

PAOLA PUCCI, MATTEO COLLEONI
LUCA DACONTO E BRUNA VENDEMMIA

22. ACCESSIBILITÀ DI PROSSIMITÀ IN CONTESTI A BASSA DENSITÀ: RETI E SERVIZI DI MOBILITÀ PER TERRITORI INCLUSIVI

1. *La questione*

Garantire accessibilità di prossimità rappresenta una politica non solo per favorire la mobilità attiva (ciclo-pedonale), ma anche per offrire l'accesso ai servizi di prossimità a tutti, concorrendo a costruire città e territori più accessibili e quindi più equi e inclusivi.

Le condizioni necessarie per un'accessibilità di prossimità riguardano l'offerta di servizi e commercio di vicinato, fruibili a una distanza massima di 800 metri, quindi entro i 15 minuti a piedi, l'offerta di reti digitali diffuse ed efficienti che consentano il *remote working*, il *remote learning*, la telemedicina e l'accesso a beni e servizi disponibili online, e la presenza di un ambiente sano e vitale.

Le esperienze di *accessibility by proximity* sono perlopiù condotte in ambiti urbani densi, come nel caso dei *20 minutes neighborhoods* pianificati a Melbourne e a Portland o la *ville du quart d'heure* proposta a Parigi. Queste esperienze assumono oggi un ruolo importante nelle strategie di adattamento delle città agli impatti del Coronavirus, come dimostrato dalle azioni per favorire servizi di prossimità alla scala di quartiere, proposte ad esempio dal Comune di Milano nel recente documento *Milano 2020. Strategie di adattamento*.

La sfida che affrontiamo qui è ripensare la scala di queste iniziative, estendendola a territori a bassa densità insediativa, a contesti non urbani e a territori fragili in termini di accesso a servizi, beni e relazioni rilevanti per l'inclusione sociale e la qualità di vita dei cittadini, come la salute, il lavoro e la formazione, il commercio, i servizi culturali e alla persona. Solo in questo modo è infatti possibile ridurre i divari socio-territoriali che, ad esempio, vedono al momento penalizzate

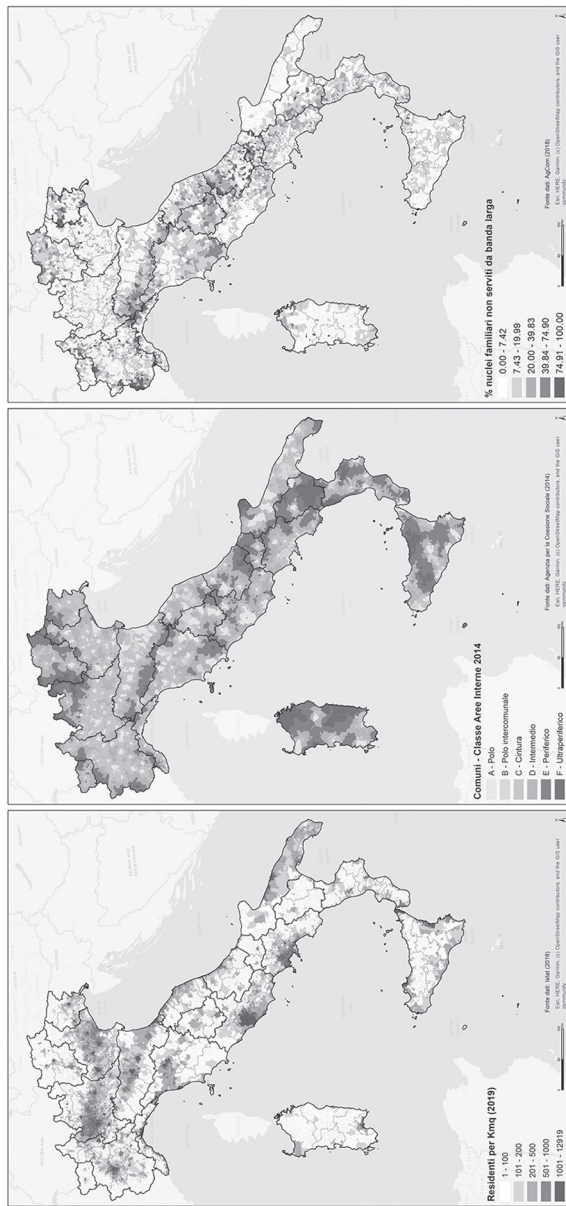


FIG. 1. Densità residenziale, aree interne e accesso alle reti digitali in Italia.

