



RPS

Maurizio Avola
Filippo Barbera
Andrea Bruscia
Luigi Burroni
Gianluca Busilacchi
Nicola Costalunga
Paola De Vivo
Fabrizio Ferreri
Vincenzo Fortunato
Carmela Guarascio
Angelo Marano
Andrea Membretti
Maria Mirabelli
Maria Giulia Montanari
Nazareno Panichella
Emmanuele Pavolini
Leonardo Piergentili
Marco Pompili
Dario Raspanti
Antonio Russo
Benedetto Saraceno
Tania Scacchetti
Federico Sofritti
Viktoriia Tomnyuk
Annalisa Tonarelli
Livia Turco



euro 22,00
ISSN 1724 - 5389

N.2
2024



RPS

La Rivista delle Politiche Sociali / Italian Journal of Social Policy



RPS

N.2
2024
MAGGIO
AGOSTO



la Rivista delle Politiche Sociali

ITALIAN JOURNAL OF SOCIAL POLICY

Aree interne: un caso limite per l'equità e la sostenibilità delle politiche pubbliche

- Politiche di cura della non autosufficienza degli anziani
- Autonomia differenziata e servizi sociali territoriali
- Franco Basaglia oggi



RPS

la Rivista delle
**Politiche
Sociali**

ITALIAN JOURNAL OF SOCIAL POLICY

DIRETTRICE

Rossana Dettori

COMITATO SCIENTIFICO

Ugo Ascoli

Jean-Claude Barbier

Corrado Bonifazi

Giuliano Bonoli

Paolo Calza Bini

Gianluca Busilacchi

Massimo Campedelli

Francesca Campomori

Antonio Cantaro

Stefano Cecconi

Andrea Ciarini

Giuseppe Costa

Colin Crouch

Gianfranco D'Alessio

Sandro Del Fattore

Paolo De Nardis

Fiorenza Deriu

Nerina Dirindin

Ivana Fellini

Vincenzo Fortunato

Maurizio Franzini

Dora Gambardella

Gianni Geroldi

Maria Grazia Giannichedda

Ian Gough

Elena Granaglia

Matteo Jessoula

Angelo Marano

Nicola Marongiu

Andrea Mornioli

Stefano Neri

Michele Pagliaro

Giordana Pallone

Emmanuele Pavolini

Laura Pennacchi

Enrico Pugliese

Michele Raitano

Mario Sai

Tania Scacchetti

Cristina Solera

Giovanna Vicarelli

Alan Walker

la Rivista delle Politiche Sociali

ITALIAN JOURNAL OF SOCIAL POLICY

N. 2 – MAGGIO-AGOSTO 2024

Direzione, redazione e segreteria
Corso d'Italia 27 - 00198 Roma
Tel. 345 7011231 - rps@futura.cgil.it

Tariffe di abbonamento online 2024
Annuo 50,00 euro
Una copia digitale 22,00 euro

L'abbonamento può essere attivato sul sito
<https://www.futura-editrice.it/rps/>

Proprietà
Futura s.r.l.

Registrazione Tribunale di Roma Sezione Stampa
n. 30 del 24/02/2021

Coordinamento
Rossella Basile

Stampa
O.GRA.RO. s.r.l. - Vicolo dei Tabacchi, 1 - Roma
Finito di stampare nel mese di novembre 2024

Egregio Abbonato, ai sensi del d.lgs. n. 196/2003 La informiamo che i Suoi dati sono conservati nel nostro archivio informatico e saranno utilizzati dalla nostra società, nonché da enti e società esterne a essa collegate, solo per l'invio di materiale amministrativo, commerciale e promozionale derivante dalla nostra attività.

La informiamo inoltre che Lei ha il diritto di conoscere, aggiornare, cancellare, rettificare i Suoi dati od opporsi all'utilizzo degli stessi, se trattati in violazione del suddetto decreto legislativo.

COMITATO DI REDAZIONE

Luca Alteri
Lisa Bartoli
Rossella Basile
Francesca Carrera
Stefano Daneri
Roberto Fantozzi
Alessandra Fasano
Mara Nardini
Alessandro Purificato
Alessia Sabbatini
Elisabetta Segre
Leopoldo Tartaglia

DIRETTORE RESPONSABILE
Stefano Milani

La Rivista si avvale della procedura di valutazione e accettazione degli articoli *double blind peer review*

indice

TEMA

Le aree interne del paese: un caso limite per l'equità e la sostenibilità delle politiche pubbliche

a cura di Gianluca Busilacchi e Vincenzo Fortunato

Introduzione

Gianluca Busilacchi e Vincenzo Fortunato 7

Le aree interne tra istituzioni, politiche e regolazione sociale
Maria Mirabelli 19

