



Francesco Vespasiano

PER LE AREE INTERNE

Un esercizio
di immaginazione sociologica

FrancoAngeli 

TEMI DELLO SVILUPPO LOCALE
TEMI DELLO SVILUPPO LOCALE

Temi dello sviluppo locale

Direttori: Everardo Minardi, Nico Bortoletto (Università degli Studi di Teramo).

Comitato scientifico: Leonardo Altieri (Università di Bologna); Fabrizio Antolini (Università di Teramo); Alfredo Agustoni (Università di Chieti); Nico Bortoletto (Università di Teramo); Saša Božic (Università di Zara); Davide Carbonai (Universidade Federal do Rio Grande do Sul); Emilio Chiodo (Università di Teramo); Folco Cimagalli (Lumsa, Roma); Roberto Cipriani (Università di RomaTre); Emilio Cocco (Università di Teramo); Cleto Corposanto (Università di Catanzaro); Simone D'Alessandro (Università di Chieti - Hubruzzo Fondazione Industria Responsabile); Rossella Di Federico (Università di Teramo); Gabriele Di Francesco (Università di Chieti); Maurizio Esposito (Università di Cassino); Silvia Fornari (Università di Perugia); Chiara Francesconi (Università di Macerata); Mauro Giardiello (Università di RomaTre); Daniela Grignoli (Università del Molise); Pantelis Kostantinaios (Università del Peloponneso); Francesca Romana Lenzi (Università di Roma-Foro Italico); Pierfranco Malizia (Lumsa, Roma); Mara Maretti (Università di Chieti); Alessandro Martelli (Università di Bologna); Andrea Millefiorini (Seconda Università di Napoli); Luca Mori (Università di Verona); Giuseppe Moro (Università di Bari); Donatella Padua (Università per Stranieri di Perugia); Mauro Palumbo (Università di Genova); Marcello Pedaci (Università di Teramo); Alessandro Porrovecchio (Université du Littoral Côte d'Opale); Rita Salvatore (Università di Teramo); André Santos da Rocha (Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro); Marcos Aurelio Saquet (Universidade Estadual do Oeste do Paraná); Andrea Vargiu (Università di Sassari); Francesco Vespasiano (Università del Sannio); Angela Maria Zocchi (Università di Teramo); Paolo Zurla (Università di Bologna).

Comitato editoriale: Everardo Minardi (Università di Teramo); Nico Bortoletto (Università di Teramo); Emilio Cocco (Università di Teramo); Rossella Di Federico (Università di Teramo).

La collana *Temi dello sviluppo locale* intende focalizzare i diversi aspetti dello sviluppo considerato nella sua caratterizzazione “locale”, in relazione ai territori e alle comunità a cui fa riferimento. Lo sviluppo locale si presenta, infatti, come un processo che non si limita solo alla dimensione economica, ma comprende anche aspetti culturali, storici, ambientali e specificamente sociologici. In questa prospettiva lo sviluppo locale viene affrontato secondo

una prospettiva propria delle *Social Sciences*, in cui diversi approcci disciplinari non si esauriscono in sé, ma si connettono con la natura pluridimensionale di un processo essenzialmente di cambiamento sociale. Il carattere di questa collana si definisce perciò nella trasformazione continua a cui sono sottoposti i luoghi della vita sociale, al tempo stesso volta al riconoscimento dei valori dell'ambiente e del territorio, alla costruzione sociale delle comunità, nella sua dimensione generativa e attraverso i diversi linguaggi simbolici, culturali, etnici da cui è caratterizzata.

Le due parole chiave su cui si stanno incentrando le politiche locali di sviluppo sono *innovazione e creatività*. Si tratta di termini che evocano, anche sotto il profilo teorico, una pluralità di contenuti e di accezioni; anzi per certi aspetti il loro impiego all'interno di teorie economiche e sociali è decisamente recente e quasi anomalo, essendo ben lontane dall'indicare contenuti univoci ed empiricamente sempre individuabili. In alcuni casi tali parole chiave vengono usate singolarmente, senza stabilire alcun nesso tra loro; in altri si evidenziano le condizioni di contestualità dei processi che darebbero origine a risultati caratterizzati dall'innovazione e dalla creatività; in altri ancora si intravede una sorta di evoluzione tra l'una e l'altra, essendo la creatività una fase in cui un insieme di fattori renderebbe possibile il salto da una dimensione orizzontale di un agire innovativo a una verticale in cui si genera spontaneamente un agire di tipo creativo.

La collana, *peer-reviewed*, vuole essere appunto un'occasione di dialogo e di comunicazione attraverso cui evidenziare questi processi di cambiamento del sociale che, al di là di ogni altra considerazione, spesso sorpassano ogni ipotesi, anzi ogni formulazione previsionale delle scienze sociali.

Francesco Vespasiano

PER LE AREE INTERNE

Un esercizio
di immaginazione sociologica

FrancoAngeli 



Il presente volume è pubblicato in open access, ossia il file dell'intero lavoro è liberamente scaricabile dalla piattaforma **FrancoAngeli Open Access** (<http://bit.ly/francoangeli-oa>).

FrancoAngeli Open Access è la piattaforma per pubblicare articoli e monografie, rispettando gli standard etici e qualitativi e la messa a disposizione dei contenuti ad accesso aperto. Oltre a garantire il deposito nei maggiori archivi e repository internazionali OA, la sua integrazione con tutto il ricco catalogo di riviste e collane FrancoAngeli massimizza la visibilità, favorisce facilità di ricerca per l'utente e possibilità di impatto per l'autore.

Per saperne di più: <https://www.francoangeli.it/autori/21>

Questo volume è stato pubblicato grazie ai fondi di ricerca del Dipartimento di Diritto, Economia, Management e Metodi quantitativi (DEMM) dell'Università degli studi del Sannio.

Isbn: 9788835171034

Isbn e-book Open Access: 9788835177968

Copyright © 2024 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

Publicato con licenza *Creative Commons*
Attribuzione-Non Commerciale-Non opere derivate 4.0 Internazionale
(CC-BY-NC-ND 4.0).

Sono riservati i diritti per Text and Data Mining (TDM), AI training e tutte le tecnologie simili.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore.
L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.it>

A Maria

Indice

Ringraziamenti	pag. 9
Introduzione	» 11
1. Lo stato dell'arte	» 23
1.1. La Strategia Nazionale per le Aree Interne	» 23
1.1.1 Lo stato dei progetti dei due cicli di finanziamento	» 26
1.2. I piccoli Comuni	» 31
1.3. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza	» 36
1.4. Trasporti nelle Aree Interne	» 42
2. Starci nelle Aree Interne	» 47
2.1. I giovani	» 47
2.2. La biodiversità come patrimonio	» 57
2.3. L'autonomia differenziata	» 60
2.3.1. Cos'è il Livello Essenziale di Prestazione?	» 65
2.4. I Borghi d'Italia e i Comuni Bandiera Arancione	» 67
Conclusioni	» 73
Bibliografia	» 79
Indice analitico	» 85

Ringraziamenti

Dopo la pubblicazione del mio *La questione delle Aree Interne* (2024) ho avuto la possibilità di discutere con colleghi ed esperti sulle analisi che avevo sviluppato in quel libro e ho ricevuto critiche e apprezzamenti, ma anche incoraggiamenti ad approfondire lo studio e, per quanto ne fossi capace, a indicare vie di uscita dalla questione e non lasciarla cadere nel vuoto.

Il confronto con il caro e generoso amico Vittorio Cotesta (Università di Roma Tre) è stato particolarmente serrato e di grande utilità per comprendere sia i punti deboli del lavoro sia quelli forti dell'approccio analitico che avevo adottato. Il libro che state leggendo è stato da me ideato in seguito ai suoi suggerimenti e per questo motivo lo ringrazio pubblicamente (sulla qualità del mio prodotto aspetto di confrontarmi ancora con lui).

Sono state di grande utilità anche le reazioni, le osservazioni e le domande che mi sono state rivolte in occasione delle diverse presentazioni del mio lavoro. Ho trovato molto utili le sollecitazioni ricevute dalle Colleghe e dai Colleghi durante l'incontro organizzato presso l'Università degli studi di Teramo. In quel contesto mi sono confrontato con i professori Everardo Minardi, Nico Bortoletto, Rita Salvatore, Gianfranco Spitilli, Antonio Bini, Christian Corsi, Emilio Cocco, Andrea Ciccarelli, studiosi che da anni fanno ricerca sul campo. La loro competenza è stata per me una sfida a migliorare e ampliare il campo di analisi.

Ringrazio il caro collega Giuseppe Masullo (Università di Salerno)

per la generosa attenzione che ha avuto per il mio lavoro; un ringraziamento particolare lo rivolgo alla dottoressa Miriam Matteo (Università di Salerno) che ha avuto la cortesia di scrivere una puntuale recensione del mio libro.

Ringrazio il mio caro amico Peppe Turriziani, sociologo dal quale ho molto imparato fin dai tempi universitari, perché anche questa volta ha voluto essere generoso con me.

Altri studiosi hanno avuto la pazienza di leggere le mie analisi e mi hanno stimolato a proseguire e affinare lo studio: sono molto riconoscente all'on. Roberto Costanzo e all'on. Carmine Nardone che, da studiosi del territorio delle Aree Interne, hanno voluto approfondire la riflessione critica, offrendomi spunti preziosi.

Ringrazio anche il prof. Massimo Serio (docente di Teologia morale sociale presso l'Istituto Teologico Calabro della PFTIM), che mi ha invitato a discutere con lui e la sua classe sulla tematica.

Ringrazio il gruppo che nella città di Benevento, dal 2019, organizza con passione i Forum per le Aree Interne e che continuano a essere occasioni di speranza e di analisi. Gli incontri ai quali ho partecipato mi hanno consentito di confrontarmi e chiarirmi le idee.

La gran parte dell'attenzione ricevuta, ne sono convinto, è stata per la tematica affrontata: per questo motivo ho continuato a studiare le Aree Interne.

Introduzione

La riflessione sulle Aree Interne del nostro Paese ha una storia precedente all'ultimo decennio. Con altri concetti e sotto altre etichette si è mostrata attenzione e preoccupazione per la situazione di disuguaglianza dei livelli della qualità della vita. Erano preziose analisi storiche, sociologiche e antropologiche rivolte a ottenere politiche di riequilibrio territoriale.

La qualità analitica ha generato molto interesse e rispetto negli studiosi e in alcuni politici illuminati; in alcuni momenti storici, si è legiferato a favore delle aree più deboli e arretrate del nostro Paese: il Mezzogiorno e le aree rurali, in particolare. I risultati di medio-lungo periodo sono stati a macchia di leopardo.

Con la Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI) si sta provando a fare compiere un ulteriore passo in avanti: si vuole portare sul piano nazionale tutto il buono che è stato pensato, scritto e fatto in precedenza, inserendo il nuovo tentativo all'interno della politica di coesione europea¹.

Allo stato dell'arte, ci troviamo di fronte: 1) a situazioni locali dove i risultati attesi sono stati raggiunti o, quantomeno, sulla dirittura d'arrivo; 2) ad altre situazioni dove sono stati soltanto parzialmente raggiunti; 3) e ad altre ancora dove si è ancora in fase embrionale.

La complessità del modello SNAI, le lungaggini processuali e i ritardi dei pagamenti sono ragioni che, combinandosi tra loro, hanno generato delusioni negli attori locali che hanno lavorato con speranza fin dall'inizio. Ma, ciò nonostante, il modello SNAI continua a essere

¹ Per un approfondimento dell'intero percorso della SNAI è indispensabile Barca (2009, 2011, 2014, 2015, 2018, 2022), ma anche Lucatelli (2018, 2029, 2022), Monaco (2023) e Carrosio (2019).

utilizzato per la progettazione a favore delle Aree Interne, anche con la recente riorganizzazione voluta dal governo in carica, che pure ha soppresso l'*Agenzia per la Coesione territoriale*, che aveva lavorato per il primo ciclo e per l'attuale secondo ciclo (2021-2027).

A mio giudizio, la qualità specifica dell'intero processo pensato e implementato dalla Strategia risiede nella capacità teorica e metodologica di avere posto al centro dell'attenzione tutte le Aree Interne del nostro Paese (dal Nord al Sud, da Est a Ovest), rendendo protagonisti gli attori sociali che in esse abitano e che per esse vogliono agire responsabilmente. Il lavoro sul campo realizzato negli anni dagli esperti della SNAI ha messo in crisi una convinzione errata ma alquanto diffusa secondo la quale le aree rurali, montuose e collinari, dovevano essere pensate come luoghi vuoti di risorse di pregio.

In realtà, le Aree Interne in Italia non sono spazi vuoti: esse sono abitate da oltre 13 milioni di cittadini italiani. Non sono comunità in via di estinzione: vi vivono bambini, giovani, adulti e anziani. Non sono un costo, ma un investimento sociale: al loro interno vi sono risorse essenziali per il sistema nazionale e produzioni di grande pregio. Le Aree Interne italiane possiedono le tre risorse fondamentali per la vita di ogni sistema sociale: l'aria, l'acqua, la terra. Nelle Aree Interne, come vedremo in seguito: 1) si produce preziosa biodiversità materiale e culturale; 2) si conservano patrimoni artistici, storici e culturali, per i quali il nostro Paese è particolarmente apprezzato nel mondo; 3) si conserva una cultura materiale fatta di mestieri e maestria, alla quale non è possibile rinunciare.

Le Aree Interne italiane devono essere pensate come una realtà plurale: le loro diversità meritano sia l'accorta attenzione degli studiosi sia la specifica azione dei responsabili politici (in questo senso, la questione non può essere ricondotta ad altre ben note distinzioni per macroaree: Nord e Sud, aree dell'osso e aree della polpa, zone costiere e zone dell'entroterra).

Ma procedere per generalizzazioni può essere euristicamente giustificabile, perché facilita la riflessione pubblica e prepara il terreno per la messa a punto di una normativa nazionale che potrebbe funzionare come il framework al cui interno ricondurre l'impegno collettivo a favore delle Aree Interne.

L'importante lavoro della SNAI ha realizzato un modello per analizzare e comprendere i bisogni delle specifiche comunità territoriali e

per individuare e implementare i programmi più adeguati a rispondere alle diversità delle domande.

La Questione delle Aree Interne² dev'essere ricondotta alla politica europea di coesione, finalizzata a ridurre la disparità di sviluppo fra le regioni degli Stati membri dell'Unione europea e per rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. Come previsto dall'art. 174 del *Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea* è compito comunitario la promozione di uno sviluppo armonioso dell'insieme dell'Unione, con l'obiettivo di realizzare il rafforzamento della sua coesione economico, sociale e territoriale. In particolare, l'Unione mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni e il ritardo delle regioni meno favorite. Un'attenzione particolare viene rivolta a quelle regioni dove più marcati e permanenti sono gli «svantaggi naturali o demografici, quali le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna».

In base ai principi di sussidiarietà e di solidarietà tra gli Stati membri, l'impegno politico dell'Unione Europea si è svolto sia producendo documenti analitici, che hanno avviato una riflessione politica più ampia, sia mettendo a disposizione fondi per finanziare le misure a sostegno della soluzione della disuguaglianza economica e sociale che, purtroppo, vede ancora ampi territori dell'Unione impantanati nella ben nota *trappola dello sviluppo*. Con questa espressione si intende quella situazione nella quale alcuni territori restano con un evidente ritardo di sviluppo, nonostante siano stati riversati in essi significative somme di denaro pubblico per finanziarne lo sviluppo.

Per gli economisti si ha una trappola di sviluppo quando una Regione svantaggiata, grazie agli aiuti ricevuti con investimenti pubblici, comincia a crescere, ma solo fino a un certo punto, dopo il quale la tendenza si arresta o addirittura si inverte.

In un articolo pubblicato sulla rivista della Corte dei conti si legge che il fenomeno è particolarmente evidente nel Mezzogiorno d'Italia e, a sostegno dell'affermazione, vengono riportati alcuni indici riguardanti il Pil pro-capite dal 2001 al 2019: in quest'arco temporale, la Provincia di Bolzano ha avuto una crescita dello 0,6%, la Lombardia dello 0,17%, l'Emilia-Romagna dello 0,02% e, nello stesso tempo,

² Vespasiano (2023).

tutte le regioni del Mezzogiorno hanno avuto un calo, a eccezione della Basilicata che è cresciuta dello 0,42%. I dati confermano, si legge nel documento, che il problema del divario Nord-Sud «si amplia sempre di più e neanche le ingenti risorse delle politiche sono riuscite a colmare questo *gap*»³.

Situazione confermata da un recente studio dell'Istat: il 31,6% della popolazione italiana vive in regioni in piena trappola dello sviluppo. Sono regioni che «hanno visto il loro Pil pro capite, a parità di potere di acquisto, crescere molto meno rispetto al dato medio europeo»⁴.

Nello stesso documento si legge anche che le regioni meno sviluppate dell'Europa orientale hanno iniziato a ridurre il divario del pil pro-capite; tale miglioramento è stato alimentato da una trasformazione strutturale e dalla crescita dell'occupazione nei settori più produttivi. Le regioni a reddito medio e meno sviluppate dell'Europa meridionale, invece, hanno registrato una stagnazione o una contrazione dell'economia, aggravata sia dalla crisi del 2008 sia dalla pandemia da Covid-19. Infine, poiché le aree metropolitane hanno avuto prestazioni migliori rispetto alle altre, si è generata nelle prime una concentrazione delle attività economiche e della domanda di occupazione, depauperando ulteriormente le aree non metropolitane.

Secondo l'*Osservatorio sul Recovery Plan (OReP)*⁵

Lo studio condotto dall'Istat sulla politica di coesione in Italia conferma le valutazioni che hanno portato la Commissione europea a parlare di una “trappola dello sviluppo”. Molte regioni italiane si trovano in una situazione di stallo, non riuscendo a tenere il passo con le regioni più avanzate che si distinguono per la loro capacità di innovazione e di investimento. Allo stesso tempo, queste regioni hanno difficoltà a competere anche con quelle meno sviluppate a causa dei costi del lavoro [...] Questa situazione riguarda principalmente il livello istituzionale, rappresentando una debolezza nell'attuazione delle politiche pubbliche⁶.

³ De Iudicibus (2023, 91-112).

⁴ Istat (2023, 11).

⁵ L'OReP è un progetto promosso dal Dipartimento di Economia e Finanza dell'Università di Roma Tor Vergata e da Promo PA Fondazione; vuole essere uno strumento di conoscenza e monitoraggio del PNRR, per cui sul suo sito si possono leggere, tra l'altro, lo stato dell'arte del Piano; <https://www.osservatoriorecovery.it>

⁶ <https://www.osservatoriorecovery.it/istat-conferma-leffetto-della-trappola-dello-sviluppo-in-italia-la-sfida-della-politica-di-coesione-e-pnrr/>

Anche per queste ragioni, come è stato sottolineato da più parti, il *Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza* (PNRR) non può essere pensato come un insieme di progetti mirati a singoli problemi da risolvere, ma deve essere concepito come un'efficace risposta alla sfida delle riforme istituzionali, indispensabili per rafforzare gli esiti positivi della politica di coesione. In altre parole: l'obiettivo strategico del PNRR risiede nel miglioramento delle capacità amministrative di tutte le Regioni italiane, individuate come la risorsa più critica per avviare e sostenere azioni per l'innovazione economica e sociale.

Poiché gli obiettivi strategici non sono raggiungibili né con la sola enunciazione, né con l'attivazione della buona volontà degli attori coinvolti, ma occorrono elevate capacità amministrative e, come è stato suggerito dagli intervistati in un'indagine condotta dallo stesso Osservatorio: 1) la riduzione della ridondanza delle procedure – si fa riferimento al numero di *check list* e di attestazioni da allegare su Regis, con il 48,21% delle risposte –; 2) l'unificazione dei manuali e delle norme tecniche dei diversi ministeri (con il 23,9% delle risposte); 3) l'accelerazione dei tempi di pagamento dei rendiconti (con il 14,14%); 4) il rafforzamento degli strumenti di supporto già esistenti (con il 13,75% delle risposte)⁷.

Le lungaggini amministrative e la complessità delle procedure vengono confermate ancora una volta come le più difficili da superare, sia per la loro inevitabile complessità sia per le molto meno indispensabili complicazioni inserite da coloro che hanno scritto il Piano. In una situazione del genere, se non si vuole adottare una logica fatalistica o rinunciataria, com'è pensabile uscire dalla trappola dello sviluppo? Cosa dovrebbero fare le Regioni per utilizzare al meglio le opportunità offerte dal PNRR di finanziare le misure necessarie per uscire dalla trappola dello sviluppo? Secondo la Commissione europea: «Per evitare in futuro una “trappola dello sviluppo”, le regioni meno sviluppate dovranno promuovere l'istruzione e la formazione, aumentare gli investimenti in ricerca e innovazione e migliorare la qualità delle proprie istituzioni»⁸.

Vengono qui indicati obiettivi di livello nazionale, che richiedono la rigorosa messa a punto dei Livelli Essenziali delle Prestazioni

⁷ <https://www.osservatoriorecovery.it/semplifichiamo-il-pnrr/>

⁸ Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, 4/2/2022, p. 2.

(LEP), che pare alquanto difficile da realizzare, in un Paese caratterizzato da storiche e stratificate disuguaglianze territoriali⁹.

Il *potenziamento del capitale umano* pare essere la prima risorsa da attivare per uscire dalla persistente “trappola dello sviluppo”. Il capitale umano dev’essere inteso come l’insieme di intelligenze, conoscenze e competenze che gli attori sociali devono possedere e mettere a disposizione della comunità¹⁰. Luogo privilegiato per la formazione di capitale umano di qualità è l’intero apparato di istruzione e di formazione professionale che, come dicono i dati ufficiali che mostriamo più avanti, è uno dei punti deboli delle Aree Interne e dell’intero Mezzogiorno d’Italia.

L’economista Enzo Rullani (2004), noto studioso dell’economia della conoscenza, ha messo a fuoco il ruolo della conoscenza come variabile produttiva e ha sottolineato l’importanza della disponibilità del capitale umano competente. Inoltre, ha sottolineato anche l’importanza critica di una risorsa che egli chiama «*intelligenza terziaria*», definendola come la capacità di comprendere cosa serve, come ottenere ciò che serve, con chi valorizzare ciò che è stato ottenuto. Per Rullani l’intelligenza terziaria è la risorsa chiave per creare vantaggi competitivi sostenibili nel tempo, perché è «un’intelligenza delle cose che integra il sapere astratto della macchina o del codice con le capacità cognitive *contestuali*, e talvolta *tacite*, delle persone, delle organizzazioni e delle società locali»¹¹.

