

“I numeri e luoghi delle disuguaglianze”

22 maggio 2018, Istituto Sturzo

Le disuguaglianze nell’accesso e qualità dei servizi fondamentali: le aree interne, dati e politiche

Oriana Cuccu – Nucleo di Valutazione (NuVAP) – Presidenza del Consiglio dei Ministri

Andrea Faccini – Comitato Tecnico Aree Interne

Sabrina Lucatelli – Comitato Tecnico Aree Interne – Presidenza del Consiglio dei Ministri

Le tappe principali del percorso di definizione della Strategia Aree Interne

- ❖ Costituzione del **Comitato Tecnico** (settembre 2012)
- ❖ Lancio della **Strategia Nazionale per le Aree Interne - SNAI** (dicembre 2012) e invito a presentare candidature per la co-progettazione (Rieti, aprile 2013)
- ❖ **Consenso di tutti i Governi** dal 2012 ad oggi
- ❖ Definizione della **Strategia** dopo un confronto con Regioni, Province e Comuni (giugno 2013) e “conclusione” della **Selezione delle Aree Candidabili**
- ❖ **Finanziamento in legge di Stabilità 2014** e Inserimento nell'**Accordo di Partenariato 2014-2020** come una delle strategie orizzontali
- ❖ Adozione da parte del **Piano Nazionale di Riforma 2014, 2015, 2016 e 2017** come progetto strategico: «Un Paese che Valorizzi le Diversità» (aprile 2014 aprile 2015)
- ❖ Ri-finanziamento nelle **Leggi di Stabilità 2015-2016-2017 e Legge di Bilancio 2018**

Gli obiettivi della Strategia

- ❖ Focalizzare l'attenzione del policy-maker su **territori** che devono 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, patrimonio edilizio in disuso....)
- ❖ **Rafforzare** i fattori di **Sviluppo Locale** (quali vocazioni per questi territori?)



INVERTIRE IL TREND DEMOGRAFICO DELLE AREE INTERNE

Il documento di Strategia d'area

La Strategia di area si articola in tre parti

1. Identificazione dell'area-progetto e verifica dell'associazionismo
2. «Condizioni iniziali» e tendenze evolutive senza intervento
3. Scenario desiderato, risultati attesi, azioni, indicatori e target

Come si costruisce la Strategia

- ❖ Partire dai bisogni e dalle risorse effettivamente disponibili (non potenziali)
- ❖ Immaginare possibili «vie di fuga» attraverso la costruzione di «filieri cognitive» del territorio
- ❖ Legare interventi di sviluppo e interventi permanenti sui servizi essenziali
- ❖ Fare leva sulle «forze vive» istituzionali, di cittadinanza, imprenditoriali e valorizzare le esperienze in corso, aprirsi alle competenze esterne

La Strategia Nazionale Aree Interne: il percorso delle aree selezionate



- ❖ L'istruttoria pubblica definisce le aree candidabili, la **delibera regionale** indica le aree progetto
- ❖ Tra le **aree progetto**, vengono identificate le prime aree prototipo per iniziare il percorso per l'attuazione
- ❖ Ciascuna area prototipo definisce una propria **strategia d'area**
- ❖ La strategia d'area individua **le idee-guida** per modificare le tendenze negative in atto sul territorio
- ❖ La strategia d'area si attua attraverso la stipula di un **Accordo di Programma Quadro**, in cui vengono assunti impegni vincolanti dalle Regioni, il Centro e i territori per la realizzazione degli obiettivi definiti nella strategia

Le 5 innovazioni della strategia

- ❖ La Dimensione Nazionale e la **Governance multi-livello** (Centro – Regioni – Associazioni/Unioni di Comuni)
- ❖ 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**)
- ❖ Esplicitazione e **misurazione dei risultati attesi**

Uso di indicatori per la definizione e selezione delle Aree

Collaborazione: Dipartimento Coesione - Banca d'Italia - Istat

- ❖ Definizione di «**Centro di offerta di servizi**» o **Polo** come il comune, o insieme di comuni confinanti, in grado di offrire contemporaneamente:
 - 1) un'offerta scolastica secondaria superiore (liceo, tecnico e professionale)
 - 2) almeno un ospedale sede di DEA di I livello
 - 3) una stazione ferroviaria di tipo almeno SILVER