Le aree interne nel Mezzogiorno: la Snai e le politiche di welfare
come strumento di sviluppo
Paola De Vivo e Antonio Russo 37

Aree interne e servizi pubblici: domanda e offerta politica
nel Sistema sanitario marchigiano
Gianluca Busilacchi, Leonardo Piergentili, Marco Pompili e Federico Sofritti 55

Cooperazione, capacità istituzionale e forme della regolazione
nelle aree interne calabresi
Vincenzo Fortunato e Carmela Guarascio 77

Biografie metromontane. La migrazione verticale
come adattamento al cambiamento climatico
Filippo Barbera, Andrea Membretti e Viktoriia Tomnyuk 97

Giovani e aree marginali in Italia. La scelta di restare
tra aspirazioni individuali e contesto
*Maria Giulia Montanari, Fabrizio Ferreri, Maurizio Avola
e Nazareno Panichella* 111

Politiche di resilienza per i territori e dei territori:
cosa insegna il caso di Piombino
Annalisa Tonarelli, Luigi Burroni e Dario Raspanti 129

Mancata rigenerazione e crisi della cittadinanza sociale nelle aree
interne: il caso delle comunità dell'Alta Valle del Cesano
Andrea Bruscia e Nicola Costalunga 149

ATTUALITÀ**La riforma dell'assistenza agli anziani non autosufficienti**

Politiche di cura della non autosufficienza degli anziani
«all'italiana»: le origini e le difficoltà di riforma

Emmanuele Pavolini 173

La non autosufficienza in un paese che invecchia

Tania Scacchetti 197

Promuovere la dignità della persona anziana, prendere in carico
le persone non autosufficienti. Per una riforma coerente

Livia Turco 211

APPROFONDIMENTO

Franco Basaglia oggi

Benedetto Saraceno 231

RUBRICA**Autonomia differenziata. Rischi e conseguenze di una riforma**

Autonomia differenziata e servizi sociali territoriali.

L'esempio ignorato

Angelo Marano 253

English Abstracts 269

Le autrici e gli autori 277

TEMA

Le aree interne del paese:
un caso limite
per l'equità e la sostenibilità
delle politiche pubbliche

a cura di Gianluca Busilacchi e Vincenzo Fortunato

Introduzione

Gianluca Busilacchi e Vincenzo Fortunato

1. Sviluppo, territori e politiche: una riflessione a partire dalle aree interne

La finalità di questo numero monografico è di contribuire a dare il giusto risalto, nel dibattito scientifico e politico, al tema delle aree interne¹ come categoria analitica per valutare l'equità e la sostenibilità delle politiche pubbliche. In particolare, la questione delle aree interne ha già acquistato da tempo centralità assumendo i tratti e le caratteristiche di una nuova questione territoriale (Borghi, 2017), con una decisa polarizzazione tra territori nei quali si concentrano opportunità, risorse, servizi e investimenti e aree in cui crescono l'invecchiamento, la povertà e la desertificazione. Sul piano dell'analisi demografica da molti decenni esistono studi importanti riferiti al crescente spopolamento e invecchiamento della popolazione in questi territori, che evidenziano tassi di crescita naturale particolarmente negativi soprattutto nei comuni periferici e ultraperiferici (Istat, 2024); analogamente esiste un'ampia letteratura sociologica ed economica, riconducibile soprattutto al gruppo di lavoro dell'Associazione Riabitare l'Italia, riferita alle minori occasioni di sviluppo e fragilità occupazionale dei sistemi locali delle aree più isolate, unitamente alla precarietà o assenza di infrastrutture e servizi essenziali, dalla sanità all'istruzione, alla mobilità che testimoniano il costante aumento delle disuguaglianze e l'indebolimento dei diritti di cittadinanza per i residenti nelle aree cosiddette al margine. Non mancano, inoltre, gli studi riferiti alla valutazione e all'impatto delle politiche e al loro rapporto con i differenti contesti territoriali. Recentemente anche gli studi relativi al comportamento elettorale hanno individuato nelle aree interne del paese una possibile categoria analitica con cui interpretare le scelte di voto: in particolare è stato notato come nei territori più lontani dai poli urbani crescano in modo più intenso atteggiamenti popu-

¹ Si definiscono interne quelle aree significativamente distanti dai centri di offerta di servizi essenziali (di istruzione, salute e mobilità), ricche di importanti risorse ambientali e culturali e fortemente diversificate per natura e a seguito di secolari processi di antropizzazione.

listici (Valbruzzi e Vignati, 2018)². Questo tema richiama più in generale l'aspetto della regolazione democratica nei territori marginali. Stanno infatti aumentando gli studi che interpretano questi comportamenti come possibile reazione, da parte delle popolazioni delle aree periferiche, al depauperamento di servizi pubblici: secondo questa interpretazione, i fenomeni di rabbia e risentimento verso lo Stato deriverebbero da un gap di «riconoscimento percepito» e di equo rispetto da parte delle politiche pubbliche (Hyland e al., 2024).

