

08

Servizi, dotazioni territoriali, welfare e cambiamenti sociodemografici

A CURA DI MASSIMO BRICOCOLI E MICHÈLE PEZZAGNO



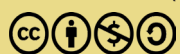
Società Italiana
degli Urbanisti



PLANUM PUBLISHER | www.planum.net

Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti
ISBN 978-88-99237-62-2

I contenuti di questa pubblicazione sono rilasciati
con licenza Creative Commons, Attribuzione -
Non commerciale - Condividi allo stesso modo 4.0
Internazionale (CC BY-NC-SA 4.0)



Volume pubblicato digitalmente nel mese di maggio 2024
Pubblicazione disponibile su www.planum.net |
Planum Publisher | Roma-Milano

08

Servizi, dotazioni territoriali, welfare e cambiamenti sociodemografici

A CURA DI MASSIMO BRICCOLI E MICHÈLE PEZZAGNO

ATTI DELLA XXV CONFERENZA NAZIONALE SIU
SOCIETÀ ITALIANA DEGLI URBANISTI
TRANSIZIONI, GIUSTIZIA SPAZIALE E PROGETTO DI TERRITORIO
CAGLIARI, 15-16 GIUGNO 2023

IN COLLABORAZIONE CON

Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Architettura - DICAAR
Università degli Studi di Cagliari

COMITATO SCIENTIFICO

Angela Barbanente (Presidente SIU - Politecnico di Bari),
Massimo Bricocoli (Politecnico di Milano), Grazia Brunetta (Politecnico di
Torino), Anna Maria Colavitti (Università degli Studi di Cagliari),
Giuseppe De Luca (Università degli Studi di Firenze), Enrico Formato
(Università degli Studi Federico II Napoli), Roberto Gerundo (Università degli
Studi di Salerno), Maria Valeria Mininni (Università degli Studi della Basilicata),
Marco Ranzato (Università degli Studi Roma Tre), Carla Tedesco (Università
luav di Venezia), Maurizio Tira (Università degli Studi di Brescia),
Michele Zazzi (Università degli Studi di Parma).

COMITATO SCIENTIFICO LOCALE E ORGANIZZATORE

Ginevra Balletto, Michele Campagna, Anna Maria Colavitti, Giulia Desogus,
Alessio Floris, Chiara Garau, Federica Isola, Mara Ladu, Sabrina Lai, Federica
Leone, Giampiero Lombardini, Martina Marras, Paola Pittaluga, Rossana
Pittau, Sergio Serra, Martina Sinatra, Corrado Zoppi.

SEGRETERIA ORGANIZZATIVA

Società esterna Betoools srl
siu2023@betoools.it

SEGRETERIA SIU

Giulia Amadasi - DASTU Dipartimento di Architettura e Studi Urbani

PUBBLICAZIONE ATTI

Redazione Planum Publisher
Cecilia Maria Saibene, Teresa di Muccio

Il volume presenta i contenuti della Sessione 08:

“Servizi, dotazioni territoriali, welfare e cambiamenti sociodemografici”

Chair: Massimo Bricocoli

Co-Chair: Michèle Pezzagno

Discussant: Valeria Monno, Stefano Munarin, Camilla Perrone,
Angela Santangelo

Ogni paper può essere citato come parte di:

Bricocoli M., Pezzagno M. (a cura di, 2024), *Servizi, dotazioni territoriali,
welfare e cambiamenti sociodemografici, Atti della XXV Conferenza
Nazionale SIU “Transizioni, giustizia spaziale e progetto di territorio”,
Cagliari, 15-16 giugno 2023*, vol. 08, Planum Publisher e Società Italiana degli
Urbanisti, Roma-Milano.

10 MASSIMO BRICCOLI, MICHÈLE PEZZAGNO

Servizi, dotazioni territoriali, welfare e cambiamenti sociodemografici

Politiche per la casa e diritto all'abitare. Esperienze, bisogni emergenti e questioni di fondo

17 FRANCESCA PIA ANACLERIO, LAURA ARIOLA, GIULIA SPADAFINA, MARIA ELEONORA VILLASMUNTA

Ripensare gli interventi di città pubblica. Il caso di Foggia

25 MARIELLA ANNESE

La questione abitativa. Un aggiornamento del concetto di disagio

32 CARLA BARBANTI

Community Organizing come garanzia per un welfare abitativo inclusivo: il caso della città di Boston

38 CHIARA BELINGARDI

La questione della casa e il nodo della violenza di genere

44 EMANUELE BELOTTI, MASSIMO BRICCOLI

Quartieri pubblici in crisi. Dove finiscono le politiche della casa e iniziano quelle di welfare, il caso dei Community Manager di ALER a Milano

52 FRANCESCO CAMPAGNARI

Tra l'utilità sociale e gli utili. L'azione urbana e la trasformazione del patrimonio immobiliare delle Fondazioni di Origine Bancaria

57 NADIA CARUSO

La questione abitativa a Torino: tra crisi e innovazione nel terzo settore

63 GAETANA DEL GIUDICE

La casa come asset finanziario. Le geografie della piattaforma digitale Airbnb da una prospettiva di giustizia spaziale

71 FRANCESCO LO PICCOLO, VINCENZO TODARO, SALVATORE SIRINGO

Insediamenti migranti informali: il ruolo delle istituzioni pubbliche tra diritto all'abitare, "abusivismo di necessità" e diritto di proprietà

76 GIOVANNA MANGIALARDI, NICOLA MARTINELLI, ANGELICA TRIGGIANO

Le residenze universitarie nei processi di rigenerazione urbana

-
- 85 ERICA MANGIONE
L'abitare per studenti come infrastruttura sociale. Caratteri e criticità del caso torinese
- 89 CRISTINA MATTIUCCI, MARINA VOLPE
Come abiti? Un'indagine nel patrimonio di edilizia residenziale pubblica a Napoli per comprendere i bisogni emergenti
- 94 RINALDO PETRACCA, FLAVIA RIZZUTO, FRANCESCO MONTILLO
Enclave Tor Bella Monaca. Spunti per nuovi approcci di cambiamento nelle periferie
- 100 MADDALENA ROSSI, GIULIA FIORENTINI
Abitare il Territorio Per una filiera dell'abitare sociale in Valdera: un processo di ricerca – azione per l'innovazione delle politiche abitative
- 107 LAURA SAIJA, GIULIA LI DESTRI NICOSIA
Un'applicazione del concetto di Pensiero Istituyente al dibattito sulla casa: il caso studio di Catania
- 112 ANGELA SANTANGELO, ALESSANDRO BOZZETTI, ELISA CONTICELLI, NICOLA DE LUIGI, SIMONA TONDELLI
Le condizioni abitative studentesche nella città universitaria come opportunità di rigenerazione. Il caso di Bologna
- 118 FERDINANDO TRAPANI
Rigenerazione urbana e dignità abitativa. Il progetto Capacity a Messina
- Salute, condizioni di fragilità e servizi di comunità**
- 125 BARBARA BADIANI, DANIELA DE LEO
Prevent Together: la salute nel progetto urbano
- 132 CECILIA DI MARCO
Pianificare le città promuovendo la salute dei cittadini. Il caso di Barton Park
- 137 CAROLINA GIAIMO, GIULIO GABRIELE PANTALONI, VALERIA VITULANO
Ripensare l'offerta di servizi per un rinnovato welfare socio-ambientale. Il caso del nuovo Prg di Brandizzo (To)
- 144 MARIA FEDERICA PALESTINO, WALTER MOLINARO
Fragilità urbane ed *experimental governance*. Cantieri di terapia socio-sanitaria come occasione di cura per lo spazio pubblico di Napoli
-

-
- 150 CAMILLA PERRONE, MADDALENA ROSSI
La cura come chance per una nuova coabitazione tra carcere e città. Il progetto ICARE nelle carceri fiorentine
- 156 GIUSEPPE RAINIERI, ANNA RICHIEDEI, MICHELE PEZZAGNO
Interdisciplinarietà per progettare comunità inclusive: studio di caso in Provincia di Brescia
- 162 ALICE RANZINI
Il vuoto abitato. La tensione tra urbanistica e welfare nella gestione delle politiche di riqualificazione urbana di contesti marginali
- 167 ANTONELLA SARLO
Le sfide per un *ageing in place* di qualità. Percorsi di innovazione sociale nelle città europee

Spazi e servizi educativi oggi

- 174 CATERINA BARIOGLIO, DANIELE CAMPOBENEDETTO
La densità di occupazione degli edifici scolastici come driver per la rigenerazione in Piemonte
- 181 MARTINA BOVO, CRISTINA RENZONI, PAOLA SAVOLDI
Verso i Poli per l'Infanzia: il contributo conoscitivo e metodologico di una mappatura dei servizi 0-6 a Milano
- 188 ETTORE DONADONI, CRISTIANA MATTIOLI, CRISTINA RENZONI
I divari territoriali attraverso l'infrastruttura educativa del Paese. Verso un atlante operativo per l'Italia di Mezzo
- 198 MARIA RITA GISOTTI, BENEDETTA MASIANI
Spazi aperti scolastici e *just transition*: il caso del progetto FIABA "Firenze impara ad abitare con gli adolescenti"
- 204 ENI NURIHANA
Il ruolo dello spazio pubblico sul senso d'appartenenza delle seconde generazioni di migranti
- 208 ELISA PISELLI, MAURO BAIONI
2+2=5. Beni pubblici, progetti socioculturali e potenziale generativo dell'infrastruttura culturale di prossimità nelle periferie romane
-

