

Il sistema della mobilità nelle aree interne. Ridefinire l'accessibilità ai bisogni essenziali nell'Appennino Piacentino

Bruna Vendemmia

Politecnico di Milano

DAStU - Dipartimento di Architettura e Studi Urbani

Email: bruna.vendemmia@polimi.it

Giovanni Lanza

Politecnico di Milano

DAStU - Dipartimento di Architettura e Studi Urbani

Email: giovanni.lanza@polimi.it

Abstract

I territori a bassa densità e le aree interne rappresentano una sfida per la gestione della mobilità a causa della rarefazione dei servizi, dell'orografia del territorio e delle basse frequenze del trasporto pubblico. Questo lavoro analizza l'area montana della provincia di Piacenza. Si tratta di un territorio caratterizzato da importanti processi di shrinking, invecchiamento della popolazione, redditi molto bassi, alti tassi di disoccupazione, e pratiche di mobilità di lunga distanza per motivi di studio o di lavoro, che rivelano la grande dipendenza da aree più dinamiche.

Partendo da un'analisi di accessibilità ai servizi essenziali questo lavoro indaga, grazie all'uso di interviste semistrutturate, i bisogni reali e i servizi considerati essenziali per gli abitanti, nonché gli spostamenti necessari per raggiungerli. Il lavoro qualitativo e l'osservazione diretta permettono di evidenziare alcune problematiche di governance dei trasporti specifiche dei territori montani a bassa densità. Innanzitutto, si riscontra un disallineamento dei confini amministrativi: le interviste mostrano infatti che la qualità dei servizi, la distanza, la qualità e la durata dei percorsi hanno maggiore impatto nella scelta delle destinazioni. Si evidenzia inoltre la necessità di un approccio intersettoriale per la gestione dell'accessibilità poiché politiche di welfare e di salute pubblica influiscono sui livelli di accessibilità ai servizi essenziali pur non essendo in modo specifico politiche di trasporto. Infine, il confronto con gli attori e gli amministratori locali ha evidenziato l'importanza di servizi "dal basso" messi a punto dai singoli comuni.

Parole chiave: fragile territories, mobility, governance

1 | Una valutazione su bisogni fondamentali e servizi essenziali

I concetti di bisogno fondamentale e di servizio essenziale sono alla base di numerosi approcci operativi di misura dell'accessibilità alle attività di base della vita economica, politica e sociale della comunità cui appartengono (Carrosio e Faccini 2018, Lucas 2012, Martens 2017). Diverse condizioni sono rilevanti per questo processo, come descritto dal concetto di motility (Kaufmann et al. 2004): tra queste, la quantità, qualità e disponibilità spaziale e temporale delle attività desiderate, nonché le capacità personali legate all'organizzazione dei propri movimenti necessarie per raggiungerle (Geurs van Wee 2004, Moseley 1979). La ridotta accessibilità alle opportunità, ai servizi e alle reti sociali, dovuta a una mobilità insufficiente (Kenyon et al. 2002, Preston e Rajè 2007, Pucci e Vecchio 2019) può infatti limitare la partecipazione individuale alle attività essenziali e causare disuguaglianze ed esclusione sociale (Preston e Rajè 2007, Ryan et al. 2015). Garantire l'accessibilità ai bisogni fondamentali significa definire un livello di accessibilità di base sufficiente a consentire la partecipazione a tali servizi e attività (Allen e Farber, 2020; Martens, 2017). Ne consegue che la valutazione dell'accessibilità richiede una comprensione dettagliata dei bisogni fondamentali dei diversi gruppi sociali, pur nella consapevolezza che persone diverse esprimono bisogni diversi. La valutazione dei bisogni è un compito complesso che implica la conoscenza di "desideri e gusti" (Handy e Niemeier 1997, 1175) e può variare nelle diverse società (Farrington e Farrington 2005). Tuttavia,

molte analisi sull'accessibilità, come ad esempio quelle condotte nell'ambito della SNAI¹, considerano una serie relativamente limitata di attività e servizi “di cittadinanza” strumentali all'inclusione come l'assistenza sanitaria, l'istruzione e i trasporti (Alkire 2005, Farrington e Farrington 2005).