All'interno di questo scenario, il numero della Rivista propone alcuni spunti originali per rileggere e interpretare la narrazione e la retorica sulle aree interne, proponendo, alla luce dei contributi presenti nel volume, alcune riflessioni generali.

2. *Le aree interne sono una questione nazionale*

Nell'analisi delle politiche pubbliche e in particolare delle politiche sociali i temi dell'equità e della sostenibilità delle politiche sul piano territoriale sono ancora prevalentemente riferiti al tradizionale dualismo Nord-Sud, invece che a un possibile dualismo tra aree interne e aree centrali. Occorre, infatti, sottolineare la dimensione nazionale e l'estensione del fenomeno che interessa un numero rilevante di persone e territori spesso eterogenei (da Nord a Sud, da Est a Ovest). Nel nuovo ciclo di programmazione 2021-2027 figurano ben 124 aree di progetto che coinvolgono 1.904 comuni, in cui vivono 4.570.731 di abitanti.

Da questo punto di vista, le aree interne rappresentano una categoria «limite»: in queste zone, infatti, la mera ripartizione delle risorse su base demografica produce una crescente disparità in termini assoluti nella erogazione di tutti i servizi pubblici locali. Un'iniquità spesso giustificata dai *policy maker* sul piano della sostenibilità finanziaria. In un'ottica di comportamento razionale, dunque, non esisterebbe alcuno strumento regolativo, né pubblico né privato, che potrebbe giustificare un intervento relativamente dispendioso per prendersi cura di una popolazione limitata. Per utilizzare un'analogia con un fenomeno sanitario, sembrerebbe verificarsi per le politiche pubbliche nelle aree interne ciò che avviene per i farmaci «orfani» con le malattie rare: poiché nessuna giustificazione di mercato o di scelta pubblica razionale spiegherebbe il

² Tale fenomeno sembrerebbe, del resto, non solo italiano: un analogo comportamento elettorale si è verificato in Gran Bretagna durante il referendum sulla Brexit.

costo di prendersi cura di casi molto limitati, lo Stato crea appositi meccanismi di incentivi, così da non abbandonare una popolazione estremamente marginale. In assenza di questo intervento pubblico, infatti, si determinerebbe un ulteriore peggioramento delle condizioni di chi si trova in una posizione molto svantaggiata.

Tornando alle zone interne: per uscire da un pericoloso circolo vizioso, che rischia di favorire il crescente spopolamento già in atto di intere aree del paese, occorre dunque una nuova strategia complessiva di politiche pubbliche, capace di combinare il tema dell'equità con quello della sostenibilità delle *policies* che coinvolge anche le politiche sociali. In questo senso gioca un ruolo rilevante la Strategia nazionale per le aree interne (Snai), contemplata per la prima volta nel Programma nazionale di riforma (Pnr) del 2014 e poi estesa per gli anni 2021-2027, che ha l'obiettivo di promuovere la tutela, la ricchezza e la diversità del nostro paese, migliorando la quantità e la qualità dei servizi ai cittadini e le loro opportunità economiche nei contesti dove sono più deboli e dove maggiore è la vulnerabilità, ovvero il livello di esposizione ai rischi occupazionali, alla malattia e il deficit di istruzione. In questo senso si vuole dare attuazione al principio di eguaglianza sostanziale sancito dall'articolo 3 della Costituzione che richiede la rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale che si frappongono allo sviluppo equilibrato dei territori.

Lo scenario che sembra delinearsi è quello di un percorso in salita, evidenziando ancora ritardi e incertezze circa il raggiungimento degli obiettivi prefissati. I numeri della spesa della Strategia aree interne disponibili sul portale Open-Coesione sono drammatici; in particolare, dal 2014 a oggi solo il 17% dei progetti sono effettivamente conclusi, il 4% quelli liquidati, il 59% in corso, il 20% i progetti non avviati, su un totale di 2.084 progetti monitorati. La strategia delle aree interne sembrerebbe, almeno fino ad ora, aver perso quello slancio iniziale e quella fiducia che avevano caratterizzato la fase di avvio. Non si registra, infatti, ancora oggi un cambio di rotta significativo nelle traiettorie di sviluppo, probabilmente per il suo carattere orientato maggiormente al rafforzamento amministrativo dei Comuni più che allo sviluppo vero e proprio o per la difficoltà a coordinare i diversi livelli di governance.

