

DIRITTO E SOCIETÀ

1/2026

Francesca Tesi

“POVERTÀ TERRITORIALE”
E POLITICHE DI COESIONE:
LA STRATEGIA NAZIONALE PER LE AREE INTERNE
“OLTRE LA SPERIMENTAZIONE”

[Estratto]

EDITORIALE SCIENTIFICA
NAPOLI 2026

ISSN 0391-7428

ATTUALITÀ

“Povertà territoriale” e politiche di coesione: la Strategia nazionale per le aree interne “oltre la sperimentazione”

Francesca Tesi

SOMMARIO: 1. Introduzione. “Povertà territoriale”: dall’insufficienza di reddito alla “condizione di esclusione geograficamente determinata”. – 2. La Strategia nazionale per le aree interne: oggetto e struttura. – 3. Il rinnovato approccio integrato nel contesto europeo: coesione, più sociale e inclusiva. – 4. Il “consolidamento della sperimentazione” nella nuova Strategia. – 5. La ricentralizzazione della *governance* multilivello e partecipata e l’associazionismo intercomunale quale presidio politico-istituzionale e tecnico-amministrativo. – 6. Il Piano strategico nazionale delle aree interne e la “povertà dietro l’angolo”. – 7. Considerazioni conclusive. Alle radici della povertà tra marginalità e sviluppo.

1. *Introduzione. “Povertà territoriale”: dall’insufficienza di reddito alla “condizione di esclusione geograficamente determinata”.* – La “povertà” è tradizionalmente riconducibile alla mancanza di reddito sufficiente a soddisfare i bisogni primari dell’individuo o del nucleo familiare, secondo una concezione “monodimensionale” in cui la “soglia economica” costituisce l’unico criterio rilevante. Se nella percezione comune è “povero” colui che “non guadagna abbastanza”, questo modello economico-reddituale è storicamente radicato nelle stesse politiche pubbliche e nell’elaborazione statistica che ne sta alla base¹.

L’approccio dell’Istituto Nazionale di Statistica (Istat) è stato a lungo limitato alla sola “povertà relativa”, definita in funzione della distribuzione dei redditi (per cui una famiglia è considerata povera se ha una spesa media mensile per consumi inferiore alla soglia media pro capite nazionale), alla quale si è affiancata a partire dalla seconda metà degli anni Novanta la “povertà assoluta”, cal-

¹ In proposito, si veda lo studio contenuto in A. BRANDOLINI, C. SARACENO, *Povertà e benessere. Una geografia delle disuguaglianze in Italia*, Bologna 2007, 9 ss., i quali nella parte introduttiva evidenziano che, al contrario, «in quanto fenomeni multidimensionali, povertà e disuguaglianza richiedono progressive approssimazioni e finestre di osservazione plurime per essere adeguatamente comprese. Ciò significa che a livello di analisi non ci si può accontentare di individuare criteri di misurazione semplici e univoci che possano servire a livello amministrativo per le politiche» e che «proprio la consapevolezza della complessità e multidimensionalità dei fenomeni può aiutare a individuare e motivare politiche di contrasto alla povertà che non si esauriscano nel pur necessario sostegno al reddito» (19).

colata sulla base della spesa necessaria per acquisire un paniere di beni e servizi «considerato essenziale a uno standard di vita minimamente accettabile»². È recentissimo il calcolo dei dati sulla distribuzione congiunta di reddito, consumo e ricchezza (*Income, Consumption and Wealth* – ICW) delle famiglie, riferiti alla “povertà multidimensionale” e qualificati come “sperimentali”³.

Questo rinnovato approccio si inserisce nel contesto europeo che ha aggiornato il sistema statistico Eu-Silc (*Statistics on Income and Living Conditions*), riferendosi ad una nozione ampia di povertà intesa come «fenomeno dalle molteplici sfaccettature che riguarda non solo le condizioni materiali di vita, quali il livello di reddito, i consumi, la ricchezza e l’indebitamento, ma anche la salute, l’istruzione e l’accessibilità e l’uso dei servizi» (cons. 7, Regolamento (UE) 2019/1700 del 10 ottobre 2019)⁴.

Il passaggio da una valutazione quantitativa della “povertà”, legata essenzialmente alla capacità di spesa, ad una estesa ai differenti fattori (accesso ai servizi, partecipazione sociale, abitabilità dei luoghi), che incidono tanto sulla “capacità di scelta” dell’individuo quanto sulla sua “qualità della vita”, segna un profondo mutamento di prospettiva che, in un’ottica integrata, tiene insieme l’insufficienza del reddito con le carenze relative alle diverse e interconnesse dimensioni personali, sociali, esistenziali. La “povertà” «non è quindi solo questione delle dimensioni del proprio portafoglio», ma espressione di una “condizione di esclusione” complessa che investe la persona nella sua interezza⁵.

Questa direzione sposta oggi l’attenzione sulle *cause* che determinano e qua-

² ISTAT, *Glossario statistico*, in *Istat.it*. Secondo l’ultima rilevazione riferita al 2023, si trovano in condizione di povertà assoluta poco più di 2,2 milioni di famiglie, pari all’8,4% del totale delle famiglie residenti, un dato stabile rispetto al 2022. Anche il numero di individui in povertà assoluta resta invariato, con quasi 5,7 milioni di persone, pari al 9,7% della popolazione residente. L’incidenza della povertà relativa familiare si attesta al 10,6%, in linea con l’anno precedente, coinvolgendo oltre 2,8 milioni di famiglie al di sotto della soglia. In lieve aumento, invece, l’incidenza della povertà relativa individuale, che passa dal 14,0% del 2022 al 14,5% nel 2023, interessando quasi 8,5 milioni di individui.

³ I dati riferiti all’anno 2020, che saranno pubblicati come statistiche sperimentali, sono stati presentati nel Convegno “La povertà multidimensionale. I dati sulla distribuzione congiunta di reddito, consumo e ricchezza delle famiglie” promosso da Istat e Banca d’Italia e svoltosi presso l’Aula Magna dell’Istat a Roma il 16 aprile 2025.

⁴ Il sistema era stato introdotto dal Regolamento (CE) 2003/1177 del 16 giugno 2003. La mole di dati raccolta attraverso il sistema Eu-Silc consente di calcolare l’AROE (*At Risk Of Poverty or social Exclusion*), un indicatore sintetico impiegato a livello europeo per misurare la quota di popolazione che è a rischio povertà o esclusione sociale.

⁵ G. THERBORN, *The Killing Fields of Inequality*, Cambridge 2013, 1. In proposito, il richiamo è alla letteratura economica e sociologica: cfr. A. SEN, *La disuguaglianza. Un riesame critico*, Bologna 2000 (orig. 1973), 63 ss.; Id., *Lo sviluppo è libertà. Perché non c’è crescita senza democrazia*, Milano 2001 (orig. *Development as Freedom*, New York 1999); M.C. NUSSBAUM, *Creare capacità. Liberarsi dalla dittatura del Pil*, Bologna 2012 e I. ROBEYENS, *The Capability Approach: A Theoretical Survey*, in *Journal of Human Development*, (6) 2005, 99 ss. Sul carattere multidimensionale della povertà, tra i molti, cfr. B. NOLAN, C.T. WHELAN, *On the Multidimensionality of Poverty and Social Exclusion*, in S.P. JENKINS, J. MICKLEWRIGHT, *Inequality and Poverty Re-examined*, Oxford 2007, 146 ss.

lificano la “povertà” e conduce ad indagarne *forme* nuove. Se l’accesso a servizi (sanità, istruzione, trasporti), opportunità (lavorative, formative, culturali) e relazioni (professionali, sociali, comunitarie) assume la portata di “condizione abilitante” alla “vita” la domanda che si pone riguarda la loro distribuzione sul territorio.

La concentrazione delle attività produttive nelle aree dotate di una fitta rete infrastrutturale rappresenta una costante dello sviluppo economico e ha prodotto nel tempo la “marginalizzazione” di intere porzioni del Paese prive o carenti di “reti”, con conseguenti processi di perdita progressiva di attrattività economica e di spopolamento⁶. In queste zone i servizi sono carenti o assenti, le opportunità tanto lavorative quanto formative e culturali scarseggiano e le relazioni tendono a diradarsi in un circolo vizioso che crea vere e proprie “sacche di declino”⁷ dove manca non solo il denaro, ma la stessa possibilità di scegliere: mancano le opportunità; di muoversi, curarsi, imparare, lavorare, partecipare⁸.

La “povertà” così intesa assume una connotazione “geograficamente determinata”: le disuguaglianze territoriali relative all’“accesso effettivo”, innanzitutto a servizi essenziali di “qualità sufficiente”, rientrano tra le “cause profonde” della povertà e costituiscono ostacoli socio-economici al pieno sviluppo della persona umana, sia come singolo che nelle formazioni sociali⁹.

⁶ Il profilo è centrale ed esprime l’idea per cui la marginalizzazione dei territori «non è un risultato inevitabile ma costituisce l’esito di un progressivo abbandono che affonda le proprie origini nella trasformazione industriale che, nel corso del Novecento, ha veicolato l’Italia dall’agricoltura all’industria, e che si è nutrito, negli ultimi decenni, di precise scelte compiute dalla politica dei territori» (L. CORAZZA, *Il futuro delle aree interne. Lavoro e cittadinanza per un nuovo equilibrio dei luoghi*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 2025, 12). In questo senso, cfr. anche S. LUCATELLI, *La Snai nel contesto delle politiche di sviluppo e coesione*, in S. LUCATELLI, D. LUISI, F. TANTILLO (a cura di), *L’Italia lontana. Una politica per le aree interne*, Roma 2022, 37 ss.

⁷ In questi ambiti territoriali si produce una «vera e propria trappola della marginalità», ossia un «meccanismo auto-rinforzante in cui la scarsità di servizi e opportunità induce l’abbandono del territorio da parte della popolazione attiva e giovane, riducendo la domanda e la sostenibilità economica degli stessi servizi e giustificando così un’ulteriore contrazione degli investimenti pubblici, secondo una dinamica circolare che determina un progressivo isolamento socio-economico del territorio, che limita le possibilità di sviluppo locale e alimenta nuove disuguaglianze» (R. NISTICÒ, *L’Italia da riabitare, oltre la trappola della marginalità*, in *Riv. econ. Mezzogiorno*, 2019, 777).

⁸ In questo senso, lo «spazio» esercita una «forza cogente» in relazione alla «valutazione di opportunità e successi individuali» (A. SEN, *Capability and Well-Being*, saggio presentato alla conferenza “*The Quality of Life*”, World Institute of Development Economics Research, WIDER, Helsinki, Finland, luglio 1988, pubblicato in M. NUSSBAUM, A. SEN (a cura di), *Quality of Life*, Oxford 1991, ora in A. SEN, *Il tenore di vita*, Venezia 1993, 132).

⁹ Le «molteplici dimensioni» della povertà sono caratterizzate da «grandezze assai differenziate territorialmente»: così D. CERSOSIMO et al., *Povertà e luoghi marginalizzati nell’estremo italiano*, in *Politiche sociali*, 2025, 60, il cui saggio analizza in una prospettiva sia macro che micro-economica l’incidenza della popolazione a rischio di povertà-esclusione sociale nelle aree interne della Calabria, riservando particolare attenzione alla carenza dei servizi sanitari ed educativi, la cui “desertificazione” è considerata tra le principali cause della più generale condizione di povertà. È, infatti, evidente che «l’inadeguata disponibilità di servizi essenziali penalizza particolarmente le famiglie con livello di reddito insufficienti per ricorrere a prestazioni alternative per cui l’inesistenza di servizi di base è essa stessa una causa di esclusione sociale e di povertà» (D. CERSOSIMO, R. NISTICÒ, *Un Paese disuguale: il*

Le connesse questioni di solidarietà e di eguaglianza sostanziale (artt. 2 e 3, co. 2, Cost.) nella prospettiva della coesione economica, sociale e territoriale (art. 119, co. 5, Cost.) impongono politiche pubbliche adeguate dirette a «trasformare una situazione di effettiva disparità di condizioni in una connotata da una sostanziale parità di opportunità» (Corte cost., 26 marzo 1993, n. 109)¹⁰. Esse richiedono un fondamento concettuale forte e inducono a definire la nozione di “povertà territoriale” quale espressione sintetica di una condizione complessa e contraddittoria. *Complessa* perché attiene a quella molteplicità di concause legate al “territorio” in cui la persona vive che, in un intreccio di implicazioni, generano una condizione di “marginalità” e concorrono a produrre (il rischio di) “povertà”. *Contraddittoria* perché quegli stessi territori storicamente ai margini delle direttrici dello sviluppo sono spesso ricchi di risorse (ambientali, paesaggistiche, culturali) non valorizzate.

