

# **Sviluppare i servizi alla popolazione in ambito rurale**

**"INNOVAZIONE IN AMBIENTE RURALE"**

**FASCICOLO N. 5**

**OSSERVATORIO EUROPEO LEADER**

**SETTEMBRE 1999**

*La presente guida è il risultato di svariati lavori condotti dall'AEIDL dal 1995, e in particolare:*

- > seminario LEADER dal titolo: "I nuovi servizi alla popolazione", organizzato a Växjö (Svezia) dal 27 al 31 marzo 1996;*
- > gruppo di lavoro sui servizi in ambito rurale, attivato dall'Osservatorio europeo LEADER e dal **CELAVAR** (Comité d'Etude et de Liaison des Associations à Vocation Agricole et Rurale, Francia).*

*Coordinato da **Gilda Farrel**, vice-direttrice dell'Osservatorio Europeo LEADER, il gruppo era formato da: **Jaqueline Mangin**, **Pascal Vin** e **Alain Chanard** (CELAVAR), **André Faggion** (TELIDE, Francia), **Helga Jäger** (Germania), **Jan Olson** (Unità nazionale di animazione LEADER, Svezia), **Claudio Tassoni** (Istituto per la gestione dei servizi sociali del Comune di Castel San Pietro, Emilia Romagna, Italia).*

*Il presente documento è stato redatto a cura di **Gilda Farrel** e **Samuel Thirion** (INDE, Portogallo), che si sono avvalsi della collaborazione dei componenti del suddetto gruppo di lavoro. **Yves Champetier** e **Jean-Luc Janot** (Osservatorio europeo LEADER) hanno contribuito all'realizzazione finale dello stesso. Responsabile della produzione: **Christine Charlier** (Osservatorio europeo LEADER).*

# Indice

<b>Introduzione</b>	<b>5</b>
<b>Parte 1</b>	<b>7</b>
<b>I servizi alla popolazione in ambito rurale</b>	<b>9</b>
1.1 Che cosa si intende con il concetto: servizi alla popolazione in ambito rurale?	9
1.2 Nuovi contesti, nuove sfide	14
1.3 I servizi alla popolazione come leva dello sviluppo rurale	20
<b>Parte 2</b>	<b>25</b>
<b>Attuazione dei servizi alla popolazione in ambito rurale</b>	<b>27</b>
2.1 Bilancio fra offerta e domanda	27
2.2 Colmare i divari fra offerta e domanda	32
2.3 Il ruolo dei gruppi LEADER	36
<b>Parte 3</b>	<b>41</b>
<b>Alcuni strumenti</b>	<b>41</b>
Scheda-strumento 1	43
Scheda-strumento 2	47
Scheda-strumento 3	49
Scheda-strumento 4	51
Scheda-strumento 5	53



# Introduzione

Analogamente all'occupazione e alla creazione di attività, i servizi alla popolazione rappresentano un fattore determinante per mantenere le popolazioni nelle zone rurali. Inoltre, da essi possono trarre origine nuove forme di solidarietà e di coesione sociale.

Va riconosciuto che l'attuazione, il mantenimento e il rinnovamento dei servizi alla popolazione in ambito rurale debbono fare i conti con il problema della scarsa densità demografica, il che impone la ricerca di soluzioni adeguate.

Che si tratti di zone rurali lontane dalle città o di zone localizzate ai margini dei centri urbani, il problema dell'organizzazione dei servizi è comunque presente, anche se le soluzioni possibili possono differire fra loro. Talvolta, queste ultime possono essere complementari e articolarsi con i servizi in ambito urbano o risultare da azioni sinergiche fra le diverse zone rurali.

Data l'evoluzione degli stili di vita e delle esigenze dei consumatori, i servizi alla popolazione devono essere adeguati al soddisfacimento dei nuovi bisogni, in particolare dal punto di vista della qualità e delle specificità che caratterizzano la clientela (anziani, pendolari, giovani coppie, ecc.).

Di tale evoluzione va tenuto conto nella definizione delle nuove funzioni del mondo rurale (accoglienza di popolazioni, attuazione di servizi decentrati da parte delle grandi aziende, valorizzazione delle aree naturali, sviluppo di spazi dedicati alle attività ricreative, ecc.).

Queste nuove sfide pongono i servizi alla popolazione al centro di una riflessione strategica riguardante i vari territori, alla luce della vocazione che ognuno di questi intende sviluppare nel tempo.

Tale riflessione riguarda sia gli enti territoriali che le strutture private, associative, nonché gli utenti stessi dei servizi.

Vista l'entità e la portata degli obiettivi in gioco, tale documento si ripropone:

## **a) un'analisi generale del problema**

Questa prima parte del dossier si prefigge di:

- > valutare con precisione l'entità del settore dei servizi alla popolazione e le sue caratteristiche generali in ambito rurale (*sezione 1.1*);
- > analizzare i nuovi contesti (demografici, istituzionali, tecnologici, economici) e le nuove sfide che ne conseguono (*sezione 1.2*);
- > evidenziare in che modo i servizi alla popolazione possono esercitare un effetto leva sullo sviluppo rurale (*sezione 1.3*);

## **b) alcuni elementi metodologici per l'attuazione dei servizi alla popolazione**

Nel sostenere il mantenimento o la creazione di servizi in ambito rurale si ricorre solitamente ad approcci settoriali, supportati da politiche specifiche. Diversamente, l'impostazione suggerita in questo documento si regge su un approccio territoriale, secondo cui i servizi alla popolazione devono integrarsi in una strategia globale di sviluppo locale. Questa seconda parte del dossier si articola intorno a varie tappe:

- > analisi degli squilibri fra offerta e domanda (*sezione 2.1*);
- > adeguamento fra offerta e domanda (*sezione 2.2*);
- > contributo, attraverso alcune riflessioni, sul ruolo dei gruppi LEADER, nell'ambito di tale approccio (*sezione 2.3*).

## **c) alcuni esempi di strumenti da utilizzare nel corso delle varie fasi, costituite da: diagnosi, attuazione, follow-up e valutazione dei servizi alla popolazione**

In questa parte del documento vengono proposti cinque strumenti per contribuire a:

- > fare dell'analisi dei servizi rurali uno strumento di animazione (*scheda-strumento 1*);
- > effettuare un inventario delle risorse disponibili (*scheda-strumento 2*);
- > affinare il processo di miglioramento dei servizi (*scheda-strumento 3*);
- > valutare la qualità dei servizi (*scheda-strumento 4*);
- > attivare dei corsi di formazione finalizzati alla qualità (*scheda-strumento 5*).



## **Parte 1**

# **I servizi alla popolazione in ambito rurale**





# I servizi alla popolazione in ambito rurale

## Le sfide

### 1.1 Che cosa si intende con il concetto: servizi alla popolazione in ambito rurale?

I servizi alla popolazione coprono una vasta gamma di attività essenziali alla vita delle persone e delle famiglie. In un contesto rurale, solitamente contraddistinto da una scarsa densità demografica, essi rappresentano un elemento imprescindibile per il mantenimento delle popolazioni in loco. Tale argomentazione chiama in causa altri elementi, quali la prossimità e l'accessibilità dei servizi destinati agli utenti, la loro frequenza di utilizzo, l'isolamento dei fornitori, la concorrenza esercitata dall'offerta di servizi urbani nei confronti dei fornitori rurali.

#### 1.1.1 Il campo dei servizi alla popolazione

Con il concetto di servizi alla popolazione si intendono tutti quei servizi forniti, direttamente o indirettamente, alle persone e/o alle famiglie, che rispondono a bisogni individuali e/o collettivi e aventi un contenuto economico, sociale o culturale. Fra questi vanno annoverati:

- > i servizi economici di base, quali la fornitura di acqua e di energia elettrica ad uso domestico, la raccolta dei rifiuti domestici, il trattamento delle acque reflue, ecc;
- > i servizi sociali di base, quali l'istruzione (scuole) e la sanità (medici, farmacie, ospedali, ambulanze);
- > gli altri servizi sociali (servizi a domicilio, servizi a sostegno della prima infanzia, agli anziani, ecc.);
- > i servizi connessi alla sicurezza (polizia, vigilanza);
- > i servizi di trasporto;
- > i servizi di comunicazione (posta, telefono);
- > i servizi di informazione;
- > gli esercizi commerciali (drogherie, panetterie, ecc.), fissi o ambulanti;
- > i servizi culturali e quelli relativi alle attività ricreative.

Questi servizi posseggono caratteristiche diverse, sia in termini di costi che in termini di fornitori.

a) In termini di costi per gli utenti, possiamo distinguere:

- > i **servizi commerciali non amministrati**, ossia quei servizi venduti al prezzo stabilito dal mercato;
- > i **servizi commerciali amministrati**; si tratta, in questo caso, di servizi venduti dietro un corrispettivo, ma per i quali l'amministrazione interviene in modo più o meno marcato nel fissare i prezzi e le modalità di organizzazione delle prestazioni (posta, farmacia, acqua, energia elettrica, ecc.);
- > i **servizi non commerciali**, ossia tutti i servizi a titolo gratuito, finanziati dai poteri pubblici (scuole, manutenzione della rete stradale pubblica, ecc.);
- > alcuni **servizi a carattere misto**; è questo il caso dei servizi il cui costo è in parte sostenuto dai poteri pubblici e in parte coperto dagli utenti (spesso in base al reddito), come gli asili nido e altri servizi a carattere sociale o culturale.

b) In termini di fornitori; queste diverse tipologie di servizi possono essere garantite da:

- > settore pubblico (Stato o enti territoriali);
- > settore privato;
- > settore associativo.

Tradizionalmente, i servizi non commerciali erano prerogativa del settore pubblico, mentre al settore privato competevano soltanto i servizi commerciali. Oggi, questa divisione è sempre più superata e ognuno di questi settori può intervenire nella sfera dei servizi commerciali amministrati o non, nonché in quella dei servizi non commerciali. Ad esempio, sono apparse alcune formule contrattuali di subfornitura fra il settore pubblico e quello privato o associativo, per assolvere a funzioni anzitempo riservate esclusivamente al settore pubblico. D'altro canto, in alcuni casi, il settore pubblico è entrato nel campo dei servizi a contenuto economico e commerciale, fornendo prestazioni personalizzate di qualità, pagate dagli utenti.

La distribuzione delle diverse tipologie di servizi fra i tre settori varia da un paese all'altro, in base alla storia e alle tradizioni di ognuno.

Ad esempio, i servizi di trasporto pubblico possono avere un carattere pubblico/commerciale amministrato, pubblico/non commerciale, privato/commerciale amministrato o privato/commerciale non amministrato. Essi possono essere garantiti da aziende private o pubbliche, e talvolta da associazioni o da enti locali.

Per ciascuna di queste tre tipologie di servizi, i rapporti fra offerta e domanda seguono dinamiche diverse. Infatti, nei servizi commerciali non amministrati, l'evoluzione dell'offerta dipende, innanzi tutto, dalla solvibilità finanziaria della domanda e dall'esistenza di una soglia minima che garantisca la redditività dell'attività (è questo il caso tipico degli esercizi commerciali). Nel caso dei servizi commerciali amministrati, l'offerta è in funzione di una domanda "protetta" e dipende, in alcuni casi, da una soglia minima stabilita per decisione amministrativa (ad esempio, il mantenimento di un ufficio postale è in funzione del numero degli utenti). Infine, nel caso dei servizi non commerciali, l'offerta è in funzione della disponibilità di risorse da distribuire o da gestire per il benessere collettivo. Essa dipende altresì da una soglia minima, stabilita in base ad una decisione amministrativa (ad esempio, il numero di studenti considerato sufficiente per mantenere aperta una scuola), o dall'entità delle risorse di volontariato disponibili (come nel caso di alcuni servizi culturali).

### 1.1.2 La specificità dell'ambito rurale per quanto attiene ai servizi

La scarsa densità demografica e la dispersione della popolazione sul territorio pongono i servizi in ambito rurale di fronte ad un certo numero di difficoltà, specifiche a tale ambito.

Alcune di queste difficoltà toccano gli utenti dei servizi (le popolazioni). Esse riguardano i seguenti aspetti:

- > la prossimità;
- > l'accessibilità.

Altre invece coinvolgono i fornitori dei servizi. Esse sono legate:

- > alla frequenza di utilizzo;- all'isolamento;- alla concorrenza esercitata dai servizi urbani.

#### 1.1.2.1 Le difficoltà per gli utenti

##### a) La prossimità

La prossimità di un servizio in ambito rurale è innanzitutto legata alla frequenza di utilizzo di quest'ultimo (quotidiana, occasionale, eccezionale, ecc.). Per i servizi a carattere eccezionale o per servizi di qualità superiore, le popolazioni rurali sono disposte a percorrere distanze maggiori. In Francia, ad esempio, si è stimato che il consumo di servizi di tipo corrente si organizza in uno spazio temporale quotidiano equivalente ad una prossimità media di 20 minuti, mentre i servizi a carattere più eccezionale comportano un tempo di spostamento di circa 1 ora.

In questo stesso paese, si è constatato che esiste una sorta di gerarchizzazione delle strutture, a seconda della tipologia di servizio e della frequenza di utilizzo, come illustrato dalla tabella qui di seguito. I servizi maggiormente utilizzati possono essere mantenuti anche nelle zone più remote, mentre quelli utilizzati meno di frequente devono essere insediati nelle zone maggiormente urbanizzate per poter essere redditizi. Secondo questa logica, le zone rurali sono dipendenti dai centri urbani. Tuttavia, per taluni servizi, sono ipotizzabili soluzioni alternative, come vedremo nel corso dei capitoli successivi.

#### APPROCCI DIVERSI SECONDO IL TIPO DI SETTORE

Tipo di settore	Commerciale non amministrato	Commerciale amministrato	Non commerciale
<b>Evoluzione dell'offerta</b>	In funzione della solvibilità finanziaria della domanda	In funzione di una domanda protetta	In funzione della disponibilità di risorse da distribuire o da gestire per il benessere collettivo
<b>Soglia minima</b>	Soglia di redditività finanziaria	Stabilita in base a decisione amministrativa	Stabilita in base a decisione amministrativa o in funzione delle risorse di volontariato disponibili

# CLASSIFICAZIONE GERARCHICA IN BASE ALL'ATTRATTIVA DELLE STRUTTURE, DEGLI ESERCIZI COMMERCIALI E DEI SERVIZI IN FRANCIA

55 strutture, esercizi commerciali e servizi sono stati classificati attribuendo un punteggio da 1 (meno frequente / bacino di utenza più vasta) a 9 (più frequente / bacino di utenza più ristretto).

Livello 1: CENTRO URBANO			
1 Ospedale Maternità  2 Laboratorio di analisi mediche Cinema a funzionamento regolare Grande superficie "fai da te" Negozio di abbigliamento (uomo) <b>= 6 strutture / servizi</b>			
Livello 2: CITTADINA DI MEDIE DIMENSIONI			
3 Scuola privata Scuola di musica Cassa di Risparmio Supermercato Tintoria, lavanderia Negozio di abbigliamento (donna, misto) Negozio di arredamento Negozio di calzature Negozio di apparecchiature fotografiche  4 Scuola pubblica Carabinieri/gendarmeria Esattoria Vigili del fuoco/nucleo di protezione civile Casa di riposo Notaio Sportello bancario Dentista Massaggiatore fisioterapista Veterinario Ambulanza Mercato al dettaglio Libreria Drogheria/ferramenta Merceria Negozio di elettrodomestici Fiorista <b>= 26 strutture / servizi</b>			
Livello 3: VILLAGGIO			
5 Medico Infermiere Farmacia Parrucchiere Taxi  6 Distributore benzina Distributore gasolio per autotrazione Distributore gasolio per riscaldamento  7 Ufficio postale Macelleria Alimentari Panetteria Colorificio Elettricità generale Idraulica Officina meccanica auto <b>= 16 strutture / servizi</b>			
Livello 4: SERVIZI MINIMI DI VITA SOCIALE			
8 Muratore Falegname Liturgia settimanale Punto vendita di un quotidiano  9 Caffè-bar, mescita Tabaccheria Rivendita di gas <b>= 7 strutture / servizi</b>			
<p>Fonte: INSEE y Ministerio de Agricultura (Francia)  – Inventario municipal de 1988  (citado por Bernard Leurquin en "La France et la politique de Pays", Syros / CNFPT, París, 1997).</p>			

## **b) L'accessibilità**

Se le problematiche legate alla prossimità sono presenti in ambito rurale, quelle relative all'accessibilità lo sono ancora di più.

In alcuni casi, il problema va affrontato in termini di mezzi utilizzati dal consumatore per spostarsi verso i centri dove esistono i servizi. Da questo punto di vista, il trasporto pubblico rappresenta un servizio di base fondamentale. Quando questo viene a mancare, l'unica alternativa possibile rimane l'auto privata, un mezzo di trasporto che non tutte le categorie sociali possono permettersi.

Altre volte, l'accessibilità va vista in termini di fornitura di un servizio presso il domicilio dell'utente, il che solleva il problema dei costi legati all'erogazione dello stesso, sia in termini di investimenti per l'acquisizione di beni strumentali, che di costi operativi e di manutenzione (energia elettrica, acqua, gas città, posta, telefono, pasti caldi a domicilio, cure mediche domiciliari, ecc.).

Altri servizi indispensabili per garantire l'accessibilità dei servizi sono l'informazione e la comunicazione: sapere dove reperire un servizio e come accedervi; poter richiedere (per telefono, Internet, ecc.) un intervento di emergenza; ottenere velocemente una consulenza o un'informazione a fronte di un bisogno immediato.

I mezzi di trasporto, le strutture e le attrezzature destinate all'erogazione dei servizi, insieme ai mezzi di comunicazione, consentono di prescindere dai vincoli della prossimità, rendendo accessibile un servizio anche lontano.

### **1.1.2.2 Le difficoltà per i fornitori**

#### **a) La frequenza di utilizzo**

La concentrazione della popolazione nelle città garantisce ai fornitori di servizi insediati presso i centri urbani una certa regolarità in termini di flusso di utenti, il che rende più facilmente redditizi gli investimenti, sia in attrezzature e beni materiali che in risorse umane.

Viceversa, in ambito rurale, a causa della scarsa densità demografica, i servizi devono far fronte ad una certa irregolarità della domanda, trovando formule organizzative che consentano di superare questo svantaggio: concentrazione di servizi, centri commerciali, ecc.

