

Le disuguaglianze territoriali in Italia

Cause, forme, conseguenze

a cura di
Fabio Perocco e Giorgio Pirina



Edizioni
Ca' Foscari

Società e trasformazioni sociali 11

e-ISSN 2610-9689

ISSN 2610-9085

Le disuguaglianze territoriali in Italia

Società e trasformazioni sociali

Serie diretta da | A series edited by
Pietro Basso
Fabio Perocco

11



Edizioni
Ca' Foscari

Società e trasformazioni sociali

Direttori | General editors

Pietro Basso (Università Ca' Foscari Venezia, Italia)

Fabio Perocco (Università Ca' Foscari Venezia, Italia)

Comitato scientifico | Advisory board

Ricardo Antunes (Unicamp Universidade Estadual de Campinas, Brasil)

Alain Bihr (Université Franche-Comté, France)

Alex Callinicos (King's College, London, UK)

Giuliana Chiaretti (Università Ca' Foscari Venezia, Italia)

Steve Jefferys (London Metropolitan University, UK)

Olga Jubany (Universitat de Barcelona, Espanya)

Enzo Pace (Università degli Studi di Padova, Italia)

Enrico Pugliese (Sapienza Università di Roma, Italia)

Nouria Oauli (Université Libre de Bruxelles, Belgique)

Comitato di redazione | Editorial staff

Rossana Cillo (Università Ca' Foscari Venezia, Italia)

Francesco Della Puppa (Università Ca' Foscari Venezia, Italia)

Iside Gjergji (Università Ca' Foscari Venezia, Italia)

Lucia Pradella (Università Ca' Foscari Venezia, Italia)

Ottavia Salvador (Università degli Studi di Genova, Italia)

Tania Toffanin (Università Ca' Foscari Venezia, Italia)

Direzione e redazione | Head Office

Dipartimento di Filosofia e Beni Culturali

Palazzo Malcanton Marcorà

Dorsoduro 3484/D

30123 Venezia

sts@unive.it

e-ISSN 2610-9689

ISSN 2610-9085



URL <https://edizionicafoscar.unive.it/it/edizioni/collane/societa-e-trasformazioni-sociali/>

Le disuguaglianze territoriali in Italia

Cause, forme, conseguenze

a cura di

Fabio Perocco e Giorgio Pirina

Venezia

Edizioni Ca' Foscari - Venice University Press

2025

Le disuguaglianze territoriali in Italia. Cause, forme, conseguenze
a cura di Fabio Perocco e Giorgio Pirina

© 2025 Fabio Perocco, Giorgio Pirina per il testo | for the text

© 2025 Edizioni Ca' Foscari per la presente edizione | for the present edition



Quest'opera è distribuita con Licenza Creative Commons Attribuzione 4.0 Internazionale
This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License



Qualunque parte di questa pubblicazione può essere riprodotta, memorizzata in un sistema di recupero dati o trasmessa in qualsiasi forma o con qualsiasi mezzo, elettronico o meccanico, senza autorizzazione, a condizione che se ne citi la fonte.

Any part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted in any form or by any means without permission provided that the source is fully credited.



Certificazione scientifica delle Opere pubblicate da Edizioni Ca' Foscari: i saggi qui pubblicati hanno ottenuto il parere favorevole da parte di due valutatori esperti della materia, attraverso un processo di revisione doppia anonima, sotto la responsabilità del Comitato scientifico della collana. La valutazione è stata condotta in aderenza ai criteri scientifici ed editoriali di Edizioni Ca' Foscari, ricorrendo all'utilizzo di apposita piattaforma.

Scientific certification of the works published by Edizioni Ca' Foscari: essays published in this volume have received a favourable evaluation by a subject-matter experts, through a double blind peer review process under the responsibility of the Scientific Committee of the series. The evaluations were conducted in adherence to the scientific and editorial criteria established by Edizioni Ca' Foscari, using a dedicated platform.

Edizioni Ca' Foscari | Fondazione Università Ca' Foscari | Dorsoduro 3246 | 30123 Venezia
<https://edizionicafoscari.unive.it> | ecf@unive.it

1a edizione novembre 2025 | 1st edition November 2025

ISBN 978-88-6969-991-7 [ebook]

Progetto grafico di copertina | Cover design: Lorenzo Toso

Funded by the European Union under the Grant Agreement no. 101061122. Views and opinions expressed are however those of the author(s) only and do not necessarily reflect those of the European Union or REA. Neither the European Union nor the granting authority can be held responsible for them.



Funded by
the European Union



Le disuguaglianze territoriali in Italia / a cura di Fabio Perocco e Giorgio Pirina — 1. ed.
— Venezia: Edizioni Ca' Foscari, 2025. — x + 464 pp.; 23 cm. — (Società e trasformazioni sociali; 11). — ISBN 978-88-6969-991-7.

URL <https://edizionicafoscari.unive.it/it/edizioni/libri/978-88-6969-991-7/>

DOI <http://doi.org/10.30687/978-88-6969-991-7>



Le disuguaglianze territoriali in Italia

Cause, forme, conseguenze

a cura di Fabio Perocco e Giorgio Pirina

Abstract

From regional divides to sacrifice zones, from inner areas to territorial crises, on the basis of an extensive scientific documentation this volume examines in a systematic and all-encompassing way the causes, shapes, dimensions and intertwining of territorial inequalities in Italy.

Keywords Territorial inequality. Italy. Inner areas. Territorial crisis. Regional divide.

Le disuguaglianze territoriali in Italia

Cause, forme, conseguenze

a cura di Fabio Perocco e Giorgio Pirina

Sommario

Le disuguaglianze territoriali nel contesto sociale italiano

Forme, tendenze, connessioni

Fabio Perocco, Giorgio Pirina

3

PARTE I FRATTURE MULTIPLE

Disuguaglianze territoriali e declino strutturale

Il caso del Mezzogiorno d'Italia

Maurizio Donato

47

Nord e Sud: una disuguaglianza persistente

Redditi, ricchezza, occupazione e produttività a confronto

Vittorio Daniele, Francesco Samà

85

Le disuguaglianze territoriali a livello locale

Un'analisi empirica a grana fine

Ana Viñuela, Ricardo Martínez de Vega Perancho,

Alberto Díaz-Dapena, Elena Lasarte-Navamuel

111

Le disuguaglianze territoriali di salute in Italia

Carlotta Piazzoni, Marco Terraneo

143

Il sistema sanitario italiano tra divari territoriali

e disuguaglianze socioeconomiche

Carlotta Piazzoni, Marco Terraneo

163

Le disuguaglianze territoriali di istruzione nel contesto italiano

Andamenti e dimensioni

Davide Girardi, Ilaria Rocco

179

PARTE II DISUGUAGLIANZE INTERNE

Fragilità molteplici nel mosaico aree interne

**Leggere le disuguaglianze territoriali
oltre la dicotomia centro-periferia**

Tommaso Rimondi 201

Disuguaglianze territoriali e politiche sensibili ai luoghi

**Genesi, caratteri e impatto della Strategia Nazionale
per le Aree Interne**

Giovanni Carrosio 225

Luoghi lasciati indietro?

I casi di Murano e del Gennargentu-Mandrolisai

Giorgio Pirina, Fabio Perocco 241

Divario digitale e sviluppo territoriale

**Il ruolo del ‘Presidio di Comunità’ nella mitigazione
delle disuguaglianze tra aree rurali e urbane**

Mario Mirabile 267

Disparità infrastrutturali e dotazioni energetiche territoriali

**Prospettive di materializzazione dell’economia dell’idrogeno
tra contesto nazionale e geografie energetiche internazionali**

Francesca Uleri, Federica Viganò 281

Il turismo nelle aree marginali del Mezzogiorno: tra mito e realtà

Fabrizio Ferreri, Davide Luca Arcidiacono, Maurizio Avola 303

PARTE III CRISI TERRITORIALI, SACRIFICIO AMBIENTALE, GIUSTIZIA SOCIALE

Le crisi territoriali tra mutamento dell’intervento statale, nuove strategie assicurative e nuove disuguaglianze

Prospettive dagli Stati Uniti e dall’Italia

Alessandro Coppola, Gloria Pessina 335

La contaminazione ambientale da PFAS in Veneto

Attivismo accidentale e comunità epistemiche

Marialuisa Menegatto, Adriano Zamperini 359

Zone di sacrificio: un’esplorazione concettuale

Luigi Pellizzoni 379

Il sacrificio ambientale come disuguaglianza territoriale

Il caso del petrolchimico di Siracusa

Alfonso Pinto

399

L'ex Ilva di Taranto: una zona di sacrificio

tra disuguaglianze e giustizia ambientale

Francesca Rosignoli

419

Grandi opere, disuguaglianze territoriali e conflitti sociali

L'estrattivismo infrastrutturale nel contesto italiano

Paola Imperatore

443

Le disuguaglianze territoriali in Italia

Cause, forme, conseguenze

Le disuguaglianze territoriali in Italia
Cause, forme, conseguenze
a cura di Fabio Perocco e Giorgio Pirina

Le disuguaglianze territoriali nel contesto sociale italiano

Forme, tendenze, connessioni

Fabio Perocco

Università Ca' Foscari Venezia, Italia

Giorgio Pirina

Università Ca' Foscari Venezia, Italia

Abstract This chapter deals, from a theoretical and analytical point of view, with the phenomenon of territorial inequalities, with reference to the Italian context. It highlights that in Italy they are varied, stratified and mutable. After examining the North-South dualism, the chapter addresses the issues of inner areas, left-behindness and environmental inequalities, in relation to the social processes affecting the Italian context, including social polarization, impoverishment, demographic decline. Finally, the chapter focuses on public policies, highlighting that on the one hand they have been unsuccessful and on the other hand they have been more than a few times a factor of production or worsening of territorial inequalities.

Keywords Territorial inequalities. Regional disparities. Inner areas. Left-behindness. Sacrifice zones. Environmental inequality. Public policies. Italy.

Sommario 1 Le disuguaglianze territoriali nel sistema delle disuguaglianze. – 2 L'Italia disuguale: a partire dal dualismo strutturale Sud-Nord. – 3 Disuguaglianze territoriali a geografia variabile. – 3.1 Aree interne in 3D: declino demografico, economico e infrastrutturale. – 3.2 Luoghi lasciati indietro? La *left-behindness* come forma di disuguaglianza territoriale. – 3.3 La dimensione ambientale delle disuguaglianze territoriali. – 4 Le politiche pubbliche: solo inefficaci o anche vettori di disuguaglianze territoriali?. – 5 Il volume.



Società e trasformazioni sociali 11

e-ISSN 2610-9689 | ISSN 2610-9085

ISBN [ebook] 978-88-6969-991-7

Peer review | Open access

Submitted 2025-08-28 | Accepted 2025-09-04 | Published 2025-11-04

© 2025 Perocco, Pirina | © 4.0

DOI 10.30687/978-88-6969-991-7/001

1 Le disuguaglianze territoriali nel sistema delle disuguaglianze

L'espansione e l'acutizzazione delle disuguaglianze sociali a livello globale e a livello dei singoli Paesi costituisce uno dei fatti sociali più importanti del mondo contemporaneo, nonché una delle principali caratteristiche dell'era neoliberista. Rispetto a questo fenomeno, nel discorso pubblico dominante e nelle politiche pubbliche prevalgono due linee: una di matrice per così dire neokeynesiana, all'insegna dello slogan 'più crescita = meno disuguaglianze', secondo cui la crescita economica fa diminuire le disuguaglianze; una di matrice liberista, all'insegna dello slogan 'meno disuguaglianze = più crescita', secondo cui le disuguaglianze frenano la crescita economica e pertanto vanno ridotte per favorirla.

Entrambe le linee sembrano essere ognuna a proprio modo una soluzione, ma di fatto non lo sono. Esse si concentrano sulla dimensione della torta (la crescita economica) e sugli ostacoli alla sua crescita, senza considerare la produzione della torta e le dimensioni delle fette della torta, e soprattutto senza considerare che il modello di sviluppo dell'era neoliberista non solo ha prodotto un'accentuazione delle disuguaglianze ma per il proprio sviluppo si è basato proprio sulla crescita strutturale delle disuguaglianze.

Seppur in maniera differenziata a seconda del contesto nazionale e regionale, negli ultimi decenni a livello globale sono cresciute le varie forme di disuguaglianza, a partire da quella di classe. Benché con tassi di crescita assai differenti a seconda delle aree geografiche e dei singoli Paesi ma in tendenziale rallentamento ovunque, dagli anni Ottanta ad oggi l'economia mondiale si è fortemente espansa – anche per effetto dell'aumento della popolazione totale. All'interno di tale dinamica globale si è registrata, sul lungo periodo, una relativa convergenza nei livelli di sviluppo, con alcuni grandi Paesi e aree del Sud del mondo che hanno recuperato terreno rispetto ai Paesi occidentali riducendo i propri 'ritardi' storici per effetto di un duplice processo combinato: la de-industrializzazione del 'Nord' del mondo, l'industrializzazione del 'Sud' del mondo (pur con tutte le cautele che generalizzazioni del genere impongono). Ma dall'inizio del XXI secolo il processo di espansione della produzione di merci alla scala globale è andato incontro ad una serie di inciampi e di acute perturbazioni che hanno avuto nella grande crisi finanziaria e produttiva del 2008-09 e nelle successive crisi monetarie, pandemiche, energetiche, i loro momenti salienti. Con il montare delle spinte e delle politiche protezioniste prima, con l'esplosione della guerra in Ucraina, in Palestina e in Iran poi, è andato in crisi l'intero ordine internazionale – e si è entrati, se non sprofondati, in un'era di incertezza globale.

In questo tumultuoso e sempre più caotico cammino dell'economia e della politica mondiale, un solo fenomeno ha attraversato, pressoché indenne, le diverse fasi e aree geo-politiche: il processo di polarizzazione sociale tra la classe capitalistica e la classe lavoratrice che vive di lavoro salariato in modo sia formale che informale. Il fenomeno, iniziato quasi mezzo secolo fa, si è presentato in forme e intensità molto differenti a seconda che si tratti dei Paesi occidentali, in declino più o meno accentuato, o dei Paesi ascendenti – fermo restando che in tutti i principali Paesi la concentrazione della ricchezza sociale si accompagna alla centralizzazione del capitale impulsata alla scala planetaria e delle singole nazioni dai mercati finanziari. Mentre alla stessa scala (come rovescio della medaglia) si è assistito all'espropriazione di massa dei produttori agricoli diretti nel Sud del mondo e all'espansione senza precedenti dell'«esercito di riserva» e dei lavoratori remunerati al di sotto del valore della propria forza-lavoro.

Nei Paesi occidentali la polarizzazione sociale ha coinvolto, oltre i lavoratori salariati, anche settori consistenti delle classi medie e, attraverso una precarizzazione sempre più estrema dei rapporti di lavoro, ha assunto anche la forma dello strisciante impoverimento di massa, in parte coperto dal vertiginoso indebitamento delle famiglie lavoratrici e dei singoli lavoratori. E non è più possibile, oramai, rinvenire eccezioni alla regola, perché l'inasprimento della polarizzazione sociale interessa – con forme e intensità diverse – sia i Paesi tradizionalmente liberisti come Stati Uniti e Regno Unito, sia i Paesi nei quali lo stato sociale aveva conosciuto una maggiore espansione come la Germania (Chancel et al. 2022), la Svezia (Therborn 2020) o la Francia (Bihr, Pfefferkorn 2024). Ma neppure il Giappone, che storicamente è stato considerato (relativamente) immune dai processi di polarizzazione sociale, è risultato estraneo a questa tendenza (Costalunga 2024).

Nei Paesi ascendenti, invece, la Cina in primo luogo, a fronte di un'uscita di centinaia di milioni di persone dalla condizione di povertà assoluta, di una crescita del potere d'acquisto dei salari operai (e non solo) e di un'espansione dei ceti medi, si è verificata comunque una forte centralizzazione della ricchezza socialmente prodotta, misurabile dall'andamento dell'indice di Gini e dall'indicatore dei salari relativi. Anche India, Sud Africa, Brasile, che hanno conosciuto negli ultimi vent'anni un considerevole sviluppo, la crescita economica nazionale ha reso questi Paesi internamente più diseguali di un tempo. Alle disuguaglianze ereditate dal colonialismo si sono aggiunte, infatti, nuove disuguaglianze prodotte dall'ultima tornata della globalizzazione in quanto processo plurisecolare – in particolare dalla mondializzazione delle politiche neoliberiste che ha coinvolto in pieno anche le economie «emergenti». E neppure la Russia si è sottratta a questa dinamica.

A partire dalla crisi del 2008-09, poi, le disuguaglianze sociali si sono riprodotte pressoché ovunque in maniera più accelerata, estesa ed acuta, modificando visibilmente in molti Paesi la stessa conformazione consolidata della struttura di classe. In linea generale, da un lato i confini tra le classi si sono irrigiditi verso l'alto, dall'altro, invece, si sono indeboliti verso il basso, dando alla progressione delle disuguaglianze sociali il carattere di un moto perpetuo ascendente a spirale, la cui forza in apparenza irresistibile ha evidenti radici strutturali, e una molteplicità di ricadute in tutti gli ambiti della produzione e riproduzione della vita sociale. A cominciare dal potere politico e dalla produzione di cultura.

L'acutizzazione della polarizzazione sociale interna ai singoli Paesi costituisce quindi un autentico fenomeno mondiale, differenziato e allo stesso tempo unitario. Che si innesta sulla polarizzazione ereditata dalle precedenti vicende dello sviluppo capitalistico e si combina con essa, senza tuttavia comportare, come si è da qualche parte sostenuto, la nascita di nuove classi sociali. Si tratta, piuttosto, di una trasformazione della composizione e dei rapporti tra le due fondamentali classi sociali della società capitalistica attraverso cui passa il movimento storico del mondo contemporaneo - la classe lavoratrice e la classe capitalistica - oggi sempre più in formato mondiale.

Lungo questo processo di polarizzazione sociale interna in vari contesti europei sono cresciute anche le disuguaglianze territoriali, che nel mondo contemporaneo sono il risultato dei processi di centralizzazione e decentralizzazione del capitale, e sono parte integrante del sistema delle disuguaglianze proprio della società capitalistica. Prodotta dai movimenti del capitale e dalle strutture di potere presenti a livello regionale, statale e sovranazionale (Swyngedouw 1997), le disuguaglianze territoriali sono parte integrante dello sviluppo e delle crisi delle economie capitalistiche, che sono propriamente caratterizzate da sviluppo socio-spaziale ineguale e polarizzazione multi-scalare.

Dimensione specifica della disuguaglianza sociale dovuta alla struttura della società e alle caratteristiche ambientali e geografiche di un territorio, la disuguaglianza territoriale consiste in divari e disparità tra aree geografiche nella condizione economica, sociale e ambientale, nelle condizioni di vita, di lavoro, di istruzione e di salute, nell'accesso ai servizi, nella qualità della vita, nel benessere, nelle infrastrutture, nella salute ambientale, nei diritti, nelle immagini pubbliche dei territori e dei loro residenti.

Osservabile su scale differenti (internazionale: global South/global North; interregionale: ovest/est della Germania o nord/sud dell'Inghilterra; urbana: centro/periferia, pur consapevoli delle criticità che tale dicotomia comprende), la disuguaglianza territoriale si intreccia con altre dimensioni della disuguaglianza (sanitaria,

educativa, occupazionale, etc.), cosicché per esaminarla e affrontarla è necessaria una prospettiva onnicomprensiva capace di restituire una geografia sociale delle disuguaglianze territoriali (e delle relative cause) e in grado di evitare il rafforzamento della marginalità e della fragilità che vivono determinati territori.

Storicamente ha prevalso una prospettiva riconducibile all'opposizione tra città e campagna, la prima con maggiore densità abitativa, motore della produzione artigianale e luogo delle istituzioni, la seconda con minore densità di popolazione e luogo di produzione agricola (Marx 1974).¹ Prima con lo sviluppo dell'industria, e poi con quello dei servizi, l'opposizione tra città e campagna si è ulteriormente approfondita e costituisce una delle principali, se non la principale forma di disuguaglianza territoriale in gran parte del mondo. Questa prospettiva è stata dominante perché di fatto ha corrisposto ai processi trainanti e alle tendenze predominanti a livello globale. A lungo caratterizzata da una visione dualistica, tendente a rappresentare la struttura territoriale di un paese riconducendola a contrapposizioni abbastanza nette tra centro e periferia, aree urbane e aree rurali, città-campagna, questa chiave di lettura ha alimentato una argomentazione secondo cui ci sono alcune aree (i centri) che trainano l'economia di un intero paese e che determinano la produzione di cultura, di immaginario collettivo, a cui si contrappongono territori marginali per posizione geografica e marginalizzati dai processi economico-politici. Sottrarsi ad una lettura che fa emergere alcune disuguaglianze territoriali mettendone in ombra altre, condannando alcuni territori all'invisibilità e 'a non contare' (Rodríguez-Pose 2018), rafforzandone la marginalizzazione, è un punto che Harvey (2000, 70) ha sottolineato a suo tempo, indicando che per comprendere lo spazio geografico in quanto

1 Secondo il quale la separazione tra città e campagna è un elemento fondamentale nella determinazione dell'organizzazione economico-sociale, in particolare quella capitalistica: «a fondamento di ogni divisione del lavoro sviluppata e mediata attraverso lo scambio di merci, è la separazione tra città e campagna. Si può dire che l'intera storia economica della società si riassume nel movimento di questo antagonismo» (p. 431). Egli sostiene che le caratteristiche ambientali e geografiche di un territorio influenzano in modo decisivo lo sviluppo economico, in particolare la suddivisione territoriale del lavoro, che si concretizza in distretti e nella diffusione di determinati settori produttivi. Se storicamente le campagne sono state i luoghi della produzione agricola e le città i luoghi della produzione artigianale, all'aumento della divisione sociale del lavoro è corrisposto un aumento della suddivisione territoriale del lavoro, il cui risultato è stata la concentrazione delle forze produttive negli agglomerati urbani, da un lato per la necessità del capitale di ridurre al minimo i costi e i tempi di collegamento (lo spazio ripensato e riorganizzato per le esigenze del mercato), dall'altro lato per la necessità di disporre di forza lavoro (addensata in un determinato spazio in funzione del processo di produzione). Pertanto, in origine il legame privilegiato tra capitale e area urbana è dipeso dalle caratteristiche geografiche di un luogo (per esempio la presenza canali, materie prime, ecc.) che hanno facilitato l'espansione urbana, legame che poi è stato rafforzato dalle esigenze della circolazione delle merci.

regno del concreto, del particolare e del molteplice, è necessaria una prospettiva onnilaterale.

Negli ultimi decenni, sulla scia della dottrina e della retorica neoliberista sull'investimento in aree specifiche (le metropoli) come poli di sviluppo, dove gli investimenti pubblici sono seguiti dagli investimenti privati, sono stati sottratti fondi al patrimonio diffuso di investimenti per concentrarsi su poche 'eccellenze'. Questa transizione dalla città 'manageriale' a quella 'imprenditoriale' (Brenner 2016; Harvey 1989), si è caratterizzata per un indirizzo delle scelte dei decisori politici in materia di sviluppo urbano in cui è prevalso il modello del partenariato pubblico-privato, strumento attraverso cui le tradizionali politiche di promozione dello sviluppo locale si sono combinate con la capacità dei governi locali di attrarre investimenti esterni, finanziamenti diretti e generare opportunità occupazionali (Peck, Whiteside 2016). In questo contesto, il settore pubblico ha assunto spesso su di sé i rischi finanziari dei progetti di sviluppo, mentre i soggetti privati hanno beneficiato dei rendimenti economici generati. Inoltre, la gestione imprenditoriale della città ha privilegiato la dimensione economica del luogo piuttosto che quella del territorio, con la produzione di effetti che si sono estesi ben oltre o che sono rimasti al di sotto della giurisdizione territoriale amministrativa, risultando potenzialmente disconnessa dalle effettive esigenze locali complessivamente intese (Harvey 1989; 1993). Tale dinamica è particolarmente evidente nel contesto europeo, dove strumenti finanziari come i Financial Engineering Instruments introdotti dalle politiche di coesione dell'Unione europea, hanno orientato le strategie urbane secondo logiche di finanziarizzazione e governance neoliberale (Anguelov et al. 2015). Tali modelli di governance sono strettamente connessi al sistema economico globale, in cui la concorrenza interurbana impone agli attori locali l'adozione di paradigmi di sviluppo urbano orientati all'imprenditorialità (Sager 2011). Questa competizione inter-urbana ha assunto quattro forme principali, non necessariamente esclusive: concorrenza nella divisione spaziale del lavoro, concorrenza nella divisione spaziale del consumo, concorrenza per le funzioni di comando e concorrenza per la redistribuzione (Harvey 1989). Ciascuna di queste tipologie, o una loro combinazione, può emergere come risultato dei processi di urbanizzazione del capitale e della conseguente ristrutturazione urbana, delineando traiettorie specifiche di sviluppo urbano che rispondono alle logiche economiche dominanti. In Europa, queste dinamiche hanno contribuito spesso ad accentuare fenomeni di polarizzazione socioeconomica nei territori e nelle città, come evidenziato anche da numerosi studi di caso su mega-progetti urbani (Moulaert et al. 2003).

Dato che l'ordine sociale si riflette anche nello spazio, oltre che nel tempo, lo sviluppo disuguale e combinato dell'economia

capitalistica si traduce sia nella produzione sociale disuguale dello spazio sia nella differenziazione qualitativa e quantitativa tra luoghi e territori (Hudson 2015, 25). Pertanto, quella territoriale non è una disuguaglianza a sé stante, isolata, ma è un sotto-insieme, ancorché internamente differenziato, del sistema delle disuguaglianze storico-sociali del mondo moderno con il quale essa interagisce costantemente. Sarebbe quindi un errore occuparsi della disuguaglianza territoriale all'infuori del sistema disuguale e combinato peculiare della società moderna, di mercato, con il conseguente rischio di cadere in una sorta di eccezionalismo geografico-territoriale che non tiene in considerazione le altre forme di disuguaglianza, in primis le disuguaglianze di classe, e i processi sociali generali.

La disuguaglianza territoriale è pertanto imbricata nell'interazione sistemica esistente tra le varie forme di disuguaglianza (lavorativa, abitativa, sanitaria, scolastica, etc.), quale fattore di accumulazione e riproduzione della disuguaglianza sociale. Tra le varie proprietà della disuguaglianza (sistematicità, strutturalità, verticalità, stratificazione, persistenza, trasmissività, riproduttività, universalità, variabilità), questo volume guarda con attenzione ai caratteri di multidimensionalità, interazione e accumulazione che contraddistinguono la dimensione territoriale della disuguaglianza. La disuguaglianza sociale – ossia la produzione, l'accesso e la distribuzione ineguale e differenziata delle risorse sociali (materiali e simboliche), dovuti alle strutture sociali della società, *in primis* la suddivisione della società in classi sociali – è multidimensionale, si articola internamente in molteplici dimensioni (economica, abitativa, di salute, educativa, giuridica, territoriale, ambientale, razziale, di genere, generazionale, di protezione sociale, di prelievo fiscale, di consumo, di uso del tempo, di rappresentazione pubblica, etc.), le quali si intersecano con le disuguaglianze nell'ordine dell'avere, nell'ordine del potere e nell'ordine del sapere (Bihr, Pfefferkorn 2008), e interagiscono tra di loro in un insieme di relazioni interdipendenti che si influenzano e si determinano reciprocamente all'interno di un meccanismo di retroazione di causa ed effetto, di causa-concausa ed effetto, accumulando nel tempo vantaggi e svantaggi sociali. Le interazioni tra le varie dimensioni della disuguaglianza, che variano volta per volta, contesto per contesto, a seconda di molteplici fattori, interagiscono e si influenzano a vicenda dando vita a molteplici combinazioni, cumulando e riproducendo i propri effetti nel corso della vita dell'individuo, delle generazioni, dei gruppi e delle classi sociali. Oltre ad alimentare la moltiplicazione, l'accumulazione e la riproduzione della disuguaglianza, l'interazione e l'interdipendenza delle varie dimensioni della disuguaglianza delineano un sistema di disuguaglianze, che, insieme all'apparato ideologico, agisce sulla riproduzione sociale delle strutture della disuguaglianza.

Con queste premesse il presente volume – che prende spunto dal progetto Horizon Europe *EXIT*² – affronta la questione delle disuguaglianze territoriali in Italia, le quali, date le caratteristiche storiche e geografiche del Paese, sono variegate, multiformi, stratificate, ma anche mutevoli e cangianti, seppur in un quadro di persistente continuità. Alla persistenza della disparità tra Mezzogiorno e Centro-Nord Italia, che fa da basso continuo alla storia dell'Italia moderna, ancorché in costante cambiamento in una sorta di mutamento nella persistenza, si affiancano trasformazioni e ricomposizioni delle disuguaglianze territoriali che nel tempo e nello spazio presentano nuove dinamiche e assumono nuove caratteristiche. In questo senso, le disuguaglianze territoriali si distribuiscono in maniera trasversale e stratificata lungo tutto il Paese, a seconda della scala territoriale e in rapporto ai fattori di stratificazione sociale, *in primis* la classe sociale. Questa eterogeneità profonda delle disparità territoriali caratterizzante il contesto italiano fa sì che la categorizzazione dei territori che distingue Sud-Nord, urbano-rurale, ecc., sia attraversata accresciuta, e ‘complicata’ da molteplici elementi di differenziazione quali la scalarità, l’esternalità, la storia locale, le caratteristiche ambientali e geografiche di un territorio, la molteplicità dei luoghi della vita sociale, e così via. In questa prospettiva, Alessandro Coppola e Gloria Pessina in questo volume mostrano come i rischi climatici e i disastri, nel contesto italiano, agiscano da ‘amplificatori’ di disuguaglianze socio-spaziali, ridefinendo il welfare del rischio fra interventi a posteriori finanziati dalla fiscalità generale, strumenti assicurativi in evoluzione e misure di riduzione dell’esposizione (ad es. delocalizzazioni mirate).

2 L'Italia disuguale: a partire dal dualismo strutturale Sud-Nord

In Italia, l’industrializzazione e la crescita economica del secondo dopoguerra sono state, sul piano territoriale, diffuse ma polarizzate. Se da un lato hanno coinvolto molte città e sistemi urbani, anche di piccole e medie dimensioni, dall’altro il coinvolgimento è stato parziale e con intensità diverse, sfociando in livelli differenziati dello sviluppo dei sistemi economici locali e regionali. All’interno di questo processo eterogeneo, ma unitario, si sono consolidate le disuguaglianze di sviluppo economico tra macroregioni (Nord-Centro-Sud) all’interno

² Cf. *EXIT Project. Exploring Sustainable Strategies to Counteract Territorial Inequalities from an Intersectional Approach*, finanziato dal programma Horizon Europe (Grant Agreement n. 101061122). Informazioni complete sul progetto EXIT sono reperibili all’indirizzo <https://www.exit-project.eu/>.

delle singole regioni e macroregioni. La prima tendenza è la questione storica nazionale; la seconda, non meno importante e intrecciata alla prima, negli ultimi due decenni ha acquisito un certo spazio nel dibattito pubblico e nelle politiche pubbliche.

Il saggio di Maurizio Donato, in questo volume, mette in luce la profondità delle disparità tra Mezzogiorno e Centro-Nord, le quali nell'ultimo secolo e mezzo non si sono ridotte o si sono ridotte di poco, dando vita a un vero e proprio dualismo strutturale che ha costantemente caratterizzato e condizionato la storia dell'Italia. Nell'analizzare le cause e i caratteri di questo divario storico, Donato sottolinea che le politiche pubbliche, nazionali e regionali, hanno sostanzialmente fallito, ma non a causa della mancanza di risorse.

Il declino economico dell'Italia dopo gli anni del boom, dovuto alla ristrutturazione dell'economia mondiale e della produzione industriale globale, ma anche alla recrudescenza delle disparità interne, ha avuto un impatto particolarmente negativo sul Mezzogiorno, tradizionalmente meno dotato di risorse economico-finanziarie, strutture industriali e amministrative, infrastrutture. Dagli anni Ottanta in poi, al processo di declino economico (e politico) dell'Italia si sono affiancati molteplici elementi di criticità del Mezzogiorno, quali la riduzione degli investimenti pubblici verso le regioni meridionali, la mancanza di pianificazione strategica, l'abbandono di politiche industriali organiche, lo scarso sviluppo del terziario avanzato. Come evidenziano anche Vittorio Daniele e Francesco Samà in questo volume, se negli anni del boom economico c'è stato un lento e parziale recupero da parte del Mezzogiorno, che lo ha avvicinato (relativamente) alle condizioni delle regioni del Centro-Nord, dalla metà degli anni Settanta questo processo di convergenza ha rallentato, per poi bloccarsi negli anni Novanta con la stagnazione economica. Infine, negli ultimi due decenni la situazione del Mezzogiorno è precipitata, in un vero e proprio salto all'indietro, tanto che lo Svimez (2015) non ha esitato a parlare di rischio di «sottosviluppo permanente». Gli effetti di medio termine della duplice crisi del 2008-10 hanno determinato negli anni successivi il crollo del PIL del Mezzogiorno, caratterizzato da un forte abbassamento degli investimenti e dei consumi. A metà dello scorso decennio, non solo il processo di recupero da parte del Mezzogiorno era di fatto esaurito, ma si è anche verificato un acuto approfondimento del divario Sud-Nord, simboleggiato dal basso valore aggiunto pro-capite del Mezzogiorno (16.000 euro al Sud contro 30.000 euro al Nord), dal crollo della produzione industriale, dal mancato rinnovamento della capacità industriale stante la forte flessione degli investimenti, dallo strisciante processo di desertificazione industriale, dalla formidabile caduta dell'occupazione (nel 2014 scesa sotto i 6 milioni, toccando il livello più basso dal 1977), dall'abbassamento del tenore di vita, dal ritorno della povertà di massa con un terzo della popolazione a

rischio povertà, dalla ripresa dell'emigrazione di massa soprattutto giovanile e femminile, dalla diminuzione delle nascite e dal calo demografico, dall'approfondimento delle disuguaglianze di salute e dall'accorciamento dell'aspettativa di vita (con un valore al di sotto della media nazionale). Rispetto a questo fenomeno di declino strutturale generale, è da segnalare la ripresa economica da parte del Mezzogiorno avvenuta nel triennio 2022-24: sulla spinta degli investimenti pubblici post-Covid del Piano Nazionale di Resistenza e Resilienza (PNRR), nel 2024 il Pil del Mezzogiorno è cresciuto dell'1% rispetto allo 0,6% del Centro Nord (Svimez 2024); in ogni caso si tratta soltanto di un piccolo recupero rispetto ad un lungo periodo di declino e ritardo rispetto al Centro-Nord.

Al netto di questa piccola ripresa avvenuta nel triennio 2022-24, il Mezzogiorno non solo continua ad essere economicamente più povero rispetto al Centro-Nord, ma è anche internamente più disuguale: se nel 1984 l'indice di Gini applicato ai redditi era di circa 31 nel Nord-Italia e di circa 33 nel Sud, nel 2012 esso era di circa 30 nel Nord-Italia e di circa 35 nel Sud;³ ancora, nel 2004 il coefficiente di Gini applicato ai redditi era del 35,4% nelle Isole, del 31,2% nel Sud, del 28,3% nel Centro, del 29,8% nel Nord Est, del 31,6% nel Nord-Ovest. Anche per l'indice di Gini applicato alla ricchezza familiare il Sud presentava una distribuzione più disuguale (Franzini 2010, 11-12). Una volta sopraggiunte le varie crisi degli ultimi quindici anni, la debolezza del tessuto industriale, la scarsità dei servizi pubblici, la fragilità della pubblica amministrazione, l'incapacità della classe dirigente locale di spendere le risorse pubbliche, la presenza di un'ampia area di lavoro irregolare ed economia sommersa, il radicamento della criminalità organizzata e la presenza di strutture di potere illegale, hanno determinato una maggiore concentrazione dei redditi nei decili più alti e più bassi rispetto alle regioni centro-settentrionali, soprattutto nelle aree rurali (Istat 2015; 2016; Svimez 2015; 2016). Se si considera che la disuguaglianza dei redditi e della ricchezza non fa che misurare la distanza tra le classi sociali e l'altezza delle barriere di classe (Poulantzas 1971), nel Mezzogiorno ha avuto luogo una nuova, brusca polarizzazione sociale e divaricazione della distanza tra classi sociali, più acuta rispetto al Centro-Nord, in cui un'ampia fetta della popolazione locale ha peggiorato la propria condizione di vita sprofondando nel precariato, nella povertà e nel rischio povertà. Tanto che, nonostante la crescita del Pil meridionale e dell'occupazione avvenuti nel biennio 2022-24, nel Mezzogiorno

3 Per questi dati sull'indice di Gini si veda il sito <https://www.fondazionehume.it/dossier-hume/la-disuguaglianza-economica-in-italia-e-nel-mondo/>. Altri studi hanno evidenziato che nel 2015, in riferimento alla distribuzione dei redditi, il Centro e il Nord Italia erano internamente più disuguali (Guzzardi et al. 2024, 26-7).

sono diminuiti i salari reali e c'è stata un'ulteriore espansione della fascia dei lavoratori poveri (Svimez 2024). Pertanto, nel Mezzogiorno la polarizzazione sociale e le disuguaglianze di classe si sono accentuate sia nella lunga fase di declino degli ultimi decenni sia nel recente periodo di (limitato) recupero.

Oggi, possiamo individuare questa 'nuova', ampia e acuta divaricazione Sud-Nord in molteplici elementi. Tra questi, prendiamo in considerazione l'andamento demografico e la povertà.

Il duplice processo di declino del Mezzogiorno e ri-divaricazione Sud-Nord riguarda in primo luogo l'aspetto demografico, specialmente se si tiene in considerazione che storicamente il Mezzogiorno è stata l'area demograficamente più dinamica della Penisola, con alti livelli di fecondità e con una struttura della popolazione più giovane rispetto al resto della popolazione italiana. L'Istat ha evidenziato che il calo della popolazione residente registratosi in Italia tra il 2012 e il 2023 è stato in generale del -1,8%, tuttavia esso ha interessato molto di più il Mezzogiorno (-4,7%) e meno il Centro-Nord (0,3%) (2024a, 162). Il calo demografico nel Mezzogiorno è dovuto sia all'emigrazione,⁴ interna e internazionale, in forte ripresa negli ultimi due decenni (Gjergji 2015; Fondazione Migrantes 2024), sia al calo della natalità in una macroarea solitamente prolifica dove, invece, negli ultimi due decenni il tasso di fecondità è stato (fino al 2023) inferiore a quello del Centro-Nord (Istat 2024b).

Sebbene nel 2023 l'incidenza dei giovani (18-34 anni) nel Mezzogiorno si sia mantenuta ad un livello più alto rispetto alla media nazionale (18,6% contro 17,5%), in quest'area nel periodo 2002-23 c'è stata, a seguito della combinazione emigrazione-denatalità, la flessione più forte di questa fascia di popolazione (-28,6% contro -19,3% del Centro-Nord, dove però questa dinamica è già matura) (Istat 2024, 175). La flessione dell'incidenza dei giovani (18-34 anni), particolarmente intensa nelle aree a minore sviluppo economico e con minori opportunità occupazionali, si è verificata in tutte le tipologie territoriali del Mezzogiorno, dai grandi centri urbani (-27,1%) alle città (-27,5%), dalle aree interne (-28%) alle aree rurali (-32,2%) - laddove nel Centro-Nord le flessioni più importanti (quantunque minori del Mezzogiorno) riguardano soltanto le aree interne e le aree rurali (Istat 2024, 177).

In un contesto con un sistema produttivo fragile, a forte de-industrializzazione e ristagno economico, ad alta disoccupazione ed elevata informalità (occupazionale ed economica), al calo della popolazione giovanile si è combinato un ampio fenomeno di posticipazione dell'uscita dalla famiglia di origine da parte dei giovani

4 Dal 2002 al 2020 due milioni e 500mila persone - di cui la metà giovani e in molti casi laureati - hanno lasciato il Mezzogiorno (Svimez 2022).

(18-34 anni), che è superiore alla media nazionale (Istat 2024a, 178), che alimenta la riduzione della fecondità femminile e di conseguenza la denatalità. Parimenti, sebbene nel 2023 il Mezzogiorno si sia mantenuto al di sotto dell'indice di vecchiaia nazionale (179,8 versus 193,1 della media nazionale; con il Centro-Nord a 200,1), in questa area si è manifestato un aumento vertiginoso dell'indice di vecchiaia – dovuto al rientro degli anziani emigranti, all'emigrazione dei giovani e alla minore presenza di stranieri rispetto alle regioni settentrionali – se si considera che nel 2002 l'indice di vecchiaia era di 96,9: ossia nell'arco di vent'anni l'indice di vecchiaia è quasi raddoppiato (Istat 2024a, 164).

Ma questa stagnazione demografica, contraddistinta da bassa fecondità, invecchiamento della popolazione e saldo migratorio negativo, arriva da lontano. Oggi vediamo soltanto gli esiti di un lungo processo: già nel 2011 era stato registrato per la prima volta, dopo quasi un secolo (esattamente il 1918), un saldo naturale negativo, determinato dall'aumento dei decessi e dalla diminuzione delle nascite; nel 2012 il saldo migratorio è ridiventato negativo, sia per il calo dell'immigrazione straniera sia per l'aumento dell'emigrazione; nel 2015 il tasso di fecondità totale⁵ è sceso a 1,30 dall'1,36 del 1998 (media nazionale 1,37), accompagnato dall'innalzamento dell'età media delle madri al parto (31,3 anni rispetto ai 29,5 anni del 1998) (Crisci 2016). Ma la questione demografica riguardante il Mezzogiorno non solo è l'effetto di molteplici fattori, costituisce anche una causa o concausa di ritardo nello sviluppo economico – tenendo a mente, ripetiamo, l'importanza del processo di concentrazione/deconcentrazione del capitale.

Per quanto concerne la povertà, è necessario premettere che negli ultimi tre decenni l'Italia ha costituito un esempio emblematico di nuove disuguaglianze che si sono innestate su vecchie disuguaglianze – quelle territoriali per esempio – che si sono acutizzate. Questi due processi, che hanno camminato velocemente negli anni Ottanta e Novanta e hanno letteralmente corso negli anni Duemila, hanno avuto origine, tra gli altri, nelle trasformazioni del lavoro (organizzazione del lavoro e mercato del lavoro), nella de-salarizzazione, nella disuguaglianza dei redditi, nell'inversione dei rapporti di forza tra lavoro e capitale. Questi elementi hanno ridisegnato le disuguaglianze, che si sono aggravate in modo diversificato a seconda dell'interazione con fattori sociali, demografici, territoriali.

Questo movimento della disuguaglianza è avvenuto in un contesto di continuità della disuguaglianza: la struttura delle disuguaglianze italiane (Brandolini et al. 2009; Cappellari et al. 2009; Paci 1992;

5 Il numero medio di figli per donna in età feconda (15-49 anni).

Ranci 2002; Schizzerotto 2002), e al suo interno quelle territoriali, è rimasta pressoché stabile e invariata, ancorché con cambiamenti significativi al proprio interno, tra cui l'ampliamento e l'acutizzazione della povertà nelle regioni meridionali. All'inizio degli anni Novanta è giunto a maturazione un processo di approfondimento delle disparità nelle varie sfere della vita sociale – dall'istruzione al mercato del lavoro, dalle retribuzioni alla previdenza, dai consumi all'uso del tempo, dalla salute all'accesso ai servizi – accompagnato da nuove forme di disuguaglianza, tra cui l'allargamento dell'esclusione sociale e la formazione di un segmento di lavoro stabilmente precario (Paci 1993). A fianco di un processo di selezione regressiva che ha interessato una fascia di lavoratori anziani, in quel periodo sono emerse due dinamiche che nei decenni successivi sono divenute dei fenomeni strutturali: la presenza di un'area di lavoro precario e malpagato; la presenza di un'area (o meglio una sacca) di esclusione sociale, dal carattere permanente, composta da disoccupati di lungo periodo e inoccupati, a forte presenza di donne e giovani, soprattutto nel Mezzogiorno. All'inizio degli anni Novanta, dunque, in Italia era presente un'area di povertà che interessava un milione e 300mila famiglie (corrispondenti a circa 4 milioni di individui), in prevalenza concentrata nel Mezzogiorno, e 2 milioni e mezzo di disoccupati per la maggior parte residenti nel Mezzogiorno.

Nei decenni successivi si sono registrati forti elementi di continuità e acutizzazione della povertà. Oltre ad un Mezzogiorno internamente più disuguale, con significative differenze sub-territoriali nei livelli di disparità sociale, al Meridione la povertà si è espansa e rafforzata, approfondendo la distanza dal livello di povertà presente al Centro-Nord. Se nel 2008 in Italia la povertà relativa interessava il 13,6% della popolazione residente, questa condizione divergeva territorialmente, interessando il 26,7% della popolazione residente nel Mezzogiorno, il 5,9% della popolazione residente al Nord e l'8,1% popolazione residente al Centro (Istat 2008, 2). Negli anni Dieci, a causa degli effetti differenziati della crisi del 2008-10, di politiche di austerità messe in atto con maggiore incisività nella parte più 'debole' del paese, dei redditi più bassi al Sud a parità di caratteristiche familiari e tipologia dell'occupazione, ossia un differenziale salariale territoriale che nel lavoro dipendente toccava il 25% (Franzini 2010, 39), il quadro della povertà relativa lungo la variabile territoriale è rimasto immutato, e un po' peggiorato.

Stessa cosa per la povertà assoluta:⁶ all'interno di una dinamica di crescita della povertà assoluta a livello nazionale, nel 2010 e nel 2013 essa era pari, rispettivamente, al 5,1% e al 10% al Sud,

6 Sui limiti di questo indicatore e sulle carenze metodologiche non in grado di cogliere le differenze territoriali, si veda Baldini, Busilacchi 2025.

al 3,4% e al 4,5% al Nord, al 3,6% e al 4,9% al Centro (Mussida, Sciulli 2021). Successivamente, nella prima parte degli anni Venti, con l'arrivo delle molteplici crisi interne (industriali, economiche, politiche) e internazionali (energetiche, geo-politiche, pandemiche), nel Mezzogiorno l'incidenza della povertà assoluta è rimasta su livelli elevati - contestualmente ad un recente processo di convergenza territoriale della povertà assoluta all'insegna del peggioramento generale stante il suo aumento anche nelle regioni settentrionali (Istat 2024a, 118). Nel 2022 l'incidenza della povertà assoluta familiare era del 10,7% al Sud, del 6,4% al Centro, del 7,5% al Nord (Istat 2023b). Nel 2023, su 760mila nuove persone a rischio povertà assoluta, 500mila risiedevano nel Mezzogiorno, mentre rispetto ad una media nazionale di *working poor* del 13%, nel Meridione la perpetuale era del 20% (Svimez 2022). In prospettiva temporale e di ciclo di vita (anche familiare), è da osservare che, all'interno di un quadro di persistenza della disuguaglianza territoriale della povertà, nel Mezzogiorno c'è stata un'accelerazione della povertà che ha fatto sì che la quota di persone mai povere sia alquanto più bassa rispetto al Centro-Nord e che la quota di persone che vivono o che hanno vissuto una situazione di povertà persistente sia più alta rispetto al Centro-Nord - dove prevalgono situazioni di povertà transitoria. In Italia nei decenni scorsi esistevano numerose situazioni di marginalità, con prevalenza nel Mezzogiorno e nelle grandi città del Paese; tuttavia, più di qualche volta esse avevano un carattere circoscritto e per certi versi individuale, legato a casi singoli. Si trattava di situazioni che prima o poi trovavano delle soluzioni, dato che il mercato del lavoro in qualche modo assorbiva anche i 'casi' più difficili e il sistema di welfare in qualche modo riusciva a rispondere. Nell'ultimo decennio, invece, si sono formate delle vere e proprie sacche di emarginazione, specialmente nel Mezzogiorno, composte da persone che vivono una condizione di esclusione (quasi) senza via d'uscita, con poche possibilità di miglioramento e con una percezione di assoluta mancanza di futuro.

Il sopracitato differenziale di povertà economica si declina e assume varie forme, tra cui quello della povertà sanitaria territoriale. Nel 2024, nel Mezzogiorno la speranza di vita in buona salute si è attestata a 55,5 anni, mentre al Centro e al Nord ha raggiunto rispettivamente i 58,9 e i 59,7 anni. Come evidenziano anche Carlotta Piazzoni e Marco Terraneo nei loro capitoli sulle disuguaglianze territoriali di salute e nei servizi sanitari, questo scarto è ancora più profondo tra le donne residenti nel Mezzogiorno: se per costoro la speranza di vita in buona salute si attesta a 54 anni, per le donne residenti nel Nord-Est è di 58,8 anni, mentre per gli uomini residenti nel Nord-Est è di 62,5 anni (Istat 2025a).

3 Disuguaglianze territoriali a geografia variabile

Come evidenziano anche Ana Viñuela, Ricardo Martínez de Vega Perancho, Alberto Díaz-Dapena ed Elena Lasarte-Navamuel in questo volume con la loro analisi statistica a livello comunale, in Italia le disuguaglianze territoriali sono eterogenee e stratificate. Nello stesso Nord-Italia, comunemente rappresentato come un blocco omogeneo, ci sono contesti regionali e locali con realtà di sviluppo differenziate, aree con redditi medi più bassi della media regionale o nazionale, aree con valore aggiunto pro-capite diversificato. Ad esempio, per quanto concerne i divari regionali nel valore aggiunto pro-capite, nel 2022 il Trentino-Alto Adige, la Valle d'Aosta, buona parte del Veneto, dell'Emilia e della Lombardia orientale, superavano la Liguria, il Piemonte, la Lombardia occidentale e il Friuli-Venezia Giulia (Viesti 2024).

Nondimeno, sempre nel 2022, erano presenti divari nel valore aggiunto pro-capite anche all'interno delle stesse regioni. In Piemonte, ad esempio, dove la media regionale era di 102, la provincia di Cuneo registrava un valore aggiunto pro-capite pari a 110 e la provincia di Torino 105, cinque province registravano un valore inferiore a 100, Asti e Verbania erano poco sopra 80. In Liguria, dove la media regionale era di 104, Genova si collocava a 112, mentre Imperia a 79. In Lombardia, dove la media regionale era di 136, Milano raggiungeva 197, mentre Lodi e Pavia si collocavano rispettivamente a 90 e 87 (Viesti 2024). Considerando invece il reddito pro-capite disponibile delle famiglie, nel 2022 nel Nord-Italia ai 32.855 euro della provincia di Milano si contrapponevano i 18.350 euro della provincia di Rovigo (Istituto Tagliacarne 2022).