217 CRISTINA RENZONI, FEDERICA ROTONDO, PAOLA SAVOLDI
La città educante a Bergamo. Tra piano dei servizi e piano sperimentale degli usi scolastici

226 VALENTINA ROSSELLA ZUCCA
Ragazzi madre. Interazioni tra scuola e territorio, coinvolgere i più giovani nell'immaginazione e trasformazione dello spazio pubblico

Servizi e dotazioni territoriali

233 FLAVIA ALBANESE, GIOVANNA MARCONI
Migranti e accesso alla casa: sfide e pratiche innovative in Veneto

240 FEDERICA CICALESE, MICHELE GRIMALDI, ISIDORO FASOLINO
Indicatori per la misura dell'efficienza insediativa relativa a dotazioni urbane innovative

245 MAURO FONTANA
BEST PAPER Immaginare spazialmente il welfare metromontano: il caso di Saluzzo e delle Terre del Monviso

253 FABIO LANDOLFO, SOFIA MORICONI
Le eccedenze urbane del welfare. Tre storie a confronto nella città di Napoli

258 ELENA MARCHIGIANI, MICHELE GAMMINO, ANDREA PERAZ
Governare d'area vasta e reti dei servizi fondamentali in Friuli Venezia Giulia

269 MARTA MORACCI, FEDERICA MORRA
Territori in trasformazione e comunità adattive: progetti di rigenerazione sostenibili e inclusivi per Bella Farnia

275 DOROTEA OTTAVIANI, ELISA CONTICELLI, CECILIA BISCARINI
Illuminazione e salute: uno studio comparativo dei Lighting Masterplans. Temi ricorrenti e approcci condivisi

281 VIVIANA PAPPALARDO, DANIELE LA ROSA, PAOLO LA GRECA
Analisi e mitigazione del rischio alluvione per una pianificazione urbanistica più equa

290 NAOMI PEDRI STOCCO, SILVIA SIVO
Energie giovanili e spazi pubblici per il welfare territoriale: l'esperienza di Luoghi Comuni

296 MARIA SIMIOLI

L'informalità come struttura d'azione nel progetto dei paesaggi dell'abusivismo

303 EMANUELE SOMMARIVA, NICOLA VALENTINO CANESSA

Bicycle Infrascapes. La mobilità ciclabile come occasione di rigenerazione urbana e progetto dello spazio pubblico

Governo d'area vasta e reti dei servizi fondamentali in Friuli Venezia Giulia

Elena Marchigiani

Università degli Studi di Trieste
DIA – Dipartimento di Ingegneria e Architettura
emarchigiani@units.it

Michele Gammino

Università degli Studi di Trieste
DIA – Dipartimento di Ingegneria e Architettura
michele.gammino@phd.units.it

Andrea Peraz

Università degli Studi di Trieste
DIA – Dipartimento di Ingegneria e Architettura
aperaz@units.it

Abstract

In Friuli Venezia Giulia, nei prossimi anni, declino demografico e invecchiamento della popolazione impatteranno significativamente su assetti sociali, economie e territori. Marginalizzazione di contesti sempre più estesi e indebolimento del loro peso politico, aumento della spesa pubblica per il welfare, crisi della tenuta del sistema economico: su tali questioni si concentra la Variante al Piano di Governo del Territorio regionale (PGT) in corso di redazione. Nel processo di revisione di questo strumento si collocano le indagini sviluppate dal Dipartimento di Ingegneria e Architettura dell'Università di Trieste (DIA) su attrezzature e servizi educativi e socio-sanitari, sulla loro distribuzione territoriale e prospettive future. Punto di partenza è la constatazione di come circa metà della regione ricada nei comuni intermedi, periferici e ultraperiferici individuati dalla Strategia Nazionale Aree Interne (SNAI). La tesi sostenuta è che focalizzare l'attenzione sull'articolazione spaziale delle reti di attrezzature e servizi essenziali, sul loro funzionamento e relazioni offra una chiave interpretativa e progettuale che, riprendendo e rivedendo l'approccio SNAI, può essere estesa anche ad altri contesti regionali. Tale prospettiva appare utile al riconoscimento di ambiti di governo d'area vasta e alla costruzione di politiche per il bilanciamento territoriale, in cui la valutazione della prossimità alle dotazioni pubbliche si faccia leva per ripensare – insieme – l'organizzazione spaziale delle attrezzature del welfare e l'uso che se ne fa, così da superare l'approccio settoriale che ancora separa programmazione dei servizi e pianificazione territoriale.

Parole chiave: governo del territorio, servizi essenziali, aree marginalizzate

1 | Introduzione

Dal 2021, il Dipartimento di Ingegneria e Architettura dell'Università degli Studi di Trieste è impegnato in attività di supporto scientifico alla redazione della Variante al Piano di Governo del Territorio (PGT) della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia. Tali attività riguardano il riconoscimento delle componenti strutturali e l'elaborazione di indicazioni progettuali e normative attinenti ai sistemi insediativo, economico e delle attrezzature territoriali (il fuoco è su quelle scolastiche e socio-sanitarie). L'obiettivo è di offrire un modello interpretativo aggiornato di assetti e trasformazioni spaziali, capace di orientare i contenuti strutturali e strategici del nuovo PGT¹.

Non è questo il luogo per una trattazione approfondita della storia recente della pianificazione in Friuli Venezia Giulia (Marchigiani, 2021). È tuttavia necessario sottolineare come lo strumento vigente sia ancora il Piano Urbanistico Regionale Generale del 1978, e come il PGT approvato nel 2013 (ma mai entrato in vigore) proponga un modello interpretativo che, assumendo l'approccio sotteso alla programmazione europea del tempo, indirizza il governo del territorio verso un assetto fortemente gerarchizzato sui principali

¹ Il gruppo di lavoro è composto da: E. Marchigiani (coord.), S. Basso, E. Ceschin, P. Cigalotto, M. D'Ambros, T. Frausin, I. Garofolo, M. Gammino, A. Peraz, N. Vazzoler. Il tema delle attrezzature di livello territoriale è stato specificamente sviluppato dagli autori.

poli urbani e sullo sviluppo delle reti infrastrutturali strategiche nazionali e transnazionali (Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, 2013).

Oggi, a distanza di più di un decennio dal lavoro alla base del PGT 2013, le condizioni e le dinamiche territoriali, ma soprattutto la consapevolezza e l'urgenza delle questioni da affrontare appaiono profondamente mutate.

La lettura dei dati ISTAT relativi all'andamento della popolazione in regione tra il 2011 e il 2021 evidenzia un calo medio pari al 2% (-24.338 individui su 1.201.510 residenti al 2020; nel 2023 i residenti sono scesi a 1.191.919). Il trend riguarda quasi tutti i comuni, comprese la maggioranza dei capoluoghi individuati dal PGT 2013 come poli di primo livello² e gran parte dei poli di secondo livello localizzati nelle fasce pedemontana e collinare³ (fig. 1a). Se si amplia la prospettiva temporale al 2050, in Friuli Venezia Giulia il calo complessivo di residenti previsto è pari al 6% (in valore assoluto circa -70.000; in Italia la perdita è stimata attorno a -5.000.000, ossia all'8%)⁴. I trend di invecchiamento destano però ancora più preoccupazione: in regione, nel 2020, l'indice di vecchiaia (rapporto tra ultra 65enni e *under* 14) era già pari a 227; a livello nazionale la progressione attesa è da 188 (2022) a 299 (2050) (ISTAT, 2022a, b; Vaiani, 2022).