Un altro modo per superare le difficoltà consiste nell'estendere il bacino di utenza interessato, al fine di raggiungere una dimensione della domanda sufficiente a garantire la fattibilità economica del servizio.

Ad esempio, un servizio di ristorazione calda a domicilio, per essere economicamente fattibile, deve produrre un certo numero di pasti al giorno, il che, in ambito rurale, implica la necessità di disporre di una buona rete distributiva. Tale problema può essere risolto rivolgendosi contemporaneamente a varie tipologie di clientela (mense scolastiche, pasti caldi serviti agli anziani a domicilio, ecc.).

#### **b) L'isolamento**

L'isolamento di taluni servizi può rappresentare un problema per il mantenimento e l'approvvigionamento degli stessi. Infatti, un piccolo negozio situato in un villaggio può avere difficoltà di rifornimento per alcuni prodotti o materiali.

#### **c) La concorrenza dei servizi urbani e i costi**

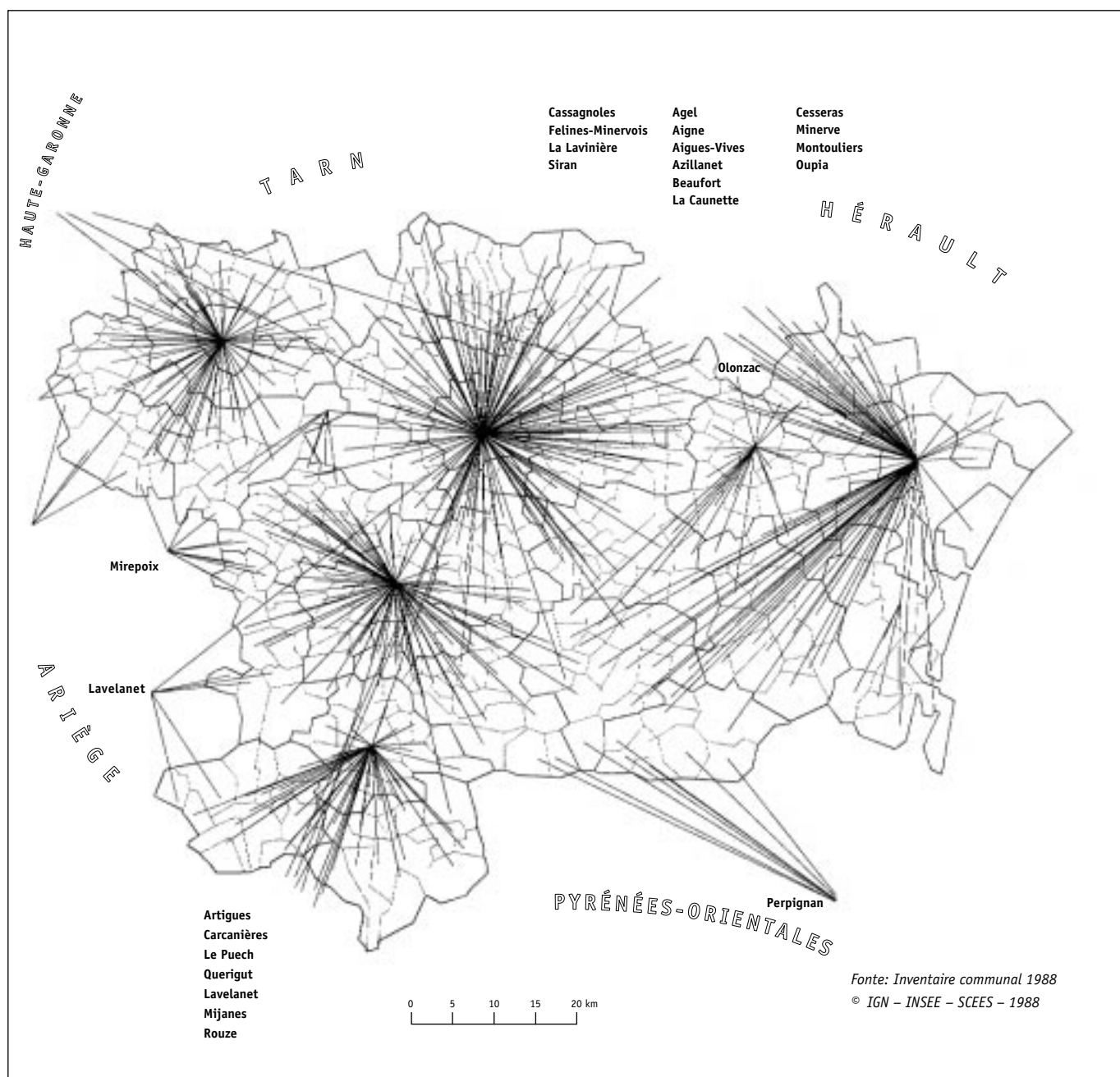
I mezzi di trasporto e di comunicazione pongono i servizi in ambito rurale in aperta competizione con quelli offerti dalle città. Tale concorrenza è ancora più marcata dal momento che i servizi forniti dalle città godono dei vantaggi competitivi legati alla concentrazione degli utenti. Inoltre, soprattutto nel caso dei servizi commerciali urbani, essi esercitano un potere di richiamo maggiore presso i consumatori in quanto sono concentrati presso una stessa superficie, funzionano ogni giorno e offrono un ventaglio di prestazioni inevitabilmente maggiore.

Questa tendenza generale spinge gli enti locali a riflettere sull'attuazione di politiche che siano in grado di attenuare tali squilibri. Fra queste, è possibile prevedere alcune soluzioni che consentono di offrire servizi rurali di qualità almeno equivalente a quella dei servizi urbani.

*Nel piccolo comune rurale di Castel San Pietro (Emilia Romagna, Italia), l'unica scuola esistente presentava una certa carenza di attrezzature rispetto agli istituti situati nella periferia della città più vicina. Conseguentemente, i genitori avevano via via abbandonato questa struttura scolastica locale per iscrivere i figli presso le scuole cittadine, nonostante la distanza. Grazie all'appoggio fornito dalle autorità comunali, la piccola scuola è stata ristrutturata e dotata delle attrezzature necessarie. Così, a poco a poco, ha ritrovato un suo potere di richiamo e oggi riesce ad attrarre, oltre ai bambini del paese, anche quelli di alcuni quartieri situati presso la periferia della città.*

**CITTÀ E CENTRI ABITATI CON FORTE POTERE DI ATTRAZIONE  
NELLA REGIONE DELL'AUDE (LANGUEDOC-ROUSSILLON, FRANCIA)**

*Una linea collega ogni comune alla città frequentata abitualmente.*



## **1.2 Nuovi contesti, nuove sfide**

**Oggigiorno assistiamo a profondi cambiamenti di tipo economico, demografico, istituzionale, tecnologico, con implicazioni determinanti, e talvolta addirittura contrapposte, per i servizi alla popolazione in ambito rurale.**

### **1.2.1 Nuovo contesto economico**

Storicamente, è possibile osservare due evoluzioni successive e contrapposte riguardanti i servizi in ambito rurale:

- > in un primo tempo, è prevalsa la tendenza a portare i servizi presso la popolazione, attraverso la creazione di servizi di base nei paesi (scuole, servizi postali, sanità, rete elettrica, acqua, ecc.). Era l'epoca delle politiche di pianificazione delle zone rurali, che ha caratterizzato il 19° secolo e la prima parte del 20°;
- > in seguito, con lo svilupparsi dei trasporti, è subentrata la tendenza alla concentrazione e all'allontanamento dei servizi, motivata dal tentativo di ridurre i costi, aumentando i livelli di efficienza; spesso, questa evoluzione è andata di pari passo con un miglioramento della qualità in genere.

Ne consegue, ancora oggi, una tendenza generale alla concentrazione dei servizi come scelta dominante all'interno della nostra società:

- > concentrazione dimensionale delle unità produttive di servizi; ad esempio, nella maggior parte dei paesi europei, il settore della distribuzione è attualmente dominato dalle grandi superfici;
- > concentrazione spaziale, attraverso una logica di raggruppamento presso poli di servizi nelle città o nelle periferie, anziché privilegiare una logica di distribuzione e di dispersione territoriale.

In un contesto generale, caratterizzato da un livello di concorrenza sempre crescente, queste tendenze alla concentrazione rispondono ad imperativi di maggiore competitività dei servizi, in particolare:

- > attraverso la ricerca di livelli di produttività più alti, che devono permettere di ridurre i costi, nonché i prezzi al consumo;
- > attraverso la facilità di accesso per i consumatori, il che permette di raggiungere un numero molto maggiore di persone, realizzando così notevoli economie di scala a questo livello;

- > attraverso l'erogazione di servizi più efficienti; nell'ambito della sanità, ad esempio, la creazione di grandi complessi ospedalieri ha consentito di istituire dei servizi specializzati che utilizzano le tecnologie più all'avanguardia, garantendo in tal modo un alto livello di tecnicità e sicurezza (caso dei reparti di maternità, cure intensive, interventi chirurgici specialistici, ecc.).

La concentrazione dimensionale e spaziale consente l'erogazione di servizi con un rapporto qualità/prezzo molto più competitivo, il che mette in pericolo i servizi diffusi sul territorio e aventi dimensioni ridotte, come accade in ambito rurale. Questi devono allora posizionarsi su nicchie particolari, in modo da sfuggire alla concorrenza dei servizi concentrati, in particolare:

- > sfruttando la lontananza delle popolazioni rurali dai servizi urbani (particolarmente vero nel caso di zone rurali isolate);
- > valorizzando altri criteri di qualità che difficilmente possono essere garantiti dai servizi concentrati, in particolare facendo leva su valenze più umane che non tecniche (qualità della relazione umana, dell'accoglienza, dell'ambiente sociale, ecc.), una dimensione, questa, particolarmente importante in materia di servizi alla popolazione.

Questa evoluzione è dunque ricca di risvolti importanti per i servizi in ambito rurale. Essa obbliga, molto spesso, a rivedere completamente il funzionamento stesso e l'organizzazione dei servizi. In questo senso, vengono ricercate forme di complementarietà, di articolazione, nonché, in taluni casi, di associazione (rappresentanza, reti distributive, ecc.) con i servizi situati in ambito cittadino.

Per alcuni servizi, tuttavia, la tendenza generale alla concentrazione non è più così scontata e si tende a ricercare soluzioni di avvicinamento nei confronti dei consumatori. E' quanto accade nell'ambito dei servizi a domicilio destinati agli anziani o ai malati, o delle biblioteche, sportelli di informazione, ecc., proposti sotto forma di servizi itineranti o a distanza (teleservizi). Si osserva altresì che alcuni servizi, come i centri sportivi o culturali, tendono ad essere presenti laddove esista anche una piccola concentrazione di popolazione sul territorio, come ad esempio nei piccoli comuni, in quanto è compito delle amministrazioni locali garantire un minimo di servizi.



Un altro risvolto importante dell'evoluzione economica di questi ultimi anni è rappresentato dall'accresciuto livello di sotto-occupazione, il che ha fatto della lotta alla disoccupazione una priorità politica, sia in ambito rurale che cittadino. Ebbene, i servizi alla popolazione sono spesso considerati una fonte di occupazione ancora poco sfruttata. In tal senso, alcune politiche europee e nazionali rappresentano un tentativo diretto ad offrire un quadro adeguato per la ricerca di soluzioni innovative, in particolare integrando all'intervento pubblico la partecipazione degli utenti, per fornire risposte ad interrogativi che per ora restano del tutto aperti.

### **1.2.2 Nuovo contesto demografico**

L'evoluzione del dato demografico in ambito rurale ha naturalmente un peso determinante sull'offerta, la domanda e l'organizzazione dei servizi. Questa evoluzione è attualmente caratterizzata da tre fenomeni:

- > l'esodo rurale;
- > i movimenti di popolazione all'interno stesso delle zone rurali;
- > l'insediamento in ambito rurale di nuove categorie di popolazioni.

#### **a) L'esodo rurale**

L'esodo rurale è un fenomeno già vecchio, che si è accentuato dalla seconda guerra mondiale in poi, portando all'emergenza di un contesto demografico molto meno favorevole al mantenimento dei servizi alla popolazione. Conseguentemente, tutti quei servizi la cui sussistenza presuppone il raggiungimento di una soglia minima di utenti locali, sono andati via via scomparendo, accelerando così il fenomeno dello spopolamento.

*Stando ai dati di un'inchiesta realizzata in Inghilterra (Regno Unito) su circa 9 500 parrocchie con meno di 1 000 abitanti, il 42% di esse non avevano più nessun negozio, il 43% nessun ufficio postale, il 49% nessuna scuola, il 75% nessun servizio quotidiano di trasporto pubblico, il 56% nessun distributore di benzina, il 91% nessun servizio diurno per gli anziani, il 92% nessun posto di polizia. Per fare la spesa, le famiglie rurali sprovviste di auto (il 20% delle famiglie) dovevano percorrere 35 chilometri alla settimana, contro i 20 chilometri percorsi dalle famiglie di equivalente condizione sociale in ambito urbano.*

*In Francia, 1 050 sindaci di piccoli comuni (meno di 1 000 abitanti) hanno risposto, nel 1996, ad un questionario redatto a cura dell'Institut Mairie Conseils. Per il 26% degli intervistati, i servizi alla popolazione disponibili nei loro comuni erano considerati piuttosto sufficienti, per il 56% erano appena sufficienti e per il 3% del tutto insufficienti. Si è rilevato che quanto minore è il numero degli abitanti di un comune, tanto maggiore è la sua insoddisfazione nei confronti dei servizi disponibili. I servizi che le amministrazioni pubbliche temono maggiormente di veder scomparire sono, in ordine decrescente, l'ufficio postale (secondo il 21% dei sindaci), un negozio (l'11%), la stazione (l'11%), la scuola elementare (il 9%), l'ospedale (il 7%) e il bar (il 3%).*

*I servizi segnalati come già maggiormente carenti nei piccoli comuni rurali sono: il negozio (28%), i mezzi trasporto pubblico (19%), i servizi di assistenza agli anziani (10%), l'asilo nido (7%), la farmacia (5%) e l'oratorio o centro giovanile analogo (4%).*

#### **b) I movimenti di popolazione all'interno delle zone rurali**

L'esodo può manifestarsi anche all'interno degli stessi territori rurali; infatti, i villaggi più piccoli vengono gradualmente abbandonati a vantaggio dei centri abitati di maggiori dimensioni, dove tendono a concentrarsi i servizi, tanto più che nella maggior parte dei paesi dell'Unione europea, la stragrande maggioranza dei lavoratori rurali sono lavoratori dipendenti, meno affezionati ad un luogo ben preciso rispetto agli agricoltori, i quali rappresentano una piccola minoranza della popolazione attiva.

Nei paesi in cui si è proceduto all'accorpamento di vari comuni, come ad esempio la Svezia, la popolazione tende a concentrarsi intorno ai nuclei dove esistono i servizi. Questo fenomeno è tanto più preoccupante in quanto tali movimenti riguardano soprattutto la popolazione giovanile, caratterizzata da un livello di istruzione più alto.

#### **c) L'insediamento in ambiente rurale di nuove categorie di popolazione**

Un altro aspetto rappresentativo dell'evoluzione del contesto demografico in ambito rurale, soprattutto in questi ultimi anni, è l'insediamento in campagna di nuove categorie di popolazione, quali: pensionati, pendolari, neo-rurali, disoccupati provenienti dalle città, ecc.

*In Francia, gli anziani si spostano più delle altre categorie di persone, per stabilirsi nelle zone rurali. Infatti il 42% dei trasferimenti dai centri urbani riguarda la fascia di età compresa fra i 55 e i 69 anni. A partire dai 70 anni, i trasferimenti sono motivati dalla ricerca di servizi e di strutture di prossimità, il che comporta, per un certo numero di anziani, un ritorno verso i centri urbani<sup>1</sup>. Per altro, la popolazione rurale si suddivide nel modo seguente<sup>2</sup>:*

- > il 50% della popolazione rurale è nata in campagna e non ha mai abbandonato quell'ambiente;*
- > il 27% è rappresentato da ex-rurali, che hanno fatto ritorno al paese di origine dopo aver vissuto in città;*
- > il 23% è rappresentato dai neo-rurali, ossia cittadini stabilitisi in campagna.*

Questi nuovi gruppi di popolazione costituiscono un'opportunità per ripopolare i villaggi, mantenendo o ricreando i servizi in campagna, il che spinge alcuni comuni ad attuare una politica di incentivi all'inseadimento (offerta di alloggi, di servizi specifici, ad esempio per gli anziani).

*Nella zona detta dell'Upper Swaledale (Inghilterra, Regno Unito), il paese di Muker ha registrato un incremento di popolazione del 23% in 4 anni, grazie al ripristino di un centro polivalente che include svariati servizi per gli anziani e la prima infanzia, varie strutture sportive e ricreative per i giovani, nonché alcuni locali destinati all'organizzazione di incontri<sup>3</sup>.*

#### **d) I cambiamenti qualitativi**

Ma i cambiamenti demografici avvengono anche a livello qualitativo, a causa dell'evoluzione degli stili di vita, delle attività, delle forme di organizzazione familiare e sociale, ecc. Ebbene, a fronte di tali cambiamenti, cambia il concetto stesso di bisogno. I bisogni legati alla sussistenza, che in passato erano considerati di primaria importanza, tendono a passare in secondo piano (salvo per le persone e le famiglie più povere). In genere, le popolazioni chiedono nuovi tipi di servizi e attribuiscono sempre maggiore importanza alla qualità e alla forma dei servizi, soprattutto in termini di modalità di funzionamento (orari, accessibilità, flessibilità, personalizzazione, possibilità di assistenza in qualsiasi momento per le persone che vivono isolate, ecc.).

Alcune evoluzioni avvenute a livello della domanda nel corso degli ultimi 20 anni costituiscono delle opportunità in termini di creazione di posti di lavoro nel settore dei servizi.

In tal senso, si tende sempre più spesso a delegare alla società alcuni compiti che tradizionalmente venivano assolti dalle famiglie. Questo riguarda, ad esempio:

- > le mansioni legate alla cura dei figli, all'accompagnamento a scuola, all'assistenza agli anziani, alla cura di alcune malattie, ecc.;
- > alcune mansioni domestiche specifiche (lavanderia, stiratura, preparazione dei pasti o di piatti pronti, ecc.).