Tutto ciò pone nuovi interrogativi: *quali* politiche sono previste per questi territori? *Come* contribuiscono alla lotta al (rischio di) povertà anche come esclusione sociale? *Chi* sono i soggetti istituzionali di queste politiche?

In quest’ottica, il contributo propone la “povertà territoriale” quale concetto da identificare, evidenziare e sviluppare e analizza i caratteri, i contenuti e le potenzialità evolutive della Strategia nazionale per le aree interne (SNAI) quale approdo più recente e rilevante delle politiche pubbliche nazionali destinate ai territori alla “periferia”, inserito nella più generale politica di coesione di matrice europea, verificando la maggiore integrazione dell’obiettivo strategico di *policy* 4 (OP4) “Un’Europa più sociale ed inclusiva” (Reg. (UE) 2021/1060 del 24 giugno 2021) ed evidenziandone i punti di forza e i punti di debolezza. Se la forza della Strategia è sintetizzabile nei concetti di “unitarietà” e “innovatività” di un modello di sviluppo territoriale integrato e *place-based*, le criticità riguardano tanto la nozione “omogeneizzante” di “area interna” quanto lo stesso paradigma presupposto, incentrato sulla “concorrenzialità progettuale” tra “sistemi inter-

divario civile in Italia, in *Stato e Mercato*, 2013, 2969. Per una panoramica dell’attuale ‘geografia delle disuguaglianze’, si vedano gli studi della sezione monografica *La geografia della stratificazione sociale in Italia* della *Rassegna Italiana di Sociologia*, 2024, con il contributo introduttivo di M. AVOLA, R. IMPICCIATORE, N. PANICHELLA, *La geografia della stratificazione sociale in Italia. Introduzione*, 535 ss.

¹⁰ Sul tema povertà e Costituzione, cfr. M. RUOTOLO, *La lotta alla povertà come dovere dei pubblici poteri. Alla ricerca dei fondamenti costituzionali del diritto a un’esistenza dignitosa*, in *Dir. pubbl.*, 2011, 391 ss.; Q. CAMERLENGO, *Il senso della Costituzione per la povertà*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, 2019, 7 ss.; R. FATTIBENE, *Povertà e Costituzione*, Napoli 2020, 32 ss.; V. CASAMASSIMA, *Diritto ad una vita libera e dignitosa e contrasto alla povertà. Basi costituzionali e recenti sviluppi normativi nell’ordinamento italiano*, in *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 2021, 628 ss. Per una efficace panoramica dei settori dell’intervento pubblico di carattere generale di contrasto alla povertà, cfr. C. FRANCHINI, *L’intervento pubblico di contrasto alla povertà*, Napoli 2021, 96 ss., il quale si pone in una prospettiva simile a quella adottata in questo scritto, osservando, in particolare, che i provvedimenti di natura generale sono «necessari per creare le condizioni per (e non a garantire a prescindere) l’inclusione sociale» (96).

comunali”, che sembra in ultimo creare “nuovi esclusi” e suggerire il recupero del valore della “cooperazione”.

2. *La Strategia nazionale per le aree interne: oggetto e struttura.* – La Strategia nazionale per le aree interne (SNAI) (art. 1, co. 13 ss., legge 27 dicembre 2013, n. 147) è la più significativa tra le politiche pubbliche nazionali destinate a «quei territori che per ragioni geografiche o territoriali si sono dovuti confrontare con il tema della marginalità territoriale»¹¹ ed è configurata come una politica nazionale strategica *ad hoc*, promotrice di un progetto programmatico innovativo a matrice orizzontale. Essa è parte della politica di coesione socio-territoriale definita in ambito europeo (art. 174 TFUE), in quanto linea strategica di intervento dei Fondi strutturali e di investimento europei (c.d. “Fondi SIE”), e assume la natura di “intervento speciale” destinato a determinati ambiti territoriali, ai quali sono attribuite “risorse aggiuntive” (art. 119, co. 5, Cost.)¹². L’impianto strategico della SNAI è preordinato, da un lato, al miglioramento sia quantitativo che qualitativo dei servizi pubblici e delle infrastrutture allo scopo di restituire effettività ai diritti di cittadinanza e, dall’altro, alla promozione di progetti di sviluppo locale capaci di conciliare crescita economica e qualità della vita con la valorizzazione del relativo patrimonio territoriale, con l’obiettivo ultimo di contrastare le disuguaglianze territoriali e permettere ai cittadini di compiere scelte libere e consapevoli a parità di condizioni¹³.

La Strategia ha ad oggetto i “territori svantaggiati” che la stessa riconduce nell’ambito della nozione unitaria di “aree interne”, trasversale rispetto alla tradizionale contrapposizione tra Nord e Sud e antitetica rispetto ai “poli di sviluppo” ed espressione di un modello non più astratto, bensì costruito su parametri precisi che si sostanziano nella concretezza dei singoli territori¹⁴: queste aree

¹¹ DPC, *Strategia nazionale per le aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance. Documento tecnico collegato alla bozza di Accordo di Partenariato trasmessa alla CE il 9 dicembre 2013*, 2013, 19. In proposito, si è parlato di “vendetta dei territori che non contano”: l’espressione è di A. RODRIGUEZ-POSE, *The Revenge of the Places That Don’t Matter (and What To Do about It)*, in *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 2018, 189 ss.

¹² La Strategia nazionale per le aree interne è affiancata da altre “strategie territoriali” come, ad esempio, le Zone Economiche Speciali (ZES) (oggi Zona Economica Speciale per il Mezzogiorno – ZES UNICA) e le Zone Logistiche Semplificate (ZLS), ma ha assunto centralità in quel panorama, connotandosi per i caratteri di organicità e innovatività, oltre ad essere destinataria di importanti finanziamenti. In argomento, cfr. MEF, *Documento di Economia e Finanza 2022. Allegato Relazione sugli interventi nelle aree sottoutilizzate*. L. 196/2009, art. 10, integrata dal D. Lgs. 88/2011, art. 7, 2022, 70 ss.

¹³ Cfr. F. BARCA, *Disuguaglianze territoriali e bisogno sociale. La sfida delle “aree interne”. (Testo della lezione per la decima “Lettura annuale Ermanno Gorrieri” Modena 27 maggio 2015)*, Modena 2016, 32 s. e IFEL, FORMEZ PA, *L’associazionismo intercomunale nelle aree interne*, Roma 2019, 9.

¹⁴ La nozione elaborata dalla Strategia è stata qualificata come «altamente innovativa», proprio «perché rompe le più classiche contrapposizioni delle politiche territoriali: città-campagna, Nord-Sud, pianura-montagna, rurale-industriale», tale per cui dette aree sono «molto diverse tra loro e non

sono, infatti, definite come zone significativamente distanti dai “centri di offerta dei servizi essenziali” (innanzitutto sanità, istruzione e trasporti)¹⁵. Sebbene profondamente eterogenee, in esito ai vari e differenziati sistemi naturali e ai peculiari e secolari processi di (de-)antropizzazione, queste aree sono accomunate dai fenomeni di calo demografico, invecchiamento della popolazione, diminuzione dell’occupazione e sottoutilizzo del potenziale territoriale, con il conseguente e progressivo ridimensionamento dell’offerta locale di servizi pubblici, la cui carenza pregiudica l’esercizio dei diritti di cittadinanza.

L’ulteriore elemento connotante è rappresentato dalla debolezza istituzionale, dovuta a una storica frammentazione in una molteplicità di suddivisioni amministrative che se, per un verso, consente la conservazione di forme di rappresentanza delle singole comunità, per l’altro, costituisce un ulteriore fattore di criticità ostacolando la possibilità di svolgere un ruolo effettivo nella definizione delle politiche pubbliche¹⁶.

Senza dimenticare che quegli stessi ambiti sono caratterizzati altresì da un elemento di forza, rappresentato dalla disponibilità della parte prevalente delle risorse tanto ambientali e paesaggistiche, quanto culturali, economiche e sociali: un patrimonio composito e stratificato che rappresenta un autentico e ricco “capitale territoriale” profondamente radicato nei luoghi e nelle comunità che li abitano. È questo “capitale territoriale” ad essere immediatamente considerato dalla Strategia quale motore di sviluppo (sostenibile) capace di innescare processi di crescita economica, secondo una prospettiva innovativa che intende riscattare quei territori dalla retorica della marginalità, qualificandoli quali spazi strategici per il complessivo sviluppo coeso del Paese¹⁷.

sono concentrate in nessuno di questi poli contrapposti; sono invece presenti ovunque sul territorio italiano, anche in quelle macro-aree considerate tradizionalmente più sviluppate», contribuendo a ridefinire «il rapporto centro-periferia in un modo nuovo» (S. Buseti, A. Ciccarelli, N. Pace, *Introduzione*, in Id., *Aree interne Assetti istituzionali Valutazioni Prospettive di sviluppo*, Napoli 2021, 9 s.).

¹⁵ I “centri di offerta dei servizi” sono quei Comuni o aggregati di Comuni che presentano tutta l’offerta scolastica secondaria, almeno un ospedale sede di DEA (Dipartimento di Emergenza Urgenza e Accettazione) di I livello e almeno una stazione ferroviaria di categoria Silver e sono distinti rispettivamente in “poli di attrazione urbani” e “poli di attrazione intercomunali”. Tutti gli altri Comuni sono classificati in forza della distanza dai suddetti “centri” o “poli” e sono ricompresi in “aree di cintura” (che distano meno di 20 minuti dal polo), “aree intermedie” (tra i 20 e i 40 minuti), “aree periferiche” (tra i 40 e i 75 minuti) e “aree ultra-periferiche” (più di 75 minuti). Le “aree interne” corrispondono ai Comuni afferenti alle ultime tre categorie e rappresentano la maggioranza del territorio italiano, presentando una importante presenza antropica, comprendendo in particolare più del 60% della superficie territoriale del Paese, il 53% dei Comuni italiani e il 23% della popolazione (cfr. DPC, *Strategia*, cit., 24 ss.; *Accordo di Partenariato 2014-2020*, sez. 1A, 133 ss.; DPS, *Le Aree interne: di quali territori parliamo? Nota esplicativa sul metodo di classificazione delle aree*, 2014, 1 ss.).

¹⁶ La maggioranza dei Comuni ricompresi nelle aree interne sono Comuni di piccole dimensioni: in particolare, nelle aree periferiche costituiscono fino all’86% del totale (cfr. DPC, *Strategia*, cit., 34).

¹⁷ Il concetto di “capitale territoriale” è stato elaborato dall’Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) e si fonda sulle specificità che connotano un determinato territorio: cfr. OECD, *OECD Territorial Outlook*, Parigi 2001, 13 ss. Più in generale sulla “forza” delle aree

L'individuazione delle “aree interne”, comprensiva di una porzione del Paese tutt'altro che secondaria, è il risultato di un processo di classificazione di tutto il territorio nazionale, in cui tali aree sono riconosciute per esclusione, cioè in opposizione a quegli ambiti che sono stati identificati come poli trainanti dello sviluppo economico e sociale. Questo approccio “per sottrazione” si fonda su un criterio fondamentale, costituito dalla distanza dai servizi essenziali, intesa non solo in termini geografici o infrastrutturali, ma anche come lontananza dalle principali direttrici di sviluppo e dalle funzioni strategiche tipiche delle aree urbane consolidate. Pertanto, la “distanza” non rappresenta esclusivamente un indicatore oggettivo o misurabile, ma assume anche un valore simbolico e sociale, perché riflette la disparità di accesso a servizi fondamentali che dovrebbe essere garantito in condizioni di eguaglianza sostanziale a tutta la popolazione e, in questo senso, implica una scelta discrezionale, perché rappresenta un fattore di disuguaglianza territoriale e richiede interventi pubblici mirati.

La stessa Strategia, peraltro, specifica che la “mappatura” deve essere intesa come un quadro di riferimento, e non come una “zonizzazione”, e che, in ogni caso, essa è suscettibile di aggiustamenti sia per le novità che possono intervenire nel tempo in ordine alla disponibilità territoriale dei servizi essenziali, sia con riferimento alle eventuali e più specifiche mappature definite a livello regionale e «rimodulate sulla base di variabili ulteriori, comunque in linea con i principi definitori condivisi, che possono considerare altri indicatori di natura simile, ma più appropriati alle condizioni territoriali specifiche, ovvero presentare *sub ordinamenti* ulteriori delle aree in considerazione» come, ad esempio, «indicatori di fragilità socio-economica»¹⁸.