Fonte: Nostra elaborazione su dati Istat (2019), Agenzia per la coesione sociale (2014) e AgCom (2018).

le popolazioni che non possono/vogliono risiedere nelle centralità urbane contraddistinte da alti livelli di accessibilità di prossimità ai servizi, ma al contempo da prezzi immobiliari più elevati. La rilevanza della questione è chiara se si considera che, in base alla classificazione Istat, nel 2020 nei territori con un basso grado di urbanizzazione, ovvero il 64% dei comuni e il 61% della superficie del paese, risiede il 17% della popolazione italiana, mentre nelle aree con un grado di urbanizzazione medio, il 33% dei comuni e della superficie, vive il 48% degli abitanti. Per questi ambiti (fig. 1), proponiamo di sperimentare soluzioni che garantiscano servizi di prossimità diffusi, accessibili e integrati sia con le reti di trasporto che con l'offerta di reti digitali capaci di sostenere forme di lavoro, studio e inclusione a distanza.

2. *Proposte*

Al fine di ricomporre i divari e incrementare la qualità della vita in questi territori risulta fondamentale migliorare l'accessibilità e la fruibilità dei servizi di base, una condizione necessaria per garantire inclusione sociale e fronteggiare i processi di spopolamento, potenziando l'attrattività di queste aree. Per raggiungere questi obiettivi è necessario che l'accessibilità di prossimità sia garantita, oltre che con forme di mobilità attiva, anche con:

1. l'integrazione di alcuni servizi di trasporto già esistenti, ad esempio combinando servizio postale, servizio scolastico, ma anche servizi di *delivery* dell'ultimo miglio (ad es. acquisti, farmaci, pasti) e servizi socio-sanitari integrati con i servizi commerciali;

2. l'accesso ai servizi digitali e a nuove piattaforme (*Mobility as a Service*, MaaS) per migliorare e facilitare un'accessibilità di prossimità ai servizi offerti nelle aree suburbane e rurali, sulla base degli esperimenti già avviati in altri contesti (fig. 2);

3. la pianificazione di forme di accessibilità indiretta, in grado di garantire l'accesso anche in situazioni in cui per le persone sia impossibile o più difficile muoversi direttamente,

