15.211.000	9.830.000	2.550.000	2.831.000	-	1.474.760	-	20.425.740
	Antola Tigullio	3.740.000	2.185.000	725.000	200.000	1.160.000	100.000	96.800	460.000	6.481.800
	Appennino Emiliano	3.740.000	17.241.022	2.671.000	330.000	14.240.022	-	1.159.000	6.367.000	28.507.022
	Appennino Lombardo e Alto Oltrepò Pavese	3.740.000	15.975.000	9.500.000	3.644.000	2.831.000	-	1.284.160	63.000	21.062.160
	Appennino Piacentino Parmense	3.740.000	10.298.842	2.682.318	240.000	7.376.524	-	655.400	290.000	14.984.242
	Bassa Valle	3.740.000	8.116.063	1.893.084	800.000	5.422.979	-	3.058.000	-	14.914.063
	Basso Ferrarese	3.740.000	7.198.630	3.453.567	1.500.000	2.245.063	-	400.000	180.000	11.518.630
	Beigua Sol	3.740.000	5.121.100	2.450.000	200.000	2.471.100	-	180.715	45.000	9.086.815
	Comelico	3.740.000	4.784.000	2.500.000	284.000	2.000.000	-	902.366	10.000	9.436.366
	Contratto di Foce Delta del Po	3.740.000	5.579.000	2.500.000	579.000	2.000.000	500.000	-	5.996.731	15.315.731
	Dolomiti Friulane	3.740.000	3.677.700	2.113.000	480.000	1.084.700	-	-	674.175	8.091.875
	Grand Paradis	3.740.000	3.436.042	500.000	100.000	2.836.042	-	1.731.317	18.000	8.925.359
	Spettabile Reggenza	3.553.000	4.172.500	1.500.000	672.500	2.000.000	-	-	3.660.000	11.385.500
	Tesino	3.740.000	3.412.000	1.860.000	810.000	742.000	-	2.601.735	2.382.000	12.135.735
	Val di Sole	3.740.000	6.967.549	2.387.549	580.000	4.000.000	-	74.946	11.640.000	22.422.495
	Valchiavenna	3.740.000	15.771.860	9.500.000	3.440.860	2.831.000	-	2.140.000	-	21.651.860
	Valli Maira e Grana	3.740.000	6.250.000	3.300.000	450.000	2.500.000	-	255.000	695.000	10.940.000
	Valli Ossola	3.740.000	6.850.000	4.000.000	450.000	2.400.000	-	700.000	200.000	11.490.000
Totale	73.834.875	162.261.308	75.079.518	21.279.360	65.302.430	600.000	17.759.199	33.931.906	287.787.287	
% TOTALE	25,7	56,4	26,1	7,4	22,7	0,2	6,2	11,8	100,0	
Centro	Appennino basso pesarese e anconetano	3.740.000	6.009.000	2.753.000	1.254.000	2.002.000	-	2.997.684	25.000	12.771.684
	Alto Maceratese	3.740.000	4.791.940	2.098.940	1.044.000	1.649.000	-	-	1.015.784	9.547.724
	Ascoli Piceno	3.739.000	4.841.000	2.148.000	1.044.000	1.649.000	-	-	-	8.580.000
	Casentino Valtiberina	3.740.000	3.740.000	545.000	1.754.437	1.440.563	-	764.800	2.169.062	10.413.862
	Garfagnana	3.740.000	3.740.000	795.000	120.000	2.673.000	152.000	1.190.000	973.000	9.643.000
	Monti Reatini	3.740.000	17.070.718	10.936.903	-	6.133.815	-	6.168.476	76.800	27.055.994
	Nord Est	3.740.000	8.053.740	2.561.887	1.471.853	4.020.000	-	-	-	11.793.740
	Sud Ovest Orvietano	3.740.000	8.122.923	1.866.300	1.421.623	4.835.000	-	-	-	11.862.923
	Valle del Comino	3.740.000	2.661.092	531.278	-	2.129.814	-	6.534.200	-	12.935.292
	Valnerina	3.740.000	7.473.479	2.150.000	956.500	4.366.979	-	87.000	-	11.300.479
	Totale	37.399.000	66.503.893	26.386.308	9.066.414	30.899.171	152.000	17.742.160	4.259.646	125.904.699
	% TOTALE	29,7	52,8	21,0	7,2	24,5	0,1	14,1	3,4	100,0
	Sud e Isole	Alta Irpinia	3.740.000	15.286.482	2.879.482	1.707.000	10.700.000	-	7.000.000	-
Alta Marmilla		3.740.000	4.773.000	2.950.000	1.140.000	683.000	-	-	-	8.513.000
Basso Sangro		3.740.000	4.539.540	2.539.540	1.400.000	600.000	-	2.000.000	1.000.000	11.279.540
Fortore		3.741.420	3.717.139	2.730.027	637.112	350.000	-	-	-	7.458.559
Gennargentu Mandrolisai		3.740.000	4.655.300	2.275.300	855.000	1.530.000	-	570.000	-	8.965.300
Madonie		3.740.000	33.331.650	30.999.650	1.312.000	1.020.000	-	35.000	1.004.040	38.110.690
Matese		3.740.000	3.018.000	2.212.000	506.000	300.000	-	-	20.000	6.778.000
Montagna materana		3.740.000	17.751.377	11.234.515	2.606.105	3.910.757	-	-	1.487.157	22.978.534
Monti Dauni		3.740.000	60.000.000	41.000.000	2.000.000	17.000.000	-	-	12.800.000	76.540.000
Reventino Savuto		3.735.000	8.255.000	6.150.000	1.330.000	775.000	-	1.500.000	-	13.490.000
Sud Salento		3.740.000	3.000.000	3.000.000	-	-	-	-	-	6.740.000
Val Simeto		3.700.000	28.290.544	26.519.193	1.311.351	460.000	-	-	-	31.990.544
Valfino Vestina		3.740.000	1.750.000	-	1.150.000	600.000	-	2.000.000	-	7.490.000
Vallo di Diano		3.720.320	13.963.049	9.333.000	930.049	3.700.000	-	-	-	17.683.369
Totale		52.296.740	202.331.081	143.822.707	16.879.617	41.628.757	-	13.105.000	16.311.197	284.044.018
% TOTALE	18,4	71,2	50,6	5,9	14,7	-	4,6	5,7	100,0	
ITALIA	Totale	163.530.615	431.096.282	245.288.533	47.225.391	137.830.358	752.000	48.606.359	54.502.749	697.736.004
	% TOTALE	23,4	61,8	35,2	6,8	19,8	0,1	7,0	7,8	100,0