Una misurazione di accessibilità di questo tipo può essere poco efficace, poiché il livello di aggregazione previsto non permette di valutare la complessità e la granularità dei bisogni individuali (Handy e Niemeier 1997) espressi da popolazioni diverse in contesti socio-culturali differenti.

Il presente lavoro parte da conoscenze di natura quantitativa² e sviluppa un approccio qualitativo basato sull'ascolto di abitanti e *stakeholder* locali mettendo in discussione la definizione stessa dei servizi essenziali e rivelando importanti fattori che contribuiscono a mettere a fuoco problematiche e opportunità della *governance* della mobilità nei territori montani. Le interviste condotte hanno infatti mostrato un disallineamento tra i bisogni degli abitanti e l'organizzazione territoriale dei servizi secondo logiche amministrative, rivelando che la scelta delle destinazioni spesso dipende non solo dalla disponibilità di un servizio all'interno del proprio comune, ma anche dalla sua qualità, dalla distanza, e dalle caratteristiche dei percorsi.

La ricerca sul campo ha inoltre evidenziato come politiche di welfare e di salute pubblica possano modificare i livelli di accessibilità ai servizi essenziali pur non essendo politiche di trasporto, sottolineando la necessità di un approccio intersettoriale al governo della mobilità.

Infine, il confronto con gli attori e gli amministratori locali ha evidenziato che nei territori montani a bassa densità il trasporto pubblico, fondamentale risorsa per l'accesso alle opportunità, non riesce sempre a rispondere alle esigenze degli abitanti, al contrario di servizi bottom-up.

2 | Scelta del caso studio e metodologia di ricerca

L'approccio è stato sperimentato in un territorio situato nell'area dell'Appennino Piacentino, in Emilia Romagna, con particolare riferimento alle valli Trebbia e Nure (Figura 1), un'area caratterizzata da significativi processi di contrazione e invecchiamento della popolazione, bassi redditi e tassi di istruzione, elevata disoccupazione e pratiche di mobilità per lavoro/studio su lunghe distanze e ad alta velocità, che rivelano bassi livelli di attrattività e una significativa dipendenza da aree più dinamiche della regione (Vendemmia et al. 2021). I dati statistici mostrano un crescente spopolamento che può raggiungere un calo del 15% nei comuni della fascia collinare, un tasso di occupazione inferiore al 20%, soprattutto per i giovani, un'elevata percentuale di NEET e un reddito medio molto basso (sotto i 17.500 € all'anno). Le persone di età superiore ai 65 anni rappresentano il 25% della popolazione totale della provincia, anche se questa percentuale è molto più alta nei comuni montani. La distribuzione rada e la scarsa disponibilità di servizi di prossimità, di welfare locale e di trasporto pubblico, cui si deve la classificazione di queste aree in periferiche e ultraperiferiche secondo la SNAI (Materiali Uval, 2014), è dovuta principalmente all'assenza di una domanda sufficientemente significativa, una dinamica che a sua volta è uno dei principali motivi di migrazione interna verso aree più ricche di opportunità della provincia e del Paese.

¹ La Strategia Nazionale Aree Interne (SNAI) è una strategia di coesione territoriale che classifica i comuni italiani in base al livello di accessibilità a tre diritti di cittadinanza: mobilità, istruzione e salute (Materiali Uval, 2014).

² Studi sulla accessibilità e la mobilità in Provincia di Piacenza, Convenzione di ricerca DASTU_Provincia di Piacenza (2019-2020) coordinatore P. Pucci, con L. Carboni, G. Lanza e B. Vendemmia.