- ❖ Tutti i comuni sono stati classificati in base alla distanza (tempo di percorrenza) rispetto al «Centro di offerta» più vicino. In base alla propria distanza ogni comune è stato classificato come:

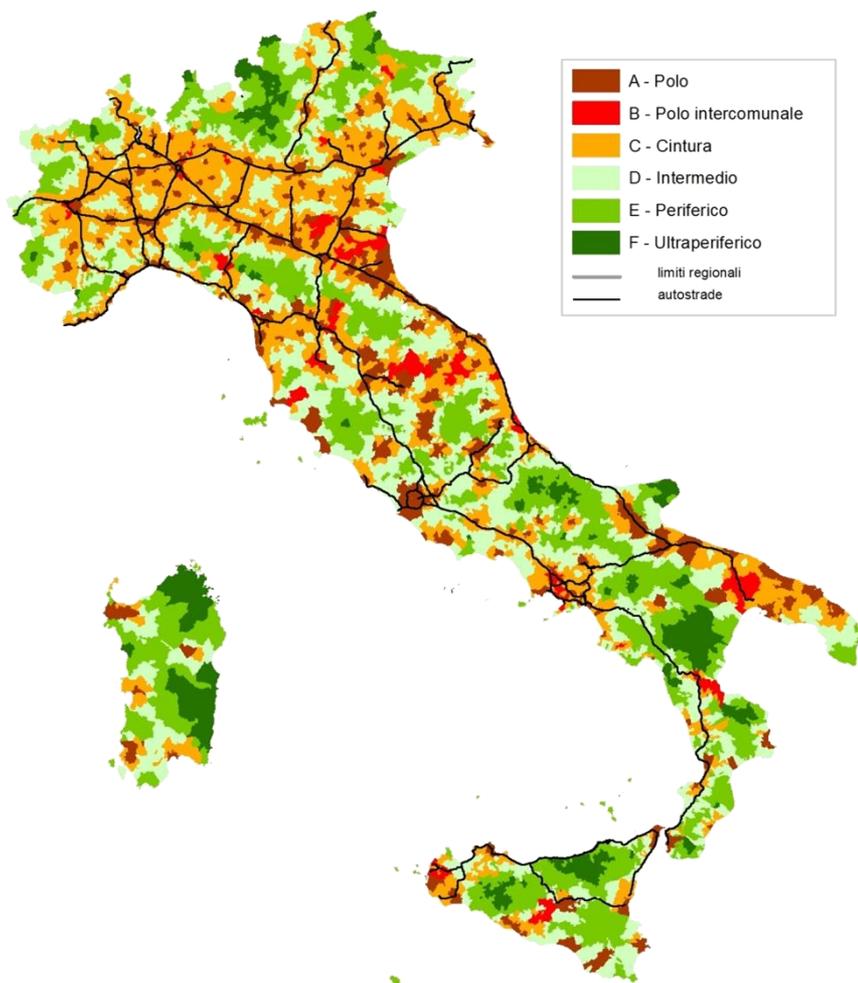
- ❖ **Cintura** – distanti non più di 20 minuti dal centro (~ mediana)

- ❖ **Intermedio** – da 20 a 40 minuti (~ terzo quartile)

- ❖ **Periferico** – da 40 a 75 minuti (~ 95° percentile)

- ❖ **Ultra periferico** – distanti oltre 75 minuti (+ isole minori)

La mappa delle Aree Interne: i numeri



Le Aree Interne italiane rappresentano il 52% dei comuni, il 22% della popolazione e circa il 60% della superficie territoriale del Paese

Le Aree Interne sono i comuni classificati: Intermedio – Periferico – Ultra periferico

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

La selezione delle aree candidabili

❖ FASE DIAGNOSTICA:

Diagnosi delle aree candidate da parte del Comitato Tecnico Aree interne (CTAI) e della Regione attraverso indicatori oggettivi per la selezione – OpenKit Aree Interne

❖ FASE DI CAMPO:

Focus Group per ogni area-progetto proposta dalla Regione composto da CTAI, Regione, Sindaci, dirigenti di strutture scolastiche e sanitarie, utenti dei servizi, esperti, rappresentanti di associazioni imprenditoriali e del lavoro