Rural MaaS

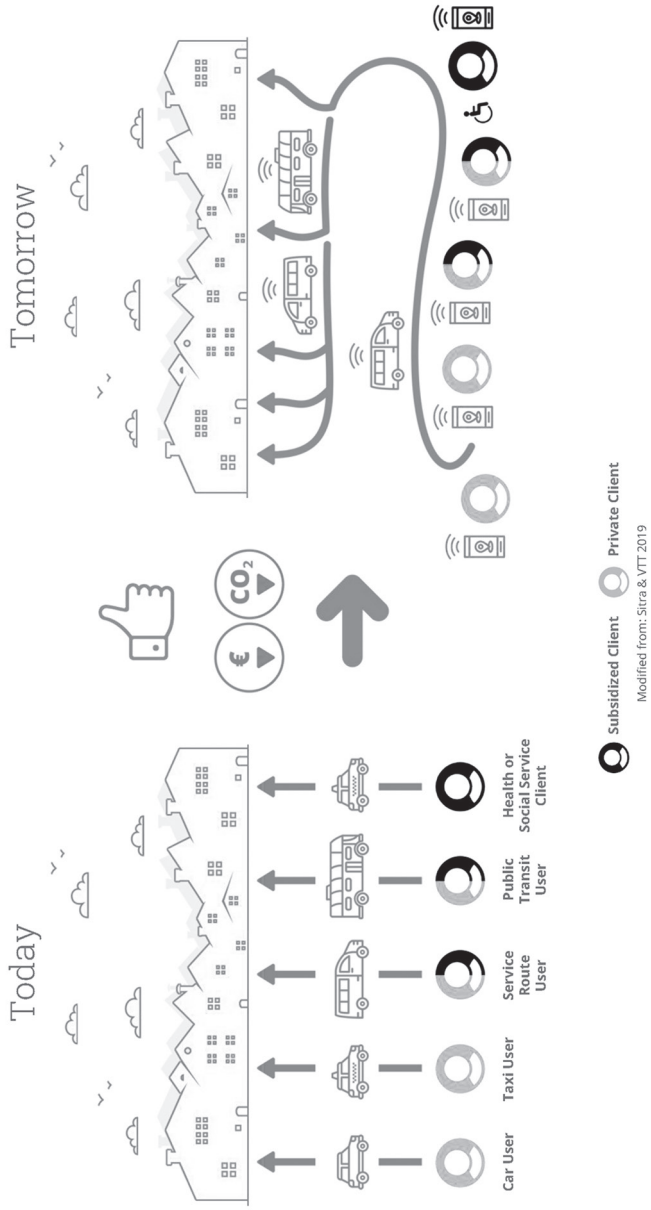


FIG. 2. Un esempio di MaaS nelle aree rurali.
 Fonte: <https://www.kaikkikyitin.fi/en/>.

prendendo come riferimento le iniziative già intraprese in vari ambiti, quali l'assistenza domiciliare, la telemedicina, l'erogazione di servizi di conciliazione famiglia-lavoro con forme di sostegno alle famiglie e ai lavoratori.

Per la natura degli interventi da promuovere, tali proposte sono perlopiù intraprese a scala intercomunale attraverso *partnership* pubblico-privato e il coinvolgimento attivo degli stessi abitanti, come dimostrano i casi pilota avviati in numerosi contesti, a livello nazionale e internazionale.

Per garantire accessibilità di prossimità, e quindi anche inclusione sociale e qualità della vita per le popolazioni che risiedono in queste aree, il coinvolgimento dei portatori di interesse in una logica PPPP (*Public, Private, People Partnership*), è infatti la condizione necessaria per assicurare il successo e la sostenibilità di queste azioni nel medio-lungo periodo. Per queste ragioni, pur facendo riferimento all'ambito dei trasporti e della mobilità, le proposte sono attuabili solo congiuntamente a politiche di welfare locale e di riorganizzazione spaziale e temporale di alcuni servizi di prossimità, di fatto «avvicinandoli» all'utenza.

Le misure da intraprendere devono inoltre essere commisurate alle condizioni di contesto e al profilo socio-demografico delle aree in cui si intende intervenire. La bassa densità accomuna infatti diversi profili socio-territoriali, quali le cosiddette «aree interne» dove si riconoscono frequentemente problemi di spopolamento, invecchiamento della popolazione, debole accesso ai servizi essenziali e dove spesso risiedono le popolazioni più vulnerabili da un punto di vista economico; il periurbano in cui è forte la presenza di nuclei familiari giovani e spesso è debole l'offerta di servizi di prossimità come anche di trasporto pubblico; le zone a vocazione turistica in cui l'inaccessibilità di prossimità si manifesta solo in certi periodi dell'anno.

3. *Attori e scale di intervento*

Garantire accessibilità di prossimità in territori a bassa densità implica mettere in atto politiche multilivello e

multiattoriali: in termini di indirizzo, regolamentazione, finanziamenti, ma anche realizzazione di infrastrutture fisiche e digitali, il coinvolgimento di soggetti di livello nazionale ed europeo (ad es. fondi FESR, FSE, FEASR, FEAMP) è imprescindibile, ma non sufficiente a garantire l'efficacia degli interventi.

Regioni, enti locali e attori non istituzionali assumono infatti un ruolo primario nell'ideazione e implementazione delle misure proposte che, per poter funzionare, devono basarsi non solo su una conoscenza fine del territorio per rispondere a bisogni locali differenziati, ma anche sul coinvolgimento attivo e sulla capacitazione degli abitanti e dei soggetti radicati nel territorio.