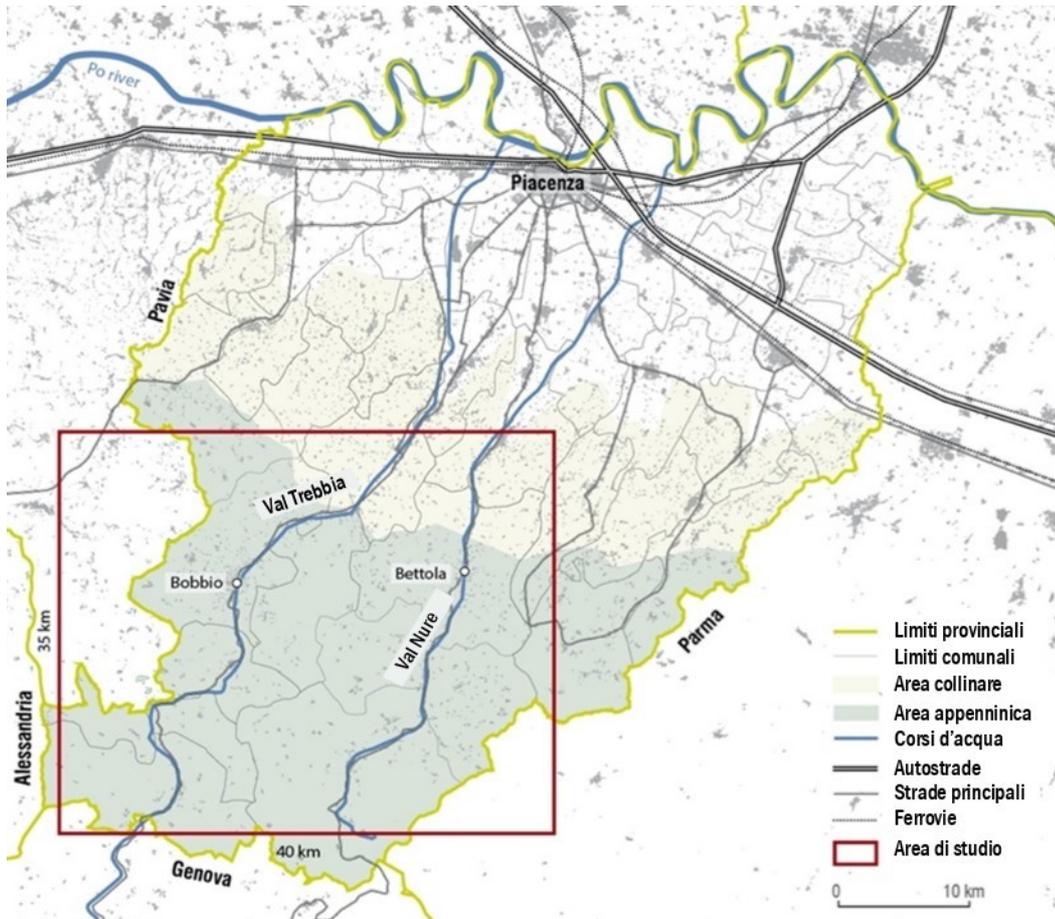


Figura 1 | La provincia di Piacenza e l'area di studio. A cura degli autori.

Il lavoro utilizza l'osservazione diretta mediante sopralluogo, mappe e interviste a gruppi di popolazione e stakeholders locali, inclusi i sindaci di Bettola e Cerignale, gli impiegati della Casa della Salute di Bettola e dirigenti del sistema sanitario locale.