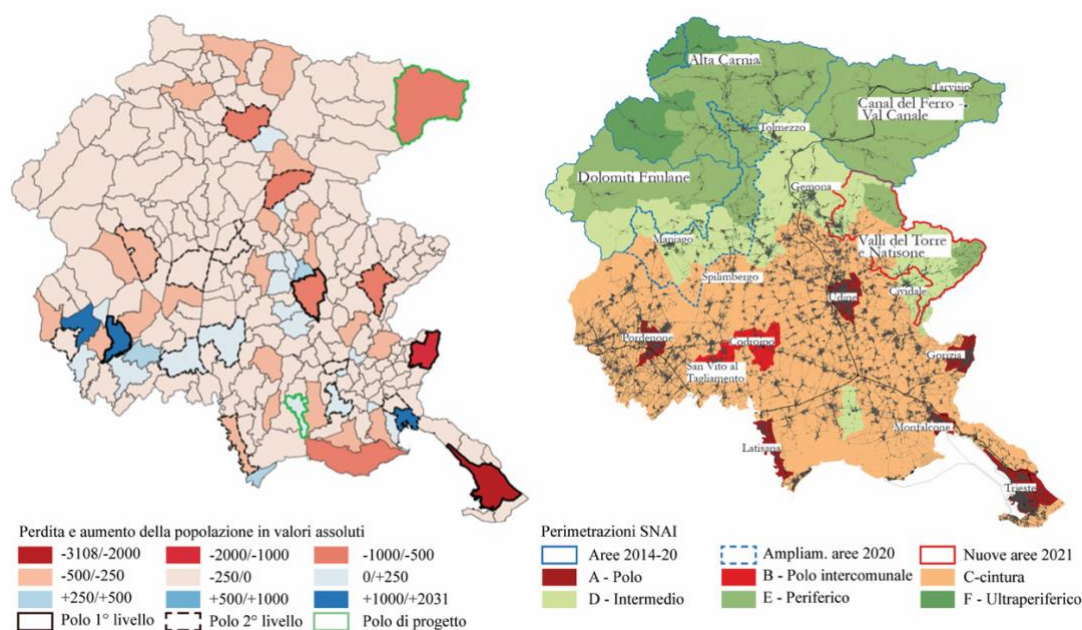


Figura 1 | Friuli Venezia Giulia. A sinistra (a), andamento della popolazione tra il 2011 e il 2021 (i poli sono quelli individuati dal PGT 2013). Fonte: elaborazione DIA (A. Peraz) su base dati ISTAT. A destra (b), classificazione delle aree SNAI a oggi, con variazioni tra i cicli di programmazione 2014-20 e 2021-27. Fonte: elaborazione DIA (A. Peraz) su base dati dell'Agenzia per la Coesione Territoriale.

Anche in rapporto a una struttura insediativa di grana minuta e alla condizione di perifericità rispetto alle reti infrastrutturali gravante su larga parte dei comuni montani e pedemontani, il Friuli Venezia Giulia si configura tra i territori nazionali che più soffriranno degli squilibri dovuti agli impatti “plurali” che la crisi demografica si stima avrà in campo sociale (abbandono di ulteriori contesti, sbilanciamento e incremento dei processi di marginalizzazione), economico (aumento della spesa pubblica per il welfare, e dei divari tra domanda e offerta di lavoro), politico (indebolimento del peso decisionale di estesi ambiti amministrativi, disequilibri nelle preferenze dei residenti). È nella prospettiva di mitigare l'evoluzione e gli effetti di tali dinamiche, che la localizzazione territoriale e la fruibilità dei “servizi essenziali” (in primis di quelli educativi e socio-assistenziali) sono state individuate tra le questioni strategiche che la Variante al PGT è chiamata a trattare, con particolare riguardo non solo alle aree montane e interne ma anche alle tante “terre di mezzo” di cui si compone la regione (Marchigiani, 2020). Territori, questi ultimi, dove centri di piccole dimensioni e insediamenti dispersi ancora godono della presenza di attrezzature pubbliche e collettive, la cui persistenza è sottoposta a dura prova dai processi di contrazione e invecchiamento demografico.

² A esclusione della sola Pordenone, Gorizia registra -4,54%, Trieste -1,54%, Udine -0,56%.

³ A Tolmezzo si registra -6,42%, a Gemona del Friuli -5,36%, a Cividale del Friuli -4,42%, a San Daniele del Friuli -1,96%, a Maniago e Spilimbergo -1,43%, a Sacile -0,10%.

⁴ <http://dati.istat.it/Index.aspx?QueryId=19667>.

Il lavoro sviluppato dal DIA (e tutt'ora in corso) procede dalla constatazione di come circa metà del Friuli Venezia Giulia ricada nei comuni intermedi, periferici e ultraperiferici, che la Strategia Nazionale Aree Interne (SNAI, 2014-20 e 2021-27) ha individuato sulla base di indicatori socio-economici e criteri di distribuzione e fruizione di poli scolastici, sanitari e di trasporto (fig. 1b). A partire da un esercizio di mappatura – di grana più articolata e fine – della localizzazione e della prossimità territoriale ai servizi scolastici e socio-sanitari, il paper estende all'intera regione una riflessione critica sui rapporti che legano coperture spaziali e modalità di gestione di questi servizi. Dal confronto con gli areali SNAI emergono discrepanze e coerenze. Ne discende l'ipotesi che, pure nei contesti pedemontani e in alcuni ambiti di pianura a rischio di spopolamento e periferizzazione, un perfezionamento dell'approccio SNAI offra prospettive utili alla costruzione di strumenti di programmazione e pianificazione alle scale regionale e d'area vasta. Nello specifico, coniugando letture spaziali a prime valutazioni sui modi con cui le reti dei servizi funzionano (o possono funzionare) nelle diverse situazioni territoriali, l'intento è di iniziare a ragionare su come dislocazione e vicinanza delle dotazioni territoriali essenziali possa farsi leva per ripensare l'organizzazione materiale delle attrezzature del welfare e l'uso che se ne fa, aiutando a superare l'approccio settoriale che ancora separa gestione dei servizi e governo del territorio.

2 | Servizi essenziali e questioni di prossimità

La presenza di attrezzature e servizi in un territorio concorre a definirne i gradi di attrattività, competitività e, al negativo, il rischio di marginalizzazione. È questa l'interpretazione che, nelle politiche di coesione europea e nazionale (2014-20, 2021-27), ha guidato e continua a indirizzare la mappatura delle aree SNAI. In Italia, a scala nazionale e di concerto con regioni e istituzioni/attori territoriali, le aree interne sono selezionate in rapporto alla loro distanza/accessibilità rispetto ai “servizi essenziali” per la salute, l'istruzione e la mobilità (Agenzia per la Coesione Territoriale, Comitato Tecnico Aree Interne, 2023; Dipartimento per le Politiche di Coesione, Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2023a). L'utilizzo degli indicatori SNAI acquista rilievo proprio per il suo rispondere all'obiettivo strategico di ri-ammagliare e dare nuovi ruoli e pesi anche alle parti del territorio italiano tradizionalmente lette come marginali. Nel passaggio alla fase di programmazione 2021-27 il calcolo degli indicatori per la perimetrazione delle aree interne ha subito alcune revisioni, ma i criteri sono rimasti sostanzialmente gli stessi. In particolare, un comune – o un aggregato di comuni limitrofi – è considerato polo o polo intercomunale se è in grado di offrire simultaneamente scuole secondarie di secondo grado, un ospedale sede di Dipartimento di Emergenza Urgenza e Accettazione (DEA) di primo livello e una stazione ferroviaria di tipo *platinum, gold o silver*. Fissati dunque i poli comunali o intercomunali, i comuni rimanenti sono classificati in funzione della distanza, misurata in tempo di percorrenza carrabile, dai poli stessi: si individuano così i comuni di cintura (fino a 27,7 minuti di percorrenza), di fascia intermedia (40,9 minuti), di fascia periferica (66,9 minuti) e ultra-periferica (oltre i 66,9 minuti). È sulla base di questa prima rappresentazione che, dal 2014, il Comitato Tecnico Aree Interne, coordinato dal Dipartimento per le Politiche di Coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, ha dato avvio al processo di riconoscimento e co-pianificazione con le regioni di specifiche strategie d'area e azioni aventi come focus territori classificati come ultraperiferici, periferici e intermedi (Esposito De Vita, Marchigiani, Perrone, 2021). A oggi, in Friuli Venezia Giulia, sono quattro le aree strategiche riconosciute: Alta Carnia (25 comuni), Canal del Ferro-Val Canale (8 comuni), Dolomiti Friulane (22 comuni), Valli del Torre e Natisone (16 comuni); in totale sono coinvolti un terzo dei 215 comuni della regione e circa 97.000 abitanti (Dipartimento per le Politiche di Coesione, Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2023b).

Le classificazioni SNAI hanno consentito il superamento di alcune, persistenti, visioni dicotomiche del Paese e dei contesti regionali, come quelle fondate sulla contrapposizione nord-sud, indici di “rugosità” territoriale, PIL pro capite. Tuttavia, esse non sembrano in sé sufficienti a costruire “perimetri di politiche” capaci di interpretare le effettive gerarchie, strutture e interdipendenze caratterizzanti il funzionamento dei servizi. È a partire da tali considerazioni che lo studio sul Friuli Venezia Giulia ha inteso sottoporre a verifica gli esiti dell'approccio SNAI, allargando il campo di osservazione all'intera regione.

L'obiettivo è di indagare come la nozione stessa di prossimità possa essere affinata a partire dalla mappatura delle modalità con cui localizzazioni, reti e forme organizzative delle dotazioni socio-sanitarie ed educative concretamente si “territorializzano”. A queste rappresentazioni è sovrapposta l'indicazione dei “campi delle isocrone”⁵: riferiti alle distanze coperte in 15 e 30 minuti utilizzando un mezzo veicolare privato⁵, essi aiutano a evidenziare – sia pure in maniera indicativa e perfezionabile rispetto a tempi e modi di percorrenza – il

⁵ Le rappresentazioni prodotte dal DIA sono state elaborate tramite l'uso di un plug-in ORS per Quantum Gis, che a sua volta si basa su Open Route Maps. Il calcolo delle isocrone tiene conto delle pendenze stradali e dei limiti di velocità; ciononostante occorre sottolineare la natura *open source* del sistema che, basandosi su mappe prodotte amatorialmente, non ne garantisce la piena affidabilità.

raggio di accessibilità e la copertura spaziale delle singole attrezzature. In tal modo, la raffigurazione territoriale delle isocrone consente, rispetto alla SNAI, di meglio situare le situazioni di perifericità rispetto ai servizi, relazionandole a diverse configurazioni geografiche e insediative.

