

Il rapporto Centro Periferie e le diseguaglianze territoriali. La Strategia Nazionale delle Aree Interne



**Sabrina Lucatelli
COMPONENTE NUVAP**

Perché l'Italia sceglie nel 2012 una definizione che va oltre il Rurale e l'Urbano ...

- I PRODROMI DELLA STRATEGIA: una forte tradizione di **Sviluppo Locale e un modello fortemente Policentrico**
- Un governo Tecnico e le sollecitazioni di Ignazio Visco subito dopo le inondazioni di Genova del 2012
- La Coesione: un forte tentativo in Italia di integrare al meglio le politiche di sviluppo rurale e quelle regionali (almeno a livello centrale!)
- L'Unione Europea pone una particolare enfasi sull'Obiettivo della Coesione Territoriale e sul miglioramento dell'offerta dei servizi ai Cittadini
- L'Azione Pilota del Parlamento Europeo e della Commissione sui legami tra Città e Campagna;
- L'OCSE con il gruppo che si occupa di Politiche Territoriali in favore delle Aree Rurali lavora su un Nuovo Paradigma per le politiche spingendo su: Investimenti e non Sussidi; una definizione di Ruralità che si basa sui benefici della A...

Definire le Aree Interne:

Il metodo

L'individuazione delle aree interne parte dal concetto di "Centro di offerta di servizi", ovvero quel Comune o aggregato di Comuni confinanti, in grado di offrire:

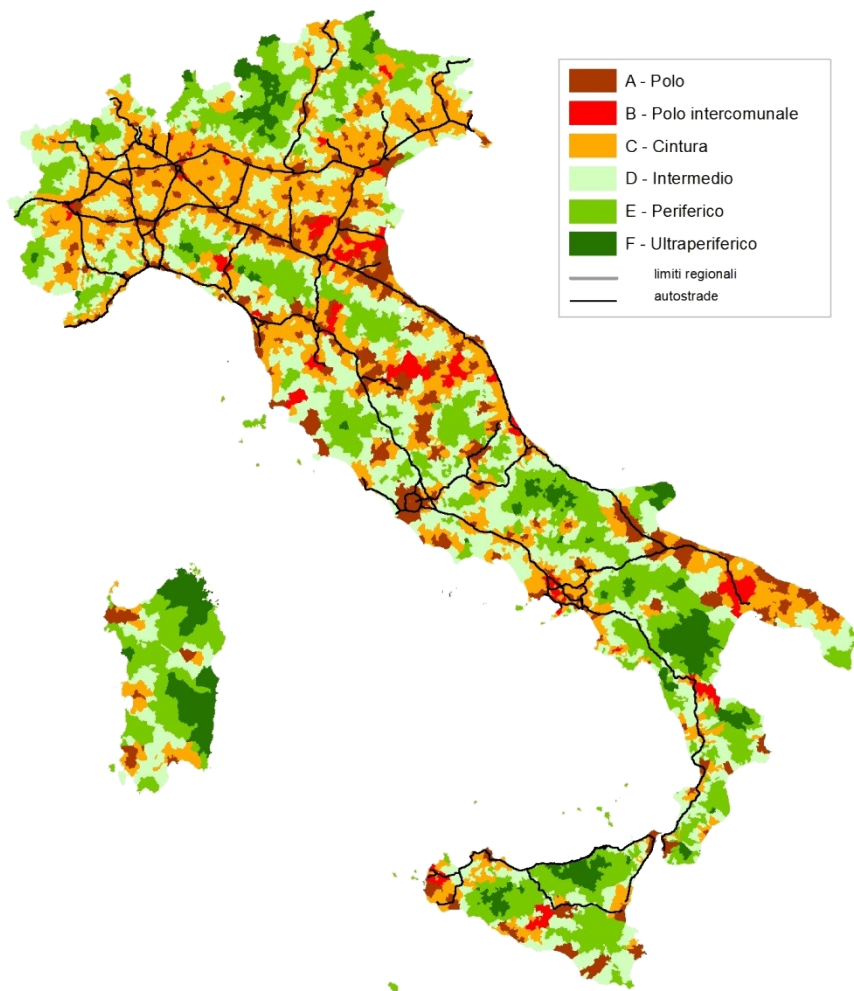
- un'offerta scolastica secondaria superiore vasta (presenza di almeno un Liceo e di un Istituto tecnico o professionale);
- almeno un ospedale sede di DEA di I livello;
- una stazione ferroviaria di tipo almeno SILVER.

In base alla distanza (tempo di percorrenza) rispetto al Centro di offerta più vicino i territori sono classificati, riferendosi indicativamente alla distribuzione delle distanze, come:

- Cintura - distanti non più di 20 minuti dal centro (↔ mediana);
- Intermedi - da 20 a 40 minuti (↔ terzo quartile);
- Periferici - da 40 a 75 minuti (↔ 95° percentile);
- Ultra periferici - distanti oltre 75 minuti (+ isole minori)

La mappa delle Aree Interne

La grafica e i numeri



Le Aree Interne italiane rappresentano:

1. il 52% dei Comuni;
2. il 22% della popolazione;
3. Circa il 60% della superficie territoriale del Paese

Classificazione	N.	%	Popolazione	%	KM ²	%
Polo	217	2,7	20.993.647	35,3	28.987	9,6
Polo intercomunale	123	1,5	3.008.676	5,1	8.736	2,9
Cintura	3.571	44,1	22.150.877	37,3	84.235	27,9
Intermedio	2.371	29,3	8.852.851	14,9	88.461	29,3
Periferico	1.520	18,8	3.789.918	6,4	72.541	24,0
Ultraperiferico	290	3,6	637.775	1,1	19.113	6,3
Centri	3.911	48,3	46.153.200	77,7	121.958	40,4
Aree Interne	4.181	51,7	13.280.544	22,3	180.115	59,6
Totale	8.092	100,0	59.433.744	100,0	302.073	100,0