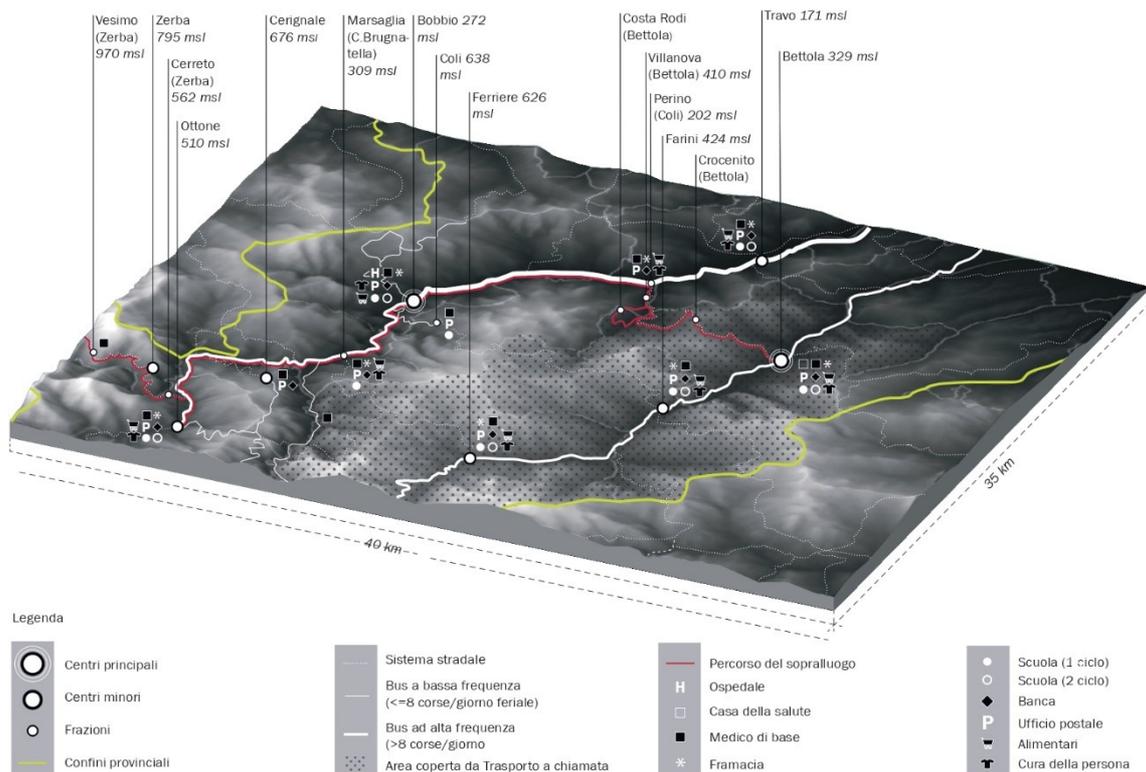


Figura 2 | Il percorso del sopralluogo in Val Trebbia e Val Nure con in evidenza i centri principali, i servizi locali, i villaggi di montagna e il sistema del trasporto pubblico. A cura degli autori.

L'analisi desk ha evidenziato un alto tasso di invecchiamento della popolazione, per questo motivo, in una prima fase dell'indagine l'attenzione è stata posta prevalentemente sulla popolazione anziana come gruppo che può idealmente disporre di un minore capitale di mobilità (motility), selezionando mediante conoscenza diretta un campione indicativo di sei persone con età superiore a 65 anni. Tuttavia, nel corso del sopralluogo, il campione è stato ampliato includendo anche soggetti più giovani. Questi ultimi, non rappresentano il target privilegiato delle principali misure e politiche di sostegno sociale attive nel territorio analizzato, poiché queste sono dedicate principalmente agli anziani in quanto gruppo demografico maggiormente rappresentato nel territorio. Tuttavia, le popolazioni under 65 possono essere a loro volta affette dalle condizioni di bassa accessibilità che caratterizzano le aree interne che hanno permesso di individuare altri fattori di marginalità all'interno dell'area di studio. L'intervista che è stata sottoposta al campione indaga la condizione sociale ed economica dell'intervistato, i suoi bisogni primari, i mezzi di trasporto preferiti, la frequenza degli spostamenti necessari per raggiungere i servizi necessari e della distanza da percorrere. Tutti i partecipanti sono stati pseudonomizzati per tutelare la loro privacy.

Tabella I | Le interviste.