3. Le aree interne come opportunità

Le aree interne sono luoghi e territori apparentemente marginali, scarsamente attrattivi, ma assolutamente cruciali di presidio umano della

RPS

Gianluca Busiacchi e Vincenzo Fortunato

tenuta del territorio italiano nel suo complesso, perché molto di quanto accade in questi territori ha invece ripercussioni sistemiche, spesso trascurate, sulle aree più vantaggiose del paese.

In tali luoghi, le politiche pubbliche dovrebbero stimolare la capacità delle persone, delle comunità e delle rappresentanze, di immaginare e realizzare nuove economie, nuove opportunità di lavoro e formazione in grado di frenare l'emigrazione interna, soprattutto dei giovani laureati; contrastare il persistente calo demografico, nonché modalità di realizzazione di servizi di cittadinanza per le comunità, fondate su valori di corretta competizione nel mercato, insieme alle ambizioni di riduzione delle disuguaglianze e di cruciale sostenibilità ambientale. Occorre quindi invertire lo sguardo (De Rossi, 2018), cambiare prospettiva di analisi e promuovere quella cultura della *restanza* (Teti, 2022), cioè quel sentirsi ancorati e insieme spaesati in un luogo da proteggere e, allo stesso tempo, da rigenerare radicalmente.

Nella nostra prospettiva occorre, quindi, superare la visione delle aree interne come aree del paese meramente arretrate, isolate e «deprese», senza alcuna speranza, per discutere piuttosto in termini di «opportunità» e di «interdipendenza» tra le diverse realtà territoriali e di rischio di perdite sul fronte dell'unità nazionale e della garanzia di diritti di cittadinanza o, se si preferisce, di cronicizzazione e territorializzazione delle disuguaglianze. La recente approvazione della legge sull'autonomia differenziata (n. 86 del 26 giugno 2024), nonostante la previsione che l'attribuzione di funzioni relative alle forme di autonomia, con riguardo ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti equamente su tutto il territorio nazionale, è consentita subordinatamente alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (i cosiddetti Lep) di cui all'art. 117 della nostra Costituzione, non fa altro che riprodurre una visione limitata e particolaristica della politica che privilegia i territori più ricchi a detrimento di quelli meno vantaggiati realizzando, di fatto, quella che Viesti (2023) definisce la «secessione dei ricchi».

Studi recenti evidenziano, tuttavia, come le aree interne presentino, in alcuni casi, anche punti forza e una rinnovata capacità di attrazione di persone e risorse in cerca di legami comunitari, di identità precise e di un benessere non più rintracciabile nelle grandi aree urbane. Da qui segnali interessanti sul fronte della nuova agricoltura, di nuove forme di cooperazione sociale, di turismo eco-sostenibile, di ridefinizione del rapporto tra tempi di vita e di lavoro, anche a seguito del forte impatto della pandemia da Covid-19 e di pratiche come lo smartworking che hanno ridefinito in qualche misura le priorità delle persone e dei

lavoratori delle aree urbane e in determinati settori. Per realizzare tale cambiamento è necessaria una trasformazione radicale di quei sistemi produttivi che hanno determinato storicamente la ricchezza delle comunità e la loro capacità di resilienza in valori e pratiche da tradurre in nuove filiere della produzione culturale, artigianale, produzioni di nicchia, in grado di incentivare forme di economia sostenibile, circolare, per le persone che risiedono in quei luoghi e per intercettare altre e diverse filiere più innovative e aderenti alle sfide della fase attuale.

Un aspetto interessante è quello che riguarda l'aumento crescente dell'indicatore relativo alla «speranza di vita» nei comuni periferici in tutte le ripartizioni geografiche del paese, ma con una crescita più significativa nel Mezzogiorno e nelle aree ultraperiferiche. Questo elemento ribadisce che le aree ultraperiferiche offrono una migliore qualità della vita, dell'aria, dell'acqua ecc. nonostante la minore disponibilità e qualità dei servizi disponibili.