Pertanto, a seconda delle scale e delle variabili che si adottano (livello regionale, provinciale, comunale; aree piane, montane, costiere, urbane, rurali, urbano-rurali, rural-urbane; reddito, disoccupazione, povertà, etc.), l'Italia presenta una molteplicità di disuguaglianze territoriali e di situazioni specifiche. E quindi, in un paese policentrico come l'Italia, caratterizzato da una fitta rete di relazioni tra centri urbani, zone rurali, piccoli paesi, la 'marginalità' territoriale non riguarda soltanto il dualismo urbano-rurale, il divario Nord-Sud, il dislivello o la vicinanza alla costa marittima; ma ci sono condizioni di 'marginalità' territoriale o di 'abbandono' anche in prossimità o all'interno dei centri urbani, o vicino alle coste. Perciò, per avere un quadro completo delle disuguaglianze territoriali nel contesto italiano vanno considerate molteplici variabili e indicatori,

relative agli aspetti demografici, economico-produttivi, geografici, e così via.⁷

Questa molteplicità di situazioni e variabili, insieme alla lunga tradizione del dibattito italiano sui divari territoriali, si sono riflesse, diversamente da altri Paesi europei,⁸ in una terminologia diversificata, in un'ampia gamma di espressioni utilizzate nel dibattito accademico e politico, e nei discorsi pubblici, per indicare disuguaglianze territoriali, a seconda che prevalga l'aspetto geografico, economico, ambientale. In Italia il discorso pubblico sulle disuguaglianze territoriali presenta un vero e proprio florilegio terminologico, frutto della storia e della varietà geografica del Paese,⁹ che riassumiamo brevemente con nessuna intenzione esaustiva. Con 'aree rurali' si indicano le zone al di fuori dei centri urbani, a bassa densità abitativa, caratterizzate da un'economia legata soprattutto ad agricoltura, allevamento, forestazione, ma che occupano ancora una superficie rilevante del territorio nazionale. Con 'aree montane' o 'aree alte', si indicano, secondo la classificazione nazionale, quei Comuni la cui superficie supera per almeno l'80% i 600 metri di altitudine e il cui dislivello tra la quota più bassa e la quota più alta del Comune è superiore a 600 metri; in Italia ci sono 3.524 Comuni totalmente montani e 652 parzialmente montani, pari a poco più della metà dei Comuni italiani. Con 'aree costiere' si designano le zone di transizione tra terra e mare, tra ambiente terrestre e marino, che si contraddistinguono per dinamiche ecologico-morfologiche complesse e per un forte impatto antropico; in Italia ci sono circa 7.500 km

7 La genesi della marginalità territoriale, soprattutto a livello di dibattito pubblico, risale al divario Nord-Sud e alla questione meridionale. Questo tema è stato per così dire formalizzato negli anni Cinquanta dagli studi economici sullo sviluppo del Mezzogiorno d'Italia, ed è da questo contesto che è nata in seguito la definizione di 'aree interne', la quale, quindi, ha una derivazione 'da Sud'.

8 Nel Regno Unito per descrivere le aree marginalizzate nel contesto delle disuguaglianze territoriali, soprattutto le ex aree industriali con una popolazione operaia bianca disoccupata, spesso è utilizzato *left-behind place*, termine che in Italia non è di uso comune; in Grecia le aree svantaggiate sono inquadrare in termini di lontananza e isolamento geografico e in termini economici, in Serbia sono descritte come aree sottosviluppate e devastate, in Austria come aree remote sulla base della topografia montuosa o della loro vicinanza ai confini con gli ex Paesi della cortina di ferro (oggi Slovenia, Ungheria, Repubblica Ceca e Slovacchia); in Spagna per descrivere la marginalità territoriale si evoca l'immagine di una Spagna svuotata, con terre spopolate e disabitate, mentre in Danimarca con l'espressione *Den røde banan* (*the rotten banana*) si indicano le aree rurali svantaggiate che, dalla costa ovest dello Jutland alle isole Lolland-Falster nel Sud-Est, assomigliano alla forma di una banana che corre lungo il paese. In Belgio, dove la nozione di disuguaglianza territoriale è meno sviluppata, la marginalità territoriale rimanda soprattutto alle linee di confine tra le regioni, in particolare le zone povere della Vallonia.

9 La varietà e la caratterizzazione della terminologia si basa su fattori contingenti e concreti ed è il risultato della frammentazione tra gli attori preposti agli interventi e tra i livelli amministrativi tra le scale di governo (Comuni, Province, Regioni, Stato).

di costa naturale, pari al 20% della superficie nazionale. Con 'aree interne' si indicano quelle zone caratterizzate da una distanza significativa dai centri di offerta di servizi essenziali; vi ricadono quasi 4.000 Comuni, pari al 58% della superficie nazionale, abitati nel 2021 da circa 13,4 milioni di persone. Subcategoria di aree interne, con 'aree periferiche' si indicano tecnicamente, nella definizione della Strategia Nazionale Aree Interne (SNAI), i Comuni localizzati a una distanza compresa tra i 40 e i 75 minuti dal polo di servizi più vicino, e in generale per indicare le zone situate ai margini di una città o di un territorio, ad una certa distanza da un centro, con minore densità di servizi, infrastrutture e attività economiche. Con 'aree fragili' si designano i territori resi fragili dalla struttura sociale – segnata da forte squilibrio demografico derivante da decenni di spopolamento – e dal contesto ambientale reso instabile dalla rovina dell'ambiente e dalla rottura del legame di co-evoluzione uomo-ambiente (Carrosio 2019); in questo caso c'è un forte intreccio tra fattori sociali critici e fattori ambientali critici (bassa densità abitativa, problemi di isolamento, abbandono, impoverimento, problemi idro-geologici e ambientali). Con 'aree marginali' si indicano quei territori colpiti da crisi industriali, alti livelli di disoccupazione, declino demografico ed economico, popolazione ridotta (Monaco, Tortorella 2022). Con 'aree depresse' (in senso socioeconomico, non orografico) si designano le zone contraddistinte da scarso sviluppo economico e comunque inferiore rispetto ad altre zone limitrofe, reddito medio pro capite più basso della media (regionale o nazionale). Con 'aree deindustrializzate' si indicano quei territori che hanno subito un processo di smantellamento dei processi produttivi, con tutti i suoi lasciti in termini di disoccupazione, privazione economica, emigrazione, inquinamento, devastazione ambientale. Le aree identificate come 'luoghi lasciati indietro' (*left-behind places*), luoghi che non contano, dimenticati, abbandonati, indicano i processi di periferizzazione e di marginalizzazione di determinati luoghi nel contesto della disuguaglianza territoriale.

Questi termini, che si concentrano sulle condizioni specifiche delle aree coinvolte, non sono esclusivi l'uno rispetto all'altro, semmai spesso e in parte si sovrappongono, ma soprattutto identificano delle caratteristiche e delle dinamiche, delle vulnerabilità e delle fragilità, dei rischi e delle potenzialità. Inoltre, nonostante la varietà delle espressioni, è possibile ricondurre le disuguaglianze territoriali e la 'marginalità' territoriale ai processi di centralizzazione/dislocazione del capitale, al gap di investimenti infrastrutturali (mobilità, istruzione, sanità, digitalizzazione e, in generale, servizi essenziali) dovuto a scelte politiche ed economiche, così come a specifiche situazioni geografiche (orografia, etc.) e alle dimensioni

estremamente ridotte di molti Comuni italiani in termini di abitanti.¹⁰ A tal proposito, il capitolo di Mario Mirabile mostra come il divario digitale interagisca con le disuguaglianze territoriali, incidendo in particolare sulle opportunità di lavoro a distanza e sull'accesso ai servizi nelle aree interne. Tuttavia, attraverso il modello dei presidi di comunità (coworking, biblioteche, hub) e il caso Madonie-Cefalù connesso al South working, l'autore evidenzia risposte territoriali capaci di mitigare isolamento tecnologico e sociale.

3.1 Aree interne in 3D: declino demografico, economico e infrastrutturale

Rispetto alle varie realtà ed espressioni sopracitate, in Italia nell'ultimo decennio è emersa con forza la questione delle aree interne e c'è stata una crescente prevalenza di questa espressione, che, secondo una definizione istituzionale condivisa derivante dalla SNAI, sono le aree poste a notevole distanza dai poli che erogano servizi essenziali (istruzione, sanità e mobilità), ricche di risorse ambientali e culturali, e da secoli oggetto di antropizzazione (Barca, Lucatelli 2014). La prevalenza di questa espressione è collegata sia alla convergenza del suo uso nel dibattito accademico e pubblico sia alla messa in campo della SNAI.

Quanto al dibattito accademico italiano sulle aree interne e sulle relative forme di disuguaglianza territoriale, esso è contraddistinto tanto da un filone che per semplicità si può chiamare 'scientifico-applicativo', quanto da un filone 'critico', i quali in alcuni casi si sovrappongono. Il primo è caratterizzato non solo da un'analisi approfondita delle cause che portano un'area ad essere 'interna', ma anche da una spiccata operatività tecnico-politica, ovvero la messa a terra della SNAI; tant'è che la letteratura reportistica e accademica prodotta da questo filone è una delle fonti più importanti da cui i decisori politici traggono informazioni per la progettazione di programmi e strumenti di intervento. Da questo terreno è nato un approccio di policy *place-based* (Barca et al. 2012), focalizzato sulla conoscenza specifica del territorio e sulla valorizzazione delle sue risorse sottoutilizzate, attraverso interventi esterni e governance multilivello. Tali interventi includono investimenti mirati in infrastrutture materiali (reti di trasporto, telecomunicazioni, energia, servizi sanitari) e immateriali (formazione professionale, ricerca e innovazione tecnologica, digitalizzazione), programmi di rafforzamento delle competenze rivolti agli attori locali per

10 Nel 2024 i Comuni italiani con meno di 1.000 abitanti erano 2.012 pari al 25,5% del totale, mentre i Comuni con meno di 5.000 abitanti erano 5.521 pari al 70% del totale).

migliorarne la capacità progettuale e gestionale, incentivi economici diretti a favorire l'insediamento di nuove attività produttive e il rilancio di quelle esistenti. Inoltre, tali interventi presuppongono la partecipazione attiva di istituzioni pubbliche sovra-locali, organizzazioni non governative e soggetti privati, per stimolare la cooperazione e produrre cambiamenti istituzionali e sociali che corrispondano effettivamente ai bisogni e alle specificità delle popolazioni locali (Angelini, Bruno 2016; Barca, Lucatelli 2014; Anzera, De Guglielmo 2018). Questo approccio ribalta l'idea di disuguaglianza e 'marginalità' territoriale come elemento da affrontare dall'alto verso il basso, contesta l'immagine delle aree interne come zone vuote da riempire da parte dei centri, piuttosto valorizza la pluralità dei contesti e la varietà all'interno dei contesti, sostenendo la realizzazione di beni e servizi pubblici integrati e adeguati ai contesti. Centrale in questo filone è la questione dello «sviluppo policentrico» (Urso 2016), secondo cui una pluralità di centri con autonomia di potere dovrebbe coesistere in un determinato contesto. Tutto ciò dovrebbe implicare, tra gli altri, politiche pubbliche orientate a superare la dicotomia urbano-rurale, specialmente in un contesto come quello italiano in cui le aree interne occupano poco più di un terzo del territorio nazionale.

Il filone 'critico', pur dialogando con il primo, attribuisce un posto di rilievo all'impatto ambientale, alla narrazione dominante sulle periferie, alla retorica sui borghi e relativa brandizzazione del turismo come «petrolio d'Italia» (Barbera et al. 2022). A questa idea ha fatto seguito il piano di investimenti rappresentato dal Piano Borghi nell'ambito del PNRR,¹¹ che alimenta l'estetizzazione di un'Italia fittizia, prigioniera di un passato mercificato. La 'periferia' diventa così uno strumento che plasma gli immaginari e dà forma alle rappresentazioni, influenzando pratiche sociali e politiche pubbliche. Questa retorica, che si articola intorno alla rinascita dei piccoli insediamenti urbani, alla rinnovata necessità di nuove condizioni per una vita sostenibile e in armonia con l'ambiente, modifica il concetto di 'campagna', che da spazio vitale e produttivo, strettamente integrato con i centri urbani, diventa mera propaggine turistica della periferia o mero territorio da vendere. La campagna, vittima di una gerarchia che rimane urbano-centrica anche quando, dalla città, l'attenzione si sposta sul villaggio, viene pertanto dimenticata. Come risultato, questa strategia più che garantire uno sviluppo armonioso tende ad aumentare la competizione tra i luoghi per accaparrarsi il maggior numero possibile di investimenti e di turisti.

Definite da Carrosio (2019) come le perdenti della globalizzazione a causa della contrazione degli investimenti politici, economici e

11 Sul Piano Borghi del PNRR si veda il sito <https://cultura.gov.it/pnrr-borghi>.

strategici, le aree interne, stante determinate scelte politiche ed economiche, hanno visto l'aggravarsi dell'impovertimento produttivo e la riduzione delle risorse socioeconomiche, riproducendo, come mette in luce Tommaso Rimondi in questo volume, condizioni di fragilità e marginalità. In una dinamica di circolo vizioso, la mancanza di infrastrutture sociali e materiali è causa di spopolamento e viceversa; l'emigrazione dei giovani verso i centri urbani più grandi e con maggiori concentrazioni di capitali e opportunità implica la perdita di risorse umane e sociali e viceversa. Questa condizione strutturale si traduce anche in una condizione individuale legata alle maggiori o minori possibilità di realizzazione e riconoscimento delle aspettative e competenze (Di Giovanni, Salzano 2025). Oltre alla mancanza, insufficienza o riduzione dei servizi, le dinamiche di spopolamento si intrecciano con le questioni dell'invecchiamento e della condizione di vita degli anziani. Pertanto, il criterio demografico, ossia il declino demografico e la perdita di popolazione, costituisce un indicatore importante per comprendere la situazione e la dinamica di un'area interna, ossia se è un'area 'solida', in corso di marginalizzazione o abbandonata.

In effetti, nelle aree interne la questione demografica è cruciale, ancor più del resto del Paese. Esse sono state e sono interessate da un profondo processo di spopolamento, che, in un rapporto dialettico causa-effetto, interagisce con l'invecchiamento della popolazione e con l'emigrazione - e relativa diminuzione della popolazione giovane, potenzialmente prolifica. Di questi due fattori alla base del declino demografico, oggi quello dell'invecchiamento appare particolarmente importante (Istat 2024a, 161). Nel periodo 2002-22 la popolazione residente in Italia è aumentata del 3,6%, ma, mentre nei Comuni classificati dalla SNAI come centro è aumentata del 5,2%, nelle Aree interne è diminuita dell'1,6% - con i Comuni Periferici e Ultraperiferici che hanno perso rispettivamente il 4,9% e 9,4% (Istat 2024a, 165). Questa dinamica si rispecchia nell'indice di vecchiaia e nell'indice di dipendenza strutturale, i quali nel 2023 nei Comuni Ultraperiferici erano alquanto più alti (rispettivamente 236,1 e 60,3) rispetto ai Comuni Cintura urbana (rispettivamente 177,7 e 56,2) e ai Comuni Polo (rispettivamente 203,6 e 58,1). Sull'altro versante, tra il 2002 e il 2023 nelle Aree interne c'è stata una riduzione dei giovani più marcata (-25,7%) rispetto ai Centri (-19,2%); ciò è stato l'effetto dell'abbandono delle aree interne da parte dei giovani verso i centri e i territori dotati di più servizi e con più opportunità di lavoro, cosicché nel suddetto periodo le Aree interne hanno perso 804.000 giovani, poco più di un quarto della consistenza presente all'inizio, con la punta massima nei Comuni Ultraperiferici dove la perdita è stata di circa un terzo (Istat 2024a, 176).

Tutto ciò, in combinazione con il minor sviluppo economico,¹² le minori dotazioni finanziarie e infrastrutturali, la distanza dai centri urbani, fa delle aree interne dei luoghi potenzialmente fragili e vulnerabili sul piano sociale e sul piano ambientale, a rischio di abbandono, marginalizzazione, degrado.¹³ Così, a livello sociale vi si consolidano, oltre al peggioramento della qualità dei servizi, le difficoltà di accesso ai servizi sanitari, ai servizi educativi e ai servizi di mobilità, allargando la disparità rispetto ai centri urbani fornitori di servizi (Istat 2024a, 167-8, 173); mentre a livello ambientale, specialmente i Comuni Periferici e Ultraperiferici, presentano un indice di fragilità comunale – che misura l'esposizione a rischi di origine naturale o antropica – assai più marcato rispetto ai Centri (Istat 2024a, 205). In particolare, alcune aree rurali interne vedono una riduzione della manutenzione del suolo, del patrimonio forestale e infrastrutturale, che si combina con l'aumento del dissesto e del rischio idro-geologico.

Sul piano delle politiche pubbliche,¹⁴ la questione delle aree interne ricade in una visione di politica di coesione socioeconomica e territoriale. L'azione dei governi italiani è stata caratterizzata da criticità e ritardi nell'attuazione delle politiche di coesione e nell'utilizzo dei fondi strutturali, con l'effetto di limitare l'efficacia degli interventi e di ostacolare il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo territoriale. Tra i principali problemi figurano la debolezza della capacità amministrativa delle regioni e degli enti locali, la difficoltà di progettazione, attuazione e monitoraggio degli interventi, ritardi significativi nella programmazione e nell'avvio delle attività finanziate, una governance frammentata.¹⁵

La decentralizzazione, che assegna ampie responsabilità ai governi regionali, ha generato significative disparità nell'efficacia delle politiche tra le regioni. Gli interessi politici divergenti delle amministrazioni regionali hanno spesso ostacolato la continuità e la coerenza delle strategie. Inoltre, la carenza di personale qualificato, sia nelle amministrazioni regionali che tra i beneficiari finali,

12 In media, poiché ci sono aree interne con un buon sviluppo economico.

13 Per una interessante analisi di casi di studio sulla relazione tra processi sociali ed ecologici e vulnerabilità territoriale si vedano, ad esempio: Mela, Olori, Mugnano 2017 e Centemeri, Olori 2023.

14 All'interno del dibattito politico ci sono delle differenze nell'uso politico del termine 'aree interne'. La retorica delle aree rurali e della ruralizzazione appartiene soprattutto alla sfera politica conservatrice, che rimanda al mito della fattoria come 'custode' dei lavori tradizionali; dall'altra parte, nella sfera politica progressista, prevale la retorica del 'ritorno nelle periferie'. La SNAI nasce soprattutto da quest'ultima.

15 Ciò è in linea con quanto emerso dagli studi sulla governance multilivello, la quale presenta diverse sfide, soprattutto nell'ambito dell'implementazione delle politiche di coesione dell'Unione europea (Angelini, Bruno 2016; Casula 2024).

come le autorità locali e le piccole medie imprese, ha portato alla presentazione di progetti di bassa qualità e a errori nell'applicazione delle normative europee. L'instabilità organizzativa, caratterizzata da frequenti riorganizzazioni interne, ha ulteriormente complicato l'efficienza operativa, causando ritardi e problemi di gestione. A ciò si aggiungono le lacune nei sistemi di monitoraggio e valutazione, che in alcune regioni sono risultati rudimentali e poco efficaci, limitando la capacità di prendere decisioni strategiche basate sui dati. Infine, la scarsa capacità di mobilitare e coinvolgere efficacemente i vari soggetti locali nel processo decisionale ha rappresentato un ulteriore ostacolo, evidenziando la necessità di meccanismi di coordinamento più solidi e di investimenti nella formazione e nel rafforzamento delle capacità amministrative (Casula 2024). La scarsa integrazione tra fondi strutturali e politiche nazionali e regionali ha ridotto l'impatto degli interventi, mentre inefficienze, sprechi e irregolarità nella gestione delle risorse hanno evidenziato problemi di trasparenza e controllo. L'adozione di strumenti innovativi, come lo sviluppo locale partecipativo (CLLD) e gli Investimenti Territoriali Integrati (ITI), ha incontrato resistenze; le regioni del Mezzogiorno hanno mostrato maggiori difficoltà nell'assorbimento delle risorse, perpetuando le disparità territoriali. Per affrontare queste sfide, sono stati avviati interventi correttivi, tra cui il rafforzamento dell'Agenzia per la Coesione Territoriale (che tuttavia è stata soppressa nel 2024), piani di rafforzamento amministrativo e strumenti di monitoraggio avanzati (Angelini, Bruno 2016).

Nonostante l'intenzione di promuovere la coesione territoriale, l'approccio di governance neoliberale, esaminato in precedenza, ha portato ad un aumento della concorrenza territoriale. Al contempo, come mettono in luce Fabrizio Ferreri, Davide Arcidiacono e Maurizio Avola in questo volume, la questione delle aree interne è stata collocata in una logica di rilancio socioeconomico e produttivo di questi ambiti territoriali, con il turismo – e nello specifico per le aree interne il turismo esperienziale – identificato come uno dei principali vettori dello sviluppo. La narrazione della 'periferia' come forma privilegiata di valorizzazione del territorio si è consolidata in tutto lo spettro politico nazionale, con i vari soggetti politici e istituzionali che hanno sostenuto che il recupero del patrimonio storico, artistico, culturale e gastronomico di questi luoghi può contribuire alla crescita sostenibile del territorio italiano nel suo complesso. Ma questo obiettivo è ancora lontano dall'essere raggiunto.

3.2 Luoghi lasciati indietro? La *left-behindness* come forma di disuguaglianza territoriale

Il concetto di 'luoghi lasciati indietro' (*left-behind places*), 'luoghi dimenticati', è stato importato nel contesto italiano dalla letteratura internazionale, nella quale è stato spesso usato per descrivere e spiegare le disuguaglianze territoriali nel Regno Unito, in Europa e nel Nord-America (Antonucci et al. 2017; Goodwin, Heath 2016; Hobolt 2016; Wuthnow 2018). Ciò vale in particolare dopo il voto sulla Brexit e la prima elezione di Trump nel 2016, dato che un carattere fondamentale dei *left-behind places* considerato dagli studiosi è il successo elettorale dei partiti populistici in tali contesti.¹⁶ Un alto voto populista in queste aree è stato letto come un segnale che l'elettorato si è allontanato dai partiti tradizionali perché si è sentito abbandonato. Voto populista, declino economico e un sentimento di alienazione culturale hanno costituito i punti chiave della concettualizzazione mainstream (accademica e politica) di *left-behind place*.

Uno dei principali modelli interpretativi di *left-behindness* si è basato sulla crescente polarizzazione tra luoghi e popolazioni 'vincitori' della globalizzazione e luoghi e popolazioni 'perdenti' della globalizzazione (Hobolt 2016). Spesso sono stati identificati come 'lasciati indietro' quei territori segnati da declino economico, scarsità di opportunità occupazionali e educative, contrazione demografica, carenze infrastrutturali. Questi fattori avrebbero alimentato un diffuso sentimento di abbandono vissuto dalle popolazioni delle aree rurali o delle aree de-industrializzate nei confronti di politiche pubbliche percepite come orientate principalmente verso i grandi centri urbani e le aree di sviluppo (Antonucci et al. 2017; Goodwin, Heath 2016; Gordon 2018; Hobolt 2016). Sebbene molti studi associno tale condizione prevalentemente a contesti rurali, ex-industriali e scarsamente popolati, alcuni autori sottolineano che il concetto di *left-behindness* va oltre la dimensione spaziale, includendo anche aspetti sociali e simbolici. In quest'ottica, la marginalità è vissuta da fasce di popolazione che sperimentano insicurezza, svalutazione e mancanza di riconoscimento, indipendentemente dalla loro collocazione geografica (Goodwin, Heath 2016; Hobolt 2016). Altri

16 È vero che il concetto di persone o luoghi 'lasciati indietro' ha acquisito un particolare slancio nel dibattito pubblico, politico e accademico anglosassone nel 2016 con l'elezione di Trump alla presidenza degli Stati Uniti e il referendum sulla Brexit nel Regno Unito (Dijkstra et al. 2020; Florida 2021), tuttavia il concetto era emerso prima, in particolare dopo la crisi economica del 2008 (Pike et al. 2023). È stato usato dagli studiosi per descrivere gruppi di persone che si sentivano abbandonate, dimenticate, e che si sono rivolte a partiti populistici. Ford e Goodwin (2014), tra i primi ad aver lavorato con il concetto di *left-behindness*, hanno esaminato l'elettorato che sosteneva l'UKIP nel Regno Unito.

studi, invece, enfatizzano con maggiore decisione la dimensione territoriale del fenomeno; secondo questa prospettiva la condizione di essere lasciati indietro - *left-behindness* - è intrinsecamente legata a specifici contesti geograficamente definiti: aree rurali o ex-industriali in declino economico, la cui condizione strutturale di svantaggio contribuisce direttamente alla percezione di abbandono vissuta dagli abitanti (Collier 2024; Furlong 2019; Mehlbye et al. 2019; McKay 2019; Rodríguez-Pose 2018).

Nonostante il concetto di *left-behind places* manchi di una definizione chiara, gli studi recenti ne hanno indicate alcune caratteristiche ricorrenti (Dijkstra et al. 2020; Gordon 2018; MacKinnon et al. 2022; Pike et al. 2023; Rodríguez-Pose 2020; Tallon 2021): la marginalità economica, la carenza infrastrutturale e il declino demografico - spesso riconducibili a contesti rurali o ex-industriali - effetto sia delle dinamiche globali sia di politiche pubbliche orientate allo sviluppo urbano (Collier 2024; Kemeny, Storper 2020). Tuttavia, il concetto di *left-behind places* è stato oggetto di diverse critiche. Da un lato esso rimanda ad una connotazione negativa dei luoghi considerati tali, evocando tra gli abitanti un immaginario di declino e stagnazione (Pike et al. 2023), intanto che i discorsi pubblici qualificano i *left-behind places* come zone problematiche, dimenticate, abbandonate, sottosviluppate, vuote. Dall'altro lato, oltre a mancare in esso un'elaborazione critica della dicotomia aree urbane prospere/aree marginali dimenticate, questo concetto sarebbe troppo concentrato sugli indicatori economici (Furlong 2019; Houlden et al. 2024; MacKinnon et al. 2022), trascurando i fattori di classe, genere, nazionalità (Isakjee, Lorne 2019). Nonostante tali limiti, questo concetto ha trovato ampio spazio nel linguaggio istituzionale, ed è stato incorporato nelle strategie e nei documenti dell'Unione europea. Al contempo anche le politiche di coesione territoriale dell'Unione europea sono state criticate per la loro scarsa efficacia nel contrastare le disuguaglianze o perché a volte contribuiscono a rafforzare la marginalità territoriale che intendono correggere (Crescenzi et al. 2020; Dijkstra et al. 2020; Tallon 2021). In conclusione, la *left-behindness* si configura come il risultato di una relazione dialettica tra l'esperienza vissuta dai residenti di determinati luoghi 'periferici', l'impiego di specifici strumenti di policy e indicatori, i discorsi pubblici sulla 'marginalità' territoriale. Ovvero, la realtà materiale, concreta, quotidiana, delle popolazioni residenti nei cosiddetti *left-behind places*, in termini di condizioni, esperienze, possibilità e vincoli, si intreccia sia con dinamiche politiche, economiche, sociali di scala locale, nazionale e internazionale, sia con discorsi pubblici che propongono o legittimano le misure da adottare o adottate per questi luoghi.

3.3 La dimensione ambientale delle disuguaglianze territoriali

Gli aspetti affrontati poc'anzi si intrecciano con la dimensione ambientale delle disuguaglianze territoriali, tanto che spesso anche i *left-behind places* vivono problematiche ambientali come la de-industrializzazione nociva (Feltrin et al. 2022), le disuguaglianze di salute ambientale (Perocco, Rosignoli 2022), prodotte da politiche sottomesse al capitale e alle logiche di mercato.

Spesso quest'intreccio si fonda sul ricatto lavoro-ambiente, ovvero sul dover scegliere tra l'uno e l'altro, sacrificando la salute umana e ambientale per non rinunciare all'occupazione e ai redditi delle famiglie, con la de-industrializzazione nociva di alcune aree che fa dipendere lo sviluppo e la sopravvivenza economica di un'area dalla sua dannosa industrializzazione. Questo nesso lavoro-ambiente legittima il diritto di inquinare da parte dell'industria, concepito come l'unico strumento in grado di garantire gli interessi dei lavoratori occupati nelle produzioni industriali inquinanti. Non solo: la dipendenza da un'industrializzazione nociva – perpetuata dall'assenza di processi di riconversione produttiva e/o di aggiornamento tecnologico – ha un impatto estremamente negativo sia sull'ambiente sia sullo sviluppo economico locale in termini di segregazione occupazionale e di traiettoria economica negativa, che può portare al collasso di un intero territorio trasformandolo in un luogo abbandonato, con poche opportunità di lavoro, bassi salari, spopolamento.

Ai suddetti processi è legata la presenza delle zone di sacrificio, territori in cui i costi ambientali e sanitari sono sopportati in modo sproporzionato da comunità locali già vulnerabili. Sebbene l'espressione 'zona di sacrificio' sia poco usata e applicabile in Italia, recenti studi hanno evidenziato come tale realtà sia presente anche nella Penisola, colpendo soprattutto gruppi marginalizzati per classe sociale o condizione economica (Germani et al. 2022). Come ricorda Rosignoli in questo volume, nel gennaio 2022 l'Onu ha definito l'ex acciaieria Ilva di Taranto come zona di sacrificio, che ha «compromesso la salute delle persone e violato i diritti umani per decenni, rilasciando enormi quantità di inquinamento atmosferico tossico. I residenti delle aree circostanti soffrono di livelli elevati di malattie respiratorie, patologie cardiache, forme di cancro, gravi disturbi neurologici e mortalità prematura» (Boyd, Orellana 2022, 11; trad. degli Autori).

Come sottolinea Luigi Pellizzoni in questo volume, le zone di sacrificio rappresentano una manifestazione estrema delle disuguaglianze geo-sociali contemporanee: luoghi dove si cristallizzano gli effetti nocivi dell'industrializzazione, mentre i benefici si dirigono altrove. In tali spazi, l'ideologia della separazione tra produzione e riproduzione – tra lavoro e vita – mostra tutta la sua

violenza, rendendo visibile la logica con cui alcune comunità locali diventano strutturalmente 'sacrificabili'. Un esempio particolarmente emblematico e drammatico di sacrificio ambientale è quello della contaminazione da PFAS in Veneto, esaminato da Marialuisa Menegatto e Adriano Zamperini in questo volume. L'estensione dell'inquinamento, la sua persistenza e la lentezza delle istituzioni nell'affrontarlo, hanno generato non solo gravi patologie, ma anche una profonda frattura sociale e psicologica. Le popolazioni locali coinvolte si sono ritrovate abbandonate in un territorio segnato dal rischio di gravi danni alla salute umana e ambientale, spesso senza mezzi per difendersi o per essere ascoltate; tuttavia proprio all'interno delle popolazioni residenti si è costituito un forte movimento di protesta che ha condotto, dopo una lunga e strenua lotta, a risultati positivi.

Ma il sacrificio di alcuni territori non si consuma solo attraverso l'eredità tossica dell'industria chimica. Esso si genera e si rinnova anche nelle retoriche e nelle pratiche legate allo sviluppo infrastrutturale, alle grandi opere. Come osserva Paola Imperatore in questo volume, le grandi opere vengono spesso presentate come strumenti di riequilibrio territoriale, ma molto spesso finiscono per produrre nuovi squilibri. Nei territori marginali, già segnati da fragilità economiche e istituzionali, esse si impongono con la violenza dei circuiti del capitale, promettendo progresso e lasciando in eredità disgregazione ecologica ed espropriazione; anche in questi casi alcune situazioni vengono affrontate con conflitti territoriali, che spesso si legano a lotte per la giustizia sociale e ambientale.

La logica del sacrificio, tuttavia, non si limita al passato industriale o ai grandi cantieri del presente. Essa continua ad agire anche all'interno di processi apparentemente orientati alla sostenibilità. Alfonso Pinto, in questo volume, ne dà conto analizzando il polo petrolchimico di Siracusa, uno dei più importanti d'Europa. Lì, il cosiddetto progresso si è tradotto per decenni in una sistematica compromissione dell'ambiente e della salute, senza che vi fosse alcuna strategia di prevenzione o compensazione. La storia di questo territorio mostra con chiarezza come il sacrificio ambientale e sociale può diventare una condizione strutturale, sedimentata nel tempo, destinata a perpetuarsi ben oltre la durata degli impianti che l'hanno originata.

Ed è proprio nel tempo lungo che si inserisce un'altra forma, più recente, di sacrificio ambientale: quella legata alla transizione energetica. Come mostrano Francesca Uleri e Federica Viganò in questo volume, anche l'espansione delle tecnologie legate all'idrogeno rischia di ricalcare vecchi schemi estrattivi. Sotto l'egida della decarbonizzazione, si ridefiniscono 'paesaggi energetici' che, pur dichiarando finalità ecologiche, finiscono per consolidare disuguaglianze e accrescere la pressione su territori già

marginalizzati. Ancora una volta, la promessa di un futuro sostenibile viene costruita sulla pelle di popolazioni locali che restano escluse dai processi decisionali e dalle ricadute positive dello sviluppo.

4 Le politiche pubbliche: solo inefficaci o anche vettori di disuguaglianze territoriali?

Senza nessun intento esaustivo, quest'ultimo paragrafo prende in esame le politiche pubbliche in materia di sviluppo regionale e contrasto alle disuguaglianze territoriali, interrogandosi sulla loro portata e sui loro effetti.

Rispetto all'espansione e all'acutizzazione delle disuguaglianze territoriali verificatesi in Italia negli ultimi decenni, specialmente quelle sull'asse Sud-Nord, la politica di coesione è stata sostanzialmente inefficace. A tal proposito è stato sottolineato che

le Regioni meridionali non hanno conosciuto quel processo di convergenza che ha riguardato invece le altre 'Regioni meno sviluppate' dell'Europa [...]. Se è evidente che la debolezza delle politiche regionali si inserisce in una più ampia debolezza di una strategia di sviluppo dell'intero Paese, questo stato di cose ha comunque determinato una crisi di legittimità delle politiche di coesione nel nostro Paese, non solo rispetto all'esterno, ma anche a livello interno. (Provenzano 2016, 178)

Inoltre, è stato evidenziato che, nel momento in cui le politiche regionali europee mirano a promuovere una 'sana' competizione tra i territori, allo stesso tempo esse non tengono conto dell'impatto negativo delle asimmetrie nei sistemi fiscali, nel costo del lavoro, nei sistemi giuridici, determinando importanti differenze nello sviluppo regionale (Petraglia, Pierucci 2016). Ad esempio, l'Istat (2023a) ha sottolineato che dopo gli ultimi tre cicli di programmazione della politica di coesione (2000-06, 2007-13 e 2014-20) non si è verificato il processo di convergenza delle regioni italiane classificate come 'meno sviluppate'; esse, invece, hanno continuato a registrare uno sviluppo più basso della media dei Paesi dell'UE27.

L'Italia, tra i principali beneficiari dei fondi europei di coesione, dispone di un'articolata governance multilivello delle politiche territoriali: verticale, con la Conferenza Stato-Regioni e la Conferenza Unificata, e orizzontale, con la Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome. Le politiche pubbliche per contrastare le disuguaglianze territoriali sono concentrate su tre ambiti: le aree di crisi industriale, le aree interne e le periferie urbane. Le risorse provengono da fondi nazionali (es. Legge di Bilancio, Fondo Sviluppo e Coesione) e fondi strutturali europei, che finanziano le politiche

di sviluppo regionale, sempre più rilevanti a fronte del progressivo disinvestimento ordinario, in particolare nel Mezzogiorno (Svimez 2019; Banca d'Italia 2022). Dal 2008 al 2018, per esempio, la spesa per gli investimenti ordinari al Sud si è più che dimezzata, passando dai 21 miliardi di euro del 2008 ai 10,3 miliardi di euro del 2018.

Le politiche di coesione sono attuate attraverso una pluralità di programmi: i Programmi Operativi Nazionali (PON), gestiti dallo Stato; i Programmi Operativi Regionali (POR), gestiti dalle Regioni; i Piani di Sviluppo e Coesione (PSC) e i Piani Operativi Complementari (POC). I principali strumenti territoriali sovracomunali comprendono il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR),¹⁷ il PON Metro¹⁸ e la SNAI. Queste politiche e programmi hanno ricevuto nel periodo post-Covid ulteriore spinta a livello europeo con il Next Generation Eu e a livello italiano con PNRR, il quale, tra le proprie priorità, ha il contrasto alle disuguaglianze territoriali.

Pertanto, in Italia non sono mancate le politiche pubbliche, le risorse e gli interventi; più che altro essi hanno avuto effetti limitati o sono stati del tutto inefficaci. Qui ci limitiamo a fare alcuni rapidi esempi.

Il primo riguarda la legge 181/1989 e successive modifiche (*Rilancio delle aree di crisi industriale*), di fatto un regime di aiuti finalizzato al rilancio delle aree di crisi industriale. Dalla sua attuazione questa legge ha finanziato diverse iniziative: secondo Invitalia, dal 1989 a giugno 2023 sono state concesse sovvenzioni per 2,7 miliardi di euro, finanziando 319 programmi di investimento, creando o salvaguardando 12.259 posti di lavoro;¹⁹ l'arrivo di fondi strutturali dell'Unione europea è stato un complemento fondamentale delle risorse nazionali. Tuttavia, è stato osservato che le molteplici e importanti sovvenzioni allocate per affrontare le crisi industriali costituiscono un elemento strutturalmente anomalo del sistema economico-produttivo italiano, in quanto manca una politica industriale complessiva che l'ha reso periferico «nelle catene produttive e nelle relative catene decisionali, in posizione subordinata rispetto a paesi come la Germania» (Gaddi, Garbellini 2023, 452). Questa condizione, unitamente ai tagli alla spesa pubblica, ha influito negativamente sulla capacità di realizzare investimenti e/o piani industriali. Inoltre, «la mancanza di indirizzi generali e piani settoriali definiti dal Governo depotenzia la Struttura

17 Programma volto a ridurre le disuguaglianze regionali sostenendo lo sviluppo e l'adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo e la riconversione delle regioni industriali in declino.

18 Programma volto a sostenere lo sviluppo urbano sostenibile delle città metropolitane, puntando sull'inclusione attiva.

19 Sui programmi di investimento della legge 181/1989 si veda il sito <https://www.invitalia.it/cosa-facciamo/rilanciamo-le-aree-di-crisi-industriale/rilancio-aree-industriali-l181-89>. Per una rassegna approfondita sulle risorse e i risultati di Invitalia dalla sua fondazione, si veda Sprovieri 2020.

per la crisi d'impresa [...] (che) a) non dispone di un filo conduttore per orientarsi nei singoli casi di reindustrializzazione e riconversione; b) deve limitarsi a leggere il declino produttivo in chiave territoriale; c) deve focalizzare il proprio intervento sulla gestione della singola impresa» (Gaddi, Garbellini 2023, 452).

Il secondo riguarda la SNAI, esaminata in questo volume da Giovanni Carrosio e presentata rapidamente nelle pagine precedenti, ossia la politica pubblica avviata nel 2012 dal governo italiano per contrastare il declino delle aree interne. Attuata attraverso l'Accordo di Partenariato 2014-20, uno strumento quadro della politica di coesione siglato tra la Commissione Europea e il governo italiano, la SNAI è stata confermata per il ciclo di programmazione 2021-27. In tale quadro, il Comitato Tecnico per le Aree Interne ha svolto un ruolo rilevante nello sviluppo di un approccio *place-based* e ha fornito alle comunità locali il supporto tecnico e conoscitivo per trattare con le autorità nazionali. Tuttavia, nel corso degli anni questa esperienza non è stata acquisita e sedimentata, non c'è stato apprendimento amministrativo intanto che la tecnostruttura sia a livello locale che a livello nazionale non è stata rafforzata (Lucatelli et al. 2022). Tant'è che nell'aprile del 2025 il governo italiano ha approvato il Piano Strategico Nazionale delle Aree Interne 2021-27 (PSNAI), che di fatto sancisce la fine delle ambizioni della SNAI rinunciando ai suoi obiettivi originari e annunciando con le campane a morto «l'accompagnamento al declino» di queste aree - evidentemente ritenuto inesorabile.²⁰

Un altro riguarda la digitalizzazione. Nelle politiche pubbliche, oltre agli investimenti infrastrutturali in servizi essenziali come la sanità, la scuola, la mobilità, è emersa anche l'importanza delle tecnologie digitali. Le infrastrutture digitali e informative sono state considerate dai decisori pubblici come uno strumento cruciale per colmare i divari socio-territoriali e come una leva di sviluppo. Nondimeno il suo dispiegarsi è stato disomogeneo, alimentando un persistente divario digitale tra Nord e Sud e, all'interno di quest'ultimo, fra aree urbane e interne (Istat 2024a). Per contrastare questi squilibri il governo italiano ha varato, nel maggio 2021, la Strategia Nazionale per la Banda Ultra Larga (BUL) - 'Verso la società dei Gigabit', che ha aggiornato il piano del 2015 e fissato l'obiettivo di garantire connettività a 1 Gbps in download su tutto il territorio nazionale entro il 2026, in linea con la Gigabit Society

20 Su PSNAI 2021-27 si veda <https://politichedcoesione.governo.it/it/documenti-ed-esiti-istituzionali/documenti-strategici-di-inquadramento/programmazione-2021-2027/piano-strategico-nazionale-delle-aree-interne-2021-2027-psnai-e-allegati/>. Sulle critiche al PSNAI 2021-27 si veda <https://ilmanifesto.it/il-governo-cancella-il-patrimonio-delle-aree-interne;> <https://comune-info.net/accompagnamento-al-declino/>.

europea.²¹ Secondo l'ultima rilevazione Istat (2025c), l'86,2% delle famiglie italiane dispone di un accesso a internet da casa, quota che sale al 93,4% fra i nuclei con almeno un componente di età compresa tra 16 e 74 anni, con il divario territoriale fra Centro-Nord e Mezzogiorno che si riduce a 4,8 punti percentuali ma che resta rilevante. Sul fronte delle competenze digitali, solo il 45,7% delle persone fra 16 e 74 anni possiede almeno competenze di base (Istat 2023c), con valori che nel Mezzogiorno scendono a circa il 33%. Quanto ai minori, nel 2019 il 12,3% dei ragazzi fra 6 e 17 anni non disponeva di un computer o tablet in casa, percentuale che sfiorava il 20% nelle regioni meridionali (Istat 2019).

Infine, il PNRR. Per una valutazione complessiva e definitiva dell'impatto del PNRR sulle disuguaglianze territoriali i tempi non sono ancora maturi, al momento si può soltanto sottolineare l'impatto negativo sull'attuazione del PNRR determinato dalla cronica debolezza del coordinamento multilivello. L'attuazione del PNRR ha incontrato problemi legati alla governance della sua attuazione, sia a livello verticale tra Stato e Regioni (attraverso la Conferenza Stato-Regioni e la Conferenza Unificata) sia a livello orizzontale tra le Regioni (con la Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome). Il coordinamento si è svolto su base formale, con maggiore enfasi sulla comunicazione dall'alto verso il basso piuttosto che sulla consultazione tra Stato, Regioni e autorità locali. A questo proposito, la definizione dell'agenda e la formulazione del PNRR si sono caratterizzate «per una forte centralizzazione, già evidente nella fase del governo Conte II ma accentuata in quella del governo Draghi: le regioni restano ai margini del processo decisionale per l'elaborazione del PNRR e ottengono una partecipazione limitata alla sua governance attuativa» (Profeti, Baldi 2021, 440). A livello orizzontale, la debolezza del coordinamento interregionale è dovuta alle difficoltà di conciliare i diversi interessi regionali rispetto alle linee strategiche del PNRR, debolezza che a sua volta si deve alla mancanza di chiarezza da parte del governo centrale sulle linee guida per il coinvolgimento delle Regioni. Le difficoltà nell'attuazione del PNRR sono anche legate alla mancanza di competenze a livello di enti locali. Infine, come già evidenziato in precedenza, un'altra criticità riguarda il tentativo di ridurre le disuguaglianze socio-territoriali e rivitalizzare le aree interne con strumenti limitati al rilancio del turismo, come discusso precedentemente in riferimento al 'Piano Borghi'.

21 Comunicazione CE *2030 Digital Compass: the European way for the Digital Decade* (COM/2021/118) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52021DC0118>; Comunicazione CE *Connectivity for a Competitive Digital Single Market - Towards a European Gigabit Society* (COM/2016/0587) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52016DC0587>.

Ma le politiche pubbliche non sono state soltanto inefficaci, talvolta sono anche state un fattore di aggravamento delle disuguaglianze territoriali. Se programmi nazionali come la Cassa per il Mezzogiorno – fino alla metà degli anni Settanta (Trigilia 1992) – e la politica di coesione dell’Unione europea hanno contribuito a mitigare, poco o molto poco, le disparità territoriali, determinate politiche pubbliche le alimentano e talvolta le acuiscono attraverso un determinato sviluppo o attraverso una determinata redistribuzione (Giannola et al. 2016).

Un esempio è quello delle politiche industriali (Bagnasco 1977; Lagravinese 2015). Esaurito il miracolo economico, travolta dalla grande crisi capitalistica degli anni Settanta e dalla riorganizzazione dell’economia mondiale, l’Italia ha subito un forte declino economico, che è stato particolarmente forte nel Mezzogiorno a causa dell’acuto processo di de-industrializzazione che vi ha avuto luogo. Il duplice fenomeno di declino socioeconomico e di ri-acutizzazione del divario Sud-Nord è stato intimamente legato ad una politica pubblica di dismissione e disinvestimento nel Mezzogiorno, di scarsi investimenti in ricerca e innovazione, di marcata precarizzazione del lavoro (Daniele, Malanima 2011; Fanti et al. 2022; Svimez 2019; 2020; Banca d’Italia 2022). I tagli agli investimenti pubblici e la contrazione delle politiche industriali di modernizzazione hanno lasciato le regioni meridionali con impianti produttivi obsoleti – come complessi petrolchimici e siti minerari poco competitivi nel mercato globale, nonostante l’afflusso di sussidi pubblici. Non solo: gli impianti di produzione obsoleti hanno causato un forte inquinamento ambientale, che ha alimentato nocività ambientale, problemi di salute pubblica, disoccupazione, emigrazione, arretratezza socioeconomica.

Alle dismissioni industriali si sono unite le politiche europee e nazionali di sovvenzione di alcune attività industriali (Aiello, Pupo 2012), a cui si è sommata la tendenza – già evidenziata negli anni del boom economico – a inseguire le decisioni localizzative delle imprese con incentivi o infrastrutture pubbliche, senza tenere conto del tessuto produttivo locale basato su piccole e medie imprese a bassa intensità tecnologica (Felice et al. 2019). Il risultato è stato un’“industrializzazione morbida” che ha inciso poco sulla convergenza Nord-Sud.

Parallelamente gli investimenti pubblici hanno seguito spesso i processi di localizzazione industriale definiti dalle imprese, in base al presupposto che le decisioni delle imprese sono di interesse pubblico, di pubblica utilità, e che vanno sostenute con investimenti pubblici. Sebbene queste politiche si siano rivelate fallimentari, esse sono state sostenute ad oltranza con trasferimenti pubblici sotto forma di incentivi o di infrastrutture. Queste scelte politiche da un lato hanno indebolito la risposta dei cittadini, di fatto umiliati, dall’altro lato hanno trasformato le élite locali in cercatori

di rendite. Rispetto a quest'ultimo punto, l'Italia ha sofferto di importanti «vincoli istituzionali» (Felice 2018) – procedure normative farraginose, elevata evasione fiscale, alti livelli di corruzione, clientelismo, criminalità organizzata collusa con il potere politico ed economico – che hanno perpetuato le disuguaglianze territoriali insieme a quelle di classe. Questi vincoli, che operano a più livelli, da quello locale a quello nazionale, hanno reso poco efficiente il sistema burocratico e amministrativo, hanno causato ritardi nel processo decisionale e negli investimenti pubblici, hanno portato a un aumento esponenziale del costo delle opere pubbliche, hanno favorito opacità e poca trasparenza nell'allocazione dei fondi pubblici (Svimez 2019; 2020; 2022; Banca d'Italia 2022).

Un altro esempio sono le politiche di bilancio, che incidono sulle varie situazioni e forme di disuguaglianza territoriale. La riforma del Titolo V della Costituzione Italiana del 2001, che ha favorito il processo di decentramento, ha conferito alle Regioni un maggior grado di autonomia fiscale, pur rimanendo monco a causa della duplice crisi del 2008-10, che ha colpito le finanze pubbliche. Le successive misure di austerità come il Patto di stabilità, concretizzatesi di fatto in una sorta di 'austerità disuguale', hanno imposto forti vincoli finanziari ai Comuni italiani, limitando la loro capacità di spesa e investimento; ne ha risentito direttamente e immediatamente la capacità amministrativa locale e il potenziale di investimento: nel 2019 la spesa degli enti locali è stata inferiore del 15% rispetto al 2011 e gli investimenti sono diminuiti del 30% tra il 2011 e il 2018. Tutto ciò ha avuto un impatto negativo sulla realizzazione delle opere pubbliche, ha aggravato i ritardi dei progetti infrastrutturali, ha bloccato o limitato l'assunzione di personale, ha ostacolato il finanziamento di servizi pubblici e infrastrutture, specialmente per i Comuni con minori risorse (Viesti 2019). Questi processi hanno interessato i Comuni in maniera differenziata, inasprendo quindi le disuguaglianze territoriali e acuendo la vulnerabilità di alcune aree (Galeone 2022).

Si arriva così alla questione dell'autonomia differenziata, che si presenta come una delle indeterminatezze del «federalismo all'italiana» (Profeti, Baldi 2021) nel contesto di una governance multilivello debole e spesso inefficace (Casula 2024). Il rafforzamento dei poteri regionali, incluso il principio di autonomia differenziata, ha lasciato indeterminato il ruolo dello Stato nei settori di competenza regionale. Questo ha generato difficoltà nel coordinamento e nella mediazione degli interessi territoriali, con il rischio che in questo contesto l'autonomia differenziata diventi una «secessione dei ricchi» (Viesti 2019), con le regioni italiane più ricche, come Lombardia, Emilia-Romagna, Veneto e Toscana, che cercano di trattenere una quota maggiore del gettito fiscale generato nei loro territori, riducendo così le risorse redistribuite alle altre regioni italiane.

Un altro esempio riguarda le politiche pubbliche in materia di sanità e scuola, che hanno approfondito le disuguaglianze territoriali di salute e le disuguaglianze territoriali di istruzione. Se per un certo tempo le politiche pubbliche hanno seguito il modello dominante in Europa, secondo cui le disuguaglianze territoriali dovevano essere affrontate con un approccio cieco ai luoghi (*place-blind policies*) e politiche indipendenti dalle specificità locali per evitare di creare differenze e inefficienze (Coppola et al. 2021; World Bank 2009), questo approccio si è rilevato fallimentare; ma non solo: nel caso italiano si è aggiunta la disparità nella allocazione delle risorse e una distribuzione disuguale del welfare sanitario e scolastico.