L'emergere di queste nuove domande porta ad ampliare e a diversificare la gamma dei servizi, cercando nel contempo le possibili complementarietà funzionali. Nel passato, ad esempio, il problema degli anziani era risolto attraverso la creazione di strutture collettive di accoglienza (ricoveri, case di riposo, ecc.), quando le famiglie non provvedevano loro stesse a tale cura. Oggi si tende invece a privilegiare il mantenimento dell'anziano a domicilio, affiancato da sistemi di assistenza a distanza, catering, ecc., a cui si aggiungono servizi particolari forniti da centri specializzati. Inoltre, soprattutto nei paesi scandinavi, alcuni servizi abbinano l'assistenza fornita a varie categorie di persone di età diversa (anziani e bambini, ad esempio), consentendo così di ricreare una rete di relazioni sociali e offrendo nel contempo un servizio più umano.

### **1.2.3 Nuovo contesto istituzionale**

La divisione delle responsabilità e delle attività fra i settori pubblico, privato e associativo ha subito a sua volta profondi cambiamenti.

Tradizionalmente, il servizio pubblico doveva essere accessibile e identico per tutti i cittadini, indipendentemente dalla zona di residenza. Organizzati per soddisfare l'interesse generale e poco costosi per gli utenti (talvolta addirittura gratuiti), i servizi pubblici sono stati per un lungo periodo uno dei principali meccanismi di redistribuzione della ricchezza, nonché un simbolo di uguaglianza sociale.

[1] Source: INRA, INSEE: *Les campagnes et leurs villes – Contours et caractères 1998* – p. 62

[2] Source: Association des Maires de France

[3] Source: Ruralfocus – Rural Development Commission – Spring 1998 p.24



Oggi, nei rapporti fra Stato e cittadini, osserviamo l'instaurarsi di quattro tendenze per quel che riguarda l'erogazione dei servizi:

- > privatizzazione e deregolamentazione dei servizi che possono essere garantiti dal mercato;
- > delega ad operatori esterni (privati o associazioni) per la prestazione di taluni servizi (in particolare quelli alle persone), mentre i poteri pubblici mantengono le funzioni connesse alla pianificazione generale degli stessi;
- > contributo finanziario richiesto agli utenti per coprire una parte cospicua e, a volte, la totalità dei costi, a fronte di un adeguamento dei servizi alle nuove esigenze di qualità e di una diversificazione dell'offerta;
- > eliminazione dei servizi non redditizi, lasciando ai partner locali la scelta di riorganizzarli in base alle condizioni presenti localmente.

#### **a) Tendenza alla privatizzazione e alla deregolamentazione**

La tendenza alla privatizzazione e alla deregolamentazione dei servizi in passato erogati dallo Stato produce effetti ben precisi nel mondo rurale, a causa delle caratteristiche strutturali che lo contraddistinguono (dispersione territoriale dei nuclei abitativi, delle aziende, ecc.). I meccanismi connessi all'economia di mercato, che vengono ad instaurarsi progressivamente, possono funzionare soltanto al raggiungimento di soglie di concentrazione minime, in grado di garantire un interesse economico sufficiente per i fornitori di servizi. Dal momento che in alcune zone rurali queste condizioni non possono essere soddisfatte, si assiste talora alla scomparsa dei servizi di base o all'incremento delle tariffe in funzione delle distanze da coprire.

Tuttavia, se esiste presso i poteri pubblici la volontà di cogliere le nuove opportunità, tali politiche possono dare origine a nuove forme consortili e di concertazione a livello locale.

*Nella contea dell'Angus (Scozia, Regno Unito), in seguito alla privatizzazione dei trasporti, l'offerta di trasporto in ambito rurale è diminuita considerevolmente, portando alcuni gruppi di popolazione sprovvisti di auto private a situazioni di isolamento. A fronte di questa nuova realtà, il gruppo LEADER, in partnership con le amministrazioni comunali ed alcune associazioni locali, ha creato un servizio che consente di organizzare il trasporto di persone sfruttando alcuni mezzi di trasporto già esistenti (furgoni per la raccolta del latte o per la distribuzione della posta, scuolabus, ecc.). Il servizio è*

*garantito da una persona che lavora a tempo pieno, che si avvale dell'intervento sul campo di alcune associazioni incaricate di raccogliere le domande e facilitare i contatti. La mobilitazione di vari operatori che dispongono di propri mezzi di trasporto (posta, produttori o trasformatori di latte, ecc.) è stata possibile grazie all'appoggio fornito dalle amministrazioni comunali.*

Ma la deregolamentazione produce effetti anche a livello di servizi alle aziende; pertanto, alcune forme di intervento in questo settore possono servire come riferimento per i servizi alla popolazione.

*In Scozia (Regno Unito), il gruppo LEADER Stirling, gestito da un ente di sviluppo regionale, ha spinto le aziende insediate nelle zone rurali a creare dei gruppi di acquisto per il gas e l'elettricità, allo scopo di ottenere migliori condizioni finanziarie da parte delle compagnie erogatrici, recentemente privatizzate. Tra l'altro, è stato incaricato un consulente per valutare le opportunità di risparmio energetico e di riduzione degli effetti nocivi sull'ambiente.*

#### **b) Tendenza a delegare a operatori esterni**

La delega ad operatori esterni avviene, in alcuni casi, sotto forma di contratti di sub-fornitura o di fornitura di servizi a tempo determinato. Tali contratti, nella maggior parte dei casi, sono stipulati sulla scorta di precisi quadri normativi e in seguito a regolari gare di appalto.

Questa tendenza a delegare ad operatori esterni l'erogazione di determinati servizi, forniti in passato dal settore pubblico, ha portato all'emergere di nuove strutture e di nuove logiche nei rapporti fra pubblico e privato. Il settore pubblico assume per lo più il ruolo di ideatore e di garante della qualità del servizio, mentre il settore privato diventa il fornitore vero e proprio, alla ricerca dell'efficienza e secondo una logica di redditività economica costi/benefici.

*In Italia, fin dagli anni 80, è stato riconosciuto il ruolo di servizi di pubblica utilità ad organizzazioni volontarie, cooperative sociali, associazioni, ecc. (in particolare nei confronti dei gruppi di popolazione più svantaggiati). Da allora sono iniziati 10 anni di trattative durante i quali le organizzazioni interessate si sono riunite e hanno formato una vera e propria lobby nazionale. Tale processo ha portato alla promulgazione, nel 1991, della Legge n° 266/91 sull'organizzazione sociale e della Legge 381/91 sulla cooperazione sociale. Oggi, in Italia, esistono circa 2 000 cooperative sociali, costituite sia da lavoratori dipendenti che da volontari. Queste ultime possono nascere su iniziativa di un gruppo di cittadini che intendono*

*rispondere in modo più adeguato ad un bisogno percepito localmente, oppure per volontà di un ente locale che decide di subappaltare un servizio che prima garantiva esso stesso. Ogni cooperativa sociale è gestita dall'insieme dei propri soci (dipendenti e volontari). Il funzionamento democratico garantisce la vitalità collettiva dell'ente e permette di far fronte a problemi locali fino a quel momento trascurati o ignorati. D'altro canto, l'attribuzione degli appalti è sottoposta a clausole che sanciscono le modalità di controllo della qualità.*

*Tuttavia, le cooperative sociali rilevano che le attività subappaltate dallo Stato sono economicamente redditizie solo a fronte di una domanda sufficiente. Per questo tali cooperative sono presenti per lo più nelle città. In compenso, nelle campagne, è stato possibile raggiungere un livello di domanda sufficiente attraverso la creazione di consorzi che riuniscono vari territori, il che consente di superare i limiti ristretti dei mercati locali.*

In altri casi, come in Svezia, paese che ha vissuto un forte fenomeno di accorpamento amministrativo fra vari comuni, la sub-fornitura di servizi è stata sostenuta attraverso la costituzione di gruppi autonomi locali, in grado di organizzare servizi alla popolazione in base alla domanda locale e in sostituzione di servizi erogati precedentemente dai comuni. Tali iniziative sono sostenute da finanziamenti pubblici e garantite attraverso un forte coinvolgimento di lavoratori volontari (vedi repertorio *"Azioni innovative di sviluppo rurale"* Osservatorio europeo LEADER, 1997).

A volte, il ricorso alla sub-fornitura pone il problema della non perennità nel tempo dei servizi offerti da strutture non pubbliche. Il successo di tali iniziative dipende dalla capacità dei poteri pubblici di garantire il finanziamento a lungo termine di tali attività e/o dalla capacità dei sub-fornitori di fare emergere, attraverso la propria azione, una domanda economicamente solvibile. Nel caso delle cooperative sociali italiane, il raggruppamento in strutture consortili territoriali più vaste (ad esempio, a livello regionale) ha consentito loro di consolidare la propria presenza in alcuni settori dei servizi, diventando esse stesse strutture in grado di garantire un'offerta caratterizzata da un buon rapporto qualità/prezzo.

### **c) Tendenza a chiedere un contributo finanziario agli utenti**

Il contributo finanziario degli utenti permette di diversificare l'offerta e di migliorare la qualità di alcuni servizi pubblici, ponendoli allo stesso livello dei servizi privati, evitando nel contempo che l'offerta vada a concentrarsi soltanto presso la clientela più benestante, grazie a meccanismi di redistribuzione sociale.

*Nell'intento di diversificare l'offerta di attività ricreative destinate ai giovani, l'amministrazione comunale di Castel San Pietro (Emilia Romagna, Italia) ha iniziato ad organizzare ogni estate, grazie alla partecipazione finanziaria degli utenti e in collaborazione con le organizzazioni sportive, i centri giovanili e le parrocchie, un programma completo di attività per i giovani dai 3 ai 16 anni. Questo programma comporta attività sportive e culturali, organizzazione di soggiorni finalizzati alla scoperta della natura, nonché vacanze studio in Francia, Inghilterra e Stati Uniti. Talvolta le attività sono interamente finanziate dalle famiglie. Nell'ambito della prima infanzia, il comune ha creato altresì alcuni servizi a pagamento quali: ludoteche, asili nido funzionanti in modo tradizionale o flessibile, ecc. A fronte di tutti questi servizi, il contributo finanziario richiesto alle famiglie è in funzione del reddito.*

### **d) Tendenza ad eliminare i servizi non redditizi**

Tale tendenza risulta dal fatto che, nell'erogazione dei servizi, si è passati da un concetto di accesso universale ad un concetto di efficienza/razionalizzazione. Secondo tale logica, la soluzione più immediata ed efficace consiste spesso nell'eliminare i servizi stessi. Conseguentemente, per rispondere alla pressione che spinge verso la razionalizzazione della spesa pubblica e l'applicazione di nuove logiche organizzative dello spazio, sono scomparsi progressivamente dalle zone rurali uffici postali, linee ferroviarie o autolinee, scuole, ecc. Tuttavia, per alcuni casi e per taluni tipi di servizi, in particolare quelli sociali e culturali, lo Stato ha incentivato le popolazioni a individuare soluzioni alternative autogestite, attraverso campagne di sensibilizzazione e erogazione di finanziamenti a tale scopo.

*In Svezia, in seguito al processo che ha portato al raggruppamento dei comuni, all'inizio degli anni 90 è stata lanciata una campagna nazionale ("Hela Sverige Ska Leva" / Tutta la Svezia deve vivere) in cui si invitavano i cittadini a svolgere un ruolo più attivo nell'organizzazione della vita e dei servizi sociali all'interno dei villaggi, attraverso la creazione di gruppi locali. Oggi, nel 1998, esistono 3 500 gruppi locali, attivi in ambito rurale, che si occupano di sviluppo di servizi alla popolazione, in particolare individuando soluzioni adeguate alla scarsissima densità demografica. Questi gruppi si avvalgono ampiamente del contributo di volontari, ma gestiscono, nel contempo, numerosi investimenti e varie migliaia di posti di lavoro.*

Si è osservato, peraltro, che alcune politiche ideate a livello nazionale con obiettivi di miglioramento della qualità della vita, se non integrate da provvedimenti specifici, possono recare ulteriore danno alle stesse popolazioni rurali.

*Nel 1994, nel Regno Unito, La Royal Commission on Environment Pollution (Commissione Reale sull'inquinamento ambientale) ha emesso una raccomandazione affinché il prezzo reale del combustibile per autotrazione aumentasse, fino a raddoppiare, tra il 1995 e il 2005, con l'obiettivo di ridurre l'utilizzo delle auto private. L'Unità per il Cambiamento Ambientale dell'Università di Oxford ha condotto un'analisi del problema trasporto/povertà, giungendo al concetto di "Travel Poverty", e suggerendo che le politiche volte alla riduzione delle emissioni dovute ai trasporti si concentrino prevalentemente in quelle zone dove i servizi di trasporto pubblico sono sufficienti. Le politiche dirette all'assistenza dei più poveri, soprattutto in ambito rurale, debbono focalizzarsi sull'attuazione di adeguati servizi di trasporto mediante autobus. Questo potrebbe essere fatto utilizzando gli introiti provenienti dall'aumento del prezzo dei carburanti.*

#### **1.2.4 Nuovo contesto tecnologico**

Le tecnologie avanzate dell'informazione e della comunicazione, apparse nel corso degli ultimi vent'anni, consentono di superare parzialmente o totalmente alcuni ostacoli tipici che pesano sul mondo rurale, riducendo così gli handicap rispetto alla città:

> **in termini di distanze** – Nella zona LEADER Rajupusu in Finlandia, ad esempio, una rete telematica consente agli abitanti dei piccoli villaggi isolati di compilare a distanza i moduli connessi ai servizi di pubblica amministrazione (certificati, licenze edilizie, ecc.), restituendoli compilati senza bisogno di recarsi

*in città. I punti di accesso a questi servizi sono situati presso i negozi dei villaggi. Gli esercenti interessati ricevono una formazione per fornire tale servizio oltre alle proprie attività usuali. Il progetto è frutto di un accordo fra il governo, le autorità municipali e i commercianti. Oltre all'obiettivo di mantenere localmente la popolazione, il progetto mira altresì ad incentivare i commercianti rurali a diversificare le proprie attività.*

> **in termini di scala** – è possibile ridurre la soglia minima di redditività di alcuni servizi. In passato, ad esempio, un servizio editoriale richiedeva grandi investimenti e quindi implicava l'esistenza di un mercato piuttosto importante, che esisteva soltanto in città. Grazie all'avvento della micro-informatica, tale servizio oggi può funzionare con attrezzature molto limitate, adattandosi così a mercati molto più ridotti. Alcune recenti tecnologie consentono addirittura di effettuare tirature modeste (ad esempio per un giornale locale) a costi unitari non molto diversi da quelli delle grandi tirature;

> **in termini di qualità** – Grazie alle nuove tecnologie, i vincoli qualitativi legati alla distanza perdono consistenza; ad esempio, grazie a Internet, un medico di campagna dispone di una quantità di informazioni e di un'assistenza tecnica che gli consentono di offrire un servizio qualitativamente simile a quello di uno studio medico di città, composto da vari specialisti. Va rilevato, tuttavia, che in campo medico, le nuove opportunità tecnologiche non sono sempre in grado di stare al passo con l'evoluzione delle normative e aspettative dei consumatori dal punto di vista della qualità. Ad esempio, si osserva che per motivi legati alla sicurezza, i servizi di maternità tendono a concentrarsi presso le zone urbane, vicino agli ospedali.

In ogni caso, l'utilizzo di alcune nuove tecnologie può porre un problema di costi, spesso proibitivi per delle zone isolate e a bassa densità demografica. Tuttavia, grazie ai progressi realizzati in questo ambito, probabilmente fra alcuni anni sarà possibile superare gradualmente anche questo problema.

### 1.2.5 Diversità dei contesti locali

Le evoluzioni economiche, demografiche, istituzionali e tecniche avvengono con modalità diverse a seconda del paese e dei territori interessati. E' infatti possibile riscontrare notevoli differenze a seconda della densità e della ripartizione della popolazione sul territorio, nonché in base alla vicinanza o alla lontananza dai centri urbani:

> **in base alla densità e alla ripartizione della popolazione** – i vincoli che pesano sui servizi alla popolazione sono molto diversi a seconda che la densità superi gli 80 abitanti/km<sup>2</sup> o sia inferiore ai 10 abitanti/km<sup>2</sup>. Tuttavia, ancor più della densità media, sono determinanti la concentrazione o la dispersione della popolazione. Ad esempio, un territorio caratterizzato da una scarsa densità può avere zone di concentrazione demografica (cittadine di medie dimensioni) in grado di fornire tutti i servizi di base per le popolazioni rurali. A livello generale, esiste una relazione diretta fra la dimensione delle località ed il numero di servizi disponibili, come illustrato dalla seguente inchiesta realizzata in Inghilterra.

INGHILTERRA: PRESENZA DEI COMMERCII IN FUNZIONE DELLA DIMENSIONE DELLE LOCALITÀ RURALI

Dimensione della località	Località che dispongono di almeno un esercizio commerciale
0-99 ab.	8%
100- 199 ab.	18%
200- 299 ab.	33%
300- 499 ab.	51%
500- 999 ab.	78%
1000-2999 ab.	96%
3000- 9999 ab.	99%
Totale	58%

Fonte: "1997 Survey of Rural Services",  
The Rural Development Commission.

> **in base alla vicinanza ai centri urbani** – una zona rurale vicina ad una città sarà soggetta ad una maggiore concorrenza di servizi offerti da quest'ultima e ad una maggiore pressione demografica (forte presenza di pendolari, di pensionati, ecc.) Pertanto, lo sviluppo dei servizi alla popolazione sarà un obiettivo importante per evitare che il territorio si trasformi nella tipica "zona dormitorio". In tal senso, la realizzazione di servizi adeguati alle aspettative delle nuove popolazioni e con un livello qualitativo sufficiente per competere con i servizi offerti dalla città vicina rappresenta una possibile leva per ridare vitalità alla realtà locale.

All'opposto, nei territori più lontani dalle città o meno accessibili, per i quali la mancanza di una massa critica demografica rappresenta un vero handicap, il problema della scelta dei servizi da mantenere si pone in due modi diversi:

- > in termini di servizi essenziali da mantenere per prevenire lo spopolamento;
- > in termini di sviluppo di servizi specifici per facilitare o attrarre alcune categorie particolari (giovani coppie, anziani, ecc.).