Andamenti Demografici Sintomo del Malessere

Regioni	Variazione demografica - Variazione percentuale - 2011 - 1971						Totale
	Polo	Polo Intercomunale	Cintura	Intermedio	Periferico	Ultraperiferico	
Piemonte	-18,0	19,3	18,5	-2,5	-27,6	-41,0	-15
Valle d'Aosta	-7,6	-	46,3	7,0	18,1	-	16,2
Lombardia	-17,1	10,3	39,4	8,2	4,5	-1,4	13,6
Trentino Alto Adige	9,7	-	42,4	24,3	15,9	13,9	22,3
Veneto	-7,7	31,2	38,6	15,9	11,3	-33,3	17,8
Friuli Venezia Giulia	-13,7	-	19,4	-5,0	-35,5	-	0,4
Liguria	-24,9	-5,8	4,3	-1,0	-41,4	-34,3	-15,3
Emilia Romagna	-0,2	24,5	35,5	14,9	-8,5	-52,0	12,4
Toscana	-4,3	15,6	24,0	-1,0	-15,6	6,6	5,7
Umbria	13,3	9,5	32,1	7,9	5,2	-	14,0
Marche	5,9	15,2	37,0	-2,3	-7,5	-	14,8
Lazio	-1,0	36,2	67,7	59,1	11,2	-27,4	17,3
Abruzzo	6,9	42,5	42,5	-2,5	-23,9	-42,8	12,1
Molise	44,8	-	17,1	-18,3	-34,7	-46,9	-1,9
Campania	-10,6	38,3	45,0	3,7	-16,6	10,5	14,0
Puglia	3,1	15,3	26,7	17,0	-1,5	-9,5	13,1
Basilicata	25,2	-	57,6	1,9	-10,1	-22,1	-4,2
Calabria	2,5	8,6	17,2	-1,7	-18,2	-10,6	-1,5
Sicilia	-2,7	5,6	63,0	7,4	-8,1	-21,1	6,9
Sardegna	-10,9	-	81,5	11,3	-4,5	13,9	11,3
Italia	-6,8	22,7	35,8	11,6	-8,1	-5,3	9,8

Fonte: Elaborazioni Dps su dati Istat – Censimenti 1971 – 2011

Perché una Strategia Nazionale?

- Le Analisi OCSE parlano di un indubbio potenziale di crescita delle Aree Rurali; dell'Accessibilità ai poli di riferimento come fattore discriminante;
- La Natura Policentrica dell'Italia;
- Le Aree Interne come produttrici di numerosi beni Comuni (Aria Pura; Acqua; Energia Pulita; "Paesaggio");
- La Diversità delle Aree Rurali come potenzialità di differenziazione e creazione di valore aggiunto (turismo esperienziale; produzioni agricole di qualità; valorizzazione delle Foreste; recupero delle terre; valorizzazione arte e creatività)
- Fallimento delle politiche precedenti, ottica del Sussidio, assenza di un disegno "comprehensive"; politiche disordinate e contrastanti;
- Assenza di attenzione ed enfasi sui SERVIZI;
- Necessità di riportare le Comunità al centro e **metodo della Co-Progettazione**;
- Un ruolo nuovo dello Stato e una maniera diversa di fare Amministrazione

Gli obiettivi della Strategia

- 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 idrogeologico, degrado dei paesaggi, perdita conoscenze e tradizioni, capitale edilizio in disuso....)
- **Rafforzare** i Fattori di **Sviluppo Locale** (quali vocazioni per questi territori?)