Come ampiamente dimostrato dagli studi sul tema e dall'analisi delle *best practices*¹, per garantire il successo delle iniziative e un impatto positivo e di lungo periodo nei territori interessati, è necessario promuovere una *governance* multiattoriale in cui istituzioni pubbliche, imprese, terzo settore, cittadini vengano coinvolti attivamente. Questo non solo in termini di partecipazione nelle fasi di pianificazione e progettazione, ma anche in quelle di implementazione e gestione dei servizi previsti.

La sostenibilità di queste proposte si basa quindi su un equilibrio tra coordinamento e pianificazione a una scala vasta, in grado di garantire infrastrutture e servizi di mobilità a supporto dell'accessibilità di prossimità, e processi di capacitazione di scala locale.

Per le misure che necessitano di una migliore infrastrutturazione fisica e digitale dei territori (ad es. MaaS, telemedicina, *e-government*, *e-commerce*), il riferimento a un quadro di politiche di scala nazionale (tra cui il Piano strategico banda ultralarga, la Strategia Nazionale per le Aree Interne o i Piani per l'informatica nella Pubblica Amministrazione), insieme al coinvolgimento di organizzazioni pubbliche e private, a finanziamenti anche internazionali, come i fondi europei, rappresentano condizioni fondamentali per le politiche tese a garantire accessibilità di prossimità, da declinare in base alle domande dei territori.

Le esperienze più mature condotte, ad esempio sui MaaS, nelle zone rurali della Finlandia, hanno evidenziato la necessità di una stretta collaborazione tra il settore pubblico (autorità locali e dei trasporti) e privato, in particolare nell'offerta dei nuovi servizi di mobilità, come anche degli stessi abitanti, in qualità di portatori d'interesse «attivi», allo stesso tempo utenti e produttori dei servizi di mobilità.

Garantire accessibilità di prossimità in contesti non urbani implica infatti la predisposizione di piattaforme di info-mobilità in grado di valorizzare la gestione e coproduzione di servizi di mobilità all'interno di una comunità, facilitando la *sharing mobility*, l'integrazione di servizi di trasporto esistenti, l'accesso alle reti digitali, ai servizi e al commercio di prossimità, ma anche per creare opportunità di aggregazione di servizi di welfare locale in luoghi facilmente fruibili.

Anche per le iniziative promosse con la finalità di offrire servizi di prossimità accessibili, le proposte nascono grazie ad alleanze locali di scala intercomunale, finanziamenti pubblici o di fondazioni private e il coinvolgimento degli *stakeholder* e delle imprese locali, in particolare nella gestione del servizio. È il caso, ad esempio, dell'iniziativa Maggiordomo Rurale in Oltrepò Pavese, un moderno factotum che aiuta le famiglie e gli anziani nel disbrigo delle pratiche quotidiane, istituito per iniziativa di un Gruppo di Azione Locale (GAL) composto da soggetti pubblici e privati, da un partenariato di 19 soggetti tra cui figurano università, comuni e unioni di comuni e il terzo settore e dal supporto di una fondazione. Allo stesso modo, il Maggiordomo di Via, attivato nei territori di cintura del Casalasco, in provincia di Cremona, è un progetto del Consorzio Casalasco di servizi sociali (CONCASS) che ha ricevuto fondi regionali e ha visto il coinvolgimento degli *stakeholder* e delle imprese locali, in particolare nella gestione del servizio. Analogamente, il progetto Maggiordomo di Quartiere, promosso in Liguria per offrire una rete di sussidiarietà orizzontale a sostegno delle fasce di popolazione più deboli, è finanziato dal Fondo Sociale Europeo e prevede la partecipazione di partenariati

composti da un soggetto del terzo settore e da un ente di formazione accreditato per l'erogazione dei servizi al lavoro.

Anche nell'esperienza delle Officine di Comunità create con specifiche vocazioni (creativa, sociale e didattica) nei comuni dell'Appennino Reggiano, il sostegno di politiche nazionali e regionali (si veda l'accordo di programma quadro, Regione Emilia-Romagna, *Area interna – Appennino Emiliano* del 20 novembre 2018) si combina con la ricerca di un'organizzazione della *governance*, della gestione e del coinvolgimento di attori e istituzioni a livelli differenti, a seconda delle possibilità e competenze.