2.1 | Il sistema socio-sanitario

In attesa dell'effettiva attuazione nei territori della Delibera della Giunta Regionale n. 1446/2021, LR 22/2019. *Definizione delle attività e delle funzioni dei livelli assistenziali del Servizio Sanitario Regionale*, delle linee di indirizzo e dei nuovi standard organizzativi previsti in attuazione del Patto per la Salute 2019-2021, nonché degli interventi finanziati dal PNRR⁶, il sistema sanitario del Friuli Venezia Giulia si articola in una struttura gerarchizzata, la cui guida è affidata all'Azienda Regionale di Coordinamento per la Salute (ARCS).

Sono presenti tre aziende (Azienda sanitaria Friuli Occidentale – ASFO, Azienda sanitaria universitaria Giuliano Isontina – ASUGI, Azienda sanitaria universitaria Friuli centrale – ASUFC), che a loro volta trovano nei distretti «il luogo privilegiato di gestione e di coordinamento funzionale ed organizzativo della rete dei servizi socio-sanitari e sanitari territoriali e [il] centro di riferimento per l'accesso a tutti i servizi dell'Azienda sanitaria. [Il distretto è] inoltre deputato al perseguimento dell'integrazione tra le diverse strutture sanitarie, socio-sanitarie e socio-assistenziali presenti sul territorio, in modo da assicurare una risposta coordinata e continua ai bisogni rilevati nella popolazione di riferimento, nonché di uniformità dei livelli di assistenza e di pluralità dell'offerta» (Dgr. n. 1146/2021, All. 1, pp. 18-19). La distribuzione dei distretti sul territorio è tale da garantire i propri servizi a una popolazione minima di almeno 50.000 abitanti; di interesse è però la possibilità di ricorrere a deroghe per le zone montane, i comuni turistici e le zone a bassa densità di popolazione.

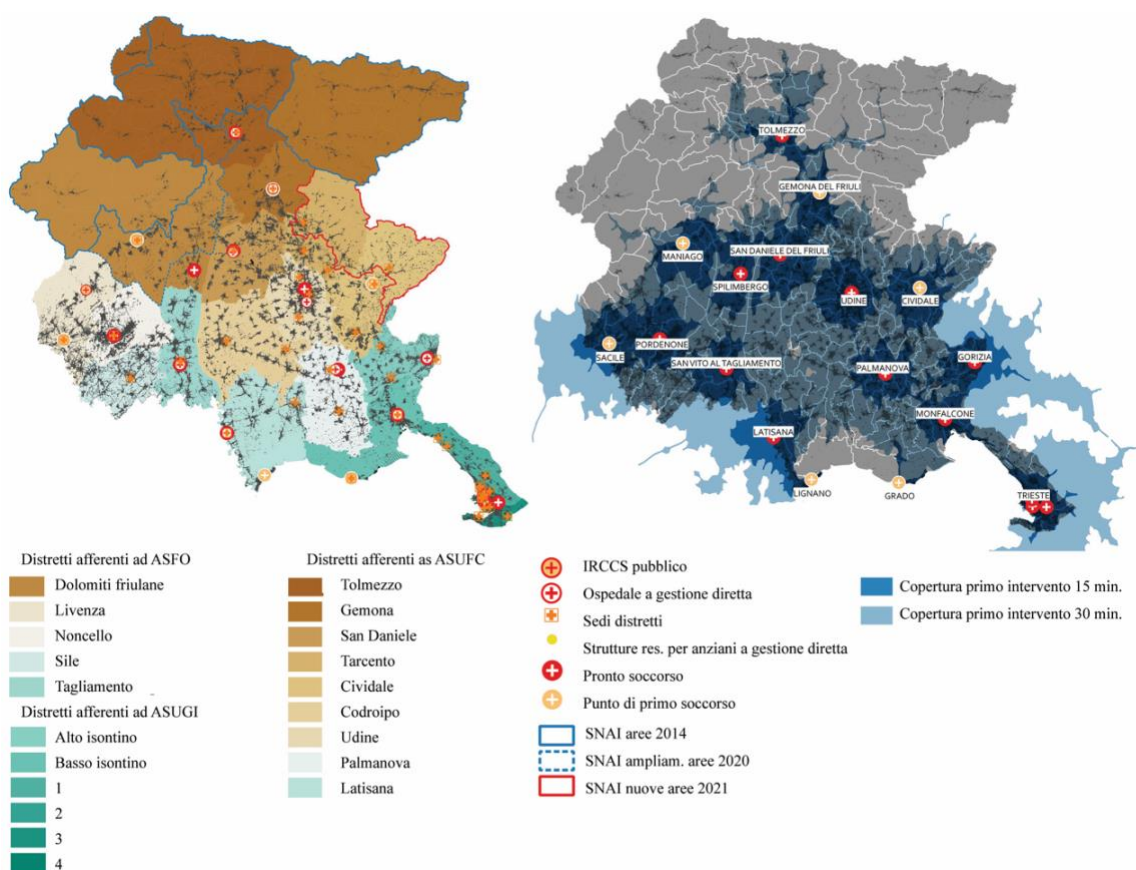


Figura 2 | Friuli Venezia Giulia. A sinistra (a), attrezzature e organizzazione del sistema socio-sanitario (è riportata anche la variazione delle perimetrazioni SNAI). Fonte: elaborazione DIA (A. Peraz) su base dati della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia. A destra (b), isocrone calcolate su 15 e 30 minuti rispetto alle strutture di pronto e primo soccorso.

Fonte: elaborazione DIA (A. Peraz).

⁶ Il testo della Dgr è consultabile al sito <https://www.medicoeleggi.com/argomenti02/fvg/bur/601478.htm>. Il modello organizzativo previsto comprende: aziende sanitarie che articolano i propri ambiti territoriali in distretti; a esse si integrano nuove strutture specifiche – ospedali di comunità e case di comunità – preposte a completare l'offerta territoriale e le reti di prossimità.

La mappatura del sistema sanitario elaborata dal DIA⁷ rende espliciti gli areali spaziali in cui attualmente agiscono le aziende e i loro distretti, oltre al set delle attrezzature a gestione pubblica diretta (fig. 2a). Ne derivano prime importanti considerazioni. La corrispondenza generalmente assunta tra dimensione dei distretti e concentrazione della popolazione (in pratica tra le dimensioni quantitative di domanda e offerta) si traduce in una copertura più capillare e articolata nelle fasce mediana e costiera della regione e, in particolare, tra Monfalcone e Trieste. Le sedi di erogazione dei servizi lasciano invece scoperti, quasi nella loro interezza, i territori montano e pedecollinare meno densamente abitati.

La sovrapposizione della mappa delle isocrone permette di affinare lo sguardo ed evidenziare ulteriori aspetti (fig. 2b). Facendo riferimento alle distanze percorribili in 15 minuti, e alle strutture di primo soccorso (pronto soccorso e punti di primo intervento), a rimanere esclusi sono molti territori: oltre alle aree pedecollinari e montane (a eccezione della conca di Tolmezzo), importanti ambiti di pianura e costieri (tra Palmanova e San Daniele, San Vito al Tagliamento, Latisana e Grado). Se si ampliano le isocrone a 30 minuti si raggiunge la copertura dell'area centrale, ma permane l'esclusione della maggior parte dell'arco alpino e delle zone pedemontano-collinari poste sui confini ovest ed est della regione.

2.2 | Il sistema educativo

La lettura del sistema educativo regionale prende in considerazione le scuole dell'infanzia (3-6 anni), le scuole pubbliche del primo ciclo (primarie e secondarie di primo grado) e le loro aggregazioni in reti di Istituti Comprensivi (IC), le scuole del secondo ciclo (secondarie di secondo grado). Gli IC corrispondono a una modalità di funzionamento del sistema educativo nella fascia d'età 6-13 anni, comprendente diversi gradi di istruzione dall'infanzia alla scuola secondaria di primo grado. La normativa nazionale sancisce l'obbligo di istruzione (diritto e dovere) per almeno 10 anni di età nella fascia 6-16, e quello di formazione fino ai 18 anni. Evidente è la necessità di garantire una continuità tra primo e secondo ciclo anche attraverso una ponderata individuazione e localizzazione delle singole attrezzature, evitando cioè di lasciare ampie porzioni di territorio prive di poli di formazione di secondo livello.

Nello specifico, la mappatura ricostruisce: la localizzazione delle attrezzature afferenti ai diversi livelli di istruzione; i perimetri comunali/intercomunali corrispondenti alla pertinenza spaziale di ciascun IC; il sistema complessivo delle attrezzature scolastiche – dalle scuole dell'infanzia a quelle secondarie di secondo grado – letto secondo criteri di prossimità spazio-temporale (isocrone)⁸ (figg. 3a-c).