La conoscenza come risorsa produttiva dev’essere intesa sia come stock di saperi codificati, che possono essere appresi all’interno di processi di scolarizzazione uniformati e standardizzati, sia come saperi taciti, usualmente appresi all’interno di dinamiche di interazione sociale. L’insieme dei saperi taciti sono in gran parte territorializzati e difficilmente trasferibili da un territorio all’altro senza il trasferimento degli attori che li posseggono.

Per Brian Arthur, economista e studioso della complessità, questi ultimi saperi sono *i mestieri*, da egli ritenuti ancora più importanti della

⁹ Come vedremo più avanti, la bocciatura della legge sull’autonomia differenziata (Legge 26/06/2024, n. 86) è dovuta anche a questa difficoltà (vedi il testo della sentenza 192/2024 emessa dalla Corte costituzionale e pubblicata in Gazzetta in data 04/12/2024).

¹⁰ Cfr. Vittadini (a cura di) (2004).

¹¹ Rullani E. (2005, 31).

conoscenza codificata: «Non voglio sminuire la conoscenza [...] ma il vero progresso tecnologico (tecnologie sofisticate e all'avanguardia) non dipende solo dalla conoscenza [...], ma da qualcosa che chiamerò *mestiere*. Il mestiere è più della conoscenza: è un insieme di saperi»¹².

L'intelligenza terziaria e i saperi dei mestieri sono risorse umane formatesi all'interno di dinamiche sociali localizzate (in ambienti di apprendimento condiviso, lavorativi, valoriali, collettivi). È difficile trasferirle da un ambiente all'altro, perché sono risorse generate in ambienti di apprendimento collaborativo, all'interno di relazioni dotate di senso condiviso e di intenzionalità consapevole. Sono risorse di grande utilità per costruire percorsi produttivi e realtà materiali, ma sono preziose anche per generare innovazione economica e sociale, nuove visioni del mondo e della vita.

L'intelligenza terziaria e i mestieri sono forme di *intelligenza collettiva* che, come ha scritto Pierre Lévy, è un'intelligenza distribuita, valorizzata e coordinata, in grado di generare la mobilitazione effettiva delle competenze disponibili, il cui fine «sono il riconoscimento e l'arricchimento reciproco delle persone, e non il culto di comunità feticizzate o ipostatizzate»¹³. L'intelligenza collettiva – da non confondere con la collettivizzazione dell'intelligenza, che è il processo di omologazione delle diverse intelligenze con il fine di generare un pensiero unico – è una risorsa sociale indispensabile per attivare meccanismi di innovazione sociale e generare il bene comune. Con il riconoscimento dell'intelligenza collettiva come motore di innovazione sociale, «la comunità si dà esplicitamente come obiettivo la negoziazione costante dell'ordine delle cose, del suo linguaggio, del ruolo di ciascuno, la suddivisione e la definizione degli oggetti, la reinterpretazione della propria memoria. [...] Alle “mani invisibili” [...] si sostituiscono le mani visibili e le dinamiche immaginabili di universi virtuali in espansione [...] Questo progetto comporta un nuovo umanesimo che include e amplia il “conosci te stesso” in direzione di un “impariamo a conoscerci per pensare insieme” e generalizza il “penso dunque sono” in un “noi formiamo una intelligenza collettiva; dunque, esistiamo come comunità significativa”»¹⁴.

¹² Arthur (2009, 141).

¹³ Levy (1994; trad. it. 1996, 34).

¹⁴ Ivi, 37.

La diffusione delle prime tecnologie dell'informazione e della comunicazione aveva indotto a riflettere sull'intelligenza collettiva; la massiva diffusione della comunicazione tramite i *social network* ha generato una interessante riflessione *sull'intelligenza connettiva*, che va oltre l'intelligenza collettiva: si tratta di una risorsa che ha la capacità di generare *relazioni reali* attivate dalle connessioni. Per Derrick De Kerckhove (1997) l'intelligenza connettiva, facilitando gli scambi cooperativi e collaborativi tra i diversi gruppi sociali che interagiscono lungo i flussi delle connessioni, genera una dinamica relazionale che travalica le appartenenze localiste e facilita l'ampliamento delle reti sociali (si sta facendo riferimento alle reti di capitale sociale di tipo *bridging* e *linking*) e lascia spazio a più sostenibili innovazioni sociali (si pensi all'*open innovation*). Per lo studioso canadese, l'intelligenza connettiva può essere spiegata con la teoria dello "sciame intelligente", secondo la quale l'insieme delle azioni dei singoli trova una inevitabile strutturazione della reciprocità nell'agire collettivo.

Affrontare la Questione delle Aree Interne ponendo un occhio interessato anche alla realtà dei Piccoli Comuni (nella quasi totalità ricadenti nelle Aree Interne montane e rurali) appare metodologicamente possibile e analiticamente opportuno, perché entrambe le questioni presentano domande connesse e alquanto simili: cosa e come fare per fornire servizi sociali essenziali (scuola, sanità, trasporti) a una popolazione residente lontana dai Poli (dove quei servizi sono stati accentrati) e dispersa su ampi territori che non rendono agevole e sostenibile l'organizzazione di servizi essenziali?

La domanda di riconoscimento di uguaglianza dei diritti di cittadinanza non può trovare una risposta né generica né approssimativa (in gran parte costruita su impegni politici non facilmente onorabili), ma richiede un impegno responsabile da parte dell'intero tessuto istituzionale coinvolto e, in una diversa misura, anche delle stesse comunità interessate.

Comunque, non dare risposte alla domanda di riconoscimento dei diritti sociali ha conseguenze sociologicamente distruttive: 1) genera sfiducia generalizzata; 2) favorisce l'apatia nei gruppi sociali verso le vicende collettive; 3) spinge all'abbandono dei territori (come sta accadendo con i giovani maggiormente scolarizzati).

Un clima dominato dalla *istituzionalizzazione della sfiducia* rende particolarmente difficile la strutturazione di programmi finalizzati alla

innovazione sociale, perché gli attori tendono a diffidare delle intenzioni altrui e si arroccano in posizioni difensive e conservative. In un clima sociale del genere non è neppure necessario mettere in atto comportamenti improntati al tanto criticato *familismo amorale*¹⁵, perché la sfiducia nelle istituzioni e la reputazione negativa di cui esse godono sono sufficienti per generare gli stessi effetti paralizzanti (si attiva una dinamica di questo tipo: “io non ho fiducia negli altri e neppure gli altri ne hanno in me; tutti insieme non abbiamo fiducia nelle istituzioni – politiche, economiche e sociali – e neppure le istituzioni hanno fiducia in noi”). Si realizza una dinamica che ricalca il *dilemma del prigioniero* che, in questo caso, coinvolge sia i singoli sia gli stessi apparati istituzionali (perché neppure le diverse istituzioni hanno fiducia tra loro).

Una dinamica del genere rende quasi impossibile la creazione di un clima cooperativo e collaborativo, indispensabile per avviare e realizzare programmi di sviluppo territoriale finalizzati alla generazione e gestione del *bene comune*, che nel caso specifico dev'essere inteso come la cura e la valorizzazione dell'insieme dei beni comuni, che generano benessere a ciascuno (pur non appartenente ad alcuno) e all'intera collettività (che garantisce a ciascun suo componente la loro fruizione)¹⁶.

In quest'ottica, non solo i *beni comuni* (acqua, suolo, aria, paesaggio, pascoli) hanno valenza giuridica, ma anche al bene comune va riconosciuto valore istituzionale impegnativo. Per tutte queste ragioni, la politica assume un ruolo critico: garantisce la corretta procedura istituzionale per difendere i beni comuni, le comunità e il bene comune. Più precisamente: lo Stato, attraverso divieti e sanzioni, provvede alla salvaguardia dei beni comuni; la Politica, attraverso meccanismi della socializzazione e della mediazione, sostiene il consenso sulle azioni di sviluppo integrato dei territori di riferimento.

Le Aree Interne e i Piccoli Comuni hanno bisogno dello Stato e di tutta la capacità di finanziamento che esso, direttamente e indirettamente, può mettere in azione; sono realtà che hanno bisogno dell'innalzamento della qualità delle competenze dell'intero apparato istitu-

¹⁵ Banfield (1958).

¹⁶ Cfr. Ostrom (1990); Ostrom et al. (1999); Ostrom e Hess (2007); Mattei e Capra (2017).

zionale e, ancor di più, di una più forte assunzione di responsabilità. In quest'opera, hanno bisogno anche dell'azione dei *corpi intermedi*, che nell'art. 2 della Costituzione italiana vengono indicati come “*formazioni sociali*” – collocate idealmente tra le istituzioni, le comunità e i singoli – nelle quali si svolge la personalità dei cittadini. Negli articoli successivi della Carta costituzionale vengono specificate le formazioni sociali: le minoranze linguistiche (art. 6), le confessioni religiose (artt. 8, 19 e 20), le associazioni (art. 18), la famiglia (artt. 29-31), la scuola (artt. 33-34), i sindacati (art. 39), le comunità di lavoratori e utenti (art. 43), le cooperative (art. 45), i partiti politici (art. 49).

Il loro compito, essenziale per il buon funzionamento della dinamica democratica, consiste nel rivendicare i diritti e gli interessi in nome e per conto dei singoli e delle comunità che rappresentano. Questo importante compito è stato (e dovrebbe essere) svolto accompagnando i loro rappresentati nell'impegnativo lavoro di discernimento di ciò che è desiderabile da ciò che è giusto e possibile ottenere. La legittimazione costituzionale dei corpi intermedi e il consenso sociale a loro riconosciuto garantivano (e garantirebbero ancora) la forza necessaria per negoziare il possibile e per esercitare le opportune pressioni per ottenerlo (a vantaggio della collettività rappresentata).

Sebbene il concetto e l'importanza dei corpi intermedi fossero già stati tracciati da Montesquieu (*De l'esprit des lois*, 1748, XI, 6), il riconoscimento della indispensabilità delle formazioni sociali nel testo costituzionale è stato uno dei lasciti del solidarismo cattolico e dell'opera di Giorgio La Pira che, durante i lavori dell'Assemblea costituente, sostenne che i diritti della persona umana non potessero essere integralmente tutelati se non fossero stati tutelati anche i diritti delle comunità nelle quali la persona umana si espande. La Pira aveva come punto di riferimento la dottrina sociale della Chiesa cattolica; in particolare, quanto affermato nelle encicliche *Rerum Novarum* (Leone X, 1891) e *Quadragesimo Anno* (Pio XI, 1931), dove il ruolo dei corpi intermedi – e del principio di sussidiarietà che legittima tutta la riflessione – viene sottolineato con particolare forza.

In seguito alla profonda crisi dei corpi intermedi laici – quelli che Luigi Sturzo chiamava “enti concorrenti” – una realtà istituzionale resiste e chiede di svolgere questo compito seppure in supplenza: la *Chiesa italiana*, che nei documenti dell'ultima “Settimana sociale” (Trieste, 3-7 luglio 2024) recupera questo punto della dottrina sociale

e ribadisce il compito di rafforzare il ruolo/compito dei corpi intermedi, considerandoli essenziali per la democrazia inclusiva.

La Chiesa cattolica italiana non può essere considerata un corpo intermedio, perché è un'istituzione (vedi gli articoli 7 e 8 della Carta), ma la vasta rete delle oltre 25mila parrocchie distribuite su tutto il territorio nazionale agisce (o, quantomeno, può agire) come se fosse una rete associativa territoriale. La parrocchia è il luogo dove la Chiesa cattolica entra in contatto diretto con il popolo dei credenti. Anche per gli altri servizi sociali che eroga, da sola o in collaborazione con altre istituzioni sociali, all'intera popolazione italiana è un'istituzione sociale complessa¹⁷. Non esistono istituzioni sociali con una tale capillare presenza sul territorio italiano.

Da alcuni anni, la Chiesa cattolica italiana sta riflettendo sulla questione delle Aree Interne e sta chiedendo alle istituzioni nazionali e locali di fare presto e fare bene per arrestare la deriva che sta prendendo la situazione dello spopolamento e dell'invecchiamento di quelle aree.

La Conferenza Episcopale Italiana (CEI) sta organizzando la riflessione pubblica sulla questione delle Aree Interne: dal 2019 l'Arcidiocesi di Benevento, con a capo l'arcivescovo Felice Accrocca, sta organizzando – sotto l'etichetta *Forum per le Aree Interne* – incontri annuali invitando vescovi, politici, amministratori locali, esperti, scuole e associazioni giovanili, con l'obiettivo di attivare un movimento nazionale a favore di tutte le Aree Interne sparse per l'Italia¹⁸.

Riconoscere un ruolo da protagonista a una istituzione così vicina alle persone potrebbe essere di grande aiuto: 1) nell'ascolto della domanda generata dagli attori sociali delle Aree Interne; 2) nel sostegno agli sforzi operati da coloro che vogliono restare a vivere in quelle aree; 3) nell'attivazione di meccanismi collaborativi per agire a favore delle comunità sociali ivi residenti.

Prima di chiudere questa parte introduttiva, ritengo necessario introdurre il concetto di *immaginazione sociologica*, alla quale si riferisce il sottotitolo di questo lavoro.

Il concetto è stato proposto dal sociologo Charles Wright Mills, indicandolo come il motore primo per pensare e attivare processi di tra-

¹⁷ Vespasiano (2015).

¹⁸ Si rimanda a: Accrocca (a cura di) (2022) e a Crociata (2022).

sformazione sociale, perché è una pratica indispensabile per riflettere sulla situazione attuale e sulle azioni personali e collettive da attivare per generare e organizzare nuovi percorsi di sviluppo, che siano in grado di soddisfare le aspirazioni di quanti stanno decidendo di resistere nelle aree marginalizzate, per sperare di fare ritornare coloro che sono andati via e per ospitare nuovi attori sociali all'interno delle aree periferiche del nostro Paese.

La pratica dell'immaginazione sociologica richiede conoscenza della realtà fattuale, ma anche capacità di tenere insieme altri elementi di conoscenza per comprendere la dinamica tra «difficoltà personali d'ambiente e i problemi pubblici di struttura sociale»¹⁹.

A me sembra che la Questione delle Aree Interne debba essere studiata e analizzata all'interno della dinamica tra difficoltà personali e problemi pubblici, tra le aspirazioni a vivere meglio e le carenze dei servizi sociali essenziali, tra le difficoltà a realizzare le aspirazioni personali (dei giovani, ma non solo) e l'oggettiva permanenza dei problemi pubblici che ne impediscono di riuscirci.

Il prosieguo di questo mio lavoro vuole percorrere questa strada.

¹⁹ Mills W. C. (1959; trad. it. 1962, 18).

1. Lo stato dell'arte

Come ricordato nell'Introduzione, non può essere trascurato il percorso fatto dal gruppo di lavoro che ha messo a punto la Strategia Nazionale per le Aree Interne. La descrizione dei passaggi fondamentali di quel lavoro l'ho presentata in un mio precedente libro; qui di seguito, riporterò lo stato dell'arte della progettualità riferita al primo ciclo 2014-2020 e i primi risultati che si stanno ottenendo con il secondo ciclo 2021-2027.

Nel secondo paragrafo presenterò la realtà dei Piccoli Comuni italiani, che da alcuni anni hanno avuto anche un prezioso riconoscimento con la Legge 6/10/2017 n. 158 (“Misure per il sostegno e la valorizzazione dei Piccoli Comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi Comuni”).

Nel terzo paragrafo riporterò lo stato dell'arte della progettualità prevista dal Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza che, sebbene non sia focalizzato sulle Aree Interne, prevede misure di notevole impatto su queste aree.

Nel quarto paragrafo presenterò i dati sui trasporti pubblici, servizio fondamentale per l'accessibilità sia alle Aree Interne sia ai servizi scolastici e sanitari.

1.1. La Strategia Nazionale per le Aree Interne

Il lavoro della Strategia Nazionale per le Aree Interne nasce all'interno della politica europea di coesione sociale. Ideata dall'economista Fabrizio Barca e implementata con l'aiuto di un gruppo di studiosi ed esperti di economia e di sociologia, ha assunto la veste di un modello

di riferimento anche fuori dai confini nazionali. Si tratta di un modello costruito: 1) su una teoria dello *sviluppo locale*; 2) con una metodologia fondata sul *place-based approach*; 3) con la messa a punto di una *matrice di 150 indicatori* (ognuno con una appropriata definizione, una modalità di calcolo, una fonte statistica di riferimento), ripartiti in nove aree tematiche:

1. caratteristiche principali;
2. demografia;
3. agricoltura e specializzazione settoriale;
4. *digital divide*;
5. patrimonio culturale e turismo;
6. salute;
7. accessibilità;
8. scuola;
9. associazionismo tra Comuni.

Il modello mostra due finalità: 1) conoscere e comprendere la *domanda dei territori*; 2) sorvegliare i processi dei singoli interventi grazie a un *rigoroso monitoraggio* dei risultati ottenuti in relazione a quelli attesi.

Con il modello, così ideato e costruito, e con una batteria di dati statistici indispensabili per conoscere lo stato dell'arte dei singoli territori, il gruppo di studiosi della SNAI ha incominciato a viaggiare per l'Italia, entrando in contatto diretto con le comunità rurali, collinari, montane e costiere. Le comunità da contattare venivano individuate sulla base del criterio di presenza/assenza di tre servizi sociali essenziali:

- 1) un'*offerta scolastica* completa dei principali istituti di formazione medio-superiore (comunque, almeno un liceo, un istituto tecnico, un istituto professionale)¹;
- 2) un'*ospedale sede DEA di I livello* che è una aggregazione funzionale di unità operative che, oltre alle prestazioni fornite dal Pronto Soccorso, garantisce le funzioni di osservazione, breve degenza e di rianimazione e realizza interventi diagnostico-terapeutici di medicina generale, chirurgia generale, ortopedia e traumatologia, tera-

¹ È utile sapere che, all'epoca del primo Accordo di partenariato 2014-2020, le scuole medie erano presenti soltanto nel 60% dei Comuni ricadenti nelle Aree Interne e le scuole superiori lo erano soltanto nel 20% dei Comuni appartenenti a quelle aree.

pia intensiva di cardiologia. Inoltre, assicura le prestazioni di laboratorio di analisi chimico-cliniche e microbiologiche, di diagnostica per immagini, e trasfusionali;

- 3) una *stazione ferroviaria di tipo Silver* che è un impianto medio-piccolo, con una frequentazione media per servizi metropolitani-regionali, normalmente priva del fabbricato per viaggiatori, ma che serve tratte di media e lunga percorrenza.

La presenza dei tre servizi faceva definire i Comuni che li possedevano Centro; l'assenza totale o parziale di quei servizi identificava i Comuni come Periferia.

I tempi di percorrenza per raggiungere i tre servizi essenziali classificavano i Comuni secondo il seguente schema:

- a) fanno parte del Centro i Comuni Poli, i Poli intercomunali e i Comuni di Cintura;
- b) vanno compresi nella Periferia i Comuni Intermedi, i Periferici e gli Ultraperiferici.

I Comuni della tipologia b) sono da considerare Aree Interne.

Una volta individuata la collocazione dei Comuni, il gruppo di esperti ha organizzato un ampio lavoro sul campo, visitando le comunità sparse sull'intero territorio nazionale. Il lavoro di ricerca sul campo ha consentito: 1) di entrare in contatto con le amministrazioni locali e con i gruppi sociali interessati; 2) di organizzare focus group territoriali; 3) di riflettere insieme sui bisogni dei territori; 4) e, con i dati statistici alla mano, di ripulire la domanda proveniente dagli attori sociali territoriali.

L'insieme di questo lavoro ha consentito di individuare 72 *aree pilota*, che dal 2014 sono state oggetto di progettazione partecipata. L'insieme delle 72 aree coinvolgeva 1.060 Comuni (pari al 13,4% del totale nazionale), con una popolazione complessiva al di sotto dei 2 milioni di abitanti (il 3,3% del totale nazionale) e una superficie che rappresentava il 17% del suolo del Paese. È interessante notare che tutte le Regioni d'Italia (con l'eccezione della Provincia autonoma di Bolzano) erano rappresentate nelle 72 aree selezionate.

Nel 2020 è partito il lavoro di programmazione di un secondo ciclo e, anche in questo caso, ha preso origine dall'individuazione dei territori e dalla selezione delle domande; alla fine dell'intero processo sono state individuate 124 aree pilota, che interessano 1.904 Comuni e 4.570.731 abitanti.

Allo stato attuale, si lavora su:

- A. 56 nuove aree identificate nel ciclo 2021-2027. Esse coinvolgono 764 Comuni e 2.056.139 abitanti;
- B. 37 aree già identificate nel ciclo 2014-2020 e confermate senza alcuna variazione del perimetro. Esse coinvolgono 549 Comuni e 977.279 abitanti;
- C. 30 aree anch'esse già identificate nel ciclo 2014-2020, ma che hanno modificato il perimetro includendo o escludendo Comuni. Esse coinvolgono 556 Comuni e 1.324.220 abitanti;
- D. 1 progetto speciale per le Isole Minori, che coinvolge 35 Comuni e 213.093 abitanti.

1.1.1. Lo stato dei progetti dei due cicli di finanziamento

Qui di seguito non ripercorrerò tutto il processo che ha portato alla situazione attuale (per chi fosse interessato, rimando al mio precedente lavoro), ma porrò l'attenzione sullo stato dei progetti finanziati nel primo ciclo e nel secondo ciclo, alla data del 31 ottobre 2024.

Tab. 1 – Stato dei progetti per il ciclo 2014-2020

<i>Stato del progetto</i>	<i>al 31 agosto 2022</i>		<i>al 30 aprile 2023</i>		<i>al 31 ottobre 2024</i>	
	<i>N. progetti</i>	<i>%</i>	<i>N. progetti</i>	<i>%</i>	<i>N. progetti</i>	<i>%</i>
Concluso	367	21,6	451	24,9	717	34,7
Liquidato	62	3,7	75	4,1	266	12,9
In corso	958	56,5	907	50,1	706	34,2
Non avviato	308	18,2	378	20,9	376	18,2
Totale	1.695	100,0	1.811	100,0	2.065	100,0

Fonte: Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per le politiche di coesione e per il Sud, OpenCoesione, anni diversi².