Pertanto, come rileva Barbera (2015), la perifericità e la lontananza delle aree interne da beni e servizi essenziali non è necessariamente sinonimo di vulnerabilità e debolezza. In particolare, la perifericità e la lontananza di tali aree dai grandi e caotici agglomerati urbani può rappresentare un importante punto di forza, creando nuove opportunità e percorsi di sviluppo, nuova occupazione e modelli organizzativi del lavoro, unitamente alla salvaguardia ambientale dei territori e del loro patrimonio economico, sociale e culturale che fanno della diversità delle aree interne il loro vero punto di forza. Aree in difficoltà, in affanno, ma anche ricche di straordinarie opportunità, socio-economiche e ambientali.

Come si chiedono Cersosimo e Licursi (2023), è quindi ancora possibile vivere nelle aree demograficamente ed economicamente rarefatte? Si può abitare in comunità ormai sull'orlo del baratro e dove i diritti sono sistematicamente ignorati o calpestati? La nostra idea è che il cambiamento sia possibile, ma a determinate condizioni, a partire dai luoghi e dalle loro specificità e, soprattutto, con un forte accompagnamento da parte di istituzioni nazionali forti, in grado di orientare il cambiamento e di creare una governance territoriale efficace, attraverso la creazione e il coinvolgimento di un partenariato economico e sociale a livello locale numeroso e di qualità. Per lo sviluppo delle aree interne sono altrettanto importanti la valorizzazione e il coinvolgimento di una parte della classe dirigente locale finora dimenticata; infatti, oltre ai sindaci, rivestono un ruolo strategico altri importanti protagonisti della vita sociale e culturale quali, ad esempio, i dirigenti scolastici, i medici, i segretari comunali, gli imprenditori, i rappresentanti delle associazioni del

terzo settore che vivono «dall'interno» le criticità dei territori, ne conoscono le cause e possono, quindi, attivarsi e valutare l'efficacia e la praticabilità degli interventi da porre in essere.

Occorre, inoltre, partire dalla consapevolezza che, come hanno dimostrato le esperienze dei patti territoriali, dei Pit, i contratti d'area e, più in generale, le politiche e gli strumenti della programmazione negoziata e della progettazione integrata territoriale, le vie dello sviluppo sono molteplici e differenziate, non esiste, cioè, un unico sentiero indifferenziato dello sviluppo valido per tutti i territori. All'interno dei contesti territoriali vi sono potenzialità e risorse differenti, bisogna quindi incentivare e accompagnare i sistemi socio-economici e gli attori che si auto-organizzano per stimolare le attività di sviluppo dal basso e praticare quelle più consone alle proprie specificità.

La rinnovata attenzione per le aree interne è dunque basata sull'idea di un rilancio economico e sociale e di una nuova politica di sviluppo sostenibile, che possa partire proprio da quei luoghi che diventano, oggi, strategici ai fini del riorientamento dei modelli economici e dell'organizzazione sociale e territoriale dell'intero paese. All'interno dei nuovi scenari e delle trasformazioni più ampie dei modelli di capitalismo e dei sistemi di welfare tradizionali (Burroni, 2016; Trigilia, 2016; Burroni e al., 2022; Fortunato, 2023; Klenk e Pavolini, 2015) per come li abbiamo conosciuti finora, il recupero di una nuova socialità, di una visione in grado di integrare economia e società, la dimensione del mercato con quella della solidarietà, potrà sicuramente dare nuovo impulso e linfa alla strategia di sviluppo delle aree interne.

4. Le istituzioni contano

La ricerca sui prerequisiti dello sviluppo (Bagnasco, 1977, 1988) nelle aree ad economia diffusa ha sottolineato da tempo l'importanza del rapporto tra economia e istituzioni sociali, politiche e amministrative. In particolare ha evidenziato la centralità di un'adeguata capacità di regolazione sociale e politica dei fenomeni e delle opportunità di sviluppo attraverso un'opportuna selezione e combinazione tra i fattori e le risorse interne ed esterne ai territori.

La nostra tesi sulla lettura dei ritardi e sulle opportunità di sviluppo delle aree interne del paese è che, oltre alla centralità e disponibilità delle risorse economiche, alla persistenza di condizioni di svantaggio in termini di servizi essenziali e di infrastrutture efficienti di trasporto, le