In particolare, l'individuazione dei perimetri degli IC permette di esplicitare i territori in cui ogni Istituto sviluppa il proprio Piano Triennale di Offerta Formativa (PTOF), nonché una progettazione didattica comune a tutti i plessi dell'Istituto stesso coinvolgendo, per alcuni aspetti, anche altri soggetti territoriali, pubblici e/o privati. Questa dimensione contestualizzata, coordinata e progettuale delle scuole garantisce agli IC una loro specifica identità, che si esplicita e concretizza attraverso l'attività didattica svolta quotidianamente in ciascun plesso. La lettura delle relazioni tra le singole attrezzature a mezzo delle isocrone acquista interesse proprio per la sua capacità di individuare ulteriori e possibili relazioni, al di là dei perimetri già riconosciuti per gli IC.

Per quanto attiene alle scuole del primo ciclo emerge chiaramente la capillarità dei plessi di grado inferiore e il loro inserimento in reti più dense (comprendenti un numero più elevato di plessi di grado superiore) nei territori limitrofi ai centri urbani di maggiori dimensioni corrispondenti alla fascia intermedia della regione. Per quanto riguarda l'arco alpino e pedemontano si possono invece riconoscere due situazioni: i) la presenza di diversi plessi isolati che ospitano in un unico edificio (o in edifici vicini) l'intero primo ciclo, non risultando prossimi a nessun plesso di grado superiore; ii) il sussistere di alcune polarità minori e reti di relazioni tra plessi di ordine superiore e inferiore (nella Carnia, tra Paluzza, Ovaro, Villa Santina e Ampezzo; nelle Valli del Natisone, tra San Leonardo e San Pietro al Natisone). Per quanto riguarda le scuole secondarie di secondo grado, emerge la concentrazione delle attrezzature esclusivamente nei centri urbani maggiori, con alcune eccezioni come Tarvisio e San Pietro al Natisone rientranti in due delle 4 aree SNAI regionali.

La lettura della ramificazione del sistema educativo regionale evidenzia ulteriormente tali differenze. Lungo l'arco alpino, e in particolare nelle aree più interne della Carnia e delle Dolomiti Friulane, diverse scuole

⁷ Non essendo presente un database unitario che riporti la dislocazione spaziale delle unità territoriali (sic!), si è proceduto alla costruzione delle rappresentazioni a partire dal portale del sistema sociale sanitario regionale (<https://www.regione.fvg.it/rafvfg/cms/RAFVG/salute-sociale/sistema-sociale-sanitario>) e dalle pagine istituzionali delle Aziende sanitarie riconosciute in conformità alla Lr. 27/2018.

⁸ Anche in questo caso, la mappatura delle attrezzature scolastiche e la ricostruzione delle perimetrazioni degli IC sono state elaborate incrociando dati diversi provenienti dall'Infrastruttura Regionale dei Dati Ambientali e Territoriali del Friuli Venezia Giulia (IRDAT), dall'Ufficio Scolastico Regionale del FVG, dal Portale Unico dei Dati della Scuola (<https://dati.istruzione.it/opendata>) e dal sito ministeriale Scuola in Chiaro (<https://cercalatuascuola.istruzione.it/cercalatuascuola>).

secondarie di primo grado si trovano a una distanza di più di 30 minuti da quelle di secondo grado. In generale, i plessi degli IC operanti nelle aree interne della Carnia e delle Valli del Natisone si articolano in diversi nodi tra loro distanti, che per le attrezzature del secondo ciclo fanno capo ai poli, rispettivamente, di Tolmezzo e Cividale che, come vedremo, risultano esterni alle perimetrazioni SNAI.

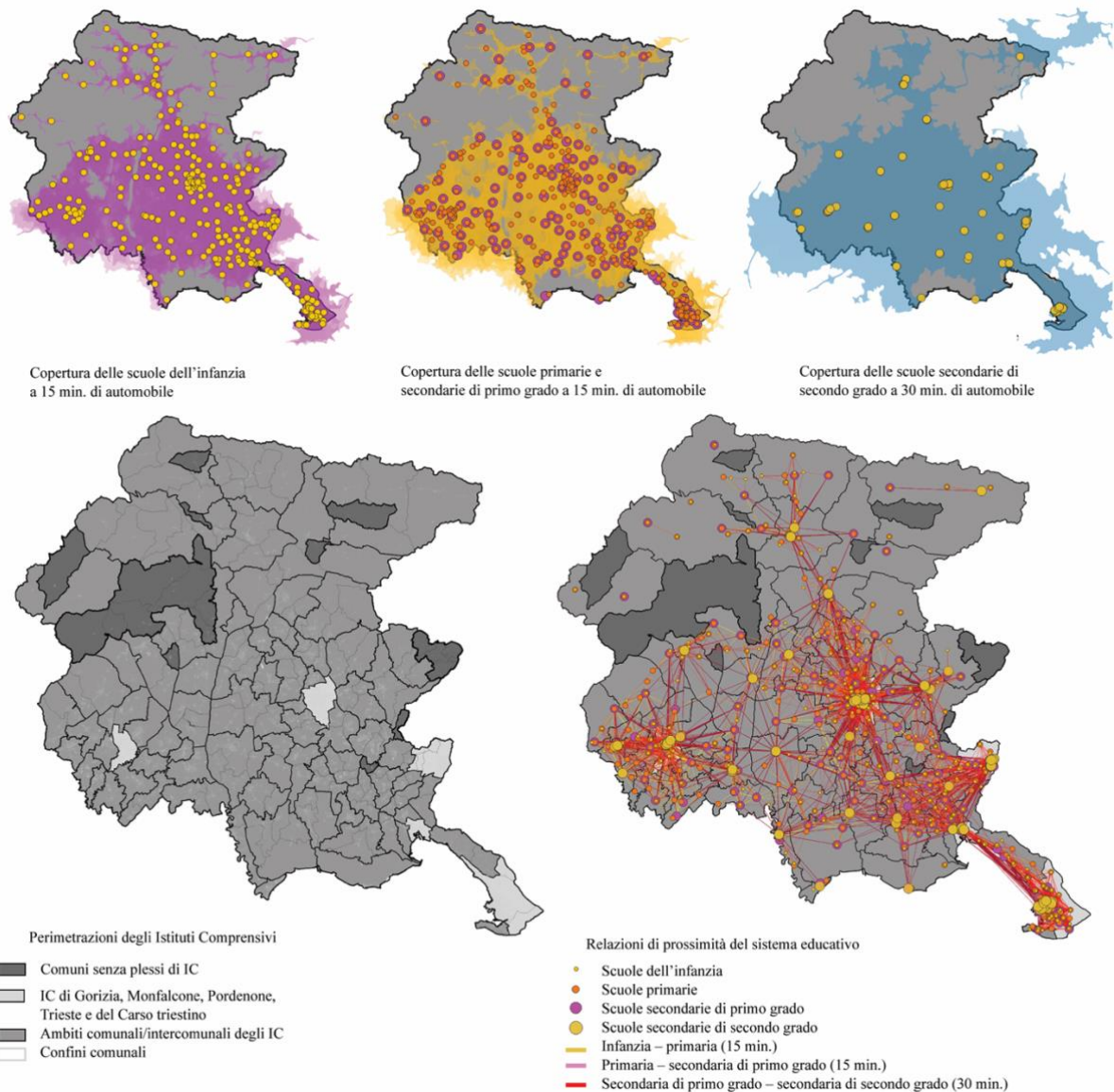


Figura 3 | Friuli Venezia Giulia. In alto (a), la localizzazione delle attrezzature afferenti ai diversi livelli di istruzione. In basso a sinistra (b), i perimetri comunali/intercomunali corrispondenti alla pertinenza spaziale degli IC. In basso a destra, il sistema complessivo delle attrezzature scolastiche e le loro relazioni di prossimità spazio-temporale (isocrone).

Fonte: elaborazione DIA (M. Gammino).

3 | Come sta operando la SNAI in Friuli Venezia Giulia?

Come nel resto del paese anche nelle aree interne del Friuli Venezia Giulia, l'intento di supplire alle carenze nella dotazione di servizi essenziali ha orientato l'applicazione della SNAI. Delle quattro aree istituite, tre sono state individuate nella fase di programmazione 2014-20 (Alta Carnia, Canal del Ferro-Val Canale, Dolomiti Friulane), una nella fase 2021-27 (Valli del Torre e Natisone). Quello che qui si propone è un ulteriore esercizio di lettura. Le azioni previste e il processo di ri-perimetrazione di alcuni ambiti (Alta Carnia e Dolomiti Friulane), se messi in relazione agli esiti delle mappature in precedenza descritte, aiutano a sviluppare prime valutazioni su come questo importante filone delle politiche di coesione regionali stia concretamente affrontando la questione dei divari territoriali. A emergere sono alcune significative innovazioni nella localizzazione e nella concezione/gestione di attrezzature e servizi, ma anche il permanere di alcune "disattenzioni" rispetto alle reti già presenti e alle loro spazialità.