Dalla *Tab. 1*, nella quale ho riportato lo stato di avanzamento dei progetti del ciclo di finanziamento 2014-2020, dal 31 agosto 2022 al

² I dati vengono aggiornati ogni bimestre. Per le tre rilevazioni è stato consultato: https://opencoesione.gov.it/it/dati/progetti/?q=&selected_facets=focus:snai&selected_facets=is_publicato:1

31 ottobre 2024, si evince una certa lentezza nella realizzazione dei progetti, ma si evidenzia anche il flusso progressivo, specialmente se si leggono le prime due righe (progetti conclusi e progetti liquidati).

Sul sito *OpenCoesione*, dal quale sono stati ricavati i dati tabellati, si specifica il significato dei quattro stati di un progetto: oltre a risultare non avviato o in corso, un progetto può risultare liquidato (qualora a un avanzamento finanziario completato, e cioè superiore al 95%, non sia associata la fine dell'esecuzione del progetto) o concluso (si intende un progetto che presenta contemporaneamente un avanzamento finanziario superiore al 95% e una data di fine esecuzione anteriore a quella dell'ultimo monitoraggio).

Tab. 2 – Finanziamenti per natura dei progetti al 31 ottobre 2024.

<i>Natura dell'investimento</i>	<i>Ammontare finanziamenti</i>	
	<i>Per il ciclo 2014-2020</i>	<i>Per il ciclo 2021-2027</i>
Acquisto beni e servizi	41.380.574.215	638.258.661
Infrastrutture	72.490.473.362	4.990.111.948
Incentivi alle imprese	22.318.061.517	1.944.125.189
Contributi a persone	8.684.323.739	22.062.703
Conferimenti capitale	11.622.625.902	636.000.000
Non disponibile	0	0
<i>Totale</i>	<i>156.496.058.735</i>	<i>8.230.558.501</i>

Fonte: Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per le politiche di coesione e per il Sud, *OpenCoesione*³.

La *Tab. 2* mostra che la quota maggiore dell'ammontare dei finanziamenti è per la infrastrutturazione dei territori (in particolare per la rete ferroviaria, come si mostra nella *Tab. 3*).

Dalla lettura dei dati inseriti nella *Tab. 4* si apprezzano molto le differenze tra Regioni: per alcune la percentuale dei progetti conclusi o liquidati è più elevata e altre presentano ritardi significativi (la percentuale di progetti ancora in corso).

Al di là delle differenze interne, c'è da notare la ancora bassa percentuale dei progetti conclusi e liquidati. Sicuramente, come antici-

³ Per il primo ciclo: https://opencoessione.gov.it/it/dati/?ciclo_programmazione=2

Per il secondo ciclo: https://opencoessione.gov.it/it/dati/?ciclo_programmazione=3

pato nelle pagine precedenti, le ragioni sono connesse alle procedure complesse e anche complicate del modello SNAI, ma, come dimostrano le variazioni interne tra le Regioni, incidono anche le diverse qualità operative delle amministrazioni regionali e locali. Un fattore non trascurabile, infine, è dovuto alle difficoltà di stare insieme e operare in collaborazione tra i diversi attori territoriali che hanno progettato le misure.

Tab. 3 – I settori nei quali si interviene. Dati aggiornati al 31/10/2024

<i>Settori</i>	<i>Ciclo 2014-2020 (valori in %)</i>	<i>Ciclo 2021-2027 (valori in %)</i>
Trasporti e mobilità	30,0	46,0
Ambiente	10,0	10,0
Inclusione sociale e salute	7,0	6,0
Cultura e turismo	4,0	1,0
Reti e servizi digitali	5,0	0,0
Energia	2,0	0,0
Ricerca e innovazione	6,0	23,0
Competitività delle imprese	14,0	10,0
Istruzione e formazione	7,0	4,0
Occupazione e lavoro	9,0	0,0
Capacità amministrativa	5,0	0,0

Fonte: Presidenza del Consiglio dei ministri. Dipartimento per le politiche di coesione e per il Sud. OpenCoesione⁴.

Le differenti velocità esecutive sono ancor più evidenti scorrendo i dati della *Tab. 5*. Sebbene sia stata già fatta una buona esperienza per le procedure del primo ciclo, vi sono Regioni che vanno veloci nell'avviare i progetti e altre che mostrano una certa lentezza nell'implementazione delle misure.

⁴ Per il primo ciclo: https://opencoesione.gov.it/it/dati/?ciclo_programmazione=2

Per il secondo ciclo: https://opencoesione.gov.it/it/dati/?ciclo_programmazione=3

Tab. 4 – Stato dei progetti per il ciclo 2014-2020 – Dati aggiornati al 31/10/2024

	<i>Con- clusi</i>	<i>Liqui- dati</i>	<i>In corso</i>	<i>Non av- viati</i>	<i>Monitorati</i>	<i>Costo pubblico monitorato</i>
	%	%	%	%	v.a.	in mld di €
Abruzzo	11,0	42,0	46,0	1,0	51.997	19,4
Basilicata	12,0	40,0	48,0	1,0	35.645	23,5
Calabria	16,0	28,0	54,0	2,0	63.810	35,9
Campania	16,0	20,0	61,0	3,0	107.687	73,0
Emilia-R.	34,0	36,0	28,0	2,0	53.618	11,0
Friuli-V.G.	24,0	53,0	23,0	0,0	92.471	7,3
Lazio	22,0	33,0	42,0	3,0	75.700	15,1
Liguria	33,0	46,0	20,0	0,0	39.986	8,6
Lombardia	33,0	32,0	34,0	1,0	675.276	15,2
Marche	22,0	49,0	28,0	2,0	65.651	8,0
Molise	11,0	35,0	53,0	0,0	19.524	15,1
Piemonte	43,0	31,0	24,0	2,0	64.632	13,8
Puglia	20,0	18,0	59,0	2,0	155.100	55,7
Sardegna	16,0	32,0	51,0	1,0	64.860	26,3
Sicilia	13,0	16,0	68,0	3,0	106.653	65,3
Toscana	39,0	28,0	31,0	2,0	225.133	14,0
Trentino-A.	21,0	57,0	23,0	0,0	19.099	6,8
Umbria	23,0	54,0	23,0	0,0	31.923	7,2
Valle d’A.	10,0	72,0	18,0	0,0	8.214	5,2
Veneto	39,0	35,0	26,0	0,0	58.781	11,2
Totale	17,0	11,0	68,0	4,0	1.042.886	156,5 mld di cui costo risorse coesione 131,7mld

Fonte: https://opencoesione.gov.it/it/dati/?ciclo_programmazione=2

Legenda: Il *costo pubblico monitorato* (156,5 mld) indica il totale dei finanziamenti pubblici riferiti ai progetti monitorati, al netto di eventuali economie maturate. Il costo pubblico monitorato comprende i finanziamenti provenienti da tutte le fonti finanziarie, mentre non comprende i finanziamenti da soggetti privati.

Il *costo risorse coesione* (131,7 mld) rappresenta la quota del costo pubblico monitorato che viene finanziata da risorse europee e nazionali delle politiche di coesione. La differenza tra costo pubblico monitorato e costo coesione rappresenta i co-finanziamenti “attratti” dalle politiche di coesione, costituiti da risorse ordinarie, di provenienza statale, regionale o comunale, che concorrono al finanziamento dei progetti.

Tab. 5 – Stato dei progetti per il ciclo 2021-2027. Dati aggiornati al 31/10/2024

	<i>Con-</i> <i>clusi</i>	<i>Liqui-</i> <i>dati</i>	<i>In</i> <i>corso</i>	<i>Non av-</i> <i>viati</i>	<i>Monito-</i> <i>rati</i>	<i>Costo pub-</i> <i>blico</i> <i>monitorato</i>
	%	%	%	%	v.a.	in mln di €
Abruzzo	1,0	0,0	86,0	12,0	282	181,2
Basilicata	26,0	0,0	74,0	0,0	277	193,2
Calabria	0,0	0,0	92,0	8,0	235	539,8
Campania	0,0	3,0	80,0	16,0	289	1.500,0
Emilia-R.	3,0	0,0	93,0	3,0	69	347,9
Friuli-V.G.	3,0	0,0	97,0	0,0	8	36,3
Lazio	4,0	0,0	84,0	12,0	104	738,7
Liguria	8,0	0,0	90,0	2,0	31	207,0
Lombardia	0,0	0,0	100,0	0,0	8	1.100
Marche	0,0	0,0	99,0	1,0	23	363,7
Molise	1,0	1,0	99,0	0,0	61	178,6
Piemonte	12,0	8,0	80,0	0,0	90	160,6
Puglia	0,0	0,0	100,0	0,0	88	777,2
Sardegna	1,0	0,0	98,0	1,0	81	303,9
Sicilia	0,0	0,0	99,0	1,0	77	340,4
Toscana	2,0	0,0	90,0	8,0	180	218,8
Trentino-A.	0,0	0,0	100,0	0,0	2	11,0
Umbria	18,0	5,0	59,0	19,0	196	52,1
Valle d’A.	2,0	0,0	45,0	53,0	12	18,8
Veneto	0,0	0,0	100,0	0,0	128	281,7

Fonte: https://opencoesione.gov.it/it/dati/?ciclo_programmazione=3

Legenda: Il *costo pubblico monitorato* (8,2 mld) indica il totale dei finanziamenti pubblici riferiti ai progetti monitorati, al netto di eventuali economie maturate. Il costo pubblico monitorato comprende i finanziamenti provenienti da tutte le fonti finanziarie, mentre non comprende i finanziamenti da soggetti privati.

Il *costo risorse coesione* (6,1 mld) rappresenta la quota del costo pubblico monitorato che viene finanziata da risorse europee e nazionali delle politiche di coesione. La differenza tra costo pubblico monitorato e costo coesione rappresenta i co-finanziamenti “attratti” dalle politiche di coesione, costituiti da risorse ordinarie, di provenienza statale, regionale o comunale, che concorrono al finanziamento dei progetti.

Al 31/10/2024 i *pagamenti monitorati* ammontavano a 696,0 mln, di cui pagamenti risorse coesione 524,6 mln.

Durante le diverse occasioni che ho avuto in quest'anno di discussione con attori locali responsabili della progettazione SNAI o anche soltanto interessati ai risultati, ho sentito affermazioni circa il (parziale) fallimento del modello SNAI; le motivazioni addotte venivano individuate nel troppo tempo necessario per concludere i progetti.

Che il modello sia complesso e anche complicato è difficile negarlo: esso è stato messo a punto da esperti di sviluppo locale, con una notevole competenza tecnica e con alcuni anni di lavoro di gruppo per implementare i rigorosi processi di monitoraggio. Quando un tale modello è arrivato nelle mani di personale con minori competenze specifiche i tempi di realizzazione si sono allungati, per alcune Regioni di meno e per altre di più.

D'altronde, anche la progettazione per il PNRR sta presentando ritardi a causa delle stesse difficoltà, per cui si è tentati a credere che i tecnici che scrivono i protocolli siano particolarmente appassionati a creare difficoltà agli amministratori. Oppure, più probabilmente, le amministrazioni necessitano di competenti nella complicata progettazione di entrambi i programmi.

1.2. I Piccoli Comuni

In un documento rilasciato il 24 luglio 2024, l'Istituto Nazionale di Statistica (Istat) certifica che, al 1° gennaio del 2024, nei Comuni ricadenti nelle Aree Interne – secondo la classificazione definita dalla Strategia Nazionale delle Aree Interne (SNAI) – risiedono poco più di 13 milioni e 300 mila persone, pari al 22,6% dell'intera popolazione nazionale (la *Tab. 6* mostra il dettaglio della distribuzione).

Nell'arco temporale 2002-2024, l'indice di invecchiamento della popolazione risulta essere passato da 133% a 214% nei Comuni delle Aree Interne e da 131% a 196% nei Comuni dei Centri (valore medio nazionale 200%). L'andamento è particolarmente marcato nei Comuni Periferici, dove per 100 bambini al di sotto dei 15 anni vi sono 225 ultrasessantacinquenni, e in quelli Ultraperiferici, dove la quota degli anziani sale a 243 unità.

Per quanto riguarda la distribuzione per classe di età e indice di vecchiaia, l'Istat ci informa che la situazione è molto più articolata di quanto descritta dai soli valori totali. Infatti, come specificato nella

Tab. 7, vi sono variazioni più apprezzabili tra i due anni di riferimento per ogni classe d'età, che tra le aree SNAI.

Tab. 6 – Distribuzione della popolazione residente nelle Aree Interne

<i>Distribuzione per Aree</i>	<i>v.a.</i>	<i>%</i>
Comuni Intermedi	8.000.000	13,6
Comuni Periferici	4.600.000	7,8
Comuni Ultraperiferici	700.000	1,2
<i>Totale Aree Interne</i>	<i>13.300.000</i>	<i>22,6</i>

Fonte: Istat, 2024, *La demografia delle Aree Interne: dinamiche recenti e prospettive future*, situazione al 1° gennaio 2024.

La distribuzione percentuale per fasce d'età della popolazione non si discosta di molto, in entrambi gli anni di riferimento, tra le due macroaree (Centri e Aree Interne), mentre cresce il delta dell'indice di vecchiaia, che passa da 2 a 18 punti di differenza.

Nello stesso periodo, l'età media della popolazione è passata da 41,4 a 47,0 nei Comuni delle Aree Interne e da 41,5 a 46,5 nei Comuni ricadenti nelle Aree dei Centri.

Tab. 7 – Popolazione per classe d'età e indice di vecchiaia, classificazione SNAI

<i>Per Aree</i>	<i>2002</i>				<i>2024</i>			
	<i>0-14</i>	<i>15-64</i>	<i>65+</i>	<i>I.V.</i>	<i>0-14</i>	<i>15-64</i>	<i>65+</i>	<i>I.V.</i>
Centri	14,0	67,6	18,4	131	12,3	63,6	24,1	196
Aree Interne	14,7	65,6	19,6	133	11,8	63,0	25,2	214
<i>Differenze</i>	<i>0,7</i>	<i>2,0</i>	<i>1,2</i>	<i>2</i>	<i>0,5</i>	<i>0,6</i>	<i>1,1</i>	<i>18</i>
Totale Italia	14,2	67,1	18,7	132	12,2	63,5	24,3	200

Fonte: Istat, 2024, *La demografia delle Aree Interne: dinamiche recenti e prospettive future*, situazione al 1° gennaio 2024.

C'è da sottolineare, comunque, che per i prossimi 50 anni si prevede per l'Italia un graduale calo della popolazione residente e un aumento progressivo dell'età media. In questo scenario previsionale, la popolazione del Mezzogiorno d'Italia sarà più vecchia del Centro-Nord. L'andamento demografico nelle Aree Interne sarà ancora più sfavorevole: infatti, si prevede una riduzione della popolazione pari al 9,6% – valore medio dell'insieme delle Aree Interne – e del 10,4% per quelle del Mezzogiorno.

La condizione di svantaggio trova nell'indicatore di povertà (asso-

luta e a rischio di povertà) un fattore che la rinforza. Sulla base dei dati del 2017, i Comuni classificati Periferici e Ultraperiferici presentano il più alto indice di povertà assoluta e il più elevato indice di rischio di povertà (vedi *Tab. 8*).

I dati elaborati dai ricercatori Istat⁵ mostrano che la condizione migliore appartiene ai Comuni di Cintura, che hanno la più elevata percentuale di famiglie non povere (75,2%) e la più bassa di famiglie in povertà assoluta (16,2%); mostrano anche che la più bassa percentuale di rischio di povertà appartiene ai Comuni Polo (6,2%). Gli indici dei medesimi indicatori sono, anche in questo caso, maggiormente negativi per le Aree Interne nel loro insieme e peggiori per quelle nel Mezzogiorno d'Italia (specialmente per il rischio povertà). Lo spopolamento determinato dall'emigrazione dei giovani verso i Comuni Poli-Cintura delle Regioni del Centro-Nord appare il prodotto di una scelta razionale.

Tab. 8 – Incidenza delle famiglie in povertà, per Comuni SNAI 2021; dati 2017

<i>Classificazione SNAI</i>	<i>Povertà assoluta</i>	<i>Famiglie a rischio povertà</i>	<i>Famiglie non povere</i>
Polo	20,8	6,2	73,0
Polo intercomunale	19,3	9,6	71,1
Cintura	16,2	8,6	75,2
Intermedio	19,7	11,9	68,4
Periferico	21,4	14,3	64,3
Ultraperiferico	21,3	14,4	64,3
<i>Totali</i>	<i>18,9</i>	<i>8,7</i>	<i>72,4</i>

Fonte: Bianchini A., Carbonara M. Carucci A.M., Tebala D. (2022).

Se l'andamento demografico induce al pessimismo, altri dati ci racconta la vitalità delle Aree Interne. Sono i dati che riguardano i Piccoli Comuni (per definizione, sono quei Comuni con una popolazione non superiore ai 5.000 abitanti residenti).

In Italia vi sono 7.896 Comuni (in data 30/10/2024): il 70% ha una popolazione inferiore ai 5mila abitanti; il 29,9% ha una popolazione tra i 5mila e i 250mila abitanti; solo 12 Comuni superano i 250mila abitanti (e sono lo 0,1%).

Il 76,8% della superficie del nostro Paese è collinare (il 41,6%) e montuosa (il 35,2%).

⁵ Bianchini A., Carbonara M. Carucci A.M., Tebala D. (2022).

Quasi la metà della popolazione vive nelle aree di pianura, un altro 38,6% in collina e il restante 12,1% in montagna.

Nelle 44 città che superano i 100.000 abitanti risiedono 13.661.644 persone e nelle 93 che si posizionano tra i 100.000 e i 50.001 abitanti risiedono 6.330.846 persone.

I 19.992.490 di italiani che risiedono nelle 137 città (pari all'1,7% dei Comuni italiani) con più di 50.000 abitanti rappresentano il 33,4% della popolazione italiana al 1° gennaio 2024.

I Comuni che non superano i 5.000 abitanti sono 5.538 e occupano una superficie pari al 54,9% del totale nazionale. La popolazione che risiede in questi Comuni rappresenta il 16,6% della popolazione italiana (in valori assoluti, sono 9.730.103 abitanti); la densità abitativa nei Piccoli Comuni è in media di 58,7 abitanti per kmq (la media nazionale è di 195,31 ab/kmq).

Essi sono presenti in tutte le Regioni italiane, sebbene con incidenze molto diverse (come mostra la *Tab. 9*).

I dati Istat qui sopra sintetizzati descrivono un Paese nel quale: 1) i due terzi circa dei Comuni non superano i 5.000 abitanti; 2) la maggior parte del territorio è collinare e montuosa; 3) la metà della popolazione italiana vive in zone pianeggianti; 5) nelle 137 città più grandi vive un terzo della popolazione italiana.

È utile sapere che, a dispetto delle convinzioni di senso comune, questi ultimi sono territori abitati sia da persone anziane (i sessantacinquenni e oltre rappresentano il 17,8% dei pari età dell'intera popolazione), sia da under 40 (il 15,8% dei pari età nel Paese), sia da adulti tra i 40 e i 64 (il 16,6% di tutti i pari età italiani).

Nei Piccoli Comuni si produce – qui troviamo il primo indicatore della loro vitalità – la gran parte dei prodotti tipici e a marchio che rendono l'Italia famosa nel mondo. Da una ricerca della Fondazione Symbola, in collaborazione con la Coldiretti, si sa che negli oltre 5mila Piccoli Comuni si produce il 92% dei prodotti di origine protetta e il 79% dei vini italiani più pregiati⁶.

Sul sito del Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste vengono indicati 855 prodotti agroalimentari a marchio (326 tra DPO, IGP, STG e 529 tra DOP, DOC, IGT)⁷.

⁶ Symbola e Coldiretti (2024).

⁷ MASAF (2024).

Tab. 9 – Distribuzione dei Piccoli Comuni per Regioni. Dati 2023

<i>Regione</i>	<i>Piccoli Comuni</i>	<i>%</i>
Piemonte	1.045	88,6
Lombardia	1.038	69,0
Campania	345	62,7
Calabria	326	80,7
Sardegna	316	83,8
Veneto	291	51,7
Lazio	256	67,7
Abruzzo	254	83,3
Trentino-Alto Adige	242	85,8
Sicilia	214	54,7
Liguria	185	79,1
Marche	160	71,1
Friuli-Venezia Giulia	153	71,2
Emilia-Romagna	135	40,9
Molise	128	94,1
Toscana	119	43,6
Basilicata	107	81,7
Puglia	88	34,2
Valle d'Aosta	73	98,6
Umbria	63	68,5
Totale	5.538	

Fonte: Symbola e Coldiretti (2024, XI), dati Istat al 30/06/2023.

Inoltre, lo stesso Ministero ha individuato oltre 5.000 Prodotti Agroalimentari Tradizionali, anch'essi il frutto della vasta e preziosa cultura materiale radicata nei diversi Piccoli Comuni italiani. Si tratta di un patrimonio che rischia il depauperamento, sia per cause esterne (l'attacco della grande distribuzione dei prodotti standardizzati di largo consumo), sia per cause interne (la decrescente convenienza economica nella produzione e commercializzazione e la carenza di risorse umane competenti).

L'Istat ci informa che nelle Aree Interne si apprezza anche una significativa attività produttiva non agricola.

1.3. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

La consapevolezza dell'urgenza del ripristino delle capacità resilienti ha generato misure europee e nazionali a sostegno di azioni economiche, politiche e sociali rivolte a raggiungere tale obiettivo. Il programma *New Generation European Union* (NGEU) prevede notevoli investimenti economici e sociali per accelerare la transizione ecologica e digitale, ma anche per favorire una formazione dei lavoratori e delle lavoratrici adeguata alla grande trasformazione che si sta vivendo, e per conseguire una maggiore equità di genere, territoriale e generazionale. Nel nostro Paese l'insieme delle misure a favore degli obiettivi europei è stato racchiuso nel ben noto *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza* (PNRR).

Il PNRR è articolato in 16 componenti, raggruppate in 6 missioni e si focalizza su 6 aree di intervento (indicate come pilastri), che sono:

1. la transizione verde;
2. la trasformazione digitale;
3. la crescita intelligente, sostenibile e inclusiva;
4. la coesione sociale e territoriale;
5. la salute e la resilienza economica, sociale e istituzionale;
6. le politiche per le nuove generazioni, l'infanzia e i giovani.

A un livello strategico, il PNRR sviluppa i propri contenuti attorno a tre assi strategici:

- A. la digitalizzazione e l'innovazione;
- B. la transizione ecologica;
- C. l'inclusione sociale.