### 1.3 I servizi alla popolazione come leva dello sviluppo rurale

**Nella realtà attuale, l'adattamento ed il mantenimento dei servizi alle persone non rappresentano soltanto nuovi obiettivi per le popolazioni rurali ma costituiscono una vera e propria leva per lo sviluppo rurale, in particolare intorno ad aspetti quali la creazione di occupazione e di nuove attività, la mobilitazione della popolazione e la coesione sociale, le nuove forme di utilizzo delle risorse, i collegamenti con altri territori. Il tutto, integrato in un progetto d'insieme, finalizzato allo sviluppo territoriale.**

#### 1.3.1 Creazione di posti di lavoro

In ambito rurale, si constata attualmente l'emergere di nuove domande di servizi, che rappresentano la conseguenza diretta di:

- > una volontà di estendere a tutta la popolazione l'accesso ai servizi di assistenza personale, anche nelle località più remote;
- > un'aspirazione ad una migliore qualità della vita, che tenga conto di altri bisogni, oltre a quelli primari. Ne consegue la necessità di estendere l'accesso ai servizi culturali, ricreativi, ecc.

Tali domande offrono opportunità occupazionali in vari settori:

- > disbrigo di pratiche amministrative e servizi di intermediazione fra strutture e cittadini;
- > gestione flessibile di servizi mobili, a distanza;
- > creazione di servizi culturali, ricreativi, ecc.

Nell'ambito dei servizi esistono due approcci in materia di creazione di posti lavoro:

- > un approccio specificamente orientato alla lotta alla disoccupazione (prospettiva a breve termine). Il settore dei servizi alla popolazione viene spesso percepito come un serbatoio di occupazione, in grado di inserire disoccupati con scarse qualifiche professionali o giovani che si affacciano sul mercato del lavoro;
- > un approccio mirante innanzi tutto a colmare alcune carenze, in termini di servizi di prossimità, con attività che si iscrivono nel lungo periodo (prospettiva a lungo termine).

E' necessario che questi due approcci siano combinati per garantire un certo livello di efficienza, in termini di creazione di posti di lavoro, e, al tempo stesso, una certa qualità dei servizi erogati. E' opportuno infatti evitare la creazione di servizi e/o di posti di lavoro al ribasso.

Questa combinazione può esser ottenuta attraverso:

- > modalità di concertazione più flessibili fra i settori pubblico, privato e associativo;
- > una nuova legittimazione del settore associativo per la gestione dei fondi pubblici;
- > un accompagnamento fornito attraverso la formazione continua.

### 1.3.2 Creazione di nuove attività

Svariati esempi hanno dimostrato come la creazione di un servizio possa rappresentare una leva per l'avvio di altre attività: la realizzazione di un centro servizi in ambito rurale può avere un effetto a catena attirando nuove attività; esistono possibili sinergie fra i servizi di trasporto o di informazione e gli altri servizi; il lancio di un nuovo servizio può risultare necessario per renderne redditizio un altro, ecc.

*Nella Lozère (Languedoc-Roussillon, Francia), il comune di Masegros (321 abitanti in un cantone che ne conta 833) non aveva più negozi, il che obbligava gli abitanti a fare la spesa in una cittadina situata a 15 Km di distanza. Temendo che il comune si spopolasse, l'amministrazione comunale ha trasformato un locale, di cui era proprietario il comune, in una rivendita alimentare, succursale di un supermercato situato in città, che applica quindi gli stessi prezzi di quest'ultimo. Tuttavia, la mancanza di un distributore di benzina obbligava gli abitanti a recarsi presso il centro più vicino, spingendoli così a fare la spesa in loco, con danno economico per il nuovo negozio. Così, l'amministrazione ha deciso di investire nella costruzione di un deposito carburanti, impegnandosi altresì a coprire le eventuali perdite derivanti dalla gestione. In realtà, il distributore riesce a coprire le proprie spese di esercizio e il negozio è oggi diventato redditizio <sup>4</sup>.*

[4] Fonte: CRIT Lot et Garonne (France)

## I SERVIZI DI PROSSIMITÀ: DUE APPROCCI IN MATERIA DI CREAZIONE DI POSTI DI LAVORO

Approccio	Programma di lotta alla disoccupazione	Progetto di creazione di servizi
<b>Obiettivo</b>	Creazione di percorsi di inserimento	Creazione di servizi attraverso nuove formule che associano lavoro retribuito e lavoro volontario, risposte a bisogni sociali e imperativi dell'economia di mercato
<b>Disposizioni legali rispetto all'occupazione</b>	Disposizioni derogatorie riservate a lavori a tempo determinato, con oneri salariali ridotti per i datori di lavoro	Contratti lavorativi disciplinati dal diritto comune Legislazione relativa al volontariato
<b>Tipi di attività interessate</b>	Attività socialmente utili in ambiti non concorrenziali, poste in essere da parte del settore pubblico o associativo sotto la spinta dei poteri pubblici	Attività di interesse collettivo, poste in essere all'interno di enti autonomi senza scopo di lucro
<b>Finanziamento</b>	Finanziamenti pubblici	Combinazione di risorse finanziarie

Fonte: Jean-Louis Laville, "Les services de proximité en Europe", Syros Alternatives, pag. 114.



### **1.3.3 Mobilitazione degli operatori e coesione sociale**

Preservare un servizio minacciato di scomparire o crearne uno nuovo per rispondere ad un bisogno locale può stimolare la collettività a prendere coscienza dei propri bisogni, rafforzando altresì gli elementi comuni di identità, nonché una certa coesione sociale. Tale impostazione può dare origine a comportamenti di consumo che non rispondono più soltanto a scelte economiche ma anche a criteri di appartenenza ad una comunità locale.

*Nella zona LEADER di Stirling (Scozia, Regno Unito), gli abitanti di un villaggio hanno deciso di costituire una cooperativa, di cui hanno acquistato le quote (del valore di 15 EURO ciascuna), e di rilevare l'unico esercizio commerciale esistente, che stava per chiudere. Al fine di garantire alla cooperativa un livello di redditività sufficiente, gli abitanti hanno iniziato a fare i loro acquisti principalmente in quel negozio, rendendo così redditizia l'attività. Il negozio funge altresì da ufficio postale e, col tempo, è diventato un luogo di incontro e di nuove relazioni sociali (ad esempio, la vetrina del negozio viene allestita a rotazione dalle varie associazioni locali, dagli scolari del villaggio, ecc.).*

### **1.3.4 Nuove forme di utilizzo delle risorse**

I servizi alla popolazione consentono di valorizzare risorse che fino a quel momento erano inutilizzate o sotto-utilizzate. Questo può riguardare le infrastrutture, la mano d'opera, i know-how, ecc.

*Svariati comuni dell'Emilia Romagna (Italia), a cominciare da Parma, nel 1991, hanno creato le "banche del tempo e della solidarietà". Le persone che vi aderiscono mettono a disposizione il loro tempo per fornire prestazioni in cambio di altri servizi. Il tempo diventa così l'unità di scambio. Tali banche consentono di rispondere a titolo gratuito ad alcune esigenze, creando una vera e propria rete di competenze individuali basata sulla reciprocità e l'uguaglianza. Lo sviluppo delle banche del tempo poggia sul senso di appartenenza ad una stessa comunità e sull'esistenza di problemi correnti irrisolti.*

*Si sono sviluppati due tipi di banche:*

- > le banche di tipo "territoriale", che riuniscono gli abitanti di un territorio non molto esteso, i quali scambiano un certo numero di prestazioni;*
- > le banche di tipo "tematico", organizzate intorno ad un gruppo, un luogo o un problema specifico (ad esempio, scambio di servizi scolastici fra genitori di studenti).*

### **1.3.5 Legami con altri territori**

Talvolta, per rendere economicamente fattibile un servizio in ambito rurale è necessario ricorrere ad un'organizzazione in rete, che permette di migliorare la qualità o di ridurre i costi connessi a determinate prestazioni. In tal modo, il territorio viene a beneficiare dei collegamenti che si creano con altri territori, i quali, a loro volta, possono avviare nuovi progetti di sviluppo. L'organizzazione in rete consente, in particolare, di raggruppare i bisogni (rendendo la domanda economicamente appetibile, soprattutto nelle zone con scarsa densità demografica) e di proporre un'offerta più moderna (migliore accesso a soluzioni tecnologiche adeguate).

*Nella zona LEADER di Stad-Och Land (Svezia), di fronte alla prospettiva di chiudere la scuola del villaggio, alcuni abitanti, nel 1996, hanno preso l'iniziativa di mettere in rete le scuole locali. In tal modo è stato possibile condividere i servizi di insegnamento a distanza, migliorando la qualità dell'insegnamento per quelle scuole che contavano un ristretto numero di studenti. Attualmente, si sta avviando una cooperazione con alcuni territori scozzesi che conoscono lo stesso tipo di difficoltà.*

### **1.3.6 Integrazione dei servizi in un progetto di sviluppo territoriale**

L'attuazione di servizi alla popolazione in ambito rurale risulta più efficiente se integrata nel quadro di una strategia territoriale d'insieme, fungendo da leva di sviluppo anche a questo livello. Tale integrazione apre altre prospettive in termini di identità e di obiettivi comuni, in particolare dal punto di vista della qualità. Essa consente altresì di coordinare meglio i servizi, di individuare le complementarità più adeguate e di garantire una migliore ripartizione nello spazio. Migliore coordinamento significa anche utilizzo più oculato delle risorse, il che permette, in alcuni casi, di abbassare la soglia minima di avviamento e/o di redditività. Inoltre, grazie ad una strategia di insieme, risulta più facile individuare alcuni servizi chiave per lo sviluppo del territorio.

### **a) Sfruttare l'identità culturale, rafforzandola.**

I vincoli strutturali caratteristici del mondo rurale rendono difficile garantire gli stessi livelli di diversità e di qualità dei servizi in città. L'espansione delle nuove tecnologie contribuisce a ridurre il divario fra città e campagna, ma non potrà mai eliminarlo del tutto.

I territori rurali dispongono tuttavia di risorse connesse alla loro specificità e alla loro identità. Così, i valori tipici del mondo rurale, come la tranquillità e i grandi spazi, possono esser sfruttati come punti forti. D'altro canto, la personalizzazione dei servizi, una certa qualità delle relazioni umane e un miglior coinvolgimento degli utenti sono aspetti solitamente più facili da ottenere in campagna.

Questo concetto più ampio relativo alla qualità di un servizio poggia sulla specificità dei territori rurali e sulla loro identità, aprendo prospettive innovative in termini di sviluppo. In questa ottica, il settore dei servizi alla popolazione in ambito rurale non appare più come un settore malato, poco efficiente, di cui è necessario correggere i difetti, bensì come vettore dell'espressione e dell'affermazione dell'identità di un territorio. Diventa una leva dello sviluppo, in grado di attrarre popolazioni intorno ad una certa immagine della qualità della vita e ad un'identità territoriale rinnovata e moderna.

Pertanto, la qualità della vita diventa un concetto ampiamente utilizzato nella promozione dell'immagine dei territori rurali.

*Nel distretto di Aichach-Friedberg (Baviera, Germania), una zona che in sé non possiede nessun carattere particolare, presa in mezzo fra due città vicine come Monaco di Baviera e Augsburg, gli operatori locali, in partnership con LEADER, hanno creato una nuova identità territoriale basandosi sull'origine storica della dinastia Wittelsbach dei re di Baviera, il cui territorio è la stata la culla. Lo slogan di Aichach-Friedberg è diventato ormai: "Terra dei Wittelsbach: terra buona da vivere, terra buona da amare, terra moderna".*

### **b) Coordinare i servizi, individuare le complementarità e garantire un certo equilibrio.**

L'integrazione e l'attuazione dei servizi in seno a strategie territoriali consentono anche di coordinare in modo più efficiente i servizi stessi, individuando le possibili complementarità che esistono fra di loro, in vista di un miglior servizio erogato alla popolazione.

A livello di territorio rurale, tali complementarità possono essere ricercate nell'ambito dei servizi di trasporto, integrando questi ultimi in un pacchetto globale, proposto come tale alla clientela.

*In alcune zone rurali dei Paesi Bassi, i trasporti locali sfruttano un sistema di interconnessione fra le ferrovie e i taxi collettivi, che trasportano i passeggeri dai luoghi di partenza/destinazione alla stazione. I biglietti venduti ai viaggiatori sono titoli di trasporto unici, il cui prezzo è inclusivo di entrambi i servizi.*

Anche fra servizi di altra natura è possibile individuare forme di complementarità simili.

*Nel Bregenzerwald (Austria), sotto la spinta del gruppo LEADER, gli operatori locali (agricoltori, albergatori, ristoranti, trasportatori, ecc.) si sono messi d'accordo per vendere un servizio integrato ai turisti, sotto forma di voucher forfettario, che consente l'accesso ad un vasto numero di servizi presenti sul territorio, durante il soggiorno.*

Ma ancora di più della complementarità fra i servizi, un approccio territoriale d'insieme consente di garantire un certo equilibrio nella distribuzione spaziale dei servizi. Questo approccio può essere il risultato di una concertazione fra i vari operatori coinvolti, trasformandosi così in un fattore di mobilitazione e di sviluppo. E' il caso, appunto, di quei servizi destinati ad attirare i giovani (scuole di musica, centri culturali o sportivi, ecc.), ripartiti sul territorio di vari comuni in base ad accordo preso fra gli operatori stessi, garantendo in ogni realtà comunale la presenza di un nucleo in grado di attrarre pubblico.

### **c) Garantire un utilizzo più oculato delle risorse**

Grazie all'approccio territoriale è possibile effettuare un censimento delle risorse disponibili, individuando via via le modalità di utilizzo più adeguate. Questo può riguardare, ad esempio, le infrastrutture esistenti (scuole, uffici postali, municipi, ecc.), nonché le risorse umane sotto-utilizzate (disoccupati, giovani, personale specializzato residente in loco ma con un'occupazione in un altro territorio, ecc.). In taluni casi, un migliore utilizzo delle risorse disponibili consente di ridurre le soglie minime di fattibilità per l'avvio di nuove attività, rendendo redditizi alcuni servizi che, pur essendo fondamentali, non potevano esistere fino a quel momento, o se, esistenti, erano minacciati di scomparire.

*Nell'isoletta di Holmon (Svezia), è stata creata una casa di riposo che funziona con 7 dipendenti, grazie a forme di solidarietà locali che consentono di ridurre i costi delle prestazioni: un medico originario dell'isola garantisce un servizio settimanale gratuito durante il week-end, la persona che dirige l'istituto viene sostituita da volontari del posto quando si ammala, ecc. Tale servizio è stato attuato grazie ad un approccio concertato a livello di territorio, che consente di individuare e mobilitare alcune risorse fino a quel momento inutilizzate, in particolare, il medico originario di quei luoghi.*

**d) Individuare e attuare i servizi chiave per lo sviluppo di un territorio.**

Alcuni servizi rivestono un'importanza rilevante per la dinamica di sviluppo di un territorio. Questo è vero, in particolare, nel caso di tutti i servizi legati all'informazione (media locali), che possono svolgere un ruolo primario, non solo in termini di informazione locale ma anche in relazione alla mobilitazione delle popolazioni e alla creazione di punti di riferimento comuni, come la presa di coscienza collettiva e la valorizzazione degli elementi connessi all'identità del territorio, le riflessioni comuni, gli scambi di informazione, di punti di vista, ecc.



## **Parte 2**

# **Attuazione dei servizi alla popolazione in ambito rurale**



# Attuazione dei servizi alla popolazione in ambito rurale

Nel corso della prima parte abbiamo voluto illustrare come sia complesso e difficile soddisfare il bisogno di servizi della popolazione che vive in ambito rurale.

Questa seconda parte è dedicata a fornire alcuni spunti di riflessione metodologici per attuare dei servizi alla popolazione che si integrino in un progetto territoriale di insieme.

La prima sezione (2.1) intende soprattutto fornire una diagnosi della situazione, in termini di bilancio fra offerta e domanda, come punto di partenza per definire alcuni obiettivi e una strategia a livello di un territorio rurale. Nella seconda sezione (2.2) vengono presentati alcuni elementi metodologici operativi miranti a colmare i divari esistenti fra offerta e domanda. La terza sezione (2.3) fornisce alcuni spunti di riflessione sul ruolo dei gruppi LEADER nell'attuazione dei servizi alla popolazione.

In questa parte, verranno analizzati in particolare i margini di manovra esistenti per la creazione e il mantenimento dei servizi, a fronte dei vincoli strutturali tipici dei territori rurali e dei cambiamenti del contesto in generale. Verrà proposta altresì una riflessione sulle priorità e sulla gerarchizzazione dei servizi, nonché sulle possibilità di individuare forme di complementarietà con i centri urbani.

## **2.1** Bilancio fra offerta e domanda

**Prima di porre in essere dei servizi alla popolazione in un territorio rurale è necessario effettuare un'analisi relativa all'evoluzione della domanda di servizi e all'offerta esistente sull'insieme di quel territorio. Questa prima fase porta all'individuazione dei divari che esistono fra offerta e domanda. E' questo il punto di partenza per la definizione degli obiettivi e di una strategia relativi ai servizi alla popolazione, integrati in un progetto territoriale globale.**

L'offerta e la domanda di servizi, nonché i divari fra queste, possono essere analizzati partendo da quattro punti di vista complementari:

- > in termini di distanza;
- > in termini di adattabilità;
- > in termini di qualità;
- > in termini di prezzo.

### **2.1.1** Analizzare la domanda reale e quella potenziale

La domanda di servizi alla popolazione rispecchia, innanzi tutto, comportamenti e modi di vita generali, riscontrabili dovunque e in evoluzione nel corso del tempo. Ai nostri giorni, infatti, risulta assolutamente naturale essere in contatto con il mondo esterno attraverso la televisione o il telefono, mentre fino a 50 anni fa i collegamenti con il mondo esterno erano resi possibili soltanto dalla scrittura e dalla lettura: giornali, lettere, ecc. Tuttavia, in base al reddito e all'identità culturale di ogni territorio rurale, possono esistere alcune peculiarità.