Deve essere, tuttavia, evidenziato che, al di là della “mappatura”, soltanto una piccola parte delle “aree interne” è concretamente destinataria dei finanziamenti della SNAI, secondo un approccio che ne qualifica la natura “sperimentale”: si tratta delle c.d. “aree-progetto”¹⁹, la cui selezione ha costituito la prima fase di attuazione della Strategia, seguita poi dalla elaborazione delle relative “Strategie d'Area”²⁰ e dalla sottoscrizione degli “Accordi di Programma Qua-

interne, cfr. G. VIESTI, *Il rilancio delle aree interne italiane*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 2016, 567 ss., il quale evidenzia che «la diversità delle tante Italie è da sempre il primo motore del suo sviluppo. La compresenza di culture e tradizioni, mestieri e capacità, la ricchezza della sua biodiversità sono le radici profonde del ruolo conquistato, non senza fatica, dall'Italia sullo scenario economico mondiale. Nei beni e servizi che siamo in grado di produrre e offrire, tanto alla domanda internazionale quanto a quella interna, si rispecchiano le nostre identità plurali. L'agroalimentare, i beni per la persona e per la casa, gli apparecchi meccanici in grado di soddisfare esigenze differenziate, l'accoglienza turistica, si alimentano di saperi profondi, a base territoriale. Forse in nessun paese come in Italia, diversificazione e riconoscibilità dell'offerta – pur in presenza di uno sforzo di ricerca e innovazione troppo contenuto – sono gli elementi che garantiscono il successo» (569).

¹⁸ *Accordo di Partenariato 2014-2020-Italia*, sez. 1A, 135.

¹⁹ Cfr. DPC, *Strategia*, cit., 55.

²⁰ La seconda fase di realizzazione della SNAI ha coinciso con la definizione, da parte di ciascuna “area-progetto”, di una propria “Strategia d'Area”, la cui elaborazione si è sviluppata in tre

dro”²¹. La “selettività” della SNAI contribuisce a connotarla in maniera innovativa rispetto al passato e presuppone la *scelta* dei territori cui attribuire le risorse in ragione dei “progetti strategici di sviluppo” presentati.

La Strategia, sotto il profilo funzionale, è articolata in due classi di azioni strettamente connesse tra loro: la prima si compone delle politiche settoriali ordinarie per l’adeguamento della qualità e quantità dell’offerta dei servizi essenziali, la seconda è costituita dai “progetti di sviluppo locale”²².

L’elemento distintivo di questo modello risiede nell’affermazione e nella concreta attuazione di una connessione strutturale tra il rafforzamento dei servizi essenziali (istruzione, sanità, mobilità), finalizzato a garantire la piena effettività dei diritti di cittadinanza, e le prospettive di sviluppo locale, dirette a garantire la rivitalizzazione economica degli ambiti territoriali rimasti estranei allo sviluppo. Si tratta di una relazione di reciproca funzionalità, per cui il territorio deve essere preventivamente attrezzato sul piano infrastrutturale e istituzionale, così da poter accogliere interventi di crescita che siano in grado, nel tempo, di autonomizzarsi e generare effetti duraturi. Detta interrelazione incide in modo determinante sia sulla descritta definizione concettuale delle ‘aree interne’, che

passaggi successivi, via via più articolati, contraddistinti da processi di co-progettazione condivisa e aperta alla partecipazione di attori pubblici e privati. Questa strategia non si limita a proporre una semplice elencazione di interventi o iniziative con cui i Comuni coinvolti si suddividono i fondi intercettati né si riduce a un documento di accompagnamento generale. Il suo elemento distintivo, rispetto agli strumenti strategici tradizionali, risiede nella sua struttura: un impianto logico, coerente e integrato, capace di connettere in modo organico gli obiettivi da raggiungere, le azioni previste per conseguirli, i fattori scatenanti del cambiamento e le motivazioni alla base di una cooperazione stabile e duratura tra gli enti locali interessati. Si tratta, allo stesso tempo, del documento conclusivo, destinato a riassumere e rendere accessibili a tutti i soggetti interessati gli obiettivi attesi e le azioni necessarie per raggiungerli, garantendo così trasparenza e la possibilità di monitorare e verificare i risultati, offrendo in questo modo uno strumento chiaro per comprendere, seguire e valutare l’andamento della Strategia (cfr. CTAI, *Linee guida per costruire una Strategia di area-progetto*, novembre 2014, 3).

²¹ La terza fase attuativa della SNAI è stata rappresentata dalla sottoscrizione dell’Accordo di Programma Quadro (APQ) che costituisce uno strumento di “programmazione negoziata” che attua la cooperazione interistituzionale, semplificando le procedure necessarie alla realizzazione degli interventi. L’APQ è preordinato a coordinare le azioni dei vari livelli di *governance* coinvolti, definendo impegni chiari e condivisi per accelerare l’elaborazione di «un piano pluriennale di interventi sulla base di una ricognizione programmatica delle risorse finanziarie disponibili, dei soggetti interessati e delle procedure amministrative occorrenti» (art. 2, co. 203, lett. c, legge 23 dicembre 1996, n. 662 e art. 1, co. 15, legge n. 147/2013). In particolare, deve specificare con precisione quali interventi verranno realizzati nell’“area-progetto”, chi ne sarà responsabile, quali fondi nazionali ed europei saranno impiegati, i tempi di esecuzione previsti, gli obiettivi da raggiungere con relativi indicatori di monitoraggio, oltre a prevedere eventuali sanzioni in caso di mancato rispetto delle scadenze, nonché ad allegare la “Strategia d’Area” (delibera CIPE 28 gennaio 2015, n. 9).

²² La Strategia si compone di tre “blocchi” di intervento: i primi due corrispondono alla *duplicata* classe di *azioni pubbliche* finanziate a carico della Strategia, mentre il terzo blocco è costituito dalle eventuali ulteriori “misure nazionali” (di tipo fiscale, assicurativo o di altra natura) che possono essere realizzate quali “strumenti operativi complementari” della stessa Strategia (*Accordo Partenariato 2014-2020*, sez. 3 e 4, 712).

sull’elaborazione di politiche pubbliche mirate, capaci di gestirne in maniera integrata le criticità strutturali e le risorse latenti²³.

Alla base vi è la consapevolezza che la carenza di servizi fondamentali costituisce un ostacolo oggettivo ai processi di ripopolamento, insediamento stabile e alla generazione di opportunità socio-economiche. Tali servizi, infatti, rappresentano una infrastruttura materiale e immateriale indispensabile per permettere agli individui di immaginare e realizzare progetti di vita “appaganti” all’interno del proprio contesto territoriale e si configurano, dunque, come presupposto necessario di qualsiasi strategia di rilancio socio-economico, la cui realizzazione richiede un coinvolgimento diretto e responsabile dei soggetti pubblici, chiamati ad assumere un ruolo proattivo nella costruzione di condizioni di pari accesso e cittadinanza territoriale²⁴.

Tutto questo contribuisce a specificare l’approccio integrato e *place-based* allo sviluppo territoriale quale metodo caratterizzante la Strategia. Per un verso, l’adeguamento dell’offerta di servizi, anche quando non espressamente prevista dalla programmazione europea, *si intreccia* con la progettazione e l’attuazione di iniziative di sviluppo locale che, pur nella diversità delle loro forme, operano in sinergia verso un obiettivo comune: la rigenerazione economica e sociale dei territori e la conseguente inversione delle dinamiche demografiche negative²⁵.

Per l’altro, la definizione dei “progetti di sviluppo locale” è basata sulla cooperazione e il dialogo continuo con gli attori territoriali, perché solo le comunità locali appaiono idonee a «declinare e trasformare in progetto la varietà e la complessità della società locale e del capitale territoriale» che le caratterizzano «facendo leva sui soggetti innovatori»²⁶: in questo modo, i singoli progetti sono elaborati in relazione ai bisogni specifici e alle potenzialità proprie del “luogo”²⁷.

²³ In questo stesso senso, cfr. F. BARBERA, *Il terzo stato dei territori: riflessioni a margine di un progetto di policy*, in B. MELONI (a cura di), *Aree interne e progetti d’area*, Torino 2015, 36 ss., il quale parla dell’esistenza di una «sinergia inscindibile tra sviluppo e servizi».

²⁴ La Strategia si pone nella direzione secondo cui le misure e gli interventi di riequilibrio territoriale non devono più essere basati «solo sulla dimensione economica del progresso», ma devono «attivare virtuose complementarità tra il benessere civile e la crescita produttiva anche nelle politiche finalizzate alla riduzione dei divari interni» (D. CERSOSIMO, R. NISTICÒ, *Un Paese disuguale*, cit., 295).

²⁵ La promozione di uno sviluppo economico sostenibile, volto a valorizzare il capitale territoriale e migliorare la qualità della vita, è così fondato dalla Strategia su due forme di sviluppo complementari che devono coesistere e operare in maniera sinergica: da un lato, si privilegia uno “sviluppo intensivo”, che mira ad aumentare il benessere e l’inclusione sociale sfruttando le risorse produttive esistenti e, dall’altro, si sostiene uno “sviluppo estensivo”, volto a incrementare la domanda di lavoro e a valorizzare in modo integrato le molteplici risorse del territorio (quali il capitale umano, sociale, culturale, istituzionale e infrastrutturale). In questo senso, la progettazione, l’implementazione e gli effetti di tali politiche devono essere valutati anche in relazione alle ricadute che possono avere a livello nazionale, verificandone l’impatto positivo più ampio, oltre a quello locale (cfr. DPC, *Strategia*, cit., 6).

²⁶ DPC, *Strategia*, cit., 18.

²⁷ In proposito, cfr. A. ANGELINI, A. BRUNO, *Place-based. Sviluppo locale e programmazione 2014-2020*, Milano 2016; F. BARCA, P. MCCANN, A. RODRIGUEZ-POSE, *The Case for Regional Development Intervention. Place-Based vs Place-Neutral Approaches*, in *Journal of Regional Science*, 2012,

Nel suo complesso la Strategia, dunque, non si limita a *colmare* i divari socio-economico-territoriali, ma mira a *valorizzare* le opportunità endogene, rafforzando la capacità dei territori di esprimere il proprio potenziale, innescando meccanismi positivi di crescita in grado di riprodursi ed è in questo senso che lo sviluppo delle aree interne trascende la dimensione locale per diventare parte integrante di una strategia nazionale di “riequilibrio territoriale”.

3. *Il rinnovato approccio integrato nel contesto europeo: coesione, più sociale e inclusiva.* – L’obiettivo della coesione è stato ridefinito nell’ambito della politica di coesione europea nel contesto del più generale processo di rafforzamento della dimensione sociale europea (COM(2017) 250 final – Pilastro europeo dei diritti sociali). La definizione di risultati sociali e occupazionali si è, invero, necessariamente riverberato sulle altre politiche unionali, poiché l’obiettivo ultimo della garanzia di una “vita dignitosa” presuppone un “approccio integrato” che coinvolga l’insieme delle politiche e degli strumenti dell’Unione, secondo l’idea per cui la “giustizia sociale” non è un segmento separato dell’azione pubblica, bensì criterio orizzontale che deve orientare l’intero impianto della *governance* europea (COM(2021) 102 final – Piano d’azione sul pilastro europeo dei diritti sociali).

Senza indugiare in valutazioni sovrastimate sulla reale portata innovativa del Pilastro e del relativo Piano nell’ambito dell’ordinamento europeo²⁸, in questa

134 ss.; F. BARCA, *Place-based Policy and Politics*, in *Renewal*, 2019, 84 ss.; E. VITALE BROVARONE, G. COTELLA, *La strategia nazionale per le aree interne: una svolta place-based per le politiche regionali in Italia*, Milano 2020.