È alquanto evidente la complessità del Piano – e le difficoltà di messa a punto e realizzazione dell'intera progettazione –, per cui il successo è stato affidato all'altrettanto complesso ambito delle riforme strutturali, che sono di tre tipi:

1. riforme orizzontali o «di contesto» (come la riforma della Pubblica Amministrazione e la riforma del Sistema Giudiziario);
2. riforme «abilitanti» (come la semplificazione e la razionalizzazione della legislazione);
3. riforme settoriali.

Tre sono le priorità che attraversano trasversalmente il Piano e lo caratterizzano come una importante strategia di innovazione sociale:

- A. la parità di genere (accrescimento dell'*empowerment* femminile e contrasto alle discriminazioni di genere);
- B. la protezione e la valorizzazione dei giovani (accrescimento delle competenze, delle capacità e delle prospettive occupazionali dei giovani);
- C. il superamento dei divari territoriali (in particolare, il riequilibrio territoriale e lo sviluppo del Mezzogiorno).

In quest'ottica strategica, c'è l'obbligo di valutare i progetti sulla base dell'impatto che essi avranno nei confronti delle donne, dei giovani e dei territori e, in generale, delle opportunità fornite a tutti senza discriminazione.

È evidente che si tratta di un programma generato dalla consapevolezza politica che la resilienza dev'essere accompagnata da misure efficaci ed efficienti (economiche), ma anche etiche ed eque (sociali). Il programma comunitario esprime, a mio parere, anche la consapevolezza che questo lavoro non può essere lasciato a una (se non inesistente quantomeno inefficace) mano invisibile dei mercati competitivi e concorrenziali, ma dev'essere indirizzato e sostenuto dalla mano responsabile dei rappresentanti dei cittadini europei e dei singoli Stati membri.

Per molti aspetti, queste ultime considerazioni dimostrano l'importanza della buona politica, quella che ascolta la *voice* dei cittadini e si impegna a realizzare progetti adeguati a soddisfare quella *domanda ripulita* (ovvero, non il libro dei sogni di ciascuno, ma richieste misurabili, sostenibili e generali).

L'Italia è la prima beneficiaria, in valore assoluto, dei due principali strumenti del NGEU: 1) il *Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza* (RRF) e il *Pacchetto di Assistenza alla Ripresa per la Coesione e i Territori d'Europa* (REACT-EU).

Il solo RRF garantisce risorse per 191,5 miliardi di euro, da impiegare nel periodo 2021- 2026; consapevolmente e solidaristicamente, ben 68,9 miliardi sono sovvenzioni a fondo perduto. Con la successiva riformulazione del *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza* (PNRR), approvata l'8 dicembre 2023, gli importi totali sono diventati: 122,7 miliardi di prestiti (*loans*) e 71,7 miliardi di sovvenzioni a fondo perduto (*grants*), per un totale di 194,4 miliardi, distribuiti come riportato nella *Tab. 10*.

A questa provvista comunitaria il nostro Paese ha ritenuto oppor-

tuno aggiungere altri 30,6 miliardi, provenienti dal *Piano Complementare* finanziato direttamente dallo Stato, portando il totale disponibile a 225 miliardi.

Tab. 10 – *Composizione del PNRR, situazione successiva all’8/12/2023*

<i>Missioni e importi suddivisi per tipologia</i>	<i>Loans</i>	<i>Grants</i>	<i>Totali</i>
Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo	20,38	20,96	41,34
Rivoluzione verde e transizione ecologica	36,67	18,86	55,53
Infrastrutture per la mobilità sostenibile	23,06	0,68	23,74
Istruzione e ricerca	11,28	18,81	30,09
Inclusione e coesione	7,84	9,08	16,92
Salute	15,10	0,52	15,62
RePowerEU	8,42	2,76	11,18
<i>Importi in miliardi</i>	<i>122,75</i>	<i>71,67</i>	<i>194,42</i>

Fonte: Presidenza del Consiglio dei ministri, Italia domani, Piano finanziario del PNRR; <https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/il-piano/Risorse/le-risorse-per-la-crescita/il-quadro-finanziario-del-pnrr.html>

Già nella *Premessa* del documento del PNRR si specifica che il 40% circa delle risorse territorializzabili è destinato alle Regioni del Mezzogiorno «a testimonianza dell’attenzione al tema del riequilibrio territoriale». Inoltre, si sottolinea l’importanza delle quattro importanti riforme di contesto: 1) pubblica amministrazione, 2) giustizia, 3) semplificazione della legislazione, 4) promozione della concorrenza.

La riforma della pubblica amministrazione è finalizzata al miglioramento delle capacità amministrative a livello centrale e locale e si basa su una forte espansione dei servizi digitali ed è finalizzata a una «marcata sburocratizzazione, per ridurre i costi e i tempi che attualmente gravano su imprese e cittadini».

È di particolare interesse quanto puntualizzato circa la promozione e la tutela della concorrenza. La misura non dev’essere intesa come una risposta alla logica di funzionamento del mercato, ma come un fattore utile a contribuire a una maggiore giustizia sociale.

A partire da un così importante programma di finanziamenti, la sta vedendo impegnate istituzioni nazionali e locali (esperti, politici, amministratori), nel tentativo di non sprecare l’opportunità di attivare e rafforzare le capacità resilienti del Paese e delle comunità locali. Nella premessa, che porta la firma di Mario Draghi, si stima che gli inve-

stimenti previsti nel PNRR avranno un impatto significativo sulle principali variabili macroeconomiche: nel 2026, l'anno di conclusione del Piano, si prevede che il prodotto interno lordo sarà di 3,6 punti percentuali più alto rispetto all'andamento tendenziale e che nel triennio 2024-2026 l'occupazione sarà più alta di 3,2 punti percentuali.

Si legge, inoltre, che gli investimenti previsti nel Piano porteranno a miglioramenti marcati degli indicatori che misurano i divari regionali, l'occupazione femminile e l'occupazione giovanile.

Secondo l'ultimo documento della Presidenza del Consiglio dei ministri, oltre a confermare la crescita del PIL (nella misura del 3,6% più alto rispetto al 2021), nello stesso arco temporale, si prevede un aumento dei consumi privati del 1,9% e una crescita degli investimenti del 10,4%.

I fatti successivi alle speranze espresse nei documenti ufficiali e alle previsioni ottimistiche hanno messo in evidenza alcuni ritardi ma anche i molti successi.

La Corte dei conti (2023) nella sua relazione sul PNRR del marzo 2023 scriveva che: «Risultano tutti conseguiti i 55 obiettivi del secondo semestre 2022. In esito a tale avanzamento 38 iniziative hanno esaurito gli obiettivi europei per le stesse fissati: si tratta di 31 riforme, segnando un progresso del 49 per cento sul totale di categoria, e 7 investimenti, pari ad oltre il 3 per cento del complesso. Dette 38 misure non possono naturalmente considerarsi ultimate, in quanto le stesse potrebbero necessitare di step realizzativi ulteriori, rispetto agli obiettivi concordati in sede europea. Per i 52 obiettivi nazionali, la ricognizione effettuata dalla Corte dei conti evidenzia un tasso di conseguimento più basso (62 per cento); a fine anno, le attività inerenti a 7 target risultavano solo avviate, 5 target figuravano ancora in via di definizione, mentre per ulteriori 8 obiettivi emergevano ritardi rispetto alla scadenza programmata».

I ritardi sullo stato di avanzamento delle misure e degli obiettivi da raggiungere preoccupa la Corte dei conti e i politici responsabili e gli esperti che osservano l'andamento dei programmi.

Le difficoltà sono da ricondurre a fattori di diversa natura:

- A. riguardano la capacità amministrativa delle realtà locali;
- B. le modalità di scrittura del PNRR, alquanto complesse e ridondanti;
- C. la lentezza della Commissione europea nel concedere le autorizzazioni necessarie.

Un fattore di particolare peso nei ritardi riguarda i preesistenti divari infrastrutturali tra macroregioni e all'interno delle diverse Regioni del Mezzogiorno. Così come pesante è il differenziale tra alcuni tassi italiani e quelli europei: l'occupazione giovanile italiana (15-29 anni) è di oltre 16 punti sotto la media europea (il 31,1% contro il 47%); i giovani che non studiano e non lavorano sono il 23% in Italia e il 13% in Europa; il tasso di mancata partecipazione femminile al mercato del lavoro è al 22,8%, mentre in Europa è al 10,9% (in Germania è al 5,1% e in Francia al 9,8%).

Ciò nonostante, si legge nella relazione della Corte dei conti, alla fine del 2022 risultavano completati 118 (il 90%) dei 131 traguardi e obiettivi relativi alle misure riguardanti le dimensioni a favore del divario di genere (49,7 miliardi a disposizione) e della questione giovanile (54,6 miliardi).

La stessa Corte (2024) certifica che sono stati conseguiti tutti i 39 obiettivi europei in scadenza al primo semestre 2024, raggiungendo in tal modo un tasso di avanzamento del 43% del percorso complessivo; inoltre, certifica lo stesso andamento positivo anche per gli obiettivi da raggiungere nel secondo semestre.

Stando ai numeri riportati dall'ultima relazione della Corte dei conti, si sta facendo molto, ma nella stessa relazione si legge anche che, per quanto riguarda lo stato di attuazione degli investimenti ferroviari, circa il 77% dei progetti sono in fase di esecuzione dei lavori e che l'11% è ancora nell'ambito dell'acquisizione delle autorizzazioni o della progettazione, soltanto il 4% delle iniziative è giunto alla fase del collaudo; in conclusione: «Prendendo in considerazione la data prevista di chiusura per le fasi in cui versano i progetti in esame, a oggi può concludersi che circa il 20 per cento mostri ritardi rispetto alla scadenza fissata»⁸.

Per quanto riguarda le politiche sulla casa e il disagio abitativo soprattutto dei ceti più poveri, oltre un terzo dei progetti presenta ritardi rispetto alla programmazione temporale e, in particolare, «circa l'80 per cento di tali ritardi si concentra nelle fasi precedenti l'avvio dei lavori». Per quanto riguarda l'efficientamento energetico degli edifici gli obiettivi, in termini di risparmio energetico e di emissioni di CO₂,

⁸ Corte dei conti (2024), *Relazione semestrale PNRR. Sintesi*, dicembre 2024, pp. 5-6.

sono stati ampiamente superati; ma, continua il documento, «un'analisi costi-benefici, fatta sia a livello aggregato che a livello di singola tipologia di intervento incentivato, restituisce un tempo di ritorno dell'investimento del Superbonus abbastanza elevato (circa 35 anni), non coerente con l'orizzonte di vita utile degli interventi incentivati»⁹.

Si potrebbe fare meglio e, cosa ancora più importante, si dovrebbe comunicare meglio cosa è stato già completato e cosa sta generando (o dovrebbe generare) il singolo progetto e l'insieme della programmazione. Sarebbe opportuno anche ridurre il rumore di fondo che sta rendendo opaco il lavoro già fatto e l'impegno delle amministrazioni locali.

Nel PNRR la Missione 5 “*Inclusione e coesione*” – Componente 3 (M5C3) è dedicata a interventi speciali per la coesione territoriale e prevede progetti per lo sviluppo del Mezzogiorno, compresi investimenti di contrasto della povertà educativa e il rafforzamento delle Zone Economiche Speciali (ZES). Si tratta di interventi riguardanti:

1. servizi sociali e sanitari per zone rurali con meno di 3.000 abitanti;
 - a. strutture sanitarie di prossimità territoriale (100 milioni di euro – M5C3 Sub-Investimento 1.2);
2. interventi socioeducativi strutturati per combattere la povertà educativa nel Mezzogiorno a sostegno del Terzo Settore (220 milioni di euro – M5C3 Investimento 3).

Inoltre, a valere sul fondo complementare al PNRR è prevista la realizzazione di ecosistemi per l'innovazione al Sud in contesti urbani marginalizzati (350 milioni di euro).

Nell'ambito della Missione 5 è previsto di favorire lo sviluppo economico del Sud Italia attraverso un adeguato sviluppo dei collegamenti delle aree che ricadono in Zone Economiche Speciali con la rete nazionale dei trasporti (630 milioni di euro – M5C3 Investimento 4).

Anche il REACT-EU (*Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe*), che mira a riparare i danni sociali ed economici causati dalla pandemia da Covid-19 e a preparare una ripresa verde, digitale e resiliente, dev'essere considerato un ponte tra la Politica di Coesione 2014-2020 e la programmazione 2021-2027. A livello europeo, esso si avvale di una dotazione pari a 50,6 miliardi, di cui la quota destinata all'Italia è di 14,4 miliardi.

⁹ Corte dei conti (2024), p. 8.

1.4. Trasporti nelle Aree Interne

I trasporti sono uno dei tre servizi essenziali da cui parte l'analisi della Strategia Nazionale per le Aree Interne; la presenza di una stazione ferroviaria di tipo *silver* è uno dei tre indicatori per classificare i Comuni. L'analisi dello stato dei trasporti nelle Aree Interne è basata sui dati forniti dall'Istat all'interno del Rapporto Annuale 2024, dove viene fornita una interessante descrizione della situazione riguardante l'accessibilità ai trasporti, agli edifici scolastici e ai servizi sanitari.

L'accessibilità dev'essere intesa come la possibilità per i singoli cittadini e per le imprese territoriali di accedere ai diversi servizi pubblici: in particolare, gli istituti scolastici e i presidi ospedalieri, che dove vengono organizzati ed erogati gli altri due servizi essenziali nel modello SNAI.

Quindi, l'accessibilità è un tema di particolare importanza, per comprendere le difficoltà di vivere e produrre nelle Aree Interne. In particolare, la mobilità ferroviaria e viaria non può fare a meno della disponibilità di reti ferroviarie e stradali decenti per facilitare la fruizione dei servizi sanitari e scolastici, che sono gli altri due indicatori fondativi della metodologia adottata dalla Strategia nazionale per le Aree Interne. Aggiungo che una pessima rete stradale rende ancora più difficoltoso vivere e rimanere nelle Aree Interne, perché rende poco conveniente e particolarmente dispendioso il pendolarismo (per studiare o per lavorare).

Come si anticipava, l'evidenza di quanto appena sostenuto ha fatto inserire anche tra le misure finanziate dal PNRR azioni a favore dell'ammodernamento dei trasporti per i Comuni delle Aree Interne.

All'interno dello stesso Rapporto Annuale dell'Istat vengono presentati i risultati di un recente studio sull'accessibilità alle principali infrastrutture di trasporto (stazioni ferroviarie, accessi alla rete autostradale, aeroporti e porti). I Comuni vengono classificati in tre diversi cluster: 1) altamente accessibili (accessibilità alta o molto alta per tutte le quattro infrastrutture); 2) mediamente accessibili (accessibilità soltanto a una parte delle infrastrutture della mobilità); 3) scarsamente accessibili (accessibilità bassa o molto bassa). Incrociando i dati con la classificazione SNAI si ottiene la situazione che ho sintetizzato nella *Tab. 11*.

I Comuni appartenenti al primo cluster sono 670 (pari all'8,46% del

totale) e vi risiede poco più del 20% della popolazione italiana (si tratta di oltre 12 milioni di cittadini). Come si vede, sono quasi tutti Comuni Poli, Poli Intercomunali e Cintura (le Aree Interne sono presenti con l'1% della popolazione e lo 0,6% dei Comuni).

Tab. 11 – Popolazione residente e Comuni per grado di accessibilità. Dati al 2022

	Altamente accessibili		Mediamente accessibili		Scarsamente accessibili	
	Popolazione	Comuni	Popolazione	Comuni	Popolazione	Comuni
Polo e PIC.	10,23	0,67	26,55	2,54	0,04	0,01
Cintura	8,92	7,19	31,08	40,36	0,23	0,81
Intermedio	0,89	0,54	12,25	21,85	0,47	1,96
Periferico	0,10	0,06	6,71	14,39	1,01	4,80
Ultraprif.	–	–	0,70	2,48	0,50	2,35
Totale	20,45	8,46	77,31	81,61	2,24	9,93

Fonte: Istat (2024), *Rapporto annuale. Capitolo 4: L'Italia dei territori: sfide e potenzialità.*

Sono Comuni che si concentrano nelle aree metropolitane e dove arriva l'alta velocità. Nelle Regioni del Centro-Nord troviamo una buona concentrazione nel Veneto, nella fascia di confine tra Lombardia e Piemonte e, in misura minore, nel Friuli-Venezia Giulia, in Toscana e nel Lazio. Nelle Regioni del Mezzogiorno la massima concentrazione la troviamo in Campania, nell'aria compresa tra Caserta, Napoli e Salerno; una buona presenza si riscontra anche nell'area di Lamezia Terme, nelle Province di Catania e Siracusa, nelle aree metropolitane di Cagliari e Olbia. Anche cinque Comuni catanesi, sebbene appartenenti alle Aree Interne, rientrano tra quelli con alta accessibilità.

Dall'altro lato della classificazione, troviamo 786 Comuni (pari a 9,93% del totale) scarsamente accessibili; sono per la quasi totalità Comuni appartenenti alle Aree Interne (quasi tutti Periferici e Ultraperiferici), dove risiede il 2,2% della popolazione italiana; sono Comuni distribuiti lungo tutta la dorsale appenninica, nelle zone montuose, a ridosso della catena alpina e nell'entroterra sardo.

Per quanto riguarda i tempi di percorrenza per raggiungere l'ospedale più vicino¹⁰, l'Istat rileva che:

- il 55,5% dei Comuni (dove risiede l'84% della popolazione italiana) dista al massimo 15 minuti;
- il 38% dei Comuni (dove vive il 14% del totale della popolazione) dista dai 15 ai 30 minuti.

Sommando i dati, si può affermare che il 98% della popolazione risiede in Comuni dove è possibile raggiungere una struttura ospedaliera entro 30 minuti.

Anche in questa situazione si apprezzano le differenze territoriali: il 75,5% dei Comuni lombardi (per una popolazione del 93,4%) dista al massimo 15 minuti da un ospedale, mentre solo il 14,5% dei Comuni lucani (per una popolazione del 41,8%) può raggiungere una struttura ospedaliera nello stesso tempo di percorrenza.

Le Regioni con la più elevata accessibilità ai servizi sanitari sono:

- per il Centro-Nord, la Liguria, il Veneto, l'Umbria, l'Emilia-Romagna, il Lazio, il Piemonte e la Lombardia;
- per il Mezzogiorno, la Campania e la Puglia.

La disponibilità di trasporti pubblici e di reti stradali in buono stato rendono più accessibili gli *edifici scolastici* e i *luoghi di cultura*. Nell'anno scolastico 2022-2023 erano attive 8.491 istituzioni scolastiche (nell'anno 2017-2018 erano 8.700); a esse afferivano oltre 40mila sedi articolate in: scuole dell'infanzia (32,6%), scuola primaria (36,4%), scuola secondaria di primo grado (17,9%) e di secondo grado (13,1%).

Dai dati forniti dall'Anagrafe sugli edifici scolastici, si sa che il grado di raggiungibilità con i servizi di trasporto pubblico risulta 10 punti più alto nel Centro-Nord. L'incidenza di scuole con un livello critico di raggiungibilità è del 36,4% nel Mezzogiorno e del 19,5% nel Centro-Nord; il gap si verifica anche per quanto riguarda le scuole che possono essere raggiunte soltanto con mezzi privati (il 20,9% contro il 13,2% nelle Regioni del Centro-Nord).

Il livello di accessibilità agli edifici scolastici è massimo nei Comuni dei Poli urbani, dove la fruizione è superiore alla norma, le criticità sono significativamente inferiori e i casi di raggiungibilità con i

¹⁰ L'Istat ha preso in considerazione 635 infrastrutture ospedaliere (nell'anno 2019), tutte dotate di un Pronto Soccorso o di un DEA di primo o di secondo livello.

soli mezzi privati sono quasi inesistenti. All'aumentare della distanza dai Comuni Poli aumenta il livello critico dell'accessibilità. Nei Comuni Periferici e Ultraperiferici i casi critici superano quelli positivi. La situazione vale sia per gli edifici scolastici dove viene erogata la formazione dell'obbligo, sia per quelli delle scuole medie superiori. Anzi, poiché in molti Comuni delle Aree Interne non vi sono edifici per la media superiore, il pendolarismo scolastico di medio-lungo raggio vede impegnati quotidianamente i giovani studenti e molte delle loro famiglie.

Una situazione così strutturata, evidentemente, genera un significativo svantaggio in termini di frequenza scolastica regolare, in particolare nei casi in cui le famiglie siano costrette ad accompagnare i figli a scuola con mezzi propri.

La disponibilità o l'indisponibilità di una adeguata rete di trasporti pubblici incide significativamente anche sull'accessibilità alla rete museale presente nel nostro Paese.

In Italia si contano 4.416 musei, chiese monumentali e aree archeologiche. Nei 14 Comuni metropolitani sono concentrati i 473 siti (pari al 10,7%) che attraggono poco più della metà dei visitatori totali. I restanti 3.943 siti museali, archeologici e monumentali sono distribuiti in 2.121 Comuni, per il 46,9% situati nelle Regioni del Nord, per il 27,4% nelle Regioni del Centro e per il restante 25,7% nelle Regioni del Mezzogiorno.

Oltre un terzo (il 37,8%) dei musei italiani è situato in Comuni appartenenti alle Aree Interne e un altro 29,1% è localizzato nei Comuni Cintura.

È utile sapere che i 1.888 Comuni dove si concentra il patrimonio storico, artistico e paesaggistico attraggono la gran parte dei visitatori totali; sono Comuni dove è presente almeno uno dei seguenti requisiti: siti Unesco, Borghi d'Italia, Bandiere arancioni, Parchi Nazionali o Regionali, Capitali della cultura.

La disponibilità di una rete ferroviaria, autostradale e aeroportuale rende più facilmente accessibile la visita a luoghi di interesse storico, artistico e monumentale; per fortuna, quasi la metà dei 3.943 siti museali, archeologici e monumentali sono facilmente raggiungibili. Non è così per due su tre Comuni situati nelle Aree Interne, che scontano la criticità d'accesso.

A queste difficoltà infrastrutturali si aggiungono carenze che po-

trebbero essere risolte con minori investimenti: segnaletica stradale, percorsi non agevoli per tutti i visitatori, qualità dei servizi di accoglienza e di assistenza, guide culturali e comunicazione esterna.

Se questa è la situazione, è ovvio che i luoghi del patrimonio storico-culturale situati in zone rurali e ancor di più in aree montane siano penalizzati da inferiori livelli di accessibilità (fatti salvi i casi di siti di particolare importanza storica e culturale).