Come mettono anche in luce Carlotta Piazzoni e Marco Terraneo nei loro due capitoli in questo volume, in Italia sono presenti profonde e articolate disuguaglianze di salute e disuguaglianze nell'accesso ai servizi sanitari legate al fattore territoriale. I continui tagli alla spesa sanitaria (Ministero Economia e Finanze 2022; Cergas 2022), la regionalizzazione delle competenze, la crescente privatizzazione e aziendalizzazione del sistema sanitario, la presenza strutturale del settore sanitario privato, hanno ampliato e acuito le disuguaglianze di salute, che sono più acute tra le donne e le fasce di popolazione meno istruite delle regioni meridionali. La trasformazione del sistema sanitario nazionale in una serie di sistemi sanitari regionali a gestione mista ha generato disparità tra le regioni e all'interno delle stesse regioni (Mapelli 2012; Osservatorio sulla salute 2021). La sua configurazione all'insegna del new public management e la concezione della salute a tutto mercato (come merce) hanno costituito un importante vettore delle disuguaglianze territoriali di salute, non da ultimo perché alcune regioni meridionali non hanno la forza per creare un quasi-mercato per la salute attraverso l'accreditamento su cui *de facto* oggi il sistema sanitario nazionale si basa, mentre le regioni ad alte prestazioni – che vengono utilizzate come modello per il sistema dei finanziamenti – riescono a bilanciare il diritto all'assistenza sanitaria di buona qualità con l'effettiva erogazione di assistenza sanitaria, seppur con il contributo economico dei cittadini e il forte ricorso al settore privato (Giannelli 2019; Terraneo 2018; Toth 2014). Tra l'altro, i divari tra i sistemi sanitari regionali hanno dato origine al fenomeno della migrazione sanitaria, che alimenta ulteriormente un meccanismo circolare di debolezza finanziaria e di perdita di competenze nelle regioni più deboli (Betti et al. 2023). Tutti questi elementi minano l'effettiva uniformità dei servizi sanitari a garanzia dell'equità e tutela del diritto alla salute, aggravando le disuguaglianze territoriali di salute, innanzitutto lungo l'asse Sud-Nord.

Come mettono in luce Davide Girardi e Ilaria Rocco in questo volume, si sono aggravate anche le disuguaglianze territoriali scolastiche, in termini sia di risultati scolastici sia di servizi educativi,

specialmente lungo l'asse Sud-Nord. Nella scuola primaria il divario interessa soprattutto il tempo pieno, il servizio di mensa scolastica, le ore di scuola (in media 4 ore in meno alla settimana). In tutti i gradi scolastici (scuola primaria, scuola secondaria di primo e secondo grado) c'è un forte divario nel trasporto scolastico, nella qualità degli edifici scolastici, nell'accesso alla palestra, nella strumentazione per la didattica (Celata et al. 2024; Gentili, Pignataro 2021; LegaAmbiente 2021). Tra il 2008 e il 2020 la spesa complessiva per l'istruzione al Sud si è ridotta di 8 punti in più rispetto al Centro-Nord, sempre al Sud gli investimenti sono diminuiti in maniera più acuta (33% al Sud, 23% al Centro-Nord). Disuguaglianze permangono anche nell'accesso ai servizi educativi per l'infanzia, con il Mezzogiorno molto distante dal tasso medio nazionale di copertura (30% nell'anno scolastico 2022-23) e dal Livello essenziale delle prestazioni fissato a 33 posti ogni 100 bambini entro il 2027: Campania 13,2%, Sicilia 13,9%, Calabria 15,7% (Istat 2025b). Nel 2022 al Sud il rapporto tra spesa e studenti è stato di 100 euro annui inferiore rispetto al Centro-Nord; considerando il solo comparto della scuola, la spesa per studente è stata di 6.025 euro al Sud e di 6.395 euro al Centro-Nord; la spesa in investimenti per studente è stata di 34,6 euro al Sud e di 51 euro al Centro-Nord (Svimez 2023). La differenziazione Nord-Sud in materia di investimenti pubblici per l'istruzione ha contribuito ad alimentare le disuguaglianze scolastiche in termini di conoscenze e competenze, successo scolastico, ritardo scolastico, dispersione scolastica, abbandono scolastico precoce (Invalsi 2019). Inoltre, le politiche pubbliche nell'ambito dell'istruzione sono state deficitarie anche nei programmi di formazione professionale, la cui inefficienza contribuisce a riprodurre disuguaglianze territoriali lavorative e reddituali (Farinelli, Ferratini 2023). Come si vede, c'è collegamento e interazione reciproca, tra disuguaglianze territoriali, sistema dell'istruzione, disuguaglianze scolastiche; ci sono meccanismi di causa, effetto e retroazione, con le disuguaglianze scolastiche che si dipanano e si riproducono poi nei vari ambiti della vita sociale, anche lungo la variabile territoriale.

5 Il volume

Questo volume, a più voci, prende in esame le disuguaglianze territoriali in Italia, approfondendone forme, tendenze, articolazioni, stratificazioni. Suddiviso in tre parti tematiche, esso affronta, in un'ottica multidisciplinare e multidimensionale, la loro multiformità e persistenza attraverso un percorso di analisi che, senza nessun intento esaustivo, va dalle spaccature fondamentali, 'storiche', a quelle connesse alla giustizia ambientale.

La prima parte, «Fratture multiple», nel presentare una panoramica generale delle disuguaglianze territoriali mette in luce le loro manifestazioni e intrecci in ambiti cruciali della società. Oltre ad una analisi quantitativa delle disuguaglianze territoriali a livello comunale, i contributi si concentrano sulla disuguaglianza persistente Nord-Sud e sul declino strutturale del Mezzogiorno, sulle disuguaglianze territoriali di salute, sulle disuguaglianze territoriali di welfare sanitario, sulle disuguaglianze territoriali di istruzione e welfare scolastico.

In una prospettiva più granulare, la seconda parte, «Disuguaglianze interne», prende in esame le disuguaglianze territoriali all'interno del Paese. Focalizzandosi sulle aree interne e sui territori 'marginali', i contributi mettono in discussione la visione dicotomica centro-periferia, evidenziando che la fragilità può essere presente anche a breve distanza dai centri più dinamici. Inoltre, questa seconda parte analizza le politiche pubbliche come la SNAI, e le sfide legate al divario infrastrutturale e digitale, per sottolineare come le disparità territoriali influiscano sulle dotazioni e sulle prospettive di sviluppo locale.

La terza parte, «Disuguaglianze territoriali, sacrificio ambientale, giustizia sociale», affronta la dimensione ambientale della disuguaglianza territoriale, ossia il legame tra disuguaglianze territoriali e ingiustizie ambientali. Attraverso diversi casi studio, come il polo petrolchimico di Siracusa, l'ex Ilva di Taranto, la contaminazione da PFAS in Veneto, le grandi opere, i contributi mettono in luce i costi umani e ambientali dello sviluppo, come l'inquinamento e la nocività ambientale siano distribuiti in modo diseguale sul territorio e tra i residenti. Questa parte, nel prendere in considerazione i nuovi conflitti sociali legati alla questione territoriale e ambientale, sottolinea la necessità di un'azione politica che tenga conto della dimensione sociale e territoriale e mette in luce che la lotta alle disuguaglianze territoriali è legata alla questione sociale e alla giustizia ambientale.

Bibliografia

- Aiello, F.; Pupo, V. (2012). «Structural funds and the economic divide in Italy». *Journal of Policy Modeling*, 34(3), 403-18. <https://doi.org/10.1016/j.jpolmod.2011.10.006>.
- Angelini, A.; Bruno, A. (2016). *Place-based. Sviluppo locale e programmazione 2014-2020*. Milano: Franco Angeli.
- Anguelov, D.; Leitner, H.; Sheppard, E. (2018). «Engineering the financialization of urban entrepreneurialism: The JESSICA urban development initiative in the European Union». *International Journal of Urban and Regional Research*, 42(4), 573-93. <https://doi.org/10.1111/1468-2427.12590>.
- Antonucci, L.; Horvath, L.; Kutiyski, Y.; Krouwel, A. (2017). «The Malaise of the Squeezed Middle: Challenging the Narrative of the 'Left behind' Brexiter». *Competition & Change*, 21(3), 211-29. <https://doi.org/10.1177/1024529417704135>.
- Anzera, G.; De Guglielmo, C. (2018). «SNAI: Un approccio allo sviluppo tra governance multilivello e cambiamento istituzionale». *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione*, 4, 1-18. <https://doi.org/10.32049/RTSA.2018.4.03>.
- Bagnasco, A. (1977). *Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano*. Bologna: il Mulino.
- Baldini, M.; Busilacchi, G. (2025). «La povertà in Italia tra ciclo economico e fratture territoriali: nuove prospettive di misurazione». *Politiche sociali*, 1, 15-40. <https://doi.org/10.7389/117593>.
- Banca d'Italia (2022). *Il divario Nord-Sud: sviluppo economico e intervento pubblico*. Rapporto n. 25. Roma: Banca d'Italia. https://www.bancaditalia.it/publicazioni/collana-seminari-convegni/2022-0025/n-25_mezzogiorno.pdf.
- Barbera, F.; Cersosimo, D.; De Rossi, A. (a cura di) (2022). *Contro i borghi. Il Belpaese che dimentica i paesi*. Roma: Donzelli Editore.
- Barca, F.; Lucatelli, S. (2014). «A Strategy for Inner Areas in Italy: Definition, Objectives, Tools and Governance». *Materiali Uval Series*, 31. https://www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2020/07/MUVAL_31_Aree_interne_ENG.pdf.
- Barca, F.; McCann, P.; Rodríguez-Pose, A. (2012). «The Case for Regional Development Intervention: Place-Based Versus Place-Neutral Approaches». *Journal of Regional Science*, 52(1), 134-52. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9787.2011.00756.x>.
- Betti, M.; De Tommaso, C.V.; Maino, F. (2023). «Health Inequalities in Italy: Comparing Prevention, Community Health Services, and Hospital Assistance in Different Regions». *Social Development Issues*, 45(1), 4. <https://doi.org/10.3998/sdi.3906>.
- Bihr, A.; Pfefferkorn, R. (2008). *Le système des inégalités*. Paris: La Découverte.
- Bihr, A.; Pfefferkorn, R. (2024). «Du système des inégalités aux classes sociales». *Inequalities*, 1, 27-46. <http://doi.org/10.30687/INQ/9191-9002/2024/01/002>.
- Boyd, D.; Orellana, M. (2022). *The right to a clean, healthy and sustainable environment: Non-toxic environment*. New York: United Nations. <https://www.ohchr.org/en/documents/thematic-reports/ahrc4953-right-clean-healthy-and-sustainable-environment-non-toxic>.
- Brandolini, A. et al. (a cura di) (2009). *Dimensioni della disuguaglianza in Italia*. Bologna: il Mulino.
- Brenner, N. (2016). *Stato, spazio, urbanizzazione*. Milano: Guerini.
- Cappellari, L.; Naticchioni, P.; Staffolani, S. (a cura di) (2009). *L'Italia delle disuguaglianze*. Roma: Carocci.

- Carrosio, G. (2019). *I margini al centro*. Roma: Donzelli.
- Casula, M. (2024). «How different multilevel and multi-actor arrangements impact policy implementation: Evidence from EU regional policy». *Territory, Politics, Governance*, 12(7), 1048-72. <https://doi.org/10.1080/21622671.2022.2061590>.
- Celata, F.; La Chimia, A.; Lucciarini, S. (2024). «Divided plates: unveiling Italy's unequal school food policies». *Space and Polity*, 28(1), 40-59. <https://doi.org/10.1080/13562576.2024.2328580>.
- Centemeri, L.; Olori, D. (2023). «Ecologia politica e disastri». Pellizzoni, L. (a cura di), *Introduzione all'ecologia politica*. Bologna: il Mulino, 151-66.
- Cergas (2022). *Rapporto OASI 2022. Osservatorio sulle Aziende e sul Sistema sanitario italiano*. Milano: Università Bocconi. <https://cergas.unibocconi.eu/oasi-report-2022>.
- Chancel, L. et al. (2022). *World Inequality Report 2022*. World Inequality Lab. <https://wir2022.wid.world/>.
- Collier, P. (2024). *Poveri e abbandonati. Una nuova economia per i luoghi lasciati indietro*. Milano: Egea.
- Coppola, A. et al. (2021). *Ricomporre i divari*. Bologna: il Mulino.
- Costalunga, N. (2024). «The Japanese Myth: A Middle-Class Society or a Reality Overwhelmed by Global Social Polarisation?». *Inequalities*, 1, 73-98. <http://doi.org/10.30687/INQ/9191-9002/2024/01/004>.
- Crescenzi, R.; Di Cataldo, M.; Giua, M. (2020). «It's Not about the Money. EU Funds, Local Opportunities, and Euroscepticism». *Regional Science and Urban Economics*, 84, 103556. <https://doi.org/10.1016/j.regsciurbeco.2020.103556>.
- Crisci, M. (2016). «La stagnazione demografica del Mezzogiorno d'Italia». *Neodemos*. <https://www.neodemos.info/2016/11/29/la-stagnazione-demografica-del-mezzogiorno-ditalia/>.
- Daniele, V.; Malanima, P. (2011). *Il divario Nord-Sud in Italia*. Soveria Mannelli: Rubbettino.
- Di Giovanni, E.; Salzano, D. (a cura di) (2025). *Aree interne, spopolamento e rigenerazione territoriale*. Roma: CNR. <https://doi.org/10.48217/MNLSGD01>.
- Dijkstra, L.; Poelman, H.; Rodríguez-Pose, A. (2020). «The Geography of EU Discontent». *Regional Studies*, 54(6), 737-53. <https://doi.org/10.1080/00343404.2019.1654603>.
- Fanti, L.; Pereira, M.C.; Virgillito, M.E. (2022). «The North-South divide: sources of divergence, policies for convergence». *Journal of Policy Modeling*, 45(2), 405-29. <https://doi.org/10.1016/j.jpolmod.2022.10.007>.
- Farinelli, F.; Ferrattini, P. (2023). «Pnrr, formazione professionale, disuguaglianze educative», in «Un Piano per il Paese», num. speciale, *Il Mulino. Rivista di cultura e di politica*. <https://www.rivistailmulino.it/a/pnrr-formazione-professionale-e-disuguaglianze-educative>.
- Felice, E. (2018). «The socio-institutional divide: explaining Italy's long-term regional differences». *Journal of Interdisciplinary History*, 49(1), 43-70. <https://www.jstor.org/stable/48555741>.
- Felice, E.; Nuvolari, A.; Vasta, M. (2019). «Alla ricerca delle origini del declino economico italiano». *L'industria*, 40(2), 197-222. <https://doi.org/10.1430/94132>.
- Feltrin, L.; Mah, A.; Brown, D. (2022). «Noxious deindustrialization: Experiences of precarity and pollution in Scotland's petrochemical capital». *Environment and Planning C*, 40(4), 950-69. <https://doi.org/10.1177/23996544211056328>.
- Fondazione Migrantes (2024). *Rapporto Italiani nel mondo 2024*. Todi: Tau.

- Franzini, M. (2010). *Ricchi e poveri. L'Italia e le disuguaglianze (in)accettabili*. Milano: Università Bocconi.
- Furlong, J. (2019). «The Changing Electoral Geography of England and Wales: Varieties of 'Left-Behindness'». *Political Geography*, 75. <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2019.102061>.
- Gaddi, M.; Garbellini, N. (2023). «Crisi d'impresa: La necessità di nuove politiche industriali». *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 44(175), 427-55. <https://doi.org/10.3280/GDL2022-175006>.
- Galeone, P. (2022). «La fragilità finanziaria: la polarizzazione dei Comuni italiani». Monaco, F.; Tortorella, W. (a cura di), *L'altra faccia della luna*. Soveria Mannelli: Rubbettino, 43-9.
- Gentili, A.; Pignataro, G. (2021). *Disuguaglianze e istruzione in Italia*. Roma: Carocci.
- Germani, A.R.; Rao, M.; Rosignoli, F. (2022). «An Environmental Justice Indicator for Managing Environmental Risk in the Italian Provinces». *Socioscapes*, 3(1), 159-85. <http://www.socioscapes.org/index.php/sc/article/view/107>.
- Giannelli, N. (2019). «Disuguaglianze territoriali nel sistema sanitario italiano». *La Rivista delle Politiche Sociali*, 19, 183-204.
- Giannola, A.; Petraglia, C.; Scalera, D. (2016). «Net Fiscal Flows and Interregional Redistribution in Italy: A Long-Run Perspective (1951–2010)». *Structural Change and Economic Dynamics*, 39, 1-16. <https://doi.org/10.1016/j.strueco.2016.04.005>.
- Gjergji, I. (2015). *La nuova emigrazione italiana. Cause, mete e figure sociali*. Venezia: Edizioni Ca' Foscari. <http://doi.org/10.14277/978-88-6969-011-2>.
- Goodwin, M.; Heath, O. (2016). 'The 2016 Referendum, Brexit and the Left Behind: An Aggregate-Level Analysis of the Result'. *The Political Quarterly*, 87(3), 323-32. <https://doi.org/10.1111/1467-923X.12285>.
- Gordon, I.R. (2018). «In What Sense Left behind by Globalisation? Looking for a Less Reductionist Geography of the Populist Surge in Europe». *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 11(1), 95-113. <https://doi.org/10.1093/cjres/rsx028>.
- Guzzardi, D.; Palagi, E.; Roventini, A.; Santoro, A. (2024). «Reconstructing Income Inequality in Italy: New Evidence and Tax System Implications from Distributional National Accounts». *Journal of the European Economic Association*, 22(5), 2180-224. <https://doi.org/10.1093/jeea/jvad073>.
- Harvey, D. (1989). «From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism». *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography*, 71(1), 3-17. <https://doi.org/10.2307/490503>.
- Harvey, D. (1993). *La crisi della modernità*. Milano: Il saggiatore.
- Harvey, D. (2000). *Geografia del dominio: Capitalismo e produzione dello spazio*. Verona: Ombre Corte.
- Hobolt, S.B. (2016). «The Brexit Vote: A Divided Nation, a Divided Continent». *Journal of European Public Policy*, 23(9), 1259-77. <https://doi.org/10.1080/13501763.2016.1225785>.
- Houlden, V.; Robinson, C.; Franklin, R.; Rowe, F.; Pike, A. (2024). «'Left Behind' neighbourhoods in England: Where they are and why they matter». *The Geographical Journal*, 190(4), e12583. <https://doi.org/10.1111/geoj.12583>.
- Hudson, R. (2015). «Uneven Development, Socio-Spatial Polarization and Political Responses». Lang, T.; Henn, S.; Sgibnev, W.; Ehrlich, K. (eds), *Understanding Geographies of Polarization and Peripheralization*. London: Palgrave Macmillan, 25-39. https://doi.org/10.1057/9781137415080_2.

- Kemeny, T.; Storper, M. (2020). *Superstar Cities and Left-Behind Places: Disruptive Innovation, Labor Demand, and Interregional Inequality*. London School of Economics and Political Science, LSE Library. <https://ideas.repec.org/s/ehl/lserod.html>.
- Invalsi (2019). *Rapporto Prove Invalsi 2019*. Roma: Invalsi. https://invalsi-areaprove.cineca.it/docs/2019/Rapporto_prove_INVALSI_2019.pdf#page=28.
- Isakjee, A.; Lorne, C. (2019). «Bad News from Nowhere: Race, Class and the 'Left Behind'». *Environment and Planning C: Politics and Space*, 37(1), 7-12. <https://doi.org/10.1177/0263774X18811923b>.
- Istat (2008). *La povertà in Italia nel 2008*. Roma: Istat. <https://www.istat.it/wp-content/uploads/2011/02/testointegrale20090730.pdf>.
- Istat (2015). *Rapporto sul Benessere Equo e Sostenibile 2015*. Roma: Istat. <https://www.istat.it/produzione-editoriale/rapporto-bes-2015-il-benessere-equo-e-sostenibile-in-italia/>.
- Istat (2016). *Noi Italia 2016*. Roma: Istat. <https://www.istat.it/notizia/noi-italia-100-statistiche-per-capire-il-paese-in-cui-viviamo-edizione-2016/>.
- Istat (2019). *Famiglie connesse e uso delle ICT. Anno 2019*. Roma: Istat. <https://www.istat.it/it/archivio/241442>.
- Istat (2023a). *La politica di coesione e il Mezzogiorno. Vent'anni di mancata convergenza*. Roma: Istat. <https://www.istat.it/it/files//2023/06/FOCUS-POLITICHE-DI-COESIONE-13-06-2023.pdf>.
- Istat (2023b). *Le statistiche dell'Istat sulla povertà. Anno 2022*. Roma: Istat. <https://www.istat.it/wp-content/uploads/2023/10/REPORT-POVERTA-2022.pdf>.
- Istat (2023c). *Cittadini e ICT. Anno 2023*. Roma: Istat. <https://www.istat.it/it/archivio/290930>.
- Istat (2024a). *Rapporto annuale 2024*. Roma: Istat. <https://www.istat.it/wp-content/uploads/2024/05/Rapporto-Annuale-2024.pdf>.
- Istat (2024b). *Natalità e fecondità della popolazione residente. Anno 2023*. Roma: Istat. <https://www.istat.it/wp-content/uploads/2024/10/Natalita-in-Italia-Anno-2023.pdf>.
- Istat (2025a). *Rapporto annuale 2025*. Roma: Istat. <https://www.istat.it/wp-content/uploads/2025/05/RA-2025-volume-integrale.pdf>.
- Istat (2025b). *I servizi educativi per l'infanzia in Italia*. Roma: Istat. https://www.istat.it/wp-content/uploads/2025/05/report_infanzia_2023_2024.pdf.
- Istat (2025c). *Cittadini e ICT. Anno 2024*. Roma: Istat. <https://www.istat.it/comunicato-stampa/cittadini-e-ict-anno-2024/>.
- Istituto Tagliacarne (2022). *Reddito delle famiglie 2019-2022*. https://www.tagliacarne.it/news/reddito_delle_famiglie_caserta_prima_per_crescita_tra_2019_e_2022_ma_milano_resta_la_piu-3564/.
- Lagravinese, R. (2015). «Economic crisis and rising gaps north-south: Evidence from the Italian regions». *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 8(2), 331-42. <https://doi.org/10.1093/cjres/rsv006>.
- LegaAmbiente (2021). *XXI Rapporto sulla qualità dell'edilizia scolastica e dei servizi*. Roma: LegaAmbiente. https://www.legambiente.it/wp-content/uploads/2021/10/rapporto-Ecosistema-Scuola_2021.pdf.
- Lucatelli, S.; Luisi, D.; Tantillo, F. (2022). *L'Italia lontana: una politica per le aree interne*. Roma: Donzelli.

- MacKinnon, D. et al. (2022). «Reframing Urban and Regional ‘Development’ for ‘Left behind’ Places». *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 15(1), 39-56. <https://doi.org/10.1093/cjres/rsab034>.
- Mapelli, V. (2012). *Il sistema sanitario italiano*. Bologna: il Mulino.
- Marx, K. (1974). *Il Capitale*. Torino: Einaudi.
- McKay, L. (2019). «‘Left behind’ People, or Places? The Role of Local Economies in Perceived Community Representation». *Electoral Studies*, 60. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2019.04.010>.
- Mehlbye, P.; Schön, P.; Martin, D.; Böhme, K. (2019). *Territorial Inequality: A New Priority for Europe*. Territorial Thinkers’ Briefing Number 06. https://territorialthinkers.eu/files/territorial_theme/Downloads/TT%20brief%20VI-191127Final.pdf.
- Mela, A.; Olori, D.; Mugnano, S. (a cura di) (2017). *Territori vulnerabili: verso una nuova sociologia dei disastri italiana*. Milano: Franco Angeli.
- Ministero Economia e Finanze (2022). *Il monitoraggio della spesa sanitaria. Rapporto n. 9*. Roma: MEF. https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/attivita_istituzionali/monitoraggio/spesa_sanitaria/.
- Monaco, F.; Tortorella, W. (a cura di) (2022). *L'altra faccia della luna*. Soveria Mannelli: Rubbettino.
- Moulaert, F.; Swyngedouw, E.; Rodríguez, A. (eds) (2003). *The Globalized City: Economic Restructuring and Social Polarization in European Cities*. Oxford: Oxford University Press.
- Mussida, C.; Sciulli, D. (2021). «Poverty dynamics in Italy: an analysis of territorial disparities». *Economia Italiana*, 3, 17-54.
- Osservatorio nazionale sulla salute e nelle regioni italiane (2021). *Rapporto OsservaSalute 2021*. Roma: COM. <https://osservatoriosullasalute.it/wp-content/uploads/2022/10/ro-2021-completo.pdf>.
- Paci, M. (1992). *Il mutamento della struttura sociale in Italia*. Bologna: il Mulino.
- Paci, M. (a cura di) (1993). *Le dimensioni della disuguaglianza*. Bologna: il Mulino.
- Peck, J.; Whiteside, H. (2016). «Financializing Detroit». *Economic Geography*, 92(3), 235-68. <https://doi.org/10.1080/00130095.2015.1116369>.
- Perocco, F.; Rosignoli, F. (2022). *Razzismo, ambiente, salute. Razzismo ambientale e disuguaglianze di salute*. Varazze: PM. <http://www.socioscapes.org/index.php/sc/issue/view/4>.
- Petraglia, C.; Pierucci, E. (2016). «Fu vera convergenza? Le Politiche di coesione e le periferie dell’Ue». *Eyesreg. Giornale di Scienze Regionali*, 6(1), 5-10. <https://www.eyesreg.it/2016/fu-vera-convergenza-le-politiche-di-coesione-e-le-periferie-dellunione/>.
- Pike, A.; Béal, V.; Cauchi-Duval, N.; Franklin, R.; Kinossian, N.; Lang, T.; Leibert, T.; MacKinnon, D.; Rousseau, M.; Royer, J.; Tomaney, J.; Velthuis, S. (2023). «‘Left behind Places’: A Geographical Etymology». *Regional Studies*, 58(6), 1167-79. <https://doi.org/10.1080/00343404.2023.2167972>.
- Poulantzas, N. (1971). *Potere politico e classi sociali*. Roma: Editori Riuniti.
- Profeti, S.; Baldi, B. (2021). «Le regioni italiane e il PNRR: la (vana) ricerca di canali d’accesso all’agenda». *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 3, 432-57. <https://doi.org/10.1483/102156>.
- Provenzano, G. (2016). «Le politiche europee e nazionali di coesione e la mancata convergenza: il caso del Mezzogiorno». *Rivista economica del Mezzogiorno*, 30(1), 177-226. <https://doi.org/10.1432/83375>.
- Ranci, C. (2002). *Le nuove disuguaglianze sociali in Italia*. Bologna: il Mulino.

- Rodríguez-Pose, A. (2018). «The Revenge of the Places That Don't Matter (and What to Do about It)». *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 11(1), 189-209. <https://doi.org/10.1093/cjres/rsx024>.
- Rodríguez-Pose, A. (2020). «The Rise of Populism and the Revenge of the Places That Don't Matter». *LSE Public Policy Review*, 1(1), 4. <https://doi.org/10.31389/lseppr.4>.
- Sager, T. (2011). «Neo-liberal urban planning policies: A literature survey 1990-2010». *Progress in planning*, 76(4), 147-99. <https://doi.org/10.1016/j.progress.2011.09.001>.
- Schizzerotto, A. (a cura di) (2002). *Vite ineguali. Disuguaglianze e corsi di vita nell'Italia contemporanea*. Bologna: il Mulino.
- Sprovieri, F. (2020). «L'Agenzia per lo sviluppo delle imprese e per l'attrazione degli investimenti a venti anni dalla sua costituzione. Il Parte: le risorse e i risultati». *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 34(2), 473-99. <https://doi.org/10.1444/97398>.
- Svimez (2015). *Rapporto Svimez 2015 sull'economia del Mezzogiorno*. Bologna: il Mulino.
- Svimez (2016). *Rapporto Svimez 2016 sull'economia del Mezzogiorno*. Bologna: il Mulino.
- Svimez (2019). *Il Mezzogiorno nella nuova geografia europea delle disuguaglianze*. Svimez. https://www.astrid-online.it/static/upload/rapp/rapporto_svimez_2019_sintesi.pdf.
- Svimez (2020). *L'Italia diseguale di fronte all'emergenza pandemica: il contributo del Sud alla ricostruzione*. Svimez. <http://www.osservatorioentilocali.unirc.it/images/documenti/novita/covid/SVIMEZ.pdf>.
- Svimez (2022). *Rapporto Svimez 2022 sull'economia del Mezzogiorno*. Bologna: il Mulino.
- Svimez (2023). *Un Paese, due scuole*. Svimez. <https://www.svimez.it/un-paese-due-scuole-2/>.
- Svimez (2024). *Rapporto Svimez 2024*. Bologna: il Mulino.
- Swyngedouw, E. (1997). «Neither Global nor Local: 'Glocalization' and the Politics of Scale». Cox, K. (ed.), *Spaces of Globalization: Reasserting the Power of the Local*. New York; London: Guilford Press, 137-66.
- Tallon, A. (2021). «Places Left behind: National Urban Policy in the UK – from Boom to Slump and Recovery?». Zimmermann, K.; Fedeli, V. (eds), *A Modern Guide to National Urban Policies in Europe*. Cheltenham: Edward Elgar, 284-305. <https://doi.org/10.4337/9781839109058>.
- Terraneo, M. (2018). *La salute negata*. Milano: Franco Angeli.
- Therborn, G. (2020). «Sweden's turn to economic inequality, 1982-2019». *Structural Change and Economic Dynamics*, 52, 159-66. <https://doi.org/10.1016/j.strueco.2019.10.005>.
- Toth, F. (2014). *La sanità in Italia*. Bologna: il Mulino.
- Trigilia, C. (1992). *Sviluppo senza autonomia. Effetti perversi delle politiche nel Mezzogiorno*. Bologna: il Mulino.
- Urso, G. (2016). «Polycentric development policies: a reflection on the Italian 'National Strategy for Inner Areas'». *Procedia*, 223, 456-61. <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2016.05.275>.
- Viesti, G. (2019). *Verso la secessione dei ricchi?* Roma-Bari: Laterza.
- Viesti, G. (a cura di) (2024). *I divari territoriali in Italia*. Roma: Carocci.
- World Bank (2009). *World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography*. Washington DC: World Bank. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/730971468139804495/pdf/437380REVISED01BLIC1097808213760720.pdf>.
- Wuthnow, R. (2018). *The Left Behind: Decline and Rage in Rural America*. Princeton: Princeton University Press. <https://doi.org/10.23943/9781400889501>.

Parte I

Fratture multiple

Disuguaglianze territoriali e declino strutturale Il caso del Mezzogiorno d'Italia

Maurizio Donato

Università degli Studi di Teramo, Italia

Abstract Regional inequalities in Italy are strong and deep-rooted; they have not reduced in 160 years and over time have taken the form of a structural dualism between South and Centre-North that has marked the growth path of the entire country. The most evident manifestation of these inequalities is in the rates of employment and participation particularly affecting young women in the South. Public policies, both state and regional, have failed, and not due to lack of resources. The debate on the causes of these persistent inequalities remains open.

Keywords Inequalities. Growth. South. Productive specialization. Public spending.

Sommario 1 Introduzione: uno sguardo d'insieme. – 2 La nascita del divario Nord-Sud e la sua persistenza. – 3 Dualismo strutturale e dinamica dell'accumulazione. – 4 Declino della crescita, disuguaglianze territoriali e ruolo della produttività. – 5 Valore aggiunto, occupazione e salari al Sud. – 6 L'intervento pubblico per il Sud e la cosiddetta autonomia differenziata. – 7 Osservazioni conclusive.

1 Introduzione: uno sguardo d'insieme

Il caso italiano è uno degli esempi più noti di persistenti e rilevanti disuguaglianze economiche a livello territoriale, ed ha attirato l'attenzione degli economisti almeno a partire dagli anni Cinquanta (Myrdal 1957). Storicamente, il grado di disuguaglianza regionale nel PIL per lavoratore (o pro capite) è stato ed è tuttora in Italia significativamente più alto che in qualsiasi altro paese europeo

(Barro, Sala-I-Martin 2004) e questo malgrado i tentativi da parte delle istituzioni europee di stimolare la crescita nelle aree relativamente arretrate. È opinione condivisa (Maffezoli 2005) che le regioni italiane abbiano sperimentato un percorso di convergenza economica solo nel periodo 1960-75; questo processo, tuttavia, si è concluso improvvisamente alla metà degli anni Settanta, e da allora è emerso un chiaro pattern di divergenza, in termini sia di PIL pro capite che, sebbene in misura minore, di produttività del lavoro. Per Forges Davanzati (2024) la teoria economica che portò all'intervento straordinario nel Mezzogiorno si fondava sulla convinzione che occorresse generare un *big push* di quella macro-area, ossia una spinta derivante dall'azione pubblica che innanzitutto dotasse il Sud di adeguate infrastrutture per poi procedere alla sua industrializzazione, mediante poli di sviluppo. Effettivamente, come confermano diverse ricerche di fonte Banca d'Italia (Cerrito 2010), il più alto valore della convergenza regionale si registra durante gli anni Settanta, mentre il rapporto fra il PIL pro capite del Sud e quello del Centro-Nord si contrae significativamente dopo la fine dell'esperienza dell'intervento straordinario, fino a valere oggi poco più della metà.

Nelle regioni italiane del Mezzogiorno vivono attualmente oltre 20 milioni di persone, una popolazione superiore a quella di 20 dei 27 paesi membri dell'Unione europea e pari a più di un terzo dell'intera popolazione italiana, quota ancora più alta se consideriamo la sola sua componente in età da lavoro.

Secondo gli ultimi dati pubblicati dal MEF¹ relativi ai redditi dichiarati nel 2024,² nelle regioni del Nord-Ovest dell'Italia il reddito medio dichiarato è stato di 26.950 euro, nel Nord-Est 25.370 euro, nel Centro 24.660 euro e nel Mezzogiorno 19.570 euro. La Lombardia è la regione con il reddito medio più alto (28.200 euro), seguita dalla Provincia autonoma di Bolzano (27.300 euro). In fondo alla classifica c'è la Calabria, con 17.930 euro. Se facciamo riferimento alle province, solo Milano supera i 30 mila euro di reddito medio (32.480) seguita da Monza e Brianza (28.530 euro) e Bologna (29.060 euro), mentre le province italiane più povere sono Crotone (17.040 euro), Vibo Valentia e Agrigento (17.200 euro).

Nel 2022, in Italia, la spesa per consumi finali delle famiglie per abitante, valutata a prezzi correnti, è stata in media di 20 mila euro. I valori più elevati si sono registrati nel Nord-Ovest (23 mila euro)

¹ Per i dati MEF sui redditi dichiarati nel 2024 si veda il sito: https://www1.finanze.gov.it/finanze/analisi_stat/public/index.php?opendata=yes.

² Il reddito imponibile lordo, su cui si calcolano le imposte da pagare, non corrisponde alla retribuzione annua lorda che tiene conto dei contributi sociali versati all'INPS. Un reddito imponibile lordo di 23.950 euro corrisponde a una RAL di circa 26.400 euro, che su 13 mensilità corrisponde a un reddito netto di 1.500 euro.

e nel Nord-Est (22,4 mila euro); segue il Centro con 21 mila euro, mentre il Mezzogiorno si conferma l'area in cui il livello di spesa è più basso (15,6 mila euro). Anche per quanto riguarda i consumi – ma meno di quanto non si osservi rispetto al reddito – i divari territoriali non solo permangono ampi, ma in crescita: 782 euro di differenza tra la spesa massima del Nord-est e quella minima del Sud, rispetto ai 748 euro del 2021.

Al Sud il livello dei prezzi è più basso, le soglie di povertà sono dunque più basse, ciononostante l'incidenza delle famiglie in povertà assoluta, pur in calo nell'ultimo anno, si mantiene più alta nel Mezzogiorno, dove coinvolge oltre 859 mila famiglie.³

Non va dimenticato (Cannari, D'Alessio 2016) che la condizione di svantaggio delle famiglie meridionali ha una dimensione che va oltre il reddito monetario e può essere illustrata in riferimento al divario che si osserva in termini di salute; i residenti nel Mezzogiorno godono – a parità di reddito e di altre condizioni – di una salute peggiore di quella dei residenti nelle regioni del Centro-Nord.

Il giro d'affari della 'migrazione sanitaria' secondo i dati 2023 approvati dalla Conferenza delle Regioni sfiora i 4,6 miliardi, in crescita rispetto al dato del 2022, interessando ogni anno centinaia di migliaia di persone. Lombardia, Emilia-Romagna, Veneto e Toscana rappresentano le principali regioni che hanno un saldo attivo (il rapporto tra i pazienti provenienti da altre regioni e tra quella della regione che vanno a curarsi fuori) e in generale sono solo sette le Regioni ad essere in attivo mentre le altre 14 hanno saldi negativi. Nel 2022, dei 629 mila migranti sanitari (volume di ricoveri), il 44% era residente in una regione del Mezzogiorno. Per le patologie oncologiche, 12.401 pazienti meridionali, pari al 22% del totale dei pazienti, si sono spostati per ricevere cure in un SSR del Centro o del Nord nel 2022. Nel 2021 più di 4,25 miliardi di euro sono andati dal Sud verso le regioni del Nord. A Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto spetta il 93,3% del saldo attivo, mentre il 76,9% del saldo passivo pesa sul Centro-Sud. E tra le prestazioni ospedaliere e ambulatoriali erogate in mobilità, oltre 1 euro su 2 va nelle casse del privato: si tratta di 1.727,5 milioni (54,6%), rispetto a 1.433,4 milioni (45,4%) delle strutture pubbliche. In particolare, per i ricoveri ordinari e in day hospital le strutture private hanno incassato 1.426,2 milioni di

3 Nel corso di questo lavoro non si farà riferimento alla differenza tra le disuguaglianze dei redditi relativi alle due aree geografiche dell'Italia. Secondo i dati Istat (2025) la disuguaglianza dei redditi primari è significativamente più alta nel Mezzogiorno (48,19%) rispetto al Centro (43,97%) e al Nord (43,02%). L'effetto redistributivo dei trasferimenti e del prelievo è relativamente più importante nel Mezzogiorno, dove determina una riduzione della disuguaglianza di circa 17 punti percentuali. La disuguaglianza del reddito disponibile tra le aree geografiche riflette quella del reddito primario, ma con distanze più contenute.

euro, mentre quelle pubbliche 1.132,8 milioni. Per le prestazioni di specialistica ambulatoriale in mobilità, il valore erogato dal privato è di 301,3 milioni di euro, quello pubblico di 300,6 milioni.

Il divario nei livelli di benessere che si riscontra tra le aree è inoltre influenzato anche da altri fattori che descrivono il contesto socioeconomico, come i livelli di criminalità, la qualità dei servizi, la disoccupazione, le condizioni di accesso verso nodi urbani e logistici.

Per quanto riguarda le infrastrutture, risultati recenti (Bucci et al. 2021) evidenziano uno svantaggio relativo del Mezzogiorno sia per le infrastrutture di trasporto come strade, ferrovie, porti e aeroporti) sia, e soprattutto, per quelle sociali (ospedali, impianti di smaltimento dei rifiuti). Nel caso delle reti di trasporto stradali e ferroviarie le difficoltà di accesso più rilevanti riguardano le isole, la Calabria e le aree appenniniche interne in ragione della loro maggiore distanza dalle direttrici autostradali e dagli snodi delle linee ferroviarie ad alta velocità; un maggiore ritardo delle regioni meridionali si riscontra anche per i collegamenti aerei e quelli marittimi, in particolare in relazione al traffico merci. I divari in termini di infrastrutture sociali appaiono ancora più netti e sempre a svantaggio delle regioni meridionali: le maggiori difficoltà di accesso a infrastrutture ospedaliere si riscontrano ancora una volta in Calabria, Sicilia e Sardegna, soprattutto se si tiene conto della qualità dei servizi offerti; le regioni meridionali appaiono carenti anche di impianti di smaltimento dei rifiuti, in particolare di quelli dedicati al trattamento dei rifiuti organici.

In un rapporto curato dalla Banca d'Italia (Accetturo, Albanese, Torrini 2022) si evidenzia come nel complesso, la condizione di svantaggio nella disponibilità di infrastrutture interessa una quota significativa della popolazione meridionale, soprattutto nel caso delle infrastrutture sociali. Divari territoriali nella fornitura di servizi pubblici si riscontrano con riguardo sia ai servizi erogati dallo Stato attraverso le proprie articolazioni periferiche (istruzione e giustizia) sia a quelli erogati dagli enti locali.

Per quel che riguarda l'istruzione, un'analisi dei dati relativi ai test INVALSI rivela che i divari di apprendimento rispetto alle regioni del Centro-Nord caratterizzano tutte le regioni meridionali, ma sono particolarmente accentuati in Campania, Calabria, Sicilia e Sardegna. Alcuni autori (Bovini, Sestito 2021) hanno provato ad analizzare tali dati trovando che i divari dipendono fortemente dalle condizioni di contesto locale, in particolare quelle del mercato del lavoro che influenzano aspirazioni e aspettative degli alunni, quindi il loro rendimento scolastico. Per quanto riguarda l'Università, a tre anni dall'iscrizione a un corso di laurea triennale, il tasso di abbandono negli atenei del Mezzogiorno era nel 2018 di circa 7 punti superiore al Centro-Nord e la quota di laureati regolari è di circa

11 punti inferiore agli atenei del Centro e 17 punti inferiore a quelli del Nord.

Per la giustizia, vale la pena osservare che in media, nei tribunali del Mezzogiorno, la durata effettiva di un procedimento civile è più elevata di circa l'84% rispetto al Centro-Nord.

Per quanto riguarda i servizi pubblici erogati dagli enti locali, è stata condotta (Bardozzetti et al. 2022) un'analisi che si potrebbe rivelare utile al fine di determinare i Livelli Essenziali di Prestazione (LEP) implicati dalla nuova normativa sulla cosiddetta autonomia differenziata. Dalla loro analisi si evince che il 57% degli enti meridionali si caratterizzava nel 2017 per un livello di servizi offerti inferiore a quello mediamente offerto dagli enti con caratteristiche strutturali e dimensionali simili, contro solo il 31% nel Centro-Nord.

Nell'ultimo decennio, i Comuni meridionali, a causa della loro maggiore dipendenza dai trasferimenti erariali e del rilevante impatto della riforma contabile sui bilanci comunali, hanno risentito più degli altri della contrazione dei trasferimenti erariali e dell'inasprimento dei vincoli di finanza pubblica locale. Ne è conseguita una minor fornitura dei servizi essenziali per la collettività e un calo più marcato della spesa per investimenti rispetto al resto del Paese. Va però anche rilevato che circa 1/3 dei Comuni meridionali (18% nel Centro-Nord) erogava servizi inferiori e si contraddistingueva per un ammontare di spesa più bassa in confronto a enti con caratteristiche strutturali e dimensionali simili. D'altra, parte quasi 1/4 dei Comuni meridionali (13% nel Centro-Nord) sostenevano una spesa maggiore o uguale al fabbisogno standard ma erogavano un livello di servizi minore rispetto a quello mediamente offerto dai Comuni con caratteristiche simili.

2 La nascita del divario Nord-Sud e la sua persistenza

Ricostruire anche solo per sommi capi la storia dello sviluppo economico dell'Italia e così le cause e l'inizio del divario territoriale tra Nord e Sud esula dalle possibilità dell'autore oltre che dagli scopi di questo volume. Volendo fissare le posizioni più influenti sul dibattito che ha appassionato per alcuni anni gli storici economici su questo argomento, uno dei suoi principali esponenti (Toniolo 2013) le riassume nelle differenti risposte a poche ma fondamentali domande: quanto erano profonde le differenze economiche regionali al tempo dell'unificazione dell'Italia? L'economia del Regno delle Due Sicilie (che più o meno coincideva con l'attuale Mezzogiorno) era significativamente meno sviluppata di quella delle zone nordoccidentali della penisola? Se la risposta è affermativa, il nuovo Stato può essere solo 'accusato' di non essere riuscito a colmare un gap già esistente. Oppure il Sud Italia era sviluppato quasi quanto

(alcuni dicono persino più sviluppato) il Nord-Ovest? In questo caso, il nuovo Regno d'Italia sarebbe colpevole di aver creato un divario Nord-Sud inesistente al momento dell'unità. Nonostante la nuova messe di ricerche quantitative, secondo Toniolo il problema resta ancora irrisolto; nonostante gli enormi progressi nella quantificazione del reddito regionale e degli standard di vita al tempo dell'Unità, le evidenze sono ancora contraddittorie, tanto da non risolvere definitivamente il lungo dibattito sulla responsabilità del nuovo Stato nell'aver creato la questione meridionale.

In base alle evidenze disponibili, sarebbe possibile soltanto concludere che al momento dell'unificazione c'era una dispersione piuttosto ampia degli indicatori regionali di reddito e benessere (non limitata alla tradizionale divisione Nord-Sud), e che il divario Nord-Sud, anche se evidente in vari ambiti, era probabilmente meno pronunciato di quanto non sarebbe successivamente diventato. È corretto riconoscere (Felice 2018) che un divario socio-istituzionale tra il Nord e il Sud dell'Italia esisteva prima dell'unificazione e, per certi aspetti, si è ulteriormente rafforzato dopo l'unificazione. Tale divario ha in definitiva influenzato il capitale umano e sociale, i risultati politici, le performance istituzionali e quindi la crescita economica.

A più di 150 anni dall'unificazione dell'Italia, il divario Nord-Sud rimane (Iuzzolino, Pellegrino, Viesti 2013), il principale tratto di incompiutezza della storia unitaria del Paese, con alcuni periodi che corrispondono ad altrettante tappe di uno sviluppo diseguale. Per chi ha lavorato per anni (Fenoaltea 2007) alle stime della produzione regionale italiana per l'età liberale – dal 1871 al 1911 – sembra corretto far risalire l'inizio del moderno divario territoriale dell'economia italiana alla seconda parte del cinquantennio post-unitario, i decenni a cavallo tra Ottocento e Novecento, quando i processi di industrializzazione si concentrano nel 'triangolo industriale'; tra le due guerre mondiali il divario Nord-Sud si approfondisce, fino ad una breve (tra i dieci e i quindici anni) fase di convergenza, seguita da una lunga e non ancora conclusa fase in cui convivono un declino strutturale dell'intera economia italiana e una sostanziale invarianza delle disuguaglianze territoriali.

Il dibattito sulle disuguaglianze spaziali o territoriali si è concentrato, soprattutto in paesi come gli USA e la Gran Bretagna (MacKinnon, Béal, Leibert 2024), sui cosiddetti *left-behind places*: aree ex industriali oggi in declino che preoccupano anche perché costituiscono il bacino naturale di gruppi populistici e di estrema destra che si affermano sul risentimento e sulla nostalgia di un passato spazzato via dalla 'globalizzazione', ossia dall'affermazione del mercato mondiale. L'attuale presidenza degli USA deve una parte non piccola del suo (provvisorio) risultato elettorale proprio alla retorica di chi si è sentito, anche giustamente, poco protetto dalle

dinamiche della 'globalizzazione' che ha prodotto diversi gruppi di aree regionali in cui le disuguaglianze territoriali rispetto al resto del proprio Paese sono particolarmente marcate tra cui spiccano casi come la cosiddetta Rust Belt che comprende la regione degli Appalachi negli USA. Tuttavia, va sottolineato come al 2024 il reddito pro-capite dello Stato più povero degli USA, il Mississippi, risultava pari a 53.000 dollari, una cifra superiore al reddito medio del Regno Unito (52.450 dollari), Francia (48.010 dollari), Italia (40.290 dollari) o Spagna (35.790 dollari). Questo per evidenziare come, pur concentrandoci sul tema delle disuguaglianze territoriali, non va perso di vista il livello del reddito che continua negli USA ad essere il più alto del mondo, smentendo la narrativa per cui la costruzione del mercato mondiale abbia svantaggiato gli USA. È invece vero che, soprattutto dopo la grande recessione del 2008-09, è cresciuto il gruppo di quelle regioni in cui il divario si è amplificato, e in questo gruppo il campione più rappresentativo è costituito dalle regioni del Sud Italia.

Un rapporto del Fondo monetario internazionale (IMF 2019) trova che nelle economie avanzate le disparità regionali sono aumentate negli ultimi tre decenni, e il processo di convergenza regionale ha subito un rallentamento, mentre le disuguaglianze interne alle economie dei Paesi emergenti, seppur maggiori in livello, appaiono in declino in quanto a tendenza. Come si evince dalle cifre riportate nel rapporto, l'entità delle disparità regionali varia ampiamente: per il sottoinsieme delle economie avanzate, a partire dal 2008 la disuguaglianza del reddito disponibile varia da meno dell'1% in Austria al 15% circa in Italia. Le differenze regionali in Giappone sono relativamente piccole, con il PIL reale pro capite della regione al 90° percentile non particolarmente più alto di quello della regione del 10° percentile; la Francia presenta un quadro simile, a parte una regione 'anomala' (centrata sulla capitale Parigi) che ha circa il doppio del PIL reale pro capite della mediana; gli Stati Uniti hanno un indice di disuguaglianza territoriale che è nella media per le economie avanzate, ma che mostra anche una maggiore dispersione nelle code della distribuzione, con risultati regionali estremi, per cui il PIL reale regionale pro-capite del distretto di Columbia è più di tre volte quello mediano, e quello del Mississippi è inferiore di circa un terzo rispetto alla mediana.

Tra le economie avanzate quelle con maggiori differenze regionali sono il Canada e, prima tra tutte, l'Italia. Tra tutti i paesi maggiormente sviluppati nessuno esibisce un livello così marcato di disuguaglianze spaziali come quello che caratterizza l'economia italiana, il dualismo Nord-Sud. Quello che colpisce è la persistenza di un divario che caratterizza l'intera storia del nostro Paese, mentre in altre economie europee le differenze regionali si sono nel tempo attenuate, pur persistendo – seppure in misura inferiore – particolarmente in Germania e in Spagna.

Se prendiamo il reddito pro capite come misura di disuguaglianza, prima dell'ultima fase (dal 2020 ad oggi) in Germania il reddito pro capite del *Land* più povero (il Meclemburgo-Pomerania anteriore) era il 58% di quello del *Land* più ricco (la Baviera); la stessa proporzione valeva anche tra l'Estremadura e la Catalogna, in Spagna, e tra il Burgenland e Salisburgo in Austria, mentre in Italia il reddito medio di un abitante della Calabria era solo il 46% di quello di un lombardo. Più in generale, per quanto riguarda le disuguaglianze regionali nei paesi dell'Unione Europea, l'ultimo rapporto ufficiale effettuato in 'era pre-COVID-19' (Widuto 2019) rilevava che, mentre le disparità regionali sono diminuite se si considera l'UE nel suo insieme, sono aumentate all'interno di alcuni paesi.