Name	Anno di nascita	Luogo di Residenza	Luogo di Lavoro	Lavoro	Nucleo familiare
Tiziana	1928	Cerignale	Cerignale	Proprietaria di un Albergo	Vedova
Emanuela	1936	Cerignale	-	Pensionata	Vedova
Antonio	1936	Bettola	-	Pensionato	Vedovo

Giovanni	1927	Cerignale	-	Pensionato	Celibe
Palmira	1951	Cerignale	-	Pensionata	Sposata con 3 figli
Pamela	1931	Cerignale	-	Pensionata	Sposata con 3 figli
Raffaele	1939	Piacenza	GroppaVisdomo	Apicoltore	Sposato con un figlio
Cesare	1960	Zerba	Zerba	Proprietario di un Albergo	Sposato con 2 figli
Sara	1977	Zerba	Zerba	Impiegata PA	Sposata con un figlio
Loredana	1965	Piacenza	Piacenza	Infermiera	Sposato con 2 figli
Claudio	1980	Bettola	Bettola	Allevatore e ristoratore	Celibe
Francesco	1978	Bettola	Bettola	Allevatore e ristoratore	Coppia di fatto con 3 figli

I risultati sono stati mappati utilizzando un modello digitale di elevazione dell'area (DEM) per mostrare la complessità del percorso quotidiano di coloro che vivono in piccole frazioni situate in montagna dove le distanze in linea d'aria tra le abitazioni e le attività sono solo un'approssimazione della distanza effettiva a causa della pendenza e dei percorsi tortuosi.

3 | Risultati: reinterpretazione dei confini amministrativi, pratiche e centralità locali

Le interviste confermano la scarsa accessibilità ai servizi commerciali, scolastici e sanitari, spesso raggiungibili solo in auto. Tuttavia, gli intervistati hanno indicato anche altre attività importanti da raggiungere come i negozi di alimentari e i servizi alla persona, assenti nella maggior parte delle frazioni. Questa condizione caratterizza ad esempio il comune di Zerba, non raggiungibile con il trasporto pubblico e dove il negozio di alimentari è aperto solo in estate come riportato da Sara. Il figlio di Sara per andare alla scuola superiore deve raggiungere Bobbio, che si trova a circa 40 minuti di auto o 80 minuti di autobus. Questa lontananza genera pratiche di mobilità complesse e forme di interdipendenza e può in alcuni casi rappresentare il motivo per il trasferimento in un altro comune più servito.

Condizioni simili a quelle di Zerba sono state riscontrate anche a Costa Rodi, una frazione che fa parte del territorio comunale di Bettola, in Val Nure, pur trovandosi a circa 40 minuti di auto dal centro del comune. Loredana è nata a Costa Rodi, è infermiera e lavora all'ospedale di Piacenza. Ora che il marito è in pensione, trascorre sei mesi all'anno a Piacenza e gli altri sei nella casa di famiglia a Costa Rodi da cui parte ogni giorno per raggiungere il suo posto di lavoro. Costa Rodi è collegata a Piacenza attraverso Bettola e la Val Nure con il trasporto pubblico (TP) a chiamata, ma il tempo di percorrenza per raggiungere Piacenza via Bettola con questo mezzo è di gran lunga più elevato che in auto, per questo motivo Loredana preferisce spostarsi in auto attraverso la val Trebbia. Inoltre, le fermate del TP, localizzate prevalentemente nel fondovalle, sono lontane dalle frazioni, al punto che gli abitanti di Costa Rodi preferiscono usufruire del TP dei comuni limitrofi (Coli) che collegano l'area in modo più efficace con i servizi localizzati nel fondovalle in val Trebbia. Risulta evidente che gli spazi di attività degli abitanti creano geografie che spesso differiscono dai confini municipali, suggerendo l'esistenza di un disallineamento amministrativo nell'accessibilità ai servizi.

Inoltre, le interviste consentono di individuare le pratiche individuali adottate dai cittadini o dagli imprenditori locali e le pratiche informali di assistenza, nonché le politiche attuate a diversi livelli di *governance* territoriale, che seppur non rientrando in un progetto territoriale di mobilità, contribuiscono a modificare il livello di accessibilità ai servizi.