Tab. 12 – Raggiungibilità degli edifici scolastici; dati al 2022-2023

	<i>Raggiungibilità</i>		
	<i>Molto buona</i>	<i>Critica</i>	<i>Solo mezzi privati</i>
Centro-Nord	36,7	19,5	13,2
Mezzogiorno	29,5	36,4	20,9
Italia	33,7	26,5	16,4

Fonte: Istat (2024).

Legenda: raggiungibilità buona: almeno tre su quattro modalità di trasporto (urbano, interurbano, ferroviario, mezzi propri); raggiungibilità critica: al massimo una modalità.

La qualità della rete dei trasporti incide anche sulla capacità di accedere ai servizi ospedalieri.

2. Starci nelle Aree Interne

Le Aree Interne non sono vuote: al loro interno, come stiamo vedendo, vi sono realtà sociali, economiche e culturali di pregio, sebbene non dappertutto in eguale misura. Vi sono differenze significative tra i Comuni Intermedi e quelli Periferici o Ultraperiferici. La dotazione di servizi essenziali e la capacità di produrre soddisfacente qualità di vita rende più agevole stare nelle aree periferiche; così come è meno deprimente vivere in comunità dove i gruppi dirigenti responsabili della cosa pubblica si mostrano più attenti e rispettosi verso la domanda che proviene dalle comunità di appartenenza.

L'ambivalenza è lapalissiana: vi sono risorse, opportunità, ricchezze, arte, cultura, da una parte; si continua a fare i conti con i flussi in uscita che vedono, in massima parte, giovani altamente scolarizzati, dall'altra parte.

Qui di seguito presenterò alcuni dati statistici e i risultati di alcune analisi che aiutano a chiarire la realtà. Poiché fin dall'inizio la discussione si è focalizzata sui giovani, anch'io darò molta importanza alla condizione giovanile nelle Aree Interne.

2.1. I giovani

Una delle maggiori preoccupazioni connesse alla Questione delle Aree Interne è l'invecchiamento della popolazione di quelle aree. Come l'Istat ha messo bene in evidenza, i valori indice del fenomeno non ammettono sottovalutazioni: ma, sebbene vi sia una maggiore gravità nei Comuni delle Aree periferiche e ultraperiferiche, la preoccupazione

pazione per il fenomeno dell'invecchiamento della popolazione è anche per i Comuni dei Poli urbani. È l'intera Italia che, insieme all'Occidente ricco, sta invecchiando¹.

La questione dell'invecchiamento della popolazione preoccupa per due ragioni:

- 1) l'aumento della popolazione ultrasessantacinquenne, con la connessa crescita dell'indice di dipendenza degli anziani;
- 2) la decrescita della fascia più giovane della popolazione (0-15 anni), con la disastrosa assenza del ricambio generazionale.

Entrambe le preoccupazioni si rafforzano reciprocamente, generando un allarme sociale che domanda azioni di contrasto.

Perché gli anziani vengono considerati un problema sociale? La prima risposta è generale, al limite del generico: perché gli uomini e le donne appartenenti alla terza e quarta età sono considerati un peso sociale – (prima ancora che economico). La solitudine, le difficoltà di accedere autonomamente ai servizi sanitari, i rischi di incidenti invalidanti, i sempre più frequenti tentativi di truffa sono le ragioni principali di ordine sociale. Le ragioni economiche risiedono, dal lato degli stessi anziani e delle loro famiglie, nell'incapacità di sostenere adeguatamente tutte le spese per soddisfare i bisogni essenziali, dal lato della collettività, nei costi per l'organizzazione di adeguati servizi sociosanitari.

Entrambe le ragioni sono reali e, per alcuni, anche fonte di stress e difficoltà gestionali.

Ma, come ognuno di noi sa, sebbene tutti abbiano bisogno di cura e di vicinanza, non tutti gli anziani sono bisognosi di sostegno economico. Anzi, in molte famiglie, sono i genitori anziani a sostenere i bisogni dei figli, magari per il solo periodo di inserimento nei percorsi lavorativi; inoltre, molte giovani coppie chiedono ai genitori anziani di fare da babysitter o da aiuto domestico,

In quest'ottica, appare opportuno chiedersi: gli anziani possono essere anche una preziosa risorsa per sé stessi e per il resto della collettività?².

¹ Gli indici che descrivono il fenomeno sono, oltre a quello di vecchiaia, quelli di dipendenza strutturale, di ricambio della popolazione attiva e della struttura della popolazione che, in Italia, sono tutti peggiorati nell'ultimo quarto di secolo.

² Cfr. Cerase (2024).

D'altronde, se fossero soltanto una preoccupazione o, addirittura, un peso sociale, allora la responsabilità di prendersi cura della loro domanda sarebbe sia morale sia pubblica: i più giovani, i più attivi, i più forti dovrebbero prendersi cura di loro e garantire il rispetto dei diritti civili e sociali che spettano a tutti.

Viceversa, se fossero considerati anche una preziosa risorsa sociale, allora sarebbe molto opportuno ragionare e operare, in un clima di corresponsabilità tra le due fasce di popolazione. La dinamica intergenerazionale, alla quale ci si riferiva poco sopra, indica la necessità, oltre che l'opportunità, di riprendere in mano una più sostenibile organizzazione relazionale, fatta di scambi tra giovani e anziani. La generazione di prezioso capitale sociale (che, come si sa, è sia materiale sia immateriale) sarebbe il primo vantaggio per la collettività.

Ritenere che sia ancora possibile pensare alla terza età come a uno stato psicofisico di decadenza e di parziale inabilità è decisamente insostenibile (potrebbe bastare frequentare gli aeroporti, le stazioni ferroviarie, le catene alberghiere, i musei, le spiagge, i luoghi di ricreazione e, ma in misura minore, le discoteche).

Grazie alle generali condizioni di igiene pubblica e di benessere diffuso, la condizione anziana non si accompagna inevitabilmente alla domanda di assistenza e di cura. Sono tanti i nonni che accudiscono i nipoti, li accompagnano a scuola, in palestra, a danza, alla scuola di calcio, li assistono nello svolgimento dei compiti a casa, fanno loro compagnia in attesa del ritorno dei genitori (che lavorano in condizioni di lontananza quotidiana) e, in qualche caso, preparano i pasti per tutta la famiglia, sbrigano piccole faccende domestiche, ecc.

Poi vi sono anziani che continuano a lavorare (perché artigiani, contadini, liberi professionisti), che curano sé stessi praticando attività sportive, associative, culturali, hobbistiche e che fanno volontariato organizzato.

Quindi, vi sono sempre più anziani attivi, lucidi e produttivi, a fianco di altri che hanno bisogno di aiuto. Gli uni e gli altri sono presenti sia nelle aree centrali metropolitane sia in quelle periferiche urbane e montane.

In una situazione del genere sarebbe opportuno ragionare su come implementare programmi di coinvolgimento delle diverse fasce sociali e su come affidare alle diversità generazionali compiti gratificanti e impegnarsi a riconoscerne il valore sociale. Se si dovesse restare nella

convinzione che il mondo, per l'accelerazione delle trasformazioni che si stanno vivendo, debba essere organizzato sulle sole esigenze dei più giovani e dei più rapidi ad adattarsi all'insieme delle trasformazioni tecnologiche e organizzative, allora ci troveremo all'interno di una ingiustificabile visione del mondo e della vita.

Mi spiego meglio: se si dovesse essere convinti che soltanto i più giovani e i maggiormente scolarizzati sono/saranno capaci di reggere il passo della grande trasformazione che stiamo vivendo, allora anche una parte degli attuali giovani e adulti saranno considerati un peso sociale; se si arrivasse a crederlo per davvero, allora dovremmo incominciare a operare per assistere in qualche modo fette crescenti di popolazione. Poiché una situazione del genere sarebbe chiaramente insostenibile e, mi si permetta di dirlo, decisamente assurda, allora è giunto il tempo di pensare diversamente.

Un punto di partenza per ripensare lo stato delle cose potrebbe essere rintracciato nell'interessante saggio del sociologo dell'economia Marco Guillén (2023), nel quale vengono messe in evidenza le conseguenze positive del combinato disposto dell'allungamento dell'aspettativa media di vita delle generazioni degli ultrasettantenni e la disponibilità tecnologica che permette loro di svolgere compiti prima ritenuti quasi impossibili. Se si aggiunge anche la disponibilità di sussidi medici per contrastare una buona parte degli acciacchi dell'età, la situazione assume contorni non del tutto negativi.

Per la verità, già Karl Mannheim – che nel 1923 (*Il problema delle generazioni*) introdusse la tematica delle diversità tra generazioni – aveva invitato a non assumere una visione troppo rigida delle generazioni e a tenere in considerazione le diverse interpretazioni e reazioni alle condizioni di vita e di salute legate alla sola età. Con un linguaggio più contemporaneo, si potrebbe suggerire di assumere un *task-based approach* invece del più tradizionale *occupation-based approach* e, in tal modo, porre maggiore attenzione alle capacità degli anziani di svolgere compiti piuttosto che catalogarli e rinchiuderli in steccati generazionali.

Pertanto, è all'interno di un quadro più corrispondente alle reali diversità della situazione anziana che dev'essere analizzata la questione dell'invecchiamento della popolazione.

Pensare ai giovani delle Aree Interne come a un monolite compatto e uniforme non solo è fuorviante, ma è anche cieco alle differenze

interne e ingeneroso nei confronti dei tanti che si impegnano personalmente e collettivamente per migliorare le condizioni di vita.

La prima differenza può essere tipizzata nel seguente modo:

1. vi sono giovani che non hanno mai pensato di abbandonare quelle Aree, perché vogliono restare all'interno delle relazioni sociali originarie, indisponibili a rinunciare alle reti di capitale sociale e agli stili di vita ai quali sono stati socializzati;
2. vi sono giovani che pianificano di abbandonarle appena possibile e di andare a vivere altrove, in luoghi dove immaginano di trovare più gratificanti costellazioni valoriali;
3. e vi sono giovani che, dopo aver vissuto una esperienza fuori, sono ritornati in quelle aree, perché hanno deciso a favore delle opportunità offerte dal vivere nelle Aree Interne (anche dopo aver valutato il costo sostenuto per usufruire delle opportunità vissute nelle aree urbanizzate dei Centri, e molto più spesso dei Comuni Cintura)³.

La tipologia proposta si basa sulla convinzione che la scelta di restare/abbandonare/ritornare sia da ricondurre negli spazi delle preferenze individuali e che non possa essere ricondotta in alcun modo a stimoli di natura socioculturale. Anche i casi di giovani necessitati a emigrare (alla ricerca di un lavoro più dignitoso e professionalmente gratificante) possono essere ricondotti alla stessa dinamica decisionale: c'è chi pianifica il ritorno, appena possibile, chi non avverte alcuna attrazione verso i luoghi di origine; anzi, sente di non appartenervi più, per una serie di ragioni, a mio parere di ordine valoriale.

Per comprendere le ragioni di coloro che adottano una delle tre strategie, farò riferimento alle indagini raccolte nell'interessante libro curato da Membretti A., Leone S., Lucatelli S., Storti D., Urso G. (2023).

Prima di approfondire le ragioni delle tre strategie, è opportuno presentare la consistenza del fenomeno.

Dalle Aree Interne stanno andando via i giovani – come è sempre accaduto in ogni flusso migratorio – e i giovani laureati – fenomeno che caratterizza quest'epoca di capitalismo finanziario e di economia della conoscenza. Gli esiti sono sotto gli occhi di tutti: per i giovani c'è soddisfazione per il riconoscimento professionale e sociale (e an-

³ Qui si fa riferimento al dilemma «costo/opportunità» proposto dall'economista e sociologo della scuola austriaca Friedrich von Wieser (1914).

che per le aspettative di guadagno immediato e futuro); per le loro famiglie c'è un sentimento ambivalente, fatto di soddisfazione per l'inserimento professionale dei propri figli (dopo un investimento che le ha impoverite nelle capacità di spesa futura) e di nostalgia per la loro lontananza; per i territori di origine c'è un progressivo depauperamento, dovuto alla perdita di risorse di pregio.

Come vedremo, le perdite più consistenti le stanno subendo le Regioni del Mezzogiorno.

Nel periodo che va dal 2002 al 2022 si sono spostati dai Comuni delle Aree Interne e si sono diretti definitivamente verso i Comuni Centro poco meno di 330mila giovani laureati, di età compresa tra i 25 e i 39 anni. Nello stesso arco temporale, sono rientrati verso le Aree Interne 198mila giovani laureati dai Centri e 17mila dall'estero (dove si erano diretti 45mila giovani).

Ne consegue che la perdita di capitale umano delle Aree Interne è pari a 132mila giovani laureati, che sono andati a sostenere i processi di sviluppo dei Comuni Centri, e di 28mila che hanno arricchito i Paesi esteri (Istat, 2024, 7).

Pertanto, la perdita per le Aree Interne è di 160mila giovani laureati. Si tratta di una perdita pesante e difficilmente recuperabile.

Il fenomeno dei giovani (25-39 anni) laureati che emigrano dalle Aree Interne verso i Centri e verso i Paesi esteri si presenta con un andamento progressivo nel periodo 2002-2022, ma ha un'impennata a partire dal 2018 in avanti, compreso nel biennio pandemico. Anche l'andamento dei rientri è progressivo, ma con valori nettamente inferiori e senza alcuna impennata. Eppure, come si legge in un documento dell'Istat (2020), nel 2007 i laureati residenti nelle Regioni meridionali (non voglio confondere le Regioni meridionali con tutte le Aree Interne, ma non posso trascurare che nelle prime vi è la loro maggiore concentrazione) presentavano addirittura tassi di occupazione superiori a quelli dei pari età residenti altrove e in possesso degli stessi livelli di scolarizzazione (69,2% contro il 63,9%). Però, tra il 2007 e il 2012 si annulla il vantaggio dei livelli occupazionali dei laureati nelle Regioni del Mezzogiorno su quelli del Centro-Nord.

Ritorniamo alle ragioni della restanza (Teti, 2022) e a quelle dell'abbandono (Teti, 2017).

La ricerca condotta da Stefania Leone, Giorgia Iovino e Andrea Orio è stata costruita con l'obiettivo di indagare: «1) la percezione che

i giovani hanno del contesto territoriale in cui vivono e delle sue risorse (dotazione di *milieu*); 2) la loro capacità di attualizzare e patrimonializzare le risorse di cui il territorio dispone (organizzazione del *milieu*)»⁴.

Il concetto di *milieu* indica l'insieme di risorse fisiche e socioculturali che caratterizzano un territorio; in questo senso, il concetto rappresenta il patrimonio comune della collettività, quello che è a fondamento della sua identità collettiva; indica anche la dotazione potenziale di risorse da investire nei processi di sviluppo territoriale. Ma per essere percepite come valori disponibili e attivabili come risorse per lo sviluppo locale, esse devono essere riconosciute e utilizzate dalle capacità organizzative degli attori sociali presenti nella comunità di appartenenza. In tale ottica, il fattore critico diventa il sentimento di appartenenza e la qualità collaborativa all'interno delle reti sociali; resta comunque importante anche la capacità di costruire flussi di comunicazione collaborativa tra interno ed esterno.

L'intero meccanismo di attivazione del *milieu* richiede, per dirla con altre parole, intelligenza collettiva e intelligenza connettiva: entrambe possono essere considerate il contenuto di pregio del capitale territoriale disponibile per conoscere, comprendere e attivare le risorse materiali e immateriali che fanno parte del *milieu*.

Il primo dato da tener presente riguarda la percentuale dei giovani orientati a restare, che rappresentano il 65,8% del campione, suddiviso nei "restanti convinti" (il 49,3%) e i "restanti costretti" (il 16,5%), questi ultimi vorrebbero partire, ma prevedono di non riuscirci (vedi *Tab. 13*).

Meno della metà del campione di 1.008 giovani (il 47,5%) ha raggiunto l'indipendenza abitativa (traguardo dichiarato come desiderato dai giovani), la percentuale che è riuscita a formarsi un proprio nucleo familiare è del 36,6% e soltanto il 23,2% ha raggiunto la condizione di genitore.

I giovani delle Aree Interne denunciano difficoltà a raggiungere i suddetti traguardi in misura maggiore rispetto ai giovani del Nord-Ovest e Nord-Est.

Soltanto la metà del campione dei giovani delle Aree Interne fa parte o ha fatto parte di associazioni o altre forme strutturate di aggre-

⁴ Leone S., Iovino G., Orio A. (2023, 20).

gazione, in maggioranza per attività umanitarie, sociali e artistico-culturali; anche le tematiche ambientali interessano, molto meno quelle politiche.

Tab. 13 – Orientamento alla mobilità futura per i giovani senza vissuto di mobilità

Giovani residenti nelle...				
	<i>Aree centrali</i>		<i>Aree Interne</i>	
Resterò a vivere nel mio luogo di origine per scelta	1.055 (45,2)	62,1%	172 (38,1)	59,4%
Resterò a vivere nel mio luogo di origine anche se preferirei spostarmi	395 (16,9)		96 (21,3)	
Mi sposterò a vivere in altro luogo per scelta	596 (25,6)	37,9%	115 (25,5)	40,6%
Mi sposterò a vivere in un altro luogo anche se preferirei restare nel mio luogo d'origine	286 (12,3)		68 (15,1)	
Totale	2.332 (100,0)	100,0%	451 (100,0)	100,0%

Fonte: Elaborazione da Bichi R., Leone S. (2023), p. 167.

Il campione della ricerca ha due sottocampioni di giovani: il primo compreso nella fascia d'età 18-29 anni e il secondo in quella 30-39 anni.

I dati mostrano giovani che «hanno perso qualsiasi tratto di certezza» per quanto riguarda gli obiettivi e le traiettorie da seguire.

La ricerca non prende in considerazione il sottocampione di giovani con vissuto di mobilità, perché troppo piccolo (soltanto un quarto dei giovani del campione ha già vissuto un trasferimento da un luogo di vita a un altro) e, inoltre, al suo interno non si apprezzano differenze tra i giovani che abitano in Centri urbani e quelli che vivono nelle Aree Interne.

Per quanto riguarda i dati della Tab. 13, le differenze sono minime tra i giovani che vivono nelle Aree centrali e quelli che vivono nelle Aree Interne. I ricercatori ci informano che, se la comparazione viene fatta tra i giovani delle Regioni meridionali e quelli delle Regioni del Centro-Nord, allora si notano significative differenze: il 36% dei giovani che vivono nel Sud-Isole lascerà volente o nolente le aree d'origine.

Anche una precedente ricerca condotta dall'Istituto Toniolo mostra

che le percentuali di giovani che esprimono la disponibilità a spostarsi è minoritaria (un terzo degli intervistati), e che all'interno di questo gruppo si distinguono i giovani che vogliono spostarsi per scelta e quelli che pensano di doversi spostare per necessità.

Tab. 14 – La decisione più probabile che i giovani prenderanno in futuro.

	<i>Sud e Isole</i>	<i>Nord Ovest</i>	<i>Nord Est</i>	<i>Centro</i>	<i>Totale</i>
Mi sposterò per scelta	22,9	19,7	16,0	17,2	19,7
Lo farò per necessità	13,7	6,8	5,8	7,8	9,4
<i>Totale</i>	<i>36,6</i>	<i>26,5</i>	<i>21,8</i>	<i>25,0</i>	<i>29,1</i>

Fonte: Istituto Toniolo (2022). I valori sono espressi in %.

In sintesi:

- A. I giovani cercano condizioni di vita favorevoli all'autonomia economica, perché essa consentirebbe loro di realizzare indipendenza abitativa (importante per il 47,5% del campione della ricerca), realizzazione di un proprio nucleo familiare (per il 36,6% del campione), e genitorialità (per il 23,2% dei giovani del campione). Poiché nelle Aree urbane dei Centri (Poli e Cintura) queste condizioni si osservano in misura sensibilmente superiore (di più nel Nord-Ovest, un po' meno nel Nord-Est e ancor meno nel Mezzogiorno d'Italia), i giovani aspirano a lasciare le piccole realtà periferiche e ultraperiferiche delle Aree Interne (in misura sensibilmente maggiore dalle Regioni meridionali) e approdare nella città del Nord-Ovest, del Nord-Est e, in misura minore, del Mezzogiorno.
- B. I giovani che sono rimasti a vivere nelle Aree Interne si avvantaggiano dei benefici generati dalle reti di legami sociali di tipo mutualistico e comunitario. Queste caratteristiche proprie delle piccole realtà territoriali generano attaccamento al luogo di origine (*place-attached*), il quale si trasforma in "*location specific advantages*" che favoriscono "*capability to stay*"⁵. La consapevolezza dell'essere in una situazione di vantaggio sociale e relazionale facilita la motivazione a restare nel luogo di appartenenza e, per quanto possibile, spinge alla mobilitazione a favore delle Aree Interne.

⁵ Leone, Storti, Urso, 2023, 176.

C. I giovani, le loro famiglie, i competenti, i gruppi dirigenti, le amministrazioni locali e regionali, la politica nazionale devono pensare e agire insieme e in modalità comunitaria, progettando sui fondi europei e nazionali finalizzati allo sviluppo delle Aree Interne.

La qualità dei servizi pubblici essenziali (scuola, sanità, trasporti), le opportunità occupazionali, la partecipazione alle decisioni territoriali, la possibilità di sperimentare più ampie costellazioni valoriali e il rafforzamento delle relazioni democratiche creano una società dove i giovani e le loro famiglie possono pensare di *esserci, rimanerci e, magari, tornarci*.

L'implementazione di progetti per lo sviluppo locale, la sostenibilità ambientale, la valorizzazione del patrimonio culturale, la generazione di energia rinnovabile, la formazione di nuova conoscenza e la salvaguardia degli antichi mestieri sono l'altra faccia della Strategia Nazionale per lo sviluppo delle Aree Interne, quella che dovrebbe impegnarci ad agire.

Le difficoltà non stanno scoraggiando tutti e neppure la maggioranza degli attori sociali delle Aree Interne. Anzi, in tanti si stanno impegnando per resistere al depauperamento del patrimonio territoriale e, con l'aiuto di alcune istituzioni locali e nazionali, stanno organizzando occasioni di discussione pubblica e di consapevolezza dei rischi che si correrebbero, se si continuasse a rimanere fermi a osservare la realtà senza provare ad *agire su di essa*⁶.