Sembra possibile a questo punto sviluppare una prima riflessione circa le caratteristiche della persistenza e in alcuni casi dell'aumento delle disuguaglianze regionali: l'evidenza empirica disponibile mostra che mentre il livello delle disparità tra le regioni delle economie europee riflette principalmente i divari di produttività, l'aumento registrato dopo la Grande Recessione è il risultato di divergenze tra i tassi di occupazione e disoccupazione. È importante sottolineare questo risultato: le disuguaglianze economiche come quelle tra Nord e Sud Italia si sono radicate nel tempo e dunque riflettono differenze che – come nel caso dei divari di produttività – possiamo ritenere strutturali, storiche, ma negli ultimi 15-20 anni l'aumento delle disuguaglianze tra aree di uno stesso Paese non riflette più differenze nella produttività, ma diversi mercati del lavoro e diverse risposte delle imprese agli shocks risultanti dalle ultime crisi.

Va ancora evidenziata la diversa tendenza tra le disuguaglianze tra paesi e le disuguaglianze interne ai singoli paesi: a livello di Unione europea, facendo riferimento al periodo 2000-18 la disuguaglianza che è cresciuta di più è quella tra paesi, con una tendenza che si è accentuata in modo significativo dopo la doppia recessione del 2008-09 e 2011-12: il processo di convergenza nei redditi pro-capite tra Paesi del Nord Europa e Paesi non tanto e non solo dell'area mediterranea ma piuttosto dell'Est si è interrotto e questo tema, anche se non sarà trattato in questa sede, è di grande importanza. Al contrario, le disuguaglianze interne si sono ridotte per la gran parte degli Stati membri dell'Unione europea; tra i paesi in cui ad aumentare è stata – anche – la disuguaglianza regionale vi sono la Germania e, in modo particolare, l'Italia. Questo significa che l'Italia non solo è stato il Paese che è cresciuto di meno negli ultimi 25 anni rispetto al resto dell'Unione europea, ma anche quello in cui i divari territoriali, tipicamente tra Nord e Sud, si sono accentuati.

Un rapporto curato da un istituto di ricerca vicino alla socialdemocrazia tedesca (Hacker 2021) conferma che, sebbene non siano gli unici casi, Germania e Italia sono i Paesi dell'Unione Europea in cui le disuguaglianze territoriali sono più marcate.

Quello che emerge dallo studio è una polarizzazione socioeconomica spaziale tra i centri abitati economicamente sviluppati dell'Europa e le regioni periferiche di tutto il continente. In termini di NUTS-2,⁴ le regioni più ricche d'Europa (oltre il 90% del PIL pro capite dell'UE) includono tutta la Svezia e la Finlandia, tutta la Germania meridionale e occidentale ad eccezione del distretto di Lüneburg, così come le regioni metropolitane di Berlino, Lipsia e Dresda a est, il Nord e il centro Italia tranne l'Umbria, la Spagna nord-orientale, Madrid e Isole Baleari, la Francia sudoccidentale e sudorientale, Île de France, Paesi della Loira e Alsazia, la regione di Bucarest in Romania. Queste appena citate sono tutte circoscrizioni amministrative in cui il reddito pro-capite si situa al di sopra della media europea, in alcuni casi ben al di sopra di essa, come ad esempio Amburgo (195%), Alta Baviera (173%), Île de France (177%), Stoccolma (166%) o la regione di Bucarest (160%).

Le aree con un reddito pro capite inferiore alla media, anche se con differenze molto diverse, riguardano tutta l'Estonia, gran parte della Germania orientale, tutte le zone della Francia centrale e molte in Francia settentrionale oltre la Corsica, la Spagna nord-occidentale e sud-occidentale, le Isole Canarie e le *enclaves* nordafricane di Ceuta e Melilla; tutto il Sud Italia, la Sardegna e la Sicilia; in Romania, tutte le altre regioni fuori dalla capitale. Eppure, anche dallo studio di Becker, un dato emerge in modo chiaro: le circoscrizioni amministrative più lontane dalla media europea sono quattro regioni italiane: Sicilia (58%), Calabria (56%), Campania (61%) e Puglia (62%), assieme a tre regioni meridionali e due settentrionali della Romania (tra il 44 e il 64%).

Riassumendo: se consideriamo il reddito pro-capite, probabilmente la misura più semplice e più comprensibile da utilizzare per misurare le disuguaglianze territoriali, tre elementi appaiono degni di nota: il PIL pro-capite nelle regioni del Mezzogiorno è notevolmente inferiore - 20.000 euro l'anno - rispetto a quello delle regioni del Centro-Nord - 35.000 euro a prezzi costanti -; questo divario (almeno) dall'inizio del nuovo secolo è rimasto sostanzialmente invariato; va aggiunto che il reddito medio di chi vive in Italia è anch'esso sostanzialmente stabile (almeno) dal 2000.

4 NUTS sta per *Nomenclature des unités territoriales statistiques*. Mentre NUTS 0 rappresenta gli Stati nazionali e NUTS 1 riassume le regioni più grandi all'interno degli stati membri, NUTS 2 consente di rappresentare unità geografiche ancora più piccole, spesso coincidente con gli enti amministrativi locali, le nostre province.

3 Dualismo strutturale e dinamica dell'accumulazione

C'è oramai abbastanza consenso sul giudizio per cui c'è stato in Italia, negli anni, un progressivo rallentamento della crescita del prodotto/reddito, un rallentamento più marcato nel Mezzogiorno che nel resto d'Italia, che coincide non solo e non tanto con la diminuzione del ritmo della produttività, ma dell'accumulazione di capitale. Il divario delle regioni del Sud rispetto al Centro-Nord nell'utilizzo del fattore lavoro si è progressivamente ampliato, fino a spiegare (De Philippis et al. 2022) oggi oltre la metà del differenziale di sviluppo tra le due aree misurato in termini di reddito pro-capite. Il prodotto interno lordo delle regioni meridionali a valori correnti rappresenta attualmente poco più del 22% del prodotto del Paese, circa 3 punti in meno dei livelli di inizio anni Novanta e 2 punti in meno della media calcolata sull'intero periodo 1951-2019.

Dagli anni Cinquanta ad oggi, il PIL per abitante in termini reali è cresciuto sistematicamente meno nel Mezzogiorno rispetto al resto del Paese; unica eccezione è stata la breve fase di convergenza tra il 1960 e il 1975, quando il PIL per abitante è cresciuto del 5% nelle regioni meridionali contro il 4,3 al Centro-Nord. In quel periodo, il PIL delle regioni del Sud, dopo aver perso terreno nell'immediato dopoguerra, riuscì a crescere a tassi elevati anche grazie ai flussi migratori in uscita che frenavano la crescita della popolazione, determinando un aumento del prodotto pro capite più elevato di quello registrato nel resto del Paese.

A partire dalla metà degli anni Settanta il divario di sviluppo del Mezzogiorno è tornato ad ampliarsi; in termini pro capite, dopo una fase di relativa stabilizzazione tra la metà degli anni Novanta e la crisi finanziaria del 2008, il differenziale di reddito si è ulteriormente accentuato. A valori correnti, il divario si è ridotto dal 45% degli anni Cinquanta al 40 della prima metà degli anni Settanta, per riportarsi al 45% a fine periodo.

Schematicamente, per quanto riguarda il periodo compreso tra l'inizio del dopoguerra e la metà degli anni Novanta, queste le caratteristiche principali assunte dalle disuguaglianze Nord-Sud:

- a. Nell'immediato dopoguerra esisteva in Italia un'amplissima sottoccupazione nel settore agricolo, soprattutto se intesa in senso lato come forza-lavoro che poteva essere 'liberata' con miglioramenti tecnologici marginali;

- b. Le condizioni di articolazione sociale⁵ e di democrazia politica imponevano alle classi dirigenti un modello di sviluppo atto a favorire l'aumento generalizzato dai consumi, al Nord come al Sud;
- c. I livelli di povertà nel Mezzogiorno non erano tali da precludere il manifestarsi di una importante domanda di beni industriali di consumo da parte delle masse meridionali, in presenza di aumenti significativi del reddito disponibile;
- d. La divisione interna e internazionale del lavoro rendeva pressoché inevitabile l'identificazione del settore industriale dei beni di consumo del Nord quale perno dell'accumulazione di capitale;
- e. L'impossibilità di praticare politiche protezionistiche di difesa dei prodotti industriali del Nord rendeva impraticabile l'idea di uno sviluppo autocentrato del Mezzogiorno e inevitabile il declino della sua industria tradizionale, pur in presenza di un notevole afflusso di capitali;
- f. In presenza di un divario così accentuato nello sviluppo delle forze produttive tra le due grandi aree del paese, e in assenza di un corrispondente divario salariale, uno sviluppo parallelo dei redditi pro-capite implicava necessariamente, nel settore privato, una massiccia migrazione di forza-lavoro dal Sud al Nord e, per quanto riguarda il settore pubblico dell'economia, un notevole trasferimento di risorse dal Nord al Sud, a sostegno del reddito delle famiglie e degli investimenti.⁶

Sembra dunque corretto parlare di 'dualismo funzionale', nel senso di funzionale al conseguimento degli obiettivi fondamentali della politica economica sia al Nord che al Sud, riconoscendo che tale modello di sviluppo ha avuto per un periodo di tempo un discreto successo.

Più in particolare, durante gli anni Cinquanta e Sessanta, il prevalere di un modello di articolazione sociale e la disponibilità a basso costo di tecnologie atte alla produzione di massa, in assenza di un

5 A. De Janvry ed E. Sadoulet (1983) hanno costruito un modello, applicato al Brasile, per analizzare le condizioni strutturali che determinano una crescita progressiva o regressiva dell'economia di un paese. Queste condizioni riguardano, da un lato, le priorità di investimento intersettoriali tra beni salariali e beni di lusso e dall'altro le variabili che determinano l'origine sociale della domanda per i diversi settori dell'economia. A seconda delle diverse combinazioni di questi fattori prevarranno in un paese dinamiche di crescita più o meno rapida e più o meno diseguale, che gli autori definiscono in termini di articolazione o di disarticolazione sociale.

6 Questa distinzione non trascura tuttavia l'importanza dei notevoli trasferimenti di reddito - soprattutto rimesse degli emigranti - attivati dalla dinamica del settore privato dell'economia, soprattutto nei primi anni, né la presenza, se pur marginale, di flussi di capitale privato di provenienza settentrionale e/o estera, diretti autonomamente al Sud.

differenziale del costo del lavoro adeguato a compensare il fortissimo disincentivo costituito dalle diseconomie esterne all'industria meridionale⁷ indussero gli imprenditori privati a localizzare la nuova base produttiva e industriale soprattutto al Nord, assorbendo in misura significativa la rinnovata emigrazione meridionale. Da parte sua, lo Stato, principale ma non unico canale dei trasferimenti Nord-Sud, già allora di notevole entità, investiva nel Mezzogiorno soprattutto nelle infrastrutture e nelle trasformazioni fondiarie, favorendo nell'immediato la penetrazione dei prodotti settentrionali e in prospettiva l'attenuazione delle diseconomie esterne, mentre contribuiva a determinare l'ampliamento del mercato meridionale attraverso strategie diverse ma tra loro complementari, quali la riforma agraria e l'espansione della spesa pubblica improduttiva.

Rispetto alla relevantissima questione del progresso tecnico, mentre il Nord riduceva progressivamente il gap tecnologico rispetto ai Paesi più sviluppati, sfruttando al tempo stesso la ripresa del commercio e degli scambi tecnologici internazionali e la presenza di un mercato interno in continua espansione anche al Sud ed anche per i prodotti non di punta, il Mezzogiorno avanzava tecnologicamente soprattutto grazie alla eliminazione accelerata di occupazione nei comparti produttivi più arretrati: industria tradizionale ed agricoltura. I tassi di crescita della produttività, all'epoca non tanto diversi nelle due aree, nascondevano così due processi diversi, sebbene complementari: creazione del nuovo al Nord; distruzione del vecchio al Sud.

La fase successiva vede invece lo Stato impegnarsi per promuovere la industrializzazione del Mezzogiorno, sia direttamente, che attraverso la politica degli incentivi. Come mostrato più diffusamente altrove (Donato, Gabriele 1990) questo sforzo ha prodotto un notevole aumento del tasso di investimento nel Mezzogiorno e soprattutto nei settori in cui più intenso è il progresso tecnico, determinando per la prima volta dall'unità nazionale uno spostamento del baricentro dell'accumulazione verso il Mezzogiorno ed innescando così una tendenza volta al riequilibrio della base produttiva su scala nazionale e alla riduzione del divario Nord-Sud.

Altrettanto chiara è però l'estrema brevità del periodo in cui la politica meridionalistica ha dato frutti apprezzabili in termini di investimenti produttivi: meno di un decennio, a cavallo tra gli anni Sessanta e gli anni Settanta. A causa di una scarsa lungimiranza nella programmazione degli investimenti, prevaleva in quel

7 Diseconomie intese in senso ampio come tutti quei fattori che non rientrano direttamente nella funzione dei costi privati, ma contribuiscono a determinare i profitti delle imprese: dalla dotazione di infrastrutture e servizi all'esistenza di un clima socio-culturale favorevole all'impresa produttiva.

periodo l'ottimistica convinzione che i Paesi del Sud del mondo da un lato e la classe operaia dei Paesi del Nord dall'altra avrebbero continuato a rendere disponibili materie prime e forza-lavoro a prezzi sufficientemente bassi da permettere la continuazione del modello di sviluppo dominante – di tipo più 'estensivo' che 'intensivo' – e il suo quasi meccanico allargamento alle regioni del Mezzogiorno.

La riduzione relativa del surplus trasferibile al Sud e, secondariamente, le difficoltà incontrate dall'industria pesante *energy-intensive* determinarono un arresto del processo appena iniziato di riduzione del divario tecnologico e industriale del Mezzogiorno. In tutto il Paese (Moro 1985) iniziò una fase di massiccia sostituzione di capitale a lavoro e di riduzione dei ritmi di crescita degli investimenti e della produzione, in particolare nell'industria, bene evidenziati dalla quasi triplicazione del coefficiente marginale capitale/prodotto, dalla triplicazione dei tassi di crescita di lungo periodo del PIL, e dei tassi di accumulazione in tutti i settori.

La complessiva 'caduta tendenziale' dell'accumulazione produttiva nel sistema economico nazionale non è una tendenza recente né un dato congiunturale: ha a che fare, viceversa, con la struttura dualistica dell'economia italiana ed ha dunque radici storiche, strutturali. Sia i tassi di accumulazione del capitale che la 'produttività marginale del capitale' di cui l'inverso del rapporto K/Y può considerarsi una *proxy*⁸ diminuivano già nel periodo 1963-74 rispetto alla fase immediatamente post-bellica e di ricostruzione 1951-63; da allora hanno continuato a decrescere contribuendo congiuntamente alla diminuzione del tasso di crescita media dell'economia italiana.

Sono ancora una volta ricercatori della Banca d'Italia (De Philippis e altri 2022) a trovare evidenze per un rapporto tra investimenti e PIL che per le regioni del Mezzogiorno sarebbe stato sistematicamente maggiore rispetto al resto dell'Italia dagli anni Sessanta fino alla metà degli anni Novanta. Da metà anni Novanta tale rapporto si è riportato su valori simili alla media nazionale, per poi scendere nell'ultimo decennio su livelli inferiori di circa due punti percentuali rispetto a quelli del Centro-Nord, ma questa dinamica regionale va inserita in un contesto di generale caduta del rapporto tra investimenti e PIL.

Questo aspetto ci sembra cruciale: per l'Italia nel suo complesso il rapporto tra investimenti e PIL raggiunge il suo punto di massimo (27-28%) negli anni Sessanta e da allora, ossia da più di 60 anni, il saggio di accumulazione – al di là delle oscillazioni cicliche – è come trend in diminuzione. Questo afferma la Banca d'Italia nel 2022, sulla base di dati SVIMEZ, Istat e AMECO, ed è la stessa conclusione cui

⁸ Da intendersi come incremento del prodotto associato a un incremento marginale del capitale rilevato *ex post*, senza ipotizzare necessariamente una costanza del fattore lavoro.

erano giunti, sulla base dei dati disponibili allora, Donato e Gabriele (1990 e 1991). Per circa 10 anni (gli anni Sessanta) il peso degli investimenti al Sud non solo è relativamente maggiore rispetto alla quota destinata al Centro-Nord ma è anche, come tendenza, in crescita; a partire dagli anni Settanta, pur rimanendo come quota ancora superiore per un ventennio rispetto agli investimenti destinati alle altre regioni, la tendenza è alla diminuzione, nelle regioni del Sud come in quelle del Centro-Nord.

Per effetto di tali dinamiche, la dotazione di capitale è cresciuta più velocemente nel Mezzogiorno fino ai primi anni Novanta e ha poi rallentato bruscamente nel successivo ventennio. Tra il 1990 e il 2010 la crescita dello stock di capitale si è quasi arrestata nel Mezzogiorno ed è invece proseguita al Centro-Nord a ritmi simili a quelli del trentennio precedente. Dalla crisi dei debiti sovrani l'accumulazione si è pressoché arrestata nel Centro-Nord e lo stock di capitale è addirittura diminuito nel Mezzogiorno, per la prima volta nella storia del dopoguerra.

Quello che rileva è che, nonostante il massiccio impegno delle imprese a partecipazione statale che, secondo le ricostruzioni di Bodo e Sestito (1991), arrivarono a impiegare quasi il 15% dell'occupazione manifatturiera dell'area, lo sforzo di investimenti non è riuscito mai a colmare il divario nei livelli di industrializzazione del Mezzogiorno. La ragione per cui questo divario non si è mai colmato e dunque le disuguaglianze territoriali persistono, è che la crescita del Mezzogiorno, a partire da metà anni Settanta, è stata rallentata da una crescita del fattore lavoro sistematicamente più bassa rispetto al Centro-Nord, a cui si è aggiunto nell'ultimo trentennio una caduta del contributo del capitale più marcata rispetto al resto del Paese.

Per quanto riguarda sia il Mezzogiorno che l'intera Italia è molto netto il balzo in avanti dell'accumulazione industriale nel decennio 1964-74, che compensa in parte il forte calo nel Centro-Nord, seguito da una caduta che riporta il tasso a un livello inferiore a quello del periodo 1951-63.

La tendenza alla stagnazione della produzione industriale risulta anch'essa in modo chiaro iniziare molto prima della datazione che la fa risalire alla crisi del 2007-08, con una singolare uniformità nelle due aree del paese e che contrasta, anche se solo apparentemente, con le disparità nell'andamento dell'accumulazione: più dell'8% l'anno nel primo periodo considerato, circa il 5,5% nel secondo, l'1% nel periodo 1975-83. Max 15% nel 1960, poi 12% nel 1976, da allora sistematicamente in calo, ripresa post-COVID-19 a parte.

La scelta di una politica industriale basata sugli investimenti pubblici fino alla crisi petrolifera del 1973 aveva favorito un'azione di riequilibrio territoriale caratterizzata da una più accentuata accumulazione al Sud; la quota di investimenti localizzati nel Mezzogiorno raggiunse nel 1974 il 42,4% del totale nazionale per

poi crollare al 34,1% del 1983, in linea con il peso demografico del Sud. Parallelamente alla crisi dell'industrializzazione cresceva nel Mezzogiorno il peso dei servizi, e in particolare di quei servizi caratterizzati da una bassa produttività: tra il 1974 e il 1983 la produttività del settore dei servizi nel Mezzogiorno diminuiva in media dello 0,7% l'anno.

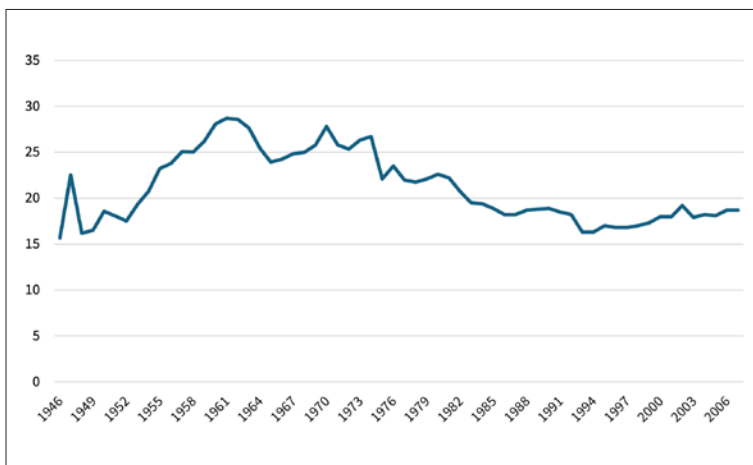


Figura 1 Iff/PIL Italia (1946-2007)

Se consideriamo il rapporto tra investimenti e PIL, questo indicatore aumenta rapidamente in entrambe le aree fino al 1963 per poi crollare nei due anni successivi soprattutto nelle regioni del Centro-Nord; in seguito ritorna a livelli molto elevati nel Mezzogiorno, fino a toccare un massimo superiore al 30% a metà degli anni Settanta, mentre nel Centro-Nord la ripresa si mantiene a livelli assai inferiori a quelli degli anni Sessanta: è questa l'epoca del grande sforzo di industrializzazione promosso dalla CASMEZ.

Dopo la crisi del 1973 il calo del tasso di investimento è particolarmente rapido nel Mezzogiorno, mentre nel Centro-Nord continua il trend manifestatosi dalla prima metà degli anni Sessanta. Dopo il punto di minimo di inizi anni Novanta, il tasso di investimento conosce una ripresa modesta, per poi ridursi di nuovo come effetto della doppia crisi del 2007-08 e degli anni successivi.

4 Declino della crescita, disuguaglianze territoriali e ruolo della produttività

Nei 30 anni compresi nel periodo 1992-2023 il reddito reale pro-capite è cresciuto (omettendo i decimali) del 69% negli Stati Uniti di America, del 57% nel Regno Unito, del 49% in Spagna, del 42% in Germania, del 38% in Francia, del 27% in Giappone, e del 18% in Italia.

Tra il 1953 e il 1967 il reddito reale pro capite degli italiani era quasi *raddoppiato* passando da circa 4.500 (all'epoca un po' meno di 10 milioni di lire) a 9.000 euro l'anno; è dalla fine degli anni Sessanta - inizi anni Settanta che il ritmo di crescita comincia a diminuire; negli anni Ottanta la crescita dimezza rispetto al quindicennio iniziale. Dal 1953 al 2007 il reddito degli italiani è più che triplicato (+330%) passando da 4.500 a poco meno di 20.000 euro, ma da allora siamo fermi o addirittura tornati indietro.

Il declino dell'Italia coincide con la fine del - breve e parziale - recupero del divario territoriale tra regioni del Sud e del Centro-Nord. L'ampliarsi dei divari territoriali va di pari passo con il trend negativo dei tassi di crescita dell'economia italiana: la mancata soluzione del dualismo strutturale è una delle cause del nostro declino, ma questa prospettiva non sembra avere conquistato il centro della riflessione di chi si occupa dell'economia italiana.

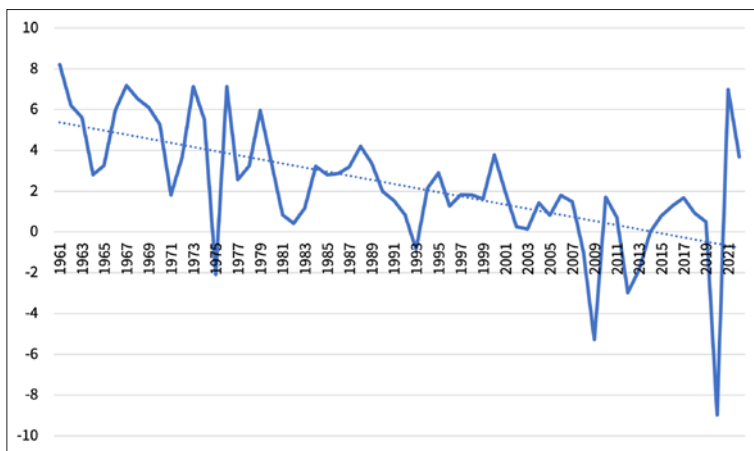


Figura 2 Tassi di crescita PIL Italia (1960-2023) (%)

In un loro recente libro, Codogno e Galli (2022) osservano che «nell'ultimo quarto di secolo l'Italia ha quasi smesso di crescere. Nessun altro Paese avanzato ha fatto peggio [...] dal 1995 al 2019 il divario cumulativo nella crescita del PIL è stato di 32,1 punti percentuali rispetto alla Francia, 23,7 rispetto alla Germania, 29,5

rispetto alla media dell'Eurozona». La causa del declino economico dell'Italia viene attribuita - da Codogno e Galli, ma non solo - a un fattore preciso: «la mancata crescita della produttività è il fattore principale che ha rallentato la performance economica». Eppure, come osservano Ardeni e Gallegati (2022),

negli ultimi decenni, l'effetto della crescita della produttività sul lavoro [...] [è diventato sempre] più controverso, [...] La produttività spinge la crescita del PIL pro capite solo se il rapporto tra occupati e popolazione rimane costante e, allo stesso tempo, il numero di nuovi lavoratori aumenta. [...] Dopo il 1980, la crescita della produttività del lavoro la crescita della produttività del lavoro si associa, nelle principali economie, ad una diminuzione della quantità di lavoro impiegato [...] negli ultimi vent'anni l'Italia ha registrato un aumento del numero di ore lavorate (per lavoratore) su una quota sempre più piccola della popolazione attiva. (Ardeni, Gallegati 2022, 252-5)

Queste ultime considerazioni ci sembrano indicare la strada giusta non solo per spiegare il sentiero di (non) crescita dell'economia italiana, ma anche l'elemento cruciale delle sue disuguaglianze territoriali: la diversa struttura dell'occupazione, dal momento che la ricchezza di un sistema economico dipende da quante persone si trovano in età di lavoro, quante di queste effettivamente lavorano, per quante ore, e infine con quale livello di produttività.

Secondo le stime della Banca mondiale il totale delle forze di lavoro a livello globale ammonta a circa 3 miliardi e mezzo di lavoratori e lavoratrici di cui poco più del 6% ufficialmente disoccupata e più del 60% che lavora 'informalmente'. Le forze di lavoro crescono a un ritmo annuo di poco inferiore al 2%, mentre l'occupazione aumenta poco più del 2% l'anno.

Queste persone lavorano con il *sistema di macchinario* più avanzato e più produttivo di sempre. I livelli di produttività sono cresciuti enormemente nel tempo, sicché è normale che i suoi ritmi di crescita tendano nel tempo a ridursi, e un tasso di crescita della produttività del lavoro superiore - a livello globale - al 3% l'anno è da considerarsi ancora eccezionale, visti i livelli.

Se nel 1970 un'ora di lavoro produceva in Italia un valore aggiunto di poco inferiore ai 5 dollari, nel 2013 la stessa ora di lavoro ne produceva 50; negli USA da 7 siamo passati a poco più di 66.

Dunque, la produttività del lavoro è aumentata, è aumentata moltissimo e continua ad aumentare, ma - necessariamente - a ritmi sempre inferiori, anche per effetto dei cambiamenti nella struttura dell'occupazione in cui il settore dei servizi cresce di importanza rispetto alla manifattura, ma nascondendo al suo interno sub-settori molto differenti in quanto a produttività.

La tendenza al ribasso della produttività influenza certamente la crescita, ma l'argomento che ci interessa verificare in questa sede riguarda se ed in che misura la dinamica della produttività del lavoro abbia influenzato l'approfondirsi dei divari territoriali in una economia come quella italiana o ne sia invece una sua conseguenza.⁹

Sulla base di indicatori riferiti al valore aggiunto per occupato misurato in termini di parità di potere di acquisto, uno studio dell'OECD trova che, per quanto riguarda la dinamica della produttività negli ultimi 15 anni (2005-20), più della metà dei paesi OCSE ha avuto almeno una regione che ha fatto registrare una crescita negativa della produttività (15 paesi su 26 con dati regionali), mentre Grecia e Italia hanno fatto registrare una diminuzione della produttività in tutte le regioni. L'ultima edizione dell'OECD Regional Outlook (OECD 2023) esprime chiaramente i termini della questione e quale sia il rapporto causa-effetto: nel 2019 le differenze di produttività all'interno dei paesi sono maggiori di quelle tra i paesi e, tra il 2001 e il 2019, questo tipo di disuguaglianza si è ridotta in quasi tutti i paesi in cui la disuguaglianza del prodotto interno lordo (PIL) pro-capite è diminuita.

C'è stato chi (Daniele 2022) ha analizzato i dati sul valore aggiunto e sulle retribuzioni per addetto nelle regioni italiane; i dati, di fonte Istat (2021), si riferiscono a 4,5 milioni di unità locali dei settori industriali e dei servizi, con l'esclusione del settore pubblico e di alcune divisioni dell'intermediazione monetaria e finanziaria, delle assicurazioni e dei servizi domestici. Nel 2019, nel Mezzogiorno, il fatturato per addetto e la produttività erano inferiori del 34%, e il salario medio del 26%, rispetto alle aree più sviluppate del Paese. Tutte le regioni meridionali hanno livelli di produttività e salari medi inferiori rispetto a quelle del Centro-Nord. Nel 2019, in Lombardia la produttività media per addetto (59.540 euro annui) era quasi il doppio di quella della Calabria (30.700 euro), mentre la retribuzione media era del 38% più alta. Per l'aggregato dei settori, senza tenere conto delle differenze nella composizione degli occupati, il differenziale nella produttività risultava più ampio di quello nella retribuzione media. In realtà, non tener conto delle differenze nella composizione settoriale delle due aree dell'Italia rende poco utili le aggregazioni, dal momento che la produttività, come altre variabili economiche, dipende fortemente dalla composizione settoriale e occupazionale dei sistemi

9 In termini generali, la produttività (lo sviluppo della forza produttiva del lavoro) è determinata dall'abilità dei lavoratori, dal grado di sviluppo e di applicabilità tecnologica della scienza, dall'organizzazione della combinazione sociale del processo di produzione e della capacità operativa dei mezzi di produzione oltre che dalle circostanze naturali: si tratta delle condizioni oggettive della produzione. In termini fisici, l'aumento della produttività del lavoro significa che un medesimo capitale crea un medesimo valore con meno lavoro oppure che minor lavoro crea un medesimo prodotto con un capitale maggiore e, potenzialmente, più tempo disponibile.

economici posti a confronto: solo quando è riferita ai lavoratori della stessa impresa, o di imprese simili che producono beni omogenei, la produttività può essere considerata una misura d'efficienza.

5 Valore aggiunto, occupazione e salari al Sud

Analogamente a quanto osservato in riferimento al reddito, anche per quanto riguarda le disuguaglianze nel mercato del lavoro, la lettura dei dati è piuttosto agevole: i tassi di occupazione in Italia – nonostante il recente ciclo positivo – sono i più bassi tra tutti i Paesi dell'Unione europea e un livello così insoddisfacente è legato in maniera lampante alla bassissima occupazione regolare registrata nelle regioni del Mezzogiorno in cui risulta occupato all'incirca il 50% della forza-lavoro, contro più del 70% nel Centro-Nord; queste differenze restano intatte negli anni e sono grosso modo le stesse che si potevano registrare 80 anni fa. Come ha ricordato recentemente (Panetta 2024) il Governatore della Banca d'Italia «un ambizioso ma non irraggiungibile innalzamento del tasso di occupazione ai livelli del Centro Nord abbatterebbe le disuguaglianze sia al Sud sia nell'intero Paese».

Per quanto riguarda i tassi di occupazione, stando agli ultimi dati che emergono dalla Rilevazione periodica sulle forze di lavoro effettuata dall'Istat¹⁰ (settembre 2024), nelle regioni del Mezzogiorno la percentuale di occupati tra le persone in età compresa tra i 15 e i 64 anni si attesta al 49%, venti punti percentuali in meno delle regioni del Nord (69,8%), e quasi altrettanto rispetto a quelle del Centro (67,2%).

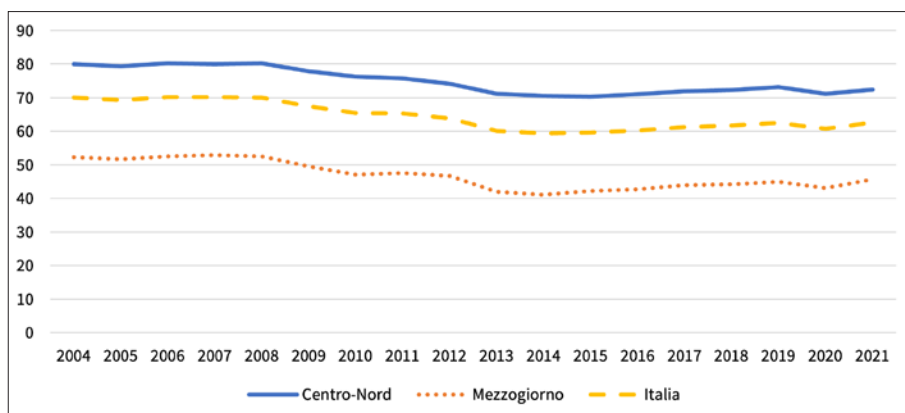


Figura 3 Tassi di occupazione (2004-21)

¹⁰ Per la rilevazione Istat del settembre 2024 si veda il sito: https://www.istat.it/wp-content/uploads/2024/09/Mercato-del-lavoro-II-trim_2024.pdf.

A fine luglio 2024 il tasso di occupazione in Italia, in crescita da 3 anni e al suo livello massimo dal 2008, era pari al 62,3% delle forze di lavoro, con un tasso di inattività al 33,3%, il peggior dato tra i Paesi che fanno parte del G7 e il secondo peggiore in Europa; al Sud i cosiddetti inattivi rappresentano il 47% delle forze di lavoro. L'occupazione negli ultimi anni è effettivamente cresciuta ma si tratta di un fenomeno non solo italiano, di un ciclo positivo verificatosi in tutti i paesi Europei, che non ha cambiato il livello relativo del tasso di occupazione che in Italia continua ad essere molto più basso che altrove, così come i salari di chi lavora in Italia sono quelli cresciuti di meno in Europa.

Ricordando che le forze di lavoro sono la frazione della popolazione in età di lavoro e in condizione di poter lavorare, osserviamo che in Italia non solo il tasso di occupazione, ma anche il tasso di attività (definito anche tasso di partecipazione, uguale al rapporto tra le forze di lavoro e la popolazione complessiva) è particolarmente basso.¹¹ Se consideriamo l'intervallo 15-64 anni, siamo al 66%, il più basso tra i paesi dell'UE e circa otto punti in meno della media.¹²

Per quanto riguarda il grado delle disuguaglianze nel mercato del lavoro, Eurostat (aprile 2025) rileva che nel 2024 risultava occupato nei paesi dell'Unione europea il 75,8% della popolazione di età compresa tra 20 e 64 anni. Tra i paesi dell'UE, i tassi di occupazione più elevati sono stati registrati nei Paesi Bassi (83,5%), a Malta (83,0%) e nella Repubblica Ceca (82,3%); quelli più bassi sono stati registrati in Italia (67,1%), Grecia (69,3%) e Romania (69,5%). Circa un quarto (65 delle 241) delle regioni dell'UE aveva nel 2023 un tasso di occupazione inferiore al 72,5%. In questo gruppo erano incluse le regioni capoluogo di Belgio, Italia, Grecia e Austria, con tassi rispettivamente del 66,5%, 68,1%, 69,0% e 70,8%, ma in 3 regioni dell'Italia meridionale nel 2023 risultava occupata meno della metà della popolazione in età lavorativa: si tratta di Calabria (48,4%), Campania (48,4%) e Sicilia (48,7%).

La Commissione europea appare consapevole che in diversi paesi dell'UE si registrano disparità anche notevoli nel mercato del lavoro tra le regioni, con carenze di manodopera in alcune regioni a fronte di una disoccupazione persistentemente elevata in altre. I dati EUROSTAT mostrano che è stata l'Italia a registrare nell'ultimo anno

11 Si tratta di un fenomeno di natura tipicamente demografica, le cui cause e le relative possibili conseguenze sono estremamente rilevanti, al punto da doverle considerare, come usualmente fanno gli economisti, esogene e dunque non ne tratteremo, ma questo non vuol dire in alcun modo disconoscerne o ridurne la portata.

12 Per i dati europei su occupazione e attività per sesso e per età si può consultare il sito: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/lfsi_emp_a/default/table?lang=en; altri dati sull'occupazione in Europa si possono trovare sul sito di Eurostat: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Employment_-_annual_statistics.

per cui le statistiche sono disponibili (2023) le disparità regionali più elevate, con un coefficiente di variazione del 16,3%. Tipicamente, si tratta del divario tra Nord e Sud: la Provincia Autonoma di Bolzano/Bozen ha registrato il tasso di occupazione più elevato (79,6%), mentre Sicilia, Calabria e Campania hanno registrato i tassi più bassi.

Ciani e Torrini (2019) hanno cercato di quantificare la frazione di disuguaglianza spiegata dal basso tasso di occupazione dei residenti del Sud stimando che la disuguaglianza tra i redditi meridionali e quelli del Centro-Nord sarebbe ridotta del 15% se la distribuzione delle ore di lavoro tra le famiglie del Sud fosse simile a quelle del Centro-Nord. I differenziali occupazionali regionali sono talmente importanti nel determinare la disuguaglianza complessiva che la disuguaglianza nei redditi diminuirebbe sostanzialmente anche se questo aumento dell'occupazione fosse associato con una diminuzione dei salari medi delle regioni meridionali. Pur non condividendone tutti i commenti sulle conseguenze delle politiche proposte, una conclusione degli autori è chiara e condivisibile: «affrontare la mancanza di opportunità di lavoro nelle regioni meridionali è fondamentale per affrontare il problema della disuguaglianza in Italia». Se ci si impegnasse in politiche industriali in grado di creare occupazione al Sud nei settori a più elevata produttività, non ci sarebbe evidentemente bisogno di proporre – come fa Bankitalia – una riduzione dei salari pari allo stimato differenziale di produttività – circa il 20% – tra le regioni del Mezzogiorno e quelle del Centro-Nord.

Particolarmente pesante al Sud – e non solo in riferimento al mercato del lavoro – è la condizione delle donne. Se come media nazionale il nostro Paese con il 53,5% di donne occupate resta lontano dai livelli di paesi come la Germania (77%), la Francia (72%) o la Spagna (66%), tale divario è ancora più accentuato nelle regioni del Sud: nella fascia di età compresa tra i 15 e i 64 anni lavora nel Mezzogiorno il 37% delle donne a fronte del 63% al Nord e 60% al Centro. Nell'età centrale, quella nella quale si è finito il proprio percorso di istruzione e si dovrebbe ormai essere inseriti e inserite nel mercato del lavoro, tra i 25 e i 34 anni, lavorava nel 2023 il 40% delle donne al Sud, contro una percentuale del 72% al Nord. E tutto questo nonostante un lungo ciclo di diminuzione dei tassi ufficiali di disoccupazione femminile.

Il tasso di disoccupazione, pur con le note difficoltà di calcolo dovute anche ad una notevole quota di economia 'informale' nelle regioni del Sud Italia è (12,5%) più del doppio di quello del Centro (5,5%) e più del triplo di quello del Nord (3,9%).¹³ Il tasso di cosiddetti inattivi è al Sud del 43,5% (27,4% al Nord, 29% nel resto d'Italia).

13 Le statistiche flash dell'Istat sul mercato del lavoro relative al II semestre del 2024 sono consultabili su questo sito: https://www.istat.it/wp-content/uploads/2024/09/Mercato-del-lavoro-II-trim_2024.pdf.

Con questi livelli di scarsa partecipazione al mercato del lavoro, elevata disoccupazione ufficiale e notevole tasso di inattività, non è sorprendente che anche il livello dei salari sia al Sud inferiore alla già bassa media nazionale.

Il salario medio annuo di chi lavora in Italia è da quasi 30 anni basso e stagnante (Donato 2021; 2013) e, in conseguenza dell'ultima ondata di inflazione, si colloca al penultimo posto tra i 34 Paesi OECD per perdita di potere di acquisto.

Dentro questa tendenza alla stagnazione salariale a carattere almeno, ma non solo - nazionale, i dati elaborati dalla SVIMEZ¹⁴ rivelano che tra il 2008 e il 2020 le retribuzioni reali si sono ridotte del 12% nel Mezzogiorno.

Come osserva A. Krueger (2018) negli ultimi decenni si è verificata una proliferazione di pratiche che hanno accresciuto il potere monopsonistico nei mercati del lavoro e indebolito il potere contrattuale dei lavoratori, il cui effetto è stato ridurre la quota del reddito nazionale destinata ai lavoratori e aumentare quella destinata ai datori di lavoro. Il calo del potere contrattuale dei lavoratori è ben visibile in diversi indicatori perché tutte le forze che tradizionalmente controbilanciavano il potere monopsonistico delle imprese e aumentavano il potere contrattuale dei lavoratori sono state indebolite negli ultimi decenni. Le leggi sulla tutela dell'occupazione hanno prodotto più flessibilità, il salario relativo è diminuito, la combattività dei sindacati e la copertura della contrattazione collettiva sono diminuite, e la globalizzazione ha reso i lavoratori più vulnerabili alle minacce di perdita di posti di lavoro a causa della delocalizzazione. Come riconoscono gli ultimi rapporti ILO WESO,¹⁵ il rallentamento economico sta costringendo un numero maggiore di lavoratori ad accettare lavori di qualità inferiore e mal retribuiti.

Le retribuzioni lorde unitarie in Italia sono cresciute in termini nominali tra il 2008 e il 2020 di soli 3 punti percentuali rispetto agli oltre 22 della media dell'UE a 27. In termini reali, le retribuzioni si sono ridotte con maggiore intensità nel Mezzogiorno: 12 punti percentuali contro i 7 in media nel Centro-Nord.

Per quanto riguarda i salari, facendo riferimento all'insieme dei settori, dal 1970 al 1995 il salario medio reale, definito in termini dell'indice dei prezzi al consumo (CPI) è cresciuto dell'80%, in linea

14 Uno studio realizzato dalla SVIMEZ sul lavoro povero e la questione salariale con particolare riferimento al lavoro femminile al Sud è consultabile su questo sito: https://lnx.svimez.info/svimez/wp-content/uploads/2022/05/2022_05_04_nota_salari_lavoro.pdf.

15 Il rapporto dell'ILO su salari e occupazione a livello globale per il 2024 è consultabile a questo indirizzo: <https://www.ilo.org/publications/flagship-reports/world-employment-and-social-outlook-trends-2024>.

con l'aumento della produttività (70%). In termini del deflatore del valore aggiunto complessivo, il salario è invece cresciuto del 62%. Dal 1995 al 2004 il salario medio (deflazionato in termini del CPI) è stagnante, e si attesta su un livello di circa 28 mila euro (valori ad anno base 2000) per unità di lavoro standard; il salario medio supera i 30.000 euro, in termini reali, solo nel 2007. La seconda parte del periodo, che ha come anno base il 2015, ci fornisce lo stesso quadro di stagnazione salariale a cui abbiamo assistito dalla metà degli anni Novanta, con un salario medio fermo.

Dal momento che, come ricorda la SVIMEZ, nel Mezzogiorno i cosiddetti *working poor* rappresentano circa il 20% degli occupati locali, il doppio della quota del Centro-Nord, non c'è dubbio che la radice di questa disuguaglianza vada ricercata nella diversa composizione territoriale dell'occupazione.

Come segnala il Rapporto ASTRIL 2022 (Levrero, Pariboni, Romanello 2023) In termini di valore aggiunto, tra il 1970 e il 2020 il settore privato copre, in media nel periodo, circa il 62% dell'economia italiana (la quota era il 57% nel 1970 e il 67% nel 2020); i servizi commerciali e professionali pesano per circa il 18%, mentre i servizi di rete e finanziari per circa il 15%. In termini di occupazione, i tre settori si attestavano rispettivamente, nel 2020, al 60%, 20% e 10% circa. Discorso diverso invece vale per la manifattura: mentre in termini di quota occupazionale il comparto manifatturiero è passato da circa il 30% degli anni Settanta al 14% del periodo post-2012, lo stesso è stato caratterizzato da una caduta meno accentuata qualora ne misurassimo la relativa quota in termini di valore aggiunto (un calo di circa 3 punti percentuali dagli anni Settanta ad oggi).

Secondo i dati elaborati dall'Istat e analizzati dai ricercatori della Banca d'Italia¹⁶ la composizione settoriale dell'occupazione nel Mezzogiorno mostra una maggiore incidenza dei settori a prevalente gestione pubblica (servizi delle amministrazioni, istruzione e sanità), da ricondurre a un forte sottodimensionamento del settore privato, a fronte di un peso del comparto pubblico proporzionale alla quota di popolazione residente nell'area. Rispetto al Centro-Nord, risulta inoltre maggiore la quota di occupati in agricoltura e nel commercio, mentre è nettamente inferiore l'incidenza della manifattura e dei servizi alle imprese. Tale composizione evidenzia il prevalere nel settore privato del Mezzogiorno di comparti a più basso contenuto di conoscenze a cui si associa una minore qualità media dei posti di lavoro.

La quota di occupazione nei settori ad alta tecnologia è in Italia vicina alla media UE nel nord e nelle regioni centrali, ma tale quota si riduce a meno della metà nelle regioni meridionali e insulari.

16 Dati Istat riferiti al 2019 e riportati in Accetturo et al. 2022.

Questi tratti strutturali del divario Nord-Sud non solo non si sono ridotti nel tempo, ma si sono accentuati negli ultimi anni. Tra il 2011 e il 2019 nel Mezzogiorno si è ridotta la quota di addetti in occupazioni di media e alta qualità e si è espansa la quota in impieghi a più basso contenuto qualitativo. Nel Centro-Nord si è assistito a un processo di polarizzazione, con un aumento del peso sia della fascia bassa, sia di quella ad alta qualità, a scapito degli impieghi di livello intermedio. Considerando l'insieme dei settori, l'espansione della quota di occupazioni di più bassa qualità nel Mezzogiorno è stata alimentata soprattutto dai comparti dell'alloggio e ristorazione, del commercio e dell'agricoltura e altri servizi a ridotto contenuto di conoscenza, che sono stati tra i pochi a segnare un relativo dinamismo nel periodo pre-pandemico.

Se consideriamo altre variabili dell'occupazione come la regolarità, la tipologia, la stabilità e l'orario, le disuguaglianze territoriali tra Centro-Nord e Sud emergono ancora più nitidamente. Nelle regioni del Mezzogiorno d'Italia il lavoro irregolare pesa per quasi il 18% del totale dell'occupazione e si può stimare che la sua incidenza sia prossima al 23% nel settore privato¹⁷ (le quote sono rispettivamente 11 e 13,4 nel Centro-Nord). Data la maggior frammentazione delle attività produttive e il maggior peso di settori ad alta incidenza di lavoro autonomo, quali l'agricoltura e il commercio, il Mezzogiorno è inoltre caratterizzato da una quota più elevata del lavoro indipendente, che raggiunge quasi un terzo del totale del settore privato.

Per quanto riguarda in particolare la diffusione del lavoro precario al Sud, Camussi, Colonna e Modena (2022) calcolano che, nel periodo 2004-20, la quota di lavoratori temporanei sul totale dell'occupazione è stata pari al 16,2% nelle regioni meridionali e 12,5% nelle aree del Centro-Nord.

Come segnala SVIMEZ (2024) negli ultimi anni la produzione industriale ha registrato andamenti estremamente differenziati a seconda dei diversi settori. Tali divergenze negli andamenti settoriali della produzione hanno a loro volta avuto conseguenze sulle performance territoriali in base alla specializzazione produttiva dei territori.

Tabella 1 Valore aggiunto per settori e per aree geografiche (var. %, 2019-23)

Macro-aree	Agricoltura	Industria in senso stretto	Costruzioni	Servizi
Centro-Nord	-7,5	-0,3	+28,3	+4,2
Mezzogiorno	-2,3	-2,4	+37,9	+3,6
Italia	-5,4	-0,8	+30,7	+4

17 Si tratta di stime di fonte Banca d'Italia - Istat.

Seguendo Istat (2020) gli indici di specializzazione produttiva dell'Italia rivelano un'elevata specializzazione relativa dell'Italia nella Manifattura a contenuto tecnologico medio-basso, nei Servizi poco intensi in conoscenza e nella manifattura a contenuto tecnologico medio-alto. Considerando solo i casi in cui l'occupazione regionale in un settore dell'industria e dei servizi di mercato ha un peso di oltre il 20% più elevato della media nazionale (coefficiente di localizzazione a livello di sezione > 1,2), si può notare come quasi tutte le regioni del Centro-Nord sono comparativamente specializzate nelle attività manifatturiere (nel Veneto e nelle Marche queste generano oltre un quarto del valore aggiunto), mentre nelle regioni del Mezzogiorno sono di rilievo le specializzazioni nella distribuzione e nelle costruzioni.

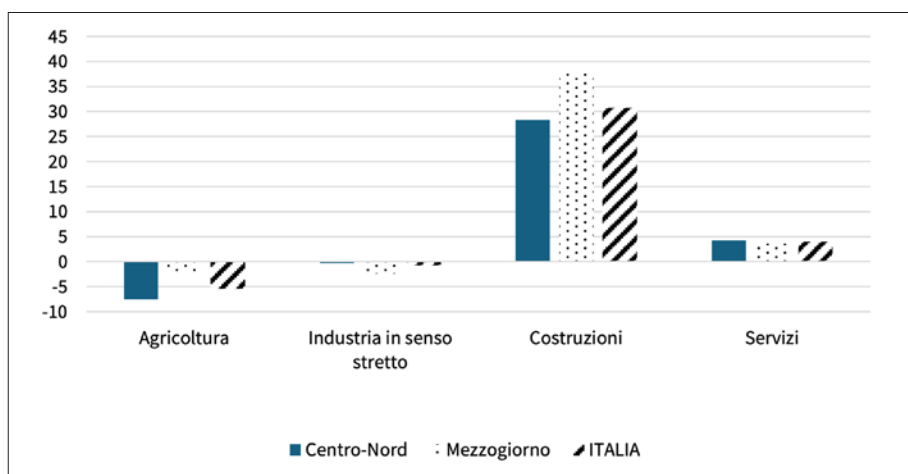


Figura 4 Valore aggiunto per settori e per aree (var. %, 2019-23)

Considerando più in dettaglio la specializzazione manifatturiera regionale ($LQ > 1$ per divisione di attività economica), si osserva che la specializzazione più diffusa in Italia è quella alimentare (presente in 14 regioni, non geograficamente concentrate), mentre le meno diffuse sono quella chimico-farmaceutica (Lombardia) e nelle filiere del vestire (tessile-abbigliamento-calzature, presente nelle Marche e in Toscana) e dei mobili (Veneto e Friuli-Venezia Giulia), in entrambi i casi con una forte componente distrettuale. Veneto e Friuli sono anche specializzati nella meccanica e nell'elettronica dove, tuttavia, seguono l'Emilia-Romagna. Infine, Piemonte, Basilicata, Molise e Abruzzo hanno una specializzazione elevata nei mezzi di trasporto, mentre il Friuli e le province di Trento e Bolzano/Bozen sono relativamente specializzati nel settore cartario-editoriale.

