



PROJECT PART-FINANCED BY
THE EUROPEAN UNION



TEMA 1

Sviluppo locale sostenibile e miglioramento dei servizi nelle regioni di montagna

G. Borgarello, E. Di Bella, G. Salza



TEMA 1: “*Sviluppo locale sostenibile e miglioramento dei servizi nelle regioni di montagna*”



Responsabile: Elena Di Bella, *Provincia di Torino*

Coordinatore Gruppo Tecnico:

Giovanni Borgarello, *Consorzio Pracatinat*

Gruppo Tecnico:

Francesco Agli, Chiara Castiglioni, Marta Parodi, Giorgio Salza, *Consorzio Pracatinat*

I partner



- ❑ le Province di Torino e Trento
- ❑ le Regioni Valle d'Aosta e Lombardia
- ❑ le Diputaciones di Cordoba e di Palencia, in Spagna,
- ❑ 4 Contee norvegesi (Telemark, Oppland, Buskerud, Sogn og Fjordane)
- ❑ la Regione delle Highlands in Scozia
- ❑ la Regione dell'Alto Tamega in Portogallo
- ❑ la Regione Rhône-Alpes per la Francia



PROJECT PART-FINANCED BY
THE EUROPEAN UNION



Parte prima.

Iniziamo dalla ... fine !

Le raccomandazioni

Raccomandazioni generali



- 1) Le aree montane devono essere considerate componenti strategiche di SLoT o di spazi di “mutua integrazione” che comprendono anche l’area urbana
- 2) Bisogna lavorare alla creazione di “Euroregioni” che prendano in carico il problema della “coesione interna” alla regione stessa

Raccomandazioni generali (continua)



3) Il problema dei sovra costi dei servizi va rivisto in termini di “bilancio” tra servizi pagati dalla collettività e risorse prodotte dalla montagna (acqua, bioenergie, risorse naturali..). I servizi di bassa qualità sono un sovra costo di produzione per le imprese.

4) Le politiche nazionali ed europee devono rafforzare il ruolo degli enti locali per una migliore gestione dei servizi (anche quelli ambientali) (sussidiarietà)

Raccomandazioni generali (continua)



- 5) Le politiche ed i programmi pubblici devono includere metodi di lavoro che incoraggino i piani integrati di sviluppo locale *bottom-up*, i modelli di gestione pubblico-privata (PPPs), la capacità di lavorare in gruppo e lo scambio di informazioni reciproche.

- 6) Occorre promuovere il ruolo dello spazio montano come “spazio qualificato e specializzato” per accogliere poli tecnologico/formativi e servizi sostenibili a favore delle imprese

Raccomandazioni specifiche



- Identificare politiche fiscali e di credito a favore dei gestori privati dei servizi
- I costi addizionali dei servizi in montagna devono essere “internalizzati” nelle politiche pubbliche anche attraverso l’inserimento di “clausole preferenziali” inserite nei bandi e nei pubblici contratti con i gestori di servizi

Raccomandazioni specifiche (continua)

- Programmazione di servizi flessibili e “diffusi” (asili..) per tener conto del problema dell’isolamento e della dispersione
- Sistemi di servizi per la prima infanzia vanno creati per supportare le giovani coppie ed i “single”
- Promuovere progetti di “salute integrata” che rispettino la globalità della persona nel passaggio dall’ospedale a casa
- Promuovere progetti/servizi di domiciliarità per giovani, disabili, persone anziane
- Promuovere politiche per superare il “*digital divide*”



PROJECT PART-FINANCED BY
THE EUROPEAN UNION

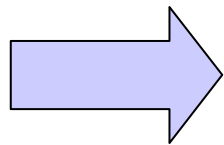


Parte seconda.

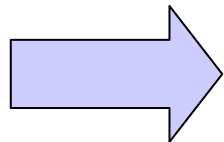
Obiettivi e “filosofia” dello studio



Obiettivi specifici del nostro studio



la ricerca di indicatori capaci di descrivere la qualità dei servizi in montagna, evidenziandone le specificità rispetto alle aree di pianura e metropolitane e facilitando la comparazione tra aree montane diverse.



messa a fuoco di criticità, di buone pratiche e dei relativi fattori di successo, e individuazione di forme innovative di impostazione e gestione dei servizi pubblici.

Un Quadro di Riferimento condiviso



Sviluppare un lavoro sulla Qualità dei servizi, in particolare, costruire un Sistema di Indicatori richiede una visione condivisa.