Con riferimento alle pratiche individuali messe in atto da imprenditori locali, le interviste evidenziano che, in alcuni casi, i negozi di alimentari o gli agriturismi funzionano come centralità locali, generando spesso occasioni di assistenza informale basata sul mutuo soccorso. In altri casi, la mancanza di negozi locali è bilanciata dalla presenza di venditori itineranti con diverse categorie merceologiche. Questi bazar mobili

contribuiscono in modo significativo a migliorare l'accessibilità ai bisogni di base nei territori remoti, riducendone la marginalità.

Il sopralluogo ha anche evidenziato l'esistenza di molte azioni a diversi livelli di *governance*, dalle iniziative più istituzionalizzate su scala provinciale a quelle più spontanee su scala comunale. Alcuni comuni offrono un servizio di "taxi sociale", un'auto pubblica guidata da un volontario che fornisce un servizio di trasporto a chiamata. A livello provinciale, invece, si riscontra l'implementazione del sistema di assistenza domiciliare integrata (ADI) rivolta principalmente agli anziani, che comprende sia il supporto sociale che quello sanitario presso il domicilio della persona assistita

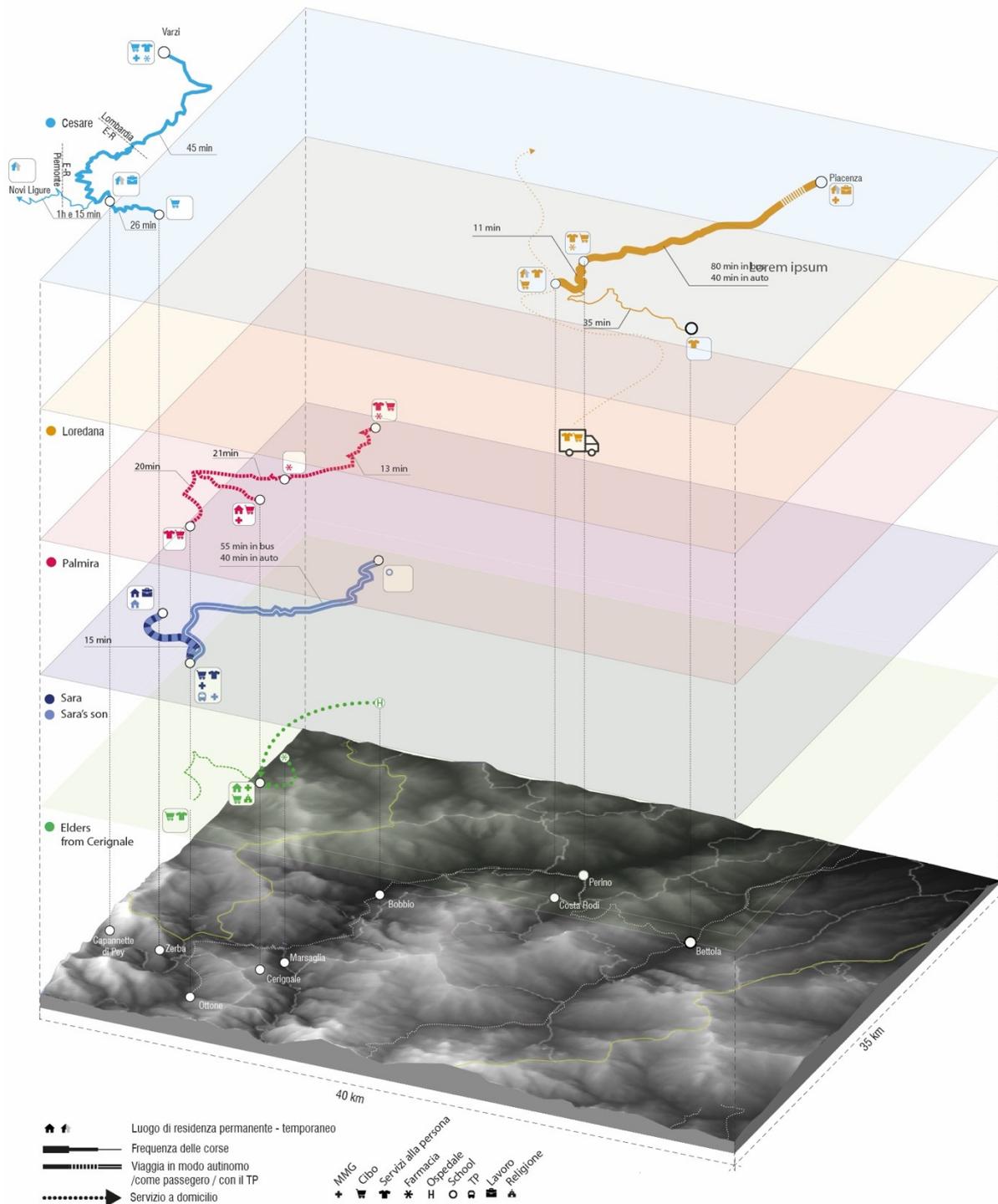


Figura 3 | Mappe dello spazio di attività degli intervistati. A cura degli autori.

4 | Conclusioni: problemi e opportunità della gestione del sistema della mobilità nelle aree interne

L'osservazione diretta e le interviste permettono di comprendere in modo dettagliato le diverse problematiche ma anche le opportunità relative alla misura dell'accessibilità ai servizi essenziali nelle aree interne.

In primo luogo, si evidenzia una grande complessità delle condizioni individuali, confermando che, nonostante l'omogeneità demografica, la popolazione delle aree rurali è invece piuttosto eterogenea (Moseley 1979, 9). Pertanto, un sistema di *governance* che lavora su un insieme univoco di attività e spazi target può essere fuorviante e poco efficace. Innanzitutto, ogni intervistato vive condizioni di accesso differenti legate anche alle proprie capacità e