In media, ciascuna regione italiana presenta 3,4 aree in cui le quote di occupazione sono superiori a quelle nazionali, ma la pluri-specializzazione manifatturiera è particolarmente elevata solo nel caso del Veneto (7 settori industriali), e di Friuli, Umbria e Marche (6 settori).

In generale, le regioni del Mezzogiorno raramente presentano una specializzazione produttiva nei comparti industriali. Dallo studio effettuato dall'istituto Studi e Ricerche per il Mezzogiorno¹⁸ sull'industria manifatturiera nell'Italia meridionale (2022) emerge che su 367.358 imprese che operano in Italia, quelle meridionali sono 91.969, un quarto del totale. Il settore manifatturiero assorbe il 9% del Valore aggiunto totale dell'area e il 12% del Valore aggiunto manifatturiero italiano nel 2019 ma, per alcuni settori, come i mezzi di trasporto e l'agrofood, supera di gran lunga il 20%.

Nel 2022, la quota del settore manifatturiero sul valore aggiunto totale nel Mezzogiorno è pari al 10%, contro il 24,5% del Centro-Nord.¹⁹ Il settore terziario, che ha contribuito più degli altri alla ripresa post-COVID-19, è sbilanciato verso i servizi meno innovativi, in particolare il turismo (alloggio e ristoranti). Il valore aggiunto del settore industriale nel Mezzogiorno è diminuito in termini reali del 24,8% tra il 2000 e il 2022, contro una riduzione media nazionale pari a -4,4%.

È nell'industria alimentare che si concentra al Sud la maggiore quota di unità locali ed addetti di tutte le ripartizioni italiane, ma rilevante è anche il contributo dei settori automotive, cantieristico ed aerospaziale in cui il valore aggiunto prodotto nel Mezzogiorno è più di un quinto di quello nazionale. Viene prodotta al Sud circa la metà delle autovetture costruite in Italia e della totalità di veicoli commerciali leggeri: nell'Italia meridionale si localizzano - a parte lo stabilimento siderurgico delle Acciaierie d'Italia a Taranto (8.168 addetti diretti e 5.000 nell'indotto) che tuttora è anche il primo impianto manifatturiero del Paese per numero di occupati - diversi impianti del settore automotive. La Fiat Chrysler Automobiles, ora Stellantis, ne ha uno a S. Nicola di Melfi (PZ) con 5.881 addetti e 3.000 nell'indotto di 1° livello che è il secondo sito manifatturiero italiano per risorse umane impiegate, e il secondo per quantità di auto prodotte, pari nel 2022 a 163.793 unità (lo scorso anno superato dall'impianto di Pomigliano d'Arco ove si sono prodotte 165.000 vetture) oltre a quello della Sevel in Val di Sangro, 5.726 diretti

18 SRM Gruppo Intesa Sanpaolo e CESDIM - Centro studi e documentazione sull'industria nel Mezzogiorno dell'Università degli Studi di Bari «Aldo Moro».

19 Il Rapporto di valutazione della Commissione Europea in cui sono presentati questi dati è consultabile all'indirizzo: https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/b276f45e-e9f4-4c8a-920c-c275e8133402_en?filename=SWD_2024_612_1_EN_Italy.pdf.

e 5.000 nell'indotto, terzo impianto manifatturiero del Paese per numero di occupati, e che è anche l'impianto più grande d'Europa per la costruzione di veicoli commerciali leggeri. A Pomigliano d'Arco è in produzione l'altro impianto di assemblaggio della Stellantis nel Sud con 4.481 occupati.

Sfortunatamente, il settore automobilistico è anche uno di quelli più colpiti dalla crisi dell'industria tedesca da cui quella italiana sostanzialmente dipende e da un processo di riconversione verso il motore elettrico che procede a singhiozzo, con l'Unione europea che non appare ancora pienamente convinta della strada da intraprendere. Un'altra tegola sulla testa non solo delle fabbriche di componentistica disseminate un po' ovunque in Italia, ma – per quello che qui ci interessa – sugli impianti produttivi localizzati al Sud.

Dopo le due crisi finanziarie del 2008 e del 2011 e lo shock collegato alle conseguenze economiche della pandemia da COVID-19, le regioni del Nord Italia caratterizzate da una base produttiva manifatturiera più orientata verso settori segnati da performance più favorevoli, sono riuscite a recuperare i livelli produttivi pre-crisi, ma questo non è successo per il comparto dell'automotive.

Sulla base della contabilità territoriale, nel confronto con il dato del 2019, si osserva come nel Nord-Ovest i livelli produttivi si siano riportati mediamente in prossimità del dato pre-pandemia, ad eccezione di un leggero gap del Piemonte, mentre nel Nord-Est l'industria aveva più che recuperato, soprattutto a seguito della crescita osservata in Emilia-Romagna. Mantenevano invece un certo ritardo le regioni del Centro e del Mezzogiorno, con arretramenti significativi in alcune regioni come Lazio, Abruzzo, Molise, Campania, Sardegna.

Se l'industria manifatturiera attraversa i problemi cui abbiamo appena fatto cenno restano tre settori che assorbono la maggior parte dell'occupazione nel Mezzogiorno: l'edilizia, il settore turistico e il pubblico impiego.

Particolarmente interessante il caso dell'edilizia. Negli anni post-COVID-19 il contributo delle costruzioni alla crescita dell'occupazione, anche grazie a provvedimenti per altro verso più che discutibili come il Super-bonus 110%, è stato significativo su tutto il territorio nazionale, con 600.000 occupati in più nel settore e 340.000 nei settori collegati.

Nel Mezzogiorno questo comparto ha avuto un ruolo quasi esclusivo, dato che nel periodo preso in esame la crescita degli occupati nell'area è da attribuire quasi interamente, per l'appunto, alle costruzioni. In una sola provincia abruzzese, quella di Teramo, tra il 2020 e il 2023 la massa salariale è cresciuta del 90%, le ore lavorate dell'80%, il numero di imprese del 45% e il numero di lavoratori occupati del 72%.

Ma, dal momento che si tratta di provvedimenti (per fortuna) non strutturali, non sorprende che, già confrontando il terzo trimestre 2023 con l'analogo periodo del 2022), si può notare come l'occupazione abbia registrato una frenata proprio nel settore dell'edilizia, oltre che nel comparto industriale.

Tabella 2 Occupati per settore e per area geografica (var. %, 2019-23)

Macro-aree	Agricoltura	Industria	Costruzioni	Servizi	Media
Nord-Ovest	-11,2	-1,7	+15,9	+1,2	+1
Nord-Est	-10,3	+3,5	+8	+1	+1,7
Centro	+4,5	+5,3	+11,6	+0,5	+2
Sud	-4,5	+3,9	+25,5	+2,3	+3,5
Italia	-5,4	+2	+16	+1,3	+2

A parte l'edilizia e il pubblico impiego, l'occupazione al Sud (e non solo) nell'ultimo periodo è stata principalmente sostenuta dalle attività collegate al turismo, alla ristorazione e al commercio. Secondo il Rapporto dell'Osservatorio sul turismo,²⁰ su un totale di circa 200.000 imprese attive nel settore, la percentuale maggiore (60.000 imprese, pari al 30% del totale) sono localizzate al Sud. In termini di lavoratori, su un totale di un milione e trecentomila occupati, 340.000 (più del 26%) lavorano in regioni del Mezzogiorno.

È una vecchia solfa quella di un Sud che, date le sue innegabili risorse naturali e paesaggistiche, avrebbe dovuto o dovrebbe puntare sul turismo, anziché sullo sviluppo industriale prima e su servizi diversi adesso, ma la realtà è che lavorare nel settore turistico, almeno in Italia, significa rassegnarsi a un regime di salari bassi, bassa produttività e dunque a un ulteriore impoverimento del suo tessuto economico.

6 L'intervento pubblico per il Sud e la cosiddetta autonomia differenziata

In un testo di 20 anni fa Nicola Rossi (2005) sosteneva che Il Mezzogiorno d'Italia è il luogo dove – più che altrove, più che in altri comparti o settori – più significativo e imperdonabile è lo spreco di risorse pubbliche. Risorse che non mancano.

20 Il XV Rapporto dell'Osservatorio sul mercato del lavoro nel turismo, relativo al biennio 2021-22, è consultabile sul sito: https://www.fipe.it/wp-content/uploads/2023/09/osservatorio-mercato-del-lavoro-turismo-2023_XV-rapporto_copertina.pdf.

Con oltre 200 miliardi di euro tra risorse europee, ad oggi tra PNRR, fondi ordinari e agevolazioni, il Meridione d'Italia avrebbe più di una possibilità di ripresa: circa 80 miliardi le risorse messe a disposizione dal PNRR, che dovranno/dovrebbero essere spese entro il 2026, altri 102,4 miliardi derivano, invece, dal Fondo sviluppo e coesione per il ciclo 2021-27, così come per lo stesso periodo sono in arrivo 30 miliardi dei 41 assegnati all'Italia tra i fondi ordinari dell'Unione Europea. A queste risorse si aggiungono gli sgravi fiscali, come una maxi-decontribuzione pari al 120% in meno sul costo del lavoro nelle assunzioni a tempo indeterminato, a patto che si rispettino alcuni vincoli. C'è poi la misura di autoimprenditorialità, introdotta nel 2016 e poi aggiornata, con contributi a fondo perduto per gli under 35 per avviare le proprie imprese al Sud. A questi si aggiungono le misure da 'Zes Unica': un credito d'imposta da oltre 1.800 milioni di euro, le rinnovate agevolazioni (decontribuzione del 100%) per chi assume giovani disoccupati da almeno 24 mesi e il bonus per l'assunzione delle donne.

Dunque, le risorse ci sono, il punto è come vengono o non vengono utilizzate.

Per limitarci a un solo esempio, prendiamo i fondi strutturali europei relativi al ciclo di programmazione 2007-13: si tratta di circa 278 miliardi di euro, corrispondenti al 28% del budget comunitario; misurando gli effetti di quei fondi su alcune variabili economiche rilevanti per l'economia meridionale, Ciani e De Blasio (2015) trovano che, per quanto riguarda le variazioni percentuali annue di occupazione, popolazione e prezzi delle case, l'impatto medio dei fondi è stato molto vicino allo zero.

Quale era l'impostazione teorica alla base di quello (e del precedente, 2000-06) ciclo di programmazione, la cosiddetta nuova programmazione? Costruire nuovo 'capitale sociale', ossia costruire, usando principalmente la leva dei trasferimenti monetari, un rapporto di fiducia tra attori locali e una motivazione intrinseca al bene comune, aumentare le esternalità positive, potenziare le infrastrutture. Lo strumento e la parola-chiave di quella fase: patti territoriali.

Secondo la Corte dei conti, tra il 1999 e il 2009, rispetto alle 11.422 iniziative imprenditoriali previste, ne sono state avviate attraverso i patti territoriali la metà; dei 4,6 miliardi di euro pubblici stanziati, ne sono stati erogati 2,9. Secondo la Banca d'Italia (2022) «Le dinamiche dell'occupazione nei comuni appartenenti a un patto territoriale non si differenziano sostanzialmente da quelle di comuni che non hanno aderito all'iniziativa, pur avendo prima dell'intervento caratteristiche simili a quelle dei comuni finanziati».

Rispondendo alla domanda se la strategia della nuova programmazione avesse accresciuto o no la qualità dei servizi nel

Mezzogiorno, la risposta di Fabrizio Barca,²¹ uno dei proponenti e degli artefici di quel progetto, rivela quanto meno una insoddisfazione: «talora i servizi sono migliorati, ma spesso no e comunque in misura assai più limitata degli obiettivi». Alla conseguente domanda su chi avesse remato contro questo progetto, Barca risponde: Prima vengono quelli toccati nei loro interessi:

- la moltitudine dei cosiddetti 'imprenditori 488' del Sud, quelli che erano sopravvissuti e sopravvivevano con i sussidi, e alcuni medi e grandi imprenditori del Centro-Nord che vuoi sulla 488, vuoi sul tentativo di pilotare i contratti di programma, o altre forme di incentivazione negoziata con lo Stato (prima di tutto i cosiddetti contratti d'area), costruivano o pensavano di poter costruire soluzioni di comodo ai loro problemi, alternative a investimenti esteri. Essi videro, in questa politica, che chiedeva di ridurre gli incentivi e che tornava, dopo tanti anni, a spostare l'enfasi sui servizi collettivi, il rischio gravissimo di perdere risorse;
- una rete di consulenti e mediatori, quella che era cresciuta in anni e anni di degenerazione della Cassa, che vide nel rafforzamento delle amministrazioni locali il rischio di perdere la capacità di catturarle a loro beneficio. Videro nel rafforzamento della capacità della pubblica amministrazione di fare bandi la fine del potere sostitutivo esercitato a livello locale e regionale;
- una parte cospicua della dirigenza pubblica delle amministrazioni centrali delle Regioni e delle autonomie locali che traeva (e trae) il proprio potere dai processi decisionali gerarchici e dominati da un rispetto formalistico delle procedure e da una disattenzione ai risultati;
- una parte cospicua dei sindacati del pubblico impiego, convinti - faccio riferimento all'argomento più robusto e nobile della loro avversione - che essendo lo Stato per definizione catturato, ogni aumento di discrezionalità della dirigenza pubblica non possa risolversi che nell'esercizio di nepotismo e quindi di angherie nei confronti della parte meno forte del personale pubblico.

La mancata riduzione delle disuguaglianze territoriali non può essere dunque ridotta a una questione di spesa e non serve chiedere più intervento pubblico. Al Mezzogiorno d'Italia non mancano risorse,

21 La conversazione con Fabrizio Barca, allora Dirigente generale e Consigliere ministeriale presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, promossa dalla Fondazione Giannino Bassetti, si svolse a novembre del 2007, ed è riportata sul sito: https://www.fondazionebassetti.org/archi_vivo/2008/01/la_conversazione_con_fabrizio_1.

ma la capacità di spenderle e questa responsabilità ricade quasi per intero sulla classe dirigente del Sud, a partire dai diversi Presidenti che si sono succeduti nel tempo alla guida delle regioni meridionali.

Per il ciclo di programmazione 2021-27 l'Italia ha a disposizione 78,19 miliardi di euro, di cui 44,70 miliardi di euro di risorse dell'UE, comprensive delle quote destinate al Fondo per una Transizione Giusta (Just Transition Fund - JTF), Cooperazione Territoriale Europea (CTE), Fondo Sicurezza interna (ISF), Strumento finanziario per la politica di gestione delle frontiere e i visti (BMVI) e Fondo Asilo e migrazione (AMIF). Dei 62 programmi di spesa di cui si compone il ciclo di programmazione, 14 sono Programmi nazionali (PN) gestiti dalle Amministrazioni centrali (compresi JTF e FEAMPA) e rivolti a tutte le regioni o a specifiche categorie di regione, 38 sono Programmi regionali (PR) gestiti dalle Regioni, 10 sono Programmi Interregionali, riguardanti la Cooperazione territoriale europea.

Secondo la Commissione Europea, a fine aprile 2024, su 74 miliardi di euro disponibili, la spesa effettiva era ferma a 621 milioni di euro, lo 0,9% del totale. Al 30 giugno 2024, la Ragioneria generale dello Stato ha pubblicato i dati aggiornati del suo monitoraggio:²² 10,7% in termini di impegni di spesa e 1,71% in termini di pagamenti. Dal momento che le percentuali su riportate si riferiscono alla media delle risorse (non) spese per i vari programmi, vale la pena riferire alcuni elementi di dettaglio: per il Programma nazionale Scuola e competenze, per il PN Salute, per il PN Inclusione e lotta alla povertà, PN Giovani, donne e lavoro, PN METRO plus e città medie Sud, la percentuale di risorse pubbliche spese è uguale - a metà del ciclo di programmazione - a zero.

L'Italia, come paese, dispone di molte risorse pubbliche, anche comunitarie, ma ne spende poche e male. Tutte le regioni allo stesso modo, senza distinzioni? Purtroppo per il Sud, no. Per quanto riguarda lo stato di attuazione dei Programmi regionali rientranti nella categoria delle regioni meno sviluppate (Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia), rispetto al totale di risorse programmate a valere sul FESR e sul FSE+ pari complessivamente a 26,81 miliardi di euro, risulta un avanzamento del 5,74% in termini di impegni e del 0,49% in termini di pagamenti. Rispetto a un totale di 18,9 miliardi di euro, lo stato di attuazione al 30 giugno 2024 dei Programmi regionali rientranti nella categoria delle regioni più sviluppate (Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Piemonte, Provincia Autonoma di Bolzano, Provincia Autonoma di Trento, Toscana, Veneto, Valle d'Aosta) mostra un avanzamento del 20,18% in termini di impegni e del 4,69% in

22 A fine luglio 2025 la relativa pagina web non appare (più) disponibile per la consultazione.

termini di pagamenti. Per quanto riguarda infine lo stato di attuazione dei programmi da parte delle tre regioni definite in transizione (Abruzzo, Marche e Umbria) su un totale di 2,78 miliardi di euro, risulta un avanzamento del 16,94% in termini di impegni e del 2,27% in termini di pagamenti. Non c'è ideologia o pseudo-meridionalismo che tenga: le regioni meridionali hanno avuto a disposizione notevoli risorse, soprattutto di origine comunitaria, ma, a parte gli obiettivi e i progetti che naturalmente contano, non sempre hanno saputo utilizzarle e questa è una responsabilità dell'intera classe dirigente italiana e di quella meridionale in particolare.

Il Rapporto dal titolo *I dati dei Conti Pubblici Territoriali sulla spesa settoriale 2000-2020*²³ raccorda le principali missioni di bilancio agli aggregati di spesa afferenti ai CPT e agli indicatori qualitativi BES, misuranti l'impatto socioeconomico della spesa pubblica. In base a tali dati, nel 2020, tutto il Nord, ad eccezione del Veneto, più il Lazio e la Basilicata, si situa al di sopra del valore mediano dei pagamenti di cassa pro capite per la spesa primaria del Settore Pubblico Allargato, mentre sia il Centro che il Mezzogiorno (con le eccezioni sopra riportate), si collocano al di sotto della mediana, con i pro capite più bassi riferiti ai territori della Sicilia, della Calabria e della Campania.

Commentando questi dati, la Relazione della Corte dei Conti²⁴ osserva che

I risultati degli indicatori denotano una generale posizione di svantaggio del Mezzogiorno; tra questi, spiccano quelli relativi al tasso di abusivismo edilizio (dominio 9, uno dei differenziali negativi più marcati e gravi nei divari Nord-Mezzogiorno) e poi, tra quelli relativi alla Qualità dei servizi (dominio 12), gli indicatori sui servizi di raccolta differenziata dei rifiuti urbani, sulla irregolarità nella distribuzione dell'acqua e, per quanto riguarda i servizi sanitari, sul tasso di dotazione di posti letto nei presidi residenziali socio-sanitari e socio-assistenziali.

In questo scenario si inserisce il disegno di legge sull'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario, una legge che in qualche misura 'attua' la riforma del Titolo V della Costituzione introdotta nel 2001. In 11 articoli il DdL definisce le procedure legislative e amministrative per l'applicazione del terzo comma dell'articolo 116 della Costituzione definendo le intese tra lo Stato e

23 Il documento relativo ai Conti Pubblici Territoriali sulla spesa pubblica settoriale 2000-20 (I volume) è consultabile all'indirizzo: https://www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2023/04/Spesa_CPT_Settori_Volume1.pdf.

24 La Relazione della Corte dei Conti, relativa agli esercizi 2019-22, è consultabile sul sito: <https://www.corteconti.it/Download?id=7807eb5a-ed55-4672-943b-f1c09b01964b>.

quelle Regioni che chiedono l'autonomia differenziata nelle materie indicate nel provvedimento.

Le richieste di Autonomia dovrebbero²⁵ partire su iniziativa delle stesse Regioni, sentiti gli Enti locali. Le materie sono 23, tra cui la tutela della salute e poi, tra le altre, Istruzione, Sport, Ambiente, Energia, Trasporti, Cultura e Commercio Estero. Quattordici di queste sono materie definite dai Livelli Essenziali di Prestazione.

La concessione di una o più 'forme di autonomia' è subordinata in questi casi alla determinazione dei livelli essenziali di prestazione, ovvero i criteri che determinano il livello di servizio minimo che deve essere garantito in modo uniforme sull'intero territorio nazionale. La determinazione dei costi e dei fabbisogni standard, e quindi dei livelli essenziali di prestazione, avverrà a partire da una ricognizione della spesa storica dello Stato in ogni Regione nell'ultimo triennio.

L'articolo 4 di questo DdL stabilisce i principi per il trasferimento delle funzioni alle singole Regioni, precisando che sarà concesso solo successivamente alla determinazione dei livelli essenziali di prestazione e nei limiti delle risorse rese disponibili in legge di bilancio. Dunque, senza livelli essenziali di prestazione e soprattutto senza il loro finanziamento, che dovrà essere esteso anche alle Regioni che non chiederanno la devoluzione, non ci sarà Autonomia.

Il Governo, entro 24 mesi dall'entrata in vigore del DdL, dovrà varare uno o più decreti legislativi per determinare livelli e importi dei livelli essenziali di prestazione, mentre Stato e Regioni, una volta avviata, avranno tempo 5 mesi per arrivare a un accordo. Le intese potranno durare fino a 10 anni e poi essere rinnovate, oppure potranno terminare prima con un preavviso di almeno 12 mesi. L'undicesimo articolo, oltre a estendere la legge anche alle regioni a statuto speciale e le province autonome, reca la clausola di salvaguardia per l'esercizio del potere sostitutivo del governo. L'esecutivo, dunque, può sostituirsi agli organi delle regioni, delle città metropolitane, delle province e dei comuni quando si riscontri che gli enti interessati si dimostrino inadempienti rispetto a trattati internazionali, normativa comunitaria oppure vi sia pericolo grave per la sicurezza pubblica e occorra tutelare l'unità giuridica o quella

25 Il condizionale è d'obbligo dopo la sentenza con cui la Corte costituzionale ravvisa l'incostituzionalità di ben sette profili della legge; la sentenza è consultabile sul sito: https://www.cortecostituzionale.it/documenti/comunicatistampa/CC_CS_20241114180612.pdf.

economica. In particolare, si cita la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni sui diritti civili e sociali.²⁶

Diverse obiezioni sono state rivolte finora al DdL sull'autonomia differenziata: la prima è che, poiché i livelli essenziali di prestazione garantiscono solo livelli minimi di servizi e non riguardano tutti i settori, vi sono rischi di ulteriore aumento delle disuguaglianze regionali; la seconda obiezione è che non ha senso rendere possibile che 20 Regioni stabiliscano 20 regole diverse sull'energia o sul commercio estero o altro complicando oltre ogni immaginazione le procedure amministrative di un paese che già non brilla per semplificazione ed efficienza; la terza è che, per quanto riguarda l'aspetto finanziario, la conseguenza di un tale riordino della spesa e della fiscalità pubbliche è che, se l'obiettivo è di non far aumentare le disuguaglianze interne, l'unica possibilità è che diminuiscano le risorse pubbliche a livello centrale. Se l'autonomia differenziata è da conseguirsi 'senza oneri aggiuntivi per lo Stato' e contemporaneamente è possibile per una Regione trattenere una parte degli introiti fiscali, l'unica conseguenza è il de-finanziamento per alcune strutture.

In uno STAFF PAPER allegato al *Rapporto Paese* dedicato all'Italia e pubblicato a giugno 2024, la Commissione europea,²⁷ dopo aver sottolineato come l'aspetto più preoccupante delle disuguaglianze regionali riguardi i tassi di occupazione,²⁸ esprime un giudizio pesante sull'autonomia differenziata: «L'attribuzione di competenze aggiuntive alle regioni italiane comporta rischi per la coesione e per le finanze pubbliche». Nello STAFF WORKING DOCUMENT che accompagna le raccomandazioni specifiche per l'Italia e che riporta anche l'avvio della procedura d'infrazione per deficit eccessivo,

26 A proposito dei livelli essenziali di prestazione, la Corte dei Conti ha fatto osservare che «La mancata definizione dei livelli essenziali delle prestazioni rappresenta un ostacolo non solo allo sviluppo dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali, ma anche all'auspicato superamento dei divari territoriali. Per porre rimedio a tale inadempienza, la legge di bilancio 2023 ha disposto misure per accelerarne il processo di determinazione e, nel contempo, ha differito al 2027, o ad un anno antecedente ove ne ricorrano le condizioni, l'entrata in vigore dei meccanismi di finanziamento autonomo delle funzioni regionali per le Regioni a statuto ordinario e la conseguente soppressione dei trasferimenti statali».

27 Si tratta dello stesso documento citato alla nota 20; https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/b276f45e-e9f4-4c8a-920c-c275e8133402_en?filename=SWD_2024_612_1_EN_Italy.pdf.

28 «The employment rate in the south of the country is 21 pps lower than in the north, with an even wider gap for women (28 pps). The regional gap in unemployment narrowed in 2022 but widened again in 2023. The unemployment rate in southern regions is still triple the rate in northern regions (double for people aged 15-24)» (European Commission, *Commission Staff Working Document 2024 Country Report - Italy*, accompanying the document *Recommendation for a Council Recommendation on the Economic, Social, Employment, Structural and Budgetary Policies of Italy*, pag. 5).

l'esecutivo europeo spiega tutte le perplessità sul provvedimento. «Mentre il disegno di legge attribuisce specifiche prerogative al governo nei negoziati con le regioni – sottolinea il documento – esso non fornisce alcun quadro comune di riferimento per valutare le richieste di competenze aggiuntive da parte delle regioni. Inoltre – si legge ancora nel documento – poiché i LEP (Livelli essenziali di prestazioni) garantiscono solo livelli minimi di servizi e non riguardano tutti i settori, vi sono rischi di ulteriore aumento delle disuguaglianze regionali. L'attribuzione di poteri aggiuntivi alle regioni in modo differenziato aumenterebbe anche la complessità istituzionale, con il rischio di maggiori costi sia per le finanze pubbliche che per il settore privato».

7 Osservazioni conclusive

A più di 160 anni dall'unificazione dell'Italia, due considerazioni, entrambe sconcertanti, ci sembra di poter trarre sul tema delle disuguaglianze territoriali: la prima riguarda la loro persistenza, evidenza su cui sono concordi praticamente tutti gli studiosi e le istituzioni che si sono cimentate nel tempo a documentarle; la seconda è che a tutt'oggi manca una spiegazione condivisa e convincente sulle ragioni di tale persistenza. Né la tesi di chi farebbe risalire il divario a una unificazione sbilanciata sotto un profilo 'nordista', né l'invocazione di maggiore spesa pubblica che dovrebbe essere messa a disposizione delle regioni meridionali appaiono in grado di reggere alla verifica dei dati empirici che non confermano il mito di un Sud una volta prospero e avviato a un percorso di sviluppo equilibrato e smentiscono allo stesso tempo un deficit di risorse pubbliche a disposizione del Mezzogiorno. Le motivazioni della recente attribuzione del premio Nobel per l'economia ai professori Acemoglu, Johnson e Robinson «per i loro studi su come le istituzioni si formano e influenzano la prosperità» sottolineano²⁹ come le società con un cattivo stato di diritto e istituzioni che sfruttano la popolazione non generano crescita né cambiamenti in meglio. In un certo senso, la linea di ricerca sviluppata da questi autori, che ha cercato di mostrare come le differenze nella prosperità dei paesi siano da ricercarsi nelle istituzioni sociali che abbiano un carattere di persistenza, pur non potendosi applicare così com'è alle vicende del Mezzogiorno italiano, offre qualche spunto da approfondire. Secondo Felice (2018) quando si passa dalle disuguaglianze internazionali a quelle interregionali,

29 Il comunicato stampa relativo all'assegnazione del Premio è consultabile all'indirizzo: <https://www.nobelprize.org/prizes/economic-sciences/2024/press-release/>.

il ruolo delle istituzioni – così come ipotizzato da Acemoglu e dai suoi coautori – non sembrerebbe così determinante, ma probabilmente andrebbe specificato meglio che cosa si intende per istituzioni e quale orizzonte temporale si considera adatto per poter parlare di persistenza. Modificando almeno in parte il quadro proposto da Acemoglu, tra le istituzioni più radicate nel Sud,³⁰ sebbene da tempo abbiano assunto un orizzonte non solo nazionale, ma internazionale, vi sono quelle riconducibili alla criminalità organizzata, essendo il latifondo scomparso e considerando il clientelismo politico non una vera e propria istituzione. Le imprese criminali, come ha proposto di definirle Vincenzo Ruggiero (1996) sono effettivamente attori – istituzioni che preferiscono operare in settori economici a bassa complessità e dunque a bassa produttività per garantirsi la possibilità di esercitare un controllo diretto su tali attività piuttosto che a produrre crescita economica attraverso il rischio di mercato e l'innovazione. Secondo gli studiosi della Banca d'Italia (Mocetti, Rizzica 2021) il grado di infiltrazione della criminalità organizzata sarebbe maggiore in quei territori che dipendono maggiormente dalla spesa pubblica.

Bibliografia

- Accetturo, A. et al. (2022). *I divari territoriali in Italia tra crisi economiche, ripresa ed emergenza sanitaria*. Roma: Banca d'Italia.
- Accetturo, A.; Albanese, G.; Torrini, R. (2022). *Il divario Nord-Sud: sviluppo economico e intervento pubblico*. Roma: Banca d'Italia.
- Ardeni, P., M. Gallegati (2022). *Alla ricerca dello sviluppo. Un viaggio nell'economia dell'Italia unita*. Bologna: il Mulino.
- Bardozzetti, A.; Chiades, P.; Mancini, A.L.; Mengotto, V.; Ziglio, G. (2022). *Criticità e prospettive della finanza comunale nel Mezzogiorno alla vigilia del Covid-19*. Roma: Banca d'Italia.
- Barro, R.; Sala-i-Martin, X. (2004). *Economic Growth*. New York: McGraw Hill.
- Bovini, G.; Sestito, P. (2021). *I divari territoriali nelle competenze degli studenti*. Roma: Banca d'Italia.
- Bucci, M.; Gennari, E.; Ivaldi, G.; Messina, G.; Moller, L. (2021). *I divari infrastrutturali in Italia: una misurazione caso per caso*. Roma: Banca d'Italia.
- Camussi, S.; Colonna, F.; Modena, F. (2022). *Temporary Contracts: An Analysis of the North-South Gap in Italy*. Roma: Banca d'Italia.
- Cannari, L.; D'Alessio, G. (2016). «Socio-Economic Conditions and Mortality in Italy». *Journal of Economic Policy*, 2, 331-50.

30 Secondo la Banca d'Italia (2021) nel Mezzogiorno, e in particolare, in Sicilia, Calabria, Campania e Puglia, si sono concentrati oltre il 90% degli omicidi di stampo mafioso, delle denunce delle forze di polizia all'autorità giudiziaria per reati di associazione a delinquere di stampo mafioso e dei comuni scolti per mafia.

- Cerrito, E. (2010). *La politica dei poli di sviluppo nel Mezzogiorno. Elementi per una prospettiva storica*. Roma: Banca d'Italia. Quaderni di Storia economica della Banca d'Italia 3.
- Ciani, E.; Torrini, R. (2019). *The Geography of Italian Income Inequality: Recent Trends and the Role of Employment*. Roma: Banca d'Italia. Questioni di Economia e Finanza.
- Ciani, E.; De Blasio, G. (2015). «European Structural Funds During the Crisis: Evidence for Southern Italy». *IZA Journal of Labor Policy*, 4, art. 20. <https://doi.org/10.1186/s40173-015-0047-4>.
- Daniele, V. (2022). «Produttività, salari e prezzi nelle regioni italiane». *Regional Economy*, 6(3), 3-14.
- De Janvry, A.; Sadoulet, E. (1983). «Social Articulation as a Condition for Equitable Growth». *Journal of Development Economics*, 13(3), 275-303. [https://doi.org/10.1016/0304-3878\(83\)90001-9](https://doi.org/10.1016/0304-3878(83)90001-9).
- De Philippis, M.; Locatelli, A.; Papini, G.; Torrini, R. (2022). *La crescita dell'economia italiana e il divario Nord-Sud: trend storici e prospettive alla luce dei recenti scenari demografici*. Roma: Banca d'Italia. Questioni di Economia e Finanza (Occasional Papers) 683. <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2022-0683/index.html>.
- Donato, M. (2021). «Salari, catene del valore e mercati del lavoro nell'Unione Europea». Ruoppo, A.P.; Vicarelli, I. (a cura di), *Aporie dell'integrazione europea: tra universalismo umanitario e sovranismo*. Napoli: FedOA – Federico II Open Access University.
- Donato, M. (2013). «Fatica sprecata. Produttività e salari in Europa». *Economia e politica*, 5(6).
- Donato, M.; Gabriele, A. (1990). *The North-South Economic Interaction: An Interpretation of the Italian Dualism*. Oslo: EADI. European Association of Development Institute Conference Paper 65
- Donato, M.; Gabriele, A. (1991). *Articolazione sociale, progresso tecnico e dualismo strutturale: il caso del Mezzogiorno italiano*. Dimensione europea, voll. 51-52. Roma: Editrice Dimensione Europea.
- Felice, E. (2018). «The Socio-Institutional Divide: Explaining Italy's Long-Term Regional Differences». *The Journal of Interdisciplinary History*, 49(1).
- Fenoaltea, S. (2007). «I due fallimenti della storia economica: il periodo post-unitario». *Rivista di Politica Economica*, 97(3-4), 341-58.
- Forges Davanzati, G. (2024). *L'industria pubblica tra problemi e pregiudizi nel Mezzogiorno*. Bari: Editrice del Mezzogiorno.
- Hacker, B. (2021). *Unequal Europe. Tackling Regional Disparities in the EU*. Stockholm: FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG.
- International Monetary Fund (2019). *World Economic Outlook*. Washington: IMF, ch. 2.
- Istat (2020). *Rapporto sul territorio 2020. Ambiente, economia, società*.
- Istat (2025). *La redistribuzione del reddito in Italia*.
- Iuzzolino, G.; Pellegrini, G.; Viesti, G. (2013). «Convergenza regionale». Toniolo, G. (a cura di), *La crescita economica italiana 1861-2011*. Roma: Banca d'Italia.
- Krueger, A.B. (2018). *Reflections on Dwindling Worker Bargaining Power and Monetary Policy*. Kansas City: Kansas City Federal Reserve.
- Levero, E. S.; Pariboni, R.; Romaniello, D. (2023). *Mercato del lavoro, contrattazione e salari in Italia: 1990-2021*. Rapporto Astril 2022. Roma: Roma TrE- Press.
- MacKinnon, D.; Béal, V.; Leibert, T. (2024). «Rethinking 'Left-Behind' Places in a Context of Rising Spatial Inequalities and Political Discontent». *Regional Studies*, 58(6), 1161-6. <https://doi.org/10.1080/00343404.2023.2291581>.

- Mocetti, S.; Rizzica, L. (2021). *La criminalità organizzata in Italia: un'analisi economica*. Roma: Banca d'Italia.
- Moro, F. (1985). «L'attività di investimento nel Mezzogiorno e nel Centro-Nord in base al coefficiente marginale capitale/prodotto (1951-1983)». *Studi SVIMEZ*, 1, 31-43.
- Myrdal, G. (1957). *Economic Theory and the Underdeveloped Regions*. London: Duckworth.
- OECD (2023). *OECD Regional Outlook 2023. The Longstanding Geography of Inequalities*.
- Panetta, F. (2024). *Eppur si muove: l'economia del Mezzogiorno dopo la crisi*. Catania: Banca d'Italia.
- Rossi, N. (2005). *Mediterraneo del Nord*. Bari: Laterza.
- Ruggiero, V. (1996). *Economie sporche. L'impresa criminale in Europa*. Torino: Bollati Boringhieri.
- SVIMEZ (2024). *Rapporto SVIMEZ 2023*. Roma: SVIMEZ.
- Toniolo, G. (2013). «La crescita economica italiana, 1861-2011». Toniolo, G. (a cura di), *L'Italia e l'economia mondiale dall'unità a oggi*. Roma: Banca d'Italia.
- Widuto, A. (2019). *Regional Inequalities in the EU*. Bruxelles: European Parliamentary Research Service.

Nord e Sud: una disuguaglianza persistente

Redditi, ricchezza, occupazione e produttività a confronto

Vittorio Daniele

Università degli Studi «Magna Græcia» di Catanzaro, Italia

Francesco Samà

Università degli Studi «Magna Græcia» di Catanzaro, Italia

Abstract This chapter examines the historical development and persistence of Italy's North-South divide in income, wealth, labour productivity, and employment. It shows that regional disparities are deeply rooted in the unbalanced industrial development that began in the late nineteenth century. Despite brief phases of convergence, particularly during the 1960s, the economic divide between the Centre-North and the South has remained largely unchanged. Current differences in productivity, wages, and prices continue to reinforce this divide, shaping two structurally distinct 'Italies' with socio-economic consequences for national cohesion and development.

Keywords Regional disparities. Industrialisation. North-South divide. GDP per capita. Labour productivity.

Sommario 1 Introduzione. – 2 Il divario Nord-Sud dall'Unità a oggi. – 3 Convergenza e divergenza. – 4 Redditi, povertà e disuguaglianza. – 5 Produttività, salari e prezzi.

1 Introduzione

In tutti i paesi esistono disparità territoriali nei livelli di sviluppo socioeconomico. L'Italia non fa eccezione, anzi nel contesto europeo costituisce un caso particolare. Le regioni meno sviluppate – quelle

del Mezzogiorno - rappresentano infatti una parte molto grande, circa il 40% del territorio nazionale. In esse risiedono quasi 20 milioni di abitanti, ovvero il 34% della popolazione residente. Pur con qualche variazione annuale, negli ultimi venticinque anni, il PIL pro capite meridionale si è attestato a circa il 56% di quello del Centro-Nord (Svimez 2024).

Per struttura economica, livelli di reddito, produttività del lavoro, tassi di occupazione e altre variabili socioeconomiche, le disparità tra le regioni meridionali e quelle del Centro-Nord sono ampie, anche se, è bene sottolinearlo, al suo interno il Mezzogiorno presenta differenze territoriali anche rilevanti. Se consideriamo i livelli medi di sviluppo e le strutture produttive, è come se l'Italia fosse composta da due diversi 'paesi': il Sud è simile alla Grecia, il Nord alla Germania.

Le disuguaglianze di oggi sono il risultato degli squilibri accumulati in passato. Quando si unificò, nel 1861, l'Italia era economicamente arretrata e periferica rispetto ai paesi di prima industrializzazione (Zamagni 1990; Fenoaltea 2006). Esistevano certamente disparità regionali e locali nel tenore di vita; tuttavia, gli indicatori sociali ed economici non mostravano un effettivo divario tra Nord e Sud. Secondo le stime, il divario nel PIL pro capite tra le due aree, inizialmente modesto, probabilmente dell'ordine del 10%, è aumentato alla fine dell'Ottocento, quando l'Italia - o meglio il Nord-Ovest - ha cominciato a industrializzarsi (Daniele, Malanima 2011; Daniele 2019). Poiché lo sviluppo industriale è stato spazialmente squilibrato, si è aperta una fase di divergenza tra Nord e Sud destinata a durare oltre mezzo secolo. Solo negli anni Sessanta del secolo scorso, il Sud ha recuperato parte del terreno perso in precedenza, ma è stato un recupero parziale e di breve durata. Dalla fine degli anni Settanta, pur con fluttuazioni annuali, il divario economico tra le due aree è rimasto, grosso modo, invariato.

Obiettivo di questo capitolo¹ è di offrire un quadro dei divari regionali nei principali indicatori economici. Partiremo dal PIL pro capite, esaminandone l'andamento in relazione con i cambiamenti nella geografia dell'industria. Ci soffermeremo, poi, sulle dinamiche di convergenza e divergenza che hanno riguardato le regioni italiane dagli anni Cinquanta del secolo scorso a oggi. Esamineremo, infine, i divari attuali nel reddito disponibile e nella sua distribuzione, nella produttività del lavoro, nei salari e nei prezzi.

1 Durante la stesura del presente contributo, Vittorio Daniele è prematuramente e improvvisamente venuto a mancare. L'articolo, sin dalla sua ideazione frutto di una comune riflessione, è stato successivamente completato e curato nella sua attuale versione da Francesco Samà.

2 Il divario Nord-Sud dall'Unità a oggi

Alla data dell'unificazione nazionale, la struttura produttiva dell'Italia era quella tipica di un'economia preindustriale. L'agricoltura, il settore produttivo più importante, occupava circa il 64% della forza lavoro, l'industria il 18% e i servizi il restante 18%. Rispetto alle nazioni di prima industrializzazione, il divario di sviluppo era significativo. Secondo le stime, il PIL pro capite italiano era l'80% di quello francese, il 62% di quello belga, il 50% di quello britannico (Bolt, Van Zanden 2014).

Dalla fine del Seicento, il reddito pro capite degli italiani era progressivamente declinato in termini reali (Malanima 2002). Fino ai primi del Seicento, ha scritto Carlo M. Cipolla, «l'Italia settentrionale era ancora uno dei paesi più sviluppati d'Europa. Tre generazioni più tardi l'Italia era un Paese sottosviluppato, prevalentemente agricolo, importatore di manufatti ed esportatore di prodotti agricoli» (Cipolla 1996, 70).

Come documentano le prime inchieste sociali, come quella presieduta da Stefano Jacini, condotta tra il 1881 e il 1886, l'Italia era un paese povero, in cui gran parte della popolazione, specie nelle campagne, viveva in condizioni d'indigenza, abitando tuguri insalubri, malnutrita e analfabeta, afflitta da malattie come la pellagra e la malaria (Giunta per la Inchiesta Agraria 1884). I salari erano miseri, spesso di poco superiori alla sussistenza. Secondo le stime, nel primo decennio unitario, la metà degli italiani era sottonutrita: assumeva, cioè, meno di 2000 calorie al giorno. Per una percentuale non trascurabile della popolazione - dal 10% al 30% - la sottonutrizione era cronica e severa. Nel 1881, sia al Nord che al Sud, circa il 30% delle famiglie erano denutrite. Nelle regioni del Centro-Nord, però, le carenze nutrizionali erano probabilmente maggiori: per gli individui sottonutriti la disponibilità media di calorie risultava, infatti, inferiore del 10-15% rispetto al Mezzogiorno (Vecchi, Coppola 2003).

Il tenore di vita medio non differiva molto tra Nord e Sud. In un paese complessivamente povero, come l'Italia di allora, i divari regionali erano ancora contenuti, certo inferiori a quelli che si sarebbero manifestati in seguito. Un quadro attendibile delle condizioni di vita è offerto dagli indicatori sociali ed epidemiologici (Vecchi 2011). Uno dei più importanti è il tasso di mortalità infantile che, in una cifra, sintetizza le condizioni nutrizionali, la salute e il tenore di vita della popolazione. Più alta è la mortalità nel primo anno di vita, più arretrato è un paese. Nella seconda metà dell'Ottocento, esisteva una forte differenza fra la situazione italiana e quella di altre nazioni dell'Europa centro-settentrionale. L'Italia, scriveva Giuseppe Sormani nel 1881, «non solo conta fra i paesi in cui è elevato il rapporto delle nascite (37‰ viventi), ma fra quelli ancora nei quali straordinaria è la mortalità dei bambini» (Sormani 1881, 329).

I tassi di mortalità infantile e neonatale non mostravano, però, rilevanti differenze tra Nord e Sud Italia. Anzi, probabilmente anche per effetto del clima, nelle regioni meridionali la mortalità dei bambini era comparativamente inferiore. Nel periodo 1863-71, i tassi di mortalità più elevati si registrarono in Lombardia (245‰), Veneto (248‰) ed Emilia-Romagna (256‰), mentre quelli più bassi negli Abruzzi (196‰), Campania (203‰) e Sardegna (193‰) (Istat 1975a; Daniele 2023).

Le carenze nella nutrizione e nelle condizioni igienico-sanitarie si riflettevano sulla statura e sulla salute degli italiani. Lo confermano i registri delle visite di leva, cui tutti i maschi dovevano sottoporsi all'età di vent'anni. I dati sui nati negli anni 1854-56 mostrano che le percentuali di giovani dichiarati inabili al servizio militare (riformati) per malattie o bassa statura erano altissime. Nelle regioni settentrionali i tassi di riforma furono del 35,5%, del 31,7% in quelle del Centro, il 34,8% nel Sud peninsulare e il 41% nelle due Isole (Sormani 1881; Daniele, Samà 2023).

Differenze rilevanti tra Nord e Sud esistevano, invece, nei livelli d'istruzione. Alla data dell'unificazione, 75 italiani su 100 non sapevano né leggere né scrivere. Anche sotto questo profilo, l'Italia nel suo insieme si trovava, nei primi decenni dopo l'Unità, in una posizione arretrata rispetto ad altri paesi europei (Cipolla 2002). Nel Sud peninsulare, l'86% della popolazione con più di sei anni era analfabeta, mentre in Sicilia e Sardegna si sfiorava il 90%. L'analfabetismo imperava anche nelle regioni dell'ex Stato Pontificio. Nelle Marche e in Umbria i tassi sfioravano l'84%, mentre in Emilia-Romagna quasi il 78%. La situazione era migliore in Piemonte e Lombardia, dove poco più della metà della popolazione era analfabeta (Ministero dell'Istruzione 1890).

Importanti informazioni sul tenore di vita possono essere ricavate dai livelli dei salari. Per gli anni 1862-78, sono disponibili dati provinciali sui salari per le diverse categorie di lavoratori nel settore dell'edilizia. La differenza nei salari nominali era, mediamente, del 14% tra Centro-Nord e Sud peninsulare, ma si annullava quando si consideravano i più elevati livelli dei salari nelle due Isole (Daniele, Malanima 2017).

Per quanto riguarda il reddito regionale non abbiamo fonti dirette dell'epoca. Abbiamo, però, delle stime. Tra le prime, vi sono quelle di Richard Eckaus (1977), secondo cui, alla data dell'Unità, il divario nel PIL pro capite tra Centro-Nord e Sud era compreso tra il 15-20%. Poiché per il Sud i dati della produzione agricola utilizzati da Eckaus sono parziali, è stato suggerito che il divario potesse aggirarsi attorno al 10% (Pescosolido 2007). L'ipotesi secondo la quale, nei primi anni post-unitari, il divario Nord-Sud pro capite fosse contenuto, è rafforzata da recenti ricostruzioni della produzione dei settori economici e, dunque, del PIL regionale. Secondo queste stime, nel 1891, considerando l'Italia

ai confini attuali, il divario nel PIL per abitante tra Mezzogiorno e Centro-Nord era del 10 o, forse, del 15% (Daniele, Malanima 2011; Felice 2015). Molto modesto, dunque. Per gli anni precedenti, le stime sono ancora più incerte. È possibile che il divario tra le due aree del paese fosse lo stesso o, addirittura, inferiore. Secondo alcune elaborazioni, nel 1871 era di 15 punti percentuali e nel 1880 di 13 punti (Brunetti et al. 2011; Chiaiese 2024).

Le differenze tra le stime sono trascurabili. Si riferiscono, infatti, a una grandezza – il prodotto regionale – che per l'epoca può essere solo approssimata. Basti pensare al peso che in un'economia largamente agricola aveva la produzione per l'autoconsumo familiare, o alla sottostima di tutta una serie di attività economiche, a partire dall'edilizia.

Al di là di queste marginali differenze sull'entità del divario Nord-Sud nei primi anni post-unitari, c'è un sostanziale accordo sul suo andamento nel lungo periodo (Daniele, Malanima 2011; Felice 2015). Indubbiamente esso è aumentato allo scorcio dell'Ottocento, quando in Italia si è avviata l'industrializzazione. Poiché per una lunga fase l'industria si è concentrata nelle regioni del Nord-Ovest, gli squilibri territoriali sono aumentati. L'andamento del divario Nord-Sud dal 1861 al 2022 è illustrato nella figura 1.

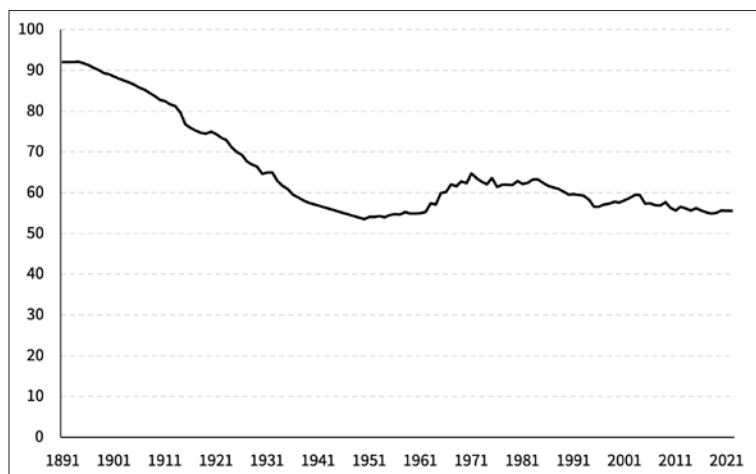


Figura 1 PIL pro capite del Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord, 1891-2022.
Fonte: Daniele, Malanima 2011, e successive elaborazioni su dati Istat

Si possono distinguere tre epoche nell'andamento del divario tra Centro-Nord e Mezzogiorno. La prima è quella della divergenza, che va dall'ultimo decennio dell'Ottocento ai primi anni Cinquanta del secolo scorso. È la fase in cui il Sud accumula il ritardo rispetto al resto del paese. Nel 1951, il PIL pro capite del Mezzogiorno era, ai prezzi correnti, circa il 53% di quello del resto del paese.² Segue una breve fase di convergenza, che copre gli anni Sessanta, in cui le regioni meridionali hanno recuperato parte del ritardo: in poco più di un decennio il divario nel PIL per abitante si è ridotto di quasi 10 punti percentuali. Questa fase si è interrotta nella prima metà degli anni Settanta, quando il divario si è allargato nuovamente. Da allora, episodi di divergenza si sono alternati ad altri di convergenza che, però, non hanno ridotto significativamente la differenza nel reddito prodotto tra le due aree del paese.