²⁸ Il Pilastro europeo dei diritti sociali e il relativo Piano sembrerebbero aver in parte attenuato la tradizionale indifferenza dell’ordinamento comunitario per il profilo sociale (cfr. M. LUCIANI, *Diritti sociali e integrazione europea*, in *La costituzione europea (Atti del XIV Convegno annuale, Perugia, 7-8-9 ottobre 1999)*, Padova 2000, 529). Il tema è ampiamente dibattuto e l’economia di questo scritto non ne consente una esaustiva ricostruzione: *ex multis*, cfr. C. BUCCHERI, *La formulazione del pilastro europeo: quali effetti sui diritti sociali?*, in *Revista Internacional de la Protección Social*, 2018, 215 ss.; P. VESAN, F. CORTI, *Il Pilastro europeo dei diritti sociali e la “strategia sociale” di Juncker: un’agenda per la ricerca*, in *Politiche sociali*, 2018, 125 ss.; S. GIUBBONI, *L’insopprimibile leggerezza del Pilastro europeo dei diritti sociali*, in *Politica del diritto*, 2018, 557 ss.; A-O. COZZI, *Perché il Pilastro europeo dei diritti sociali indebolisce la Carta europea dei diritti fondamentali*, in *Quad. cost.*, 2018, 516 ss.; M. FERRERA, *Si può costruire una Unione sociale europea?*, in *Quad. cost.*, 2018, 567 ss., secondo il quale il Pilastro sociale europeo rappresenta «un importante e prezioso passo in avanti, anche sotto il profilo simbolico, ma non è ancora abbastanza. Abbiamo bisogno di un contenitore più ampio, che sicuramente comprenda il PEDS, ma non si esaurisca in esso. Capace di fare da dirimpettaio e controparte rispetto all’UEM» (570); G. GOTTI, *L’implementazione partecipata del pilastro europeo dei diritti sociali: “nuovo inizio” e vecchi problemi*, in *Rivista AIC*, 2021, 166 ss.; M. NATILI, A. KYRIAZI, S. RONCHI, *Oltre l’austerità? La politica sociale europea dopo la Grande Recessione*, in *Stato e mercato*, 2025, 127 ss., i quali evidenziano come «piuttosto che rispecchiare un ripensamento radicale del modello sociale europeo, la “svolta sociale” dell’UE sembra essere stata guidata principalmente dalla necessità di preservare la coesione politica e stabilizzare le istituzioni europee a fronte di crisi sempre più frequenti e che minacciavano (e tutt’ora minacciano) di mettere in discussione l’esistenza stessa dell’Unione» (128).

sede si intende evidenziare le potenzialità del prospettato approccio “olistico” nell’ottica della definizione dei contenuti delle politiche pubbliche destinate ad affrontare la “povertà territoriale”.

La prospettiva “olistica” ha connotato la politica di coesione e la nuova regolazione dei c.d. “Fondi SIE” per il periodo di programmazione 2021-2027 (Regolamento (UE) 2021/1060 del 24 giugno 2021): da un lato, è individuato l’obiettivo strategico di *policy* “un’Europa più sociale e inclusiva attraverso l’attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali” (OP4) (art. 5, par. 1, lett. *d*), il cui settore di intervento comprende misure ad ampio raggio che attengono all’inclusione sociale e all’integrazione riferita anche alle persone a rischio povertà o esclusione e comprendono quelle dirette a migliorare l’accesso paritario e tempestivo a servizi di qualità, sostenibili e a prezzi accessibili, rafforzare l’offerta di servizi di assistenza alle famiglie e sul territorio favorire l’accessibilità, l’efficacia e la resilienza dei sistemi sanitari. Ma che si estendono a molte altre aree, quali istruzione e formazione, occupazione, mercato del lavoro e pari opportunità, inclusione sociale e integrazione, salute e assistenza sanitaria, abitazione e accoglienza (Allegato I). Dall’altro, è configurato l’obiettivo di “un’Europa più vicina ai cittadini attraverso la promozione dello sviluppo sostenibile e integrato di tutti i tipi di territorio e delle iniziative locali” (OP5) (art. 5, par. 1, lett. *e*) tra le cui misure rientrano le iniziative di sviluppo territoriale, compresa l’elaborazione di strategie territoriali, nonché quelle dirette alla protezione, allo sviluppo e alla promozione del turismo, del patrimonio culturale e di quello naturale (Allegato I)²⁹.

Questa impostazione ha ricadute dirette sui contenuti dell’accordo di partenariato, il quale deve contemplare *tutti* gli obiettivi strategici e “tener presente”, oltre alle pertinenti raccomandazioni specifiche per Paese e al Piano nazionale integrato per l’energia e il clima, il Pilastro europeo dei diritti sociali assieme, eventualmente, alle specifiche sfide regionali (art. 11, Reg. UE 2021/1060). Questo elemento è valorizzato, perché le modalità del conseguimento dei diritti sociali sono “tenute conto” in maniera particolare dalla Commissione europea nella valutazione dell’accordo di partenariato ai fini della sua approvazione (art. 12)³⁰. Analogamente, i singoli programmi di attuazione devono stabilire una

²⁹ Gli altri obiettivi sono costituiti da “un’Europa più competitiva e intelligente attraverso la promozione di una trasformazione economica innovativa e intelligente e della connettività regionale alle tecnologie dell’informazione e della comunicazione (TIC)”; “un’Europa resiliente, più verde e a basse emissioni di carbonio ma in transizione verso un’economia a zero emissioni nette di carbonio attraverso la promozione di una transizione verso un’energia pulita ed equa, di investimenti verdi e blu, dell’economia circolare, dell’adattamento ai cambiamenti climatici e della loro mitigazione, della gestione e prevenzione dei rischi nonché della mobilità urbana sostenibile” e “un’Europa più connessa attraverso il rafforzamento della mobilità” (art. 5, par. 1, lett. *a-c*, Reg. UE 2021/1060).

³⁰ È peraltro previsto un momento intermedio di controllo concorrente Stato membro-Commissione in cui lo Stato membro svolge un “riesame intermedio” di ciascun programma sostenuto dai fondi «tenendo presente», tra gli altri, proprio i «progressi compiuti nell’attuazione dei principi

strategia che indichi il contributo del programma agli obiettivi strategici e la comunicazione dei risultati, comprensiva di una sintesi delle principali sfide che attengono altresì ai principi del Pilastro europeo dei servizi sociali (art. 22, par. 3, lett. a)-iv). Anche in questo caso, la valutazione dei programmi per l'approvazione da parte della Commissione «tiene conto in particolare», tra l'altro, dei principi del Pilastro europeo dei diritti sociali e «del modo in cui vi si è dato seguito» (art. 23)³¹.

Il carattere integrato dell'approccio si estende a ricomprendere gli obiettivi della “transizione ecologica” (*Green New Deal* europeo)³², con l'istituzione di uno specifico fondo, il Fondo per una transizione giusta (*Just Transition Fund* – JTF), preordinato a «consentire alle regioni e alle persone di affrontare gli effetti sociali, occupazionali, economici e ambientali della transizione» (art. 5, par. 1, co. 2), e la loro considerazione nella normativa e nei contenuti dell'accordo di partenariato (artt. 11 ss.). Questo aspetto è significativo, perché impone il perseguimento di una transizione che sia “giusta” ed esprime un'opzione paradigmatica rappresentata dalla necessità di ancorare i processi di transizione ecologica ad un principio di giustizia sociale e territoriale, sul presupposto della *non neutralità* delle politiche ambientali che, al contrario, impattano profondamente su modelli produttivi, mercati del lavoro, condizioni di vita delle popolazioni, ampliando o riducendo le disuguaglianze esistenti. In questo senso, il perseguimento degli ambiziosi obiettivi climatici – pur imprescindibile dinanzi alla crisi ambientale globale – non può avvenire a discapito dei diritti fondamentali delle persone e delle comunità. La transizione ecologica cioè non deve “lasciare indietro” nessuno e nessun territorio. Ed è in quest'ottica che deve essere “governata”. In assenza di adeguate politiche pubbliche, infatti, i costi della transizione finiscono per gravare in misura sproporzionata sulle fasce sociali già vulnerabili, alimentando nuove forme di povertà e marginalità sociale, soprattutto in quelle aree periferiche, rurali-montane o de-industrializzate che rischiano di rimanere nuovamente escluse dalle direttrici dello sviluppo.

La prospettiva sembrerebbe chiara: le politiche di coesione assumono un ruolo centrale, perché preordinate a porre rimedio *a monte* alla “segregazione

del pilastro europeo dei diritti sociali» e ne invia i risultati alla Commissione, eventualmente apportando modifiche al programma. La Commissione approva il programma revisionato ovvero in assenza di revisioni adotta una decisione in cui conferma l'assegnazione definitiva dell'importo di flessibilità *ex art.* 86, par. 1, co. 2, o chiede allo Stato membro di adottare un programma modificato entro due mesi (art. 18, Reg. UE 2021/1060).

³¹ Coerentemente con l'impostazione descritta, la valutazione finale retrospettiva su efficacia ed efficienza, rilevanza e coerenza, nonché valore aggiunto dell'Unione, che la Commissione è chiamata a svolgere per ciascun fondo entro il 31 dicembre 2031, si concentrerà «in particolare sull'impatto sociale, economico e territoriale di tali fondi in relazione agli obiettivi strategici» (art. 45, Reg. UE 2021/1060).

³² Il riferimento è agli obiettivi 2030 dell'Unione per l'energia e il clima e un'economia dell'Unione climaticamente neutra entro il 2050, sulla base dell'accordo di Parigi.

spaziale”, incidendo sulle condizioni “territoriali” in grado di determinare situazioni di “povertà” anche nella forma dell’esclusione sociale, tenendo conto delle specifiche sfide poste dalla transizione ecologica.

In questo quadro, si colloca l’Accordo di partenariato 2021-2027 Italia-UE la cui strategia mira al conseguimento congiunto degli obiettivi fissati per una società giusta e inclusiva (*Social Pillar* europeo) e per un’economia climaticamente neutra (*Green Deal* europeo), riservando un’attenzione privilegiata ai territori e ai contesti più fragili sotto il profilo socio-economico-territoriale. L’Accordo riconosce come le politiche di coesione contribuiscano al perseguimento degli ambiziosi risultati attesi dal Piano d’azione sul Pilastro europeo dei diritti sociali entro il 2030, nelle tre macro-aree dell’occupazione, delle competenze e della protezione sociale, sul presupposto dei profondi divari interni al Paese emersi dai risultati degli indicatori del *Social Scoreboard* anche in punto di contrasto all’esclusione sociale e alla povertà. Essa concorre in maniera rilevante al miglioramento dell’accesso a servizi generali di qualità, con lo scopo di conseguire gli standard di servizio in maniera omogenea sull’intero territorio nazionale, anche attraverso le politiche di inclusione e protezione sociale, che comprendono specifici interventi di contrasto alla povertà estrema e alla marginalizzazione, di istruzione e formazione, nonché di promozione di cultura e turismo³³.

4. Il “consolidamento della sperimentazione” nella nuova Strategia. – La valutazione sostanzialmente positiva dei risultati ottenuti per quei determinati ambiti interessati dalla SNAI 2014-2020, da un lato, e il persistente spopolamento delle aree marginali, dall’altro, hanno condotto alla riproposizione della Strategia per il nuovo periodo di programmazione 2021-2027³⁴.

L’Accordo di partenariato definisce la nuova SNAI quale strategia territoriale locale (ST) diretta alla promozione di uno sviluppo sostenibile e inclusivo delle aree interne (artt. 28 ss., Reg. (UE) 2021/1060), come tale preordinata in via immediata al raggiungimento dell’OP5. A ciò si aggiunge il conseguimento dell’OP4 del quale emerge una maggiore integrazione fin dalla elencazione degli obiettivi prioritari della Strategia, che accanto al miglioramento dei servizi “tradizionali” (istruzione, salute e mobilità) affianca le misure dirette alla loca-

³³ Cfr. *Accordo di partenariato 2021-2027*, 9 s. e 27 ss.

³⁴ Su questi aspetti, cfr. *Accordo di partenariato 2021-2027*, 62; NUVAP, *Relazione annuale*, 2021, 63 e *Relazione annuale sulla Strategia nazionale per le aree interne al CIPESS*, 2020, 49 s. Questo processo è stato aggravato dalla vicenda pandemica, le cui conseguenze economico-sociali hanno richiesto il rafforzamento della SNAI per gli anni 2020-2021 (art. 28, d.l. 14 agosto 2020, n. 104, conv. con modif. da legge 13 ottobre 2020, n. 126), che si è affiancato all’incremento del Fondo di sostegno alle attività economiche, artigianali e commerciali dei Comuni delle aree interne per gli anni 2020-2021-2022 allo scopo di «far fronte alle maggiori necessità di sostegno del settore artigianale e commerciale conseguenti al manifestarsi dell’epidemia da Covid-19» (art. 1, co. 65-*quinquies*, legge 27 dicembre 2017, n. 205, introdotto da art. 243, co. 1, d.l. 19 maggio 2020, n. 34).

lizzazione produttiva e alla creazione di lavoro. Il nodo occupazionale rappresenta certamente la leva principale per l'effettiva resilienza territoriale delle aree interne e per scongiurare i rischi di povertà, emarginazione ed esclusione, ma l'approccio si distingue per integrare politiche attive di inclusione sociale dirette ad affrontare le vulnerabilità strutturali che connotano le aree interne: il rafforzamento dei servizi sociali di prossimità, la promozione della partecipazione attiva dei cittadini alla vita della comunità, la tutela e l'inclusione dei soggetti fragili e le politiche abitative, cui si aggiungono lo sviluppo di competenze, l'approccio all'innovazione sociale e la difesa e la promozione della legalità nei contesti più degradati³⁵. In questo senso, la nuova Strategia non si limita alla dimensione infrastrutturale o economica dello sviluppo, ma abbraccia un rinnovato paradigma olistico e integrato, in cui coesione sociale e inclusione assumono un ruolo centrale.