Futuro Alta Carnia è la prima strategia pilota regionale ad essere giunta ad approvazione (l'Accordo di programma quadro è stato sottoscritto nel 2018) (Agenzia per la Coesione Territoriale *et al.*, 2018). Tra le azioni da essa programmate si richiamano quelle più direttamente connotate da ricadute spaziali e organizzative (tab. 1). Nell'ambito della salute, esse riguardano: la sperimentazione del modello di «polo della salute della montagna», attraverso l'istituzione in ciascuna vallata di «centri territoriali di salute» (a Ovaro, Paluzza, Ampezzo, Paularo) in cui assicurare la presenza di medici di medicina generale e preventiva, pediatria, servizi sociali e infermieristici, la dotazione di ambulanze ed eli-superfici per il pronto intervento; il potenziamento dei centri di aggregazione per anziani, il sostegno alla diffusione e all'operatività di «sentinelle di comunità» (persone del luogo che fungano da riferimento e tramite tra popolazione anziana e servizi socio-sanitari), la costituzione di «cooperative di comunità» e la promozione di servizi di domiciliarità leggera. Nell'ambito dell'educazione, le azioni più significative riguardano: l'incremento di asili nido e la loro integrazione nel ciclo dell'infanzia; l'efficientamento energetico dei plessi scolastici; il potenziamento di percorsi curriculari personalizzati, laboratori dedicati alle risorse locali, percorsi teorici e laboratoriali di cultura di impresa, formazione continua (Civic Centre).

Tabella 1 | Strategia SNAI *Futuro Alta Carnia*, principali azioni per salute, istruzione e mobilità. Fonte: elaborazione da Agenzia per la Coesione Territoriale *et al.*, 2018.

Azioni Salute	Azioni istruzione
<ul style="list-style-type: none"> • Sperimentazione del modello del “polo della salute della montagna” • Potenziamento del servizio di pronto intervento sanitario (realizzazione di eli-superfici) • Benessere degli anziani e delle loro famiglie • Realizzazione di servizi di prossimità e domiciliarità per il tramite di cooperative di comunità (comprese le società cooperative di gestione degli alberghi diffusi) • Realizzazione di un servizio di trasporto flessibile dedicato all'accompagnamento delle persone in condizione di fragilità residenti alle sedi dei servizi socio-sanitari e ad altri servizi pubblici presenti in Carnia 	<ul style="list-style-type: none"> • Potenziamento dell'offerta formativa in relazione alle vocazioni territoriali (integrazione del catalogo regionale dell'offerta orientativa e nuovi prototipi) • Potenziamento dell'offerta formativa in relazione alle vocazioni territoriali • Potenziamento dell'insegnamento della lingua tedesca • Progetti di “Alternanza scuola-lavoro” • Formazione continua • Diffusione delle dotazioni per la didattica digitale (compresa la realizzazione delle reti) • Istituzione o potenziamento di asili nido e istituzione di sezioni “primavera” nelle scuole dell'infanzia • Riduzione dei costi gestionali dei plessi scolastici (efficientamento energetico) • Acquisto e gestione operativa di veicoli da adibire prevalentemente al trasporto di bambini e ragazzi verso e da luoghi di svolgimento delle attività educative, ricreative, culturali e sportive

L'ambito territoriale Alta Carnia inizialmente comprendeva 20 comuni⁹, sui 28 dell'attuale Comunità di montagna della Carnia – coincidente, a livello di gestione sanitaria, con l'attuale distretto di Tolmezzo. Con l'avvio della nuova fase della SNAI, la perimetrazione è stata ampliata a 25 realtà amministrative¹⁰, proprio in considerazione che «tutti i comuni appartenenti a tale circoscrizione amministrativa hanno sperimentato e perseguono tuttora numerosi esempi di progettualità condivisa. Si tratta di area vasta che condivide problematiche comuni, anche da un punto di vista geomorfologico e demografico» (Comitato Nazionale Aree Interne, 2022: 4). Permane tuttavia l'esclusione dei comuni della conca di Tolmezzo (Tolmezzo, Amaro e Cavazzo Carnico), dove hanno sede i principali servizi socio-sanitari (di cui è peraltro previsto il potenziamento)¹¹, le scuole secondarie di secondo grado e le aree di maggiore concentrazione delle attività lavorative. Una omissione solo in parte stemperata dalla previsione (contenuta in *Futuro Alta Carnia*) di potenziare il servizio di trasporto pubblico locale per bambini, ragazzi e lavoratori pendolari, e che di fatto

⁹ Ampezzo, Arta Terme, Cervineto, Comeglians, Forni Avoltri, Forni di Sopra, Forni di Sotto, Lauco, Ovaro, Paluzza, Paularo, Prato Carnico, Preone, Ravascletto, Rigolato, Sauris, Socchieve, Sutrio, Treppo Ligosullo e Zuglio.

¹⁰ Sono stati aggiunti Enemonzo, Raveo, Sappada, Verzegnis e Villa Santina.

¹¹ I fondi del PNRR, statali e regionali, sono destinati in particolare all'attivazione di una casa della comunità hub e una centrale operativa territoriale (Cot) a Tolmezzo che troveranno ubicazione negli spazi ambulatoriali, riorganizzati e implementati, nella sede distrettuale e nell'edificio ex Salesiani; rispetto a tale intervento, da un punto di vista gestionale, le tre case di comunità di Ovaro, Paluzza e Ampezzo agiranno come «spoke». È inoltre previsto d'ospedale di comunità per le degenze intermedie dotato di almeno 20 posti letto sempre presso l'Asp Scrosoppi [di Tolmezzo] e di 10 posti di post-acuzie» (Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, 2022).

evidenzia un problematico disallineamento con le modalità effettive di gestione dei servizi e con le potenzialità offerte dal rafforzamento delle loro reti.

La strategia per l'area interna Canal del Ferro-Val Canale, *Terra di confine come terra di nuove occasioni*, si riferisce al territorio di 8 comuni¹² (l'Accordo di programma quadro è stato sottoscritto nel 2021) (Agenzia per la Coesione Territoriale *et al.*, 2021a). Anche in questo caso, diverse azioni riguardano direttamente gli assetti materiale e organizzativo dei servizi per la salute e l'istruzione (tab. 2). Ciò che sembra emergere è però una maggiore attenzione rivolta a interventi riguardanti le dotazioni esistenti, mentre limitati sono quelli destinati al potenziamento delle attrezzature. Fa in parte eccezione il recupero di un fabbricato già destinato a scuola primaria di primo grado e la sua conversione in struttura socio-assistenziale per anziani a Pontebba (co-housing e centro diurno).

Tabella 2 | Strategia SNAI *Terra di confine come terra di nuove occasioni*, principali azioni per salute, istruzione e mobilità. Fonte: elaborazione da Agenzia per la Coesione Territoriale *et al.*, 2021a.

Azioni Salute	Azioni istruzione
<ul style="list-style-type: none"> • Potenziamento della rete socio-assistenziale a favore degli anziani dell'area. Riqualificazione del Centro Anziani di Pontebba • Potenziamento del sistema di cure primarie dell'area interna per favorire l'accessibilità ai servizi sanitari • Potenziamento dei servizi offerti presso il Centro di Assistenza Primaria di Tarvisio • Attivazione di servizi sperimentali di telemedicina • Realizzazione di servizi di prossimità e domiciliarietà a favore della popolazione anziana del Canal del Ferro-Val Canale ("cooperative di comunità") 	<ul style="list-style-type: none"> • Investimenti su tecnologie ICT nelle pluriclassi e creazioni aule attrezzate • Progetto scuola plurilingue • Laboratori da realizzarsi all'interno dei plessi scolastici esistenti • Introduzione dei servizi di pre e post-scuola • Attivazione sezioni "primavera" presso le scuole dell'infanzia • Riduzione dei costi gestionali dei plessi scolastici (efficientamento energetico) • Progetto turistico-ricettivo a potenziamento dell'offerta dell'Istituto Tecnico a Tarvisio • Stage sulle Alpi (progetti di "Alternanza scuola-lavoro")

Le perimetrazioni per l'area interna Canal del Ferro-Val Canale – riconfermate per la nuova stagione SNAI 2021-27 – coincidono con quelle dell'omonima Comunità di montagna, ma non con l'ambito territoriale del distretto che ha sede a Gemona. Va inoltre evidenziato come la forte diversificazione interna di configurazione territoriale (struttura delle valli e loro relazioni), vocazioni economiche e trend socio-demografici renda questo ambito difficilmente riconducibile a una strategia omogenea e unitaria (si spazia infatti dal nodo turistico di Tarvisio per quanto in crisi, ai piccolissimi centri marginali e in abbandono della Val Resia).

L'accordo di programma quadro per la strategia *Dolomiti Friulane, la montagna, nuova opportunità. L'innovazione come contaminazione* è stato sottoscritto sempre nel 2021 (Agenzia per la Coesione Territoriale *et al.*, 2021b). Le azioni previste in minima parte si discostano da quanto già evidenziato per le altre aree interne (tab. 3).