Macchia Valfortore_Molise



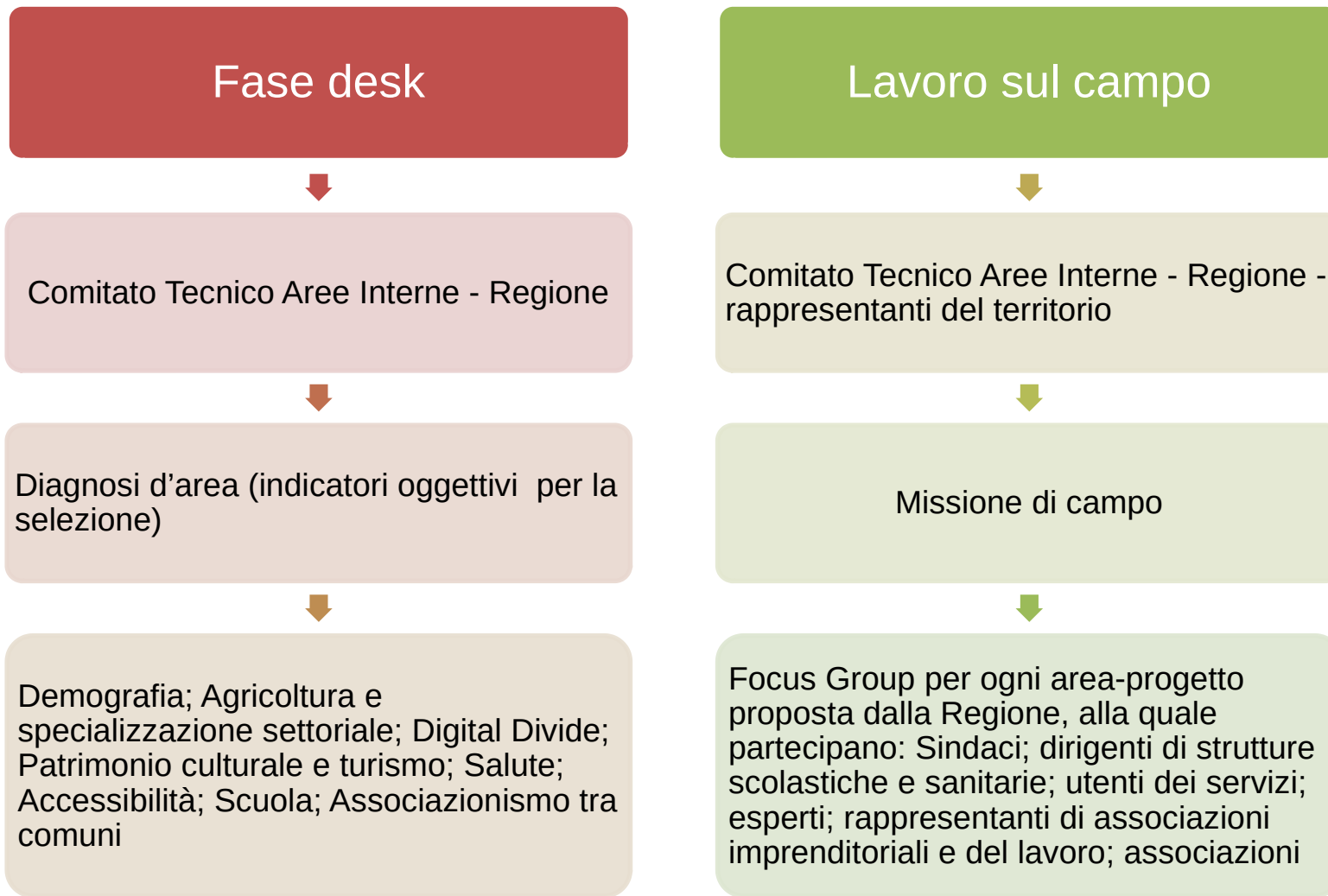
Le principali innovazioni della Strategia

- La Dimensione Nazionale e la **Governance multi-livello** (**Centro** - Regioni - Associazioni/Unioni di Comuni) - un Centro "Informato"; **disposto a cercare delle soluzioni per e con i Territori - I progettisti "figure cerniera"**
- **Due linee di azione convergenti** e interdipendenti: investimenti su filiere «chiave» e gli interventi sui Servizi, attorno a filiere cognitive
- L'**impegno Multi-fondo** per sostenere le Aree Selezionate (Fondi nazionali più Fondi strutturali: FESR, FSE e FEASR ma anche altro...)
- Riguarda un **numero limitato di aree per Regione**, di cui la prima detta prototipo, per avviare un processo di apprendimento e replicazione dei meccanismi virtuosi riscontrati
- La selezione è pubblica e avviene attraverso un processo trasparente e condiviso (**OpenKit Aree Interne**) : **Come**

La Pianificazione Territoriale e la selezione delle Aree

La selezione delle aree candidabili è avvenuta tramite un processo di istruttoria pubblico

Rapporto di Istruttoria



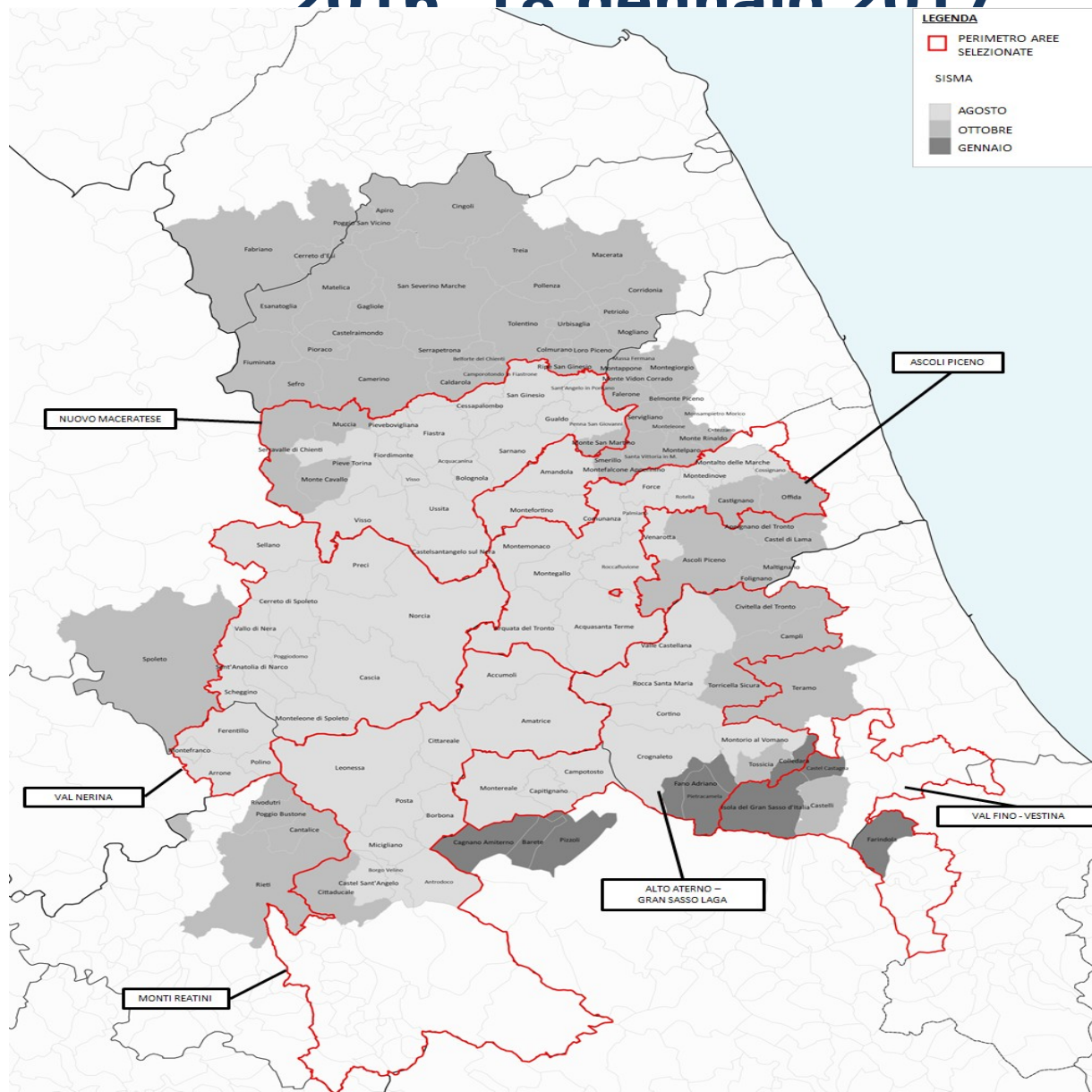
Selezionare le aree progetto e costruire la Strategia