Caratterizzare la domanda su un dato territorio rurale significa pertanto determinare i modi di vita che costituiscono tutti quei riferimenti a cui le popolazioni di quel territorio sono legate. In tal senso, in numerose località rurali, l'esistenza di un bar è l'espressione di una domanda, fortemente radicata, di un luogo di incontro e di vita sociale. Un altro esempio di riferimento sociale può essere l'attaccamento alla scuola del paese o alla farmacia locale.

E' opportuno altresì tenere conto delle evoluzioni relative alla percezione dei bisogni, ma anche dei vincoli e delle opportunità che conseguono ai cambiamenti più generali che abbiamo sinteticamente analizzato in precedenza.

Il che ci conduce a caratterizzare la domanda in termini di priorità. Ebbene, queste priorità possono essere più o meno espresse e più o meno esplicite. Un modo per renderle più visibili consiste nel fornire alle popolazioni l'opportunità di confrontare i propri bisogni; questo può esser realizzato attraverso la diagnosi partecipativa ("auditing" di villaggio) o mediante il metodo classico dell'intervista, o ancora sfruttando i servizi esistenti per individuare i nuovi bisogni (strutture di informazione, di accoglienza, ecc.).

L'analisi di queste priorità porta ad analizzare la domanda alla luce dei quattro aspetti già citati: distanza, adattabilità, qualità e prezzo.

#### **a) Analisi della domanda in base alla distanza**

In termini di distanza, la domanda può essere più o meno esigente, a seconda del tipo di servizio, della frequenza di utilizzo e della disponibilità di mezzi di trasporto. In taluni casi, la vicinanza di un servizio è indispensabile al soddisfacimento della domanda; in altri casi, invece, anche una certa distanza da percorrere diventa una condizione accettabile.

Ancor più della distanza stessa, il criterio da considerare è quello del tempo necessario per lo spostamento, nonché la possibilità di accedere a vari servizi in un unico luogo. Infatti, i moderni stili di vita portano i consumatori ad attribuire una notevole importanza alla concentrazione geografica dei servizi.

#### **b) Analisi della domanda in base all'adattabilità**

Sono diversi gli elementi che entrano in gioco nella domanda di adattabilità di un servizio:

- > la periodicità o l'irregolarità della domanda (il bisogno di accedere ad una biblioteca può esser mensile o bimestrale, l'acquisto di carne settimanale e così via);
- > le esigenze in termini di orari.

Dal punto di vista dell'adattabilità, la domanda di servizi è legata alle tendenze della vita moderna ed emerge da bisogni che possono essere quelli di famiglie con un solo genitore, di donne che lavorano, di giovani alla ricerca di un'occupazione, ecc.

La domanda di adattabilità non è sempre visibile e può esprimersi sotto forma di una domanda generale non specificata. Alcune famiglie potrebbero richiedere, ad esem-

pio, l'apertura di un nido in un villaggio, mentre questo bisogno potrebbe forse essere soddisfatto istituendo un servizio di questo tipo solo durante i giorni di mercato. E' pertanto necessario identificare le domande di servizi per individuare il livello di adattabilità corretto.

D'altro canto, le condizioni di isolamento possono generare domande specifiche in termini di adattabilità, come la concentrazione dell'informazione, la possibilità di collegamenti con altre persone o istituzioni, l'organizzazione di mezzi di trasporto su chiamata, ecc.

#### **c) Analisi della domanda in base alla qualità**

In base alla qualità, la domanda può essere di due tipi:

- > **qualità tecnica** di un servizio, solitamente codificata secondo la normativa riconosciuta e integrata dalla popolazione in seguito a comparazioni con il mondo esterno;
- > **qualità umane** di un servizio, vale a dire tutto quanto attiene alla relazioni, all'accoglienza e alla personalizzazione dei servizi.

#### **d) Analisi della domanda in base al prezzo**

La domanda di servizi può essere più o meno solvibile: anche a fronte di una domanda esplicita, i consumatori possono non esser in grado di sopportarne i costi. In tal caso va affrontato il problema del prezzo, delle condizioni e della qualità del servizio.

#### **e) Analisi della domanda reale e di quella potenziale**

L'analisi della domanda di servizi disponibili non riguarda soltanto gli abitanti del territorio ma anche le popolazioni potenzialmente interessate al territorio (turisti, persone di passaggio, neo-residenti, ecc.). I servizi di informazione turistica possono svolgere un ruolo importante nell'individuare questo tipo di domanda.

*E' quanto accade nel South Pembrokeshire (Galles, Regno Unito), dove i turisti compilano dei semplici questionari di soddisfazione, distribuiti presso i pub, i negozi, ecc., che fungono così da centri di informazione locale. Tali questionari consentono di individuare i bisogni di servizi secondo le aspettative espresse dalla gente di passaggio. Questo approccio permette agli operatori locali di concepire risposte adeguate in una zona il cui sviluppo dipende ampiamente dal turismo.*

### **2.1.2 Analisi dell'offerta reale e di quella potenziale**

Come nel caso della domanda, l'offerta di servizi su un territorio rurale può essere analizzata in base a quattro livelli.

#### **a) Analisi dell'offerta in base alla distanza**

Un primo approccio all'offerta di servizi può consistere nell'individuare le offerte di servizi esistenti in termini di prossimità:

Quali servizi sono rimasti vicini?

Quali servizi sono stati concentrati? Dove? Per quale motivo?

Quali sono le minacce che gravano sui servizi di prossimità offerti?

Quali offerte di servizi sono scomparse? Perché? Come sono state compensate?

Quali invece si sono avvicinate al territorio (grazie all'avvento delle nuove tecnologie, alla mobilità dei servizi o per altre ragioni)?

Quali sono state le politiche comunali/territoriali relative alla distribuzione spaziale dell'offerta di servizi per garantire una buona qualità della vita in tutti gli spazi?

La stessa problematica si pone in termini di accessibilità dell'offerta di servizi, quindi di trasporti pubblici esistenti. Quali popolazioni sono escluse dall'offerta poiché non dispongono di servizi di trasporto adeguati?

#### **b) Analisi dell'offerta in base all'adattabilità**

Qual è il grado di flessibilità dell'offerta rispetto a domande particolari? Ad esempio, esistono casi di concentrazione di servizi offerti all'interno di una stessa struttura? Esistono servizi polivalenti?

In che modo si è evoluta l'offerta dal punto di vista dell'adattabilità? Quali sono gli esempi di evoluzione? Quali sono le macro-tendenze riscontrabili sul territorio: adattabilità dei servizi in base alle nuove esigenze (demografiche, economiche, ecc.) o piuttosto eliminazione/concentrazione?

#### **c) Analisi dell'offerta in base alla qualità**

Qual è il grado di coinvolgimento dei consumatori nella costituzione di un'offerta di servizi? In che modo le loro domande vengono prese in considerazione?

Quali sono le caratteristiche relative alla qualità dell'offerta locale rispetto a quella delle città più vicine? In alcuni casi, la questione si pone in termini di concorrenza fra i servizi offerti localmente e un'offerta più concentrata di servizi.

Ad esempio, i genitori preferiscono spesso mandare i figli in una scuola più lontana se questa garantisce una migliore qualità dell'insegnamento rispetto a quella locale.

In altri casi, la questione va affrontata in termini di complementarietà fra un'offerta locale e una più concentrata, la quale consente di raggiungere un livello di qualità superiore. Ad esempio, un servizio di ambulatorio locale può essere complementare rispetto ad un ospedale cittadino con il quale opera in stretta collaborazione.

#### **d) Analisi dell'offerta in base al prezzo**

Quali sono i prezzi relativi ai servizi offerti dai vari operatori sul territorio? Quali forme di concorrenza esistono? In particolare, in che modo la differenza di prezzo fra il livello locale e quello urbano può compensare il costo di uno spostamento in città?

La competitività di un'offerta in base al prezzo dipende in larga parte dal modo in cui le risorse utilizzate vengono combinate fra di loro: risorse pubbliche, lavoro volontario, infrastrutture esistenti, ecc. Quali sono i meccanismi o le politiche che, a livello territoriale, garantiscono una combinazione ottimale delle risorse disponibili (partecipazione degli utenti, concertazione fra fornitori, ecc.)?

In sintesi, l'offerta di servizi può seguire tendenze diverse a seconda del tipo di fornitore, come illustrato dalla tabella seguente.

## ANALISI DELL'OFFERTA PER TIPO DI FORNITORE

Fornitore	Settore pubblico	Settore privato	Ambiente associativo
<b>Distanza</b>	L'offerta, un tempo decentrata, tende a seguire una logica di redditività e di concentrazione.	L'offerta si concentra per raggiungere una massa critica sufficiente a raggiungere l'equilibrio economico.	Per alcuni servizi, le risorse provenienti dal volontariato e dal mondo associativo consentono il mantenimento del servizio a livello locale.
<b>Adattabilità</b>	Rigidità nelle strutture Specializzazione di un'offerta che riproduce il modello urbano. Tuttavia, ricerca di adattabilità quando la capacità decisionale è più vicina al territorio.	Mobilità di alcuni servizi (soprattutto venditori ambulanti e mercati settimanali; talvolta sportelli bancari itineranti).	Migliore adattabilità, personalizzazione e considerazione delle esigenze particolari.
<b>Qualità</b>	Ricerca di qualità standard. Nuovi meccanismi per tenere conto delle esigenze dei consumatori. La qualità può rimanere scarsa nelle situazioni di monopolio o di assenza di meccanismi di pressione da parte dei consumatori.	Adattamento agli standard di qualità ma maggiore diversificazione per effetto della concorrenza. Mancato coinvolgimento degli utenti. Crescente precarietà del posto di lavoro Con conseguenze negative sulla qualità.	Qualità estremamente variabile in base al grado di riconoscimento, alle risorse disponibili, ecc. La qualità dipende più che dalla struttura dal livello di coinvolgimento personale dei responsabili. Ricerca di partecipazione degli utenti, dei fornitori e dei consumatori al tempo stesso.
<b>Prezzo</b>	Prezzi standard o servizi gratuiti. Prezzi modulati in base al reddito.	Soggetto a concorrenza. Più i servizi sono vicini alla popolazione dispersa e più sono cari.	Servizi gratuiti o modulati in base al reddito. Essi sono destinati per lo più a far fronte alle carenze.

### 2.1.3 Individuare i divari

#### fra offerta e domanda

Seguendo la stessa logica utilizzata per l'analisi della domanda e dell'offerta, i divari fra offerta e domanda possono manifestarsi in quattro modi:

- > in termini di distanza: esiste divario quando la distanza a cui si trova il servizio ricercato supera il limite accettabile per l'utente, per motivi legati al costo, al tempo necessario per lo spostamento o alla mancanza di accesso a mezzi di trasporto adeguati. In termini generali, la distribuzione dei servizi nello spazio non risponde alle aspettative dei consumatori.
- > in termini di adattabilità: esiste divario qualora l'offerta di servizi non sia in grado di soddisfare gli utenti dal punto di vista della varietà delle prestazioni offerte, delle modalità di accesso, degli orari di funzionamento, della rigidità nella progettazione e nell'utilizzo della struttura, dell'approccio specialistico (l'unica risposta possibile ad una scarsa densità di popolazione è la chiusura del servizio stesso);

- > in termini di qualità: esiste divario quando l'offerta non è in grado di adattarsi alla domanda dal punto di vista dei contenuti, quando l'opinione dei consumatori non è presa in considerazione, quando a fronte di una domanda dispersa non esiste un servizio di qualità accettabile;
- > in termini di costi: i divari relativi al prezzo emergono quando i prezzi praticati sono incompatibili con il potere d'acquisto dei consumatori (esempio: gruppi sociali svantaggiati)

Per individuare i divari esistenti fra offerta e domanda di servizi è necessario consultare gli abitanti attraverso inchieste, diagnosi partecipative, sportelli per la raccolta delle lamentele e delle insoddisfazioni, ecc. Anche in questo caso è necessario stabilire una gerarchia di priorità per identificare quegli elementi che saranno determinanti ai fini del mantenimento della popolazione in loco o per l'attrazione di nuovi abitanti.

#### **I RAPPORTI QUALITÀ/DISTANZA E INTENSITÀ/DISTANZA: DUE BILANCI NECESSARI**

##### **> Bilancio qualità/distanza**

*Come accade per un qualsiasi prodotto (agro-alimentare, turistico, ecc.) ogni servizio è soggetto all'analisi del consumatore dal punto di vista del rapporto qualità/distanza. Se la qualità del servizio è scarsa, la vicinanza non sarà un parametro determinante a livello di domanda, anche se l'accesso al servizio stesso non comporta spostamenti.*

##### **> Bilancio intensità/distanza**

*Anche l'intensità di utilizzo di un servizio (quotidiano, periodico, eccezionale, ecc.) rappresenta un fattore determinante della domanda. Per servizi a carattere straordinario (licenza edilizia, passaporto, ecc.) il consumatore è disposto a percorrere distanze maggiori, mentre per i servizi legati alla vita di ogni giorno, il fattore vicinanza diventa importante. Tuttavia, grazie all'uso delle tecnologie più adeguate, alcuni servizi a carattere straordinario possono diventare dei servizi di prossimità, migliorando conseguentemente la qualità della vita delle popolazioni rurali.*

## 2.2 Colmare i divari fra offerta e domanda

Per riequilibrare l'offerta e la domanda in ambito rurale è necessario ricorrere a nuove logiche di mobilità, servizi a distanza e polifunzionalità, che consentono di soddisfare i bisogni di una maggiore fetta di popolazione e di ridurre le soglie minime di redditività, attraverso una razionalizzazione delle risorse. Spesso, tali soluzioni implicano una concertazione fra le varie tipologie di operatori e di risorse, a livelli che a volte travalicano quello locale.

### 2.2.1 Colmare i divari in termini di distanza

Attualmente, vengono utilizzati tre approcci per risolvere il problema del divario che separa l'offerta dalla domanda:

> **servizi mobili e itineranti** – le ludoteche mobili in Portogallo, i bibliobus francesi, le banche itineranti in Irlanda, costituiscono solo alcuni esempi di quanto sia ampio il campo di applicazione per questo tipo di soluzione.

*Creata nel 1993, la ludoteca mobile di Mertola (zona LEADER Serra de Caldeirão, Alentejo/Algarve, Portogallo) ha come scopo quello di sviluppare le capacità creative dei bambini. Essa fornisce, quattro giorni alla settimana in due diverse frazioni di paese al giorno, un supporto agli insegnanti delle scuole più isolate, consentendo loro di sviluppare un lavoro in équipe e di aggiornare le loro risorse in termini didattici. In questa zona collinare, dove la rete di trasporti è piuttosto carente, la ludoteca rappresenta anche un luogo di incontro e di comunicazione per i bambini e gli insegnanti che si trovano in situazione di isolamento a causa della dispersione degli insediamenti.*

*Creato nel 1995, il servizio di "nido mobile" di Hond-schoote (Nord-Pas-de Calais, Francia) è costituito da una roulotte attrezzata che si reca una volta alla settimana, per mezza giornata, in ognuno dei 7 comuni interessati dall'iniziativa, allo scopo di fornire un servizio flessibile di asilo infantile ai bambini dai 3 ai 6 anni, durante i giorni di mercato. Inoltre, ogni comune ha allestito una sala destinata all'accoglienza dei bambini al di fuori dello spazio ristretto della roulotte. Lo stesso sistema è stato sfruttato per proporre un servizio di asilo, per un massimo di 20 ore settimanali, per le mamme disposte a spostarsi nei vari comuni. Le rette sono calcolate in base al reddito delle famiglie.*

*Per facilitare la ricerca di un nuovo posto di lavoro per i disoccupati, nella regione di Tolosa (Francia) è stato creato un servizio di accoglienza itinerante; si tratta di un autobus, "le Bus pour l'Economie et l'Emploi" (l'autobus per l'Economia e l'Occupazione) che circola in tutti i piccoli comuni situati in un raggio di 20 chilometri attorno alla città. A bordo è presente del personale che fornisce un servizio di consulenza, espone le offerte di lavoro e offre un ampio ventaglio di informazioni legate alla ricerca di un'occupazione.<sup>5</sup>*

L'attuazione di questi servizi itineranti implica o la concertazione fra vari comuni vicini che manifestano lo stesso tipo di bisogno, o la volontà di un'organizzazione o di un'impresa di rendere mobile una parte dei propri servizi per raggiungere meglio la clientela.

> **utilizzo delle nuove tecnologie di comunicazione** – il concetto di "teleservizio" o "servizio a distanza" trova oggi applicazione in un numero sempre maggiore di ambiti: telemedicina, telelavoro, recapito di moduli amministrativi via Internet, banca telematica, ecc.

*Il gruppo LEADER Corsica (Francia), nell'ambito della politica di rilancio delle zone interne dell'isola, ha contribuito ad installare presso il borgo isolato di Levie un "video-sportello" che permette ai cittadini di svolgere a distanza una serie di formalità amministrative (anagrafe, assegni familiari, ricerca di lavoro, ecc.) che comportavano fino a quel momento un viaggio di quattro ore. Tale sistema, che coniuga telematica e video, offre altresì alcuni servizi a carattere economico agli imprenditori locali, in particolare l'accesso a banche dati e la possibilità di organizzare videoconferenze con le camere di commercio del territorio. Attualmente, in Corsica, si sta prevedendo l'istituzione di video-sportelli in ogni micro-regione dell'isola.*

> **raggruppamento di varie tipologie di servizi all'interno di uno stesso organismo, pubblico (come l'ufficio postale) o privato (un esercizio commerciale)** – E' questo il concetto di "multi-servizio".

*Nella Creuse (Limosino, Francia), il servizio postale offre altri tipi di servizi come la distribuzione di bombole di gas, la prenotazione e la vendita di biglietti ferroviari, la raccolta delle offerte e delle richieste di lavoro, ecc.*

*In Germania, i nuovi "Nachbarschaftsladen" (negozi di prossimità) fungono al tempo stesso da superette, agenzia di vendita per corrispondenza, ufficio postale, banca, lavanderia, meccanico, ecc. A volte prevedono addirittura un angolo bar e uno sportello lotterie<sup>6</sup>.*

[5] Source: Crit Lot et Garonne

[6] Source: LEADER Magazine n°9, estate 1995.