Tabella 3 | Strategia SNAI *Dolomiti Friulane, la montagna, nuova opportunità. L'innovazione come contaminazione*, principali azioni per salute, istruzione e mobilità. Fonte: elaborazione da Agenzia per la Coesione Territoriale *et al.*, 2021b.

Azioni Salute	Azioni istruzione
<ul style="list-style-type: none"> • Anziani oggi: benessere e comunità • Sostegno alle giovani famiglie (progetto "Una genitorialità diffusa") • Giovani protagonisti delle terre alte • Creazione dei punti salute • Telemedicina 	<ul style="list-style-type: none"> • Innovazione tecnologica della didattica • Sperimentazione di un nuovo modello educativo aule pluriclasse • Sperimentazione di una "Scuola della Montagna" • Progetti di "Alternanza scuola-lavoro" • Corsi teorico-pratici di orientamento verso le professioni della montagna (scuola superiore di secondo grado) • Introduzione dei servizi di pre-scuola e post-scuola • Riduzione dei costi gestionali dei plessi scolastici (efficientamento energetico)

Anche in questi territori si punta alla creazione di nuovi centri di aggregazione per anziani (nelle valli Tramontina, Vallcellina e Colvera), e di punti salute da realizzare sia sfruttando e adeguando gli spazi ambulatoriali esistenti sia individuandone di nuovi nei comuni che ne sono sprovvisti (come a Frisanco).

¹² Chiusaforte, Dogna, Malborghetto Valbruna, Moggio Udinese, Pontebba, Resia Resiutta, Tarvisio.

Qui grande importanza assume la tenuta e il miglioramento dell'offerta didattica nelle poche scuole ancora presenti e organizzate in pluriclassi; a ciò si associa la proposta di organizzare attività formative legate al territorio montano (corsi residenziali intensivi e altamente qualificati, riservati a studenti universitari e adulti) in strutture già attrezzate (nel comune di Barcis).

Nelle Dolomiti Friulane a risultare particolarmente intricate sono però le questioni attinenti alla perimetrazione. Già nella fase della sua presentazione a approvazione, questa strategia si distingueva dalle altre per l'articolazione in un'area progetto (su cui orientare i fondi) e in un'area strategica (con cui stabilire sinergie). Tale distinzione era motivata da una «logica di gestione associata dei servizi: questi ultimi si localizzano per la maggior parte nel fondovalle (ad esempio servizio sanitario presso l'Ospedale di Maniago e servizio di istruzione tramite Scuole Secondarie Superiori e Istituti Comprensivi localizzati nel fondovalle)» (Comitato Nazionale Aree Interne, 2022: 7). Ciò nondimeno, l'ambito strategico considerava solo una delle due sedi principali di servizi, ossia Maniago, e non Spilimbergo. La possibilità di incorrere in squilibri e disparità di trattamento all'interno di un territorio omogeneo ha indotto la Regione, con la Legge di stabilità del 2019 (Lr. 19/2018), a concedere all'Unione territoriale intercomunale delle Valli e delle Dolomiti friulane un finanziamento straordinario per il miglioramento dei servizi di trasporto, sanità e istruzione a favore dei comuni non già direttamente destinatari degli interventi SNAI.

Con l'avvio della fase di programmazione 2021-27, l'amministrazione regionale ha perciò chiesto di eliminare la divisione in sub-ambiti e di includere a tutti gli effetti, oltre agli iniziali 8 comuni di progetto¹³, sia 7 comuni già compresi nella parte strategica, sia 7 nuovi comuni¹⁴. Tuttavia, nonostante l'inserimento anche di comuni di cintura¹⁵, Spilimbergo è rimasto ancora una volta escluso. Inoltre, la particolare collocazione dell'area a confine con il Veneto ha reso sin da subito evidente la necessità di ricorrere a specifici «protocolli di intesa o accordi tra la Regione Friuli Venezia Giulia e la Regione Veneto, a favore degli abitanti dei Comuni di Erto e Casso e di Claut e Cimolais. Detti Comuni, infatti, sono molto distanti dai presidi ospedalieri regionali e per questi motivi, in situazioni di emergenza, la tendenza è ad accedere con mezzi propri presso le aree di pronto intervento del bellunese, piuttosto che attendere i mezzi di soccorso locali» (Agenzia per la Coesione Territoriale, 2021b: 32).

Infine, a fronte della mappatura SNAI (2020), la Regione Friuli Venezia Giulia ha chiesto il riconoscimento della nuova area delle Valli del Torre e Natisone comprendente 16 comuni¹⁶. Tra le motivazioni vi è che questi territori non ospitano al loro interno strutture ospedaliere e di pronto soccorso, dovendo fare riferimento agli ospedali di Udine e Gemona; una condizione aggravata dall'alta percentuale di popolazione residente anziana e da carenze strutturali nel sistema infrastrutturale e nei servizi per mobilità (cfr. *ivi*: 10). La nuova area interna ricalca l'omonima Comunità di montagna, con l'aggiunta del Comune di Prepotto. Sul territorio operano due distretti sanitari: Cividale (con sede a Cividale e comprendente un Centro di assistenza primaria a Manzano ed un Centro territoriale a San Pietro al Natisone); Tarcento (con sede a Tarcento). Tuttavia, anche in questo caso, perimetrazioni e nodi dei distretti sono stati solo parzialmente inclusi all'interno dell'area; risulta infatti escluso Cividale (classificato come comune intermedio), nonostante qui abbiano sede, oltre al nodo dei servizi socio-sanitari, molte delle scuole secondarie di secondo grado più prossime agli IC di riferimento dell'intero territorio.

4 | Conclusioni

Le mappature e le indagini elaborate per il Friuli Venezia Giulia sono suscettibili di affinamenti e integrazioni. Già consentono però di mettere a fuoco alcuni nodi critici e operativi, di stimolo alla costruzione di politiche per il governo del territorio e il welfare, volte ad affrontare i crescenti divari di cui soffre questa regione.

Un primo nodo si riferisce alla valutazione di approcci e criteri di lettura offerti dalla SNAI. Il lavoro sviluppato dal DIA trae origine da essi, ma altresì ne evidenzia alcune debolezze. Partire dalla presenza/assenza di servizi essenziali e da indicatori relativi alla loro accessibilità è senz'altro fertile. Occorre però andare oltre, per costruire nuove rappresentazioni che tengano insieme distanze temporali, modalità e servizi di trasporto, contesti coinvolti così da meglio comprendere il “farsi nello spazio” delle relazioni di prossimità. In Friuli Venezia Giulia, osservare come le strategie SNAI si sono spazializzate mostra diverse

¹³ Barcis, Cimolais, Claut, Erto e Casso, Frisanco, Meduno, Tramonti di Sopra e Tramonti di Sotto.

¹⁴ I primi sono: Arba, Cavasso Nuovo, Fanna, Maniago, Sequals, Vajont, Vivaro; i secondi sono: Andreis, Castelnuovo del Friuli, Clauzetto, Montereale Valcellina, Pinzano al Tagliamento, Travesio, Vito D'Asio.

¹⁵ Montereale Valcellina e Vivaro.

¹⁶ Attimis, Drenchia, Faedis, Grimacco, Lusevera, Magnano in Riviera, Nimis, Prepotto, Pulfero, San Leonardo, San Pietro al Natisone, Savogna, Stregna, Taipana, Tarcento e Torreano.

aporie. In primis, disallineamenti con le strutture amministrative sovracomunali (prima Unioni Territoriali Intercomunali, poi dal 2019 Comunità di montagna), ma soprattutto con gli ambiti di riferimento dei servizi socio-sanitari ed educativi. Ovviamente tali discrepanze sono esito di percorsi complessi, di negoziazione e concertazione politica, che generalmente vedono nella SNAI un'opportunità per direzionare i fondi della coesione sui territori nel tempo lasciati ai margini di più ingenti finanziamenti rivolti a polarità urbane e principali nodi di servizi. Ciò non toglie che, a fronte dell'urgenza di rivedere le modalità organizzative del welfare – sottoposte a dura prova da trend demografici e crescenti previsioni di spesa – oggi appare necessario prestare maggiore attenzione a come i servizi concretamente operano nei contesti.

È in tale prospettiva che un secondo nodo attiene alla possibilità di innovare le politiche pubbliche a partire da osservazioni e azioni che mettano a sistema localizzazione spaziale delle attrezzature e loro modi di funzionare. Entrare nel merito delle reti organizzative del welfare, delle loro possibili complementarità, integrare tali indagini con mappature che ne restituiscano le coperture spaziali si danno come potenti strumenti di supporto alla programmazione e alla valutazione (non solo *ex post*, ma soprattutto *ex ante*) della pertinenza e dell'efficacia dell'azione pubblica, delle sue progettualità e finanziamenti.

Due sono le ricadute operative dirette di queste considerazioni.