Il metodo OpenKit e la diagnosi d'area

Basato su oltre **100** indicatori e il lavoro di campo per individuare:

- Territori i cui abitanti risiedono prevalentemente in **aree interne**;
- Aree interne che **perdono popolazione**;
- Aree interne caratterizzate dall'**invecchiamento** della popolazione;
- Aree interne con delle marcate **capacità progettuali**;
- Aree interne contraddistinte da una **forte leadership** locale e dalla presenza di comuni capaci di lavorare in unione.

La Strategia per le Aree Interne nelle aree del sisma del 24 agosto, 26-30 ottobre 2016 18 gennaio 2017



Alcune Dimensioni della Disuguaglianza

	Aree progetto	Aree interne (totali)	Italia
Popolazione 2016	2.072.718	13.376.675	60.665.551
Densità di popolazione (popolazione per km ²)	40,4	74,3	200,8
Variazione popolazione 2001-2011 (%)	-4,4	2,3	4,3
Variazione popolazione 2011-2016 (%)	-2,3	0,2	2,1
Quota di popolazione con 65 anni o più (%)	24,6	21,2	20,8
Quota di stranieri residenti 2016 (%)	4,8	6,4	8,3
Quota di popolazione in digital divide rete fissa e mobile (%)	26,1	19,2	13,8
Reddito medio imponibile IRPEF a.i. 2016 (euro)	19.890	21.228	24.812

Alcuni dati dalle 72 aree

	Aree progetto	Aree interne (totali)	Italia
Quota di classi con numero di alunni fino a 15 - scuola primaria (%)	42,7	35,5	19,5
Tasso di mobilità dei docenti - scuola secondaria I grado (%)	12,7	12,8	10,2
Livello di competenze in matematica - classe III scuola secondaria primo grado	51,4	52,1	53,3
Livello di competenze in italiano - classe III scuola secondaria primo grado	62,3	62,8	63,5

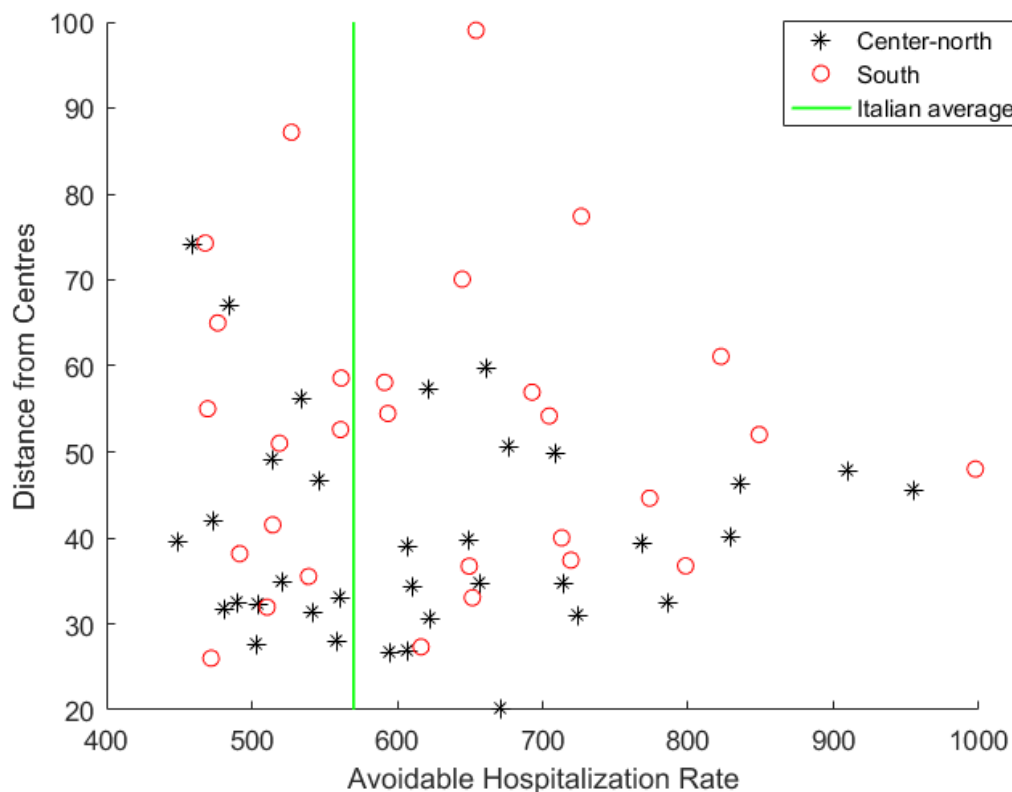
Elaborazione del Comitato Tecnico Aree Interne su dati Miur, Invalsi