CRITERI per la fase istruttoria

Caratteristiche dell'area, visione di sviluppo, capacità di progettazione, leadership locale, associazionismo

La fase diagnostica e OpenKit Aree Interne

❖ **L'OpenKit** per la diagnosi e la selezione delle aree è composto da oltre **100** indicatori (su base comunale)

❖ **Sezioni di indicatori che compongono l'OpenKit:**

Principali caratteristiche territoriali, demografiche, agricoltura, economia, digital divide, patrimonio culturale e turismo, salute, accessibilità, scuola, associazionismo tra i comuni

❖ **I principali dati di interesse / qualificanti:**

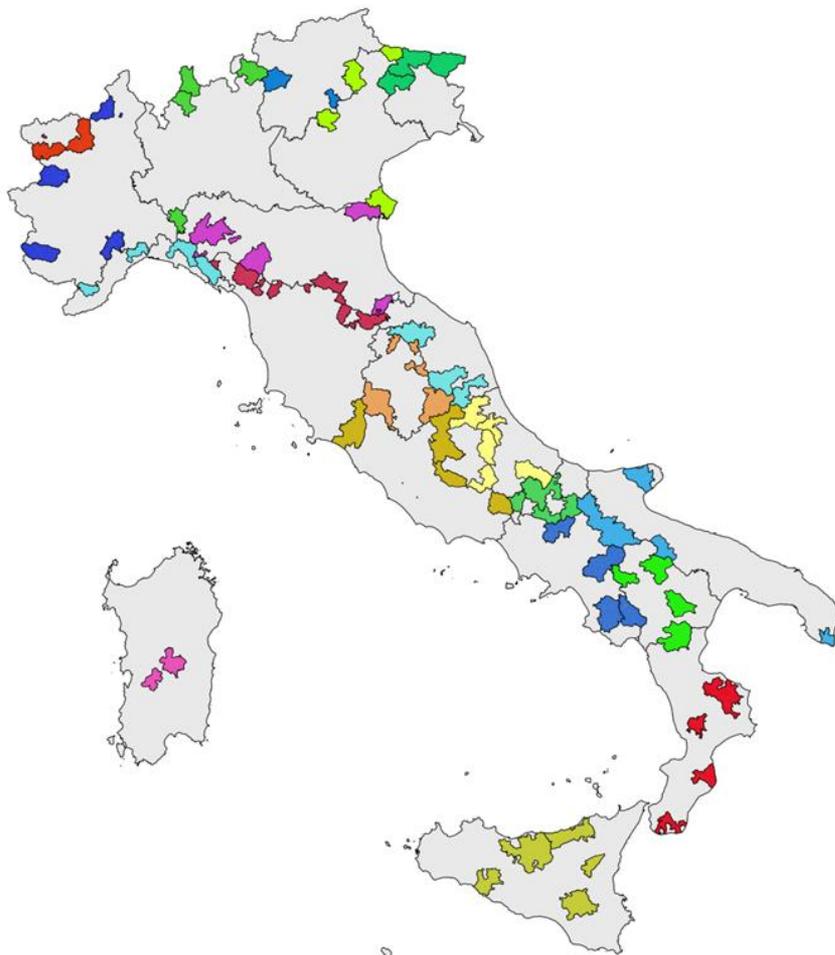
La classificazione dei comuni come **aree interne o polo**; se **perdono popolazione** e sono caratterizzati dall'**invecchiamento** della popolazione; se sono territori con presenza di comuni capaci di lavorare in unione (**capacità progettuali**)

La fase Desk e la fase di Campo

La selezione delle aree candidabili avviene tramite
Rapporto di Istruttoria



Le Aree selezionate



- ❖ **72** aree-progetto selezionate con circa 2 milioni di abitanti e **1072** Comuni coinvolti;
- ❖ Una media di **15** Comuni e **29.000** abitanti per area-progetto;
- ❖ Circa il **3%** della popolazione nazionale e **16,7 %** del territorio;
- ❖ **52%** 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%**)

La «Strategia d'Area»: quadro logico

Risultati attesi, indicatori di risultato, azioni ed interventi

Si esplicitano i collegamenti tra risultati attesi, indicatori di risultato ad essi associati e azioni/interventi necessari per raggiungere tali risultati attesi