Nel complesso, l'andamento dei divari regionali nel PIL pro capite è strettamente connesso con la distribuzione territoriale dell'industria (Daniele et al. 2018). Come accennato, in Italia l'industrializzazione moderna si è avviata alla fine dell'Ottocento e, sin dall'inizio, le imprese si sono concentrate nel Nord-Ovest. Secondo le rilevazioni del 1903 – che offrono un quadro parziale ma abbastanza attendibile delle condizioni dell'industria italiana dell'epoca – in Liguria, Lombardia e Piemonte erano localizzate il 25,5% delle imprese e il 45% degli addetti all'industria della penisola (MAIC 1911).

Il grado di concentrazione nel Nord è cresciuto negli anni seguenti. La figura 2 mostra l'andamento dell'occupazione nell'industria manifatturiera in percentuale delle forze di lavoro nelle ripartizioni territoriali del paese, sulla base dei censimenti industriali. Nel 1911, l'area più industrializzata era il Nord-Ovest, con un tasso del 20%, nettamente superiore a quello delle altre aree. Nel Nord-Est e nel Centro i tassi erano del 10% circa, di poco superiori a quelli del Mezzogiorno. Fino agli anni Settanta, l'occupazione industriale è aumentata in tutto il paese, ma la crescita è stata disuguale.

2 Secondo i dati Istat (1970), nel 1951, il reddito interno lordo del Mezzogiorno, ai prezzi correnti, era il 53,6% di quello del Centro-Nord e di poco inferiore l'anno successivo. Secondo altre stime (Crenos 1997; Paci, Saba 1997), basate sui calcoli del valore aggiunto elaborati da Guglielmo Tagliacarne (1967, 1969), ai prezzi costanti, il PIL pro capite del Sud era il 57% circa di quello del resto del paese.

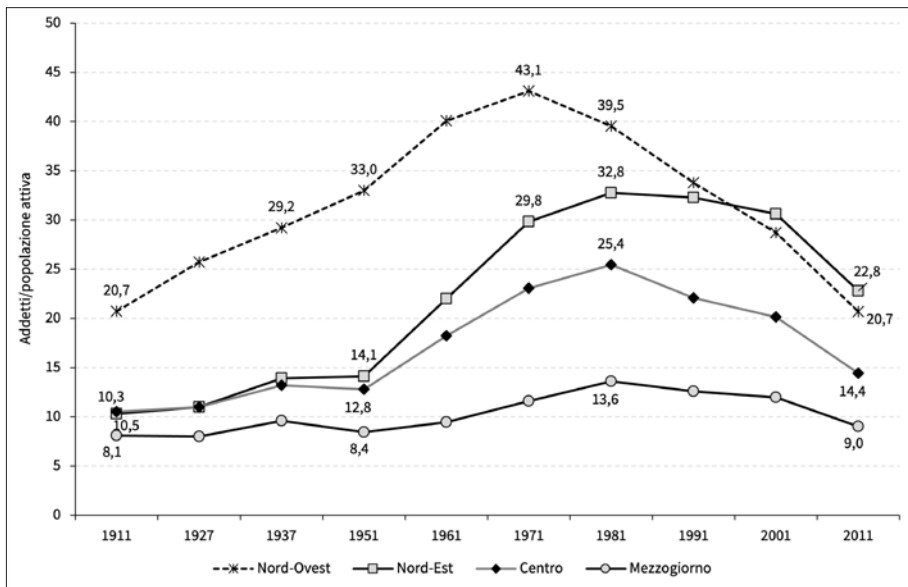


Figura 2 Addetti manifatturieri in percentuale delle forze di lavoro 1911-2011.

Nota: occupazione nell'industria manifatturiera definita secondo la classificazione dei censimenti industriali, campo di osservazione costante 1951.

Fonte: elaborazione su dati vari. Per gli addetti manifatturieri Cainelli, Stampini 2015; per la popolazione attiva, Vitali 1970 e Istat, censimenti della popolazione

La grande trasformazione nella geografia industriale italiana è avvenuta dopo il 1951, quando il Nord-Est raggiunge - fino a sorpassare - i tassi di industrializzazione del Nord-Ovest. L'industria si è espansa anche in parte del Centro, mentre il Mezzogiorno è rimasto fortemente distaccato. Tra il 1911 e il 1951, gli occupati manifatturieri rappresentavano circa l'8% delle forze di lavoro; si è raggiunto il 13,6% solo nel 1981. Nel complesso, l'industrializzazione del Mezzogiorno, se considerata in termini occupazionali, è molto limitata. Dagli anni Ottanta, come in altre regioni, anche l'economia del Mezzogiorno si terziarizza, anche per l'espansione del pubblico impiego. La modernizzazione del Mezzogiorno avviene, però, senza un compiuto processo d'industrializzazione, e ciò costituisce il nodo fondamentale del suo ritardo economico.

3 Convergenza e divergenza

Ci soffermiamo ora sulle principali dinamiche dell'economia meridionale a partire dagli anni Cinquanta. La disponibilità di dati omogenei, a partire da quelli riguardanti il mercato del lavoro, rende

possibile approfondire l'analisi fin qui condotta, con particolare riferimento alle dinamiche di convergenza e divergenza Nord-Sud cui abbiamo accennato.

Partiamo da una semplice scomposizione del PIL pro capite secondo la seguente equazione (1):

$$\frac{Y}{P} = \frac{Y}{L} \times \frac{L}{P}$$

dove Y è il reddito, L il numero di occupati e P la popolazione. Secondo tale identità, il PIL per abitante dipende dall'interazione tra produttività media del lavoro e dal tasso di occupazione, qui approssimato dal rapporto tra occupati e popolazione.³ Ne consegue che il rapporto il PIL per abitante tra due economie è dato dal rapporto delle due componenti fattoriali, secondo l'equazione (2):

$$\frac{y_S}{y_N} = \frac{\pi_S}{\pi_N} \times \frac{n_S}{n_N}$$

in cui y denota il PIL per abitante, π la produttività del lavoro e n il tasso di occupazione, mentre S e N rispettivamente il Sud e il Centro-Nord. Pur molto semplice, questa scomposizione è utile per esaminare se, nel periodo in esame, la convergenza (o la divergenza) tra le due aree del paese sia stata determinata dall'andamento della produttività del lavoro oppure dal tasso di occupazione. La figura 3 mostra l'andamento delle due variabili nel Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord.

Si nota come nei primi anni Cinquanta il divario tra le due aree dipendesse, principalmente, dalla produttività del lavoro. Nel 1951-60, il PIL pro capite del Mezzogiorno è stato, mediamente, il 56% di quello del Centro-Nord (secondo la nostra scomposizione $0,70 \times 0,80 = 0,56$). Negli anni Sessanta si è verificato un forte recupero della produttività meridionale che, tra il 1961 e il 1971 è passata da circa il 70% all'80% di quella del Centro-Nord. C'è da dire che negli anni del miracolo economico, la produttività è cresciuta a tassi molto elevati in tutto il paese. Dal punto di vista quantitativo, tale accelerazione è dovuta all'accumulazione di capitale fisico e al progresso tecnologico. Si stima che, tra il 1951 e il 1973, la produttività totale dei fattori (PTF) è cresciuta del 3,3% annuo: un valore che spiega più della metà della crescita del PIL di quel periodo (Broadberry, Giordano, Zollino 2013).

3 In effetti si tratta di una misura grezza. Il tasso di occupazione è dato dal rapporto tra occupati e forze di lavoro.

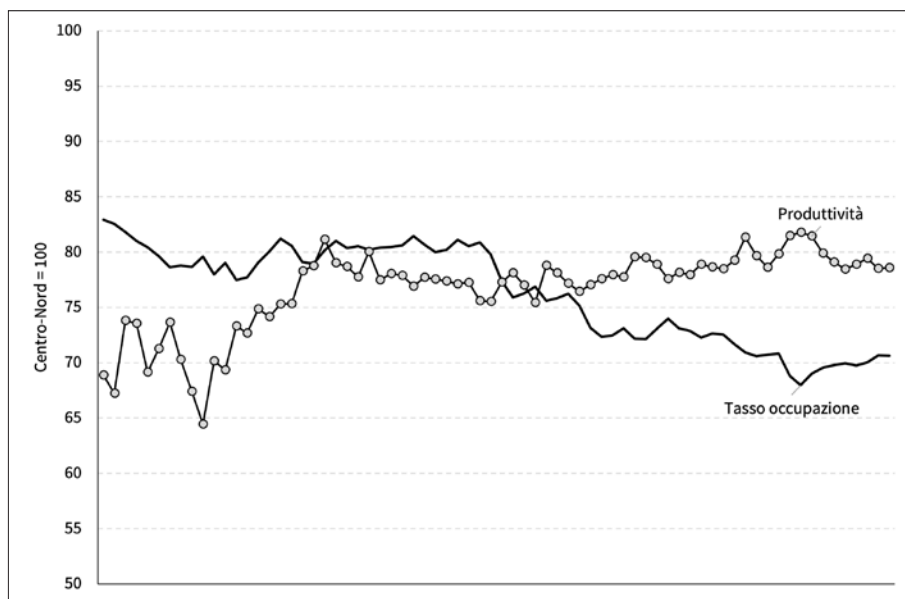


Figura 3 PIL per occupato e tasso di occupazione del Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord 1951-2022.
Fonte: elaborazione su dati vari. Occupati per gli anni 1951-56, Istat 1966;
per gli anni 1965-74, Istat 1975b; per gli anni 1975-76, Istat 1977;
dal 1977 al 2003, Istat, Rilevazione trimestrale sulle forze di lavoro;
dal 2004, Istat, Rilevazione sulle forze di lavoro – online

Nelle regioni meridionali, la crescita della produttività è stata favorita dal cambiamento strutturale, ovvero dal passaggio di forza lavoro dal settore agricolo a quello industriale, e dall'elevata migrazione che ha ridotto la disoccupazione e la diffusa sottoccupazione. Dopo questa fase di recupero, dai primi anni Settanta, il differenziale nella produttività media del Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord si attesta, mediamente, attorno a 20 punti percentuali.

L'andamento del tasso di occupazione è differente. La differenza tra le due aree è rimasta sostanzialmente stabile – pur con qualche variazione – fino alla metà degli anni Ottanta. Poi si è verificata una netta divaricazione: il divario tra Mezzogiorno e Centro-Nord è aumentato. In altre parole, la convergenza degli anni Sessanta è spiegata dalla dinamica del PIL per occupato, mentre la divergenza che si è verificata nel periodo successivo è spiegata, principalmente, dalla divaricazione nei tassi di occupazione tra Mezzogiorno e Centro-Nord.

Se consideriamo gli anni Duemila, il divario nel PIL pro capite è essenzialmente analogo a quello degli anni Cinquanta, ovvero circa 44 punti percentuali. Secondo la scomposizione, l'apporto delle due componenti, produttività e tasso di occupazione è il seguente:

$0,79 \times 0,71 = 0,56$. In altre parole, il divario di sviluppo dipende principalmente dal basso grado di utilizzo del fattore lavoro nel Mezzogiorno. Lo conferma, specularmente, l'andamento dei tassi di disoccupazione nel periodo 1977-2023 mostrato dalla figura 4.



Figura 4 Tassi di disoccupazione Nord, Centro e Mezzogiorno, 1977-2023.
Fonte: elaborazione su dati Istat, Rilevazione trimestrale sulle forze di lavoro (fino al 2003); Rilevazione sulle forze di lavoro (dal 2004)

Se nel 1977 il tasso di disoccupazione nel Mezzogiorno era di soli 5 punti percentuali più alto rispetto a quello del Nord (e di appena 2,5 rispetto al Centro), nel 1989 la differenza aveva raggiunto i 15 punti. Dalla seconda metà degli anni Settanta, pur con fluttuazioni simili a quelle delle altre aree, nel Mezzogiorno il tasso di disoccupazione si colloca a livelli notevolmente più elevati di quelli registrati nel resto del paese. Mediamente, la disoccupazione nel Mezzogiorno sfiora il 16% negli anni Ottanta, il 18,6% negli anni Novanta e il 14% nel decennio successivo, con picchi del 21% nel 1989 e nel 2014.⁴ Si consideri che nel periodo 2003-23, il tasso di occupazione femminile è stato del 49% al Nord e di appena il 27,6% nel Mezzogiorno.⁵

⁴ Nel Nord le medie sono 6,9% nel 1980-90, 6,2% nel 1991-2000 e 4,4% nel 2001-10. Nel Centro di poco superiori al 9% nei primi due decenni e 6,8% nell'ultimo.

⁵ Nel Centro il tasso è stato del 45,9%; fonte: Istat, database online.

Sintetizzando, il divario nella capacità di produzione del Mezzogiorno è spiegato da un minor livello di prodotto per occupato ma, soprattutto, dal basso tasso di occupazione, soprattutto di quello femminile. Ciò dipende, chiaramente, dall'insufficiente sviluppo della base produttiva industriale del Mezzogiorno rispetto all'offerta di lavoro dell'area. La disoccupazione determina l'emigrazione – che, pur elevata, non è sufficiente a riequilibrare il mercato del lavoro nazionale – ma anche l'occupazione sommersa e irregolare che caratterizza molte aree meridionali.

4 Redditi, povertà e disuguaglianza

Il confronto tra l'entità dei divari regionali non è però sempre agevole. Ciò dipende dal fatto che la scelta delle unità territoriali – cioè delle 'regioni' – che compongono un paese si riflette sugli indicatori utilizzati per misurare le disparità regionali (Iuzzolino 2009). Queste tendono, infatti, a essere maggiori se si considerano 'regioni' piccole, in cui si concentrano quote elevate del valore aggiunto nazionale come accade, in genere, per le aree metropolitane che attraggono anche elevati flussi di pendolarismo.⁶ Per confrontare l'entità dei divari italiani con quelli di altri paesi utilizziamo i dati OCSE riguardanti le regioni definite di livello 2 (*large regions*).

Nella figura 5 si confrontano gli squilibri regionali nel PIL pro capite – misurati dal coefficiente di variazione – in alcuni paesi europei. Si nota come in Italia i divari siano maggiori di quelli riscontrabili nelle nazioni più grandi (Francia, Germania, Regno Unito e Spagna) e minori di quelli della Polonia dove, però, l'indicatore è fortemente influenzato dalla regione che include la capitale Varsavia.⁷

6 È il caso delle aree di livello NUTS 3 nella classificazione Eurostat; c'è da dire che anche le regioni NUTS 2 non sono esenti da tale problema in quanto, in alcuni casi, si riferiscono a 'regioni' geograficamente piccole coincidenti con le aree metropolitane (es. Outer and Greater London; la regione di Parigi; le città di Amburgo e Brema).

7 Escludendo la regione, il coefficiente di variazione si riduce drasticamente, raggiungendo il valore di 0,14, inferiore persino a Spagna e Grecia.

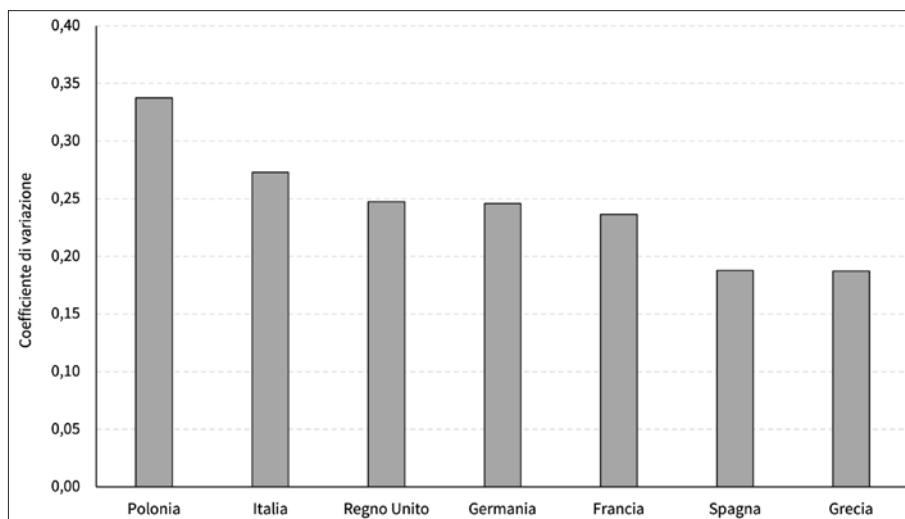


Figura 5 Divari regionali nel PIL pro capite in alcuni paesi nel 2022 - coefficiente di variazione.
Nota: PIL pro capite in parità di potere d'acquisto – regioni di livello TL2 nella classificazione OECD;
per la Francia esclusi i Dipartimenti d'Oltremare; per la Spagna escluse Ceuta e Melilla.
Fonte: elaborazione su dati OECD Regional Database, 2024

Come indica il coefficiente di variazione, la differenza nei livelli del PIL pro capite tra le regioni italiane è molto ampia. In Trentino Alto-Adige, il PIL pro capite è 2,5 volte, e in Lombardia 2,3 volte, quello della Calabria, la regione meno sviluppata del paese. Inoltre, come accennato, rispetto alle altre nazioni europee, l'Italia si distingue anche per il fatto che le regioni storicamente in ritardo di sviluppo, quelle del Mezzogiorno, rappresentano una parte ampia del paese: circa il 40% della superficie territoriale e il 34% della popolazione.

La figura 6 mostra la distribuzione delle regioni per PIL pro capite (a parità di potere d'acquisto) nelle nazioni considerate. Si nota come le province di Trento e Bolzano e la Lombardia si collochino ai primi posti della distribuzione, con livelli comparabili alle regioni tedesche più ricche, ovvero la Baviera, il Baden-Württemberg e Berlino. Seguono l'Emilia-Romagna, con redditi comparabili alla Comunità autonoma di Madrid (la più ricca della Spagna), e il Veneto e il Lazio che si posizionano grosso modo al livello dei Paesi Baschi. Vengono poi Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Piemonte e Toscana e, a distanza le altre regioni del Centro. In fondo alla distribuzione quelle meridionali. Con i livelli più bassi, Campania, Sicilia e Calabria, la cui posizione è analoga a quella della regione greca Sud Egeo e a quella polacca di Podlaskie, il cui PIL pro capite compreso è tra il 55% e il 60% di quello medio della UE.

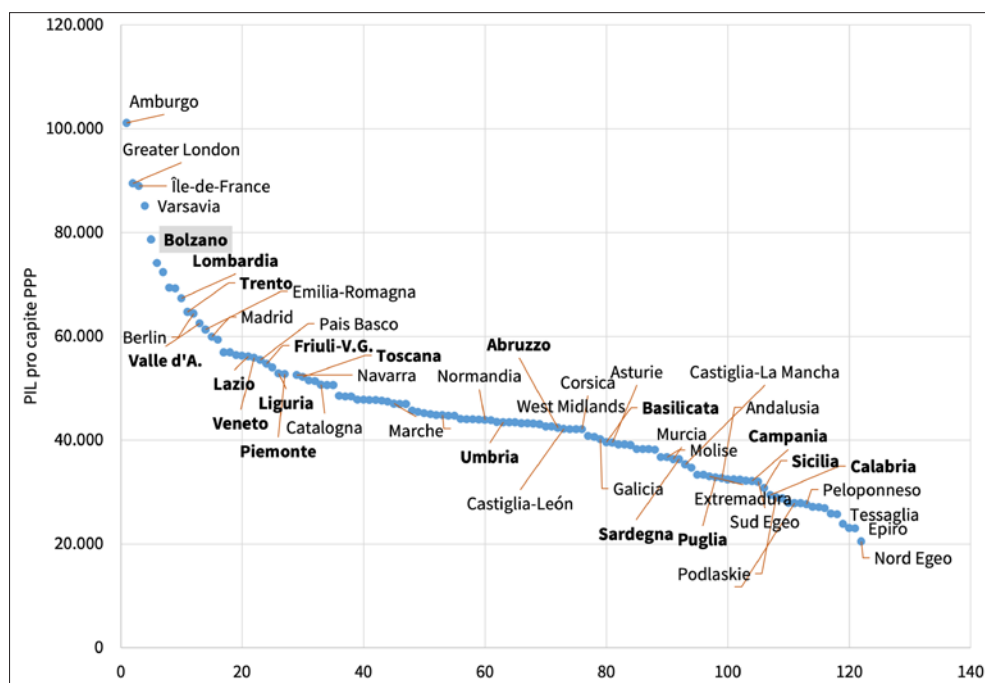


Figura 6 Distribuzione del PIL pro capite (PPA) in alcune regioni europee, 2022.
Nota: Regioni OECD TL2. Per la Francia sono esclusi i Dipartimenti d'oltremare,
mentre per la Spagna sono escluse Ceuta, Melilla e Isole Canarie.
Fonte: elaborazione su dati OECD, Regional Database, online (cf. <http://stats.oecd.org>)

Pur essendo spesso utilizzato per misurare il livello di benessere economico, il PIL pro capite è, propriamente, una misura della capacità produttiva di un'economia. Per valutare le disuguaglianze nel tenore di vita (e nelle capacità di spesa) è preferibile considerare il reddito disponibile delle famiglie, che include anche i sussidi e i trasferimenti monetari effettuati dal settore pubblico. Precisamente, questo aggregato è ottenuto sommando i redditi primari e quelli derivanti dalla distribuzione secondaria. La prima componente comprende tutti i redditi (risultato lordo di gestione, reddito misto, da lavoro dipendente e da capitale) percepiti dalle famiglie; la seconda, invece, include le prestazioni sociali e i trasferimenti al netto dei contributi e delle imposte.

La figura 7 riporta il PIL pro capite, il reddito disponibile e la spesa media per consumi delle famiglie del Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord. Si nota come la differenza nel reddito disponibile e nei consumi medi sia inferiore a quella nel PIL pro capite. Ciò è dovuto al fatto che le prestazioni sociali e i trasferimenti pubblici sostengono il reddito familiare – e dunque i consumi – delle famiglie meridionali.

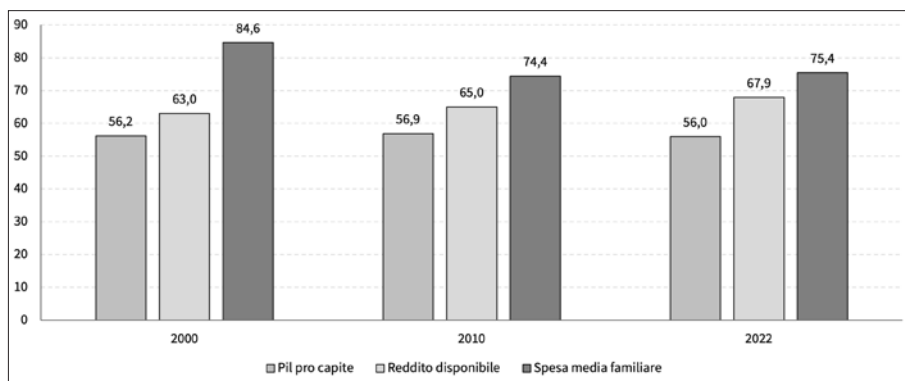


Figura 7 Divari tra Mezzogiorno e Centro-Nord: PIL, reddito e consumi familiari, 2000-22.
Fonte: elaborazione su dati Istat, Conti economici territoriali, 1995-2023

Sebbene lo Stato svolga un'importante funzione di redistribuzione, sostenendo i consumi privati (e pubblici), nelle regioni meridionali l'incidenza della povertà è, comunque, nettamente maggiore che nel resto del paese. Lo mostra la figura 8, che riporta i tassi di povertà assoluta nelle ripartizioni territoriali dal 2014 al 2023. Nell'arco di tempo considerato, la percentuale di famiglie povere è aumentata in tutto il paese, specialmente al Nord dove è passata dal 4,2% a quasi l'8%. L'andamento della povertà nel Nord è spiegato in parte dalla maggiore presenza di famiglie immigrate: oltre l'83% degli stranieri risiede infatti nel Centro-Nord (Istat 2023), e i loro tassi di povertà sono nettamente superiori rispetto a quelli delle famiglie italiane. Tuttavia, per l'ovvio legame con la condizione di disoccupazione e sottoccupazione, nel Mezzogiorno i tassi di povertà sono sistematicamente e significativamente più elevati di quelli delle altre ripartizioni: nel periodo in esame sono stati, mediamente, del 10,3% delle famiglie a fronte del 7,4% del Nord e del 6,2% delle regioni del Centro.

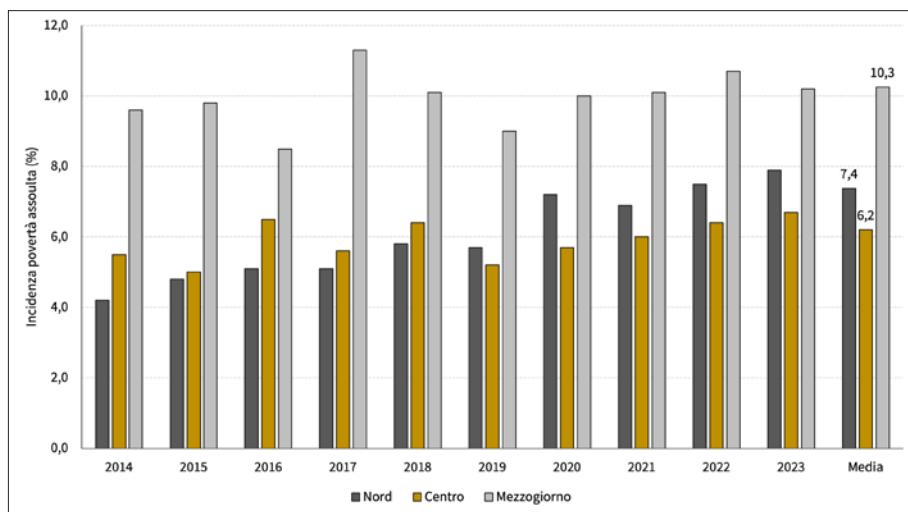


Figura 8 Famiglie in povertà assoluta, 2014-23.
Fonte: elaborazione su dati Istat, cf. <https://esploradati.istat.it/databrowser>

Una famiglia è in condizione di povertà assoluta quando la sua spesa mensile è pari o inferiore al valore di una soglia, corrispondente al costo di un paniere di beni e servizi considerati essenziali per conseguire uno «standard di vita minimamente accettabile» (Istat 2009).⁸ La soglia di povertà assoluta differisce in relazione alla dimensione e alla composizione per età delle famiglie e, inoltre, alle regioni e alla tipologia di comuni.⁹ A causa del maggior livello dei prezzi, specialmente degli affitti, nelle regioni settentrionali la soglia di povertà è relativamente più alta. Per esempio, nel 2023, la soglia di povertà assoluta per una famiglia di due componenti residente in un comune fino a 50.000 abitanti era pari a 936 euro mensili in Basilicata, ovvero il 68,7% della soglia registrata in Emilia-Romagna, pari a circa 1.362 euro (Istat 2024). Sebbene il costo del paniere di povertà sia significativamente più basso, nel Mezzogiorno la quota di famiglie povere è maggiore che nel resto del paese.

Le differenze sono stridenti quando si considera la povertà relativa. Sono considerate relativamente povere le famiglie con una spesa media mensile inferiore a una linea convenzionale; per una famiglia

8 Il paniere è dato dalla spesa sostenuta per l'acquisto di 106 prodotti elementari raggruppati in sei macro-componenti: alimentare, abitazione, riscaldamento, energia elettrica, beni durevoli e residuale.

9 La soglia di povertà è definita per tre tipologie comunali: comuni centro di aree metropolitane; periferie di aree metropolitane e comuni con più di 50.000 abitanti; comuni di dimensione inferiore.

di due componenti, è pari alla spesa media pro capite effettuata in Italia.¹⁰ Per come è definita, la povertà relativa può essere considerata una misura di disuguaglianza nella parte bassa della distribuzione del reddito. La figura 9 riporta l'incidenza della povertà nelle ripartizioni territoriali. Tra il 2014 e il 2023, mediamente, il tasso di povertà relativa è stato del 21% delle famiglie nel Mezzogiorno e del 5,6% nel Nord (di un punto più alta la percentuale nel Centro), con incidenza massima in Calabria (28%) e minima in Trentino Alto-Adige (4%).

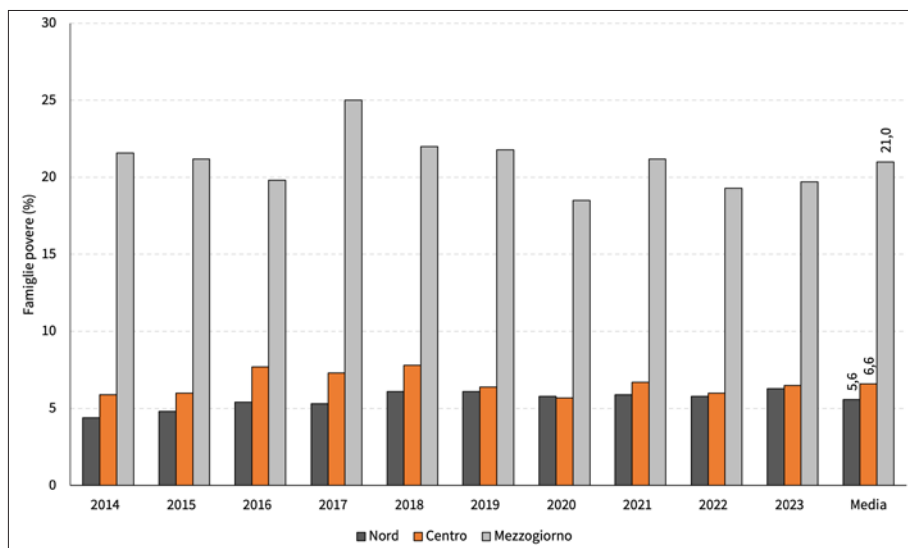


Figura 9 Famiglie in povertà relativa, 2014-23 (%).
Fonte: Elaborazione su dati Istat, cf. <https://esploradati.istat.it/databrowser>

Negli ultimi decenni, a causa delle crisi e di eventi eccezionali di grande portata – come quella finanziaria del 2008, la pandemia da COVID-19 e la successiva crisi inflazionistica – si è assistito a una trasformazione della composizione sociale della povertà. Ai tradizionali gruppi vulnerabili – famiglie numerose, anziani soli e disoccupati di lungo periodo – si sono aggiunti i cosiddetti ‘nuovi poveri’: lavoratori precari o con contratti instabili, a bassa remunerazione, adulti esclusi dal mercato del lavoro, famiglie monogenitoriali, giovani con bassa intensità lavorativa e famiglie della classe media che, a seguito dell’aumento del costo della vita, sono cadute rapidamente sotto la

10 Per famiglie di ampiezza diversa, il valore della linea di povertà si ottiene applicando una scala di equivalenza (scala Carbonaro), che tiene conto delle economie di scala realizzabili all’aumentare del numero di componenti.

soglia di povertà (Saraceno et al. 2022). Questa evoluzione riflette inoltre i cambiamenti strutturali nel mercato del lavoro – caratterizzato da una crescente precarizzazione e discontinuità occupazionale – ma anche nella struttura familiare e nel sistema di protezione sociale, che si è rivelato inadeguato a fronteggiare forme di vulnerabilità più diffuse e meno visibili (Saraceno et al. 2022).

Queste nuove vulnerabilità colpiscono in modo differenziato le varie aree del Paese, riflettendo e accentuando le disparità territoriali preesistenti. In particolare, le regioni del Mezzogiorno, già svantaggiate in termini di opportunità economiche e dotazione infrastrutturale, risultano particolarmente esposte: la povertà relativa vi è amplificata non solo da livelli di reddito inferiori, ma anche da una distribuzione più ineguale della ricchezza. In base ai dati Istat, il reddito familiare mediano nel Mezzogiorno è circa il 28% più basso rispetto a quello del Nord-Est (Istat 2025). Contestualmente, gli indici di disuguaglianza dei redditi sono più elevati nel Sud e nelle Isole. La figura 10 riporta i valori dell'indice di Gini nelle macroaree del Paese nel 2023: il dato più elevato si registra nelle Isole (0,35 senza fitti imputati e 0,32 con fitti), seguite dal Sud (0,33 e 0,30), mentre le aree più eque risultano il Nord-Est (0,30 e 0,26) e il Nord-Ovest (0,31 e 0,28). In tali contesti, anche un lieve scostamento dal reddito mediano può tradursi in condizioni di deprivazione, alimentando una fascia crescente di popolazione che, pur non essendo indigente in senso assoluto, vive in una posizione marginale rispetto agli standard di vita prevalenti.

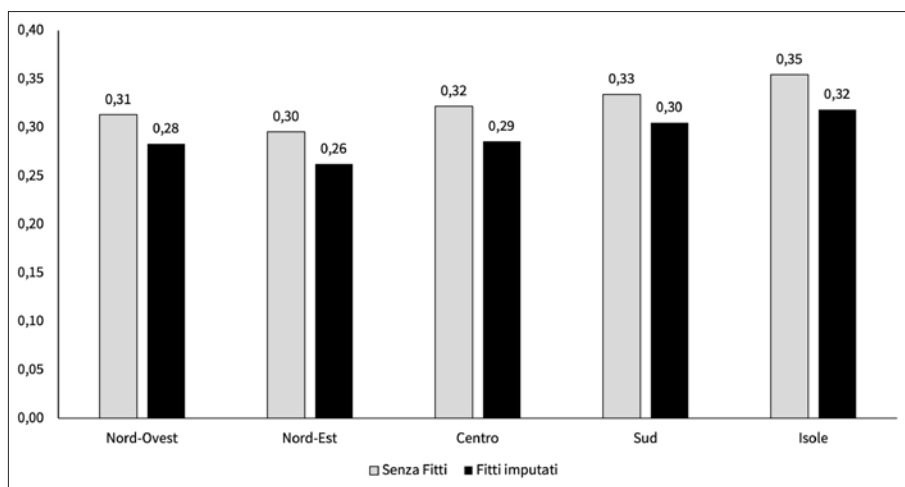


Figura 10 Indice di gini per macroregioni, media periodo 2003-22.
Fonte: Elaborazione su dati Istat, cf. <https://esploradati.istat.it/databrowser>

5 Produttività, salari e prezzi

In Italia, come in altri paesi, la distribuzione geografica delle attività economiche è eterogenea. Le disuguaglianze territoriali riguardano la densità delle imprese, la composizione della struttura economica per settori e per dimensione media delle unità produttive, le tipologie dei beni e servizi prodotti e il numero di imprese multinazionali o esportatrici (Xiao et al. 2018; Daniele 2021; OECD 2022a). Da ciò derivano le disparità nei livelli di produttività del lavoro, nel PIL pro capite e in altri indicatori del mercato del lavoro.

Secondo i numerosi studi sul tema, i divari territoriali nella produttività del lavoro dipendono da molteplici fattori, sia interni sia esterni alle imprese. Tra i fattori interni alle imprese, i differenziali di produttività sono principalmente spiegati da differenze nella tecnologia e/o nell'efficienza, misurabili attraverso la produttività totale dei fattori (PTF); tra quelli esterni, giocano un ruolo rilevante le economie di agglomerazione, la qualità delle istituzioni locali e la dotazione di infrastrutture, in grado di riflettersi sui costi di produzione. Nel caso italiano, è stato stimato che circa un terzo del divario di produttività del Mezzogiorno rispetto al resto del paese sia riconducibile alla composizione settoriale dell'economia, mentre la maggior parte dipenderebbe da una minore PTF, in particolare nel settore manifatturiero (Di Giacinto, Nuzzo 2006). Inoltre, è stato stimato che la differenza nella PTF tra le imprese manifatturiere del Mezzogiorno e quelle del Nord-Ovest è compresa tra 14 e 30 punti percentuali (Locatelli et al. 2019).

Le stime sui differenziali territoriali di produttività devono comunque essere prese con prudenza. La produttività è un concetto microeconomico che, propriamente, si riferisce al rapporto tra output e input misurati in termini fisici. Se riferita ai lavoratori della stessa impresa, o d'imprese simili che producono beni omogenei, la produttività può essere considerata una misura d'efficienza, ma non può esserlo quando si confrontano imprese che producono beni diversi o, a maggior ragione, territori (Beatty, Fothergill 2020).

Poiché i territori hanno strutture produttive eterogenee, quando si confronta la loro produttività media – tipicamente misurata dal valore aggiunto per occupato – si confrontano aggregati intrinsecamente differenti. Tra i territori differisce la composizione settoriale dell'economia e la dimensione delle unità produttive. Ma anche quando si confrontano gli stessi comparti e gli stessi gruppi dimensionali ci sono forti eterogeneità. Le imprese presenti in ciascun territorio differiscono sotto il profilo tecnologico e organizzativo, ma anche per i prodotti che producono, che generalmente sono differenziati per caratteristiche materiali o immateriali e, perciò, hanno prezzi di mercato diversi. I prezzi di vendita si riflettono sui ricavi e sul valore aggiunto delle imprese, influenzando le stime di produttività

o d'efficienza, anche se condotte sulla base di micro-dati (Cusolito, Maloney 2018; Camagni et al. 2022). Infine, la produttività aggregata è influenzata dalla domanda di beni e servizi, da cui dipendono il volume delle vendite, il fatturato, il valore aggiunto e i profitti delle imprese (Syverson 2011; Cusolito, Maloney 2018).

Per l'Italia, l'indagine annuale sui risultati economici delle imprese e delle multinazionali, realizzata dall'Istat, consente di avere un quadro dettagliato - con dati fino al livello comunale - relativo all'occupazione, alle componenti del conto economico e alle stime del valore aggiunto (Istat 2024). Gli ultimi dati, relativi al 2021, riguardano 4,8 milioni di unità locali delle imprese nei settori dell'industria e dei servizi (con esclusione di quelli finanziari e assicurativi). Nel 2021, la produttività del lavoro - misurata dal valore aggiunto per addetto - delle imprese in entrambi i settori nel Mezzogiorno era il 63% di quella del Nord e il 75% di quella del Centro. Tra le ripartizioni territoriali variava però anche la retribuzione media del personale dipendente. Nel Mezzogiorno era circa il 69% di quella del Nord e circa l'80% di quella del Centro. Tra le macroaree del paese variano, dunque, sia la produttività sia i salari medi. Un risultato che emerge sostanzialmente invariato anche dai dati riferiti ad anni precedenti.

Tabella 1 Produttività del lavoro e retribuzione media nelle imprese (2022)

	Valore aggiunto per addetto		Retribuzione per dipendente		Retribuzione sul v.a.	Costo del lavoro sul v.a.
	Euro	(%)	Euro	(%)	(%)	(%)
Nord	59.995	114,0	29.672	111,0	36,8	51,3
Centro	49.908	94,9	25.510	95,5	36,8	51,4
Mezzogiorno	37.593	71,5	20.370	76,2	37,5	50,9
Italia	52.605	100	26.722	100	36,9	51,3
Nota: Imprese dell'industria e dei servizi non finanziari						
Fonte: elaborazione su dati Istat, Risultati economici delle imprese, 2022						

La tabella 1 riporta le quote delle retribuzioni e del costo del lavoro sul valore aggiunto. Si tratta di due diverse misure del costo del lavoro per unità di prodotto (CLUP), un indicatore talvolta utilizzato per valutare la 'competitività' di un territorio. Come è evidente, nonostante le differenze nella produttività media, nel Mezzogiorno il CLUP misurato dalle retribuzioni è solo marginalmente (di meno di un punto percentuale) superiore alle altre aree, mentre se misurato dal costo del lavoro è addirittura inferiore. Questo dato è particolarmente rilevante per determinare quale sia la causa principale delle differenze territoriali di produttività.

Possiamo osservare che le due variabili presentano ampie variazioni regionali [fig. 11]. Nel 2021, in Calabria la produttività media

era di circa 32.700 euro a fronte dei 67.200 euro della Lombardia (ovvero il 48%), ma anche il salario medio era notevolmente inferiore: 18.250 euro rispetto ai 31.900 medio dei dipendenti lombardi (57%). Nel complesso, a livello regionale le due variabili sono fortemente correlate ($r^2=0,96$).

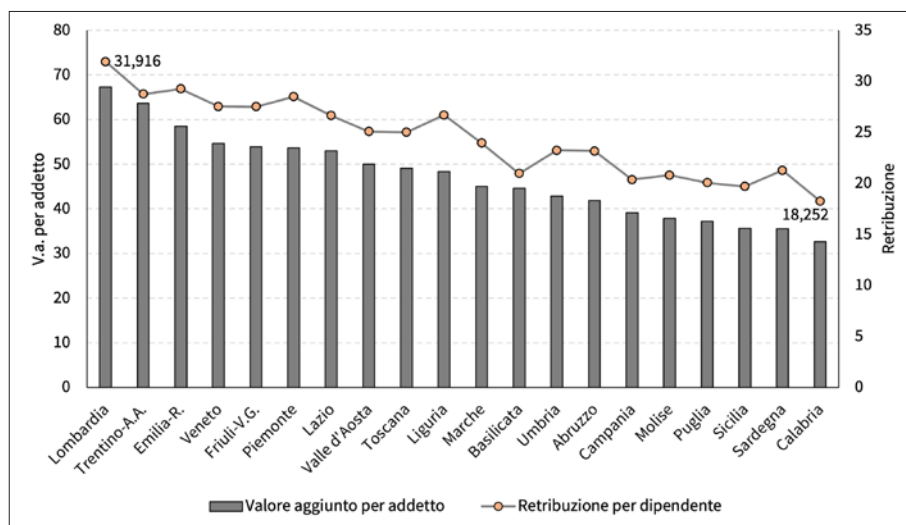


Figura 11 Produttività del lavoro e retribuzione per dipendente nelle regioni italiane, 2022.
Nota: valori in migliaia di euro. Fonte: elaborazione su dati Istat, Risultati economici delle imprese, 2022

Se prendiamo le province, nel settore industriale, la produttività nella provincia di Milano è circa 2,5 volte quella di Nuoro o di Prato, mentre il salario medio è 1,6 volte maggiore. Come mostra la figura 12, la correlazione è molto elevata ($r^2=0,82$).

In generale, la produttività risulta più elevata nelle province caratterizzate da una maggiore presenza di industrie ad alto valore aggiunto. Lo stesso vale per le retribuzioni: il salario medio tende a essere più alto laddove si concentrano imprese che impiegano manodopera altamente qualificata, la cui specializzazione comporta compensi superiori. Del resto, pur rientrando entrambe nel settore manifatturiero, produrre pane non è lo stesso che costruire automobili o microchip. Produttività e retribuzioni medie variano sensibilmente sia tra i diversi settori industriali sia in relazione alla dimensione delle imprese. Poiché le strutture economiche e occupazionali del Nord e del Sud Italia presentano, sotto questi profili, profonde differenze, i confronti territoriali sulla produttività – soprattutto quando basati su dati aggregati, come avviene frequentemente – devono essere affrontati con estrema cautela.

La relazione tra produttività e salari è confermata anche nel settore dei servizi **[fig. 13]**, risultando persino più marcata che nell'industria ($r^2=0,89$). In questo ambito, la provincia di Milano presenta i valori più elevati, con una produttività pari a 2,9 volte e un salario medio 2,2 volte superiore rispetto a quelli di Barletta-Andria-Trani.

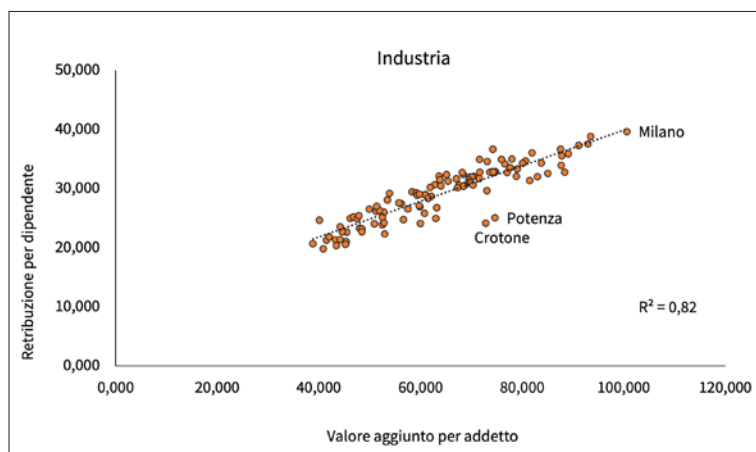


Figura 12 Relazione tra produttività del lavoro e retribuzione per dipendente nell'industria, 2022.
Fonte: elaborazione su dati Istat, Risultati economici delle imprese, 2022

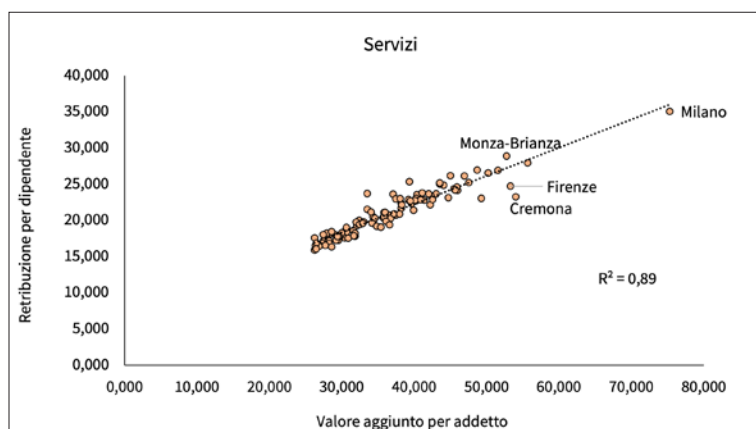


Figura 13 Relazione tra produttività del lavoro e retribuzione per dipendente nei servizi, 2022.
Fonte: elaborazione su dati Istat, Risultati economici delle imprese, 2022

Come in altri paesi, in Italia le disparità territoriali nella produttività e nei salari si accompagnano a differenze nel livello dei prezzi (Janský, Kolcunová 2017; Costa et al. 2019). Tuttavia, in Europa la mancanza di rilevazioni ufficiali dei prezzi a livello regionale rappresenta un ostacolo alla piena comprensione di queste dinamiche. Tale lacuna è parzialmente colmata da studi sperimentali condotti dagli uffici statistici nazionali e da stime elaborate con metodologie diverse da parte degli studiosi. Per l'Italia, l'Istat (2010) ha stimato una differenza media dell'11% tra i prezzi dei capoluoghi regionali più cari e quelli più economici. Includendo gli affitti, Cannari e Iuzzolino (2009) rilevano una differenza del 17% fra Sud e Centro-Nord, con punte massime del 25% tra Calabria e Lombardia. Questa differenza sembra aver caratterizzato la storia unitaria dell'Italia e, del resto, ciò non sorprende in quanto in tutti i paesi i prezzi tendono ad essere mediamente inferiori nelle regioni e nei paesi meno sviluppati. È stato stimato che nel primo ventennio post-unitario, nel Mezzogiorno i prezzi fossero di circa il 15% più bassi rispetto al Centro-Nord (Daniele, Malanima 2017). Una differenza del 15-20% è stata stimata anche per il periodo che va dagli anni Cinquanta del secolo scorso al 2011 (Amendola, Vecchi 2011).

In assenza di dati sistematici, una possibile *proxy* del livello dei prezzi regionali è rappresentata dalla soglia di povertà, che pur non essendo una misura diretta del livello generale dei prezzi, ne riflette in parte le variazioni territoriali. Le differenze nei prezzi hanno notevoli implicazioni sul tenore di vita. Infatti, a parità di retribuzione, nel Mezzogiorno il potere d'acquisto è maggiore rispetto a quello del resto del paese. Ciò dovrebbe tradursi in un più elevato livello di benessere. In realtà, non è così. Anche a parità di reddito, i livelli di benessere percepito nel Mezzogiorno sono inferiori a quelli dei residenti nelle regioni centrosettentrionali (D'Alessio 2018). Ciò emerge anche dalle indagini condotte dall'Istat che rilevano le opinioni degli individui sul benessere soggettivo. Per esempio, la percentuale di intervistati che si dichiarano «soddisfatti per la propria vita» nel Mezzogiorno è inferiore a quella del Centro-Nord (Istat 2024, 198).

La figura 14 conferma la relazione positiva tra retribuzioni e prezzi regionali: le regioni meridionali si concentrano nella parte bassa del diagramma, con salari e livelli dei prezzi inferiori, mentre le regioni settentrionali presentano valori più elevati su entrambi gli assi. La correlazione osservata ($r^2=0,75$) riflette un meccanismo economico noto: nelle aree più produttive, i salari e i prezzi tendono entrambi ad aumentare. Eppure, il benessere complessivo degli individui non segue lo stesso schema, suggerendo che esso dipenda anche da altri fattori - come la qualità dei servizi, le opportunità occupazionali, la mobilità sociale - che vanno oltre la sola dimensione economica. Il benessere non è, dunque, solo questione di potere d'acquisto, ma dipende da fattori che vanno oltre il reddito.

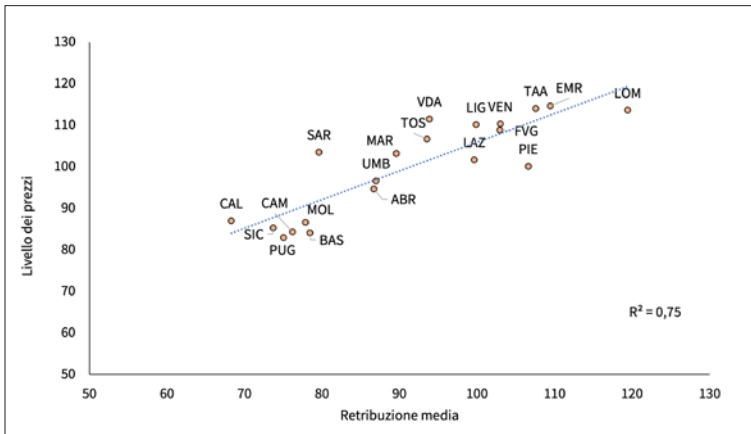


Figura 14 Retribuzione media e prezzi medi, 2022.
Fonte: elaborazione su dati Istat, Risultati economici delle imprese, 2022

In conclusione, il divario economico tra Nord e Sud Italia è il risultato di un lungo processo di sviluppo diseguale, avviatosi con la concentrazione dell'industrializzazione nel Nord-Ovest a partire dalla fine dell'Ottocento e progressivamente radicatosi nel tessuto produttivo e sociale del paese. Le persistenti differenze nei livelli di produttività, occupazione e reddito non sono anomalie congiunturali, ma l'esito storico di un processo di modernizzazione selettiva, che ha escluso ampie aree del Mezzogiorno dai circuiti centrali dello sviluppo nazionale.

Lo sviluppo economico del paese ha così seguito traiettorie territorialmente divergenti, consolidando le disparità anziché ridurle. Finché queste continueranno a riflettersi non solo nei redditi, ma anche nelle condizioni di vita e nelle opportunità sociali, i divari regionali rimarranno una delle principali debolezze strutturali del paese.