«istituzioni contano», in termini di qualità e rendimento, ma anche di classi dirigenti lungimiranti e orientate alla soddisfazione di bisogni collettivi e al raggiungimento di obiettivi di lungo periodo. Le istituzioni contribuiscono, infatti, a formare l'insieme di incentivi alla base del comportamento e delle scelte di individui e imprese e pertanto influenzano significativamente il grado di sviluppo di un territorio, la sua attitudine a crescere, l'ampiezza delle disuguaglianze e molti altri aspetti della vita sociale. Istituzioni deboli e una classe politica «estrattiva» (Mirabelli, 2009; Acemoglu e Robinson, 2013; Trigilia, 2013) hanno per anni limitato, se non impedito, la formazione di una capacità autonoma di sviluppo di alcune aree del paese, soprattutto in alcune regioni del Sud. Come evidenziato, la debolezza della struttura produttiva delle aree interne, l'arretratezza della rete infrastrutturale, le persistenti disuguaglianze e l'incapacità dei governi di introdurre efficaci politiche di sviluppo, per quanto rilevanti, funzionano come cause prossime delle difficoltà che incontra uno sviluppo autonomo. Come emerge da alcuni contributi del volume, questo accade perché istituzioni politiche formalmente inclusive mancano per motivi storici di quei requisiti culturali (cultura civica) e organizzativi (forte pluralismo sociale e politico a livello della società civile) che potrebbero orientarne il funzionamento in direzione favorevole allo sviluppo. Ma anche perché le élite nazionali, politicamente deboli e a lungo sfidate da forze non pienamente integrate nello stato nazionale, hanno rinunciato a contrastare il comportamento estrattivo e predatorio delle élite locali, in cambio del consenso che queste portano in dote per il centro. Come riconosce Barca, a sostegno della Strategia per il rilancio delle aree interne, «la classe dirigente nazionale non ce la fa, non vuole saperne del Sud, perché lo concepisce come un serbatoio di voto, ma non è convinta che possa venire da lì il salto del paese» (2015, p. 31).

Un altro aspetto rilevante riguarda il ruolo fondamentale della Pubblica amministrazione nella gestione dei processi di sviluppo. Soprattutto la buona amministrazione e il miglioramento della capacità amministrativa, alla base della Misura 1 del Piano nazionale di ripresa e resilienza, rappresentano una variabile fondamentale che condiziona le decisioni di investimento, influenzando il livello di competitività delle imprese e dei sistemi locali, determinando la qualità dei contesti territoriali.

5. La struttura di questo fascicolo

Il saggio introduttivo di Mirabelli è utile a descrivere lo stato dell'arte delle aree interne, sia sul piano formale per come sono definite dalla

Strategia nazionale aree interne, illustrata nell'articolo anche sul piano della sua dimensione quantitativa, sia sul piano concettuale come luoghi di regolazione istituzionale. L'autrice ricorda che oggi i tre quinti del territorio italiano sono aree interne (53% dei comuni) e oltre il 20% della popolazione è qui residente. Si tratta di aree caratterizzate «da una significativa distanza dai principali centri di offerta di servizi, da livelli di reddito e di ricchezza bassi, elevati tassi di spopolamento, invecchiamento della popolazione e scarsa natalità, emigrazione specialmente giovanile, ma anche da una disponibilità di importanti risorse ambientali e culturali». Luoghi quindi fragili, ma il cui destino dipende dalle possibilità di complementarità istituzionale e di istituzioni capaci di generare beni collettivi, mentre la mancanza di integrazione e reciprocità tra le sfere istituzionali o il loro utilizzo privatistico comporta l'aumento del divario tra crescita economica e coesione sociale.

Il contributo di De Vivo e Russo è il secondo di questa parte introduttiva del numero e pure ha un taglio di carattere generale. In questo articolo, partendo dal fatto che il divario centro-periferia si è ormai aggiunto al tradizionale divario Nord-Sud, ci si concentra in particolare sulla necessità di dotare le aree interne con servizi di welfare, come preconditione per lo sviluppo locale e non tanto come suo possibile derivato, ricordando che la Snai stessa ritiene questo aspetto necessario per promuovere l'attivazione delle risorse endogene. Gli autori, tramite una serie di indicatori demografici e sociali delle aree interne del Sud, mostrano che il rilancio dei servizi di welfare fondamentali è, infatti, necessario per interrompere il circolo vizioso di spopolamento e declino di questi territori. Busilacchi, Piergentili, Pompili e Sofritti nel loro articolo si occupano di uno di questi servizi fondamentali di welfare indicati dalla Snai, quello relativo alla sanità. Tramite l'analisi del caso marchigiano, gli autori si chiedono se il depauperamento di servizi sanitari nelle aree interne rappresenti l'esito involontario di un processo di trasformazione del Servizio sanitario nazionale, che ha visto da un lato la chiusura dei piccoli presidi per acuti e dall'altro la lentezza nella riconversione in luoghi di medicina territoriale, o piuttosto derivi dal rapporto tra domanda e offerta sanitaria a livello locale. I dati illustrati in questo contributo mostrano che in realtà gli abitanti delle aree interne privilegiano le strutture per acuti dei poli cittadini e avrebbero invece maggiore bisogno di servizi di sanità territoriale; eppure, i meccanismi legati alla politica locale e regionale sembrerebbero tenere poco in considerazione tale evidenza, con l'esito finale di produrre un depauperamento complessivo di servizi di cura e salute nelle aree interne.