La valorizzazione di questo aspetto di carattere sistematico peraltro non esclude le ragioni che stanno alla base della conferma della Strategia quale politica adeguata a conseguire la coesione socio-territoriale delle aree marginali del Paese. Nel contesto del processo di concertazione, per un verso, è stata riconosciuta la "prospettiva di lungo termine delle strategie locali della SNAI" e la conseguente necessità di garantire la "prosecuzione degli interventi già avviati". Allo stesso tempo, è stata evidenziata la possibilità di estendere l'azione a nuove aree, cercando un equilibrio tra il rafforzamento delle attività esistenti e l'avvio di nuove iniziative. La nuova fase della SNAI si pone in continuità con la precedente esperienza pilota, rappresentandone al contempo un potenziamento strutturale, proseguendone le politiche, e un superamento in chiave evolutiva: essa ambisce, infatti, a trasformarsi in una politica pubblica stabile, sistemica e dedicata alle aree interne³⁶. Tale transizione è sintetizzabile nella formula "consolidamento della sperimentazione" in grado di esprimere la tensione tra l'originaria natura innovativa e sperimentale della Strategia e la sua progressiva istituzionalizzazione, rivelandone il carattere apparentemente contraddittorio.

In questa prospettiva, la "mappatura" del territorio nazionale è stata aggiornata attraverso l'impiego di più recenti dati disponibili e l'adozione di metodi di calcolo delle distanze più evoluti e accurati. È rimasta, viceversa, invariata la definizione di "area interna" che continua a ruotare attorno al criterio della distanza dai centri che offrono servizi essenziali. In proposito, la Strategia non segna alcuna discontinuità rispetto al modello precedente: l'impostazione permane anche a fronte delle numerose sollecitazioni a includere ulteriori fattori – come quelli climatici, biografici, fisiografici e idrogeologici – che contribuirebbero a delineare in modo più articolato e realistico le peculiarità dei diversi territori. La

³⁵ Cfr. *Accordo di partenariato 2021-2027*, 34 ss.

³⁶ In questo senso, cfr. *Accordo di partenariato 2021-2027*, 33 s. e DPC, NUVAP, *Criteri per la Selezione delle Aree interne 2021-2027*, gennaio 2022, 1.

possibilità di adattare la mappatura alle specificità locali resta comunque affidata alle singole Regioni (o Province autonome), cui spetta il compito di introdurre eventuali criteri integrativi³⁷.

L'Accordo di Partenariato, nel riaffermare l'esigenza di una continuità strategica della SNAI, non prevede automaticamente il rifinanziamento delle aree già coinvolte nella precedente programmazione: tale scelta è rimessa alla valutazione discrezionale, ma motivata, di ciascuna Regione (o Provincia autonoma). Quest'ultima è chiamata a esprimersi sulla base degli strumenti di monitoraggio e dell'analisi dello stato di attuazione delle singole Strategie d'Area, verificando se esse abbiano non solo effettivamente raggiunto gli obiettivi previsti, ma altresì attivato processi di sviluppo endogeno contribuendo a invertire le tendenze negative in atto, oppure se tali territori necessitino di ulteriori interventi di sostegno.

Questo processo valutativo ha condotto a esiti differenti: talora l'efficacia delle Strategie già implementate ha generato dinamiche virtuose che si sono dimostrate capaci di produrre effetti durevoli in termini di crescita socio-economica, rendendo così non necessario un nuovo finanziamento per le stesse aree nel nuovo ciclo; ciò ha consentito di ampliare il raggio d'azione della SNAI, includendo nuovi territori e contribuendo, seppure parzialmente, a mitigare le criticità legate alla sua selettività, che incide sui principi di equità territoriale. Talaltra si è reso opportuno un rinnovato sostegno anche per aree già interessate dalla prima fase della Strategia, eventualmente attraverso una ri-perimetrazione dei confini territoriali coinvolti, al fine di individuare una dimensione più adeguata a supportare efficacemente i progetti di sviluppo: è, infatti, prevista la possibilità per le Regioni di presentare una richiesta motivata di ridefinizione del perimetro delle aree, la cui approvazione compete al Comitato tecnico aree interne (CTAI). In ogni caso, l'aggiornamento delle Strategie d'Area già operative deve avvenire valorizzando il capitale progettuale accumulato nella fase precedente³⁸.

In questo quadro, gli elementi fondanti della Strategia 2014-2020 sul piano funzionale vengono sostanzialmente riproposti e consolidati nel nuovo ciclo: la

³⁷ Si vedano i rilievi di R. MOSCARELLI, A. FERA, *La Strategia Nazionale Aree Interne 10 anni dopo: una proposta di analisi comparativa tra le programmazioni 2014-2020 e 2021-2027*, in *Scienze Regionali*, 2024, 101 ss., i quali riassumono gli aspetti critici della classificazione SNAI emersi nel tempo: la valutazione meramente quantitativa, e non anche qualitativa, della presenza di servizi nei territori; la circostanza per cui la qualificazione di un'area come “polo” non esclude l'emersione di segnali di fragilità, quali il calo demografico o l'invecchiamento della popolazione, e i limiti della stessa definizione dei “servizi essenziali” legata alla impossibilità di individuare una «lista univoca di bisogni essenziali» (104 s.). Su quest'ultimo profilo, cfr. MC. NUSSBAUM, *Creating Capabilities: The Human Development Approach*, Cambridge 2011.

³⁸ Cfr. DPC, NUVAP, *Criteri*, cit., 8 ss., *Accordo di partenariato 2021-2027*, 62 e CTAI, seduta del 9 febbraio 2022, 6. Alla luce di tale impostazione, la SNAI 2021-2027 ha portato all'individuazione di 56 nuove aree interne, alla ri-perimetrazione di 37 aree già precedentemente incluse e alla conferma di 30 aree senza alcuna variazione di perimetro, oltre al “progetto isole Minori”, rafforzando la sua connotazione di politica pubblica strutturale per lo sviluppo dei territori marginali.

Strategia continua a ruotare attorno a un doppio asse, i cui interventi prioritari sono oggi specificati in uno strumento programmatico *ad hoc*, il Piano strategico nazionale delle aree interne (PSNAI): i servizi essenziali, da un lato, e i progetti di sviluppo locale, dall'altro.

Il primo asse conferma l'impegno per il rafforzamento dei servizi essenziali, ritenuti prerequisiti fondamentali per garantire condizioni minime di cittadinanza e per contrastare i fenomeni di spopolamento e marginalizzazione. In proposito, si registra un'attenzione crescente alla connettività digitale, quale leva infrastrutturale imprescindibile per ridurre i divari territoriali: la digitalizzazione non è più solo un supporto trasversale, ma assume una valenza strategica autonoma, in quanto condizione abilitante per l'accesso a servizi da remoto (es. telemedicina, didattica a distanza, *smart working*) e per l'inclusione territoriale nei processi di innovazione. Tale evoluzione riflette una più ampia consapevolezza del ruolo della tecnologia nella ridefinizione delle soglie di accessibilità e partecipazione, in linea con gli obiettivi della transizione digitale promossi a livello europeo.

Il secondo asse rinnova la centralità della promozione di interventi integrati per lo sviluppo economico locale attraverso azioni mirate alla localizzazione produttiva, sostenendo filiere esistenti o promuovendo nuove traiettorie imprenditoriali in settori strategici (es. agricoltura sostenibile, turismo esperienziale, manifattura di qualità, economia circolare). La prospettiva resta quella del sostegno di percorsi di sviluppo territoriale endogeno, basati sulla valorizzazione delle risorse locali e sull'attivazione di circuiti economici resilienti, con una crescente integrazione degli obiettivi di sostenibilità ambientale, inserita nel più ampio contesto segnato dalle politiche europee del *Green New Deal* e dalla spinta verso una transizione ecologica giusta e inclusiva, che valorizzi il capitale naturale dei territori e ne garantisca la resilienza di lungo periodo. L'obiettivo di fondo rimane quello della generazione di nuova occupazione in grado di attrarre e trattenere capitale umano, in particolare giovanile, invertendo le tendenze alla fuga dei talenti e alla desertificazione demografica.

Questo impianto conferma l'intendimento di proseguire lungo un percorso già avviato, rafforzando al contempo una visione territoriale dello sviluppo *place-based* basata sull'integrazione tra coesione sociale, accessibilità ai servizi e valorizzazione delle risorse locali nel contesto di una rinnovata attenzione alla dimensione sociale che fonda l'idea della declinazione della questione delle "aree interne" in termini di "povertà territoriale".

La prospettiva del "consolidamento della sperimentazione" segna, allo stesso tempo, anche la presenza di alcuni elementi di novità che contribuiscono a connotare la nuova Strategia "oltre" i confini della precedente, ponendo nuove questioni rilevanti, a partire da quelle relative al profilo istituzionale.

5. *La ricentralizzazione della governance multilivello e partecipata e l'associazionismo intercomunale quale presidio politico-istituzionale e tecnico-amministrativo.* – L'efficacia della Strategia e dei relativi interventi è fortemente legata, oltre che al loro contenuto, alla *governance* complessiva. Il piano istituzionale proprio per i caratteri dell'intervento non è indifferente, ma al contrario incide in maniera significativa sull'efficacia. La Strategia 2014-2020 ha adottato un modello di *governance* multilivello e partecipato, contrapposto alla tradizionale impostazione gerarchico-verticale del *government* e fondato sull'interazione “reticolare” tra i livelli istituzionali (centrali, regionali, locali) con una centralità del dialogo collaborativo e del protagonismo dei territori, sotto la regia dello Stato quale soggetto di mediazione, coordinamento e indirizzo a garanzia dell'unitarietà degli obiettivi³⁹.

In questo impianto, la *governance* nazionale ha visto al centro il Ministero per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR, supportato dal Dipartimento per le politiche di coesione (DPC), al cui interno opera il Nucleo di valutazione e analisi per la programmazione (NUVAP) e l'Ufficio di programmazione operativa. La responsabilità del coordinamento della SNAI era attribuita all'Agenzia per la coesione territoriale, ente dotato di autonomia organizzativa e contabile, vigilato dalla Presidenza del Consiglio dei ministri (art. 10, d.l. 31 agosto 2013, n. 101, conv. con modif. da legge 30 ottobre 2013, n. 125)⁴⁰. A complemento, era stata istituita una Cabina di regia per la programmazione del Fondo sviluppo e coesione, quale sede di confronto tra amministrazioni statali e regionali con funzioni di raccordo politico e strategico (artt. 1, co. 703, lett c, legge n. 190/2014 e d.P.C.M. 25 febbraio 2016).

La selezione delle aree-progetto e la definizione delle Strategie d'Area erano affidate al Comitato tecnico aree interne (CTAI), organismo tecnico nazionale, coordinato dal DPC e composto dall'Agenzia per la coesione territoriale, dai Ministeri e dai Dipartimenti competenti, nonché dai rappresentanti di ANCI-IFEL, INEA, ISFOL, UPI e dalla Regione interessata (delibera CIPE 28 gennaio 2015, n. 9). La valutazione dei risultati spettava al CIPE (poi CIPES), cui l'Agenzia, d'intesa con il DPC, riferiva annualmente (art. 1, co. 17, legge n. 147/2013 e delibera CIPE 28 gennaio 2015, n. 9).

³⁹ Cfr. *Accordo Partenariato 2014-2020, sez. 3 e 4*, 712; F. BARCA, P. CASAVOLA, S. LUCATELLI (a cura di), *Strategia Nazionale per le Aree Interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance*, Materiali UVAL, n. 31, 2014, 52.

⁴⁰ Il modello è stato criticato in dottrina: l'Agenzia per la coesione territoriale appariva una «figura soggettiva d'ispirazione neo-centralista, egemonizzata dalla Presidenza del Consiglio riguardo ad aspetti nevralgici quali la definizione dello Statuto, la nomina del Direttore generale e l'esercizio di poteri d'indirizzo e di vigilanza», peraltro non inserita in «alcuna strutturazione federativa “a rete” di relazioni tra l'agenzia nazionale e le agenzie e strutture tecniche omologhe esistenti a livello regionale e locale, dal che il coordinamento risult[erebbe] ulteriormente indebolito» (G. DE GIORGI CEZZI, P.G. PORTALURI, *La coesione politico-territoriale: rapporti con l'Europa e coordinamento Stato-autonomie*, in Id. (a cura di), *La coesione politico-territoriale*, in L. FERRARA, D. SORACE (a cura di) *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana. Studi.*, vol. II, Firenze 2016, 17 ss).