Bibliografia

- Amendola, N.; Vecchi, G. (2011). «Costo della vita». Vecchi, G. (a cura di), *In ricchezza e in povertà. Il benessere degli italiani dall'Unità a oggi*. Bologna: il Mulino, 391-416.
- Beatty, C.; Fothergill, S. (2020). *The Productivity of Industries and Places*. Sheffield: Centre for Regional Economic and Social Research, Sheffield Hallam University.
- Bolt, J.; Van Zanden, J.L. (2024). «Maddison Style Estimates of the Evolution of the World Economy: A New 2023 Update». *Journal of Economic Surveys*, 39(2), 631-71.
- Broadberry, S.N.; Giordano, C.; Zollino, F. (2013). «La produttività». Toniolo, G. (a cura di), *L'Italia e l'economia mondiale dall'Unità a oggi*. Venezia: Marsilio, 257-311.
- Brunetti, A.; Felice, E.; Vecchi, G. (2011). «Reddito». Vecchi, G. (a cura di), *In ricchezza e in povertà. Il benessere degli italiani dall'Unità a oggi*. Bologna: il Mulino, 209-34.
- Cainelli, G.; Stampini, M. (2015). «Stime dell'occupazione manifatturiera a livello regionale in Italia (1911-1991): Una nota». *Scienze Regionali: Italian Journal of Regional Science*, 14(3), 121-35.
- Camagni, R.; Capello, R.; Perucca, G. (2022). «Beyond Productivity Slowdown: Quality, Pricing and Resource Reallocation in Regional Competitiveness». *Papers in Regional Science*, 101(1), 1307-31.
- Cannari, L.; Iuzzolino, G. (2009). «Le differenze nel livello dei prezzi al consumo tra Nord e Sud». *Mezzogiorno e politiche regionali*. Roma: Banca d'Italia, 15-27. Seminari e conferenze, 2.
- Chiaiese, D. (2024). «Provincial Estimates of the Italian Value-Added in the Liberal Age, 1871-1911». *Rivista di Storia Economica, Italian Review of Economic History*, 1, 3-42.
- Cipolla, C.M. (1996). *Storia facile dell'economia italiana*. Milano: Garzanti.
- Cipolla, C.M. (2002). *Istruzione e sviluppo. Il declino dell'analfabetismo nel mondo occidentale*. Bologna: il Mulino.
- Costa, A.; García, J.; Sanchez-Serra, D. (2019). *Subnational Purchasing Power of Parity in OECD Countries: Estimates Based on the Balassa-Samuelson Hypothesis*. 2019/12. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/3d8f5f51-en>.
- Cusolito, A.P.; Maloney, W.F. (2018). *Productivity Revisited. Shifting paradigms in Analysis and Policy*. Washington: World Bank.
- D'Alessio, G. (2018). «Benessere, contesto socio-economico e differenze di prezzo: il divario tra Nord e Sud». *Rivista Economica del Mezzogiorno*, 3, 471-98.
- Daniele, V. (2019). *Il paese diviso: Nord e Sud nella storia d'Italia*. Soveria Mannelli: Rubbettino.
- Daniele, V. (2021). «Territorial Disparities in Labour Productivity, Wages and Prices in Italy: What does the Data Show?». *European Urban and Regional Studies*, 28(4), 431-49.
- Daniele, V. (2023). «Il tenore di vita in Italia nel primo decennio postunitario: salute e scolarità». Sinisi, L. (a cura di), *Dall'Unità all'unificazione. Diritto ed economia in Italia dal 1861 al 1871*. Soveria Mannelli: Rubbettino, 93-111.
- Daniele, V.; Malanima, P. (2011). *Il divario Nord-Sud in Italia: 1861-2011*. Soveria Mannelli: Rubbettino.
- Daniele, V.; Malanima, P. (2017). «Regional Wages and the North-South Disparity in Italy After the Unification». *Rivista di Storia Economica*, 2, 117-58.
- Daniele, V.; Samà, F. (2023). «Health, Height and Regional Disparities in Italy: Evidence from Conscripts' Data, 1843-1871». *Revista de Historia Económica/Journal of Iberian and Latin American Economic History*, 41(3), 483-523.
- Daniele, V.; Malanima, P.; Ostuni, N. (2018). «Geography, Market Potential and Industrialization in Italy 1871-2001». *Papers in Regional Science*, 97, 639-62.

- Di Giacinto, V.; Nuzzo, G. (2006). «Explaining Labour Productivity Differentials Across Italian Regions: The Role of Socio-Economic Structure and Factor Endowments». *Papers in Regional Science*, 85(2), 299-320.
- Eckaus, R. (1977). «Il divario Nord-Sud nei primi decenni dell'Unità». Caracciolo, A. (a cura di), *La formazione dell'Italia industriale*. Roma-Bari: Laterza, 207-27.
- Felice, E. (2015). «La stima e l'interpretazione dei divari regionali nel lungo periodo: i risultati principali e alcune tracce di ricerca». *Scienze Regionali*, 14(3), 91-120.
- Fenoaltea, S. (2006). *L'economia italiana dall'Unità alla Grande Guerra*. Roma-Bari: Laterza.
- Giunta per la Inchiesta Agraria (1884). *Atti della Giunta per la inchiesta agraria e sulle condizioni della classe agricola. Relazione finale sui risultati dell'inchiesta*. <https://opac.giustizia.it/opac/resource/atti-della-giunta-per-la-inchiesta-agraria-e-sulle-condizioni-della-classe-agricola/RMG00160086?tabDoc=tabcontiene>.
- Istat; Unioncamere; Istituto Guglielmo Tagliacarne (2010). *Le differenze nel livello dei prezzi al consumo tra i capoluoghi delle regioni italiane*. <https://www.istat.it/it/archivio/6279>.
- Istat (1966). *Occupazione in Italia negli anni 1951-1965. Supplemento straordinario al Bollettino Mensile di Statistica*, 12. Roma: Stab. Tipo-lit. Failli.
- Istat (1970). *Conti economici territoriali per gli anni 1951-1969*. Roma: Stab. Tipo-lit. Failli.
- Istat (1975a). *Tendenze evolutive della mortalità infantile in Italia. Annali di Statistica*, 104, 29. Roma: Soc. A.BE.T.E.
- Istat (1975b). *Annuario di statistiche del lavoro*, vol. 16. Roma.
- Istat (1977). *Annuario di statistiche del lavoro*, vol. 18. Roma.
- Istat (2009). *La misura della povertà assoluta*. Roma. Collana Metodi e Norme 39.
- Istat (2022). *Risultati economici delle imprese e delle multinazionali a livello territoriale – anno 2021*. Statistiche Report. Roma.
- Istat (2023). *Storia demografica dell'Italia dall'Unità a oggi*. Roma. <http://doi.org/10.1481/Istat.Storie.Demografia>.
- Istat (2024). *BES 2023. Il benessere equo e sostenibile in Italia*. Roma.
- Istat (2025). *Condizioni di vita e reddito delle famiglie. Anni 2023-2024*. Statistiche report. <https://www.istat.it>.
- Iuzzolino, G. (2009). «I divari territoriali di sviluppo in Italia nel confronto internazionale». *Mezzogiorno e politiche regionali*. Roma: Banca d'Italia, 427-78. Seminari e conferenze 2.
- Janský, P.; Kolcunová, D. (2017). «Regional Differences in Price Levels Across the European Union and their Implications for its Regional Policy». *Annals in Regional Science*, 58, 641-60.
- Locatelli, A.; Ciani, E.; Pagnini, M. (2019). «TFP Differentials Across Italian Macro-regions: An Analysis of Manufacturing Corporations Between 1995 and 2015». *Politica Economica*, 2, 209-42.
- MAIC, Ministero di Agricoltura, Industria e Commercio (1911). *Censimento degli opifici e delle imprese industriali al 10 giugno 1911. Dati riassuntivi concernenti il numero, il personale e la forza motrice delle imprese censite*, vol. 1. Roma: Tipografia nazionale G. Bertero.
- Malanima, P. (2002). *Dalla crescita medievale alla crescita contemporanea*. Bologna: il Mulino.
- Ministero dell'Istruzione (1890). *Delle condizioni della istruzione elementare in Italia e del suo progresso dal 1861 in poi*. Roma: Stabilimento Tipografico Sinimberghi.

- OECD (2022a). *OECD Regions and Cities at a Glance 2022*. Paris: OECD Publishing.
<https://doi.org/10.1787/14108660-en>.
- OECD (2022b). *OECD Territorial Grids*. Paris: OECD Publishing.
- Paci, R.; Saba, A. (1997). «The Empirics of Regional Economic Growth in Italy, 1951-1993». *Working Paper CRENoS 199701*, Centre for North South Economic Research. University of Cagliari and Sassari, Sardinia.
- Pescosolido, G. (2007). *Unità nazionale e sviluppo economico in Italia 1750-1913*. Bari-Roma: Laterza.
- Saraceno, C.; Morlicchio, E.; Benassi, D. (2022). *La povertà in Italia: soggetti, meccanismi, politiche*. Bologna: il Mulino.
- Sormani, G. (1881). «Geografia nosologica dell'Italia». *Annali di Statistica*, serie 2, 6.
- SVIMEZ (2024). *Rapporto SVIMEZ 2024: L'economia e la società del Mezzogiorno*. Bologna: il Mulino.
- Syverson, C. (2011). «What Determines Productivity?». *Journal of Economic Literature*, 49(2), 326-65.
- Tagliacarne, G. (1967). *I conti provinciali e regionali: calcolo del reddito prodotto nelle provincie e regioni d'Italia nel 1967 e confronto con gli anni 1963, 1964, 1965, 1966 e con il 1951: Indici di alcuni consumi non alimentari e del risparmio bancario e assicurativo*. Roma: Banca Nazionale del Lavoro.
- Tagliacarne, G. (1969). *I conti provinciali e regionali: calcolo del reddito prodotto nelle provincie e regioni d'Italia nel 1969 e confronto con gli anni 1963, 1964, 1965, 1966, 1967, 1968 e con il 1958: Indici di alcuni consumi non alimentari e del risparmio bancario e assicurativo*. Roma: Banca Nazionale del Lavoro.
- Vecchi, G. (2011). *In ricchezza e in povertà. Il benessere degli italiani dall'Unità a oggi*. Bologna: il Mulino.
- Vecchi, G.; Coppola, M. (2003). «Nutrizione e povertà in Italia, 1861-1911». *Rivista di Storia Economica*, 19(3), 383-401.
- Vitali, G. (1970). *Aspetti dello sviluppo economico italiano alla luce della ricostruzione della popolazione attiva*. Roma: Collana dell'Istituto di Demografia dell'Università La Sapienza.
- Xiao, J.; Boschma, R.; Andersson, M. (2018). «Industrial Diversification in Europe: The Differentiated Role of Relatedness». *Economic Geography*, 94(5), 514-49.
- Zamagni, V. (1990). *Dalla periferia al centro. La seconda rinascita economica dell'Italia (1861-1981)*. Bologna: il Mulino.

Le disuguaglianze territoriali in Italia
Cause, forme, conseguenze
a cura di Fabio Perocco e Giorgio Pirina

Le disuguaglianze territoriali a livello locale

Un'analisi empirica a grana fine

Ana Viñuela

Universidad de Oviedo, España

Ricardo Martínez de Vega Perancho

Universidad de Oviedo, España

Alberto Díaz-Dapena

Universidad de Oviedo, España

Elena Lasarte-Navamuel

Universidad de Oviedo, España

Abstract With the recent surge of interest in so-called 'left-behind places', attention to territorial inequalities has been growing. Italy, given its characteristics, emerges as a paradigmatic case of strong territorial inequalities, marked by the well-known North-South divide. However, our analysis, conducted at the municipal level (LAU2), shows that these disparities also occur within wealthy regions, and, conversely, prosperous municipalities can also be found in the south. By analysing six socio-economic dimensions at the local level, we present a picture of the Italian territorial disparities in the twenty-first century. Rural areas and certain municipalities classified as towns and suburbs appear as the main areas of relative disadvantage. In this context, place-based policies represent the most robust alternative to foster convergence.

Keywords Territorial inequalities. Italy. Municipal level (LAU2). Urban-rural divide. Poverty and social exclusion. At Risk of Poverty or Social Exclusion (AROPE).

Sommario 1 Introduzione. – 2 Una panoramica sul contesto italiano. – 3 Un profilo multidimensionale delle disuguaglianze territoriali a livello locale. – 3.1 Reddito, povertà e popolazione. – 3.2 Servizi sociali e sanitari. – 3.3 Istruzione. – 3.4 Mercato del lavoro. – 3.5 Comunità. – 3.6 Abitazione. – 4 Conclusioni.



Società e trasformazioni sociali 11

e-ISSN 2610-9689 | ISSN 2610-9085

ISBN [ebook] 978-88-6969-991-7

Peer review | Open access

Submitted 2025-09-16 | Accepted 2025-09-21 | Published 2025-11-04

© 2025 Viñuela, Martínez de Vega Perancho, Díaz-Dapena, Lasarte-Navamuel | © 4.0

DOI 10.30687/978-88-6969-991-7/004

111

1 Introduzione

Le disuguaglianze territoriali sono da tempo una delle principali preoccupazioni dell'Unione europea, come riflesso anche nell'art. 158 del Trattato della Comunità europea del 1957, che invita a ridurre le disparità tra le regioni (European Union 1997); tuttavia rimangono aperte due questioni: in primo luogo, non si determina quali indicatori utilizzare per misurare il livello di sviluppo; in secondo luogo, non si precisa il livello spaziale appropriato per cogliere il carattere di un'area come rurale o economicamente arretrata. Oggi la coesione territoriale è intesa come un principio secondo cui «nessuno dovrebbe essere svantaggiato semplicemente per il luogo in cui vive o lavora all'interno dell'Unione» (Commission of the European Communities 2004); ciononostante l'UE continua a valutare la coesione territoriale principalmente in termini di differenze di PIL pro capite (European Commission 2024), trascurando aspetti sociali, demografici o infrastrutturali più ampi, che sono fondamentali per comprendere lo svantaggio locale.¹

Le politiche di coesione territoriale si sono concentrate sempre di più sugli individui, invece di basarsi esclusivamente su indicatori economici regionali.² Per capire perché alcune aree sono economicamente meno sviluppate, andrebbero considerati anche altri indicatori, tra cui gli investimenti pubblici e privati, la struttura demografica e le decisioni politiche (Rodríguez-Pose 2018; Velthuis et al. 2025; Faggian et al. 2024).

L'Italia, uno dei maggiori Paesi europei per popolazione (13,1% della popolazione UE27) e peso economico (12,2% del PIL UE27) (Eurostat 2024a), da molto tempo presenta forti disparità territoriali (Velthuis et al. 2025; Barro et al. 1991); malgrado gli sforzi a livello nazionale ed europeo (European Commission 2024), il divario Nord-Sud rimane forte. Tuttavia, non tutte le regioni del Nord-Italia presentano alti livelli di sviluppo in maniera omogenea, così come non tutte le regioni del Sud-Italia presentano bassi livelli di sviluppo; nelle macro-regioni e nelle regioni ci sono livelli eterogenei di sviluppo che possono passare inosservati nelle analisi basate su una grande scala. Dato che queste differenze intraregionali possono sfuggire alle analisi che utilizzano grandi scale, in questo capitolo presentiamo un'analisi delle disuguaglianze italiane a livello comunale basata

1 Indicatori alternativi - come il reddito familiare pro capite o l'accesso all'assistenza sanitaria e all'istruzione - possono costituire criteri ragionevoli per determinare il bisogno di fondi di coesione, mentre il PIL può restare il criterio per valutarne l'impatto (Hahn 2014).

2 L'enfasi si è spostata verso le strutture a livello individuale, passando dall'attenzione alla performance economica delle regioni alle caratteristiche economiche, sociali e fisiche dei luoghi, che sono la fonte delle politiche *place-based* per la coesione territoriale.

su dati di livello LAU2.³ Attingendo alla letteratura recente sulle disuguaglianze territoriali (Comim et al. 2024; Faggian et al. 2024; Pike et al. 2024) e sulle priorità della politica di coesione (European Commission 2024), analizziamo un ventaglio di indicatori che coprono molteplici dimensioni – tra cui il reddito e la povertà, i servizi sociali e sanitari, l'istruzione, l'occupazione, la comunità, l'abitazione e la mobilità. Questi aspetti colgono la natura multidimensionale della disuguaglianza territoriale e sottolineano la necessità di approcci *place-based* al di là degli indicatori economici tradizionali (Pike et al. 2017). Pertanto, la nostra analisi offre una panoramica a grana fine delle disuguaglianze territoriali in Italia, contribuendo a comprendere le varie disparità presenti a livello intra-regionale e locale.

2 Una panoramica sul contesto italiano

Le disuguaglianze territoriali in termini di reddito, occupazione o accesso ai servizi sono presenti in tutte le società (Iammarino et al. 2019; OECD 2016; World Bank 2009). Esse traggono origine sia da condizioni geografiche – come la posizione, l'accessibilità, le dotazioni di risorse naturali – sia da questioni storico-sociali, dinamiche economiche, sviluppo istituzionale. Un vasto *corpus* di letteratura economica⁴ ha concluso che le disuguaglianze tra territori e i processi di convergenza/divergenza sono straordinariamente persistenti. Nonostante la teoria neoclassica postuli l'esistenza di meccanismi di aggiustamento che dovrebbero correggere e ridurre le disuguaglianze territoriali, nella pratica i processi di divergenza persistono nel tempo, ampliando i divari tra aree più e meno sviluppate, tra le aree ricche e le aree povere. La Nuova Geografia Economica⁵ ha proposto un quadro che spiega in che modo le economie di agglomerazione o i processi di crescita economica endogena, *inter alia*, generino condizioni che ostacolano la convergenza tra i territori; mentre alcune aree entrano in una dinamica di crescita e sviluppo, altre aree sono lasciate indietro, con la concentrazione spaziale dell'attività economica che alimenta le disuguaglianze territoriali.

I luoghi centrali, assi dello sviluppo con maggiore concentrazione di popolazione, sperimentano dinamiche di crescita trainate da robuste economie di agglomerazione, che sono esternalità positive che incentivano l'addensamento della popolazione e dell'attività

3 Lo studio è stato condotto nell'ambito del progetto Horizon EXIT, si veda il sito: <https://www.exit-project.eu>.

4 Per una eccellente rassegna si veda Abreu et al. 2005.

5 Si vedano, tra gli altri, Krugman 1991; Fujita et al. 1999; Fujita, Krugman 2000; Fujita et al. 2001.

economica in specifiche *superstar cities*⁶ (Kemeny, Storper 2020). L'elevata concentrazione di una popolazione diversificata e qualificata in spazi urbani compatti (la città e i suoi dintorni) favorisce la flessibilità operativa, la diffusione di conoscenza e l'ottimizzazione delle infrastrutture. Tutti questi elementi di vantaggio trasformano i luoghi centrali – grandi metropoli o assi – in spazi capaci di generare forte crescita economica. Inoltre, l'agglomerazione delle imprese consente di generare economie di scala, riducendo i costi fissi e aumentando la produttività. Le aree periferiche, invece, con minore densità di popolazione e minore accessibilità alle aree più sviluppate, segue una dinamica opposta, faticando a raggiungere la scala delle aree centrali. Le aree periferiche – ad esempio la Calabria o l'entroterra sardo, relativamente al contesto italiano – tendono così a perdere popolazione giovane, istruita, che emigra verso le regioni più dinamiche, impoverendosi di conoscenze e competenze, e accelerando l'invecchiamento e il declino demografico della popolazione locale (Weber, Fischer 2012).

Questa biforcazione in due sentieri divergenti – uno di crescita e di sviluppo sostenuti (luoghi centrali) e uno di stagnazione e di possibile declino (aree periferiche) – è difficile da contrastare e ancor più da invertire. Con l'avanzare di tali processi, le forze centripete a favore dei luoghi centrali si intensificano accentuandone ulteriormente lo sviluppo, mentre le forze centrifughe che dovrebbero sostenere lo sviluppo della periferia si indeboliscono. Questa realtà è evidente in Italia, la quale in Europa si distingue per essere un vero e proprio emblema di sviluppo diseguale. Da tempo, il Paese è caratterizzato da un forte divario Centro-Nord/Mezzogiorno (Salvati et al. 2017; Brida et al. 2014), con le aree meridionali contraddistinte da livelli inferiori di reddito [fig. 1], invecchiamento della popolazione, perdita di dinamismo del mercato del lavoro, aumento della povertà.

Le disuguaglianze territoriali emergono in un ampio spettro di dimensioni: economiche, sociali, istituzionali, infrastrutturali (Pastorelli et al. 2022; Brunello et al. 2001; Salvati, Zitti 2011). Le evidenze storiche mettono in luce che, mentre il PIL pro capite regionale fino alla metà degli anni Settanta mostrava segnali di convergenza, tale processo nei decenni successivi si è poi arrestato e persino invertito, portando a una rinnovata divergenza economica (Proietti 2005). In modo analogo, Brida et al. (2014) individuano delle aree di convergenza, con le regioni del Centro-Nord che formano un gruppo dinamico e il Mezzogiorno che permane in un gruppo di regioni a basso sviluppo. Velthuis et al. (2025) sottolineano questo divario classificando il Sud-Italia come un'area caratterizzata da persistente ritardo demografico ed economico.

6 Ne sono esempi Bologna, Milano, Roma, Torino.

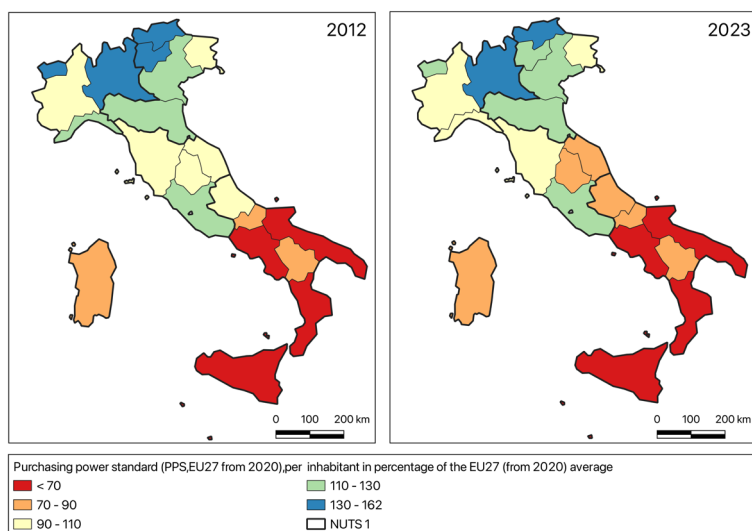


Figura 1 PIL regionale pro capite in Standard di Potere d'Acquisto (in % della media UE27, baseline 2020).
Fonte: nostra elaborazione su dati Eurostat (2025a)

Come sottolineato in precedenza, e come riportato sia nel *9th Cohesion Report* (European Commission 2024) che in letteratura (Rodríguez-Pose 2018; Pike et al. 2024), le cause delle disparità regionali hanno natura multidimensionale. In tal senso, Salvati et al. (2017) mostrano che nel contesto italiano le disuguaglianze territoriali sono contraddistinte non soltanto dal divario Nord-Sud, ma anche dai gradienti urbano-rurale e altimetrici, che influenzano gli esiti economici, sociali e ambientali. Per esempio, la figura 2 mostra le differenze tra la quota di popolazione con istruzione terziaria per grado di urbanizzazione in Italia e nell'UE27. Come atteso, emerge un persistente divario educativo lungo la gerarchia urbana, con le città che presentano la quota più alta di popolazione con istruzione terziaria (forze centripete), seguite da cittadine e periferie, e aree rurali. È interessante notare che la proporzione delle città italiane si colloca tra la media europea per le città e le periferie e quella per le aree rurali, con un divario di 15 punti percentuali rispetto alle città dell'UE27. In linea con ciò, Palmisano et al. (2022) mettono in luce che l'Italia ha tra i più alti livelli di disuguaglianza nell'istruzione terziaria in Europa. Il livello di istruzione è fortemente influenzato da determinate circostanze come il retroterra familiare e la regione d'origine, che svantaggiano sistematicamente gli individui provenienti da aree periferiche o economicamente fragili.

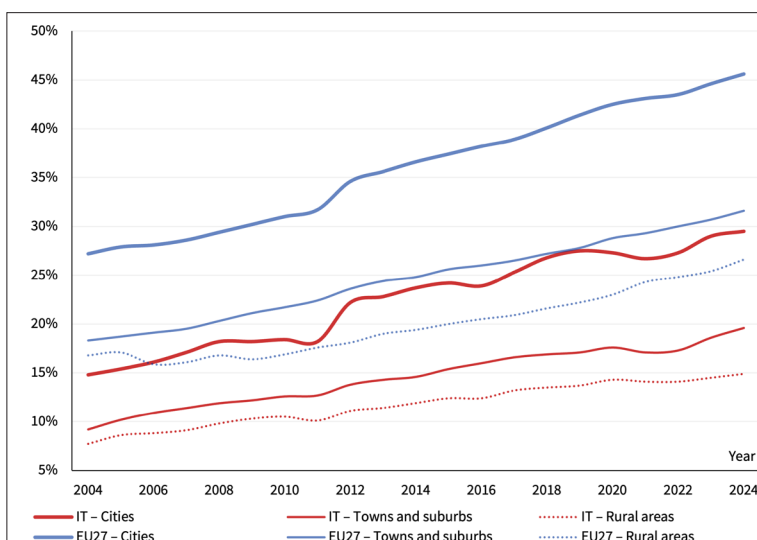


Figura 2 Quota di popolazione 25-64 anni con istruzione terziaria per grado di urbanizzazione (%), 2004-24.
Fonte: nostra elaborazione su dati Eurostat (2025b)

La persistenza delle disuguaglianze territoriali in Italia è un fenomeno articolato - radicato in dinamiche strutturali, istituzionali e spaziali - che necessita di un approccio sensibile al luogo per essere esaminato in maniera adeguata. Il prossimo paragrafo affronta questa lacuna presentando evidenze empiriche a livello comunale relative al contesto italiano. L'analisi copre sei ambiti: (i) reddito, povertà e popolazione; (ii) servizi sociali e sanitari; (iii) istruzione; (iv) occupazione; (v) comunità; (vi) abitazione. Questa selezione, fondata sulle priorità della politica di coesione (European Commission 2024) e sulla letteratura recente sulle disuguaglianze territoriali (Perancho et al. 2025; Rodríguez-Pose 2018; Pike et al. 2024; Comim et al. 2024), offre un quadro a grana fine delle disuguaglianze territoriali che modellano la geografia sociale ed economica dell'Italia.

3 Un profilo multidimensionale delle disuguaglianze territoriali a livello locale

Le disparità tra le regioni italiane si osservano in quasi tutti gli indicatori socio-economici disponibili, tra cui il reddito, il livello di istruzione, la presenza di popolazione immigrata, le condizioni del mercato del lavoro, l'accesso ai servizi di base. Ma le disparità possono sussistere anche all'interno di una regione e trascinarla in un processo reale di convergenza (o di divergenza),

modellandone sviluppo (o mancato sviluppo) economico. Aree meno sviluppate, economicamente arretrate, marginali, possono esistere anche in regioni prospere, mentre aree economicamente dinamiche possono essere presenti in regioni svantaggiate. Queste disparità ed eterogeneità intra-regionali ampliano ulteriormente il divario urbano-rurale italiano e la dicotomia centro-periferia - le cui interdipendenze sono state affrontate sia nella letteratura accademica sia nei report dell'Unione europea (Douglass 1998; Eurofound 2023).

Ma che cos'è esattamente un'area o un luogo? Qualsiasi unità territoriale, al di là delle tradizionali regioni Nomenclature of Territorial Units for Statistics (NUTS)⁷ - dalle località ai paesi, dalle cittadine alle città o periferie (all'interno delle aree metropolitane) - può essere considerata un'area. Nella nostra analisi miriamo al livello più granulare in cui è disponibile un insieme robusto di dati che copre un ampio spettro di indicatori. Per ragioni di disponibilità statistica, come unità territoriale di analisi scegliamo le Local Administrative Units (LAU2) - ossia i comuni [tab. 1].

Tabella 1 Unità territoriali e grado di urbanizzazione in Italia (2021)

Livello	Nome	Nr.
NUTS 1	Gruppi di regioni	5
NUTS 2	Regioni	21
NUTS 3	Province	107
LAU 1	Province	107
LAU 2	Comuni	7.903
<i>Città</i>	-	253
<i>Cittadine e sobborghi</i>	-	2.610
<i>Aree rurali</i>	-	5.040

Fonte: European Commission, NUTS (<https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts>) and LAU (<https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/local-administrative-units>)

3.1 Reddito, povertà e popolazione

In riferimento al livello locale, l'uso di sole misure di produzione economica è stato criticato, poiché potrebbe non riflettere il reddito disponibile dei nuclei familiari residenti nell'area nel caso in cui vi siano forti discrepanze tra numero di lavoratori e residenti - ad esempio in caso di pendolarismo intenso. In alternativa, si può considerare il reddito medio delle famiglie residenti nell'area e

7 Sulle regioni NUTS cf. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts>.

individuare le disparità locali all'interno delle regioni in base a bassi livelli di reddito disponibile e/o basso potere d'acquisto. Il reddito medio è un indicatore adeguato del livello di attività economica e di sviluppo di un'area ma, ancora una volta, a piccole scale spaziali (LAU) questo dato non è disponibile in modo esaustivo in nessun database europeo.

D'altra parte, l'At Risk of Poverty or Social Exclusion (AROPE), è uno degli indicatori più completi per misurare la povertà. Esso misura la quota di popolazione che rientra in almeno una delle seguenti tre condizioni: (i) il reddito disponibile equivalente è inferiore al 60% della mediana nazionale (rischio povertà); (ii) c'è grave deprivazione materiale e sociale (incapacità di permettersi almeno 7 dei 13 beni/servizi standard);⁸ (iii) far parte di una famiglia a intensità lavorativa molto bassa (i membri in età lavorativa hanno lavorato nell'anno precedente $\leq 20\%$ del loro potenziale lavorativo) (Eurostat 2024b). Il reddito familiare medio e l'indicatore AROPE esistono soltanto a livello nazionale e regionale. I dati disponibili non consentono di cogliere cosa accade all'interno delle regioni in termini di povertà ed esclusione, né di esplorare, ad esempio, il divario urbano-rurale o la presenza di sacche di povertà nelle grandi aree metropolitane. Abbiamo pertanto applicato una metodologia basata sull'entropia per stimare due indicatori cruciali per lo studio delle disuguaglianze territoriali che non esistono a livello locale in molti Paesi dell'UE: reddito familiare medio e AROPE [figg. 3-4].⁹

8 Come mantenere la casa adeguatamente riscaldata, la capacità di permettersi una settimana di vacanza lontano da casa una volta all'anno o avere un pasto a base di carne ogni due giorni.

9 Per i dettagli metodologici sulla procedura di stima si veda Fernandez-Vazquez et al. 2020; Díaz-Dapena et al. 2021.

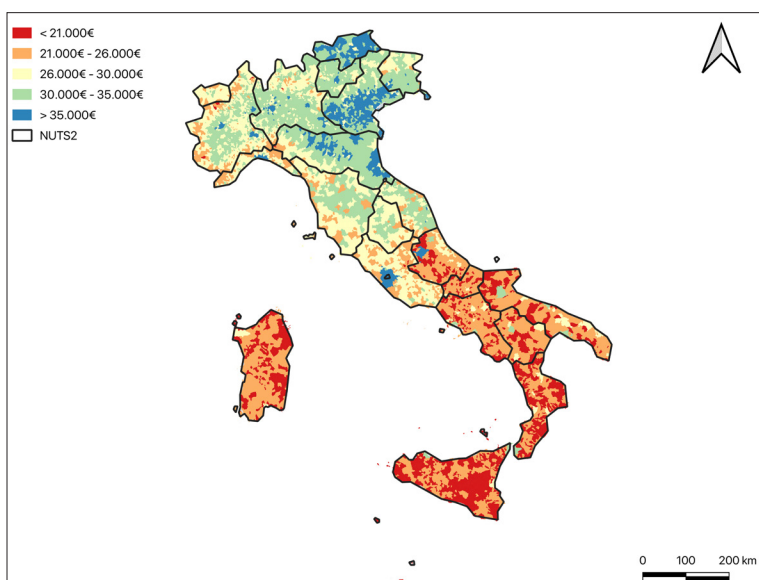


Figura 3 Reddito familiare stimato per comune, 2011. Fonte: nostra elaborazione. Stime derivate da microdati EU-SILC 2011 e una procedura di disaggregazione spaziale basata sulla Generalized Cross Entropy (GCE), seguendo Fernandez-Vazquez et al. 2020 e Díaz-Dapena et al. 2021

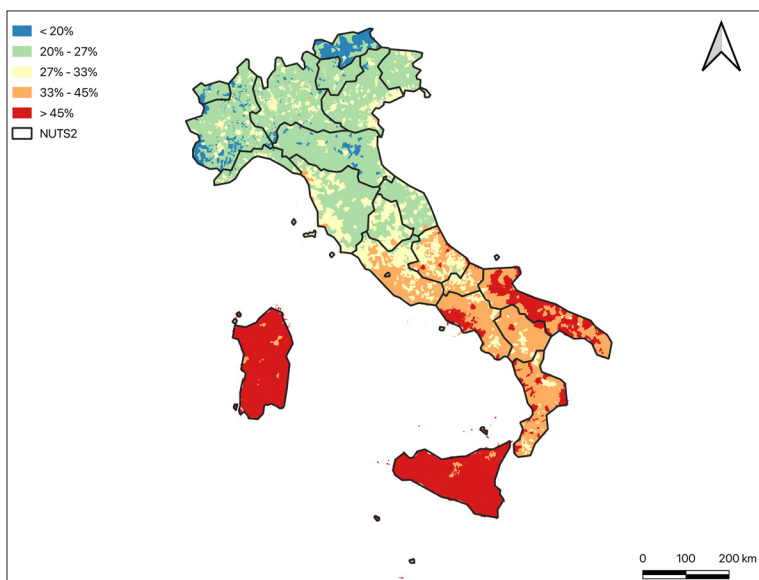


Figura 4 Tasso AROPE stimato per comune, 2011. Fonte: nostra elaborazione. Stime derivate da microdati EU-SILC 2011 e una procedura di disaggregazione spaziale basata sulla Generalized Cross Entropy (GCE), seguendo Fernandez-Vazquez et al. 2020 e Díaz-Dapena et al. 2021

La figura 3 rispetto al 2011 mostra un netto divario territoriale tra i comuni italiani nel reddito familiare stimato, con livelli più alti concentrati al Nord – soprattutto nella pianura padana e nelle aree alpine – e livelli più bassi, sebbene più omogenei, nelle regioni meridionali come Calabria, Campania, Sardegna e Sicilia. Le nostre stime a livello locale rivelano che, pur essendo visibile una certa eterogeneità intra-regionale, l'ampio divario Nord-Sud resta inconfondibile. Come anticipato, ci sono alcune aree di relativa prosperità all'interno delle regioni meridionali, così come ci sono comuni con reddito più basso nelle regioni settentrionali – come le parti settentrionali e occidentali di Liguria, Piemonte e Valle d'Aosta.

Dalla figura 4 emerge che la distribuzione territoriale dell'AROE segue necessariamente un modello affine a quello della figura 3 (soprattutto il divario Nord-Sud), ma differisce per alcuni aspetti. Una concentrazione spaziale della popolazione a rischio di povertà ed esclusione è presente non solo nelle aree rurali e periferiche a più basso reddito, ma anche intorno alle grandi aree metropolitane e città – ad esempio intorno a Milano, Roma e Torino – o nelle aree costiere dipendenti dal turismo come il veneziano.¹⁰ Questa concentrazione della povertà non è visibile a livello NUTS2, dove i valori regionali elevati dell'AROE risultano associati soltanto alle regioni meridionali. Le disuguaglianze territoriali di reddito e povertà, quando misurate a livello NUTS, mascherano significative eterogeneità intra-regionali tra, per esempio, aree urbano-rurali, città e periferie, aree centrali e periferiche, località turisticamente attrattive rispetto alle aree circostanti meno attrattive. Pertanto le stime dell'AROE a livello comunale consentono di individuare sacche di povertà all'interno di regioni che, su scala più ampia (ad esempio NUTS2), sono considerate omogeneamente prospere; inoltre consentono di localizzare aree rurali, aree post-industriali e aree urbane 'lasciate indietro' sulla base dell'esposizione alla povertà dei loro residenti.

Approfondendo la dimensione urbano-rurale di tale eterogeneità, la figura 5 mostra l'AROP¹¹ in percentuale di popolazione per grado di urbanizzazione a confronto con la media dell'UE27. Come atteso, in Italia l'AROP è più elevato al di fuori dalle aree metropolitane per gran parte del periodo 2010-20. Il divario urbano-rurale è in media di circa 4-6 punti percentuali nel decennio pre-pandemico, confermando tale gradiente insediativo come persistente. Invece dal 2021 in poi

10 Ovviamente queste stime non tengono in considerazione l'evasione fiscale e l'economia sommersa, che in Italia sono molto elevate.

11 A differenza dell'AROE, l'AROP si riferisce soltanto alle persone il cui reddito disponibile equivalente (dopo i trasferimenti sociali) è inferiore al 60% della mediana nazionale (Eurostat 2024c).

lo schema si inverte, con le città che presentano tassi AROP più alti. Il divario tra Italia e UE27 resta costante lungo l'intero periodo, con valori italiani sistematicamente superiori ai Paesi europei in tutti i gradi di urbanizzazione.

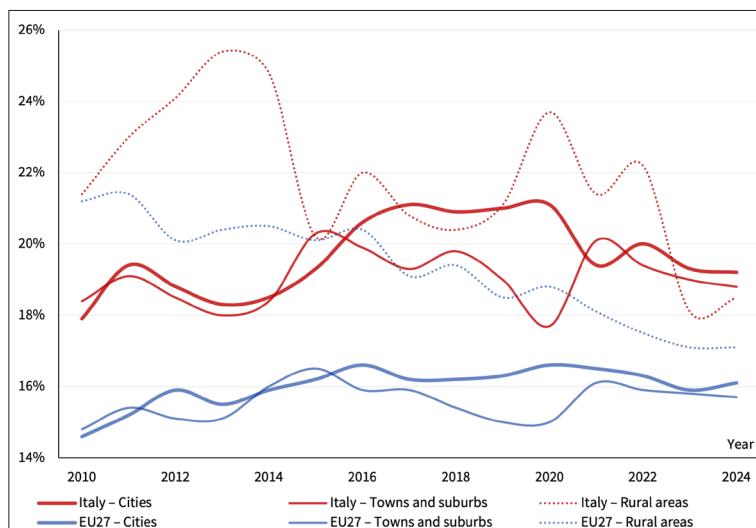


Figura 5 Tasso AROP per grado di urbanizzazione, Italia e UE27, 2010-24.
Fonte: nostra elaborazione su Eurostat (2025c). Unità: quota di popolazione, %

Mentre ogni indicatore relativo a reddito e povertà si basa necessariamente sulle nostre stime, dovrebbero essere considerati altri indicatori che colgono tendenze più ampie - come lo spopolamento. Se lo spopolamento è legato ai luoghi rurali, ed eventualmente post-industriali, nelle aree urbane il problema può essere l'opposto, ossia un eccesso di crescita demografica complessiva e/o di concentrazione di specifici gruppi di popolazione.

I dati locali sulle dinamiche demografiche mostrano problemi di spopolamento in tutta Italia tra il 1961 e il 2021 [fig. 6]. Mentre nelle regioni meridionali si manifesta una tendenza negativa preoccupante, la crescita demografica si concentra nelle principali aree metropolitane e nei loro dintorni - come Milano, Roma e Torino. Durante questo periodo, il calo demografico ha interessato il 10% delle città, il 17% delle cittadine e delle periferie e oltre il 72% dei comuni rurali.

Concentrandosi su un arco temporale più breve [fig. 7], gli schemi di diminuzione della popolazione rispecchiano quelli osservati nel lungo periodo; in particolare, tra il 2011 e il 2021 il 67% dei comuni ha perso popolazione. I cali si verificano soprattutto lungo l'asse

Centro-Sud - con l'eccezione di Roma - e lungo/intorno gli Appennini. In generale, aree costiere e non costiere sembrano quasi equamente interessate dallo spopolamento. Ad esempio, la popolazione è diminuita nel 68,1% dei comuni delle aree costiere, rispetto al 65,4% dei comuni delle aree non costiere.

La concentrazione e la crescita di popolazione a livello locale seguono la stessa logica rilevata a livello regionale. La dinamica centro-periferia osservata a livello nazionale si dispiega anche all'interno delle regioni italiane. L'asse centrale che collega le metropoli settentrionali - Milano, Torino e l'area metropolitana veneta - concentra sia il reddito sia la crescita demografica. Spostandoci verso il Mezzogiorno, osserviamo che un numero crescente di comuni è colpito da problemi di spopolamento. L'importanza della dimensione (urbano-rurale) e della distanza (centro-periferia) non va sottovalutata.

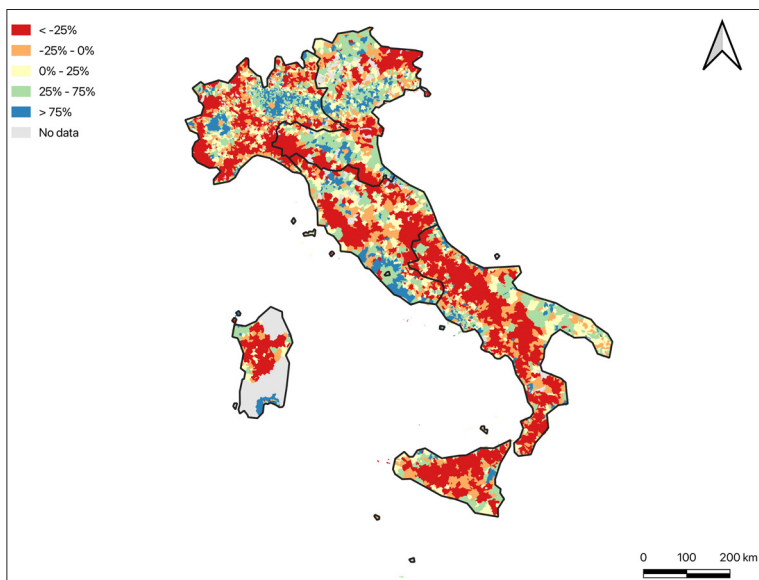


Figura 6 Crescita della popolazione (%), 1961-2021.
Fonte: nostra elaborazione su Lüer, Gløersen 2013 e Censimento 2021

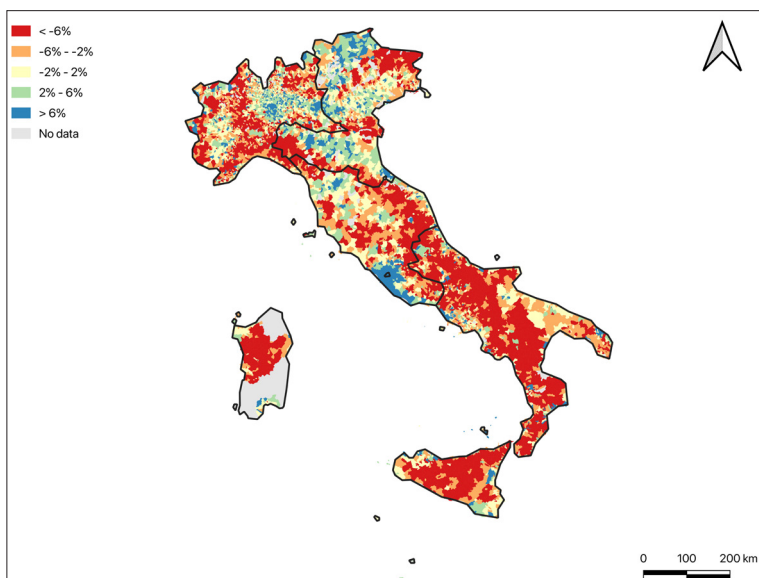


Figura 7 Crescita della popolazione (%), 2011-21.
Fonte: nostra elaborazione su Censimento 2021

3.2 Servizi sociali e sanitari

La mancanza o la bassa qualità delle infrastrutture di base costituisce un indicatore chiave nell'analisi delle disparità territoriali, specialmente per quanto concerne le aree marginali. Queste aree hanno scarsa disponibilità o scelta limitata di servizi di base, con residenti costretti a percorrere lunghe distanze per accedere all'assistenza sanitaria (McGrail et al. 2015). Le differenze intra-regionali nell'accesso ai servizi possono essere aggravate da condizioni di salute peggiori e da una minore aspettativa di vita presenti tra i residenti delle aree rurali rispetto a quelle dei residenti delle aree urbane (OECD 2021a), o dalla concentrazione di popolazione anziana in alcune aree rurali (Kashnitsky et al. 2021). Inoltre, popolazioni rurali e zone remote affrontano limiti strutturali nell'organizzazione e nell'erogazione dei servizi sanitari, come una fornitura di assistenza alquanto frammentata, una continuità limitata e una gamma ridotta di servizi disponibili (Mitton et al. 2011). Al contrario, le aree urbane e post-industriali possono non soffrire di barriere di accesso, quanto piuttosto di pressioni dovute al sovraffollamento.

L'investimento infrastrutturale è spesso considerato come un potenziale equalizzatore regionale, tuttavia Crescenzi e

Rodríguez-Pose (2012) sostengono che le infrastrutture possono stimolare lo sviluppo soltanto se accompagnate da qualità delle istituzioni locali, innovazione, valorizzazione e qualificazione delle conoscenze e delle competenze dei residenti. Se questi elementi vengono ignorati, gli investimenti infrastrutturali possono anche non generare convergenza di lungo periodo e, in alcuni casi, possono addirittura rafforzare le disparità esistenti.

Nel report dell'OECD (2021a) sull'accesso ai e sui costi dei servizi sanitari e educativi, è stato stimato l'accesso a diversi servizi di base - come scuola primaria e secondaria (cf. § 3.3), assistenza sanitaria - a livello locale in molti Paesi europei. Le distanze sono fortemente determinate dalla geografia, dalla ubicazione delle principali aree urbane e dalle infrastrutture stradali (cioè dal livello generale di sviluppo), e quindi variano in modo significativo tra le regioni e all'interno delle regioni [figg. 8-10]. Rispetto al contesto italiano, Cosci e Mirra (2018) forniscono ulteriori prove a sostegno dell'idea che, mentre i miglioramenti dell'accessibilità stradale tendono ad avere un effetto positivo sullo sviluppo provinciale, tali effetti sembrano essere spazialmente diseguali. In generale, le infrastrutture avvantaggiano le regioni già dinamiche del Centro-Nord, mentre le province periferiche del Mezzogiorno faticano a trasformare i guadagni di accessibilità in crescita economica a causa dei vincoli strutturali.

Tabella 2 Quota di comuni per classe di distanza dai servizi di base (Italia)

Classe di distanza	Strutture sanitarie	Scuola primaria	Scuola secondaria	Stazione ferroviaria	Cinema
0-1 km	0,10%	4,79%	0,55%	0,47%	0,05%
1-2,5 km	2,50%	18,75%	7,23%	7,83%	2,19%
2,5-5 km	10,56%	22,78%	15,63%	16,62%	8,56%
5-7,5 km	13,29%	17,09%	15,05%	15,19%	10,72%
7,5-10 km	14,09%	12,17%	12,63%	11,64%	12,28%
10-25 km	48,76%	22,80%	38,02%	33,28%	43,45%
25-50 km	10,48%	1,58%	10,49%	12,90%	20,08%
>50 km	0,23%	0,04%	0,39%	2,07%	2,67%

Fonte: nostra elaborazione su dati *Rural Observatory* 2018

La figura 8 mostra la distanza media da ciascun comune alle strutture sanitarie. L'asse settentrionale, in particolare la pianura padana e le grandi aree metropolitane - come Milano, Napoli e Roma - e i loro dintorni, sono mediamente più vicini a tali strutture. Come atteso, le aree periferiche e montane - specialmente nel Sud e lungo gli Appennini - mostrano distanze medie più elevate. Quasi la metà dei

comuni italiani si trova a 10-25 km dalle strutture sanitarie, mentre circa il 40% si trova a meno di 10 km [tab. 2].

I cambiamenti nelle tendenze demografiche e nella composizione della popolazione incidono sull'accessibilità. In particolare, l'invecchiamento e lo spopolamento modificano la domanda di servizi, soprattutto quelli sanitari (Jensen et al. 2020), e tendono a mettere a dura prova l'equilibrio tra costi e accesso ai servizi. Al contrario, aree attrattive per i giovani o la popolazione immigrata possono richiedere altri tipi di servizi sanitari, come maternità o pediatria. La concentrazione dei servizi nelle aree densamente popolate (cioè urbane) ridurrà i costi sfruttando economie di scala e di scopo e la specializzazione del lavoro, ma aggraverà i problemi di accessibilità per i residenti che vivono in aree disperse, remote o mal collegate.

La dimensione dell'equità nell'offerta territoriale di assistenza socio-sanitaria o istruzione è pertanto legata ad una questione di giustizia territoriale e alla necessità di migliorare l'accesso a tali servizi di interesse generale aumentando l'offerta nelle aree poco servite (Nordberg 2020). Ogni cittadino, indipendentemente dalla regione o dall'area di residenza, ha infatti diritto ad una accessibilità affidabile ai servizi sanitari, alla qualità della vita e a una vita più sana, come afferma l'OECD (2021b).

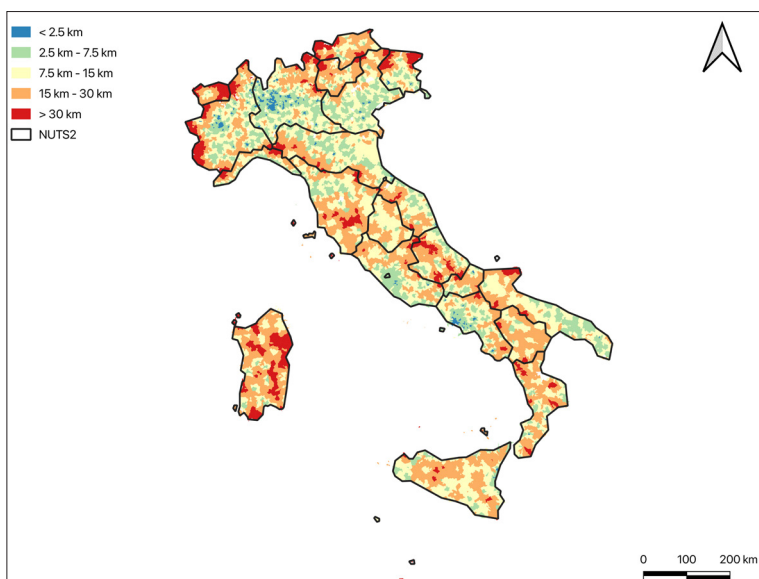


Figura 8 Distanza media dalla struttura sanitaria più vicina, 2018 (km).
Fonte: nostra elaborazione su *Rural Observatory* 2018

3.3 Istruzione

Per quanto riguarda l'istruzione, è importante distinguere tra accesso fisico all'istruzione ed effettivo livello di istruzione della popolazione. Mentre le grandi aree metropolitane tendono a beneficiare sia di un accesso fisico e digitale adeguato alle strutture educative sia di quote più elevate di popolazione con istruzione terziaria, alcune aree sono sistematicamente in ritardo su entrambe le dimensioni.