Alcuni dati dalle 72 aree

	Aree progetto	Aree interne (totali)	Italia
Distanza media dei comuni non polo dal polo più vicino - in minuti	47,5	42,3	28,3
Tempo che intercorre tra la chiamata e l'arrivo dell'ambulanza (minuti)	25,0	23,0	16,0
Tasso di ospedalizzazione inappropriato/evitabile	688,8	617,3	570
Nr di prestazioni specialistiche erogate x 1.000 residenti	2.168	2.430	4.223

Elaborazione del Comitato Tecnico Aree Interne su dati MdS, Pcm

Hospitalisation and Selected Areas



- On average, selected areas record **higher avoidable hospitalisation** rates compared to national rates
- No correlation between avoidable hospitalisation and distance from Centres (there is a space for better services organisation)
- **Policies do matter!**

Dall'individuazione dell'Area progetto alla Strategia di Area: 4 tappe

1. Elaborazione di un primo documento che propone un'**idea guida** su servizi essenziali e sviluppo («Bozza di idee per la discussione») **[Soggetti coinvolti: Coordinatore di area, istituzioni, associazioni, cittadini, centri di competenza]**
2. Definizione del «Preliminare alla definizione della strategia: priorità di intervento», in cui **si traducono le idee-guida** in risultati attesi e azioni **[Soggetti coinvolti: Coordinatore di area, Regione e Comitato]**
3. Fase di **scouting**, di **animazione** e **co-progettazione**: si armonizzano le idee all'interno della filiera cognitiva, si verificano attraverso il confronto con altre esperienze, si ingegnerizzano i progetti **✉ Strategia di Area**
4. **RIFLETTERE SU: ISTRUTTORIA COMUNE E MOMENTI CONTINUI DI SCAMBIO "TERRITORIO/REGIONE/COMITATO"**
5. La Strategia viene sottoposta all'attenzione del **Comitato nazionale aree interne**, dei **Ministeri** interessati e della

Attuazione della SNAI: il percorso delle aree selezionate



- L'istruttoria pubblica definisce le aree candidabili, la **delibera regionale** indica le aree progetto
- Tra le **aree progetto**, viene identificato un prototipo, la prima area tra le selezionate a iniziare il percorso per l'attuazione della SNAI
- L'area prototipo, e poi tutte le altre aree selezionate, definisce una propria **strategia d'area**
- La strategia d'area ha lo scopo di indicare le **idee-guida** per modificare le tendenze negative in atto sul territorio
- La strategia d'area è la base per la **stipula dell'Accordo di Programma Quadro**, lo strumento attraverso cui vengono assunti dalle Regioni, il Centro e i territori impegni vincolanti per la realizzazione degli obiettivi definiti nella strategia

Trasparenza : Il metodo Open Aree Interne

Open KIT: Le sezioni della «Diagnosi aperta»

- Caratteristiche principali delle aree selezionate
- Demografia
- Agricoltura e specializzazione settoriale
- *Digital Divide*
- Patrimonio culturale e turismo
- Salute
- Accessibilità
- Scuola
- Associazionismo tra comuni

**Rapporto Riunioni on line; Documenti On Line -
(Mancano gli APQ)**

OpenKit Abruzzo - Basso Sangro Trigno

	F. Salute	BASSO SANGRO - TRIGNO	ABRUZZO Aree Interne	ITALIA Aree Interne	ABRUZZO	ITALIA
f.1	Specialistica ambulatoriale - Prestazioni erogate x 1000 residenti	1.052	2.549	2.415	3.672	4.130
f.2	Tasso di ospedalizzazione Numero di ricoveri ospedalieri dei residenti nell'area per 1000 abitanti - Rappresenta una misura generale della domanda di assistenza ospedaliera della popolazione.	125,4	140,2	139,1	145,3	170,0
f.3	Tasso di ospedalizzazione della popolazione ultra 75enne	300,0	333,2	341,2	352,6	344,4
f.4	Tasso di ospedalizzazione evitabile (composito) Somma ponderata di tassi di ricovero, in regime ordinario, per specifiche condizioni o patologie che possono essere adeguatamente trattate a livello extra-ospedaliero: asma pediatrica, complicanze del diabete, scompenso cardiaco , ecc.- Espressione indiretta di ridotta accessibilità ed efficacia dei servizi distrettuali.	705,3	637,7	602,2	629,4	570,0
f.5	Percentuale anziani >=65 anni residenti trattati in Assistenza Domiciliare Integrata (ADI)	3,6	3,8	4,4	4,0	4,1
f.6	Percentuale di parti in cui la prima visita è effettuata a partire dalla dodicesima settimana di gestazione	5,7	5,0	9,4	6,3	8,6
f.7	Tempo (in minuti) che intercorre tra l'inizio della chiamata telefonica alla Centrale Operativa e l'arrivo del primo mezzo di soccorso sul posto (Intervallo Allarme - Target)	40	25	23,0	21	17

Il numero di prestazioni specialistiche erogate è estremamente basso e si registra un eccessivo ricorso all'ospedale come sistema di cura. Se ne deduce un'offerta di servizi sanitari inadeguata e soprattutto inefficiente

Il caso del Basso Sangro Trigno

Risultati attesi e azioni (Salute)

- Alcuni esempi -

Risultato atteso	Che cosa finanziamo	Costo pubblico dell'intervento	Fonte finanziaria
Potenziamento della rete infrastrutturale e dell'offerta dei servizi sanitari e socio-sanitari territoriali.	Laboratorio di presa in carico delle fragilità	€ 50.000,00	Legge di stabilità
	Rete territoriale di servizi socio-sanitari assistenziali	€ 1.050.000,00	Legge di stabilità

Quali proposte progettuali in tema di sviluppo?