Nei Blackdown Hills (Somerset / Devon, Inghilterra, Regno Unito) i negozi di paese sono stati organizzati in rete per fornire servizi di informazione a beneficio degli abitanti e dei turisti. E' possibile reperirvi informazioni sui trasporti locali, le attività ricreative, i centri sanitari, le opportunità economiche; solo inoltre ottenibili preziose informazioni per i visitatori, come notizie sulla disponibilità di alloggi o posti letto, sulle attività ricreative (percorsi escursionistici, noleggio di biciclette, ecc.), sui prodotti locali, ecc.

In questa logica entrano i "Points Publics" francesi, che raggruppano, nelle zone rurali scarsamente popolate, i servizi comunali, dipartimentali e/o nazionali, come l'Agence Nationale pour l'Emploi (Agenzia Nazionale per l'Occupazione), Gaz de France, Electricité de France, la Caisse d'allocations familiales (Cassa sussidi familiari), la Mutualité sociale agricole (Mutua sociale agricola), le associazioni locali, ecc. Il 62% dei servizi forniti riguardano l'accoglienza, la consulenza, l'informazione, la guida e la distribuzione di documentazione. Il 28% è dedicato al disbrigo delle pratiche amministrative, mentre il 10% riguarda il rilascio di documenti. Il 50% delle prestazioni riguarda l'occupazione, la formazione e l'inserimento lavorativo, il 25% le attività sociali, il 10% i servizi pubblici commerciali, il 4% gli alloggi e gli impianti. Il 5% restante si suddivide fra agricoltura, piccole e medie imprese, affari economici e fiscalità <sup>7</sup>.

- > **distribuzione spaziale equilibrata della gamma di servizi offerti** – grazie ad una visione globale del territorio (ottenuta attraverso accordi intercomunali o partnership territoriali) è possibile pianificare la distribuzione dei servizi in modo tale da rispondere al meglio ad una domanda dispersa. Ad esempio, i servizi riguardanti le attività ricreative (culturali, sportive, ecc.) possono essere ripartiti sul territorio in modo da coinvolgere ogni villaggio, permettendogli nel contempo di beneficiare dell'esistenza di un servizio specifico.

## 2.2.2 Colmare i divari in termini di adattabilità

Oggigiorno si osserva una volontà di adattare l'offerta alla domanda di servizi, in particolare per quanto riguarda:

- > **gli orari**, stabiliti innanzi tutto in funzione dei bisogni dei consumatori e degli utenti.

Ad Arcos de Valedéz (Nord, Portogallo) è attivo da qualche tempo un servizio di alloggio notturno per anziani. Infatti è proprio durante la notte che gli anziani che vivono isolati sentono il maggior bisogno

di sostegno e di sicurezza. Essi possono in tal modo dedicarsi di giorno alle proprie occupazioni abituali, a casa propria (piccoli allevamenti, giardinaggio, ecc.), e raggiungere il centro alla sera, dove ognuno dispone di una camera personale, per trascorrervi la notte. Il centro fornisce altresì diversi servizi di supporto come una lavanderia, un servizio di preparazione dei pasti, alcuni servizi sanitari, ecc.

- > **i servizi concentrati in un unico luogo** – il miglioramento della qualità dei servizi è ottenibile attraverso la diversificazione e la complementarietà dei vari tipi di servizi, spesso concentrati in un unico spazio.

Il raggruppamento dei servizi costituisce una formula sempre più utilizzata nei villaggi in Svezia. A Trångsviken (Jämtland), località di 600 abitanti, è stata creata una "Casa delle Associazioni" con lo scopo di rilanciare la zona: un certo numero di operatori socioeconomici hanno deciso di raggrupparsi per trasformare un edificio, situato nel centro del villaggio, in uno spazio polivalente che comporta un ufficio postale, una biblioteca, un asilo nido, un ristorante, una sala per gli spettacoli, una palestra, nonché un servizio medico. In tutto si tratta di 14 attività concentrate su di una superficie modulabile di 1 700 m<sup>2</sup>.

## 2.2.3 Colmare i divari in termini di qualità

Tale obiettivo può essere raggiunto facendo leva su:

- > **personalizzazione e umanizzazione delle prestazioni**

In Italia, alcuni comuni rurali hanno installato presso le abitazioni delle persone anziane un sistema video che consente loro, in qualsiasi momento, di mettersi direttamente in contatto con un operatore a distanza. Questa iniziativa introduce un elemento molto importante nell'ambiente umano delle persone interessate: il senso di sicurezza.

A Naverbyn (Svezia), il raggruppamento, all'interno di un centro polivalente, dei servizi agli anziani e di quelli destinati alla prima infanzia ha consentito di intensificare le relazioni fra generazioni, migliorando l'ambiente di queste persone dal punto di vista umano. In tal modo, l'anziano può condividere i pasti e alcune attività ricreative con i bambini, ma può ritirarsi in qualsiasi momento lo desideri nella propria camera; analogamente, i bambini dispongono di spazi

[7] Source: Lettre de la DATAR – Ministère Français de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement – Octobre 1997

loro, adibiti al gioco. Oltre al miglioramento della qualità del servizio, soprattutto dal punto di vista umano, questo raggruppamento ha permesso di rendere redditizia una struttura di accoglienza in una zona caratterizzata da una bassissima densità demografica.

**> miglioramento della qualità in termini di contenuto**

*Nel Val de Bruche (Alsazia, Francia) due donne si sono messe in società per creare una libreria in un contesto rurale. Per rendere il progetto economicamente fattibile la sfida da vincere consisteva nell'attrarre lettori che solitamente si rifornivano in città. Così, hanno deciso di far leva sulla qualità del servizio promuovendo un'associazione di lettori che conduce e coordina dibattiti su opere vendute presso la libreria; in tal modo, si è costituito un vero e proprio forum culturale, nonché un luogo di socializzazione per la popolazione locale. In diretto contatto con gli abitanti, la libreria può adeguare la propria offerta in base alle aspettative dei consumatori e svolgere un ruolo di guida culturale a livello locale.*

**> creazione di spazi di incontro multifunzionali** – anche questa iniziativa risponde ad una esigenza di qualità dei servizi in ambito rurale.

*In vari comuni rurali della Svezia, alcuni gruppi locali che avevano partecipato alla campagna Hela Sverige Ska Leva (Tutta la Svezia deve vivere) in favore del mondo rurale, hanno ristrutturato alcuni edifici esistenti, raggruppandovi svariate funzioni, incluse alcune attività ricreative, riunioni di gruppo, e garantendo altresì alcuni servizi di base (posta, ambulatorio, ecc.). Tali strutture si sostengono economicamente con i contributi provenienti dalle varie utenze.*

## **2.2.4 Colmare i divari in termini di prezzo**

Per quanto riguarda il prezzo delle prestazioni, se si intende ridurre il divario fra offerta e domanda è necessario prima di tutto diminuire i costi dei servizi. Esistono tre soluzioni possibili:

**> migliore utilizzo delle risorse disponibili** – spesso, le risorse disponibili sono destinate ad un solo tipo di utilizzo, e non è possibile utilizzarle ad altri scopi. L'uso delle stesse risorse da parte di servizi diversi consente di ridurre i costi operativi. Questo riguarda:

- **le infrastrutture** – *in un villaggio del Norfolk (Inghilterra, Regno Unito) è stato progettato un edificio scolastico in grado di funzionare come scuola per i bambini durante il giorno, teatro nelle ore serali,*

*ambulatorio medico due volte la settimana e addirittura luogo di culto la domenica. Il successo di questa iniziativa è legato all'architettura interna del centro, che permette di modulare gli spazi grazie ad un sistema di pareti mobili. Questo complesso multi-servizio interessa un bacino di 2 000 persone, il che ha consentito di rendere redditizia la scuola di questo villaggio che conta soltanto 900 abitanti<sup>8</sup>;*

- **i mezzi di trasporto** – esempio: utilizzo del trasporto postale per l'invio di medicinali e di prodotti alimentari;

- **le risorse umane** – *in un altro piccolo villaggio del Norfolk (Inghilterra, Regno Unito) un meccanico ha rilevato l'attività dell'ufficio postale, che aveva dovuto chiudere in quanto non sufficientemente redditizio. Così, l'officina si è trasformata in negozio, accorpando le tre attività, nessuna delle quali sarebbe da sola sufficientemente redditizia (la posta realizza soltanto 150-200 operazioni alla settimana, di cui 70-80 estratti pensione); in tal modo, l'azienda riesce a garantire un'occupazione fissa al meccanico e ad un altro componente della famiglia<sup>9</sup>;*

**> raggruppamento della domanda dispersa** – grazie ai mezzi di trasporto e di comunicazione, uno stesso servizio può rispondere a una domanda di servizi dispersi, raggiungendo così un dimensione redditizia.

*In Emilia Romagna (Italia), sotto la spinta delle amministrazioni locali, svariati comuni di piccole dimensioni utilizzano il servizio mensa di un'azienda pubblica per distribuire ogni giorno pasti caldi agli anziani. In tal modo è possibile rendere più redditizi gli impianti aziendali, che funzionano così a costi reali. Va rilevato che la distribuzione dei pasti e i controlli di qualità sono organizzati altresì a livello collettivo;*

**> gestione flessibile attraverso la combinazione di risorse pubbliche e volontariato** – la gestione dei servizi da parte degli utenti stessi rappresenta uno strumento per ottenere ottimi guadagni dal punto di vista della produttività e dell'efficienza.

*In Europa esistono numerosi esempi di attività ricreative e culturali in cui l'infrastruttura è fornita dall'ente pubblico e la gestione è affidata agli utenti stessi.*

[8] Source: Malcolm Moseley et Gavin Parker – The joint provision of rural services – The Rural Development Commission – Rural research report n° 44 – p. 67-69.

[9] Source: Malcolm Moseley et Gavin Parker – Op. Cit. p. 75-76

**CARATTERISTICHE RELATIVE ALLE DIVERSE TIPOLOGIE DI FORNITORI  
CHE INTERVENGONO NELL'ORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI ALLA POPOLAZIONE**

Tipo di fornitore	Settore pubblico	Settore privato	Ambiente associativo
<b>Forme di finanziamento dei servizi</b>	Sovvenzioni, finanziamenti pubblici	Capitali privati	Contributi
<b>Logica</b>	Ridistribuzione, equità	Mercato	Reciprocità, coesione sociale
<b>Vincoli</b>	Rigidità amministrativa Gestione indifferenziata dei fondi	Redditività finanziaria	Riconoscimento giuridico e legittimità
<b>Maggiore capacità in termini di:</b>			
<b>&gt; Tipologia di servizi</b>	Servizi sociali di base	Approvvigionamento Servizi specializzati	Assistenza personalizzata Cultura Attività ricreative
<b>&gt; Conoscenza</b>	Conoscenza del territorio	Conoscenza del mercato	Conoscenza delle persone
<b>&gt; Gestione</b>	Gestione degli impianti/infrastrutture	Gestione delle scorte	Gestione delle persone
<b>&gt; Riduzione dei costi</b>	Costo delle infrastrutture	Costo di gestione	Costo del lavoro (volontariato)

**2.2.5 Creare sinergie fra fornitori per garantire un equilibrio fra offerta e domanda**

I poteri pubblici, le aziende private e le associazioni hanno logiche proprie e diverse fra loro e sono soggetti a vincoli particolari. Ognuno possiede inoltre specifiche capacità in termini di tipologie di servizi offerti, conoscenze, gestione e riduzione dei costi, come sintetizzato dalla tabella seguente.

Tradizionalmente, queste diverse tipologie di fornitori lavorano in modo separato e molte sono le barriere che riducono le possibilità di partnership fra di loro (barriere amministrative, legali, ideologiche, culturali, ecc.). Ebbene, è proprio attraverso la concertazione fra queste diverse tipologie di fornitori che si possono superare i limiti di un'offerta di servizi, colmando i divari che esistono rispetto alla domanda, in particolare in quelle realtà caratterizzate da una scarsa densità demografica. Come suggerisce la tabella qui sopra, attraverso forme di partnership fra i settori pubblico, privato e associativo è possibile mettere in rete le

diverse competenze e i diversi know-how (delle persone, dei mercati, del territorio) rendendo così accessibili vari tipi di risorse, a costi ridotti.

Questa concertazione consente di rispondere altresì a domande che, prese separatamente, non sarebbero solvibili e il cui soddisfacimento implicherebbe adeguamenti gradualmente dal punto di vista finanziario.

*In Italia, grazie ad un accordo fra alcuni comuni rurali, una catena di grande distribuzione ("COOP") e un'associazione di volontari, è stato possibile organizzare la consegna a domicilio di prodotti alimentari agli anziani, senza maggiori costi: il supermercato riceve gli ordini, prepara le merci e mette a disposizione un autoveicolo, mentre il servizio di consegna è effettuato dall'associazione di volontari, che riceve un contributo finanziario da parte dei comuni.*

Tuttavia, la concertazione fra settori pubblico, privato e associativo incontra spesso difficoltà, soprattutto di tipo legale/normativo, a livello locale: infatti, un'azienda privata non può, in linea di massima, gestire fondi pubblici e viceversa.

*In Italia, per superare, almeno in parte, questo ostacolo, nel 1990 è stata varata una legge (Legge 142/90: legislazione sulle autonomie locali) allo scopo di permettere agli enti pubblici locali di erogare fondi di origine privata (provenienti ad esempio da sponsor) diretti a fini specifici, senza transitare per i bilanci generali dei comuni. Questo avviene tramite una struttura para-pubblica, autonoma, creata in vista di un obiettivo preciso e in grado di gestire fondi provenienti da fonti diverse.*

Talvolta, anche il coinvolgimento di volontari nell'organizzazione dei servizi può sollevare alcuni problemi giuridici o di adeguamenti contrattuali: le associazioni hanno le proprie regole, la disciplina fiscale e quella del lavoro non sono sempre adattabili, e così via.

Anche fra istituzioni pubbliche sorgono talora difficoltà in termini di concertazione. Quando l'approccio al servizio pubblico è settoriale e specializzato, le decisioni vengono spesso prese a livello centrale da parte dei vari ministeri, generalmente in base a criteri di pianificazione globale e di fattibilità finanziaria definita in termini settoriali. Esempi tipici di questa logica sono le chiusure di scuole, ospedali, linee ferroviarie, uffici postali, ecc. In questo caso vanno individuati gli strumenti disponibili, a livello locale, in grado di influire su tali scelte o di trovare alternative possibili alle decisioni prese.

## **2.3 Il ruolo dei gruppi LEADER**

**Data la loro natura specifica, i gruppi di azione locale LEADER (GAL) possono svolgere un ruolo fondamentale nell'integrare l'attuazione di servizi alla popolazione in un progetto territoriale di insieme. Questa integrazione deve intervenire in tutte le fasi: diagnosi, progettazione, attuazione e valutazione. Inoltre, grazie ai contatti di cui dispongono, i GAL possono supportare l'attuazione e l'organizzazione di reti inter-territoriali.**

Sino ad ora, i servizi alla popolazione non hanno costituito un ambito prioritario dell'azione LEADER. Ciò nondimeno, grazie alla loro posizione privilegiata, molti gruppi di azione locale si sono resi conto che anche in questo settore è possibile intervenire attivamente. Infatti, i GAL svolgono, nel contesto rurale, un ruolo riconosciuto per quanto attiene all'individuazione dei bisogni in seno alla popolazione, alla creazione di un tessuto sociale, alla ricerca di soluzioni adeguate e al coinvolgimento degli abitanti stessi nelle loro attività.

In quanto capaci di raccogliere intorno a sé le forze più vive dei territori rurali attraverso forme di partnership locali e visti gli stretti rapporti che esistono fra loro e gli altri livelli istituzionali e territoriali, i GAL possono intervenire a vario titolo nell'ambito dei servizi alla popolazione.

### **2.3.1 Analizzare i servizi esistenti e le risorse disponibili**

L'analisi dei servizi esistenti e delle risorse disponibili costituisce la prima tappa del lavoro di animazione sui servizi, a livello di un territorio. Seguendo questa impostazione è possibile, ad esempio, redigere delle **schede dei servizi e delle risorse**, che potranno servire come strumenti di riflessione collettiva fra i diversi partner interessati (vedi nella parte "strumenti", la scheda realizzata per la zona LEADER Millevaches, in Francia). Tale esercizio consente di delineare un primo bilancio dei punti forti e dei punti deboli del territorio, di conoscere, ad esempio, il grado di concentrazione dei servizi nelle cittadine, i livelli di concorrenza o di complementarietà, gli accordi possibili fra fornitori per l'erogazione di nuovi servizi, ecc.

Questo inventario critico si occupa dei servizi pubblici e privati, siano essi presenti sul territorio o esterni ad esso. La **dimensione storica** di tale inventario (servizi scomparsi in passato o che hanno subito modificazioni) consente di valutare correttamente le evoluzioni in corso.

L'analisi può vertere altresì sul **tasso di utilizzo** delle infrastrutture, dei locali e degli impianti esistenti, consentendo in tal modo di avviare una prima riflessione sulle possibili alternative di utilizzo.

In ogni caso, l'obiettivo è quello di approfondire la riflessione a livello locale su quei servizi (pubblici o privati) che andrebbero sostenuti, quelli che andrebbero migliorati, quelli che andrebbero articolati in modo diverso, quelli nuovi da creare, ecc.

### **2.3.2 Individuare i bisogni non soddisfatti e le domande emergenti**

La diagnosi dei bisogni non soddisfatti e delle domande emergenti implica l'esistenza di un contatto diretto con le popolazioni e si integra nelle attività di animazione dei GAL.

Infatti, l'essere costantemente in posizione di ascolto nei confronti degli abitanti rende possibile l'identificazione dei loro bisogni insoddisfatti, che possono così essere classificati in base ad una gerarchia; quest'ul-

tima dipenderà dall'importanza degli stessi bisogni ai fini del mantenimento delle persone in loco o dell'attrazione di nuove famiglie.

Ma al di là di questa analisi, si tratta di capire quale sia il tipo di vita desiderato dagli abitanti di un determinato territorio: ad esempio, per i giovani, l'accesso ad alcune attività ricreative (bar, discoteche, cinema, ecc.) può essere un criterio determinante nella scelta di rimanere o meno nel proprio paese.