- ❖ **Risultati attesi** -> esprimono la trasformazione a cui si ambisce e che deve poter essere osservata e misurata
- ❖ **Indicatori di risultato** -> osservano e misurano il cambiamento, monitorano i progressi verso i risultati, valutano l'impatto e l'efficacia, permettono di comunicare l'evoluzione della strategia
- ❖ **Azioni – interventi** -> sono quelle azioni/interventi che effettivamente attuati e realizzati porteranno alla realizzazione dei risultati attesi

L'approccio metodologico

Misurare e osservare i risultati guida e le traiettorie indotte nei territori è indispensabile per sostenere il disegno strategico, fornire elementi oggettivi per verificare in itinere gli esiti delle azioni poste in essere e favorire il dibattito pubblico

supportare il disegno strategico

misurare il contesto territoriale anche a partire dall'Openkit Area Interne

verificare gli esiti delle Strategie d'Area

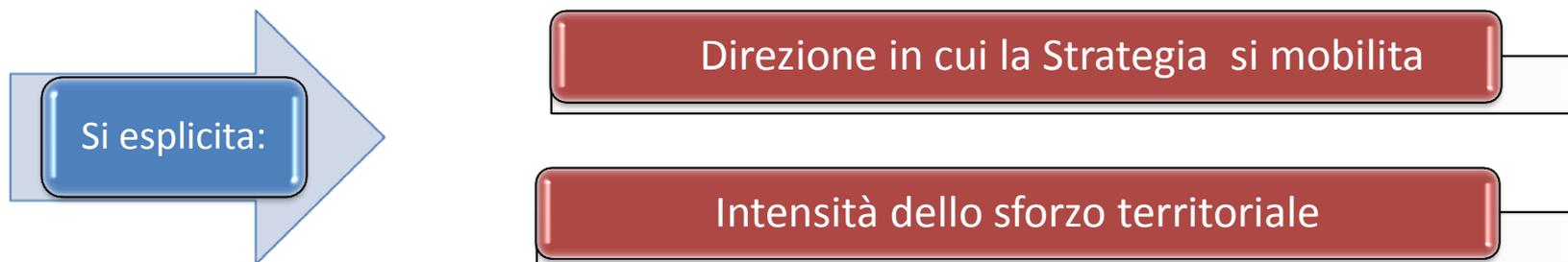
favorire il dibattito informato delle comunità locali

Il ruolo degli indicatori di risultato nella fase di definizione della Strategia

Esprimere a livello di AREA gli obiettivi di policy non soltanto attraverso una descrizione narrativa delle trasformazioni attese e delle azioni necessarie

Identificare uno o più indicatori di risultato o proxy con la caratteristica essenziale di essere policy responsive, indicando il punto di partenza (baseline) e di arrivo (target)

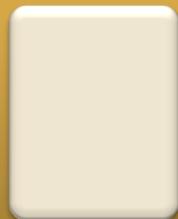
Il numero di indicatori di risultato deve essere appropriato ma circoscritto in modo da non creare un eccessivo onere nel monitoraggio dei risultati attesi



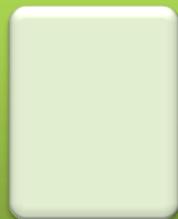
Il ruolo degli indicatori di risultato in fase di attuazione della Strategia



Costituiscono il riferimento per misurare se il cambiamento atteso si sta realizzando



Consentono di osservare l'andamento nel territorio dei fenomeni che stiamo cercando di misurare



Possono guidare in fase di eventuale riprogrammazione

Gli indicatori di risultato inducono a domandarci

se le azioni individuate in fase di definizione della Strategia, una volta realizzate, influenzano realmente l'indicatore

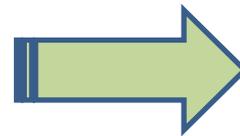
se stiamo sbagliando qualcosa o se altri fenomeni esogeni sono responsabili di variazioni del contesto

se i target che abbiamo fissato ex ante sono realistici

Misurare è difficile e costoso



❖ Stiamo sostenendo da tempo la statistica pubblica per ampliare il set di indicatori statistici disponibili a scala comunale aiutando molto il percorso di misurazione dei risultati nelle singole Aree