Importo finanziato per ambiti di intervento delle 44 Strategie di Area approvate

	<i>Importo finanziato per ambito di intervento</i>	
	Euro	Percentuale
Mobilità	€ 102.343.935	14,7%
Salute	€ 80.740.304	11,6%
Scuola	€ 74.107.664	10,6%
TOTALE SERVIZI	€ 257.191.902	36,9%
Agricoltura e zootecnia	€ 77.367.747	11,1%
Bosco	€ 15.199.563	2,2%
Efficienza e trasparenza della PA	€ 11.395.387	1,6%
Energia	€ 49.022.274	7,0%
Imprese	€ 65.957.834	9,5%
Infrastrutture e servizi digitali	€ 44.757.901	6,4%
Lavoro e formazione	€ 18.286.198	2,6%
Natura, cultura e turismo	€ 132.030.377	18,9%
Sicurezza del territorio	€ 26.526.822	3,8%
TOTALE SVILUPPO LOCALE	€ 440.544.102	63,1%
TOTALE COMPLESSIVO	€ 697.736.004	100,0%

Le 44 Strategie di area approvate

697 Milioni di euro di cui circa 38% Servizi e 62% Sviluppo



Tra i temi si passa da un minimo di 11 Milioni di euro per «Efficienza, trasparenza PA» ai 132 Milioni di euro per «Natura, Cultura e turismo»

Riflessioni emerse dalla fase di co-progettazione

- ❖ **Aree molto diverse:** Si immaginava di partire ragionando sulle opportunità di sviluppo con i servizi serventi, ed è **successo spesso l'inverso!**
- ❖ Grande partecipazione della società civile, un buon impegno di Sindaci, in media discretamente supportati (CTAI e Regioni). Appare però necessario un maggior **sostegno/capacitazione: fondamentale la volontà del Sindaco Leader.**
- ❖ Le Aree – accompagnate – sono arrivate ad **esprimere abbastanza chiaramente le proprie intenzioni di cambiamento.**
- ❖ Nel passaggio dalla Bozza al Preliminare di Strategia: fondamentale il **lavoro di campo** e la triangolazione che si è riusciti a costruire (Coordinatore tecnico locale – Sindaco referente; CTAI e Regione).
- ❖ Dal Preliminare alla Strategia essenziale il **ruolo della Regione.**

Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono uguali davanti alla legge senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.

Costituzione italiana_ Art. 3



... il nostro dovere è quello di garantire a tutti gli stessi diritti di cittadinanza e di poter valorizzare e far fiorire le loro personali competenze.