Una diagnosi di questo tipo deve essere in grado di tenere in debito conto anche i bisogni espressi dalle popolazioni dei territori più o meno marginali e che difficilmente possono rappresentare un mercato redditizio. Si tratta di cogliere altresì le nuove aspettative che si manifestano in seguito alle evoluzioni sociologiche emergenti nella realtà rurale (cambiamento della composizione dei nuclei famigliari, trasformazione degli stili di vita, invecchiamento della popolazione, arrivo di nuovi residenti, ecc.).

Grazie allo strumento del **dialogo** è possibile interpretare i bisogni e le domande dei vari gruppi sociali. Il dialogo può incentrarsi intorno alla domanda: "Come vogliono vivere sul nostro territorio?", assumendo modalità più o meno collettive (organizzazione di dibattiti, "role-playing", ecc.). Un tale lavoro di animazione può essere di capitale importanza nell'affermazione di un'identità territoriale e di un progetto di vita comune agli abitanti del territorio.

### **2.3.3 Partecipare alla definizione e alla condivisione di nuovi criteri ed obiettivi**

A questo livello dell'analisi, emergono i divari fra i servizi esistenti e le aspettative principali degli abitanti, dal punto di vista della distanza, dell'accessibilità, dell'adattabilità, della qualità e del prezzo.

Tali differenze portano alla definizione di alcuni criteri e obiettivi, sia in termini di miglioramenti possibili dei servizi esistenti, che di creazione di nuovi servizi. Tali criteri e obiettivi possono servire come riferimento per i diversi soggetti coinvolti.

Ad esempio, dal punto di vista dell'adattabilità e della qualità, se per le famiglie una condizione importante è quella di poter disporre di strutture di qualità per accudire i bambini dopo le ore scolastiche, un criterio potrà essere la capacità delle scuole di proporre attività extrascolastiche (sport, attività ricreative o educative, ecc.).

A questo livello, i GAL possono svolgere un ruolo di primaria importanza, sia nella definizione dei criteri di adattabilità e di qualità, sia nel coinvolgimento dei fornitori di servizi, attraverso un lavoro di sensibilizzazione e di animazione con le persone e gli operatori interessati e potenzialmente capaci di fornire una risposta ai bisogni individuati.

### **2.3.4 Sostenere l'ideazione di soluzioni innovative**

Questo primo lavoro di sensibilizzazione e di animazione può portare all'ideazione di soluzioni miranti al raggiungimento degli obiettivi e al soddisfacimento dei criteri individuati, attraverso il miglioramento dei servizi esistenti o mediante la creazione di nuovi servizi. Questo lavoro di progettazione significa spesso mobilitazione di nuovi operatori e creazione di collegamenti fra i settori pubblico, privato e associativo. La riduzione dei divari legati alle distanze può essere ottenuta attraverso l'istituzione di un nuovo servizio. In questo caso, l'azione degli enti pubblici locali potrà essere determinante.

*Per far fronte alla domanda espressa dai giovani sulla possibilità di accedere a varie attività ricreative (cinema, piscina, pista di pattinaggio, discoteche, ecc.) il comune di La Chasse (250 abitanti, Lorena, Francia) mette a disposizione, in alcune fasce orarie, un pullman, il cui utilizzo viene gestito direttamente dai giovani, riuniti in seno ad un'associazione, entro i limiti di un credito chilometrico concesso su base mensile.*

Per colmare i divari dal punto di vista dell'adattabilità e della qualità, può essere particolarmente importante entrare in rapporto con nuovi soggetti e nuovi riferimenti; un esercizio commerciale, ad esempio, potrà utilizzare i propri contatti con le organizzazioni dei produttori locali e, con l'aiuto di un gruppo LEADER, vendere prodotti di qualità tipici del territorio, rispondendo in tal modo alla domanda proveniente da alcune categorie di popolazione (neo-residenti, turisti in transito, ecc.).

Infine, anche i divari relativi al prezzo spingono a trovare soluzioni innovative allo scopo di ridurre i costi. Tali soluzioni possono comportare l'utilizzo di nuove tecnologie, ma anche lo sfruttamento di risorse e strutture già esistenti combinate fra loro in modo più attento. E' possibile, ad esempio, proporre di riunire diversi servizi in un unico luogo o creare nuovi vincoli contrattuali con i servizi pubblici e le aziende private, o ancora istituire un servizio che si avvalga, in modo più o meno ampio, del lavoro di volontari.



Anche a questo livello, l'attività di animazione dei GAL può esser determinante, introducendo nuove idee sul territorio (ad esempio, un servizio itinerante), mettendo in contatto e riunendo operatori che possono avere ruoli complementari, organizzando il sostegno tecnico necessario, fornendo una consulenza per gli aspetti finanziari del progetto, ecc. Inoltre, i GAL possono svolgere un ruolo decisivo nella mobilitazione del lavoro dei volontari.

### **2.3.5 Valutare la fattibilità delle soluzioni prospettate**

L'individuazione di soluzioni innovative va di pari passo con l'analisi di fattibilità fisica ed economica dei progetti individuati, prima che questi siano posti in essere.

Oltre agli studi di fattibilità veri e propri, il ruolo dei GAL, a questo livello, può consistere nell'aiutare gli operatori interessati a valutare i rischi, individuare soluzioni per ridurli e trovare forme di compensazione, in particolare a livello di finanziamenti.

Ma la valutazione della fattibilità di un progetto e dei rischi ad esso connessi va ben oltre gli aspetti meramente economici e finanziari del servizio progettato (solubilità del mercato, costi degli investimenti, possibilità di finanziamento dell'attività, prospettive a lungo termine, capacità di ottenimento del capitale di avviamento, ecc.). Essa riguarda anche aspetti di natura legale (statuto della struttura da creare, inquadramento dei fornitori, rispetto delle norme relative alla concorrenza, ecc.). Essa comporta altresì una riflessione sugli equilibri locali: il progetto individuato non rischia forse di nuocere ad alcuni interessi, provocando così reazioni di rifiuto?

### **2.3.6 Sostenere l'attuazione di nuovi servizi**

L'istituzione di nuovi servizi rappresenta sempre un momento delicato. Molto spesso, le condizioni prospettate all'interno del progetto iniziale non si realizzano (alcuni operatori si ritirano, si presentano problemi inaspettati, ecc.). In tal caso è opportuno trovare soluzioni sostitutive, poiché talvolta i problemi richiedono una risposta rapida. Questo è il momento in cui gli ideatori del progetto hanno bisogno di sentirsi appoggiati e di costituire una rete di relazioni per consolidare la propria azione.

In quanto inseriti in una rete diversificata, sia a livello locale che globale, i gruppi LEADER possono facilitare i contatti e la costituzione di un tessuto di relazioni.

D'altro canto, il loro sostegno può assumere forme molto diverse: dall'aiuto in sede di preparazione del progetto, all'informazione al pubblico sull'esistenza futura di un nuovo servizio, al reperimento di finanziamenti o al disbrigo di pratiche tecniche, ecc.

### **2.3.7 Sostenere la continuità dei progetti**

Una volta completata la fase di avvio del progetto, quest'ultimo, spesso, non riesce a superare la prova del tempo. In particolare, dopo un periodo che va da uno a tre anni, esso può entrare in una fase critica, quando gli entusiasmi iniziali iniziano a scemare, i volontari cominciano a demotivarsi, l'iniziativa non gode più del sostegno finanziario iniziale ed è necessario trovare una certa autonomia economica, mentre il progetto ancora non è riuscito ad affermarsi sul mercato.

In questo caso è opportuno immaginare delle soluzioni che permettano al progetto di riprendere fiato, superando quella fase di difficoltà. A volte, questo può significare il coinvolgimento di altri servizi.

*Nell'Alentejo Centro (Portogallo) il gruppo LEADER Terras Dentro aveva sostenuto l'apertura di un certo numero di ristoranti tipici, per far fronte ad una domanda crescente di servizi di ristorazione di qualità, da parte dei turisti. Dopo un anno, presso il piccolo borgo di Moura, una località piuttosto isolata, uno dei ristoratori coinvolti nel progetto ha portato all'attenzione del GAL che la scarsità di clienti lo stava portando a chiudere l'attività. Per evitare la chiusura si è allora pensato di organizzare in quel ristorante, con scadenza settimanale, una cena con dibattito a tema su un argomento riguardante lo sviluppo locale, per un periodo di tre mesi. Il programma LEADER si è occupato dell'organizzazione degli inviti e ha finanziato i pasti per quelle serate. Questa attività culturale, che peraltro ha svolto un ruolo importante in termini di animazione nella zona, ha consentito al ristorante di farsi conoscere e di crearsi una clientela sufficiente per ritornare ad essere redditizio al termine dell'operazione.*

Come dimostra questo esempio, un modo corretto per garantire la continuità dei progetti consiste nell'aiutarli ad inserirsi sul mercato locale garantendo loro una **promozione**. Tale iniziativa può riguardare o un determinato servizio oppure un insieme di servizi, ad esempio tramite la realizzazione di una guida dei servizi esistenti nella regione, destinata alla popolazione locale e alle persone che vi transitano (turisti, ecc.).

### 2.3.8 Valutare per migliorare

La valutazione dei servizi posti in essere rappresenta una delle chiavi del successo. Essa consente di:

- > individuare i punti deboli, le difficoltà e gli elementi di successo su cui fare leva per migliorare la redditività e la qualità del servizio;
- > anticipare i provvedimenti da attuare alla luce di questa valutazione;
- > trarre insegnamento dai successi o dagli insuccessi per l'avvio di nuovi servizi.

Spesso, le valutazioni sono inesistenti o effettuate in modo sporadico, empirico e non sistematico. I gruppi LEADER possono svolgere un ruolo primario a questo livello, mobilitando i vari operatori interessati intorno ad una valutazione congiunta.

Infatti, perché una valutazione sia pienamente efficace è importante che questa sia condivisa dai vari operatori interessati (fornitori di servizi, finanziatori, utenti, ecc.). In tal modo, una valutazione congiunta può svolgere un ruolo dinamico particolarmente vantaggioso, permettendo ad ognuno di riposizionarsi: agli utenti di precisare le proprie esigenze, ai fornitori le proprie difficoltà e possibilità, agli eventuali finanziatori le aspettative e gli impegni, tutto ciò ritrovando un consenso fra le parti (a volte si tratta addirittura di superare incomprensioni o conflitti) e ridando un nuovo impulso al servizio.

### 2.3.9 Formare professionisti e volontari per far vivere i nuovi servizi

La **formazione** rappresenta un elemento capitale per il miglioramento e la fattibilità economica di un servizio. I bisogni relativi alla formazione possono emergere sia al momento dell'avvio del progetto che dopo, in particolare durante la valutazione.

L'analisi dei bisogni formativi costituisce un momento importante, addirittura decisivo per il successo dell'iniziativa. Infatti, se tali bisogni sono stati oggetto di discussione fra fornitori di servizi, utenti e formatori, anche gli obiettivi della formazione saranno condivisi, e la formazione sarà più pertinente.

I bisogni formativi possono riguardare sia il know-how, che il modo di porsi degli stessi operatori (come ad esempio, il loro grado di responsabilizzazione).

La formazione può assumere varie forme. Ad esempio, la formazione "in alternanza" (in cui teoria e pratica si avvicendano) risulta particolarmente vantaggiosa, in quanto permette di verificare la pertinenza dell'insegnamento impartito, di introdurre correzioni durante lo svolgimento stesso dei corsi, in base ai bisogni emergenti, e di garantire un certo "follow-up" in termini di miglioramento dei servizi interessati. La formazione continua, dal canto suo, rappresenta uno strumento di aggiornamento delle conoscenze, indispensabile alla corretta gestione dei servizi alle persone.

### 2.3.10 Organizzare le reti inter-territoriali

I gruppi LEADER sono in grado di conferire una dimensione internazionale ai servizi alla popolazione, grazie ai numerosi contatti e al loro coinvolgimento in molte reti (a cominciare dalla stessa rete LEADER). Questa dimensione è spesso necessaria per rendere economicamente fattibili i servizi stessi o migliorarne la qualità. I GAL, ad esempio, possono:

- > instaurare rapporti con i servizi urbani, per integrare e adeguare la soglia di fattibilità economica o migliorare la qualità di un servizio locale. Ad esempio, un servizio sanitario locale può essere gemellato ad un grande ospedale situato in città;
- > istituire un servizio comune a vari territori rurali, ottenendo così quella massa critica che sarebbe impossibile raggiungere a livello di un solo territorio.





## **Parte 3**

# **Alcuni strumenti**



## **Fare dell'analisi dei servizi rurali uno strumento di animazione**

Lo strumento presentato in questa sede è stato predisposto dal gruppo LEADER Millevaches (Limosino, Francia). Il documento originale comporta una serie di schede cartografiche, destinate ad analizzare, con gli abitanti, l'evoluzione della popolazione e dei servizi presenti sul territorio.

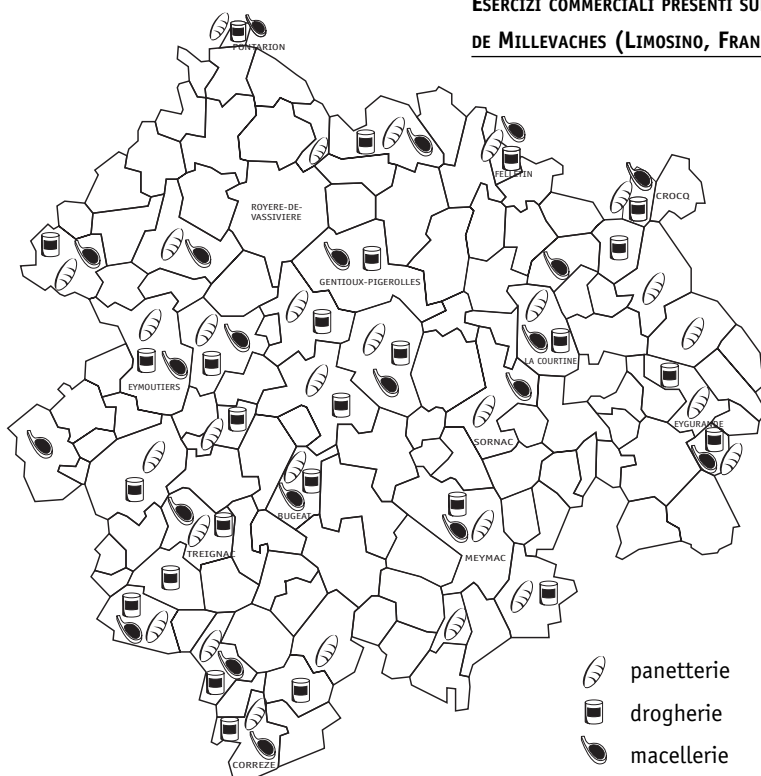
Esso è corredato da schede che delineano il tracciato delle distanze, per permettere di capire meglio l'entità degli spostamenti necessari per raggiungere i servizi situati in zona urbana.

Scopo di queste schede è individuare con la popolazione:

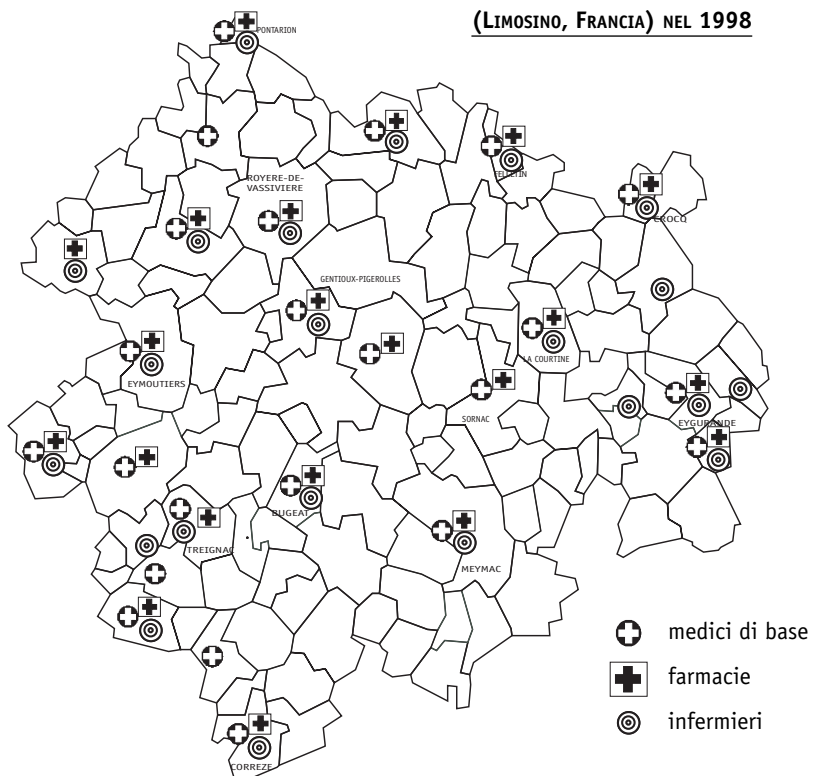
- > gli eventuali divari fra offerta e domanda, in termini di distanza;
- > l'evoluzione dei servizi durante il decennio o il ventennio precedente, traendo le debite conclusioni in termini di miglioramento o di impoverimento dei servizi erogati (chiusura, aumento delle distanze da percorrere, ecc.);
- > le soluzioni che possono consentire di mantenere più facilmente alcuni servizi nelle zone rurali più remote (raggruppamento della domanda a livello di vari comuni, introduzione di servizi mobili, ecc.).