In questo quadro, le Regioni (o Province autonome) rivestivano una posizione centrale perché, per un verso, competenti in relazione agli interventi necessari per l'adeguamento dei servizi essenziali in materia di salute e di trasporto locale e, per l'altro, responsabili, in ragione della vicinanza ai territori, delle procedure di selezione delle aree-progetto e della formulazione delle relative proposte al Ministero, oltre che della scelta dei "progetti di sviluppo locale" proposti dalle amministrazioni comunali, attraverso i Programmi Operativi Regionali (POR) e i Programmi di Sviluppo Rurale (PSR), curando altresì la definizione degli Accordi di Programma Quadro (APQ) e il relativo monitoraggio⁴¹. A livello locale il protagonismo era affidato ai Comuni non singolarmente ma aggregati in "sistemi intercomunali permanenti", configurati come "partner privilegiati" nella definizione delle strategie e nella realizzazione dei progetti⁴².

Il ciclo di programmazione 2021-2027 ha modificato significativamente la *governance* (delibera CIPESS 2 agosto 2022, n. 41, come aggiornata dal PSNAI). A livello centrale, l'Agenzia per la coesione territoriale è stata soppressa, con trasferimento delle funzioni al ridenominato Dipartimento per le politiche di coesione e per il Sud (art. 50, co. 1, d.l. 14 febbraio 2023, n. 13, conv. con modif. da legge 21 aprile 2023, n. 41, e d.P.C.M. 10 novembre 2023). È stata inoltre istituita una Cabina di regia per lo sviluppo delle aree interne, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, quale sede collegiale di governo della SNAI, con funzioni di indirizzo strategico e coordinamento, di approvazione delle strategie territoriali e monitoraggio sull'attuazione degli interventi, nonché di coordinamento del corretto, efficace ed efficiente utilizzo delle risorse disponibili (art. 7, d.l. 19 settembre 2023, n. 124, conv. con modif. da legge 13 novembre 2023, n. 162)⁴³.

Resta la centralità delle Regioni (o Province autonome), ma è istituita presso ciascuna di esse l'Autorità responsabile per le aree interne (ARAI) quale sede stabile di coordinamento e supporto, coadiuvata da un Comitato di *governance* unico per le aree interne come luogo di confronto e scambio (delibera CIPESS 2 agosto 2022, n. 41).

Questa riforma ha prodotto una significativa ricentralizzazione della Strategia. Se da un lato essa consente un'integrazione più coerente tra strumenti e

⁴¹ Cfr. Dpc, *Strategia*, cit., 56 s., e *Accordo Partenariato 2014-2020*, sez. 3 e 4, 717 s. Le amministrazioni centrali, da un lato, definivano e realizzavano, d'intesa con le Regioni, gli interventi per l'adeguamento dei servizi attinenti all'istruzione rientranti nella propria competenza e assicuravano l'intesa con i competenti organi statali sugli interventi di adeguamento dei servizi riguardanti salute e trasporto locale e, dall'altro, negoziavano e concordavano le "aree-progetto" con le Regioni stesse. Quest'ultima competenza spettava al CTAI, mentre quella relativa ai servizi ai relativi organi statali competenti.

⁴² *Accordo Partenariato 2014-2020*, sez. 3 e 4, 718.

⁴³ La Cabina di regia è presieduta dal Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR ed è composta, oltre che dai Ministri competenti, dal Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, dal Presidente dell'Associazione nazionale dei comuni italiani e dal Presidente dell'Unione nazionale comuni, comunità ed enti montani.

risorse, superando le discontinuità storiche delle politiche per le aree marginali, dall'altro rischia di compromettere la natura *bottom-up* della Strategia, esponendola a derive di politicizzazione delle scelte allocative e ad una verticalizzazione dei processi decisionali, in contrasto con la vocazione originaria di sviluppo *place-based*.

Il nodo strutturale della Strategia – confermato nella nuova fase – è rappresentato dalla gestione associata da parte dei Comuni di almeno due funzioni o servizi essenziali (unioni o convenzioni), nella prospettiva della costruzione di un “sistema intercomunale permanente”, quale vera e propria condizione *ex ante* per l'accesso ai finanziamenti⁴⁴. L'associazionismo intercomunale è individuato come lo strumento privilegiato per far fronte alla “debolezza istituzionale” delle aree interne, con profili di discontinuità rispetto al passato: il requisito associativo, oltre a rispondere ad esigenze di efficienza amministrativa e sostenibilità progettuale, viene elevato a “presidio politico-istituzionale” funzionale allo sviluppo⁴⁵.

Ne consegue l'esigenza di stabilità dell'aggregazione, contrapposto al carattere temporaneo che ha storicamente segnato l'esperienza dell'associazionismo municipale a partire dalla fine degli anni Novanta. L'obiettivo è quello della «gestione ordinaria»⁴⁶ di funzioni fondamentali e servizi locali di competenza dei Comuni verso una istituzionalizzazione progressiva dell'intercomunaltà, quale architrave dell'assetto istituzionale delle aree interne non meramente tecnica, ma politicamente significativa nella costruzione dell'autonomia locale di gestione di un determinato territorio.

Certamente la Strategia prevede un requisito e configura un modello, ma pone questioni in ordine all'adeguatezza del livello istituzionale individuato nella “sommatoria” di funzioni e/o servizi dei Comuni.

Le forme associative si fondano su aggregazioni tra Comuni in funzione delle “aree-progetto”, delineate su base socio-economica e non politico-amministrativa. Questo genera una frammentazione del territorio interno in collaborazioni

⁴⁴ Cfr. *Accordo Partenariato 2014-2020*, sez. 3 e 4, 717.

⁴⁵ Cfr. *Piano strategico nazionale delle aree interne*, luglio 2025, in part. 85 s. Il presupposto è una concezione dei processi di sviluppo territoriale e delle relative progettualità che prescinde dai tradizionali confini politico-amministrativi, ancorandosi ad “aree-progetto” delineate secondo criteri alternativi rispetto a quelli propri della rappresentanza democratica locale: le “Strategie d'Area”, infatti, si fondano su direttrici di intervento volte a generare economie di scala e di scopo, in stretta sinergia con la gestione associata di funzioni e servizi pubblici. In questo senso, la Strategia opera una sorta di “spinta gentile” verso un modello flessibile di cooperazione idoneo ad innescare processi di crescita.

⁴⁶ *Relazione*, cit., 2015, 24, IFEL, FORMEZ PA, *L'associazionismo intercomunale*, cit., 23, e *Evoluzione del requisito associativo nella Strategia Nazionale per le Aree Interne. Linee Guida 2021-2027*. (Allegato 4, PSNAI), marzo 2025, 7. In proposito, l'esperienza pregressa ha evidenziato come la brevità delle convenzioni abbiano spesso ostacolato l'attuazione delle Strategie, per cui le Linee guida del PSNAI 2021-2027 hanno rafforzato l'obbligo di stabilità (minimo cinque anni), sottolineando la necessità di relazioni collaborative solide e visioni comuni orientate allo sviluppo.

disomogenee, prive di legittimazione democratica e potenzialmente escludenti, perché le aree incapaci di costituirsi in forma associata rimangono escluse dai benefici della SNAI, con il rischio di ulteriore marginalizzazione di porzioni già fragili del Paese.

Ciò solleva l'interrogativo se il livello comunale, ancorché associato, sia effettivamente idoneo a farsi carico delle funzioni di governo territoriale richieste dalla Strategia o se non debba essere rivalutato il ruolo della Provincia. Mutati i tempi di elevata instabilità e incertezza istituzionale rispetto agli assetti del governo locale in cui la prima Strategia è stata delineata⁴⁷, l'attuale rinnovata riflessione sull'ente provinciale rivela l'equivoco concettuale della corrispondenza tra la sommatoria di dimensioni comunali, che restano tali, e la dimensione di 'area vasta': innanzitutto, «per una ragione di tipo organizzativo» per cui «appare illusorio pensare che la sommatoria di enti di dimensione minima ne produca, mettendo in comune una serie di funzioni, uno in grado di esercitare adeguatamente un bagaglio funzionale "ultra-comunale"»⁴⁸. La Provincia, al contrario, rappresenta il livello intermedio adeguato a esercitare funzioni di scala sovracomunale, dotata di capacità di pianificazione territoriale e visione integrata necessarie per il governo dell'"area vasta non-metropolitana" marginale. Certo, riformata rispetto al suo attuale depotenziamento normativo segnato dalla mancata legittimazione diretta e dalla contrazione delle funzioni⁴⁹.

⁴⁷ La Strategia si è intrecciata con il processo di revisione costituzionale in corso in quel momento, che prospettava la soppressione della Provincia tra il novero degli enti costitutivi della Repubblica (sconfessata dal *referendum* del 6 dicembre 2016), e ha anticipato l'adozione della c.d. "legge Delrio" (legge 7 aprile 2014, n. 56), che ha profondamente riformulato l'organizzazione delle autonomie locali. In tale quadro evolutivo e privo di riferimenti stabili, risulta evidente come la Strategia non sia stata in condizione di proporre un modello istituzionale alternativo, finendo per ripiegare su schemi già consolidati, in particolare su quello dell'associazionismo intercomunale, quale forma prevalente di cooperazione tra enti locali, pur innovato nella sua funzionalizzazione ai processi di sviluppo e alle relative progettualità. Su questi aspetti, *ex plurimis*, cfr. L. VANDELLI (a cura di), *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni. La legge Delrio, 7 aprile 2014, n. 56 commentata comma per comma*, Santarcangelo di Romagna 2014; F. FABRIZZI, G.M. SALERNO (a cura di), *La riforma delle autonomie territoriali nella legge Delrio*, Napoli 2014; F. PIZZETTI, *La riforma degli enti territoriali. Città metropolitane, nuove Province e unione di Comuni. Legge 7 aprile 2014, n. 56 (Legge "Delrio")*, Milano 2015; W. GASPARRI (a cura di), *Alla ricerca dei modelli di governo dell'area vasta*, Torino 2020.

⁴⁸ E. CARLONI, *Ripensare le istituzioni ai margini. I limiti della governance territoriale, tra specialità urbana e aree interne*, in *Ist. fed.*, 2020, 335, il quale lucidamente evidenzia come «sommare due, tre, quattro Comuni "polvere", privi di una struttura organizzativa e di una dotazione strumentale e finanziaria non significa generare economie di scala in grado di assicurare una più robusta capacità di risposta ai bisogni della cittadinanza, specie quando il territorio governato ne risulta parimenti ampliato e molto esteso».

⁴⁹ Su questi aspetti, cfr. E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Per la ricostruzione delle funzioni provinciali: ripensare l'area vasta oltre uniformità ed esecuzione*, in *Le Regioni*, 2018, 877 ss.; S. AGOSTA, *Il "risveglio" (dopo una lunga "anestesia") delle Province nella prospettiva di riordino del livello di area vasta*, in *Le Regioni*, 2018, 413 ss.; M. DE DONNO, *La riforma del governo locale nella Legge Delrio: qualche riflessione cinque anni dopo*, in *Federalismi.it*, 2019, 26 ss.; E. CARLONI, *La provincia necessaria. Riforma crisi e prospettive degli "enti intermedi"*, in AA.VV., *Diritto amministrativo e società civile. Studi in onore di Fabio Alberto Reversi Monaco*, vol. III (*Problemi e prospettive*), Bologna 2020, 19 ss.; C.

L’approccio della SNAI, dunque, lascia irrisolta la questione relativa alla configurazione dell’assetto istituzionale più idoneo a regolare in modo stabile e coerente questi spazi di *governance* funzionale, ancora privi di un riconoscimento formale e organico all’interno dell’ordinamento. Il passaggio da “chi fa” a “che cosa fa” interroga il contenuto del nuovo ciclo di programmazione che per questo aspetto presenta significativi profili di rinnovamento nella indagata prospettiva della “povertà territoriale”.