Nel nostro caso non era pensabile poter svolgere una ricerca che coinvolgesse 12 partner e 12 aree molto diverse tra loro (differenze istituzionali, normativi, socio-economici, geografici, culturali, ...) senza condividere alcuni concetti essenziali:

MONTAGNA
SERVIZIO PUBBLICO
SOSTENIBILITA'
QUALITA'

Cosa intendere per montagna?



La montagna può essere definita sulla base di criteri:

- geografici fisici (altimetria, pendenza)
- ecologici (forte naturalità)
- socio-economici e socio-culturali (bassa densità di popolazione, dispersione abitativa, vocazione agricola, ...)

Ma questo non basta

.... Uscire dagli stereotipi



- E' necessario assumere come unità di osservazione aree integrate, dai confini sufficientemente identificabili (comprendenti sia montagna che pianura e città) che si presentano come “soggetti coesi”
- aree vaste di media grandezza corrispondenti in linea di massima ai NUTS 3 della classificazione europea o a scale immediatamente inferiori (150.000/800.000 abitanti)

SISTEMI TERRITORIALI LOCALI



Uno SloT consiste in una rete di soggetti che
hanno una progettualità comune ...
che mette in valore le risorse locali ..
... elabora soluzioni originali
....e produce “valore aggiunto territoriale”

Cosa intendere per servizio pubblico ?



Servizi di interesse generale

che garantiscono la soddisfazione di bisogni essenziali dei cittadini e la protezione dei beni pubblici quando il mercato non può di per sé garantirla

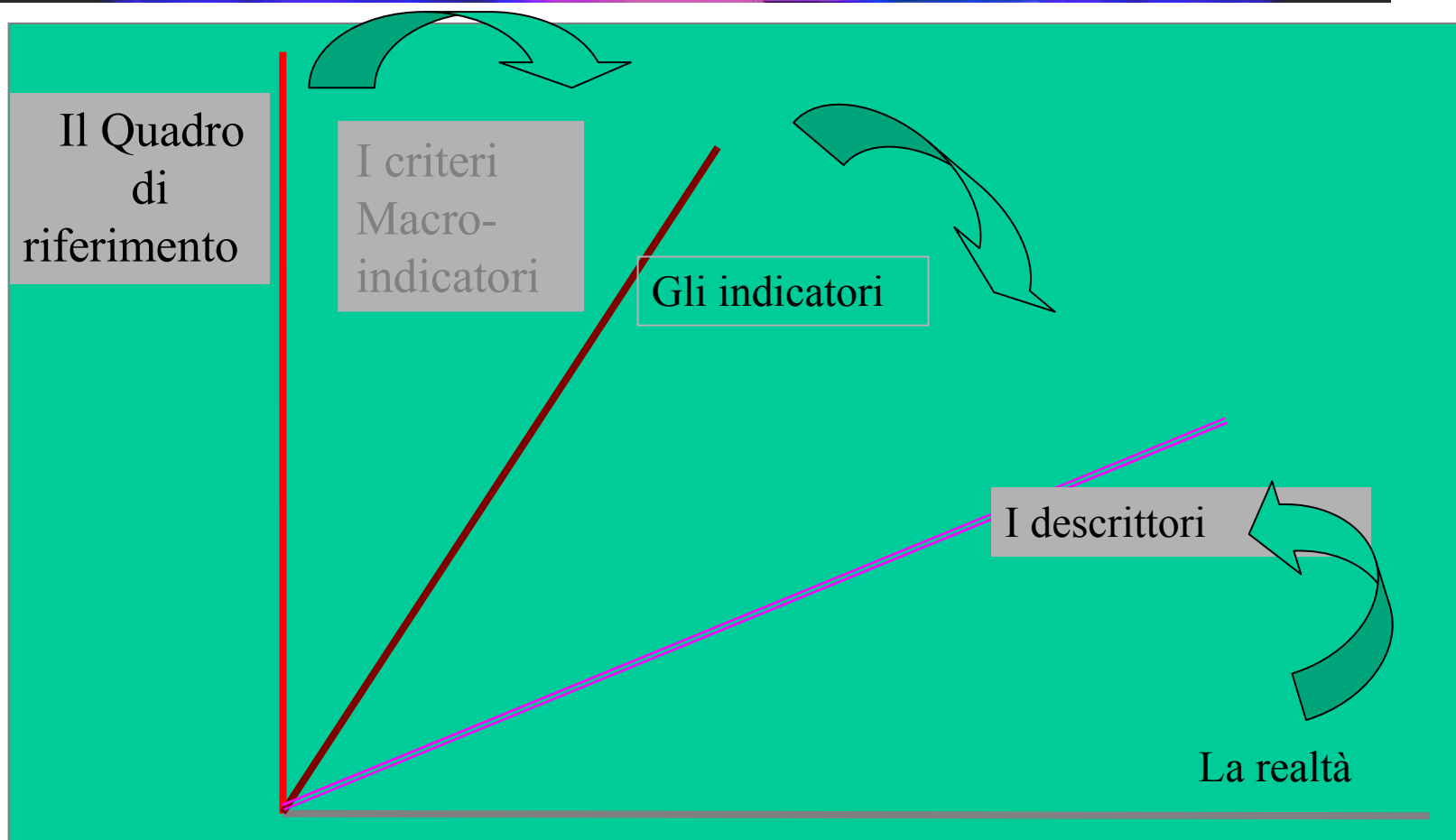
Cosa intendere per qualità (dei servizi, in montagna) ?