La prima, per quanto ancora da esplorare, consiste nell'impiego degli strumenti di mappatura qui descritti quale supporto sia al monitoraggio delle modalità di “atterraggio” degli ingenti finanziamenti erogati dal PNRR per assistenza sanitaria territoriale e scuola (Ministero della Salute, 2023; USRFVG, 2023), sia all'individuazione di eventuali interventi correttivi e/o complementari. Interventi che sarebbe opportuno facessero tesoro anche di difficoltà e opportunità incontrate dalle pratiche innovative di organizzazione e gestione dei servizi già sperimentate dalla SNAI in diversi territori regionali (Martinelli, 2020).

La seconda ricaduta consiste nell'applicazione delle modalità di indagine elaborate alla definizione delle componenti strutturali e strategiche della Variante al PGT del Friuli Venezia Giulia. L'intento è di proporre l'assunzione di un approccio di derivazione SNAI (per quanto rivisto) come modus operativo della pianificazione territoriale, applicabile all'intero territorio regionale e alle tante aree marginalizzate e a rischio di marginalizzazione che lo compongono. L'obiettivo più generale è di sollecitare la Regione ad assumere il governo del territorio come un campo integrato di pianificazione delle attrezzature collettive e delle loro sinergie gestionali (un “piano dei servizi” spaziale a scala regionale?), al di là di una banale contabilizzazione delle aree a standard, verso la loro assunzione quale leva per il rilancio di ampi settori della regione e quale principio di riconoscimento di ambiti da sottoporre a progettualità urbanistiche d'area vasta. Un aspetto, quest'ultimo, rispetto a cui la costruzione di geografie a campi variabili (come inizialmente proposto dalla strategia per le Dolomiti Friulane), se accompagnata dalla distribuzione di politiche e assi di finanziamento diversificati tra “hub” dei servizi e loro ramificazioni, andrà meglio esplorata.

Attribuzioni

Nell'ambito di un lavoro di ricerca condiviso, la redazione è da attribuire come segue: § 2.1 ad Andrea Peraz; § 2.2 a Michele Gammino; § 3 a Elena Marchigiani e Andrea Peraz; i paragrafi restanti a Elena Marchigiani.

Riferimenti bibliografici

- Agenzia per la Coesione Territoriale, Comitato Tecnico Aree Interne (2023), *Strategia Nazionale Aree Interne*.
<https://www.agenziacoesione.gov.it/strategia-nazionale-aree-interne/comitato-tecnico-aree-interne>
- Agenzia per la Coesione Territoriale *et al.* (2018), *Accordo di programma quadro Regione Friuli Venezia Giulia “Area Interna – Alta Carnia”*.
<https://www.carnia.comunitafvg.it/it/strategia-futuro-alta-carnia-1424>
- Agenzia per la Coesione Territoriale *et al.* (2021a), *Accordo di programma quadro Regione Friuli Venezia Giulia “Area Interna – Canal del Ferro-Val Canale”*.
<https://www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2022/01/CANAL-DEL-FERRO.pdf>
- Agenzia per la Coesione Territoriale *et al.* (2021b), *Accordo di programma quadro Regione Friuli Venezia Giulia “Area Interna – Dolomiti Friulane”*.
<https://www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2021/11/apq-DOLOMITI-FRIULANE.pdf>
- Comitato Nazionale Aree Interne (2022), *Rapporto di Istruttoria per la Selezione delle Aree Interne. Regione Friuli Venezia Giulia*.
https://politichecoesione.governo.it/media/3106/rapporto-istruttoria_regione-friuli-venezgia-giulia.pdf
- Dipartimento per le Politiche di Coesione, Presidenza del Consiglio dei Ministri (2023a), *Strategia Aree Interne – SNAI*.

- <https://politichecoesione.governo.it/it/strategie-tematiche-e-territoriali/strategie-territoriali/strategia-nazionale-aree-interne-snai>
- Dipartimento per le Politiche di Coesione, Presidenza del Consiglio dei Ministri (2023b), *Regione Friuli Venezia Giulia*.
- <https://politichecoesione.governo.it/it/strategie-tematiche-e-territoriali/strategie-territoriali/strategia-nazionale-aree-interne-snai/le-aree-interne-2021-2027/documentazione-strategica-regioni-e-pa/regioni-e-province-autonome-del-nord/regione-friuli-venezgia-giulia>
- Esposito De Vita G., Marchigiani E., Perrone C. (2021), “Sui margini: una mappatura di aree interne e dintorni”, in *BDC*, n. 21 (2), pp. 183-216.
- <http://www.serena.unina.it/index.php/bdc/issue/view/657>
- ISTAT (2022a), *Futuri della popolazione residente e delle famiglie | Base 1/1/2021*.
- <https://www.istat.it/it/files/2022/09/REPORT-PREVISIONI-DEMOGRAFICHE-2021.pdf>.
- ISTAT (2022b), *Il censimento permanente della popolazione in Friuli Venezia Giulia*.
- https://www.istat.it/it/files//2022/03/Focus_Censimento-permanente-della-popolazione_Friuli_Venezia-Giulia.pdf
- Marchigiani E. (2020), “Middle Lands in Friuli Venezia Giulia. Research by Design and Towards Action”, in Bevilacqua C., Calabrò F., Della Spina L. (eds), *New Metropolitan Perspectives. NMP 2020. Smart Innovation, Systems and Technologies*, vol. 177, Springer, Cham, pp. 268-280.
- https://doi.org/10.1007/978-3-030-52869-0_23
- Marchigiani E. (2021), “Friuli Venezia Giulia: lavorare in condizioni ‘speciali’. Una lunga transizione, tra inerzie, tentativi di riforma e prove di intercomunalità”, in *Il Sole 24 Ore. Dossier speciale urbanistica*, 30 aprile, pp. 63-66.
- Martinelli L. (2020), *L'Italia è bella dentro. Storie di resilienza, innovazione e ritorno nelle aree interne*, Altra economia, Milano.
- Ministero della Salute (2022), *PNRR – Salute. Cosa cambia nella rete ospedaliera per la regione Friuli Venezia Giulia*.
- <https://www.pnrr.salute.gov.it/portale/pnrrsalute/dettaglioRipartizioniPNRRSalute.jsp?lingua=italiano&id=10&componente=C2&area=PNRR-Salute&menu=comecambiassn>
- Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia (2013), *Il Piano di Governo del Territorio (PGT)*
- <https://www.regione.fvg.it/rafvfg/cms/RAFVG/ambiente-territorio/pianificazione-gestione-territorio/FOGLIA5>
- Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia (2022), *Salute: Fedriga-Riccardi 38 mln per sanità Carnia*, Notizie dalla Giunta, 15 marzo.
- <https://www.regione.fvg.it/rafvfg/comunicati/comunicato.act?dir=/rafvfg/cms/RAFVG/notiziedallagiunta/&nm=20220315195447003>
- USRFVG – Ufficio Scolastico Regionale per il Friuli Venezia Giulia, *Il P.N.R.R. Scuola*.
- <http://www.usrfvg.gov.it/it/home/menu/aree/PNRR>
- Vaiani L. (2022), *La Silver Age dell'Italia*.
- <https://www.itinerariprevidenziali.it/site/home/ilpunto/economia-societa/la-silver-age-italia.html>

1. Innovazione, tecnologie e modelli di configurazione spaziale

A CURA DI MARCO RANZATO E CHIARA GARAU

2. Metodi e strumenti innovativi nei processi di governo del territorio

A CURA DI MICHELE ZAZZI E MICHELE CAMPAGNA

3. Patrimonio materiale e immateriale, strategie per la conservazione e strumenti per la comunicazione

A CURA DI MARIA VALERIA MININNI E CORRADO ZOPPI

4. Patrimonio ambientale e transizione ecologica nei progetti di territorio

A CURA DI GRAZIA BRUNETTA, ALESSANDRA CASU, ELISA CONTICELLI E SABRINA LAI

5. Paesaggio e patrimonio culturale tra conservazione e valorizzazione

A CURA DI ANNA MARIA COLAVITTI E FILIPPO SCHILLECI

6. Governance urbana e territoriale, coesione e cooperazione

A CURA DI GIUSEPPE DE LUCA E GIANCARLO COTELLA

7. Partecipazione, inclusione e gestione dei conflitti nei processi di governo del territorio

A CURA DI CARLA TEDESCO E ELENA MARCHIGIANI

8. Servizi, dotazioni territoriali, welfare e cambiamenti sociodemografici

A CURA DI MASSIMO BRICOCOLI E MICHÈLE PEZZAGNO

9. Strumenti per il governo del valore dei suoli, per un progetto equo e non-estrattivo

A CURA DI ENRICO FORMATO E FEDERICA VINGELLI

10. I processi di pianificazione urbanistica e territoriale nella gestione delle crisi energetiche e alimentari

A CURA DI ROBERTO GERUNDO E GINEVRA BALLETTTO

11. Il progetto territoriale nelle aree fragili, di confine e di margine

A CURA DI MAURIZIO TIRA E DANIELA POLI

Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti
ISBN 978-88-99237-62-2
Volume pubblicato digitalmente nel mese di maggio 2024
Pubblicazione disponibile su www.planum.net |
Planum Publisher | Roma-Milano