possibilità, mettendo in discussione la suddivisione della popolazione in base a criteri demografici. Le interviste evidenziano che le persone di età maggiore di 65 anni sono una categoria molto ampia che include condizioni molto diverse in termini di attività desiderate e capacità di mobilità. Mentre gli abitanti di età tra i 65 e i 75 anni hanno uno spazio di attività abbastanza ampio, lo spazio di attività degli abitanti di età maggiore di 80 anni, come Tiziana, Emanuela, Giovanni e Pamela, è molto ristretto, spesso limitato alla casa e al negozio di alimentari, sebbene alcuni tra loro guidino ancora l'auto per spostarsi quotidianamente, dimostrando che ogni individuo ha una propria capacità di movimento - la motilità - indipendentemente dalla categoria demografica. I residenti più giovani, di età inferiore ai 19 anni, quasi assenti nei dati statistici, emergono come la categoria con minore accessibilità ai propri bisogni primari, in quanto le scuole, le attività sportive, sociali e di svago si trovano nei paesi del fondovalle, e quindi sono inaccessibili senza automobile, come dimostra il caso del figlio di Sara.

In secondo luogo, l'uso di dati qualitativi mette in discussione alcune caratteristiche degli strumenti operativi implementati per la valutazione dell'accessibilità permettendo di comprendere meglio le distanze e i percorsi effettuati per raggiungere le destinazioni, ancora di più in un'area in cui circa il 55% della popolazione totale (8.300 su 15.000 abitanti) vive in case sparse, come registrato dall'ISTAT, e le condizioni orografiche obbligano a lunghi spostamenti. Le caratteristiche orografiche, la qualità dei percorsi e l'offerta del TP sono fattori rilevanti nella scelta dei servizi e rappresentano in molti casi i motivi per oltrepassare i confini amministrativi.

A livello geografico, i dati qualitativi evidenziano l'importanza di alcuni centri minori come destinazioni rilevanti, suggerendo di rafforzare il ruolo di questi centri di medie dimensioni a scala provinciale come fornitori di servizi e punti di trasferimento della mobilità.