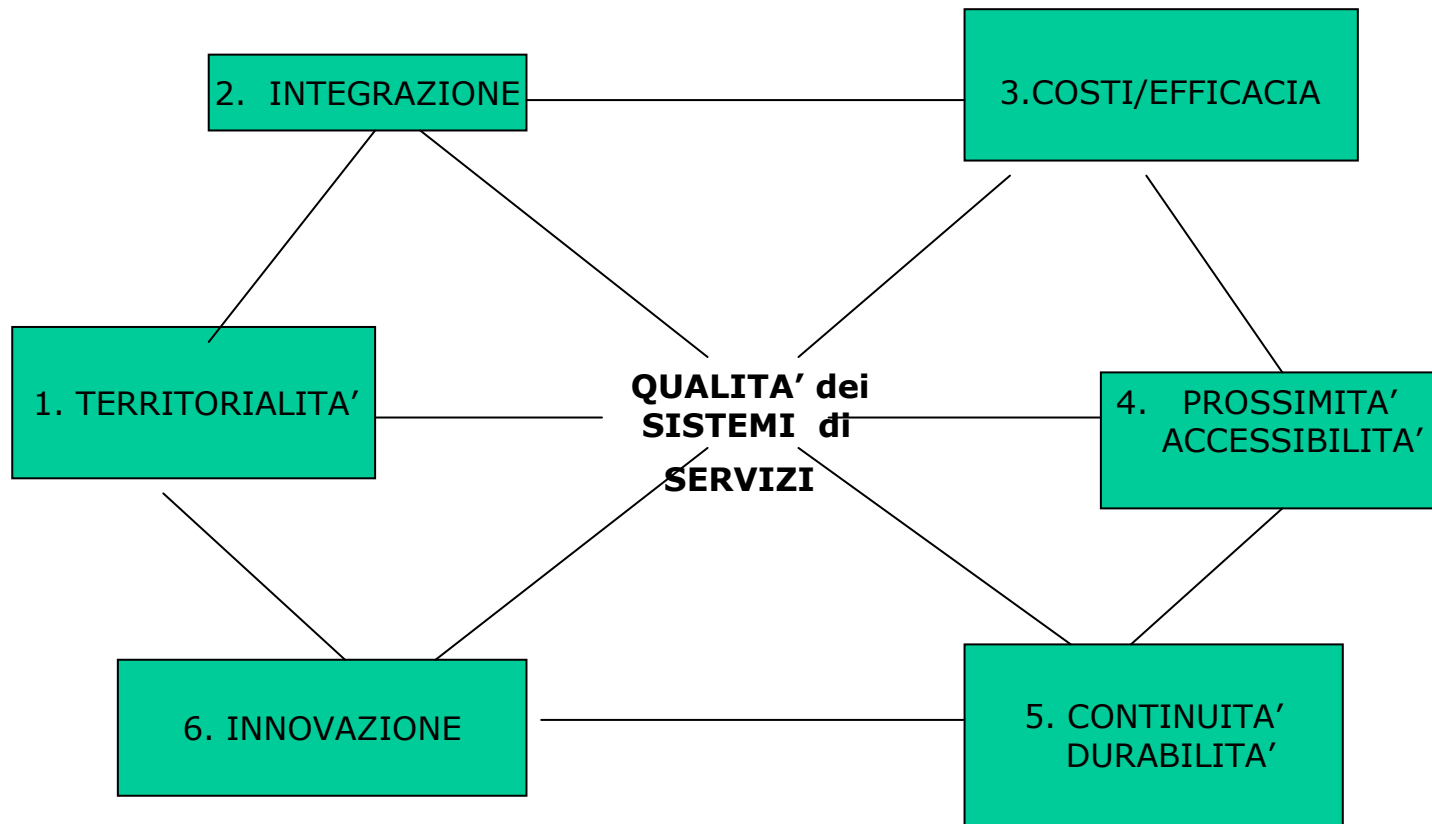
Nello studio abbiamo fatto riferimento ad una idea di Qualità non “oggettiva” ed assoluta:

la qualità è qualcosa da definire ogni volta in relazione a precisi riferimenti culturali e valoriali condivisi dai soggetti che operano in un determinato contesto.

Indicatori come ponti tra teoria e realtà



La QUALITA'/SOSTENIBILITA' dei SERVIZI in MONTAGNA: 6 MACRO-INDICATORI



In sintesi, un servizio è “di qualità” e “sostenibile” se ...



.... è radicato territorialmente (soluzione specifica a problemi specifici, utilizzando risorse locali)

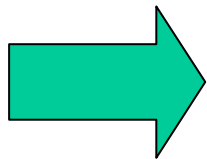
... si basa sull'integrazione e produce integrazione

.... è prossimo e accessibile ...

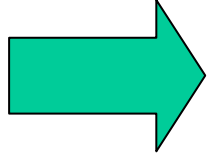
.... è innovativo ...

.... è efficace e durevole

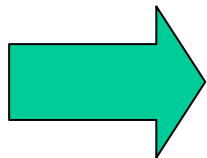
La scelta dei servizi di cui occuparsi



Il Sistema dei servizi infrastrutturali



Il Sistema dei servizi relativi alla cultura ed al tempo libero



Il Sistema dei servizi sociali e sanitari.



PROJECT PART-FINANCED BY
THE EUROPEAN UNION



Parte terza.

Il metodo e i risultati.

La scelta delle aree di studio.



L'individuazione delle aree di studio è stato il primo passaggio che ha messo alla prova la capacità dei partners di cooperare nella ricerca, perché:

- i territori sono reali, concreti. Sono società, storia, ambiente.***
- il modo in cui ne determiniamo i confini dipende in larga misura da come ci rappresentiamo i problemi e i processi di sviluppo locali.***
- le partizioni istituzionali non vengono in aiuto.***
- le definizioni standardizzate appiattiscono le differenze e le specificità (proprio quelle da cui vorremmo tutti imparare).***

In questo senso il Progetto (con qualche difficoltà) ha prodotto molto.

I criteri per la definizione e la scelta delle aree studio - 1

- ***Criterio dimensionale di riferimento condiviso: dalla grandezza NUTS 4 (Unità Territoriale per la Statistica, istituite con regolamento CE n. 1059/2003) - all'incirca una Comunità Montana italiana o una Communauté de Communes francese – alla NUTS 3 (come limite superiore massimo) corrispondente ad aree assimilabili alle Province italiane o alle Diputaciones spagnole.***
- ***Va ricordato che le NUTS sono prima di tutto definite attraverso criteri demografici. Il livello NUTS 3 è caratterizzato da una popolazione che varia dai 150.000 agli 800.000 abitanti.***
- ***Per buona parte dei partners la scelta dell'area è stata coerente con tali criteri, con alcune eccezioni (aree molto piccole o molto scarsamente popolate).***

I criteri per la definizione e la scelta delle aree studio - 2



- La presenza di caratteristiche geografiche, socio-economiche e problematiche comuni (omogeneità territoriale).
- Oppure: la presenza di problematiche differenti (eterogeneità territoriale), adeguate a condurre un confronto.
- La corrispondenza tra la dimensione dell'area studio e l'ambito di competenza dei servizi prescelti.
- La presenza di politiche per la montagna (processi di programmazione o partecipazione).

I criteri per la definizione e la scelta delle aree studio - 3



- Con i criteri scelti si individuano aree che spesso comprendono porzioni non montane di territorio.
- In particolare, comprendono quei centri di riferimento socioeconomici (città medio piccole, insediamenti produttivi, snodi del sistema dei trasporti) che definiscono l'offerta dei servizi locale.
- I sistemi locali dei servizi sono dunque stati rappresentati come una componente dei Sistemi Locali Territoriali (SLoT).