- 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

Istruzione

Temi e soluzioni per il miglioramento dei

Temi chiave emersi dalle Aree

- 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

Istruzione

Azioni proposte dai territori

- **Ipotesi di accorpamento/nuovi plessi - Civic Centre**
 - Scuola «innovativa» Basso Sangro-Trigno (Abruzzo): costruzione di un nuovo polo scolastico pensato nell'ottica di centro civico con laboratori
 - Scuola «innovativa» Valli Grana e Maira (Piemonte): costruzione del nuovo complesso scolastico nell'area dell'ex caserma Pisacane, con foresteria e spazi per attività ludico sportivo ricreative.

- **Modelli didattici innovativi/Scuole in rete/scuola digitale**
 - Istituzione rete scolastica (Madonie)
 - Didattica innovativa: azioni sinergiche tra miglioramento delle competenze chiave e risorse del territorio (Antola-Tigullio, Casentino-Valtiberina, Alta Carnia, Madonie)
 - Promozione del digitale e della green economy: Smart schools, Energy FabLabs, Laboratori audiovisivi e multimediali, Web TV (Madonie)

- **Attivazione nuovi indirizzi/azioni professionalizzanti con le direttrici di sviluppo delle Strategie d'Area (IFP, IFTS,**

Salute

Temi e soluzioni per il miglioramento dei servizi

Temi chiave emersi dalle Aree

- 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

Salute

Azioni proposte dai territori

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 (ADI)
 - Infermiere di comunità, ostetrica di comunità, pediatri di iniziativa
 - Farmacie che erogano servizi collegati agli ospedali
 - Punti di salute
 - Empowerment del paziente

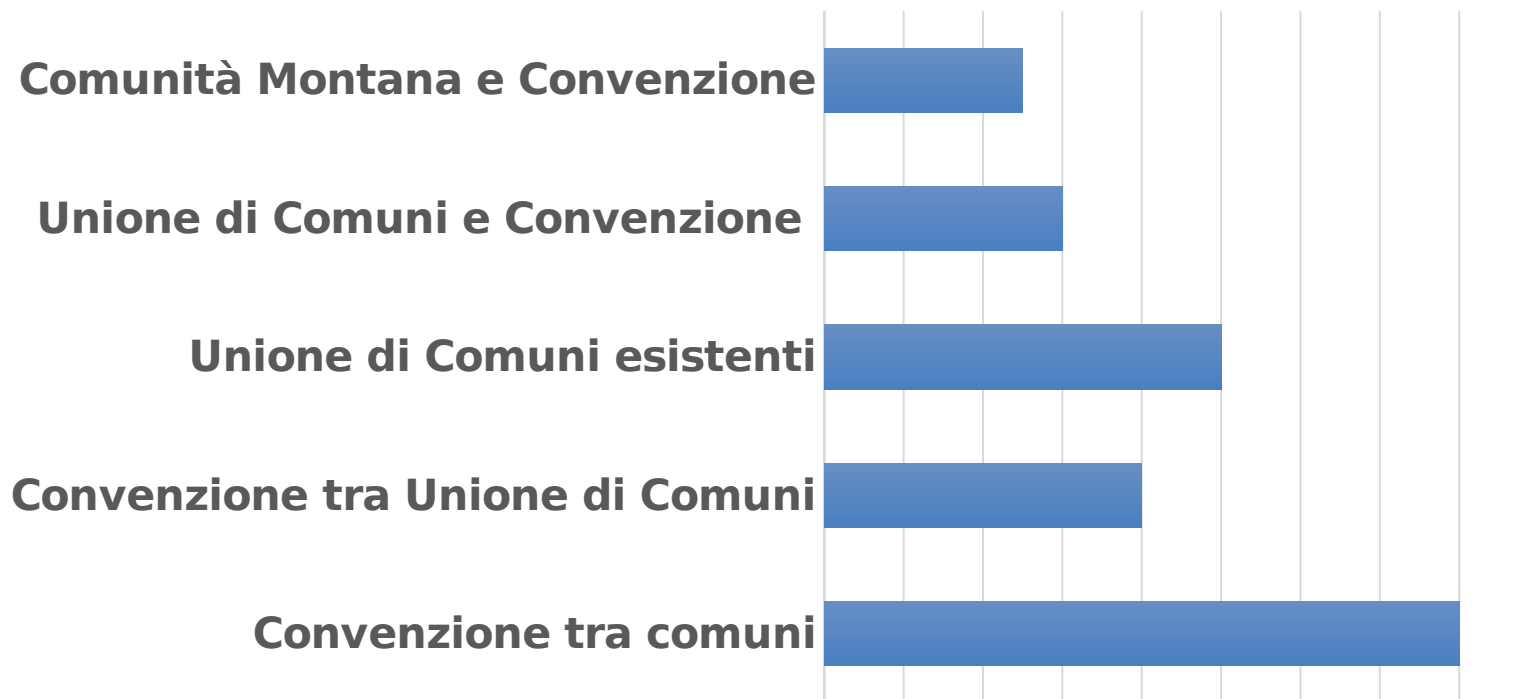
- Strumenti **di telemedicina**, teleassistenza, tele-refertazione