6. *Il Piano strategico nazionale delle aree interne e la “povertà dietro l’angolo”*. – Nell’ambito della lotta alla povertà territoriale, in un contesto multilivello e partecipato, la valutazione dei risultati e dei processi legati all’attuazione della prima Strategia ha evidenziato la necessità di dotarsi di strumenti di programmazione in grado di garantirne una coerenza complessiva. A questo scopo, è stato più di recente introdotto il Piano strategico nazionale delle aree interne (PSNAI), quale specifico documento programmatico per l’attuazione della SNAI (art. 7, co. 3, d.l. 19 settembre 2023, n. 124, conv. da legge 13 novembre 2023, n. 162).

Il Piano individua gli ambiti di intervento e le priorità strategiche, con particolare riguardo ai settori dell’istruzione, della mobilità (compresi il trasporto pubblico locale e le infrastrutture per la mobilità) e dei servizi socio-sanitari, tenendo conto delle previsioni del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e delle risorse europee destinate alle politiche di coesione ed è diretto a conferire “unitarietà” e “coerenza politica” alla Strategia nazionale e a garantire la “massima sinergia” tra le risorse nazionali ed europee destinate ai territori interni, in raccordo con le normative e le programmazioni di settore di ciascun Dicastero⁵⁰. Esso è stato adottato dalla Cabina di regia, in esito alla consultazione pubblica del luglio 2024 che ha contribuito ad una sua definizione condivisa⁵¹, e le sue modalità operative sono definite con delibera del CIPESS, adottata su proposta del Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR, sentita la Cabina di regia (art. 7, co. 3)⁵².

NAPOLI, “Nessuno si salva da solo”. Prospettive de iure condendo in materia di Province tra atavica diffidenza del legislatore e consolidate chiusure del giudice costituzionale, in *Le Regioni*, 2023, 1273 ss.

⁵⁰ Piano strategico nazionale delle aree interne, 16.

⁵¹ I risultati del questionario sottoposto ai Comuni ricompresi nelle aree interne perimetrate sulla piattaforma digitale ParteciPA hanno ricondotto le principali criticità che ostacolano l’attuazione delle Strategie d’Area alla complessità dell’assetto istituzionale, alla limitata disponibilità di risorse umane e finanziarie a livello territoriale, all’assenza di una visione strategica condivisa e alle difficoltà nel superamento delle resistenze al cambiamento, rispetto alle quali sono state proposte il potenziamento della capacità amministrativa, il rafforzamento della cooperazione e del coordinamento interistituzionale, nonché l’attivazione di iniziative volte a promuovere la partecipazione delle comunità locali, accompagnate da interventi mirati alla formazione, alla comunicazione istituzionale, al monitoraggio e alla valutazione delle azioni intraprese (cfr. *Piano strategico nazionale delle aree interne*, 23).

⁵² Il CIPESS ha deliberato sulla definizione delle modalità operative del PSNAI durante la seduta del 25 luglio 2025.

L'elaborazione di un Piano specificamente indirizzato alle aree interne è significativa, poiché rappresenta non solo un segnale concreto della volontà (politica) di rilanciare un'azione nazionale organica a favore dei territori periferici, ma è anche l'espressione di una consapevolezza ormai consolidata: affrontare la crescente marginalizzazione delle aree interne non può più ridursi alla semplice erogazione di fondi. Serve piuttosto una visione integrata e multisettoriale, capace di mettere in sinergia politiche pubbliche, interventi territoriali e strategie di sviluppo. Ciò richiede il coordinamento efficace tra piani, programmi e progetti che coinvolgano in modo trasversale l'accesso ai servizi essenziali, il sostegno all'economia locale, il rafforzamento delle infrastrutture materiali e digitali, nonché la valorizzazione del capitale umano e sociale. In particolare, il Piano delinea "la visione strategica 2021-2027 per le aree interne" prevedendo una panoramica delle possibili azioni relative tanto allo sviluppo economico quanto ai servizi essenziali, individuate nelle "Linee Guida" dei Ministeri competenti e preordinate al miglioramento e potenziamento degli attuali servizi territoriali, con l'obiettivo di ridurre il divario rispetto alle altre realtà territoriali nazionali.

In questo quadro, il Piano comprende due studi i cui contenuti, tuttavia, hanno «valore meramente informativo, volto a favorire il più ampio dibattito sulla materia, ma non rilevano ai fini della strategia»⁵³. Mentre il primo (Allegato 1) riguarda l'analisi della demografia delle aree interne e l'individuazione delle condizioni per un'inversione di tendenza⁵⁴, il secondo (Allegato 2) adotta un approccio trasversale che, impiegando indicatori non soltanto demografici, ma anche di natura economica e sociale, ha condotto ad elaborare una classificazione delle aree interne articolata in quattro macro-tipologie (*cluster*) omogenee contraddistinte da caratteristiche territoriali e socio-economiche comuni, ordinate secondo un crescendo di "marginalità"⁵⁵. In prima battuta, sono individuati

⁵³ Ivi, 39.

⁵⁴ Cfr. CNEL, *Demografia delle aree interne e condizioni per un'inversione di tendenza (Contributo CNEL coordinato da Alessandro Rosina)*, Roma settembre 2024.

⁵⁵ Cfr. CENSIS, *Supporto operativo alla strategia delle aree interne. Individuazione e analisi di gruppi omogenei di territori e di politiche per il territorio per una "meta lettura" della SNAI*, Roma, ottobre 2024. L'attenzione è stata concentrata, in particolar modo, oltre che sull'evoluzione della struttura demografica e la composizione della popolazione, valutata attraverso indicatori quali il rapporto di dipendenza, l'invecchiamento della popolazione, i tassi di natalità, le variazioni demografiche e la presenza di cittadini stranieri, sull'analisi del contesto economico e occupazionale, prendendo in esame il livello di benessere economico, i tassi di occupazione e disoccupazione, le differenze nei redditi medi imponibili e la densità imprenditoriale, misurata dal numero di imprese attive in rapporto alla popolazione residente. A questo si è affiancata la considerazione della dotazione infrastrutturale e della qualità dei servizi pubblici, con particolare riferimento alla copertura delle reti di telecomunicazione, alla presenza di infrastrutture logistiche, alla disponibilità di farmacie e all'accessibilità ai principali servizi essenziali. Sono stati poi presi in esame due ulteriori ambiti: l'offerta nel campo dell'istruzione e del welfare, attraverso dati relativi alla percentuale di laureati, alla fruizione dei servizi per l'infanzia e alla distribuzione delle strutture scolastiche per fasce d'età, e l'ambito sanitario e la qualità della vita, tramite indicatori come il numero di posti letto disponibili per degenze ordinarie e per acuti, rapportati alla popolazione. Infine, si è tenuto conto del peso del turismo e del settore

quei territori, situati prevalentemente nel Nord del Paese, che, pur affrontando criticità legate allo spopolamento e a vincoli strutturali, conservano condizioni relativamente favorevoli rispetto alla qualità dei servizi pubblici e alla solidità del tessuto economico. Queste realtà si configurano come *presidi di resilienza*, in grado di opporsi, almeno parzialmente, ai processi di declino e marginalizzazione (1° gruppo: *"benessere relativo al rischio"*). Un secondo gruppo comprende aree, anch'esse prevalentemente settentrionali e centrali, in cui la presenza significativa di popolazioni straniere ha contribuito, in parte, a riequilibrare la dinamica demografica. Sebbene possa essere riscontrato detto effetto compensativo, queste zone evidenziano comunque segnali di indebolimento del sistema economico locale, soprattutto nei settori tradizionalmente diffusi come il commercio e la microimprenditorialità (2° gruppo: *"stranieri come attore efficace di compensazione"*). Diversamente, un terzo gruppo, localizzato in larga misura nel Mezzogiorno, risulta segnato da una decisa accelerazione dei processi di declino demografico, a fronte di un'inadeguata risposta in termini di adattamento delle infrastrutture e dei servizi. Il progressivo invecchiamento della popolazione, unito alla scarsa capacità attrattiva di questi territori, alimenta dinamiche di marginalizzazione difficilmente reversibili (3° gruppo: *"spopolamento più veloce dell'adattamento infrastrutturale"*). Infine, un quarto insieme di territori, anch'esso concentrato soprattutto nel Sud, si trova a dover fronteggiare situazioni socio-economiche particolarmente critiche, connotate da bassi livelli di immigrazione, debolezza del tessuto produttivo, alta dipendenza strutturale e povertà diffusa. In questi contesti, una certa vitalità è riscontrabile quasi esclusivamente nel settore commerciale, ma nel complesso il quadro rimane fragile, esponendo tali aree a un rischio crescente di vulnerabilità (4° gruppo: *"povertà dietro l'angolo"*).

Questa quadripartizione ha rappresentato il punto di partenza per un'analisi approfondita delle politiche attuate e della distribuzione delle risorse nei diversi contesti territoriali, al fine di comprendere meglio la portata, la coerenza e l'efficacia degli interventi pubblici: l'analisi comparativa delle spese pubbliche allocate ai diversi *cluster* ha messo in evidenza una distribuzione tendenzialmente uniforme delle risorse, concentrata soprattutto verso la valorizzazione turistica e culturale. Tale omogeneità suggerisce un impianto di intervento poco differenziato, spesso scollegato dalle effettive fragilità locali. Ne consegue una ridotta efficacia delle politiche di sviluppo, che rischiano di non incidere realmente sulle cause del disagio territoriale e di consolidare condizioni di svantaggio preesistenti⁵⁶.

L'approccio adottato nella descritta articolazione delle aree interne, orientato al superamento della frammentazione delle iniziative locali e alla valorizza-

commerciale, valutando la presenza di attività nel commercio al dettaglio e all'ingrosso e la capacità ricettiva espressa in termini di posti letto disponibili nelle strutture turistiche.

⁵⁶ Ivi, 34 ss.

zione delle specificità territoriali, si dimostra allora funzionale non solo per la verifica della coerenza tra interventi e contesto, ma anche per la costruzione di una solida base conoscitiva su cui fondare la pianificazione futura, consentendo di affinare le politiche pubbliche, orientandole in maniera più mirata e calibrata rispetto ai fabbisogni reali delle comunità locali. La classificazione proposta, invero, distingue *tra* le aree interne della SNAI e consente di individuare le specifiche criticità di ciascun gruppo, mitigando uno dei principali limiti della Strategia: il carattere ampio della definizione di “area interna” che se, da un lato, identifica i “territori marginalizzati” dal resto del Paese, dall’altro sottace le molteplici e profonde differenze demografiche, economico-sociali e strutturali tra territori. La differenziazione territoriale riemerge nella ripartizione tipologica illustrata, la quale conferma ed esplicita, anche a livello terminologico, la relazione diretta tra carenza di servizi e opportunità socio-economiche (“marginalità”) e rischio di “povertà”: è questo il presupposto concettuale che sta alla base del raggruppamento e che emerge con tutta chiarezza nel quarto *cluster*, caratterizzato da una condizione di “povertà diffusa”. Essa, dunque, contribuisce a definire il concetto di “povertà territoriale” e a collocarlo al centro delle discussioni in tema di tenuta sociale e rigenerazione dei territori più fragili.

Sebbene i risultati della *cluster analysis* non rientrino nel PSNAI e siano privi di qualsiasi rilevanza giuridica, rappresentano un approdo importante tanto sotto il profilo della conoscenza quanto sotto quello dei possibili sviluppi futuri: questo studio offre, infatti, quella che esso stesso definisce una “meta lettura” della SNAI, suggerendo una prospettiva che muove da quella Strategia, ma la supera con l’obiettivo di offrire strumenti per affrontarne i punti di debolezza. Ciascun gruppo è connotato da proprie vulnerabilità, riassumibili nelle carenze infrastrutturali per il primo, nella debolezza imprenditoriale per il secondo, nel rapido spopolamento per il terzo e nella povertà diffusa per il quarto, e «solo attraverso un adattamento dei finanziamenti alle condizioni reali di ciascun territorio sarà possibile migliorare l’efficacia degli interventi, rispondere ai bisogni dei cittadini e promuovere uno sviluppo sostenibile per tutte le aree interne del Paese»⁵⁷. In questa prospettiva, la sfida che si pone è quella di adottare un’impostazione maggiormente flessibile e personalizzata, capace di adattarsi alle specificità di ciascun contesto, al fine di costruire politiche più efficaci e coerenti con la complessità dei territori interni.

7. *Considerazioni conclusive. Alle radici della povertà tra marginalità e sviluppo.* – L’approdo della riflessione è rappresentato dall’esistenza di una relazione diretta tra “marginalità” e “povertà”, per cui superare la prima significa ridurre (il rischio della) seconda.

⁵⁷ Ivi, 34.