La comparazione delle aree di studio: le diverse montagne



- ***Abbiamo ritenuto che non sarebbe stato possibile trovare un unico denominatore comune.***
- ***Le montagne d'Europa restano diverse, e gli strumenti di analisi devono prenderne atto.***
- ***Ci sono tuttavia alcune costanti***
- ***Nel caso dei servizi queste osservazioni sono ancora più valide.***
- ***L'elaborazione della comparazione doveva basarsi su un'idea condivisa della qualità dei servizi per territori con quella somiglianza strutturale.***

Criteria for the quality of service systems in mountain areas - 1

- ***Territorialità:***
- ***Coinvolgimento degli attori locali (di volta in volta)***
 - Aziende e soggetti economici
 - Enti Locali e PA
 - Cittadini
 - Associazioni
- Processi partecipativi
- Elaborazione e messa in atto di soluzioni originali, che tengono conto delle specificità dei territori e dei bisogni dei loro abitanti
- Ripensamenti e riflessioni - Individuazione di risorse, di relazioni, costruzione di scenari e di nuovi punti di vista e individuazione di nuove opportunità
- Creazione di Valore Aggiunto (di volta in volta)
 - materiale
 - culturale (saperi, competenze, conoscenze)
 - rispetto ai ruoli (agenti sostenibilità)
 - organizzativo
 - sociale

Criteria per la qualità dei sistemi di servizi nelle zone di montagna - 2

- **Costo/efficacia:**
- **Ottimizzazione dei costi derivanti dalla capacità di mettersi insieme**
- Ottimizzazione dei costi derivanti dalla capacità di fare più cose insieme o di utilizzare lo stesso servizio per fare più cose (integrare servizi, multi-attività o multi-funzionalità di un servizio)
- Capacità di far convergere tipologie di risorse finanziarie diverse sugli stessi progetti o ambiti d'azione (alcune non disponibili in assenza di un'idea progetto significativa oppure di una integrazione di sforzi, di una presentazione come soggetti unici e più forti)
- Buon rapporto costi/benefici derivanti da soluzioni originali, ad hoc, pertinenti, adeguati ai contesti e alle esigenze.
- Resta aperta la questione dei sovracosti in area montana.

Criteria per la qualità dei sistemi di servizi nelle zone di montagna - 3

- ***Integrazione: lavorare per mettere insieme***
 - progetti diversi
 - soggetti
 - Pubbliche Amministrazioni
 - pubblico e privato
 - servizi simili
 - servizi diversi
 - settori diversi
 - ruoli e competenze diverse.

Criteria for the quality of service systems in mountain areas - 4



- ***Innovazione:***
- ***innovazione produttiva nelle forme del lavoro e della gestione di attività economiche***
- Innovazione organizzativa e metodologica nella produzione/fruizione di servizi:
 - lavoro in rete e altro
 - idee originali per valorizzare le risorse locali
 - Produzione culturale e di competenze locale
 - Innovazione tecnologica
- Innovazione organizzativa e metodologica nei processi sociali di sviluppo locale

Criteria per la qualità dei sistemi di servizi nelle zone di montagna - 5



- ***prossimità/accessibilità:***
- ***mantenere fisicamente prossimi i servizi***
- poter accedere a servizi anche non collocati in prossimità tramite un'efficiente sistema o modalità di trasporto
- poter accedere ai servizi tramite modalità organizzative adeguate (ad es. prenotazioni a distanza)
- portare i servizi a domicilio
- poter accedere a soluzioni temporanee a fronte di problemi stagionali come l'innevamento, senza dover abbandonare il proprio contesto abituale
- poter accedere alle opportunità offerte dalle ITC, mediante Banda Larga wireless, ma anche alfabetizzazione, acquisizione di competenze, messa a punto di modalità operative ed organizzative.

Criteria per la qualità dei sistemi di servizi nelle zone di montagna - 6



- ***Durabilità:***
- ***individuare e attivare fonti di finanziamento permanente.***
- attivare forme organizzative stabili nel tempo, Consorzi, Aziende, accordi tra enti pubblici, tra pubblico e privato, ... che – tra l'altro – consentono di attivare sinergie finanziarie e/o economie di scala e/o risparmiare sui costi.
- Adattamento alla stagionalità.

E' diffuso il bisogno di poter far conto su fonti di finanziamento continue e certe nel tempo, anche nei casi in cui comunque la comunità locale si fa carico dei costi attivando soluzioni intelligenti e che consentono di risparmiare.

Dai Macro-indicatori ai Sistemi di Indicatori di Qualità locali.