Fortunato e Guarascio analizzano la diversa propensione e capacità delle élite economico-istituzionali di promuovere i territori marginali in Calabria, una regione caratterizzata da un alto tasso di aree interne rispetto alla media nazionale. Tramite una serie di interviste ai sindaci di questi Comuni, gli autori dimostrano che i territori caratterizzati dalla presenza di una vivace e strutturata società civile hanno maggiori opportunità di portare avanti progettazioni innovative e cooperative. Questo avviene sia perché le realtà amministrative di queste zone hanno gravi carenze di personale e il terzo settore, unitamente alle forme di associazionismo tra Comuni, finisce per svolgere un'attività di supplenza per alcuni servizi essenziali, sia perché maggiori livelli di *civiness* favoriscono, come del resto già notava Putnam (1993) alcuni decenni fa, migliori rendimenti istituzionali. In questi casi, infatti, è maggiore la creazione di un senso di identità e radicamento e ciò aumenta le possibilità delle élite di progettare e sperimentare soluzioni di innovazione sociale, in cui le istituzioni possano fornire da livello di coordinamento dei diversi attori.

La ricerca di Barbera, Membretti e Tomnyuk accende la luce su un tema specifico che riguarda la montagna italiana: in questo caso i territori montani non vengono visti come aree interne e lontane, anzi gli autori ci ricordano che «in Italia, circa 90 tra capoluoghi di provincia e Comuni con più di 50.000 abitanti distano meno di 15 km da un'area montana, configurando di fatto un sistema nazionale "metromontano"». L'articolo presenta i risultati di una survey volta a indagare come la percezione degli impatti climatici nelle aree urbane stia alimentando una crescente domanda di spostamento verso le aree montane. Emerge che quasi un terzo degli intervistati ha espresso l'intenzione di trasferirsi in montagna per lunghi periodi o in modo ricorrente oppure anche definitivo. Non, dunque, una fuga dalle città verso le aree periferiche, ma un modo diverso di intendere i confini tra città e montagna. Una nuova geografia policentrica che interroga anche le politiche, chiamate ad abbandonare i tradizionali confini di polarizzazione città-montagna, a favore di un nuovo «contratto spaziale» che privilegi l'analisi dell'interconnessione e dei flussi, all'insegna di nuovi modelli di ciclo di vita.

Il lavoro di Montanari, Ferreri, Avola e Panichella analizza in modo originale un aspetto solitamente poco indagato in letteratura, quello degli *stayer*, coloro che decidono di rimanere a vivere nelle aree marginali. Gli autori si interrogano sulle ragioni che spingono i giovani a non migrare: tramite una serie di interviste in quattro aree interne del Centro-Sud Italia, si tenta di ricostruire il percorso di vita degli intervistati,

incrociando le loro aspirazioni con la percezione del contesto in cui vivono, arrivando a una classificazione di sei diversi profili di «stayer» – convinti, adattati, temporanei, incastrati, proattivi e acquiescenti. Questa tipologia consente di spiegare le complesse dinamiche che spingono le scelte dei giovani, tra desideri e risorse a disposizione, e superare da un lato il riduzionismo verso impossibilità a partire, dall'altro l'idealizzazione romantica del rimanere.

Gli ultimi due contributi illustrano due casi di realtà marginali come esito di fallimenti di processi di riconversione di aree industriali.

Tonarelli, Burrone e Raspanti studiano il caso di Piombino, una realtà territoriale che si è trasformata da importante polo industriale e motore dello sviluppo ad area marginale, in seguito al declino della siderurgia legato alla chiusura dell'Ilva. Gli autori, ricordando che non esiste automatismo tra deindustrializzazione e declino, illustrano le ragioni che spiegano il caso di fallimento a Piombino tramite una *longitudinal single-case design* da cui si evince che le strategie di policy-mix adottate dagli attori locali non hanno funzionato nel momento in cui si doveva intraprendere un processo di ristrutturazione, dapprima per l'espropriazione delle decisioni legate al destino di un'impresa multinazionale, poi per l'incapacità degli attori locali di produrre occasioni sostenibili nel lungo periodo, tranne il caso di un patto territoriale legato al settore di turismo ambientale. L'esito è quello di una fotografia di marginalità legata a scarse opportunità di lavoro che spingono i giovani fuori dal territorio, aumento di disoccupazione e Neet e cali demografici.