4. *Forme di finanziamento*

Le proposte possono essere supportate con finanziamenti specificatamente destinati ai progetti di sviluppo locale legati prioritariamente ai programmi operativi regionali e sostenuti dai fondi comunitari del programma 2014-2020 (FESR, FSE, FEASR, FEAMP), ma anche con risorse nazionali addizionali per gli interventi di adeguamento dei servizi essenziali. A queste si possono aggiungere risorse provenienti da misure di tipo fiscale, assicurativo, e di sostegno finanziario, come ad esempio gli incentivi per la mobilità elettrica (si veda la proposta 23), la messa in sicurezza e l'efficientamento energetico dei territori.

L'analisi delle esperienze già attive dimostra la strategicità dei finanziamenti indirizzati a migliorare e innovare le forme di offerta dei servizi per la mobilità fisica e digitale come fondamentale supporto per l'accesso e una migliore fruibilità di altri servizi di welfare essenziali (scolastici, sociali e sanitari, di assistenza domiciliare).

Tale supporto è rilevante in particolare nelle fasi di avvio dei progetti, la cui sostenibilità economica emerge solo sul medio-lungo periodo, considerando sia i benefici diretti che indiretti. Così, ad esempio, l'accessibilità indiretta ai servizi socio-sanitari, l'assistenza domiciliare e la telemedicina, dove applicate, hanno dimostrato di essere strumenti efficaci per il benessere degli individui (ad es. inclusione,

stato di salute, allungamento prospettiva di vita, ecc.), ma anche della collettività (ad es. riduzione accessi ospedalieri e della spesa sociale e sanitaria).

Una delle maggiori criticità dei casi pilota è che sono spesso supportati da finanziamenti specifici e a termine, nell'ambito di bandi progettuali per favorire lo sviluppo locale e la qualità della vita per i territori e le popolazioni più vulnerabili. La dipendenza delle iniziative da finanziamenti *ad hoc* conduce spesso all'interruzione dei servizi una volta terminato il sostegno economico. In questo senso, risulta fondamentale che le proposte si basino sulla generazione di risorse e forme di capacitazione degli attori locali, oltre che di offerta di servizi a pagamento. Le forme di combinazione dei servizi di trasporto, di MaaS e di accessibilità indiretta prevedono infatti che i costi siano sostenuti in parte o totalmente dai fruitori attraverso il pagamento della singola prestazione o l'acquisto di pacchetti omnicomprensivi oppure il versamento di quote mensili per l'abbonamento ai servizi a cui va aggiunto un costo per la singola prestazione.

5. *Impatto su altre politiche*

Le proposte non si esauriscono unicamente nell'offerta di servizi di trasporto e reti digitali. La mobilità delle persone, dei beni e dei servizi è infatti un mezzo per garantire l'accessibilità a diversi tipi di opportunità e l'inclusione e partecipazione sociale degli individui. In questo senso, garantire accessibilità di prossimità per i territori a bassa densità implica la capacità di integrare diverse azioni che mettano in valore le misure tese a migliorare i servizi di trasporto, anche non convenzionali, e i servizi digitali, creando esternalità positive per i territori coinvolti. Così, ad esempio, una migliore accessibilità ai luoghi di studio e alla didattica a distanza ha effetti positivi sulle politiche di istruzione e formazione. L'accessibilità di prossimità può contrastare lo spopolamento e avere un impatto positivo sullo sviluppo locale dei territori. Allo stesso modo, una migliore infrastrutturazione digitale può essere la base per