Convenzioni con i principali produttori di dati: Istat e Ispra

❖ Occorre però un impegno anche a livello locale per dotarsi della strumentazione necessaria a predisporre indagini dirette con le caratteristiche di qualità necessarie

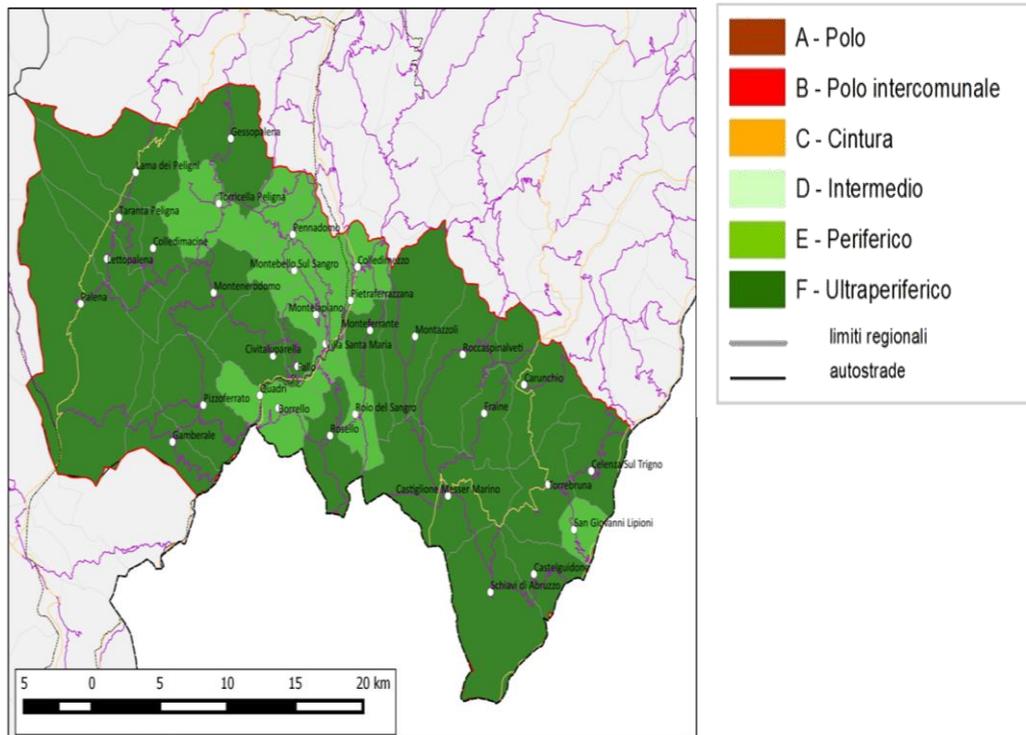
IL CASO DEL BASSO SANGRO TRIGNO

Comuni dell'area (CH):

Borrello, Montebello sul Sangro, Carunchio, Castelguidone, Castiglione Messer Marino, Celenza sul Trigno, Civitaluparella, Colledimacine, Colledimezzo, Fraine, Gamberale, Gessopalena, Lama dei Peligni, Lettopalena, Montazzoli, Monteferrante, Montelapiano, Montenerodomo, Palena, Pennadomo, Pizzoferrato, Quadri, Roccaspinaveti, Roio del Sangro, Rosello, San Giovanni Lipioni, Schiavi di Abruzzo, Taranta Peligna, Torrebruna, Torricella Peligna, Villa Santa Maria, Pietraferrazzana, Fallo

Sindaco referente:

Antonio Tamburrino, Sindaco di Montenerodomo



	Basso Sangro Trigno	Abruzzo Aree interne	Italia
Numero di comuni	33	230	8.092
Popolazione 2011	22.568	484.353	59.433.744
Popolazione 2016	21.289	479.924	60.665.551
Pop. var % 2016-2011	-5,7	-0,9	2,1
Pop. var % 2011-2001	-13,7	-0,5	4,3
Pop. var % 2011-1971	-43,8	-4,0	9,8