- Miglioramento dell'organizzazione territoriale delle **rete di emergenza-urgenza** e l'infrastrutturazione necessaria per rendere il tempo allarme target accettabile

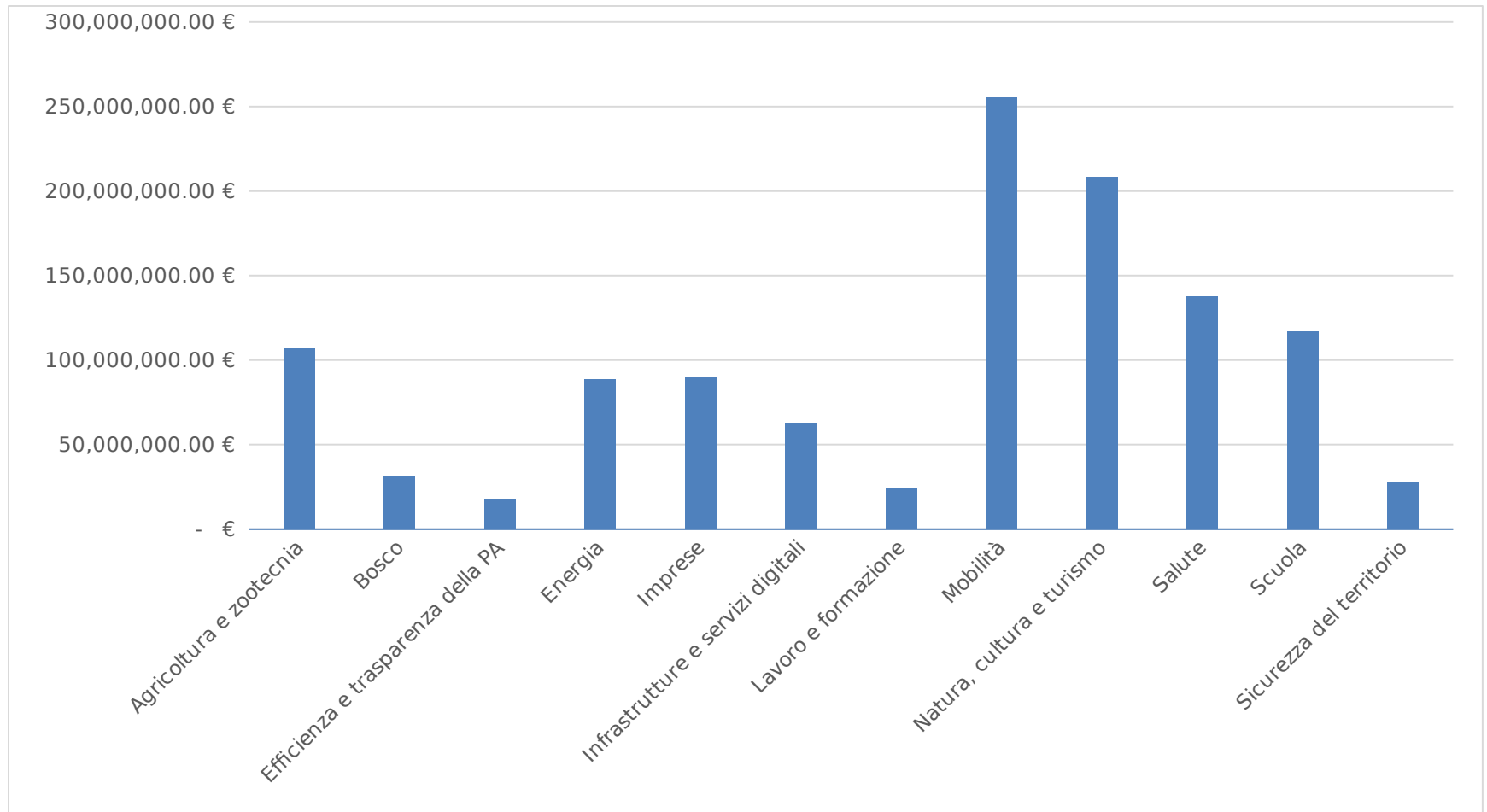
- **Integrazione tra il sociale ed il sanitario**