⁶ Sono numerosi i tentativi di lottare contro lo spopolamento e il depauperamento delle Aree Interne e che vedono protagonisti principali i giovani, i professionisti e gli studiosi appartenenti a queste aree. A mo' di esempio, rimando a Cogliati Dezza (a cura di) (2017); Coordinamento Rete Nazionale Giovani Ricercatori per le Aree Interne (2021); Università degli studi del Sannio e Centro Studi Confindustria Campania (2022); e altre Università situate nelle Aree Interne. Ritengo molto interessante anche il lavoro che da anni svolge l'associazione Futuridea; quello che vede impegnata la giovane ingegnere Anna Landi, con il sito social da lei ideato e gestito "Italia minore si svela"; inoltre, la passione e la competenza dei fratelli Davide e Arturo Iannace, che con l'associazione "Give Back" organizzano il contest *Ruralthon*, in collaborazione con la banca Intesa San Paolo.

2.2. La biodiversità come patrimonio

Tra le risorse delle Aree Interne la biodiversità riveste un'importanza unica. In precedenza (*paragrafo 1.2.*), si è mostrato l'incidenza delle produzioni a marchio all'interno dei Piccoli Comuni italiani, qui si vuole sottolineare la ricchezza della biodiversità che nelle Aree Interne si concentra.

Queste aree possono essere considerate, come scrive Carmine Nardone, «riserve di biodiversità periferiche da salvaguardare. L'«osso» (le aree economicamente deboli) ha ancora questa potenzialità»⁷.

Il patrimonio della biodiversità, custodito e tramandato all'interno delle aree rurali, collinari e montane è un fattore di valore inestimabile per lo sviluppo, se si vuole ragionare di rispetto dell'ambiente, di specificità territoriale, di unicità produttiva. Si tratta di una risorsa che rende le Aree Interne (ivi compresi i Piccoli Comuni) luoghi che hanno ancora *voce propria* e non subiscono soltanto i processi peggiori della globalizzazione delle produzioni e dei mercati: standardizzazione e consumo di suolo agricolo, a discapito delle comunità locali.

La valorizzazione della biodiversità materiale e culturale genera sistemi ecologici integrati nelle tre essenziali componenti: natura, società, cultura. Su questo punto, Donato Matassino e Mariaconsiglia Occidente scrivono che: «L'ecologia integrale si concretizza nell'inscindibile trinomio ecologia naturale, ecologia umana, ecologia sociale» (Matassino, Occidente, 2024, 28).

Ponendo in necessaria relazione la natura e la società si pongono le basi per tenere insieme l'ecologia naturale con quella sociale e culturale, dove l'etica della responsabilità verso il bene comune (la conser-

⁷ Nardone C. (2010, 12). Nel 1981 Carmine Nardone introduceva nella riflessione pubblica il tema delle Aree Interne, subito dopo il terremoto che colpì una parte della Campania (vedi Nardone, 1981). Negli anni successivi ha molto scritto sullo sviluppo delle aree rurali e, in modo particolare, dell'importanza fondamentale dell'innovazione tecnologica in agricoltura. Da presidente della Provincia di Benevento progettò, in collaborazione con Enti di ricerca nazionale e internazionale (tra i quali la Nasa), l'applicazione delle tecnologie di frontiera per il controllo dei territori e per l'*agricoltura intelligente*. Insieme a Donato Matassino ha prodotto importanti lavori sulla biodiversità. Nel 2008 in Benevento ha fondato *Futuridea*, un'associazione per l'innovazione utile e sostenibile, per continuare a proporre idee per la modernizzazione delle Aree Interne collinari e montuose.

vazione e la trasmissione del patrimonio alle generazioni future) crea condizioni di sviluppo sostenibile.

In altre parole, l'etica dell'ambiente è caratterizzata sia dalla cura della persona che vive in esso, sia dalla gestione intelligente di esso, che dev'essere intesa come la conoscenza delle diversità e specificità ambientali e la successiva decisione informata e responsabile per valorizzarne le specificità.

In tale ottica, il bio-territorio viene inteso come un insieme sistemico composto non solo dalle molteplici risorse naturali di ordine materiale, ma anche dall'insieme delle istituzioni sociali interessate allo specifico territorio. In particolare, l'interesse dei singoli attori territoriali e dell'apparato istituzionale locale si focalizzerebbe sia sugli aspetti conservativi, sia su quelli finalizzati alla valorizzazione del patrimonio. In quest'ottica, la *biodiversità antica autoctona* potrebbe (credo che dovrebbe) configurare «un nuovo soggetto del mondo del diritto, per la contestuale presenza di quegli elementi che determinano la rilevanza giuridica di un bene»⁸.

Sostenere la giuridicità del patrimonio genetico antico autoctono, scrivono Matassino e Occidente, richiede esso venga configurato come un bene comune, di interesse pubblico e, da ciò «l'esigenza di una normativa articolata, attenta e rispettosa del carattere generale dell'interesse sociale da una parte e del carattere specifico dell'interesse privato dall'altra»⁹.

La questione della valenza giuridica della biodiversità è stata analizzata con particolare ampiezza e profondità da Angela Mazziotta, Donato Matassino in un intervento reperibile sul sito dell'Istituto italiano di bioetica, al quale rimando¹⁰.

La riflessione sulla giuridicità del patrimonio autoctono viene affrontata anche in domini interdisciplinari, come nel caso di Nadia Belaidi (antropologa, ricercatrice al CNRS), Frank Alvarez-Pereyre (linguista e antropologo, direttore emerito al CNRS), Jean-Dominique Wahiche (docente di diritto del patrimonio naturale al CNRS) e Hélène Artaud (antropologo sociale) che hanno scritto della importanza critica

⁸ Mazziotta, Gennaro (2002); citato in Matassino, Occidente (2024, 98).

⁹ Matassino, Occidente (2024, 99).

¹⁰ Mazziotta, Matassino (s.i.d.).

della diversità culturale all'interno delle società contemporanee, caratterizzate dai processi di globalizzazione¹¹.

Ritornando alla salvaguardia delle varietà autoctone, c'è da dire, a maggiore rinforzo della specificità delle Aree Interne rurali, che la loro salvaguardia «è fondamentale per mantenere la biodiversità e la ricchezza culturale del nostro territorio. In Italia, c'è una crescente attenzione verso la riscoperta e la valorizzazione di queste varietà, un patrimonio unico che racchiude sapori e tradizioni di una volta». La preziosità delle varietà antiche autoctone risiede nell'alta capacità di adattamento di queste (sia piante sia animali) a specifici territori e ambienti. Si ritiene che la loro diversità genetica possa essere utile per contrastare i cambiamenti climatici e la crescente domanda di cibo (se non si vuole intraprendere la strada delle specie geneticamente modificate e il consumo insostenibile dei suoli). Nell'ottica che qui si sta adottando, è facile affermare che siamo in presenza di varietà «legate alla cultura e alla tradizione delle comunità locali», per cui «la loro valorizzazione può contribuire al rafforzamento dell'identità territoriale e al sostegno dell'economia locale»¹².

La forza attrattiva dei Piccoli Comuni, della rete dei Borghi d'Italia, del commercio dei prodotti tipici e il crescente turismo generato da quest'insieme va compresa come *ricerca dell'autenticità*.

La cura dell'autenticità delle comunità delle Aree Interne non dev'essere confusa con la conservazione di un passato che si vuole rivivere – con l'ingenuità che, in qualche caso, esso è stato del tutto ricostruito o addirittura inventato –, ma dev'essere intesa come la cura dell'insieme paesaggistico e culturale che in quel luogo si è sedimentato nel corso della storia locale. Di tale insieme si deve poter raccontare delle trasformazioni che si sono succedute lungo il processo di trasmissione intergenerazionale.

Le Aree Interne devono porre particolare cura nell'organizzarsi come un *territorio ospitale*: per i visitatori, ma anche – e ancor più – per i residenti¹³. L'ospitalità è una qualità generale – può essere

¹¹ Belaidi, Alvarez-Pereyre, Wahiche, Artaud (2016).

¹² Agricook *La rinascita delle varietà antiche e autoctone in Italia*, https://www.agricook.it/La%20rinascita%20delle%20variet%C3%A0%20antiche%20e%20autoctone%20in%20Italia%20%7C%20AgriCook?srsId=Afm-BOor9pW89InHwV015SVFKTUPbDdIyACWzj6V7V_1d0IqnxgEoxWEC

¹³ Costa (2008).

immaginata come lo stile di vita personale – resa possibile dalla messa a sistema di qualità specifiche: bellezza, accoglienza, comunicazione, relazioni, fiducia e cultura materiale e immateriale, con la quale i residenti possono generare opportunità occupazionali e professionali, e i visitatori possono godere.

Essere capaci di attivare le risorse di pregio che i territori hanno sedimentato nel corso della storia richiede, è ben chiaro a tutti, conoscenze e competenze negli attori sociali locali. Per cui, si deve insegnare e imparare la storia locale, si devono organizzare occasioni comunitarie di contatto con essa ed esercitarsi pubblicamente a immaginare la narrazione più autentica di quella storia. Sentire di appartenere a quella storia rende più forte il legame sociale, e più riflettuta la decisione di andare altrove per vivere.

È poco sostenibile e credibile pensare di poter essere ospitali senza sentirsi parte del sistema che ospita; ancora meno credibile sperare di poterlo narrare senza percepire la bellezza di quanto si sta narrando. A mio parere, se c'è un *deficit di narrazione* delle Aree Interne esso risiede nella debolezza del senso di appartenenza e nell'assenza di esercizio immaginativo professionale.

In tal senso, le Aree Interne hanno certamente bisogno di professionisti della narrazione, ma, ancor di più, hanno bisogno di esperti affascinati dallo stile di vita tipico delle aree rurali, collinari, montane, caratterizzato da relazioni sociali dotate di senso (che non significa che sono tutte belle e gratificanti, ma che tutte sono piene di nomi, di storie, di interessi, di valori, di aspirazioni, di condivisione e, in buona parte, di solidarietà). Quest'insieme è il patrimonio più prezioso per continuare a essere e per rafforzare la voglia di starci nelle Aree Interne.

2.3. L'autonomia differenziata

La riflessione sociologica sulle Aree Interne è inevitabilmente focalizzata sulla disuguaglianza sociale, che qui prende la veste delle disuguaglianze territoriali, i cui contenuti sono le disparità di opportunità. Intere comunità territoriali stanno sperimentando il rischio di estinzione generato, come abbiamo visto nei paragrafi precedenti, dalla persistente perdita degli attori sociali, che trovano difficile e non gratificante il continuare a vivere in quelle aree.

Anziché preoccuparsi di mettere a sistema, con una legge nazionale, le progettazioni che si stanno già impegnando a contrastare le spinte centrifughe, una parte del potere politico sta proponendo misure di ulteriore differenziane interna.

La legge n. 86, del 26/06/2024 o legge per l'autonomia differenziata, è finalizzata a rimarcare le differenze tra macroaree nei livelli di qualità della vita dei cittadini. Dopo la sua emanazione, la Corte costituzionale ha emesso una sentenza che l'ha dichiarata incostituzionale, motivando il rigetto per l'assenza della definizione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni da garantire a tutti i cittadini italiani, a prescindere dalle differenze territoriali.

Fin da subito, per la verità, la legge 86/2024 aveva ricevuto rilievi tecnici e proteste pubbliche: sono sorti Comitati per la raccolta delle firme contro l'approvazione, sono stati organizzati momenti di riflessione pubblica e manifestazioni di piazza. Tra le istituzioni italiane che si sono impegnate per contrastare la sua applicazione – sottolineando i danni generali che essa avrebbe generato e le insostenibili disuguaglianze sociali – troviamo la Chiesa cattolica italiana.

La Conferenza Episcopale Italiana (CEI) ha redatto una nota sul tema dell'Autonomia differenziata, approvata dal Consiglio Episcopale Permanente il 22 maggio del 2024, durante i lavori della 79^a Assemblea Generale. Nel documento viene espressa preoccupazione per una proposta di legge che genererebbe una indiscutibile disparità di erogazione di servizi e, ovviamente, di diritti di cittadinanza tra aree storicamente diseguali. Si conferma la convinzione, più volte espressa nei documenti della Chiesa cattolica italiana, che il nostro Paese può soltanto crescere insieme, senza privilegiare le aree più ricche e meglio organizzate rispetto a quelle meno dotate di opportunità di sviluppo economico, sociale e culturale (lo sviluppo integrale dei territori e delle persone che li abitano). Secondo il principio di unità e corresponsabilità e degli altrettanto importanti principi della sussidiarietà e della solidarietà, non è sostenibile un progetto politico costruito sui meccanismi di competizione tra territori diseguali in partenza. Non si disconosce la legittimità del progetto (viene espressamente ricordato il contenuto del comma terzo dell'articolo 116 della Costituzione), ma al contempo si pone in evidenza il rischio che la sua applicazione farebbe correre: quello di minare le basi del vincolo di solidarietà tra le diverse Regioni, che è considerato il principio per conservare l'unità della

Repubblica. La nota si chiude con un «appello alle Istituzioni politiche affinché venga siglato un “patto sociale e culturale” (*Evangelii gaudium*, 2013, 239), perché si incrementino meccanismi di sviluppo, controllo e giustizia sociale per tutti e per ciascuno».

Numerosi studiosi hanno sottolineato questi rischi¹⁴.

L’Associazione Italiana di Sociologia (AIS), che rappresenta la comunità di ricercatori e professori accademici, ha manifestato la propria sfiducia nella legge, rimarcando i pericoli che essa faceva correre all’intero sistema sociale.

Nel *Manifesto dei sociologi italiani*¹⁵ si scrive apertamente «contro l’autonomia differenziata a favore di un regionalismo coordinato, politicamente e socialmente solidale ed economicamente responsabile». Nello specifico, vengono sottolineate le già marcate differenze territoriali nella infrastrutturazione sanitaria, nella disponibilità di personale, nelle risorse pubbliche pro-capite assegnate. In base a quanto affermato, continua il documento dell’AIS, le disuguaglianze erano inaccettabili già in seguito alla riforma del Titolo V della Costituzione voluta nel 2001: la regionalizzazione ha generato disparità del godimento della tutela della salute, specialmente a causa dei piani di rientro regionali in sanità, riducendo le prestazioni diagnostiche e terapeutiche erogate dalla sanità pubblica.

Prima della pandemia da Covid-19 – che ha mostrato indiscutibilmente come stavano le cose – molti si dichiaravano convinti che la riforma del titolo V della Costituzione e la successiva autonomia stava portando frutti e molti altri vantaggi avrebbe ancora prodotto. Ma la pandemia ha mostrato il ridimensionamento delle speranze, specialmente in quelle Regioni che facevano vanto del ben avviato processo di privatizzazione e dell’eccellenza.

Il Manifesto dell’AIS propone anche «un ritorno al centralismo statale», che viene sintetizzato in questo modo:

1. rivedere i principi posti nell’art. 117 comma 3, ridisegnanndoli per avere un maggiore equilibrio tra pubblico e privato nella sanità territoriale;

¹⁴ Per una sintetica presentazione dei rischi, cfr. Sbrana F. (2024), I rischi dell’autonomia differenziata, *Il Mulino. Rivista di cultura e di politica*, 28 febbraio.

¹⁵ Rimando a: <https://www.ais-sociologia.it/wp-content/uploads/2022/01/AIS-MANIFESTO-REGIONALISMO.pdf>.

2. realizzare un più efficace coordinamento da parte dello Stato nell'ambito della conferenza Stato-Regioni;
3. fare in modo che lo Stato non si riduca alla sola funzione di garante dell'equilibrio di bilancio (e neppure alla sola funzione di ufficiale pagatore. Se l'obiettivo principale è quello di garantire il contenimento della spesa in funzione degli equilibri di finanza pubblica, diventerà ancora più difficile ridurre i divari e la disuguaglianza del godimento dei diritti dei cittadini. In questo modo si è giunti alla paradossale situazione di sottofinanziare quelle Regioni più povere, svuotando la funzione assegnata ai LEA (Livelli Essenziali di Assistenza).

Pertanto, conclude il Manifesto dell'Associazione italiana dei sociologi, è necessario abbandonare l'ipotesi di una autonomia differenziata – quantomeno in campo sanitario – per costruire una maggiore uniformità su base nazionale.

Per realizzare sistemi sanitari rispettosi dei LEA occorre proporre una riflessione sui modelli di governance, nel pieno rispetto dei tre principi di sussidiarietà, di differenziazione e di adeguatezza¹⁶.

La sentenza della Corte costituzionale fa diretto riferimento alla definizione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP), che devono essere garantiti equamente su tutto il territorio nazionale.

Per essi sarà indispensabile conoscere e sostenerne i costi, nei limiti delle risorse rese disponibili nella legge di bilancio. Ove mai dovessero emergere nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, sarà possibile procedere al trasferimento delle funzioni solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi di stanziamento delle risorse finanziarie, volte ad assicurare i medesimi livelli essenziali delle prestazioni sull'intero territorio nazionale.

In questo modo, i LEP saranno fissati dai successivi decreti legislativi che il Governo nazionale emanerà entro 24 mesi dalla data in vigore della legge 86/24; una volta risolto questo punto critico, ci sarà da considerare i presupposti per l'attribuzione alle Regioni ordinarie delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia nelle ma-

¹⁶ Un'analisi contestualizzata la si può leggere in: Di Santo R., Giarelli G., Mascagni G. (a cura di) (2024), *Come l'araba fenice? I sociologi nel Servizio Sanitario Nazionale*, FrancoAngeli, Milano. (in particolare, Vicarelli G., *Dalla riforma del Titolo V all'autonomia differenziata: una ricostruzione storico-critica*, pp. 42-58).

terie previste al comma 3 dell'articolo 116 della Costituzione (che si riferiscono alle norme generali sull'istruzione, alla tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, alla tutela e alla sicurezza del lavoro, della salute, del governo del territorio, ecc.).

Il comma 3 dell'articolo 116 della Costituzione prevede la possibilità di attribuire forme e condizioni particolari di autonomia alle Regioni a statuto ordinario (il cosiddetto regionalismo differenziato o regionalismo asimmetrico) e le materie in questione sono:

1. rapporti internazionali e con l'UE delle Regioni;
2. il commercio con l'estero;
3. la tutela e la sicurezza del lavoro;
4. l'istruzione (con le eccezioni previste dall'autonomia delle istituzioni scolastiche e con l'esclusione dell'istruzione e della formazione professionale);
5. le professioni;
6. la ricerca scientifica e tecnologica e il sostegno all'innovazione per i settori produttivi;
7. la tutela della salute;
8. l'alimentazione;
9. l'ordinamento sportivo;
10. la protezione civile;
11. il governo del territorio;
12. i porti e gli aeroporti civili;
13. le grandi reti di trasporto e di navigazione;
14. l'ordinamento della comunicazione;
15. la produzione, il trasporto e la distribuzione nazionale dell'energia;
16. la previdenza complementare e integrativa;
17. il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario;
18. la valorizzazione dei beni culturali e ambientali e la promozione e l'organizzazione di attività culturali;
19. le casse di risparmio, le casse rurali e le aziende di credito a carattere regionale;
20. gli enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale.

Come si evidenzia dall'elenco riportato, si tratta di ambiti di notevole importanza, che coinvolgono l'intero sistema nazionale (per esempio: la sanità, l'istruzione, i trasporti, la previdenza integrativa e la protezione civile) e che, al di là delle questioni strettamente tecniche, sono banco di discussione e di scontri.

La definizione dei LEP viene individuata come la possibilità di ridurre i danni delle disuguaglianze territoriali. La loro definizione deve essere fissata dallo Stato, perché essi riguardano la totalità dei diritti civili e sociali e la garanzia di uguaglianza tra tutti i cittadini. La loro mancata definizione giustifica la sentenza negativa della Corte costituzionale; non è stato sufficiente aver affidato a un Comitato tecnico scientifico (istituito dalla presidenza del Consiglio dei ministri in data 23 marzo 2023) l'incarico di fornire supporto alla cabina di regia che avrebbe dovuto determinare i livelli essenziali delle prestazioni.

2.3.1. Cos'è il Livello Essenziale di Prestazione?

Il concetto si ritrova già nella Riforma Bassanini (Legge n. 59 del 15 marzo 1997), dove si trattavano i Livelli Essenziali di Assistenza Sanitaria (LEA), che erano stati introdotti con il decreto legislativo n. 502 del 30 dicembre 1992. L'obiettivo dei LEA era di fissare i livelli essenziali e uniformi di assistenza sanitaria in tutto il territorio nazionale, in base ai principi di universalità, di equità e di dignità della persona, e anche di appropriatezza, di efficacia, di efficienza e di economicità dei servizi.

Nel decreto legislativo n. 229 del 19 giugno 1999 (Riforma Bindi) si legge all'articolo 1 comma 3 (modificando lo stesso articolo del decreto legislativo n. 502 del 30 dicembre 1992) che il Servizio sanitario nazionale assicura «i livelli essenziali e uniformi di assistenza definiti dal Piano sanitario nazionale, nel rispetto dei principi della dignità della persona umana, del bisogno di salute, dell'equità nell'accesso all'assistenza, della qualità delle cure e della loro appropriatezza riguardo alle specifiche esigenze, nonché dell'economicità nell'impegno delle risorse». Inoltre, si specifica che il compito va svolto contestualmente all'individuazione delle risorse finanziarie destinate al Servizio sanitario nazionale, «nel rispetto delle compatibilità finanziarie definite per l'intero sistema di finanza pubblica».

Nella legge Bassanini al comma 1 dell'articolo 21 si legge che «L'autonomia delle istituzioni scolastiche e degli istituti educativi si inserisce nel processo di realizzazione della autonomia e della riorganizzazione dell'intero sistema formativo. Ai fini della realizzazione dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, le funzioni dell'Amministrazione centrale e

periferica della pubblica istruzione in materia di gestione del servizio di istruzione, fermi restando i livelli unitari e nazionali di fruizione del diritto allo studio, nonché gli elementi comuni all'intero sistema scolastico pubblico in materia di gestione e programmazione definiti dallo Stato, sono progressivamente attribuite alle istituzioni scolastiche...».

C'è da osservare che, nonostante l'importanza, ribadita in più documenti legislativi, i Livelli Essenziali delle Prestazioni non sono al momento stati stabiliti e codificati, né nella sanità né nell'istruzione né in altri settori pubblici.

Anche il recente impegno del Comitato, presieduto dal professore Sabino Cassese, non ha ancora prodotto un documento definitorio e la questione dei LEP non è stata ancora licenziata.