L'articolo di Costalunga e Bruscia, infine, indaga l'evoluzione socio-economica dell'area di Cabernardi-Percozzone, un territorio dell'entroterra marchigiano storicamente caratterizzato dalla presenza di una miniera che ne ha segnato l'identità e l'appartenenza comunitaria. Gli autori, utilizzando sul piano teorico i concetti di «cittadinanza sociale» e di «economia fondamentale», si interrogano su come siano mutati, in seguito alla chiusura della miniera, da un lato i nessi di appartenenza e potere di questa comunità e dall'altro come si siano modificate la produzione e la distribuzione di beni e servizi essenziali per il benessere quotidiano, sia nella prospettiva del singolo cittadino che di quella dell'intera collettività. Tramite una serie di interviste semi-strutturate a testimoni privilegiati gli autori mostrano il fallimento della possibile rigenerazione territoriale di questa area e delle pratiche di cittadinanza sociale fino allo spopolamento del territorio, impoverito di servizi locali. Oggi di fatto le uniche occasioni di parziale sviluppo sono quelle legate a singoli bandi con limitate finalità di natura turistica.

Riferimenti bibliografici

- Acemoglu D. e Robinson J.A., 2013, *Perché le nazioni falliscono. Alle origini di potenza, prosperità e povertà*, il Saggiatore, Milano.
- Bagnasco A., 1977, *Le Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano*, il Mulino, Bologna.
- Bagnasco A., 1988, *La costruzione sociale del mercato*, il Mulino, Bologna.
- Barbera F., 2015, *Il terzo stato dei territori: riflessioni a margine di un progetto di policy*, in Meloni B. (a cura di), 2025, *Aree interne e progetti d'area*, Rosenberg & Sellier, Torino, pp. 36-52.
- Barca F., 2015, *Un progetto per le aree interne dell'Italia*, in Meloni B. (a cura di), 2025, *Aree interne e progetti d'area*, Rosenberg & Sellier, Torino, pp. 29-35.
- Borghi E., 2017, *Piccole Italie. Le aree interne e la questione territoriale*, Donzelli, Roma.
- Burroni L., 2016, *Capitalismi a confronto. Istituzioni e regolazione dell'economia nei paesi europei*, il Mulino, Bologna.
- Burroni L., Pavolini E. e Regini M., 2022, *Mediterranean Capitalism Revisited: One Model, Different Trajectories*, Cornell University Press, New York.
- Cersosimo D. e Licursi S., 2023, *Lento pede. Vivere nell'Italia estrema*, Donzelli, Roma.
- De Rossi A., 2018, *L'inversione dello sguardo. Per una nuova rappresentazione territoriale del paese Italia*, in De Rossi A. (a cura di), *Riabitare l'Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquiste*, Donzelli, Roma.
- Fortunato V., 2023, *Trasformazioni socio-economiche e crisi del capitalismo. Tendenze e prospettive*, in Montesanti L. (a cura di), 2023, *Cambiamenti globali e sostenibilità*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, pp. 43-70.
- Hyland M., Mascherini M. e Lamont M., 2024, *Feeling overlooked: A rural-urban divide in recognition*, «Global Policy», 00, pp. 1-16, <https://doi.org/10.1111/1758-5899.13454>.
- Istat, 2024, *La demografia delle aree interne: dinamiche recenti e prospettive future*, statistiche online, Roma, 29 luglio.
- Klenk T. e Pavolini E. (a cura di), 2015, *Restructuring Welfare Governance: Marketization, Managerialism and Welfare State Professionalism*, Edward Elgar, Londra.
- Mirabelli M., 2009, *Le istituzioni tra persistenza e innovazione*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Putnam R.D. con Leonardi R. e Nonetti R.Y., 1993, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.
- Teti V., 2022, *La restanza*, Einaudi, Milano.
- Trigilia C., 2013, *L'enigma del Mezzogiorno*, relazione al convegno «L'economia reale nel Mezzogiorno», Accademia Nazionale dei Lincei, Roma, 23 ottobre.

RPS

Gianluca Busiacchi e Vincenzo Fortunato

Trigilia C., 2016, *Tipi di democrazia e modelli di capitalismo: un'agenda di ricerca*, in «Stato e Mercato», n. 2, pp. 183-213.

Valbruzzi M. e Vignati R. (a cura di), 2018, *Il vicolo cieco. Le elezioni del 4 Marzo 2018*, il Mulino, Bologna.

Viesti G., 2023, *Contro la secessione dei ricchi. Autonomie regionali e unità nazionale*, Laterza, Bari-Roma.

RPS

INTRODUZIONE