64 aree hanno assolto il requisito associativo

Tipologia/Come stanno avanzando

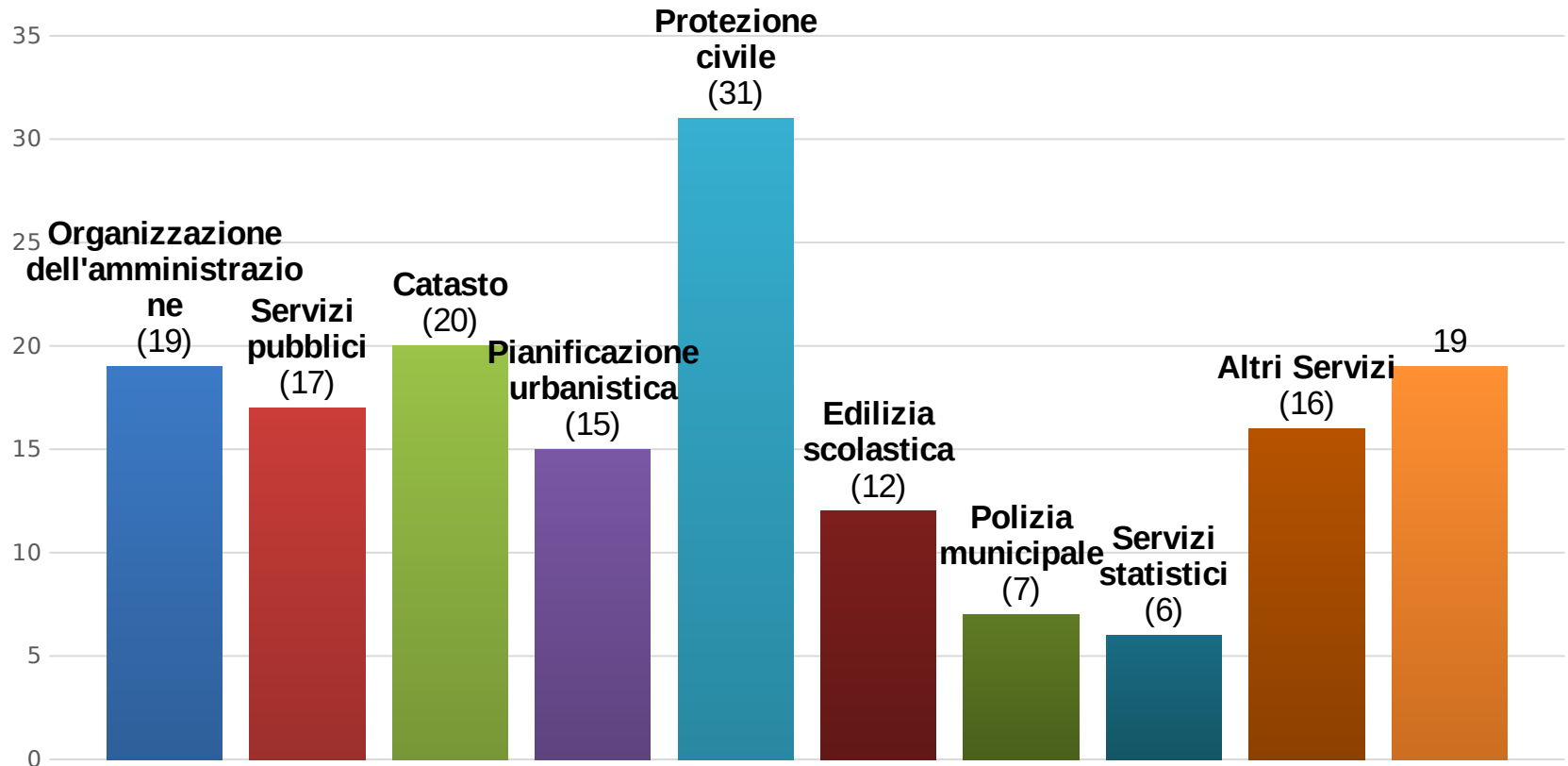


71 Strategie per più di 1 mil. Euro



Stato di attuazione prerequisito associativo

Principali funzioni e servizi attivati in gestione associate



19 aree hanno definito accordi per la gestione della SNAI

RIFLESSIONI APERTE

- 1) IMPEGNO DELLE AACC, FONDAMENTALE PER TENERE IL PROCESSO IN VITA E MANTENERE LA FIDUCIA IN CORSO DI RICOSTRUZIONE(?);**
- 2) RIGIDITA' DEI FONDI COMUNITARI PER RISPONDERE ALLE NECESSITA' DELLA PROGETTAZIONE LOCALE INTEGRATA (GROSSA DIVERSITA' A LIVELLO REGIONALE)**
- 3) RUOLO FONDAMENTALE DELLA VALUTAZIONE E DEL "RITORNO SUI TERRITORI"**
- 4) INTERCOMUNIALITA': SOLUZIONI REALI? O CARTE VUOTE?**
- 5) L'ALTERNANZA AMMINISTRATIVA TEMA SU CUI RIFLETTERE: IL CASO DI ALCUNE AREE IN CUI E' COMPLETAMENTE CAMBIATA LA COMPAGINE POLITICA**
.....
- 6) CAMBIAMENTI NORMATIVI: IL RUOLO DEL PARLAMENTO & DELLE POSSIBILI RIFORME (PNR)**
- 7) TENDENZA A LEGGERE LA STRATEGIA COME UNO**

SPUNTI PER IL FUTURO

- 1) 2021-2027 - Enfasi su “Approccio Strategico”: si riparte dai territori**
- 2) Come trasferire gli apprendimenti della SNAI anche sugli altri territori**
- 3) Mantenere l’Approccio Progetti integrato nella Coesione, ma rendere più strutturale la SNAI (volontà politica)**
- 4) Continuare ad investire su Associazionismo e più in generale sul rinforzo delle capacità amministrative delle Amministrazioni Locali**
- 5) Rinforzare l’Amministrazione Pubblica a tutti i livelli**
- 6) Investire, anche con le Università, sulla capacità di Progettazione**
- 7) Investire sul Cambiamento Culturale (Riabitare**

La voce dei Sindaci delle aree interne

*Problemi e prospettive
della Strategia nazionale*



A cura di Sabrina Lucatelli
e Francesco Monaco



RUBETTINO

IL Gruppo a Lavoro sul Campo



epò Pavese Area: A working group in action to define mobility outcome

Grazie



sabrinalucatelli@hotmail.com
<http://www.agenziacoessione.gov.it/it/arint>