Infine, l'osservazione diretta e le interviste consentono di superare i tradizionali confini tra le discipline, prendendo in considerazione le politiche di welfare e sanitarie che, anche se non direttamente collegate ai trasporti e alla mobilità, possono comunque influire in modo significativo sul livello di accessibilità. Allo stesso tempo, questo metodo mette in evidenza le pratiche bottom up e le reti di solidarietà, i cui impatti sono difficili da valutare attraverso dati aggregati, ma che accorciano le distanze tra le persone e i servizi e generano nuove forme di accessibilità. Rendendo visibili queste dinamiche "nascoste" questo metodo arricchisce la rappresentazione dei territori marginali fornita dalle analisi di accessibilità tradizionali mettendo in evidenza inedite possibilità di governo della mobilità.

Tuttavia, riconosciamo che, sebbene questi approcci possano essere individualmente utili e relativamente poco costosi per pianificare la mobilità nei territori montani, difficilmente essi possono rappresentare un punto di svolta per un intero territorio, poiché dipendono da risorse e motilità individuali. Per questo motivo è necessario sistematizzare queste azioni spontanee già attive nei territori, rafforzando il coinvolgimento diretto degli abitanti e stakeholders sia nella definizione dei problemi e dei bisogni della comunità che nella costruzione di sistemi di mobilità atti al miglioramento dell'accessibilità.

Attribuzioni

La redazione delle parti '1 e 4' è di entrambi gli autori, il paragrafo 2 è di Giovanni Lanza, il paragrafo 3 è di Bruna Vendemmia.

Riferimenti bibliografici

Allen J, Farber S, (2020), "Planning transport for social inclusion: An accessibility-activity participation approach", in *Transportation Research Part D* 78 (2020) 102212.

Alkire S (2005), "The Capability Approach and Well-Being Measurement for Public Policy", in *OPHI working paper* n. 84.

- Carrosio G, and Faccini A (2018), “Le mappe della cittadinanza nelle aree interne”, in De Rossi A. (a cura di), *Riabitare l'Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquiste* (pp. 51–77), Donzelli editore, Roma.
- Farrington JH, Farrington C (2005), “Rural accessibility, social inclusion and social justice: towards conceptualization”, in *Journal of Transport Geography*, 13: 1-12.
- Geurs KT, & van Wee B (2004), “Accessibility evaluation of land-use and transport strategies: Review and research directions”, in *Journal of Transport Geography*, 12(2), 127–140.
- Handy S.L., and Niemeier D.A., (1997), “Measuring accessibility: an exploration of issues and alternatives” in *Environment and Planning A* 29, 1175–1194.
- Kaufmann V, Bergman MM, Joye D (2004), “Motility: Mobility as capital”, in *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol.28.4, 745-756.
- Kenyon S, Lyons G, Rafferty J (2002), “Transport and social exclusion: Investigating the possibility of promoting inclusion through virtual mobility”, in *Journal of Transport Geography* 10(3):207-219.
- Lucas K (2012), “Transport and social exclusion: where are we now?”, in *Transport Policy*, 20: 105-113.
- Materiali Uval. (2014). “Strategia nazionale per le Aree interne: Definizione, obiettivi, strumenti e governance” in *Materiali Uval* n. 31 anno 2014. <http://www.dps.gov.it/it/pubblicazioni/dps/materialiuval>.
- Martens K (2017), *Transport Justice. Designing fair transportation systems*. Routledge, Abingdon.
- Moseley MJ (1979), *Accessibility: The rural challenge*. Methuen, London
- Preston J, and Rajé F (2007), “Accessibility, mobility and transport-related social exclusion” in *Journal of Transport Geography*, 15(3), 151-160.
- Pucci P, Vecchio G (2019), *Enabling mobilities*, PoliMi Springer Brief: Springer
- Ryan J, Wretstrand A and Schmidt SM (2015), “Exploring public transport as an element of older persons' mobility: A Capability Approach perspective” in *Journal of Transport Geography* 48 (2015) 105–114.
- Vendemmia, B., Pucci, P., Beria, P., (2021), “An institutional periphery in discussion. Rethinking the Inner Areas in Italy through the lens of accessibility”. *Applied Geography* Volume 135, October 2021, 102537.