- I singoli partners hanno individuato per ogni servizio analizzato un certo numero di indicatori “micro” o “locali”(ca. 5/6) a loro volta specificati in alcuni descrittori di maggior dettaglio.
- In questo modo per ogni Studio locale è stato costruito un SIQ (Sistema di Indicatori di Qualità), con ca. 40/60 indicatori.
- Questo sistema un po' complesso è stato utile per comparare aree molto diverse: per approssimazioni successive sono emersi i territori, a partire da un quadro di riferimento, anche linguistico, condiviso.

La comparazione



- La comparazione tra aree è stata condotta innanzitutto sulle valutazioni di sintesi degli studi locali.
- I materiali raccolti dai partners non sono sempre stati presentati nella forma concordata, ma tutti sono stati utilizzati nella comparazione.
- Abbiamo potuto procedere in due direzioni:
- Dal basso verso l'alto: la descrizione dei territori, la scelta dei servizi concreti, la giustificazione dei giudizi.
- Dall'alto verso il basso: la definizione degli indicatori locali a partire dal contesto definito dagli orientamenti comuni.

Territorial authorities and stakeholders: Creating success
together, Turin 8-9.3.2007

Le valutazioni comparative e i giudizi sintetici a seguito degli studi locali.

- Le comparazioni sono state elaborate a partire da un sistema molto semplificato di giudizi qualitativi comuni.
- Ciascun giudizio è sostenuto da una argomentazione che illustra come si è arrivati alla valutazione.
- Nelle Tabelle seguenti è mostrato quanto emerge dalla comparazione delle sintesi qualitative.
- Questo sistema tende in verità ad appiattare le differenze (tendenza ad un giudizio medio), ma il difetto è compensato dalla possibilità di risalire alle valutazioni specifiche fatte sui singoli territori.
- Visti da vicino, TUTTI i territori analizzati presentano delle **criticità** indicate come gravi (diverse tra loro), e molti delle **eccellenze**, dalle quali è utile imparare.
- La capacità dei territori stessi di trovare soluzioni ai propri problemi emerge come prima causa delle valutazioni positive, la marginalità dei territori montani nelle politiche sovralocali è la prima causa delle valutazioni negative.

Territorial authorities and stakeholders: Creating
successs together, Turin 8-9.3.2007

TABELLA n.1- Giudizi sintetici per Sistema



	SISTEMA DEI SERVIZI INFRASTRUTTURALI	SISTEMA DEI SERVIZI CULTURALI	SISTEMA DEI SERVIZI SOCIO-SANITARI
Torino	medio/insoddisfacente	medio/soddisfacente	medio/soddisfacente
Rhones-Alpes A	medio/soddisfacente	medio	medio
Rhone –Alpes B	medio/insoddisfacente	medio	insoddisfacente
Lombardia	medio/soddisfacente	soddisfacente	medio/soddisfacente
Palencia	medio/insoddisfacente	Soddisfacente/ insoddisfacente	medio
Norvegia	insoddisfacente	soddisfacente	Insoddisfacente/ soddisfacente
Trento	soddisfacente	soddisfacente	soddisfacente
Valle d’Aosta	soddisfacente/medio/ insoddisfacente	medio/soddisfacente	medio
<u>GIUDIZIO D’INSIEME</u>	MEDIO/ INSODDISFACENTE	SODDISFACENTE	MEDIO/ SODDISFACENTE

TABELLA n.2 - Giudizi sintetici per macro-indicatori



	Territorialità	Integrazione	Costo/ efficacia	Accessibilità	Durabilità	Innovazione
Torino	S	S	M/S	M/S	M/I	S
Rhones- Alpes A	M	S	/	M	M	M/S
Rhone – Alpes B	M/I	I	/	M	S	I
Lombardi a	S	M/S	M/S	M	S	M/S
Palencia	M	M/S	M	I/S	S/M	S
Norvegia	S/M	S	I	M	I	S
Trento Valle d'Aosta	S	S	I	M	S	S
	M	I/S	M	M	S/M	I
Giudizio d'insieme	Medio	Soddisfacente	Medio	Medio	Soddisfacente / medio	Soddisfacente

Le buone pratiche.