Basso Sangro Trigno – I dati principali

- ❖ Popolazione residente al 2011: **22.568** in **33** comuni
- ❖ Popolazione residente al 2016: **21.289**
- ❖ Var. % popolazione totale: - **43,8 %** (nei 40 anni tra il 1971-2011)
- ❖ Var. % media popolazione nelle aree interne dell'Abruzzo: - **4,0%** (1971-2011)
- ❖ Tempo (in minuti) che intercorre tra l'inizio della chiamata telefonica alla Centrale Operativa e l'arrivo del primo mezzo di soccorso sul posto: **40** minuti contro i **21** medi delle aree interne italiane

*Perdita demografica importante, un **alto livello di invecchiamento**, sistema **trasportistico inefficiente** che riduce le possibilità di accesso dei residenti ai servizi sociosanitari*

OpenKit Abruzzo – Basso Sangro Trigno

Demografia

	B.Demografia	BASSO SANGRO - TRIGNO	ABRUZZO Aree Interne	ITALIA Aree Interne	ABRUZZO	ITALIA
b.1	Pct Popolazione di età 0-16 al 2011	10,6	14,0	15,7	14,8	15,9
b.2	Pct Popolazione di età 17-34 al 2011	17,4	20,3	20,7	20,6	20,0
b.3	Pct Popolazione di età 65+ al 2011	32,0	23,4	21,2	21,7	20,8
b.4	Pct stranieri residenti al 2011	3,1	4,9	5,4	5,2	6,8
	Pct stranieri residenti al 2016	3,9	5,9	6,4	6,5	8,3
b.5	Var. pct popolazione totale tra il 2001 e il 2011	-13,7	-0,5	2,3	3,6	4,3
	Var. pct popolazione totale tra il 2011 e il 2016	-5,7	-0,9	0,3	1,5	2,1

OpenKit Abruzzo – Basso Sangro Trigno

Salute

	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

OpenKit Abruzzo – Basso Sangro Trigno

Scuola primaria

	H. Scuola	BASSO SANGRO - TRIGNO	ABRUZZO Aree Interne	ITALIA Aree Interne	ABRUZZO	ITALIA
	SCUOLA Primaria					
h.3	% comuni dotati di scuola primaria	42,4	69,6	77,9	75,7	83,4
h.4	N. medio alunni per scuola	43,8	91,3	113,1	131,9	165,2
h.8	Tasso di mobilità dei docenti	3,8	9,0	8,6	8,1	8,8
h.9	% classi con numero di alunni fino a 15	92,3	42,7	35,5	27,7	19,5
h.10	% pluriclassi su totale classi	28,8	9,5	4,6	3,6	1,5
h.11	% classi a tempo pieno	19,2	12,7	25,1	14,6	32,8
h.12	% docenti a tempo determinato	4,0	5,1	8,4	5,2	9,2
h.13	Test Invalsi: punteggio medio (e dev. standard) del test di Italiano - Classe V primaria	55,9 (17,7)	57,3 (18,9)	56,6 (18,6)	58,4 (18,8)	58,0 (18,6)
h.14	Test Invalsi: punteggio medio (e dev. standard) del test di matematica - Classe V primaria	58,7 (18,1)	56,0 (19,1)	56,5 (18,8)	57,4 (19,0)	57,1 (18,8)

Le scuole sono presenti in pochi comuni

Classi di piccole dimensioni

Ambienti non favorevoli all'apprendimento

Basso Sangro Trigno – Idea guida

- ❖ Miglioramento dei servizi salute e istruzione ed il collegamento con le zone industriali limitrofe dell'area strategica che garantiscono un'occupazione importante per i residenti dell'area
- ❖ Valorizzazione delle risorse naturali e culturali ai fini di incrementare e migliorare l'accoglienza turistica con ricadute positive sull'occupazione

Basso Sangro Trigno (esempi)

– Risultati attesi e azioni (servizi)