È interessante far notare che, durante l'audizione del professor Cassese su quanto era stato fatto in Commissione, lo stesso Cassese affermava che i Livelli Essenziali di Prestazioni dovranno essere fissati in un'ottica europea¹⁷. Quest'ultimo punto viene confermato come essenziale e, a sostegno, viene citato un articolo del prof. Maurizio Ferrera¹⁸, nel quale era stato sottolineato con particolare forza e chiarezza.

Nell'articolo si può leggere un'affermazione inequivocabile: «*il divario fra Regioni è oggi scandaloso*. E, quel che è peggio, lo è anche in quegli ambiti (come la sanità) ove già esistono i livelli essenziali. Qualcosa, evidentemente, non funziona». A conferma della durissima affermazione di Ferrera, Sabino Cassese durante l'audizione comunica che «a fine 2021 il saldo negativo della sanità nel Mezzogiorno è stato di 4 miliardi e 250 milioni».

Visti i fatti nella loro cruda verità, allora, come suggerisce Maurizio Ferrera, «Tutto il dibattito sull'autonomia differenziata dovrebbe essere correttamente inquadrato all'interno della riflessione che la Commissione europea sta sviluppando per ridurre i divari territoriali all'interno dei paesi aderenti». Ovvero, all'interno della politica di coesione territoriale della Unione europea, che in Italia ha trovato nella Strategia Nazionale per le Aree Interne una prima e importante sperimentazione¹⁹.

¹⁷ Il video dell'audizione di Sabino Cassese può essere visionato al seguente indirizzo: <https://www.youtube.com/watch?v=uDEWWFi3vzg>

¹⁸ «L'autonomia e il modello europeo», *Corriere della Sera*, 20/02/2024

¹⁹ I dati sui quali Ferrera poggia la sua riflessione sono presenti nel *IX Report on Economic Social and Territorial Cohesion*, 27/03/2024.

Pertanto, scrive ancora Ferrera nell'articolo citato, «Ridurre la questione LEP alla enumerazione di un certo ventaglio di prestazioni “obbligatorie” non è certo sufficiente per migliorare le cose: il caso della sanità lo conferma in modo lampante. Il vero nodo della questione LEP è la qualità».

2.4. I Borghi d'Italia e i Comuni Bandiera Arancione

Nelle Aree Interne un'altra risorsa è la rete associativa dei *Borghi più belli d'Italia*, che nasce nel 2002 all'interno della Consulta del Turismo dell'ANCI, con lo scopo di valorizzare e promuovere il grande patrimonio di storia, arte, cultura e paesaggi presente nei piccoli centri italiani.

Al momento (11/08/2024) ne fanno parte oltre 360 borghi selezionati e certificati (con un procedimento anch'esso certificato ISO9001); il processo di selezione è finalizzato all'individuazione del meglio della bellezza e del fascino di cui l'Italia è leader nel mondo.

Secondo il rapporto “L'impatto economico e occupazionale del turismo e la digitalizzazione nei Borghi più belli d'Italia” – redatto dalla Deloitte e presentato a Roma il 17 aprile 2024 – i Borghi più belli d'Italia nel 2022 hanno generato una spesa diretta di 4,6 miliardi di euro e una spesa indiretta e indotta stimata in circa 9 miliardi (per un totale di 13,8 miliardi di euro).

Nel documento si afferma che sono stati quasi 9 milioni i visitatori dei Borghi più belli d'Italia (il 37% sono visitatori internazionali e il 32% sono visitatori giornalieri), per un totale di 21,5 milioni di pernottamenti. Le Regioni più visitate sono il Trentino-Alto Adige, la Toscana, la Liguria, le Marche e la Lombardia.

L'economia dei Borghi occupa oltre 90 mila addetti, tra alloggio, ristorazione, commercio, trasporti e si stima che questa economia abbia generato un effetto positivo sulle entrate fiscali a livello nazionale pari a 2,3 miliardi di euro, di cui un miliardo di Iva.

Oltre ai fattori economici, la rete dei Borghi contribuisce anche a generare attenzione e sensibilità per il vasto patrimonio storico, paesaggistico e artistico delle Aree Interne, valorizzando la cultura materiale sedimentatasi in quelle aree. Con l'economia dei Borghi si spera anche di arrestare lo spopolamento dei piccoli Paesi periferici e

ultraperiferici, generando opportunità occupazionali e innalzando la qualità media dei servizi dell'ospitalità.

Ritorna alla nostra attenzione il tema della qualità.

Il lavoro di definizione della qualità non ha messo tutti d'accordo, ma l'individuazione degli elementi che la compongono possono essere elencati almeno per fattori.

Il primo fattore della qualità è *la centralità della persona*, la quale deve percepire un senso di benessere e di armonia nella situazione in cui si trova. La persona deve ricevere rispetto e sentire il piacere di ricambiarlo.

Un secondo fattore della qualità è *la sostenibilità delle azioni* collettive e individuali necessarie per organizzare e vivere l'ospitalità. La sostenibilità è ambientale (ecologia), sociale (le relazioni interpersonali), economica (i costi da sostenere e i finanziamenti da sottrarre ad altre misure), culturale (la conservazione rispettosa del patrimonio comunitario), etica (l'autenticità dell'accoglienza e non soltanto lo sfruttamento dei beni comuni).

Un terzo fattore della qualità riguarda *l'accoglienza dell'altro e il cosmopolitismo*; quest'ultimo è uno stile di vita caratterizzato da relazioni amicali, da visioni ampie e da senso di appartenenza al territorio²⁰. L'accoglienza dell'altro è la disponibilità a costruire relazioni con gli stranieri (che non sono soltanto immigrati irregolari, per essere chiari) ed essere disponibili a convivere con loro e insieme a generare processi di innovazione sociale.

Il quarto fattore riguarda *la qualità dei servizi* organizzati e offerti ai residenti e ai visitatori. Non è pensabile che un territorio possa essere attrattivo senza servizi di qualità, dai servizi alla persona a quelli alle imprese. A tale proposito trovo di particolare interesse quanto sostenuto da Enrico Moretti (2013, 126), secondo il quale i territori devono essere capaci di organizzare la distribuzione delle «'forze di agglomerazione': un mercato del lavoro 'denso' (cioè, un luogo in cui c'è una buona offerta di lavoratori ben preparati in qualche campo specifico), la presenza di fornitori di servizi specializzati e soprattutto gli spillover del sapere, ovvero gli effetti diffusivi del sapere». Forse è quasi impossibile realizzare un sistema del genere nelle Aree Interne,

²⁰ Per un approfondimento si rimanda a Beck (2005 e 2016), Costa (2008), Costeta (2018).

nei Piccoli Comuni e nei Borghi d'Italia, ma il quasi è un avverbio che non esclude la possibilità. In ogni caso, per sperare di riuscirci si deve operare con il metodo del lavoro di rete e con lo strumento operativo della riorganizzazione territoriale delle risorse.

Risorse preziose per organizzare la qualità territoriale sono la digitalizzazione diffusa e l'enogastronomia. Senza la rete funzionale e facilmente disponibile è complicato avviare e sostenere l'offerta di lavoro professionale (nel PNRR questa consapevolezza è sostenuta da un finanziamento a favore della banda ultra-larga).

Le risorse enogastronomiche sono un altro giacimento di ricchezza, in buona parte già ben utilizzate, per generare valore (vedi quanto scritto sui prodotti a marchio presenti nei Piccoli Comuni), ma un lavoro più meticoloso potrebbe scovarne altre di particolare pregio enogastronomico (d'altronde, il Ministero dell'agricoltura da anni sta conducendo un censimento dei Prodotti Agroalimentari Tradizionali).

Un'altra risorsa delle Aree Interne sono i Comuni con Bandiera Arancione, che il *Touring Club Italiano* da 22 anni assegna a quei luoghi autentici, che accolgono i viaggiatori in comunità ospitali e con impegno ed entusiasmo mantengono vive le tradizioni, tutelano il patrimonio locale e animano i territori attraverso l'organizzazione di eventi e manifestazioni.

Per il triennio 2024-2026 ne ha assegnate 281, confermandone 277 sottoposte alla verifica triennale e premiando 4 nuove località del Centro-Sud d'Italia: Apecchio (PU), Bagnone (MS), Sinalunga (SI) e Roseto Valfortore (FG).

La Bandiera Arancione viene assegnata attraverso un processo di certificazione ai Comuni dell'entroterra con meno di 15.000 abitanti, che sanno esprimere grandi eccellenze in termini ambientali, culturali, enogastronomici, di accoglienza, di innovazione sociale e che trovano nel turismo una concreta opportunità di rilancio, nonostante le difficoltà dovute alla situazione di marginalità.

La Bandiera Arancione, quindi, è una certificazione pensata dal punto di vista del viaggiatore e della sua esperienza di visita, ha una validità di tre anni e, premiando le realtà più virtuose, è anche uno stimolo per un miglioramento continuo, che porta benefici reali e tangibili per le realtà coinvolte. Tanto è vero che – come ha affermato Isabella Andrighetti, responsabile delle certificazioni del *Touring Club* – il 67% dei Comuni Bandiera Arancione ha registrato un

punteggio più elevato rispetto a quello ottenuto nell'anno precedente (periodo di riferimento 2020-2023).

I Comuni certificati hanno migliorato la qualità dell'accoglienza, dimostrando un impegno crescente nella tutela e nella valorizzazione del loro patrimonio storico-culturale, paesaggistico e ambientale.

Il modello di certificazione si basa sull'analisi di 200 indicatori raccolti in sei aree:

- 1) mobilità e segnaletica;
- 2) accoglienza e promozione;
- 3) servizi turistici;
- 4) fattori di attrazione turistica;
- 5) gestione ambientale;
- 6) valutazione qualitativa.

Un aspetto importante del meccanismo delle Bandiere Arancioni risiede nel coinvolgimento delle comunità locali nella risoluzione di problemi diffusi; ne è un esempio l'adozione di formule come quella delle cooperative di comunità, per la forte spinta all'inclusività sociale²¹.

Le attività della rete dei “Borghi più belli d'Italia” e delle “Bandiere Arancioni” stanno svolgendo un utile lavoro per rivitalizzare le Aree Interne. Entrambe le iniziative sostengono la qualità degli stili di vita delle piccole realtà comunitarie e i flussi turistici di tipo esperienziale e trasformativo, nel pieno rispetto della sostenibilità della visita²².

Dal lato della domanda turistica è molto caratterizzata dalla ricerca di autenticità dell'esperienza e di autenticità relazionale. Per *turismo trasformativo* si intende la scelta di viaggiare per imparare e crescere secondo nuovi modi di essere sé stessi e di interagire con l'ambiente circostante. Si tratta di una forma di viaggiare non finalizzata a usare i luoghi visitati, ma a costruire relazioni sociali di conoscenza e di apprendimento reciprocamente intenzionali e responsabili. Le comunità locali diventano, in tal modo, luoghi dove le persone e le culture si incontrano e si rispettano, cercando il senso della relazione e della diversità. Le persone che praticano questo modo di viaggiare cercano

²¹ Per il dettaglio aggiornato, rimando a: <https://www.touringclub.it/notizie/bandiere-arancioni/quattro-nuove-bandiere-arancioni-e-277-confermate-sono-281-i-borghi-premiati-dal-touring-in-tutta-italia> (11/08/2024)

²² C'è anche chi ha scritto criticamente sui borghi più belli d'Italia (Barbera F., Cersosimo D., De Rossi A. (a cura di) (2022).

profondità rigenerativa e nuove occasioni di apprendimento, fuori dalle rotte turistiche di massa. È un turismo che attrae particolarmente il *nuovo ceto medio internazionale*, sostanzialmente *cosmopolita*, che vuole entrare in contatto con nuove realtà per crescere nella consapevolezza delle differenze delle culture, ritenute tutte meritevoli di interesse e di rispetto²³.

Secondo la definizione del *Transformational Travel Council* si tratta di un viaggiare finalizzato a generare cambiamenti significativi e duraturi nella vita dei viaggiatori, ispirato da una filosofia caratterizzata dalla conoscenza reciproca tra viaggiatore e residente, generatrice di relazioni sociali dotate di senso e di appartenenza.

Come si può vedere, è un turismo che veicola gruppi sociali consapevoli e competenti, rispettosi e interessati alla conservazione delle differenze, che non viaggiano per consumare i luoghi, ma per trasformarli in esperienze culturali. In tal modo, la valorizzazione della rete museale di cui le Aree Interne dispongono potrebbe essere un potente attrattore di economia finanziaria e, forse ancora più importante, un prezioso sostegno alle loro culture e ai loro stili di vita non urbanizzati.

²³ Cfr. Costa (2008, 31).

Conclusioni

La questione delle Aree Interne non può essere compresa con la sola descrizione della loro esistenza in ogni Regione d'Italia; non può neppure essere affrontata con una speranzosa opera di *ingegneria sociale*, progettando interventi – seppure necessari e in qualche caso indispensabili – per la sola disponibilità di fondi finanziari europei e nazionali.

La questione delle Aree Interne merita maggiore accortezza analitica, partendo dalle condizioni che l'hanno originata e dalle scelte economiche e politiche che hanno cristallizzato le caratteristiche problematiche sulle quali si sta provando a operare in questi anni.

Dal mio punto di vista, la questione delle Aree Interne non può essere pensata come un omogeneo blocco di marginalizzazione economica, sociale, culturale e politica, perché c'è molta differenziazione al loro interno: Nord Ovest-Nord Est-Centro-Sud-Isole è la prima e non trascurabile distinzione. Come abbiamo visto nei capitoli iniziali, c'è maggiore concentrazione di Comuni Periferici e Ultraperiferici all'interno della macroarea meridionale. Così come non è affatto trascurabile che la massima parte dei giovani che lasciano le loro aree d'origine sono meridionali, in cerca di domande di lavoro adeguato ai loro livelli di formazione e di competenze acquisite. Neppure può essere trascurato il danno che scontano le Regioni meridionali per il pesante saldo negativo in termini di perdita di giovani diplomati e laureati, che emigrano verso le Regioni del Nord Ovest e Nord Est o, in misura minore, verso l'estero.

Per queste ragioni, e per altre che sono state sottolineate in pre-

cedenza, la questione delle Aree Interne merita l'attenzione degli studiosi di scienze sociali.

A mio parere, questi studiosi dovrebbero impegnarsi nella creazione di una *matrice istituzionale delle Aree Interne*. Si tratta di un lavoro di raccolta e messa in comune delle informazioni necessarie per descrivere la realtà a un livello meno astratto possibile. La matrice istituzionale¹ è un modo aperto e flessibile per raccogliere, sistemare e distribuire conoscenza e coinvolge il più ampio numero di attori sociali interessati. Essa è un modo di lavoro che istituzionalizza l'inclusività e rende quasi impossibile la creazione di gruppi sociali elitari.

Poiché la raccolta vedrebbe coinvolti gli stessi attori locali, il risultato sarebbe una descrizione, la più partecipata e consapevole possibile, delle possibilità e delle risorse disponibili, così come le conoscono e le percepiscono gli stessi attori sociali dei territori. La raccolta operata dagli stessi attori coinvolti può generare sopravvalutazioni o sottovalutazioni, la presenza di attori competenti può aiutare la messa a punto delle valutazioni e, di conseguenza, a *ripulire la domanda* di sostegno economico-finanziario.

Le Università territorializzate dovrebbero assumersi la responsabilità della *leadership sociale*, contribuendo a scrivere l'agenda delle cose da fare. Un compito che dovrebbe svolgere insieme alle altre presenze istituzionali, perché non si tratta di "dettare l'agenda" (per il fatto che possiede il sapere scientifico necessario a dettarla) ma di "scriverla insieme" (perché i saperi sono anche fuori dell'Università) e "leggerla insieme" (se non condivisa nessuna agenda sarà mai realizzata).

Anche la Chiesa cattolica italiana (in particolare la Conferenza Episcopale Italiana) dovrebbe assumersi la responsabilità della leadership sociale, per la sua esperienza di prossimità nelle piccole comunità marginali e per la vasta e storicamente sedimentata presenza nell'offerta di sostegno morale e spirituale, oltre che di supplenza in alcuni servizi sociali essenziali. Non può essere trascurata la forza del richiamo esercitata dalle festività del santo patrono e dalle festività natalizie, che le parrocchie locali organizzano e alle quali ancora partecipa una parte degli emigranti.

Il lavoro cooperativo degli esperti ha l'obiettivo di pulire la raccolta

¹ Si tratta di un concetto preso da Zunz (2002).

dei dati, realizzare una descrizione sensata della realtà dei fatti sociali, evitare pericolose narrazioni contro-fattuali e sostenere il complicato processo di socializzazione e condivisione degli obiettivi collettivi da raggiungere. La sociologia sa che, per attivare la conoscenza sociale, è importante aumentare il numero degli esperti, e sa anche che, per attivare meccanismi di collaborazione e cooperazione, risorse indispensabili per realizzare progetti di sviluppo territoriale, è necessario attivare meccanismi di comunicazione efficace e di condivisione responsabile degli obiettivi da raggiungere.

Per affrontare la questione delle Aree Interne occorre pensare in termini di *bene comune*. D'altronde, quale vantaggio avrebbe il singolo imprenditore o il grande gruppo economico a investire soldi in un'area che non ha potenzialità per grandi profitti? E quale vantaggio avrebbe la collettività locale a utilizzare fondi finanziari per un arco temporale che non oltrepassa le modalità assistenziali?

Per quanto tempo e con quanta composità l'apparato istituzionale potrebbe sostenere finanziamenti pubblici per così ampie aree territoriali, senza cedere alla tentazione di ritardare i pagamenti e assumere strategie populiste di promesse mirabolanti?

Riflettere sulle Aree Interne significa esercitare al meglio i processi di immaginazione sociologica e da quest'esercizio fare emergere sia le responsabilità dei vari attori coinvolti nelle decisioni politiche, sia le ragioni dell'impegno e del disimpegno degli attori sociali comunitari territoriali. Infine, è necessaria vederla in una relazione interno-interno e in un'altra relazione interno-esterno.

Da decenni sono state prodotte buone descrizioni della marginalizzazione di alcune aree territoriali del nostro Paese, ma siamo ancora qui a lamentare la persistenza della marginalizzazione della gran parte di quelle aree così tanto ben studiate. Da troppo tempo sono state avanzate richieste di finanziamenti a sostegno di quelle aree, e ancora siamo costretti a reiterare le stesse richieste. Sono state anche proposte analisi per comprendere le ragioni del mancato sviluppo, alcune condivise dalla maggioranza degli esperti e altre rifiutate dalla quasi totalità degli analisti sociali. Tutti i gruppi politici che si sono succeduti al governo del nostro Paese si sono impegnati a risolvere definitivamente la questione dei divari di sviluppo regionale, ma i dati statistici raccontano più degli insuccessi che dei successi di tale impegno ciclico. E nel frattempo, il Mezzogiorno d'Italia e le aree rurali e montuose del

nostro Paese subiscono lo stillicidio dei flussi migratori e, di conseguenza, dello spopolamento e della marginalizzazione.

L'esperienza storica ci dice che dev'essere adottata una nuova strategia d'intervento, ma ci invita anche a pensare con un'ottica diversa alle Aree Interne, che sono marginali non perché montane e rurali, ma perché sono state vittime sacrificali di scelte di politica economica e di meccanismi culturali che le hanno legittimate. È dalla fine dell'Ottocento che ai contadini e agli artigiani delle aree del Nord e del Sud, dell'Est e dell'Ovest è stato rivolto l'invito a emigrare verso le città italiane più ricche o verso i Paesi esteri. È da allora che le classi dirigenti italiane si sono compiaciute per avere realizzato, grazie anche alle rimesse degli emigranti, il riequilibrio tra la popolazione e le risorse pubbliche scarse. È da allora che le rimesse degli emigranti hanno contribuito a migliorare la bilancia dei pagamenti, con grande soddisfazione di alcuni responsabili economici e politici dell'epoca².

L'emigrazione di ritorno e la permanenza dei nuclei familiari sui territori di origine ha reso il danno più sostenibile.

Le modalità dei nuovi flussi migratori sono diverse: sono sempre i più giovani a emigrare, ma questa volta i loro guadagni non vengono inviati alle loro famiglie rimaste nei luoghi di origine, ma vengono utilizzati nella loro interezza per vivere e continuare a vivere fuori dai territori d'origine.

Inoltre, i giovani e gli adulti che vanno via non si percepiscono neppure emigranti – che, per definizione condivisa, sono persone che per necessità economiche trascorrono un periodo di vita lontano dalla famiglia e dalla collettività di appartenenza, e che poi, anche per godere del meritato riconoscimento sociale, ritornano per continuare a vivere nell'ambiente sociale e culturale di socializzazione –. Essi si percepiscono come soggetti mobili, che possono vivere quasi ovunque, perché conoscono le lingue, sono altamente scolarizzati e posseggono skills professionali molto apprezzate in contesti urbani altamente tecnologizzati.

² «Quale mirabile svolgersi di eventi in questo periodo [si riferisce agli inizi del Novecento]. Le centinaia di milioni delle rimesse degli emigranti andavano a ingrossare i depositi postali, sicché la Cassa depositi e prestiti, rigurgitante di disponibilità liquide, poteva 'aiutare' i Comuni per eseguire opere, dirette a migliorare le condizioni di vita dei paesi, donde l'esodo era partito...» (Epicarmo Corbino, presidente del Banco di Napoli, al IX Congresso nazionale per la civiltà del lavoro, ottobre 1966). Per un'analisi più approfondita, rimando a Vespasiano (1990, 87-121).

Le persone che lasciano le Aree Interne – sempre più spesso – progettano la loro vita futura fuori dai luoghi di origine: qui risiede la ragione principale e più profonda dell’abbandono e dello spopolamento di quelle aree.

Se si volesse mettere mano alla questione, si dovrebbe partire da una considerazione basilica: le persone che vanno via non possono che rimanere libere di farlo. Pertanto, non è realizzabile il ripopolamento delle Aree Interne impegnandosi a convincere i giovani a rimanerci. Non è pensabile – quantomeno, non è credibile, dopo i fatti che la storia dell’ultimo secolo ha mostrato a quanti hanno voglia di vedere – risolvere la questione delle Aree Interne finanziando gli investimenti di alcune imprese locali o invitando qualche impresa estera a investire in aree dove sono quasi del tutto assenti i *fattori di agglomerazione*³.