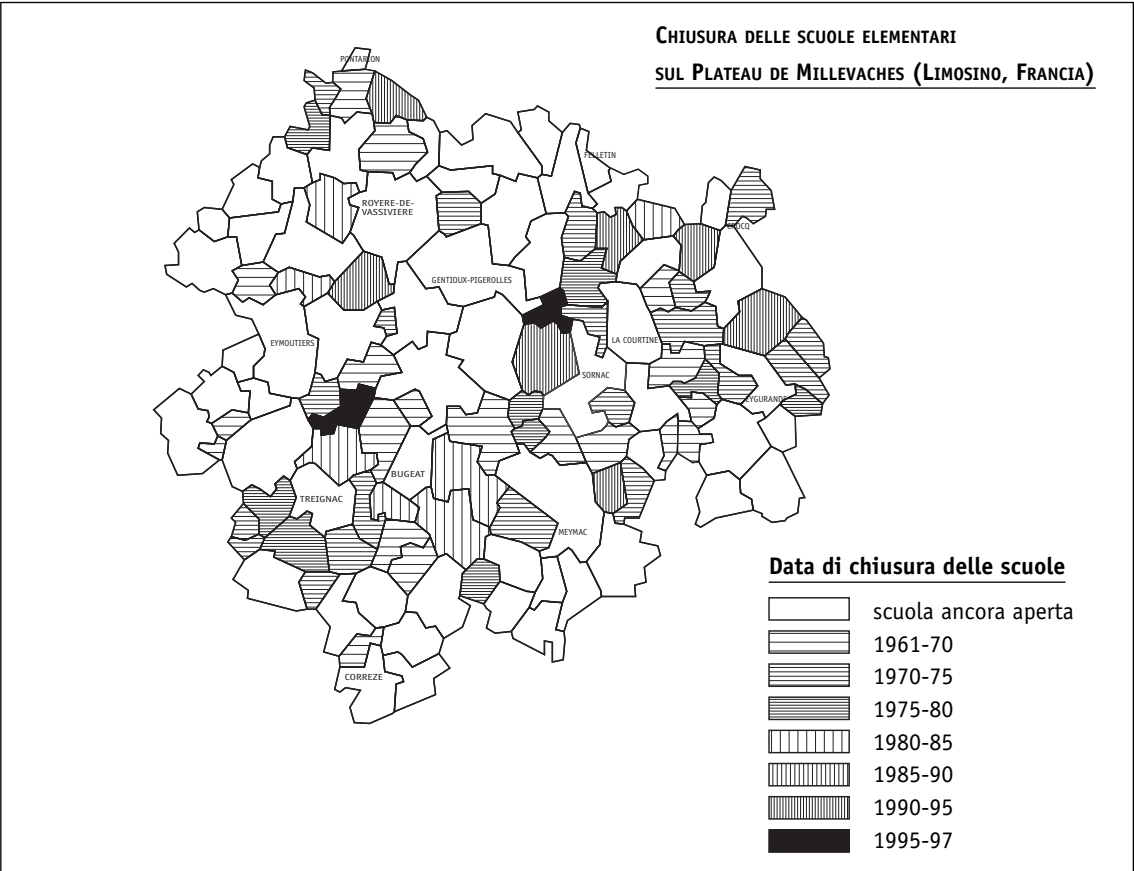
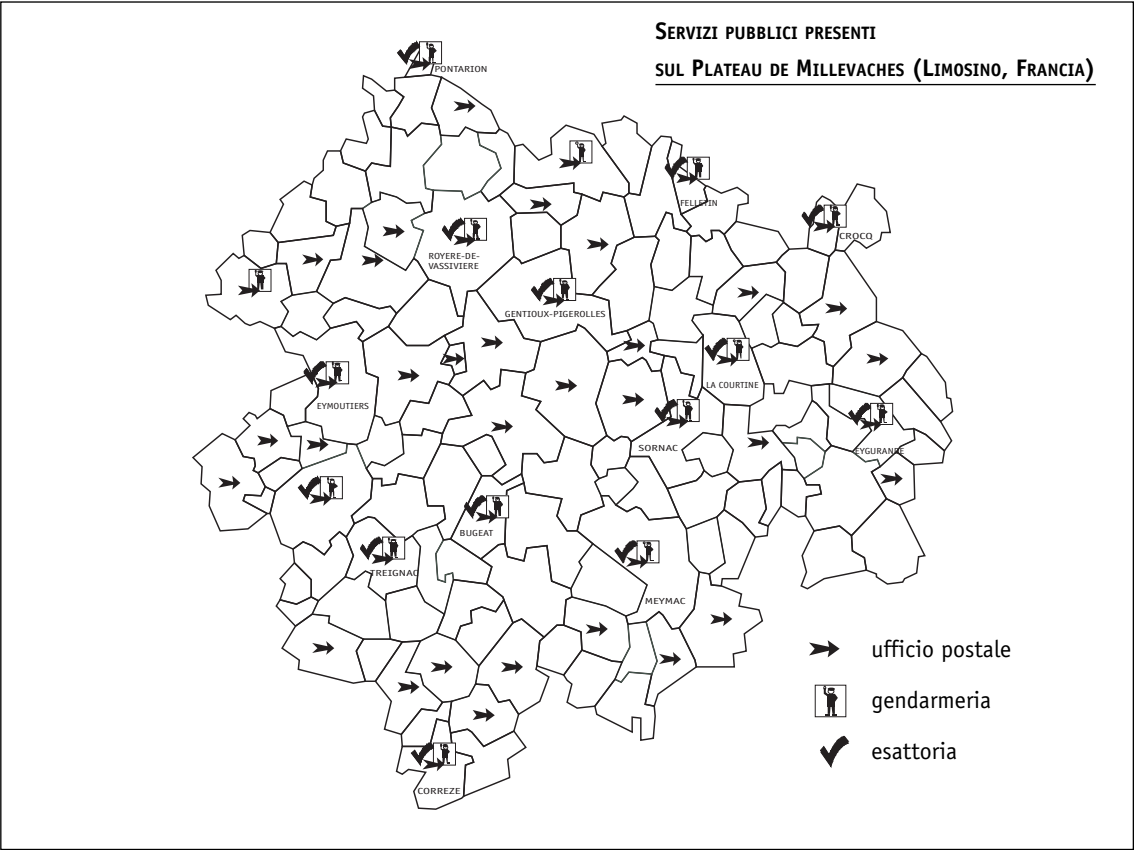


**ESERCIZI COMMERCIALI PRESENTI SUL PLATEAU  
DE MILLEVACHES (LIMOSINO, FRANCIA) NEL 1999**



**SERVIZI MEDICI PRESENTI SUL PLATEAU DE MILLEVACHES  
(LIMOSINO, FRANCIA) NEL 1998**





## SCHEMA-STRUMENTO 2

### Fare l'inventario delle risorse disponibili

Questo strumento consente di percepire in modo più adeguato il grado di utilizzo e di accessibilità dei servizi disponibili su un dato territorio (infrastrutture, mezzi di trasporto, distanze, orari, ecc.). Si tratta di conferire alle risorse disponibili un maggior grado di polifunzionalità e di polivalenza, allo scopo di abbassare la soglia di fattibilità economica di ogni servizio.

A tal fine, si possono utilizzare delle tabelle-tipo, come ad esempio:

#### PER LE INFRASTRUTTURE

Infrastrutture	Utilizzi attuali	Disponibilità (orari, distanze)	Possibilità di utilizzo	Interventi necessari
Scuole				
Municipio				
Chiese				
Biblioteche				
Centri sportivi				
Posta				
Esercizi commerciali				
Ecc.				

#### PER I MEZZI DI TRASPORTO

Tipo di trasporto	Utilizzi attuali	Disponibilità (orari, posti disponibili)	Possibilità di utilizzo	Interventi necessari
Scuolabus				
Consegna della posta				
Raccolta di prodotti (latte, ecc.)				
Commercio ambulante				
Ecc.				

Ogni tipo di soluzione viene studiato in funzione della fattibilità economica della stessa.





## Affinare il processo di miglioramento dei servizi

Grazie a questo strumento è possibile effettuare un'analisi più accurata dei divari fra offerta e domanda, in particolare dal punto di vista della qualità e della personalizzazione dei servizi.

### **Tappa 1: Analisi dei bisogni specifici e del grado di soddisfazione di ogni categoria socio-professionale, fascia di età, ecc.**

Questa analisi può effettuarsi attraverso:

- > un'inchiesta presso la popolazione;
- > la creazione di punti di incontro, sportelli (fissi o mobili), per raccogliere le opinioni, le aspettative, le lamentele, i suggerimenti, ecc.

### **Tappa 2: Elaborazione e organizzazione sistematica dei dati raccolti**

Formalizzare un certo numero di domande espresse, in termini di:

- > tipi di servizi richiesti;
- > aspettative particolari (flessibilità degli orari, personalizzazione del servizio, ecc.);
- > numero e ripartizione dei fornitori.

### **Tappa 3: Individuazione delle possibilità di creare un'offerta di servizi che corrisponda ad ogni domanda o tipo di domanda e ai livelli di qualità richiesti**

- > chi potrebbe garantire l'offerta?
- > si possono sfruttare servizi già esistenti per ridurre i costi?
- > quali accordi, investimenti in impianti, corsi di formazione, ecc. sono necessari?

*Nel Newstead (Inghilterra, Regno Unito), una zona con grossi problemi di disoccupazione e di delinquenza dovuti alla chiusura di una miniera nel 1987, è stato istituito, presso il posto di polizia, un centro di servizi e consulenza ai cittadini. Esso comporta altresì un centro educativo e di formazione per adulti e ospita, nel contempo, alcuni servizi sanitari itineranti. Questo centro permette alla polizia di instaurare un certo rapporto di fiducia con la popolazione, di mettere in atto misure di prevenzione e di guidare gli utenti verso altri servizi sociali. Il centro consente altresì di garantire alcuni servizi notturni, in particolare di assistenza ai giovani<sup>10</sup>.*

### **Tappa 4: Raggiungimento della massa critica necessaria per garantire la fattibilità economica dei servizi offerti**

Instaurare rapporti multi-territoriali fra varie amministrazioni.

*Nella provincia di Lussemburgo (Vallonia, Belgio), il servizio "Samaritel" eroga agli anziani un servizio personalizzato a distanza. Esso è attivo 24 ore su 24 in vari comuni, partendo da un unico centro operativo. Gli anziani possono mettere in allarme il centro attraverso un semplice apparecchietto ad impulsi che portano con sé; in tal modo, il centro è in grado di intervenire immediatamente mobilitando il personale più vicino e più adeguato<sup>11</sup>.*

[10] Source: Malcolm Moseley et Gavin Parker – Op. Cit.

[11] Source: Observatoire Européen LEADER – Azioni innovative e sviluppo rurale – fiche S05



## Valutare la qualità dei servizi

L' "albero della qualità" è uno strumento di follow-up e di valutazione dei servizi che prende in considerazione tutti gli operatori interessati: utenti, fornitori, dipendenti, ecc.

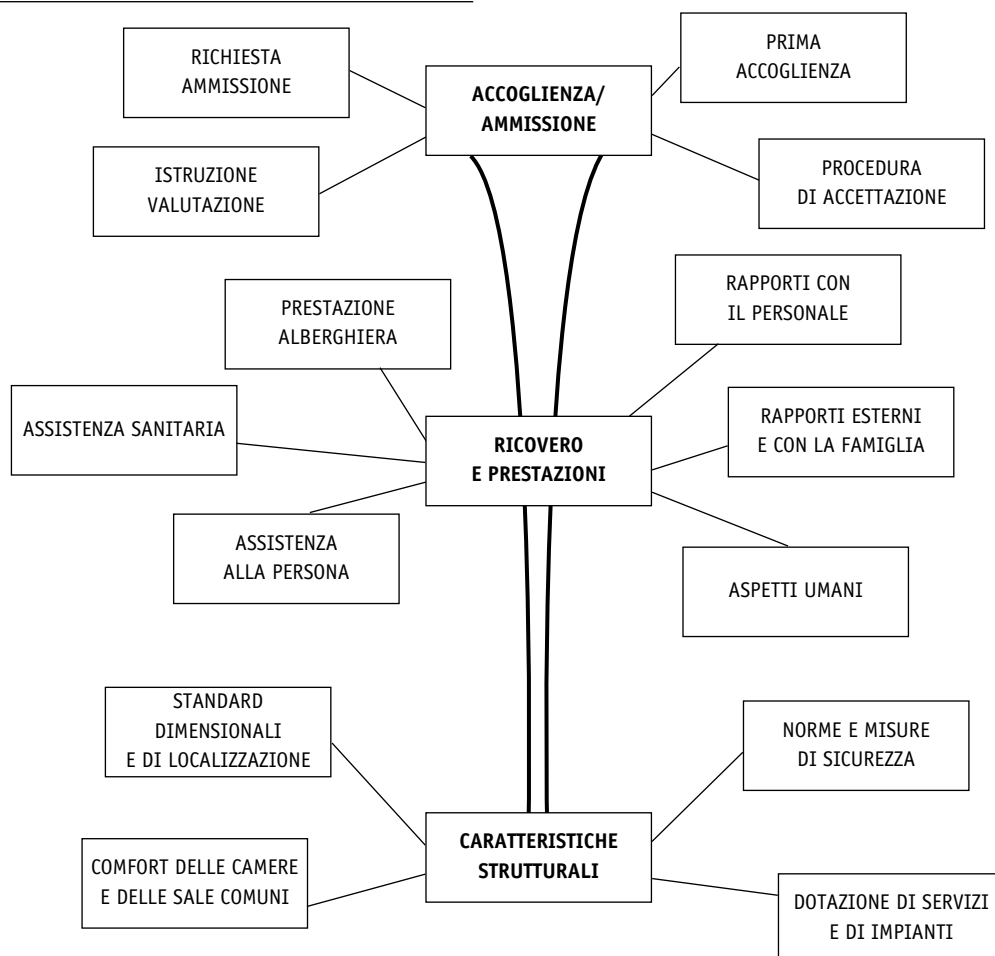
L'esempio fornito qui di seguito è quello dell'albero della qualità applicato alle case di riposo di Castel San Pietro Terme (Emilia Romagna, Italia), ma la stessa impostazione può essere adottata in altri contesti e/o tipologie di servizi. Gli indicatori di qualità valutati attraverso questo "albero della qualità" sono, ad esempio:

**Accoglienza/ammissione.** Efficienza dei servizi amministrativi: condizioni di accesso agli uffici e orari di apertura; chiarezza e semplicità della modulistica da compilare; personalizzazione della risposta telefonica e identificabilità degli operatori, ecc.

**Ricovero e prestazioni.** Rapidità dei servizi geriatrici; rapidità e cortesia durante le visite a domicilio; rapidità nella nomina di un responsabile di follow-up di ogni paziente clinico; rapidità e obiettività nella valutazione delle condizioni socioeconomiche, ecc.

**Caratteristiche strutturali.** Rapidità e trasparenza per quanto riguarda la lista di attesa; informazioni agli utenti e coinvolgimento dei familiari; semplicità e chiarezza degli aspetti amministrativi e contabili; aggiornamento delle liste di attesa; integrazione in rete; presentazione dei/delle nuovi/e degenti ai residenti e al personale; visita della struttura e della camera; personalizzazione dell'ambiente e della degenza; definizione concertata del programma di assistenza individuale.

### QUALITÀ DEL SERVIZIO IN UNA CASA DI RIPOSO





## La formazione al servizio della qualità

**Per coadiuvare lo sviluppo delle attività pubbliche o private nell'ambito dei servizi alle persone, la Regione Emilia Romagna (Italia) ha implementato un programma di formazione professionale a tutti i livelli: esso riguarda sia gli assistenti di base, che stanno iniziando ad operare in questo settore, che il personale più anziano, mediante formazione continua o aggiornamento professionale.**

Questo tipo di formazione figura fra le priorità della Regione. Prima dell'avvio dei vari corsi formativi, è stato effettuato un censimento, da parte delle amministrazioni comunali, per individuare i bisogni delle strutture e delle aziende locali. Alcuni moduli, utilizzati nel corso di questo programma di formazione, sono riportati nel presente documento come esempi di iniziative volte al miglioramento della qualità delle prestazioni, attraverso la formazione continua del personale.

### **Esempio 1 – Formazione degli assistenti di base per gli anziani**

Ogni corso di formazione riunisce all'incirca 25 partecipanti, per una durata totale di 350 ore, di cui 130 dedicate alla pratica. Il programma si rivolge agli operatori potenziali del settore che non hanno ancora ricevuto una formazione specifica. Infatti, il possesso di un certificato di qualificazione professionale fa parte dei requisiti essenziali per accedere al lavoro in questo settore. La formazione comprende:

**Modulo A** (40 ore): contesto istituzionale e figura professionale dell'assistente operatore. Il modulo comporta altresì contenuti inerenti alla sociologia, alla legislazione sociosanitaria, all'organizzazione dei servizi;

**Modulo B** (68 ore): gli utenti del servizio, tipologia e problemi principali. Il modulo tratta i metodi di lavoro sociale, alcuni elementi di psicologia, psichiatria e geriatria.

**Modulo C** (48 ore): assistenza alle persone e alle famiglie. Il modulo comporta nozioni di assistenza infermieristica, fra cui le terapie di riabilitazione, nonché concetti di economia domestica;

**Modulo D** (64 ore): gestione dei rapporti interpersonali. Sono trattati, in questa sede, l'utente, i suoi familiari, i rapporti fra colleghi. Il modulo fornisce tecniche di animazione.

Infine, gli stage pratici si effettuano presso le strutture esistenti (130 ore).

### **Esempio 2 – Formazione professionale per operatori nei servizi per la prima infanzia**

Questo tipo di formazione continua assume la forma di laboratori gestiti da vari comuni, nell'ambito di un accordo di coordinamento didattico.

Questa formazione-tipo, diretta all'aggiornamento delle conoscenze degli operatori dei servizi alla prima infanzia (da 0 a 6 anni), si articola intorno a tre moduli:

**Modulo A** (20 ore): leadership, gestione e controllo delle responsabilità e capacità decisionale all'interno dei gruppi di operatori che lavorano insieme. I contenuti comprendono alcuni elementi di comunicazione interpersonale e capacità di ascolto; gli educatori sono sensibilizzati ai bisogni legati alla circolazione delle informazioni e ai meccanismi di "problem solving";

**Modulo B** (18 ore): musica, suono e fantasia. Il modulo comprende l'analisi, la sperimentazione, l'ideazione e l'invenzione di giochi tematici che vertono sulla musica e l'esplorazione dei suoni. Lo scopo è quello di integrare la musica all'interno dei processi conoscitivi, di socializzazione, di contatto, di collaborazione e di comunicazione fra i bambini;

**Modulo C** (18 ore): laboratori di psicomotricità, comunicazione e prevenzione, giochi e pratiche di natura psicomotoria.

**Osservatorio europeo LEADER – A.E.I.D.L.**

chaussée Saint-Pierre 260, B-1040 Bruxelles

Tel.: +32.2.736 49 60 - Fax: +32.2.736 04 34

E-Mail: [leader@aeidl.be](mailto:leader@aeidl.be)

WWW: <http://www.rural-europe.aeidl.be>