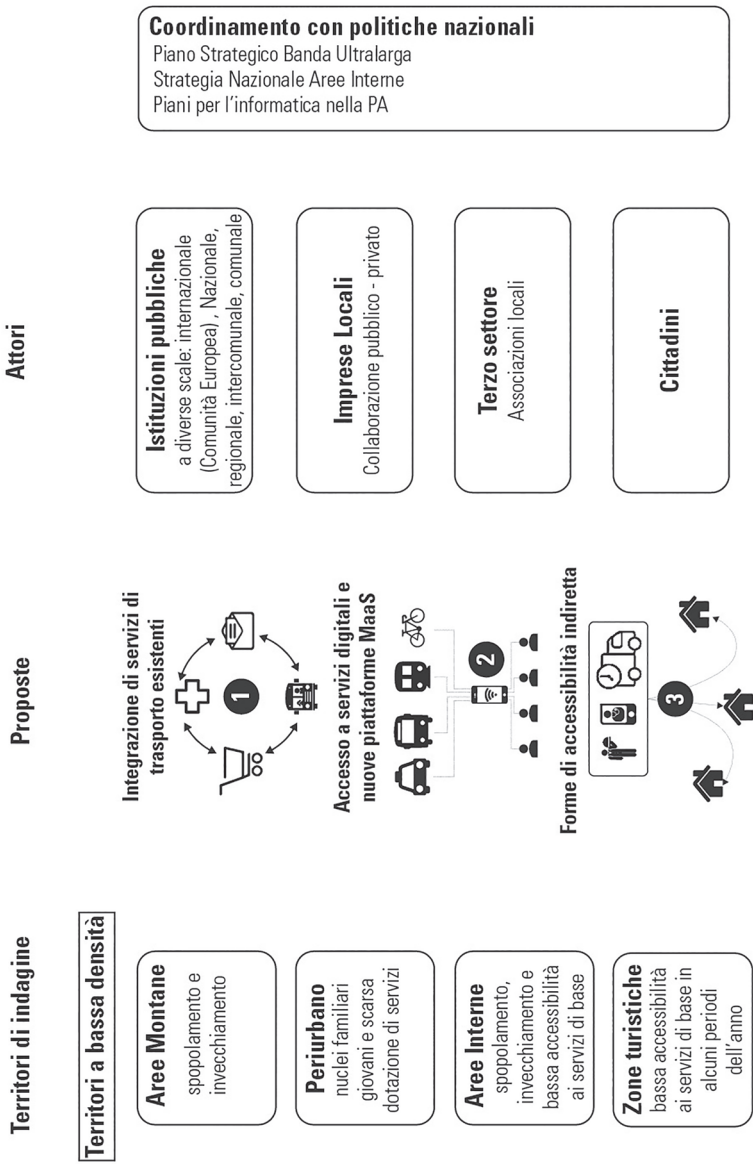


FIG. 3. Schema di sintesi della proposta.

Fonte: Elaborazione propria.

l'innovazione sociale ed economica. Il focus sulle popolazioni e sui territori marginali è indicativo di come queste proposte possano entrare in relazione con le politiche socio-sanitarie. La promozione di forme di accessibilità indiretta è strettamente legata alle politiche di mobilità sostenibile e di conciliazione dei tempi di vita.

In sintesi, nei territori a bassa densità insediativa, nei contesti non urbani e fragili, la promozione dell'accessibilità di prossimità tramite il miglioramento dei servizi a supporto della mobilità, fisica e virtuale, comporta potenziali effetti positivi in differenti ambiti e a diverse scale, ma richiama anche la necessità di politiche intersettoriali e multiattoriali.

Note

¹ Oltre agli esempi già citati nel testo, una rassegna di casi sul tema della mobilità nei contesti rurali in Europa è disponibile qui: https://www.interregeurope.eu/policylearning/news/9556/supporting-mobility-in-rural-regions/?no_cache=1&cHash=981e5cbde28b2798dd4445933aea5964.

Riferimenti bibliografici

- Amaral, A.M., Barreto, L., Balatazar, S., Silva, J.P. e Goncalves, L. (a cura di)
2019 *Implications of Mobility as a Service (MaaS) in Urban and Rural Environments: Emerging Research and Opportunities*, Hershey, PA, IGI Global Publisher.
- Bacci, E., Cotella, G. e Vitale Brovarone, E.
2021 *La sfida dell'accessibilità nelle aree interne: riflessioni a partire dalla Valle Arroscia*, in «Territorio», in corso di stampa.
- Bahareva, V., Eickelmann, E. e Grunfelder, J.
2020 *Maximising Mobility and Access to Services. A Policy Guideline*, <https://www.mambaproject.eu/wp-content/uploads/2020/09/Maximising-mobility-and-access-to-services-in-rural-areas-.pdf>.