Sarebbe più credibile, a mio giudizio, un impegno collettivo rivolto a rivalutare tutto l’insieme dei fattori materiali e immateriali, culturali e spirituali. Ovvero, sarebbe più credibile un lavoro collettivo focalizzato per comprendere le ragioni per le quali una percentuale crescente di giovani scolarizzati ha pianificato di andare a vivere altrove, al di là dei costi sociali da sostenere per riuscirci al meglio. Si pensi ai giovani universitari che fin dal primo livello di formazione scelgono di andare a studiare in università fuori territorio, anche nei casi nei quali l’offerta formativa è presente sul territorio e a costi molto più economici. E, ancora di più, si pensi a quante famiglie sostengono queste scelte dei loro giovani figli.

Criticare queste scelte e non trovare sostenibili le ragioni per le quali le famiglie sostengono, giustificandole, le scelte dei loro figli e delle loro figlie non aiuta certo a comprendere lo stato dell’arte e i possibili sviluppi peggiorativi della questione.

Sebbene la descrizione di un problema sociale non debba essere confusa con la sua risoluzione, è vero pure che, senza una buona descrizione dello stato attuale, non è possibile definire adeguati ed efficaci programmi di risoluzione di quel problema. La sociologia afferma che quei territori che non sanno dove si trovano lungo il percorso di sviluppo e di innovazione sociale, non sanno neppure cosa deve essere fatto per migliorare la loro situazione.

Questo è il compito di gruppi dirigenti responsabili: mettere i com-

³ Moretti (2013).

petenti in condizione di realizzare la migliore descrizione possibile della situazione d'oggi e lasciarli liberi di immaginare processi adeguati alla risoluzione della questione. Occorrono libertà di immaginazione e razionalità competente per l'ideazione e la costruzione di soluzioni. Non servono esperti, né istituzioni, né corpi intermedi che rispondono esclusivamente ai desiderata dei gruppi dirigenti: i giovani e le loro famiglie se ne accorgerebbero subito e continuerebbero a cercare soluzioni individuali a un problema collettivo, lasciando il problema dello spopolamento e del depauperamento più o meno nelle stesse condizioni di prima.

Se si guarda alle Aree Interne come a uno spazio residuale che produce più costi gestionali che ricchezza da valorizzare per la collettività nazionale, allora riflettere su di esse è alquanto superfluo.

Se si guarda alle Aree Interne come a un luogo sociale, economico, culturale dove sono state prodotte e ancora vengono conservate alcune delle risorse più preziose del nostro Paese, allora riflettere su di esse richiede un impegno collettivo e anche urgente.

Bibliografia

- Accrocca F. (a cura di) (2022), *Dove la vita non vuole morire*, San Paolo edizioni, Cinisello Balsamo (Milano).
- Arthur B.W. (2009), *The Nature of Technology. What It Is and How It Evolves*, New York, Free Press; trad. it., *La natura della tecnologia*, Torino, Cortina.
- Banfield E.C. (1958), *The Moral Basis of a Backward Society*, The Free Press, Glencoe (Ill.); trad. it.(1961) *Basi morali di una società arretrata*, il Mulino, Bologna; nuova edizione: (1976), a cura di D. De Masi.
- Barbera F., Cersosimo D., De Rossi A. (a cura di) (2022), *Contro i borghi. Il Belpaese che dimentica i paesi*, Donzelli editore, Roma.
- Barca F. (2009), *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy a Place-Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*, Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy, https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regi/dv/barca_report_/barca_report_en.pdf.
- Barca F. (2011), *L'approccio place-based delle politiche europee di sviluppo regionale: fondamenti e spunti per l'azione*, intervento tenuto all'Università degli studi di Padova, 14 novembre.
- Barca F. (2011), *Alternative Approaches to Development Policy: Intersections and Divergences*, «OECD Regional Outlook», pp. 215-225.
- Barca F. (2015), *Implementing the place-based approach. The Italian strategy for inner areas*, European Policies Research Centre, University of Strathclyde, November 12.
- Barca F., Carrosio G., Lucatelli S. (2018), “Le aree interne da luogo di disuguaglianza a opportunità per il Paese: teoria, dati, politica”, in Paolazzi L., Gargiulo T., Sylos Labini M., *Le sostenibili carte dell'Italia*, Marsilio editore, Venezia.
- Barca F. (2018), *Politica di coesione: tre mosse*, «Documenti dell'Istituto Affari Internazionali», n. 18/08, aprile, pp. 1-14.
- Barca F. (2022), “A mo' di introduzione”, in Lucatelli S., Luisi D., Tantillo

- F. (a cura di), *L'Italia lontana. Una politica per le aree interne*, Donzelli editore, Roma, pp. 3-36.
- Barca F., Lucatelli S. (2014), *Strategia nazionale per le aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance*, UVAL, Roma.
- Barca F., Carrosio G., Lucatelli S. (2018), “Le aree interne da luogo di disuguaglianza a opportunità per il Paese”, in Paolozzi L., Gargiulo T., Sylos Labini M. (a cura di), *Le Sostenibili Carte dell'Italia*, Marsilio editore, Venezia, pp. 167-186.
- Beck U. (2005), *Lo sguardo cosmopolita*, Carocci, Roma.
- Beck U. (2016), *The Metamorphosis of the World*, Polity Press, Cambridge (UK); trad. it. Id. (2017), *La metamorfosi del mondo*, Laterza, Roma-Bari.
- Belaidi N., Alvarez-Pereyre F., Wahiche J.D., Artaud H. (2016), *Autochtonie(s) et sociétés contemporaines. La diversité culturelle, entre division et cohésion sociale*, «Droit et cultures [En ligne]», 72, 2016-2, pp. 43-76, mis en ligne le 06 juin 2016.
- Bianchini A., Carbonara M., Carucci A.M., Tebala D. (2022), *Le aree interne tra spopolamento e povertà*, Istat.
- Bichi R., Leone S. (2023), “Mobilità dei giovani italiani delle aree interne e dei centri urbani in tempi di emergenza e tra segnali in controtendenza”, in Membretti A., Leone S., Lucatelli S., Storti D., Urso G. (a cura di), (2023), *Voglia di restare. Indagine sui giovani nell'Italia dei paesi*, Roma, Donzelli editore, pp. 157-174.
- Carrosio G. (2019), *I margini al centro. L'Italia delle aree interne tra fragilità e innovazione*, Donzelli editore, Roma.
- Cerese F.P. (2024), *Sulla sostenibilità sociale dell'invecchiamento della popolazione: gli anziani possono essere una risorsa?*, «Rassegna Italiana di Sociologia», LXV, n. 1, gennaio-marzo, pp. 57-90.
- Cicchelli V. (2018), *Plurale e comune. Sociologia di un mondo cosmopolita*, Morlacchi editore U.P., Perugia.
- Cogliati Dezza V. (a cura di) (2017), *Alla scoperta della green society*, Edizioni Ambiente, Milano.
- Collettivo PRiNT (a cura di) (2022), *Aree interne e comunità. Cronache dal cuore dell'Italia*, prefazione di Ilda Curti, postfazione di Antonio De Rossi, Pacini editore, Pisa.
- Commissione europea (2021), *La coesione in Europa in vista del 2050*, Ottava relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale, Unione Europea. Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, 4/2/2022; <http://www.marinacastellaneta.it/blog/wp-content/uploads/2022/02/ottava-relazione.pdf>
- Coordinamento Rete Nazionale Giovani Ricercatori per le Aree Interne

- (2021), *Le aree interne italiane. Un banco di prova per interpretare e progettare i territori marginali*, LISTLab.
- Corte dei conti (2023), *Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*, marzo 2023.
- Corte dei conti (2024), *Relazione semestrale PNRR. Sintesi*, dicembre.
- Costa N. (2008), *La città ospitale*, Bruno Mondadori, Milano.
- Cotesta V. (2018), “Prefazione”, in Cicchelli V., *Plurale e comune. Sociologia di un mondo cosmopolita*, Morlacchi editore U.P., Perugia, pp. 9-16.
- Crociata M. (2022), *Una pastorale per le aree interne*, «Il Regno – Documenti», n. 17, pp. 566-576.
- De Iudicibus A. (2023), *Origini ed evoluzione della politica di coesione: un excursus storico e comparativo delle programmazioni europee dal 1988 al 2020*, «Rivista della Corte dei Conti», n. 1, pp. 91-112.
- De Kerckhove D. (1997), *Connected Intelligence. The Arrival of the Web Society*, Kogan Page, London; trad. it. (2019), *L'intelligenza connettiva*, A. De Laurentiis Multimedia, Roma.
- Guillén M. (2023), *The Perennials. The Megatrends Creating a Postgenerational Society*, St. Martin's Press, New York; trad. it. *Perennials. Società e lavoro dopo la fine delle generazioni*, Luiss University Press, Roma. 2024.
- Istat (2020), *Invecchiamento attivo e condizioni di vita degli anziani in Italia*, Roma.
- Istat (2022), *La geografia delle aree interne nel 2020: vasti territori tra potenzialità e debolezze*, Focus, Roma, 20 luglio.
- Istat (2023), *La politica di coesione e il Mezzogiorno vent'anni di mancata convergenza*, Focus, 13/06/2023, p. 11.
- Istat (2024), *La demografia delle Aree Interne: dinamiche recenti e prospettive future*, Focus, Roma.
- Istituto Toniolo (2022), *Rapporto giovani 2022*, il Mulino, Bologna.
- Leone S., Iovino G., Orio A. (2023), “La condizione giovanile nei territori del margine. Un focus sul capitale territoriale delle aree interne a partire dalla percezione dei giovani”, in Membretti A., Leone S., Lucatelli S., Storti D., Urso G. (2023), *Voglia di restare. Indagine sui giovani nell'Italia dei paesi*, Donzelli editore, Roma, pp. 19-44.
- Leone S., Storti D., Urso G. (2023), “Considerazioni conclusive”, in Membretti A., Leone S., Lucatelli S., Storti D., Urso G. (2023), *Voglia di restare. Indagine sui giovani nell'Italia dei paesi*, Donzelli editore, Roma, pp. 175-182.
- Levy P. (1994), *L'intelligence collective. Pour une anthropologie du cyberspace*, Éditions La Découverte, Paris; trad. it. *L'intelligenza collettiva*, Feltrinelli, Milano, 1996.
- Lucatelli S., Monaco F. (a cura di) (2018), *La voce dei Sindaci delle aree*

- interne. Problemi e prospettive della Strategia nazionale*, con un commento di Barca F., Rubbettino Editore, Soveria Mannelli (CZ).
- Lucatelli S., Storti D. (2019), *La Strategia Nazionale aree interne e lo sviluppo rurale: scelte operate e criticità incontrate in vista del post 2020*, «Agriregionieuropa», XV, n. 56, marzo.
- Lucatelli S., Luisi D., Tantillo F. (a cura di) (2022), *L'Italia lontana. Una politica per le aree interne*, Donzelli editore, Roma.
- MASAF (2024); <https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/309>
- Matassino D., Occidente M. (2024), *L'autoctonia e la biodiversità*, prefazione di C. Nardone, postfazione di F. Accrocca, Futuridea, Benevento.
- Mattei U., Capra F. (2017), *Ecologia del diritto. Scienza, politica, beni comuni*, Aboca edizioni, Sansepolcro (AR).
- Mazziotta A., Gennaro G. (2002), *La Girgentana*, edizioni Ambiente e Vita.
- Mazziotta A., Matassino D., *La giuridicità della biodiversità antica autoctona*, Istituto italiano di bioetica (senza data). <https://www.istitutobioetica.it/documenti-di-riferimento/documenti-di-riferimento/123-aree-interesse/bioetica-ambientale/contributi/259-angela-mazziotta-donato-matassino-giuridicit-la-biodiversita-antica-autoctona>
- Membretti A., Leone S., Lucatelli S., Storti D., Urso G. (2023), *Voglia di restare. Indagine sui giovani nell'Italia dei paesi*, Donzelli editore, Roma.
- Mills W. C. (1959), *The Sociological Imagination*, Oxford University Press, Oxford; trad. it., Id. (1962), *L'immaginazione sociologica*, Il Saggiatore, Milano.
- Monaco F. (2023), *Che fine ha fatto la SNAI. Le Aree Interne fra crescita possibile e retorica dei borghi. 20 punti per riaprire la discussione*, 31/10/2023; *Che fine ha fatto la SNAI? – Civiltà Appennino*.
- Moretti E. (2013), *La nuova geografia del lavoro*, Arnoldo Mondadori Editore, Milano.
- Nardone C. (1981), *Aree interne: riflessioni per un nuovo sviluppo agricolo*, Atti del Convegno CGIL regionale Campania, in *La rinascita della Campania*, Edizioni Graficoop, Bologna.
- Nardone C. (2006), *Ossò e fame. Innovazione e solidarietà locale e globale*, KAT edizioni, Benevento.
- Nardone C. (2010), *Biotecnologie, biodiversità e alimentazione*, Edizione Il Bene Comune, Campobasso.
- Nardone C. (2020), *Bene primario. Ritorno alla terra e possibile evoluzione sostenibile dei sistemi agricoli e alimentari*, Prefazione di Enrico Pugliese, Ideas Edizioni, Benevento.
- Ostrom E. (1990), *Governing the Commons: The Evolution of Institutions*

- for Collective Action*, Cambridge University Press, New York; trad. it. *Governare i beni collettivi*, Marsilio, Venezia, 2006.
- Ostrom E. et al. (1999), *Revisiting the Commons: Local Lessons, Global Challenges*, «Science», 284, 5412, pp. 278-282.
- Ostrom E., Hess C. (Eds.) (2007), *Understanding Knowledge as a Commons*, The MIT Press, Boston; trad. it. (2009), *La conoscenza come bene comune. Dalla teoria alla pratica*, Bruno Mondadori, Torino.
- Rullani E. (2005), *Intelligenza terziaria e sviluppo economico: dalla prima alla seconda modernità*, in Rullani E., Barbieri P. Paiola M., Sebastiani R. (2005), *Intelligenza terziaria motore dell'economia. Alla ricerca dell'Italia che innova*, FrancoAngeli, Milano, pp. 13-60.
- Symbola, Coldiretti (2024), *Piccoli Comuni e tipicità*, Le Geografie di Symbola, Roma.
- Teti V. (2011), *Pietre di pane. Un'antropologia del restare*, Quodlibet, Macerata.
- Teti V. (2017), *Quel che resta. L'Italia dei paesi, tra abbandoni e ritorni*, Donzelli Editore, Roma.
- Teti V. (2022), *La restanza*, Einaudi, Torino.
- Università degli studi del Sannio, Centro Studi Confindustria Campania (2022), *Rapporto Aree Interne Campania, Focus Irpinia-Sannio*, Napoli.
- Urwin D.W. (1991), "Centro e periferia", *Enciclopedia delle scienze sociali*, Treccani, Roma, vol. I, pp. 708-714.
- Vespasiano F. (1990), *Contadini, emigranti, assistiti*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli.
- Vespasiano F. (2011), "Le Hybrid Universities per le intelligenze territoriali", in Bianchi A. (a cura di), *Le Università del Mezzogiorno nella storia dell'Italia unita 1861-2011*, il Mulino, Bologna, pp. 143-152.
- Vespasiano F. (2015), *Istituzioni sociali complesse*, FrancoAngeli, Milano.
- Vespasiano F. (2022), "Aree interne", in Accrocca F. (a cura di) (2022), *Dove la vita non vuole morire*, San Paolo edizioni, Cinisello Balsamo (Milano), pp. 51-89.
- Vespasiano F. (2023), *La Questione delle Aree Interne. Riflessioni sociologiche*, FrancoAngeli, Milano. open access
- Vittadini G. (a cura di) (2004), *Capitale umano. La ricchezza dell'Europa*, Guerini & Castoldi, Milano.
- Wieser F., (1914), *Theorie der gesellschaftlichen Wirtschaft*, Tubinga; trad. inglese (1927), *Social Economics*, London, G. Allen & Unwin Ltd).
- Zunz O. (2002), *Perché il secolo americano?*, il Mulino, Bologna.

Indice analitico

- Accrocca F., 21, 21n
aree pilota, 25
Arthur B. W., 16, 17n
Associazione Italiana di Sociologia (AIS), 62
autenticità, 59, 68, 70
autonomia differenziata, 16n, 60-63, 66
Bandiere Arancioni, 70
Banfield E., 19n
Barca F., 11n, 23
Beck U., 68n
bene comune, 17, 19, 57, 58, 75
beni comuni, 19, 68
biodiversità, 12, 57-59
Borghesi d'Italia, 45, 59, 67, 69
Carrosio G., 11n
Cassese S., 66, 66n
Chiesa cattolica italiana, 21, 61, 74
Cogliati Dezza V., 56
Commissione europea, 14, 15, 39, 66
Conferenza Episcopale Italiana (CEI), 21, 61
Coord. Rete Nazionale Giovani Ricercatori Aree Interne, 56n
corpi intermedi, 20-21, 78
Corte dei conti, 13, 39-40, 41n
cosmopolitismo, 68
Costa N., 59n, 68n, 71n
Cotesta V., 9, 68n
Crociata M., 21n
deficit di narrazione, 60
De Iudicibus A., 14n
De Kerckhove D., 18
De Rossi A., 70n
edifici scolastici, 42, 44-46
emigrazione, 33, 76
fattori di agglomerazione, 77
Ferrera M., 66-67
fiducia nelle istituzioni, 19
giovani, 36-40, 47-46
Guillén M., 50
IFEL-Fondazione ANCI, 67
immaginazione sociologica, 21-22, 75, 78
intelligenza collettiva, 17-18, 53
intelligenza terziaria, 16-17
Istat, 14, 31-35, 42-44, 46, 47, 52
Istituto Toniolo, 54-55
istituzionalizzazione della sfiducia, 18-19
Leone S., 51, 53, 54
Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP), 15-16, 63, 65-67
Lévy P., 17
Lucatelli S., 11n, 51

Matassino D., 57-58
*matrice istituzionale delle Aree
Interne*, 74
MASAF, 34
milieu, 53
Mills C.W., 21-22
Monaco F., 11n
Moretti E., 68, 77n
Nardone C., 10, 57n
ospitalità, 59-60, 68
Osservatorio sul Recovery Plan,
14
Ostrom E., 19n
Piccoli Comuni, 18, 19, 23, 31-
35, 57, 59, 69
PNRR, 14n, 15, 36-42, 69
povertà, 32-33, 41
qualità, 15-16, 28, 46, 53, 56, 61,
65, 67-69, 70
restanza, 52
Rullani E., 16
Symbola, 34-35
Strategia Nazionale per le Aree
Interne (SNAI), 11, 23-26, 31,
42, 52, 66
Teti V., 52
trappola dello sviluppo, 13-16
Trasporti nelle Aree Interne, 42-
46
Vespasiano F., 13n, 21n, 76n
Zunz O., 74n

Vi aspettiamo su:

www.francoangeli.it

per scaricare (gratuitamente) i cataloghi delle nostre pubblicazioni

DIVISI PER ARGOMENTI E CENTINAIA DI VOCI: PER FACILITARE
LE VOSTRE RICERCHE.



Management, finanza,
marketing, operations, HR

Psicologia e psicoterapia:
teorie e tecniche

Didattica, scienze
della formazione

Economia,
economia aziendale

Sociologia

Antropologia

Comunicazione e media

Medicina, sanità



Architettura, design,
territorio

Informatica, ingegneria

Scienze

Filosofia, letteratura,
linguistica, storia

Politica, diritto

Psicologia, benessere,
autoaiuto

Efficacia personale

Politiche
e servizi sociali



FrancoAngeli

La passione per le conoscenze

Copyright © 2024 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy. ISBN 9788835177968

FrancoAngeli

a strong international commitment

Our rich catalogue of publications includes hundreds of English-language monographs, as well as many journals that are published, partially or in whole, in English.

The **FrancoAngeli**, **FrancoAngeli Journals** and **FrancoAngeli Series** websites now offer a completely dual language interface, in Italian and English.

Since 2006, we have been making our content available in digital format, as one of the first partners and contributors to the **Torrossa** platform for the distribution of digital content to Italian and foreign academic institutions. **Torrossa** is a pan-European platform which currently provides access to nearly 400,000 e-books and more than 1,000 e-journals in many languages from academic publishers in Italy and Spain, and, more recently, French, German, Swiss, Belgian, Dutch, and English publishers. It regularly serves more than 3,000 libraries worldwide.

Ensuring international visibility and discoverability for our authors is of crucial importance to us.

FrancoAngeli



torrossa
Online Digital Library



PER LE AREE INTERNE

Il volume approfondisce la questione delle Aree Interne, tratta dall'autore in un precedente lavoro (*La questione delle Aree Interne*, 2023), presentando l'evoluzione dell'identificazione delle Aree Pilota (che dalle 72 del primo ciclo sono passate a 124) e lo stato dei progetti, sia del primo (2014-2020) sia del secondo ciclo (2021-2027) della Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI).

Nella prima parte del lavoro viene presentato lo stato dell'arte della progettazione della SNAI, a cui segue l'analisi del Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza, che prevede interventi a favore delle Aree Interne; inoltre, viene presentato un focus analitico sui piccoli Comuni, che conservano culture materiali indispensabili per la produzione dei prodotti a marchio che rendono famosa l'Italia, e un'analisi dei trasporti pubblici nelle Aree Interne. Nella seconda parte vengono invece approfondite le ragioni sociologiche dello spopolamento delle Aree Interne, riflettendo sui giovani: quelli che non vogliono più starci e quelli che vogliono continuare a starci. Vengono poi messe in evidenza risorse importanti per individuare altre buone ragioni per occuparsi e prendersi cura delle Aree Interne: la biodiversità, i Borghi d'Italia e i Comuni Bandiera Arancione. Un'analisi delle criticità residenti nella proposta dell'autonomia differenziata completa questa seconda parte.

Francesco Vespasiano è professore associato di Sociologia all'Università degli studi del Sannio, dove è stato delegato di Ateneo e presidente di corsi di studio. Insegna Sociologia dell'innovazione e della conoscenza, Sociologia della comunicazione, Finanza e società. È anche docente invitato di Sociologia e Sociologia delle religioni presso l'ISSR di Benevento. È autore di libri sul Mezzogiorno (*Contadini, emigranti, assistiti*, 1990), sullo sviluppo della società della conoscenza (*La società della conoscenza come metafora dello sviluppo*, 2005), sulle parrocchie (*Istituzioni sociali complesse*, 2015) e sulle aree interne (*La questione delle Aree Interne*, 2023) e di articoli su riviste italiane e straniere sui temi della povertà, della logica del denaro, dello sviluppo territoriale e su papa Francesco.