- ***Sono stati raccolti più di trenta esempi di buone pratiche.***
- ***Abbiamo inviato a tutti una griglia che permetteva di mettere in relazione le esperienze raccolte con il quadro di riferimento utilizzato nella ricerca.***
- ***Sono stati anche utilizzati i materiali presentati al Seminario di Palencia.***
- ***Traccia di questo lavoro si trova nel report finale, in numerosi box di testo che illustrano esempi concreti a supporto delle argomentazioni generali.***
- ***Si tratta di un lavoro da continuare e sfruttare, per esempio a cominciare dal sito di Euromountains, per arricchire gli scambi e progettare nuove fasi di lavoro comune.***

Principali criticità che emergono dai Report locali

1. Separatezza operativa dei diversi soggetti coinvolti e quindi inefficacia degli interventi.

Carenza di “luoghi” dedicati alla montagna in cui elaborare i problemi, fare ricerca e cultura, costruire saperi e competenze. Carenza di percorsi di ricerca ed elaborazione.

2. Difficoltà a “lavorare insieme”, a fare sistema e fare squadra.
Difficoltà a progettare dal basso.

3. Isolamento dovuto alla dispersione abitativa, alla relativa difficoltà di movimento (altitudine, distanze).
Carenza di modelli di trasporto adeguati alle condizioni di vita in montagna.
Difficoltà di accedere ai servizi (soprattutto per gli anziani).

4. Isolamento delle giovani coppie e in particolare delle giovani madri dovuta alla trasformazione in atto della struttura familiare (crescita di nuclei mono-familiari e di single) e delle reti sociali (parentali, amicali, di vicinato, ecc. ...).
Assenza o carenza di servizi per la prima infanzia.

Principali criticità 2.



5. Difficoltà ad assicurare continuità di cura e di intervento. Separatezza di servizi, di ruoli, di competenze. Questioni che incidono in modo particolare sulle popolazioni di montagna che in genere sono distanti da ospedali e altre strutture sanitarie.
6. Impossibilità degli anziani di restare da soli a casa durante la stagione invernale. Rischio di istituzionalizzazione.
7. Isolamento dei disabili gravi e delle loro famiglie. Carenza di supporti che facilitano lo stare a casa, restare nel proprio contesto di vita.
8. Limitazioni fisiche di accesso ad aree montane. Scarsa possibilità di sviluppare attività economiche redditizie, ad es., forme di turismo di massa.

Principali criticità 3.



10. Carezza di interventi continuativi e coerenti di manutenzione ordinaria del territorio.
11. *Digital divide*. Difficoltà di accesso alle opportunità offerte dalle ITC e quindi difficoltà a sviluppare sia new economy sia a prestare nuovi servizi (telesoccorso, formazione a distanza, telemedicina, ecc. ..) e organizzare in nuove forme la PA. Scarso interesse degli operatori economici ad investire in montagna.
12. Necessità di modelli di intervento medico in alta montagna
13. Crisi delle produzioni tradizionali.