Il superamento di una lettura strettamente economica della “povertà” richiede di considerare la stessa “qualità della vita” e le condizioni tanto individuali quanto sociali che contribuiscono a connotarla e che, da sempre, appaiono collegate con il “territorio”. La “dimensione territoriale” riveste assoluta centralità e supera il tradizionale divario Nord-Sud, lasciando emergere una profonda differenziazione che contrappone le aree interne al resto del Paese, ma che tende a distinguere tra le stesse. La povertà assume la portata di un «fenomeno nazionale» che non è «circoscrivibile unicamente o prevalentemente al Mezzogiorno e alle sue caratteristiche economiche, sociali, culturali»⁵⁸, ma che non è riconducibile neppure alla nozione di “area interna” che finisce per riproporre ancora una volta una contrapposizione duale che rischia di non cogliere le specificità dei diversi territori⁵⁹.

Questa articolata geografia è però tenuta assieme da un connotato comune: la “marginalità”, quale condizione che nell’approccio della SNAI è collegata innanzitutto alla desertificazione dei servizi di mobilità e di quelli sanitari ed educativi e che si estende oltre la posizione meramente spaziale di lontananza fisica da un centro geografico o urbano, configurandosi piuttosto come una manifestazione complessa di esclusione da reti socio-economiche e politiche. I “margin”i, in questa prospettiva, non sono più solo luoghi fisici, ma anche posizioni relazionali: sono quei contesti, geografici, economico-sociali o istituzionali, dove individui e comunità sono strutturalmente esclusi dalla partecipazione ai processi di sviluppo, innovazione e decisione⁶⁰.

È in questa carenza di connessioni significative con opportunità, risorse, partecipazione che si genera e si riproduce la “povertà” intesa nella sua multidimensionalità come “condizione di esclusione”. L’affermazione per cui “la povertà nasce ai margin”i fonda quel concetto di “povertà territoriale” che, in una logica sistemica, esprime l’idea per cui il “riequilibrio territoriale”, perseguito attraverso le politiche di coesione, è funzionale alla “prevenzione” della povertà, perché mitiga le condizioni che “a monte” nei contesti territoriali marginalizzati generano il relativo rischio. La “povertà territoriale” richiede, di conseguenza, la necessaria integrazione delle politiche di coesione con quelle sociali, convergenti

⁵⁸ C. SARACENO, D. BENASSI, E. MORLICCHIO, *La povertà in Italia*, Bologna 2022, 197, i quali evidenziano, in particolare, come la crisi pandemica abbia influito su questo aspetto. In questo senso, la povertà in Italia «ha rotto» i confini geografici tradizionali, interessando il Paese in maniera «più trasversale» (C. GORI, *Verso un nuovo modello italiano di povertà?*, in *La rivista delle politiche sociali*, 2017, 196 s.).

⁵⁹ Questa dualità territoriale peraltro appare connotata “in negativo”: la SNAI, invero, «disegna a tutti gli effetti un’Italia nell’Italia, identificata per ciò che non ha e per ciò che non è. Area interna non ha servizi, quindi non è centro» (P. PILERI, R. MOSCARELLI, *Quell’area interna chiamata Italia*, in *Urban Tracks*, 2018, 16 s.).

⁶⁰ In questo senso, cfr. B.B. BOCK, *Rural Marginalisation and the Role of Social Innovation; A Turn Towards Nexogenous Development and Rural Reconnection*, in *Sociologia Ruralis*, 2016, 552, che parla di mancanza di “connettività” e di “lontananza relazionale”, quali condizioni collegate anche ma non solo alla posizione geografica.

verso l'obiettivo comune dell'eguaglianza sostanziale tra i cittadini che abitano nei diversi territori del Paese, e consente di superare la tradizionale frammentazione e settorialità degli interventi, incidendo sulle condizioni strutturali di (rischio di) povertà, secondo una logica di "pre-distribuzione"⁶¹.

È questa la direzione in cui appare necessario declinare le diverse politiche destinate ai "territori marginalizzati" e, innanzitutto, la Strategia nazionale per le aree interne. La SNAI ha senza dubbio avuto il merito di aver riportato al centro del dibattito pubblico i territori marginalizzati del Paese, ma soprattutto ha superato la tradizionale impostazione assistenzialistica. Le risorse sono destinate alla realizzazione di progetti d'area diretti ad innescare meccanismi virtuosi di crescita, la quale, pur generando nuove diseguaglianze (da rimuovere), è in grado essa stessa con la sua forza di contrastare la povertà⁶².

Questa impostazione lascia intravedere un profilo innovativo: la Strategia, nel porre al centro la logica del progetto d'area, fa emergere un modello cooperativo di sviluppo che mette in discussione la stessa idea di "competizione tra enti". Le aree interne, invece di essere concepite come soggetti che competono per l'accesso alle risorse, sono chiamate a costruire reti di alleanze istituzionali e territoriali, basate su partenariati orizzontali e verticali tra Comuni, comunità locali, soggetti privati, terzo settore e amministrazioni regionali e nazionali. Si tratta di un modello che valorizza la cooperazione intercomunale come condizione necessaria per la sostenibilità dei servizi e per la rigenerazione socio-economica, riconoscendo che nei territori marginali la competizione non produce sviluppo, ma frammentazione e isolamento. In questa direzione, la SNAI si configura non come una politica "per" le aree interne, ma "con" le aree interne, restituendo centralità ai processi collaborativi e partecipativi, in linea con una visione policentrica dello sviluppo territoriale. La logica cooperativa che ne deriva appare in questo senso potenzialmente capace di riorientare le modalità stesse di programmazione delle politiche pubbliche, nella direzione di una *governance* collaborativa, fondata sulla condivisione delle responsabilità e sulla co-produzione delle soluzioni.

È proprio nei singoli progetti d'area che può essere concretizzata la prospettiva integrata prospettata, attenuando a livello di progettazione locale le ri-

⁶¹ In proposito, cfr. N. AMENDOLA, F. SALSANO, G. VECCHI, *Povertà*, in G. VECCHI (a cura di), *In ricchezza e in povertà. Il benessere degli italiani dall'Unità a oggi*, Bologna 2011, 302 ss.; Q. CAMERLENGO, *La dimensione costituzionale della coesione sociale*, in *Rivista AIC*, 2015. Sulle politiche 'pre-distributive', cfr. M. FRANZINI, *Redistribuzione non basta. Politiche pre-distributive per una società più giusta e meno diseguale*, in *Social Cohesion Papers. Quaderni della coesione sociale*, 2022, 3 ss., il quale definisce politiche "pre-distributive" «tutte quelle che risultano idonee a contenere la disuguaglianza nei redditi di mercato e a renderle più accettabili» (12).

⁶² D'altra parte, «migliorare le condizioni di vita delle famiglie richiede, prima di tutto, ripristinare la crescita» (A. BRANDOLINI, R. GAMBACORTA, A. ROSOLIA, *Inequality Amid Stagnation: Italy over the Last Quarter of Century*, in B. NOLAN (a cura di), *Inequality and Inclusive Growth in Rich Countries. Shared Challenges and Contrasting Fortunes*, Oxford 2018, 217).

cordate criticità della Strategia, attraverso la definizione di progetti adeguati alle specificità dei singoli territori. La più recente ricentralizzazione delle politiche di coesione potenzialmente in grado di garantire unitarietà e coordinamento nazionale, non deve invero tradursi nella uniformazione del modello: diversamente, è funzionale a definire il ruolo del soggetto pubblico nazionale nella garanzia della “unitarietà”, fermo restando l’approccio multilivello e *place-based*, per cui rimangono centrali le comunità locali⁶³.

Tuttavia, la SNAI conserva un limite intrinseco: la parzialità dell’intervento. La destinazione di risorse a un numero, seppur ampliato, comunque circoscritto di aree, peraltro fondato su meccanismi concorrenziali tra territori, comunità, istituzioni, rischia di alimentare a sua volta diseguaglianze territoriali generando “nuovi esclusi” rappresentati da quegli ambiti territoriali che non ricevono finanziamenti e che restano fuori dal perimetro operativo della Strategia.

La sfida della “povertà territoriale” riguarda, invece, l’intero Paese e presuppone politiche nazionali estese e inclusive, capaci di evitare il rischio di creare pochi centri “riattivati” che rimangano episodi isolati privi di effetti sistematici in termini di “riequilibrio territoriale” e di prevenzione della “povertà”.

Tanto più nel momento attuale che conosce una crisi strutturale del modello di sviluppo costruito su consumi di massa, urbanizzazione accelerata, industrializzazione concentrata e vive un momento di – affermata – transizione ambientale e digitale. È in discussione cioè quello stesso modello che ha contribuito a polarizzare l’economia in ambiti privilegiati (grandi città, pianure industriali, zone costiere sviluppate) e a generare profonde diseguaglianze sociali ed economiche tra territori e, al contempo, ha pregiudicato l’ambiente. La transizione ecologica e digitale non può essere considerata un ambito settoriale, ma un vero e proprio campo di redistribuzione dei benefici e degli oneri della trasformazione, in cui la sostenibilità ambientale e quella sociale devono essere strettamente collegate. Solo un approccio integrato può evitare che le politiche verdi e le innovazioni tecnologiche diventino nuove forme di esclusione, alimentando fenomeni di concentrazione dei vantaggi della transizione nei territori già forti e nei ceti più avvantaggiati (*green gentrification*). Al contrario, la transizione deve essere intesa come opportunità per ridurre le disuguaglianze, promuovendo l’accesso equo alle risorse energetiche, ai servizi digitali, alle competenze e alle infrastrutture, costruendo così una sostenibilità realmente inclusiva.

In tale quadro, come è stato osservato, oggi «tornare a occuparsi dello scheletro della penisola non ha più soltanto un significato di resistenza, ma apre la prospettiva di una rinascita, con la possibilità di sperimentare in queste aree soluzioni paradigmatiche anche per il ri-orientamento dei modelli economici

⁶³ Cfr. M. MODICA, G. URSO, A. FAGGIAN, *Do Inner Areas Matter? Conceptualization, Trends and Strategies for their Future Development Path*, in *Scienze Regionali*, 2021, 237 ss., la cui analisi evidenzia «la grande eterogeneità delle aree interne anche al loro interno, rafforza le argomentazioni a favore di politiche *place-sensitive*. Non solo in termini di equità, ma anche di efficienza» (258).

e dell'organizzazione sociale e territoriale a livello più generale»⁶⁴. L'attitudine ambivalente delle aree interne le rende un banco di prova per la costruzione di modelli di sviluppo alternativi, perché se, per un verso, rischiano di essere attratte dalla polarizzazione tra "perdenti" e "vincitori" della transizione ecologica e digitale, per l'altro rivelano una propensione alla resilienza, a coniugare conservazione dell'ambiente naturale e attività produttive, saperi locali e reti globali, tradizione e innovazione, nonché a valorizzare risorse, comunità, istituzioni locali, nella prospettiva di una «durevole ed equa prosperità, che non è più possibile senza un nuovo patto con la natura, senza mutare il nostro rapporto con le risorse e con tutti i nostri simili, senza cambiare i mezzi e i fini del produrre e del consumare»⁶⁵. In questo senso, i territori "ai margini" finiscono per configurarsi come laboratori di nuove forme di sviluppo sostenibile e inclusivo: non più "residui" della modernità, bensì protagonisti attivi dei processi contemporanei.

La "povertà territoriale" allora non si limita a registrare la condizione di esclusione legata alla marginalità, ma si propone come una chiave di lettura sistemica della violazione strutturale dell'eguaglianza sostanziale, della solidarietà, della coesione e della sostenibilità ambientale e rivela così la sua portata: essa non è neutra, ma sistematizza i principi costituzionali in un concetto unitario che, nel riflettere il disegno costituzionale, ne orienta l'attuazione concreta, fungendo da fondamento teorico e operativo per le politiche che la Repubblica è chiamata a destinare ai territori marginali.

Con una conseguenza ultima: assumere il contrasto alla "povertà territoriale" come orizzonte prioritario delle politiche pubbliche non risponde solo ad un'urgenza sociale o economica, ma rappresenta una vera e propria necessità costituzionale.

⁶⁴ A. BALANTE, M. GIAGNACOVO, R. PAZZAGLI, *Il quadro iniziale*, in L. MASTRONARDI, L. ROMAGNOLI (a cura di), *Metodologie, percorsi operativi e strumenti per lo sviluppo delle cooperative di comunità nelle aree interne italiane*, Firenze 2020, 19.

⁶⁵ P. BEVILACQUA, *Miseria dello sviluppo*, Bari 2008, 104, che rinviene nell'economia dello sviluppo e nella sua ideologia «un'economia delle miseria, costretta a generare miseria, reale e artificiale, per sopravvivere».