Risultato atteso	Che cosa finanziamo	Indicatore di Risultato
Miglioramento delle competenze degli allievi, della sicurezza e fruibilità dei plessi, delle attività scuola territorio e miglioramento della didattica.	Sostegno alla fruibilità e alla sicurezza degli ambienti scolastici (progettazione unico plesso polifunzionale a Celenza sul Trigno)	Incidenza delle pluriclassi (Baseline 2013-2014 = 80% ; Target = 0% - calcolato per le 4 scuole, di 17 presenti nell'area, coinvolte nell'accorpamento)
		Test Invalsi: punteggio medio (e deviazione standard) del test di italiano Baseline = 2013 -2014 69,9; Target 2023 = 71,3 ita 72,9 Attenzione: nel 2017 cambia la rilevazione: nel Basso Sangro il valore è 55,9 e la media italia è 58,0
Potenziamento della rete infrastrutturale e dell'offerta dei servizi sanitari e sociosanitari territoriali.	Laboratorio di presa in carico delle fragilità	Tasso di ospedalizzazione evitabile (composito) Baseline 2012 = 726,6; Target 2023 = 650,0; 2015= 705,3
	Rete territoriale di servizi socio-sanitari assistenziali	Percentuale anziani >=65 anni residenti trattati in ADI Baseline 2012 = 2,3; Target 2023= 3,0; 2015.= 3,6
Potenziamento del sistema dei trasporti per anziani, studenti e lavoratori	Modello di trasporto TWIST (Transport with a social target)	Utilizzo di servizi collettivi innovativi per la mobilità sostenibile Baseline 2016 = 26.000 utenti ; Target 2023= 46.000 utenti

Basso Sangro Trigno (esempi)

– Risultati attesi e azioni (sviluppo locale)

Risultato atteso	Che cosa finanziamo	Indicatore di Risultato
Valorizzazione delle produzioni tipiche locali di qualità, aumento della multifunzionalità delle imprese agricole anche al fine di incrementare il numero di aziende di dimensioni rilevanti	Interventi del PSL Maiella Verde a sostegno della strategia	Valore della produzione locale commercializzata per le filiere produttive Baseline 2016 = 0 ; Target = 1.500.000 euro
	Sostegno alle attività agricole ed extragricole PSR	
Nascita e consolidamento delle micro, piccole e medie imprese artigianali, della ricettività e dei servizi turistici e aumento dell'occupazione.	Sostegno alle attività turistiche	Tasso di turisticità Baseline 2015 = 0,51; Target = 0,91
	Dote di comunità (percorsi integrati per persone in cerca di occupazione nell'area)	Partecipanti che hanno un lavoro, anche autonomo, entro i 6 mesi successivi alla fine della loro partecipazione all'intervento (indicatore in termini %) Baseline 2016 = 0 ; Target = 100%
Aumento dei servizi digitali per la gestione del territorio e per rafforzare la capacità amministrativa.	Servizi digitali associati verso cittadini e imprese	Comuni con servizi pienamente interattivi Baseline 2016 = 0 ; Target = 75,7%
	Supporto tecnico all'attuazione della Strategia	Progetti e interventi i che rispettano i cronoprogrammi di attuazione e un tracciato unico completo Baseline 2016 = 0 ; Target = 90%

Il processo per giungere all'indicatore di risultato misurabile e confrontabile tra diverse aree è stato molto complesso e guidato dal Comitato Tecnico Aree Interne

ALCUNE CONSIDERAZIONI SULL'USO DI INDICATORI NELLA STRATEGIA NAZIONALE AREE INTERNE

- ❖ Gli indicatori hanno guidato, condizionato e facilitato la selezione e i confini delle Aree
- ❖ Le amministrazioni e le comunità sono poco abituate a compiere scelte di policy facendosi guidare da un risultato atteso/obiettivo partendo dai dati
- ❖ Utilità e prudenza nell'utilizzo dell'open kit sul territorio: da bussola e strumento di trasparenza a possibile fonte di confronto e "conflitto" (differenza tra la percezione della realtà e il dato)
- ❖ Grazie al dato è stato possibile inserire nella progettazione, quindi nei risultati attesi, temi che erano stati inizialmente ignorati/sottovalutati dall'area
- ❖ Gli indicatori di risultato sono una leva per il monitoraggio (raccolta dati ed informazioni) di tutte le attività e gli interventi che stanno avvenendo
- ❖ Utilizzo di ciò che è disponibile e non sempre di quello che sarebbe stato necessario...

Gli indicatori da soli non bastano per comprendere gli effetti sui territori

L'efficacia della strategia e il contributo al cambiamento atteso va esaminata attraverso indagini valutative con quesiti chiari e strumentazione adeguata

Gli indicatori sono un input della valutazione e non la sostituiscono