PROJECT PART-FINANCED BY
THE EUROPEAN UNION

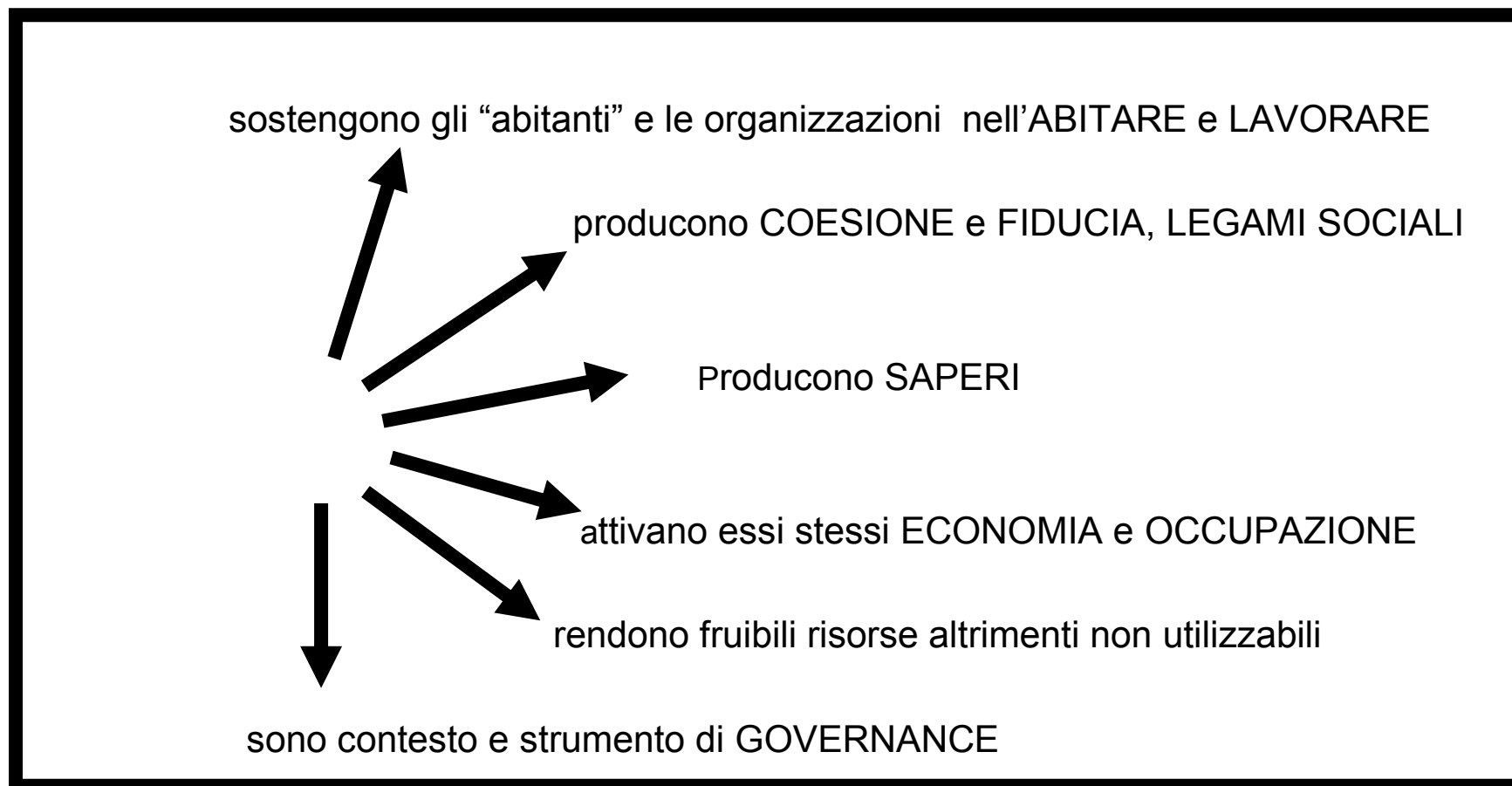


Parte quarta.

Rilanci




PERCHE' I SERVIZI SONO IMPORTANTI PER LO SVILUPPO SOST. LOCALE ?





..... in sintesi:

I servizi sono una infrastruttura territoriale
che consente agli abitanti
di lavorare e produrre (economia) e
di affrontare i problemi sociali (società,
coesione).



Come evidenzia la Ricerca *Euromountain* la montagna è viva e creativa, produce processi e soluzioni originali, sa fare molto con poco, ottimizzando le risorse (a volte assai scarse) disponibili.

La montagna può essere vista come un
laboratorio di sostenibilità

Ad ogni livello vanno impostate politiche che sostengano questa capacità e questa “laboritorialità”, riconoscendone, da un lato, i valori aggiunti che produce e, dall’altra, i costi effettivi.



Servono connessioni e dialoghi inter-territoriali ed inter-istituzionali: dalla competizione alla collaborazione.

I Piani Territoriali Integrati, i Piani socio-economici, i Piani della Salute, ecc. ..

possono essere l'occasione ed il contesto per avviare questi dialoghi (progettazione partecipata)
e per integrare le diverse politiche,
in modo da cogliere obiettivi che di per sé richiedono integrazione come promuovere sostenibilità, salute e sviluppo.

Rilanci per lo sviluppo di culture e politiche condivise tra le diverse regioni europee



- Uno studio finalizzato a trovare modi adeguati per contabilizzare gli impatti e i costi sociali (oltre che ambientali e culturali) delle politiche di trasformazione territoriale.
- Costruzione di una banca delle buone pratiche nell'ambito dei servizi [messa a punto di una metodologia].
- Monitoraggio e valutazione dei sistemi di servizi in montagna, condotto per ambiti omogenei (ad esempio, i sistemi socio-sanitari) e su tempi medio-lunghi.
- Sperimentazione, osservazione, documentazione di processi di progettazione partecipata dei servizi in area di montagna ... attivare un confronto tra le esperienze europee e mettere a punto "linee guida" e "modelli" trasferibili.
- Uno studio per raccogliere e confrontare le pratiche di sperimentazione in materia di fiscalità e di sostegno economico in favore degli attori privati che gestiscono servizi in montagna.