La distanza media dalle scuole secondarie segue un andamento simile a quello dell'assistenza sanitaria: una quota significativa di comuni (38%) si trova a 10-25 km, mentre l'accesso alla scuola primaria è più localizzato, con il 46% entro 5 km. Approfondendo, le figure 9 e 10 illustrano la distribuzione spaziale delle distanze medie rispettivamente dalle scuole primarie e secondarie. Mentre le aree urbane e peri-urbane - in particolare al Nord - mantengono un'accessibilità ragionevole per entrambe le strutture, alcune aree del Centro e del Sud, così come la Sardegna, presentano distanze maggiori - in media di 15 km in quest'ultimo caso. Di conseguenza, le disparità sono più pronunciate nell'accesso alla scuola secondaria rispetto alla scuola primaria [tab. 2].

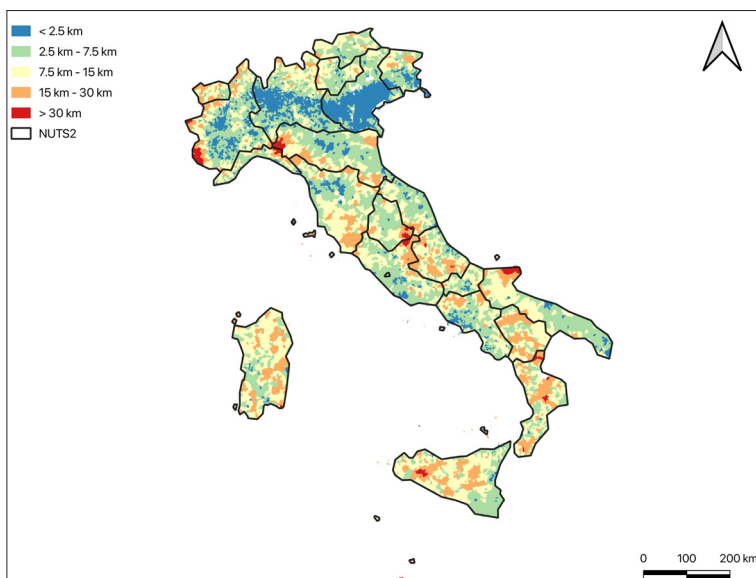


Figura 9 Distanza media da scuola primaria più vicina (km).
Fonte: nostra elaborazione su *Rural Observatory* 2018

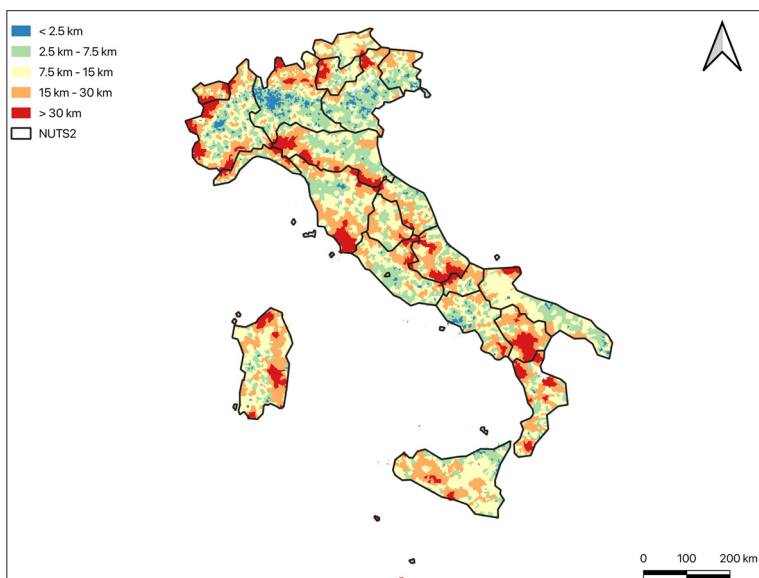


Figura 10 Distanza media da scuola secondaria più vicina (km).
Fonte: nostra elaborazione su *Rural Observatory* 2018

Quando si analizza qualsiasi misura di accessibilità a livello locale, sia per le strutture sanitarie sia per l'istruzione, ciò che conta è la vicinanza alla città principale,¹² la geografia della regione e la sua densità di popolazione. Applicato all'accesso all'istruzione terziaria, diventa chiaro che la possibilità di frequentare l'università dipende dalla distanza fisica dalle strutture (ad esempio la distanza dall'ateneo più vicino), ma ancor più dalla disuguaglianza di opportunità legata alla località in cui risiedono gli individui (Palmisano et al. 2022). L'istruzione genera esternalità positive per il territorio, migliorando il benessere sociale senza peggiorare la situazione di nessuno (Sianesi, Van Reenen 2003). Al contrario, livelli più bassi di istruzione formale possono segnalare che una regione è stata 'lasciata indietro', a causa di un accesso limitato a una istruzione di qualità, radicato nella mancanza di investimenti, o come risultato dell'emigrazione di persone altamente istruite in cerca di migliori opportunità di lavoro altrove.

12 O città in regioni policentriche.

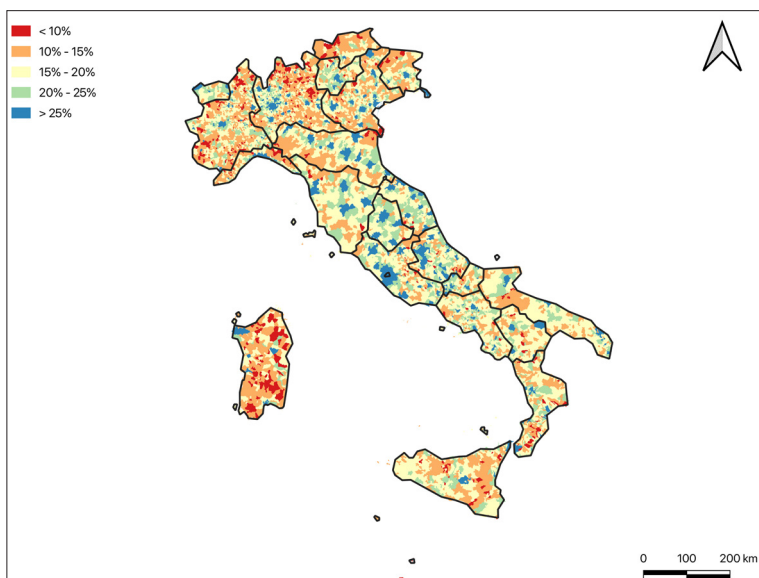


Figura 11 Quota di popolazione 25-64 anni con istruzione terziaria, 2021. Fonte: nostra elaborazione su Censimento 2021. Include solo la popolazione con livelli ISCED 6-8 (laurea, laurea magistrale, dottorato)

La figura 11, che mappa la quota di popolazione con istruzione terziaria, rivela ampie disparità all'interno delle regioni. In questo senso, le aree meno sviluppate evidenziano sia una minore accessibilità all'istruzione sia una bassa capacità di trattenere la popolazione altamente istruita. Concentrazioni più elevate di laureati si osservano nelle aree urbane ed economicamente dinamiche del Centro - come Lazio, Toscana, e parti di Abruzzo e Marche - e in alcune aree del Nord - come Emilia-Romagna e Piemonte. Queste aree presentano cluster nelle classi 20-25% e >25%, suggerendo sia la concentrazione di istituzioni universitarie sia la capacità dei mercati del lavoro locali di trattenere o attrarre laureati. Viceversa, porzioni del Sud, la Sicilia rurale e in particolare la Sardegna, sono collocati prevalentemente nelle classi <10% o 10-15%, segnalando sotto-conseguimento di titoli di istruzione terziaria e indicando verosimilmente una combinazione di sotto-investimento strutturale [figg. 9-10], accesso limitato all'università e migrazione in uscita dei giovani qualificati. Da segnalare che nel Mezzogiorno alcune città capoluogo di provincia - ad esempio Lecce, Reggio Calabria, Sassari, dove vi sono atenei importanti - mostrano quote comparativamente più elevate.

3.4 Mercato del lavoro

La distribuzione squilibrata della disoccupazione in Europa a livello nazionale e regionale è un fatto noto e studiato (Overman et al. 2002; Rios 2017; Smite et al. 2020). In Italia, dove le disparità territoriali di occupazione e di disoccupazione sono state un argomento rilevante,¹³ non solo esistono marcate differenze tra Nord e Sud, tra centro e periferia, tra aree rurali e urbane, ma anche all'interno delle regioni settentrionali e delle regioni meridionali, come evidenziano le figure 12 e 13.

Sebbene la distribuzione territoriale disuguale dell'occupazione e della disoccupazione possa sembrare due facce della stessa medaglia, la concentrazione dell'occupazione risponde a economie di scala e di scopo legate alla dimensione urbana (ad esempio, le grandi aree metropolitane). Invece, la concentrazione della disoccupazione tende a verificarsi in aree con poche opportunità di lavoro o che offrono lavori di scarsa qualità in termini di salari e condizioni di lavoro.

Mentre il calo dell'occupazione non significa necessariamente che l'area sia marginale o arretrata, l'alta concentrazione o la crescita della disoccupazione può esserne sia una causa che un sintomo. Inoltre, gli indicatori comuni relativi alle condizioni del mercato del lavoro (come la partecipazione alla forza lavoro e il tasso di disoccupazione) sono fortemente condizionati dalla struttura della popolazione dell'area. Lo spopolamento, l'invecchiamento e l'aumento dei tassi di dipendenza possono andare di pari passo con una riduzione dell'attività economica, una minore partecipazione alla forza lavoro e una maggiore disoccupazione.

13 Manacorda, Petrongolo 2006; Lanzafame 2010; Belloc, Tilli 2013; Fina et al. 2021; OECD 2024.

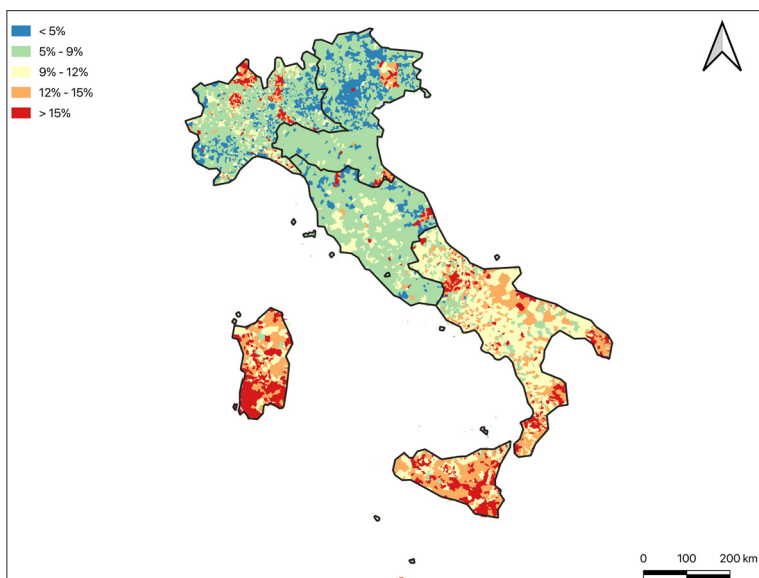


Figura 12 Tasso di disoccupazione (%), 2021. Fonte: nostra elaborazione su Censimento 2021.
Per il calcolo si considera la popolazione 15-64 anni

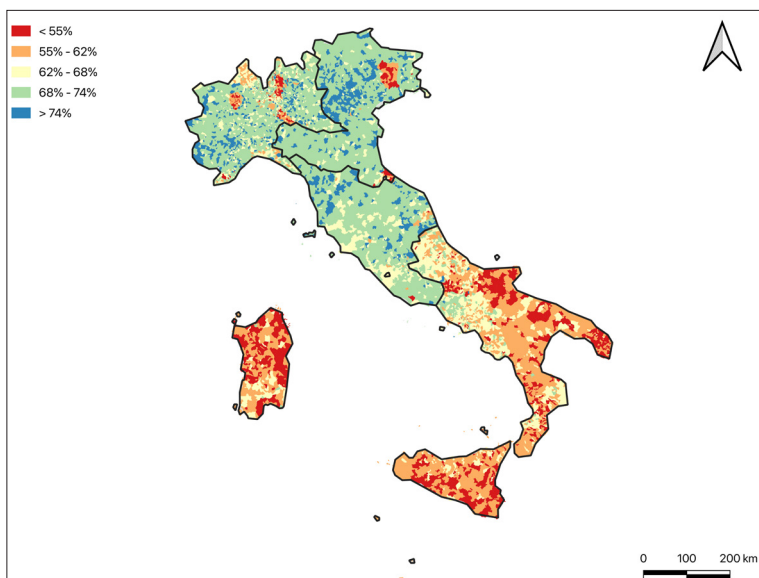


Figura 13 Tasso di partecipazione alla forza lavoro (%), 2021. Fonte: nostra elaborazione su Censimento 2021. Per il calcolo si considera la popolazione 15-64 anni

Il divario Nord-Sud in Italia è particolarmente pronunciato quando si analizzano i modelli spaziali sia della disoccupazione [fig. 12] sia del tasso di partecipazione alla forza lavoro [fig. 13]. Mentre le regioni settentrionali – in particolare quelle nord-orientali – mostrano tassi più bassi per il primo indicatore e tassi più alti per il secondo, le aree meridionali, tra cui la Sardegna, sono costantemente tra le più svantaggiate.¹⁴ I tassi di disoccupazione a Napoli o Palermo sono più del doppio rispetto a Milano o Roma. Tuttavia, all'interno delle regioni settentrionali possiamo trovare sacche di disoccupazione e bassi tassi di attività, specialmente a nord del Piemonte, del Pordenonese e dell'Udinese.

3.5 Comunità

Uno degli aspetti che definisce la coesione sociale è una cittadinanza attiva e partecipe e il senso di comunità (Jenson 2010). Avere una comunità compatta, ben organizzata e coesa – o anche solo la percezione di appartenervi – è difficile da quantificare. La partecipazione ad attività culturali o sociali favorisce l'interazione e la costruzione di comunità, ma tali opportunità spesso dipendono dalla densità della popolazione. La dotazione di strutture pubbliche – come centri sportivi, biblioteche, teatri, sale da concerto – non garantisce di per sé una vita sociale vivace; allo stesso modo, l'offerta di attività non assicura la partecipazione dei cittadini. L'accesso alle attività culturali, come la distanza dal cinema più vicino [fig. 14], dipende fortemente dalla posizione periferica o centrale di una determinata località rispetto ai centri urbani.

14 Le figure A.1 e A.2 in Appendice presentano anche le disparità di genere nel tasso di partecipazione alla forza lavoro.

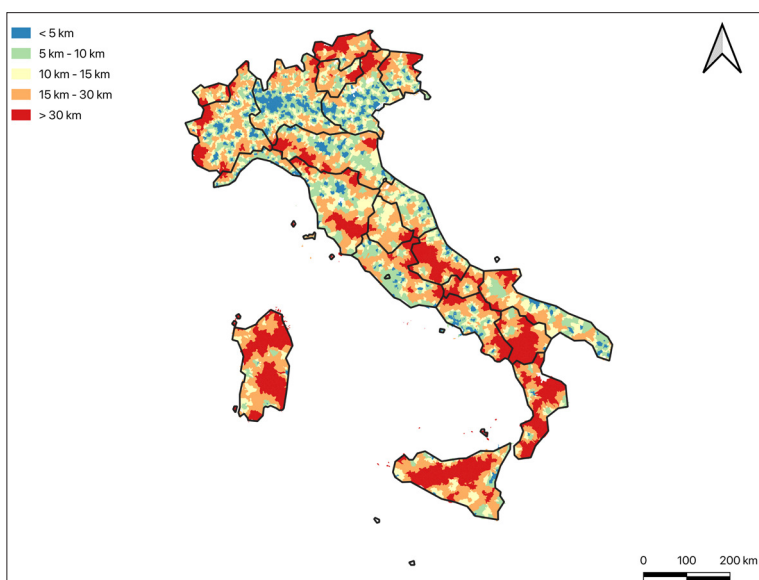


Figura 14 Distanza media dal cinema più vicino, 2018 (km).
Fonte: nostra elaborazione su *Rural Observatory* 2018

Misurare la dimensione comunitaria è un obiettivo impegnativo che può essere raggiunto soltanto tramite la comprensione profonda degli abitanti, delle loro percezioni ed esperienze, attraverso metodi qualitativi, ad esempio seguendo le loro proteste e rivendicazioni verso i governi locali/regionali.

È interessante osservare che la partecipazione dei cittadini alle attività volontarie formali è più alta nelle aree rurali rispetto alle aree urbane e quasi pari alle aree suburbane [tab. 3]. Nelle aree rurali vi è la necessità di partecipare allo sviluppo comunitario dei progetti necessari che di solito nelle aree urbane sono affidati a fornitori esterni formalizzati; tuttavia, la cittadinanza attiva risulta più intensa nelle aree urbane rispetto a quelle rurali [tab. 3]. In ogni caso, è da sottolineare che in tutte le dimensioni considerate si registrano livelli molto bassi di coinvolgimento con la comunità.

Tabella 3 % di popolazione impegnata in attività volontarie formali/informali e cittadinanza attiva in Italia e UE27, 2015. Fonte: Eurostat, EU-SILC (2015)

	Totale	Città	Cittadine e sobborghi	Aree rurali
Italia				
Attività volontarie formali	12,0%	11,4%	12,3%	12,2%
Attività volontarie informali	11,2%	11,8%	10,8%	10,9%
Cittadinanza attiva	6,3%	6,8%	6,0%	6,0%
UE27				
Attività volontarie formali	18,9%	17,0%	20,0%	20,0%
Attività volontarie informali	22,5%	22,3%	21,5%	23,7%
Cittadinanza attiva	12,1%	14,2%	10,9%	10,7%

Le tabelle A.1 e A.2 in Appendice presentano altri indicatori – partecipazione ad attività culturali o sportive negli ultimi 12 mesi e frequenza degli incontri con familiari/parenti o amici – che possono essere usati per misurare l’impegno comunitario o la vita sociale attiva. Emerge che, in generale, la cittadinanza attiva è più intensa nelle aree urbane; tuttavia, sulla base dei dati a nostra disposizione non possiamo cogliere come essa vari nello spazio e come gli effetti di centralità o perifericità influenzino i comportamenti di impegno sociale.

3.6 Abitazione

I costi abitativi incidono in modo cruciale sul costo della vita di un nucleo familiare, con importanti conseguenze per l’accessibilità economica, la povertà e le disuguaglianze di reddito, in particolare quando essi aumentano (Wiesel et al. 2023). A questo proposito, la figura 15 mostra il tasso di grave deprivazione abitativa per grado di urbanizzazione. In Italia, tutte e tre le tipologie urbane mostrano un tasso superiore alla media dell’UE27 nell’intero periodo considerato – eccetto tra il 2016 e il 2018, quando il divario si è ridotto. Inoltre, in Italia la deprivazione abitativa non è confinata ai centri urbani, è un problema più ampio, in confronto alla media europea.

D’altro canto, la figura 16 mostra il tasso di sovraccarico dei costi abitativi (ossia la percentuale di popolazione che vive in famiglie in

cui i costi abitativi totali superano il 40% del reddito disponibile).¹⁵ Sebbene l'inaccessibilità abitativa nelle città dell'UE27 sia più elevata, l'Italia mostra un andamento più equilibrato tra i gradi di urbanizzazione, con le città che presentano tassi di sovraccarico simili a quelli delle aree rurali europee.

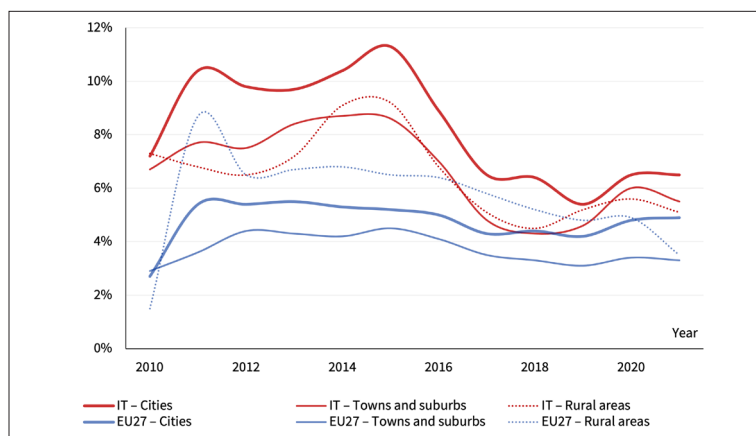


Figura 15 Tasso di grave deprivazione abitativa per grado di urbanizzazione, Italia e UE27.
Fonte: nostra elaborazione su Eurostat, Severe housing deprivation rate by degree of urbanization,
https://doi.org/10.2908/ILC_MDHO06D

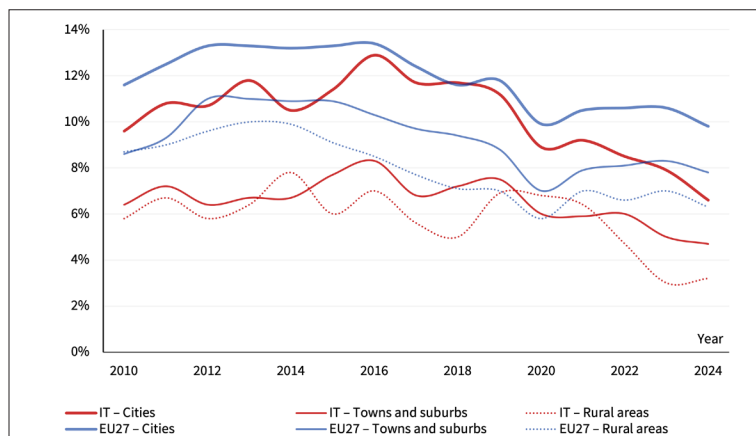


Figura 16 Tasso di sovraccarico dei costi abitativi per grado di urbanizzazione, Italia e UE27.
Fonte: nostra elaborazione su Eurostat, Housing cost overburden rate by degree of urbanization,
https://doi.org/10.2908/ILC_LVHO07D

15 Entrambi i tassi si riferiscono alla percentuale di popolazione che vive in famiglie (i) con grave deprivazione [fig. 15] oppure (ii) in cui i costi abitativi totali superano il 40% del reddito disponibile [fig. 16].

4 Conclusioni

In questo capitolo sono state esplorate, a livello comunale, le disuguaglianze territoriali presenti in Italia in sei ambiti: (i) reddito, povertà e popolazione; (ii) servizi sociali e sanitari; (iii) istruzione; (iv) occupazione; (v) comunità; (vi) abitazione. Grazie a tale granularità è stato possibile analizzare i modelli di disparità territoriali e andare oltre il tradizionale divario Nord-Sud, facendo luce sulle differenze urbano-rurali o sulle sacche di povertà nelle regioni ricche (o viceversa).

Secondo i dati presentati, il 67% dei comuni italiani ha perso popolazione tra il 2011 e il 2021, con una perdita concentrata nel Mezzogiorno e nel Nord-Ovest. Per quanto riguarda la distanza, la maggior parte dei comuni ricade nella fascia 10-25 km dai servizi di base (servizi sanitari, scuole, stazioni ferroviarie e cinema). Rispetto a questi servizi, la vicinanza alla scuola primaria è maggiore rispetto alla secondaria, il che può ostacolare la prosecuzione degli studi superiori. Le persone con istruzione terziaria sono più concentrate nelle e intorno alle città settentrionali, mentre nel Mezzogiorno sono più disperse. Le città italiane sono quelle in cui il tasso di senzatetto è cresciuto maggiormente, attestandosi di quasi il 2% al di sopra della media dell'UE27. L'AROE nelle città ha superato quello delle aree rurali dalla pandemia in poi ed è ben al di sopra della media europea. La combinazione tra specializzazione produttiva, invecchiamento e difficoltà di accesso ai servizi spiega la coesistenza di nuclei prosperi in regioni povere e di sacche di povertà in regioni ricche.

La *left-behindness* colpisce in modo marcato le aree periferiche, che non riescono a generare economie di scala a causa della bassa densità e della bassa accessibilità. *L'opportunity cost of investing* in queste regioni, tramite politiche pubbliche e miglioramenti infrastrutturali (che, come già detto, sono condizione necessaria ma non sufficiente per generare sviluppo economico), è elevato, il che rende più attraente promuovere la crescita delle *superstar cities* (come Milano e Roma). Gli abitanti delle aree marginali o in contrazione economica avvertono un senso di abbandono, vivono e percepiscono le disuguaglianze. Laddove una strategia sensibile al luogo dovrebbe spostare l'unità di azione dalle medie regionali alla scala comunale (LAU2), riconoscendo esplicitamente l'eterogeneità intraregionale e i gradienti urbano-rurali che gli indicatori nazionali o il livello NUTS tendono a oscurare. Le politiche sensibili al luogo dovrebbero dare priorità all'accesso ai servizi di base come forma di giustizia territoriale. L'Italia mantiene un persistente divario Nord-Sud, ma l'eterogeneità intra-regionale spiega una parte decisiva delle situazioni di marginalità territoriale; qui, nelle aree interne, nelle aree marginali, periferiche, si concentra il potenziale di convergenza, nel senso che essa si gioca paese per paese, comune per comune; con adeguate politiche sensibili al luogo, è possibile realizzare un importante ritorno sociale.

Appendice

In questa appendice presentiamo una panoramica delle disparità territoriali in Italia a livello locale rispetto ad alcuni indicatori.

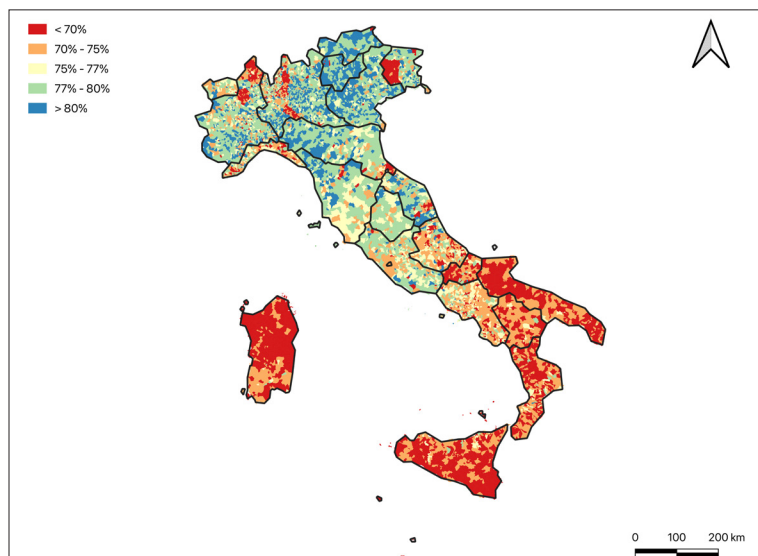


Figura A.1 Tasso di partecipazione della popolazione maschile 15-64 alla forza lavoro (%), 2021.
Fonte: nostra elaborazione su Censimento 2021

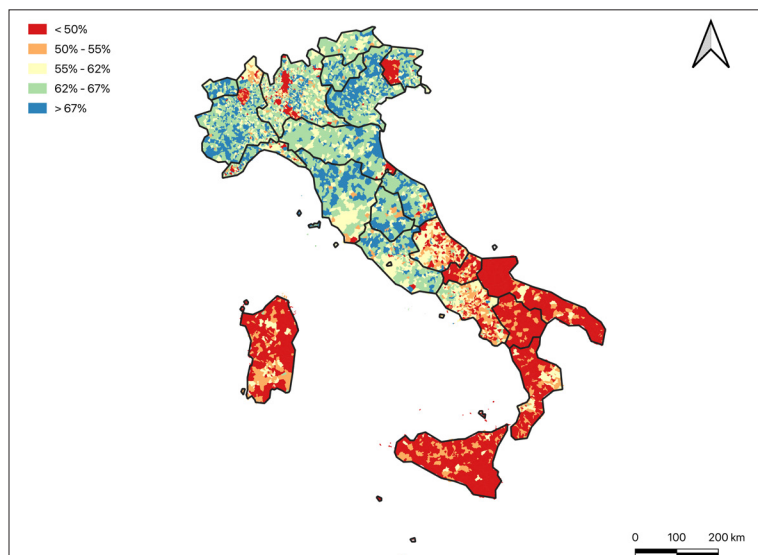


Figura A.2 Tasso di partecipazione della popolazione femminile 15-64 alla forza lavoro (%), 2021.
Fonte: nostra elaborazione su Censimento 2021

Tabella A.1 Partecipazione ad attività culturali o sportive negli ultimi 12 mesi in Italia, 2015

	Italia	UE27
Totale	49,6%	66,2%
Città	53,9%	70,8%
Cittadine e sobborghi	48,0%	66,5%
Aree rurali	46,1%	60,1%
Fonte: Eurostat, EU-SILC (2015)		

Tabella A.2 Frequenza di incontro con familiari/parenti o amici in Italia, 2015

Frequenza	Totale	Città	Cittadine e sobborghi	Aree rurali
Ogni giorno	19,2%	17,2%	19,4%	21,3%
Ogni settimana	37,7%	36,9%	35,5%	40,2%
Una volta al mese	12,7%	14,0%	12,1%	11,6%
Più volte al mese	13,8%	14,6%	13,2%	13,3%
Non negli ultimi 12 mesi	4,4%	4,2%	5,6%	3,8%
Almeno una volta l'anno	12,2%	13,1%	14,3%	9,8%
Fonte: Eurostat, EU-SILC (2015)				

Bibliografia

- Abreu, M.; de Groot, H.; Florax, R. (2005). «A Meta-Analysis of β -Convergence: The Legendary 2%». *Journal of Economic Surveys*, 19(3), 389-420. <https://EconPapers.repec.org/RePEc:bla:jecsur:v:19:y:2005:i:3:p:389-420>.
- Barro, R.J.; Sala-i-Martin, X.; Jean Blanchard, O. (1991). *Convergence Across States and Regions*. *Hall Source: Brookings Papers on Economic Activity*, 1. <https://www.jstor.org/stable/2534639>.
- Belloc, M.; Tilli, R. (2013). «Unemployment by gender and gender catching-up: Empirical evidence from the Italian regions». *Papers in Regional Science*, 92(3), 481-95. <https://doi.org/10.1111/j.1435-5957.2012.00427.x>.
- Brida, J.G.; Garrido, N.; Mureddu, F. (2014). «Italian economic dualism and convergence clubs at regional level». *Quality and Quantity*, 48(1), 439-56. <https://doi.org/10.1007/s11135-012-9779-z>.
- Brunello, G.; Lupi, C.; Ordine, P. (2001). «Widening differences in Italian regional unemployment». *Labour Economics*, 8(1), 103-29. [https://doi.org/10.1016/S0927-5371\(00\)00028-2](https://doi.org/10.1016/S0927-5371(00)00028-2).
- Comim, F.; Abreu, M.; Borges, C.G.M. (2024). «Defining left behind places: an internationally comparative poset analysis». *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 17(1), 163-80. <https://doi.org/10.1093/cjres/rsad038>.
- Commission of the European Communities (2004). *Third Report on Economic and Social Cohesion*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2004:0107:FIN>.
- Cosci, S.; Mirra, L. (2018). «A spatial analysis of growth and convergence in Italian provinces: the role of road infrastructure». *Regional Studies*, 52(4), 516-27. <https://doi.org/10.1080/00343404.2017.1334117>.
- Crescenzi, R.; Rodríguez-Pose, A. (2012). «Infrastructure and regional growth in the European Union». *Papers in Regional Science*, 91(3), 487-513. <https://doi.org/10.1111/j.1435-5957.2012.00439.x>.
- Díaz-Dapena, A.; Fernández Vázquez, E.; Rubiera Morollón, F.; Viñuela, A. (2021). «Mapping poverty at the local level in Europe: A consistent spatial disaggregation of the AROPE indicator for France, Spain, Portugal and the United Kingdom». *Regional Science Policy and Practice*, 13(1), 63-81. <https://doi.org/10.1111/rsp3.12379>.
- Douglass, M. (1998). «A Regional Network Strategy for Reciprocal Rural-Urban Linkages: An Agenda for Policy Research with Reference to Indonesia». *Third World Planning Review*, 20(1), 1-33. <https://doi.org/10.3828/twpr.20.1.f2827602h503k5j6>.
- Eurofound (2023). *Bridging the rural-urban divide: Addressing inequalities and empowering communities*. Luxembourg: Publication Office of the European Union. <https://www.eurofound.europa.eu/en/publications/2023/bridging-the-rural-urban-divide-addressing-inequalities-and-empowering-communities>.
- European Commission (2024). *European Commission Regional and Urban Policy Ninth report on economic, social and territorial cohesion*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. <https://doi.org/10.2776/585966>.
- European Union (1997). *Treaty establishing the European Community (Amsterdam consolidated version)*. Part Three: Community policies. Title XVII: Economic and social cohesion. Article 158. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:C:1997:340:TOC>.

- Eurostat (2021). *Glossary: Severe housing deprivation rate*. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Severe_housing_deprivation_rate.
- Eurostat (2024a). *Gross domestic product at market prices*. [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/product/page/tipsna15#:~:text=Gross%20domestic%20product%20\(GDP\)%20at%20market%20prices%20is%20the%20final,services%20used%20in%20their%20creation](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/product/page/tipsna15#:~:text=Gross%20domestic%20product%20(GDP)%20at%20market%20prices%20is%20the%20final,services%20used%20in%20their%20creation).
- Eurostat (2024b). *EU statistics on income and living conditions (EU-SILC) methodology – People at risk of poverty or social exclusion*. [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=EU_statistics_on_income_and_living_conditions_\(EU-SILC\)_methodology_-_introduction](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=EU_statistics_on_income_and_living_conditions_(EU-SILC)_methodology_-_introduction).
- Eurostat (2024c). *Glossary: At risk of poverty (AROP)*. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:At-risk-of-poverty_rate.
- Eurostat (2025a). *Regional gross domestic product (PPS per inhabitant in % of the EU27 average, 2020 baseline), by NUTS 2 region*. <https://doi.org/10.2908/TGS00006>.
- Eurostat (2025b). *Population by educational attainment level, sex, age, citizenship and degree of urbanization (%)*. https://doi.org/10.2908/EDAT_LFS_9916.
- Eurostat (2025c). *At-risk-of-poverty rate by degree of urbanization*. https://doi.org/10.2908/ILC_LI43.
- Faggian, A.; Michelangeli, A.; Tkach, K. (2024). «Three types of income inequality: a comparison of left behind places and more developed regions in the EU». *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 17(1), 87-102. <https://doi.org/10.1093/cjres/rsad046>.
- Fernandez-Vazquez, E.; Diaz-Dapena, A.; Rubiera-Morollon, F.; Viñuela, A. (2020). «Spatial Disaggregation of Social Indicators: An Info-Metrics Approach». *Social Indicators Research*, 152(2), 809-21. <https://doi.org/10.1007/s11205-020-02455-z>.
- Fina, S.; Heider, B.; Prota, F. (2021). *Unequal Italy: Regional socio-economic disparities in Italy*. FES. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/rom/18130-20210712.pdf>.
- Fujita, M.; Krugman, P. (2000). «A monopolistic competition model of urban systems and trade». Huriot, J.-M.; Thisses, J.-F. (eds), *Economics of cities. Theoretical perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press, 167-216.
- Fujita, M.; Krugman, P.; Mori, T. (1999). «On the evolution of hierarchical urban systems». *European Economic Review*, 43, 209-51. [https://doi.org/10.1016/S0014-2921\(98\)00066-X](https://doi.org/10.1016/S0014-2921(98)00066-X).
- Fujita, M.; Krugman, P.; Venables, A.J. (2001). *The Spatial Economy: Cities, Regions and International Trade*. Cambridge: MIT Press. <https://econpapers.repec.org/bookchap/mtptitles/0262561476.htm>.
- Hahn, J. (2014). *Cohesion policy's contribution to common European goals*. <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/home/en>.
- Iammarino, S.; Rodriguez-Pose, A.; Storper, M. (2019). «Regional inequality in Europe: Evidence, theory and policy implications». *Journal of Economic Geography*, 19(2), 273-98. <https://doi.org/10.1093/jeg/lby021>.
- Jensen, L.; Monnat, S.M.; Green, J.J.; Hunter, L.M.; Sliwinski, M.J. (2020). «Rural Population Health and Aging: Toward a Multilevel and Multidimensional Research Agenda for the 2020s». *American Journal of Public Health*, 110(9), 1328-31. <https://doi.org/10.2105/AJPH.2020.305782>.

- Jenson, J. (2010). *Defining and measuring social cohesion*. Commonwealth Secretariat-UNRISD. <https://www.files.ethz.ch/isn/151856/Jenson%20ebook.pdf>.
- Kashnitsky, I.; De Beer, J.; Van Wissen, L. (2021). «Unequally ageing regions of Europe: Exploring the role of urbanization». *Population Studies*, 75(2), 221-37. <https://doi.org/10.1080/00324728.2020.1788130>.
- Kemeny, T.; Storper, M. (2020). *Superstar Cities and Left-Behind Places: Disruptive Innovation, Labor Demand, and Interregional Inequality*. Working paper 41. London: LSE International Inequality Institute. https://eprints.lse.ac.uk/103312/1/Kemeny_superstar_cities_left_behind_place_wp41.pdf.
- Krugman, P. (1991). «Increasing Returns and Economic Geography». *Journal of Political Economy*, 99(3), 483-99. <https://doi.org/10.1086/261763>.
- Lanzafame, M. (2010). «The nature of regional unemployment in Italy». *Empirical Economics*, 39(3), 877-95. <https://doi.org/10.1007/s00181-009-0331-5>.
- Lüer, C.; Gloersen, E. (2013). *Administrative units and statistical grids: Typology of urban/rural regions for territorial analyses*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. <https://doi.org/10.2776/96964>.
- Manacorda, M.; Petrongolo, B. (2006). «Regional Mismatch and Unemployment: Theory and Evidence from Italy, 1977-1998». *Journal of Population Economics*, 19(1), 137-62. <https://doi.org/10.1007/s00148-005-0001-7>.
- McGrail, M.R.; Humphreys, J.S.; Ward, B. (2015). «Assessing doctors at times of need-measuring the distance tolerance of rural residents for health-related travel». *BMC Health Services Research*, 15(1). <https://doi.org/10.1186/s12913-015-0880-6>.
- Mitton, C.; Dionne, F.; Masucci, L.; Wong, S.; Law, S. (2011). «Innovations in health service organization and delivery in northern rural and remote regions: A review of the literature». *International Journal of Circumpolar Health*, 70(5), 460-72. <https://doi.org/10.3402/ijch.v70i5.17859>.
- Nordberg, K. (2020). «Spatial Justice and Local Capability in Rural Areas». *Journal of Rural Studies*, 78, 47-58. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2020.06.008>.
- OECD (2016). *OECD Regional Outlook 2016: Productive Regions for Inclusive Societies*. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264260245-en>.
- OECD (2021a). *Access and Cost of Education and Health Services: Preparing Regions for Demographic Change*. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/e6f9f10c-en>.
- OECD. (2021b). *Starting Strong VI: Supporting Meaningful Interactions in Early Childhood Education and Care*. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/f47a06ae-en>.
- OECD. (2024). *Job Creation and Local Economic Development 2024 – Country Notes: Italy*. Paris: OECD Publishing. https://www.oecd.org/en/publications/job-creation-and-local-economic-development-2024-country-notes_ad2806c1-en/italy_9a583862-en.html.
- Overman, H.G.; Puga, D.; Vandenbussche, H. (2002). «Unemployment Clusters across Europe's Regions and Countries». *Economic Policy*, 17(34), 115-47. <https://doi.org/10.1111/1468-0327.00085>.
- Palmisano, F.; Biagi, F.; Peragine, V. (2022). «Inequality of Opportunity in Tertiary Education: Evidence from Europe». *Research in Higher Education*, 63(3), 514-65. <https://doi.org/10.1007/s11162-021-09658-4>.
- Pastorelli, E.; Stocchiero, A.; Petrelli, F.; Midulla, M.; Maranò, M.; Dezza, V.C. (2022). *Inequalities in Italy*. GCAP. <https://gcap.global/wp-content/uploads/2019/06/8.3.a-report-IT.pdf>.

- Perancho, R.; Díaz-Dapena, A.; Viñuela, A. (2025). «The multidimensional phenomenon of left behindness: a local approach». *Regional Science Policy and Practice*, 17, 100232. <https://doi.org/10.1016/j.rspp.2025.100232>.
- Pike, A.; Béal, V.; Cauchi-Duval, N.; Franklin, R.; Kinossian, N.; Lang, T.; Leibert, T.; MacKinnon, D.; Rousseau, M.; Royer, J.; Tomaney, J.; Velthuis, S. (2024). «'Left behind places': a geographical etymology». *Regional Studies*, 58(6), 1167-79. <https://doi.org/10.1080/00343404.2023.2167972>.
- Pike, A.; Rodríguez-Pose, A.; Tomaney, J. (2017). *Local and Regional Development*. London: Routledge.
- Proietti, T. (2005). «Convergence in Italian regional per-capita GDP». *Applied Economics*, 37(5), 497-506. <https://doi.org/10.1080/0003684042000318173>.
- Rios, V. (2017). «What drives unemployment disparities in European regions? A dynamic spatial panel approach». *Regional Studies*, 51(11), 1599-611. <https://doi.org/10.1080/00343404.2016.1216094>.
- Rodríguez-Pose, A. (2018). «The revenge of the places that don't matter (and what to do about it)». *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 11(1), 189-209. <https://doi.org/10.1093/cjres/rsx024>.
- Salvati, L.; Zitti, M. (2011). «Economic growth vs. land quality: A multidimensional approach in Italy». *Journal of Environmental Planning and Management*, 54(6), 733-48. <https://doi.org/10.1080/09640568.2010.528612>.
- Salvati, L.; Zitti, M.; Carlucci, M. (2017). «In-between regional disparities and spatial heterogeneity: a multivariate analysis of territorial divides in Italy». *Journal of Environmental Planning and Management*, 60(6), 997-1015. <https://doi.org/10.1080/09640568.2016.1192023>.
- Sianesi, B.; Van Reenen, J. (2003). «The Returns to Education: Macroeconomics». *Journal of Economic Surveys*, 17(2), 157-200.
- Smite, S.; Tacke, T.; Lund, S.; Manyika, J.; Thiel, L. (2020). *The future of work in Europe*. McKinsey discussion paper. <https://www.mckinsey.com/featured-insights/future-of-work/the-future-of-work-in-europe>.
- Velthuis, S.; Royer, J.; Le Petit-Guerin, M.; Cauchi-Duval, N.; Franklin, R.; Leibert, T.; MacKinnon, D.; Pike, A. (2025). «Regional varieties of 'left-behindness' in the EU15». *Regional Studies*, 59(1). <https://doi.org/10.1080/00343404.2024.2417704>.
- Weber, G.; Fischer, T. (2012). «Gehen oder Bleiben? Die Motive des Wanderungs- und Bleibeverhaltens junger Frauen im ländlichen Raum der Steiermark und die daraus resultierenden Handlungsoptionen». Bechmann, U.; Friedl, C. (Hrsgg), *Mobilitäten. Beiträge von Vortragenden der Montagsakademie 2011/12*. Graz: Grazer Universitätsverlag, 1-13.
- Wiesel, I.; Ralston, L.; Stone, W. (2023). «Understanding after-housing disposable income effects on rising inequality». *Housing Studies*, 38(2), 290-306. <https://doi.org/10.1080/02673037.2021.1882661>.
- World Bank (2009). *Reshaping Economic Geography*. Washington DC: World Bank <https://documents1.worldbank.org/curated/en/730971468139804495/pdf/437380REVISED01BLIC1097808213760720.pdf>.

Le disuguaglianze territoriali di salute in Italia

Carlotta Piazzoni

Università degli Studi di Milano-Bicocca, Italia

Marco Terraneo

Università degli Studi di Milano-Bicocca, Italia

Abstract This chapter aims to analyse territorial health inequalities in Italy from a diachronic perspective. The findings highlight a territorial gradient unfavourable to the South and Islands, with pronounced gender disparities disadvantaging women. While higher education levels seem to be protective across the country, the disadvantage of less educated individuals is more pronounced in the South. Additionally, a general deterioration over time is observed, with some exceptions linked to the COVID-19 pandemic. Territory emerges as a crucial factor in shaping health inequalities.

Keywords Health inequalities. Territorial disparities. Socioeconomic determinants. Time trend. Italy.

Sommario 1 Disuguaglianze di salute e territorio. – 2 Disuguaglianze territoriali nella percezione della salute. – 3 Disuguaglianze territoriali nelle limitazioni fisiche. – 4 Disuguaglianze territoriali nelle malattie croniche. – 5 Disuguaglianze di salute tra analisi e azione.

1 Disuguaglianze di salute e territorio

Questo saggio si colloca nell'alveo degli studi sulle disuguaglianze sociali di salute. Con disuguaglianze sociali di salute intendiamo le differenze nelle condizioni di salute osservate tra gli individui o i gruppi sociali come conseguenza del diverso ammontare di risorse (economiche, sociali, culturali) che essi possiedono. Si tratta, dunque,

di differenze sistematiche, considerate ingiuste ed evitabili nella società a cui si appartiene (Whitehead 1991).

La ricca riflessione sociologica (ma non solo) sulle disuguaglianze sociali di salute ha prodotto un numero cospicuo di teorie, modelli e spiegazioni sui processi che provano a spiegare la relazione tra i fattori individuali e contestuali – definiti abitualmente determinanti – e i differenti esiti di salute tra le persone.

In linea con il tema generale del presente volume, la nostra riflessione si focalizza *in primis* sul ruolo del contesto territoriale in cui si nasce, si vive e ci si sposta, come determinante in grado di strutturare le disparità nelle condizioni di benessere e di salute delle persone (Gatrell, Elliot 2009; Bambra 2019). Inquinamento dell'aria, accesso ai servizi alla persona, diffusione di zone verdi, modelli culturali, impatto delle crisi economiche, sono alcuni tra i fattori di livello contestuale che possono influenzare la salute e le strategie di risposta individuale. Che i contesti contino segue all'ampia letteratura incentrata sul *neighbourhood effect* (l'effetto associato al quartiere in cui si vive), ossia le strutture di opportunità che discendono dall'ambiente fisico e sociale in cui le persone risiedono, sia con riferimento ai servizi disponibili nel luogo di residenza sia per quanto riguarda le caratteristiche socio-culturali e storiche delle comunità, in particolare in relazione alla rilevanza che assume la coesione sociale come misura dell'interdipendenza tra gli individui appartenenti a una comunità (Subramanian et al. 2006). Se si allarga lo sguardo oltre al quartiere di residenza, in Italia la presenza di un gradiente territoriale Nord-Sud, con le regioni settentrionali favorite rispetto a quelle meridionali, è un dato ormai ampiamente confermato. Prendiamo come indicatore di salute l'aspettativa di vita alla nascita. I dati dell'Istat (2024) mostrano chiaramente il differenziale territoriale: l'aspettativa di vita è maggiore di poco meno di tre anni (sia per le femmine che per i maschi) tra chi risiede in Trentino Alto Adige (la regione con l'aspettativa di vita più alta) e chi risiede in Campania (la regione con l'aspettativa di vita più bassa). Anche il recente studio di Piazzoni e colleghi (2024) mette in luce il guadagno di salute (sia essa autopercipita sia misurata come adozione di comportamenti insalubri) che deriva dall'aver sperimentato la migrazione dal Sud al Nord dell'Italia.

Se è vero che le regioni settentrionali mostrano vantaggi rispetto a quelle meridionali, questo esito non è sempre stato tale. I progressi nelle condizioni di esistenza, negli stili di vita e l'introduzione di un sistema sanitario universalistico¹ avevano portato a miglioramenti

1 Non tratteremo qui il ruolo rilevante del sistema sanitario come determinante dei differenziali di salute visto che è oggetto di un capitolo dedicato in questo stesso volume, a cui si rimanda per una trattazione specifica.

considerevoli nella aspettativa di vita degli italiani a partire dal secondo dopoguerra (Biggeri, Accetta, Egidi 2011), ma nel complesso gli abitanti del Sud sembra ne avessero tratto per lungo tempo i maggiori benefici. La speranza di vita era più bassa nelle regioni settentrionali e aumentava man mano che si scendeva verso sud; ma, come detto, negli ultimi anni è emersa una tendenza inversa. Sembra, infatti, che la tradizionale protezione del Sud da alcune importanti malattie croniche, come i tumori, si stia riducendo, mentre aumenta il divario nella letalità (Marinacci et al. 2016). Ciò è confermato da quanto emerge dai dati della Sorveglianza PASSI riferiti al periodo 2015-18, che mostra un gradiente territoriale sfavorevole per quanto riguarda la percezione dello stato di salute degli abitanti del Sud Italia, tra i quali la percentuale di chi si considera in buona salute è mediamente inferiore rispetto al Nord – con alcune eccezioni, come Abruzzo e Puglia. Il tasso di mortalità standardizzato per età e genere rivela che il vantaggio del Sud scompare a partire dagli anni duemila, con il Nord che fa registrare tassi di mortalità inferiori in misura sempre più evidente (Sarti, Terraneo 2023). Biggeri (2012) attribuisce la convergenza prima e il differenziale poi a favore del Nord alla significativa diminuzione nel Settentrione della mortalità dovuta a malattie cardiovascolari e tumori, un miglioramento che sarebbe invece stato molto più contenuto nelle regioni del Sud. Costa e colleghi (2011), d'altra parte, suggeriscono che l'inversione di tendenza e l'affacciarsi di una nuova divergenza Nord-Sud osservata in tempi recenti negli indicatori di salute (tra cui il tasso di mortalità) potrebbe essere imputabile all'aumento delle disuguaglianze di reddito e di istruzione tra le aree.

Quest'ultima osservazione è particolarmente rilevante perché richiama la necessità di non dimenticare, nel tentativo di spiegare le variazioni territoriali di salute, la distinzione tra effetti di contesto ed effetti di composizione² (Macintyre, Ellaway, Cummins 2002). Se, come abbiamo detto, le spiegazioni contestuali richiamano l'attenzione sulle strutture di opportunità nell'ambiente fisico e sociale locale, quelle composizionali si focalizzano sulle caratteristiche degli individui concentrati in un particolare territorio, come l'età, il genere, la nazionalità, lo stato civile, l'istruzione e il reddito.

Questa distinzione analitica non dovrebbe ignorare che le caratteristiche degli individui e il luogo in cui essi vivono sono strettamente correlati (Cummins et al. 2007). Ciò significa che

2 Macintyre e colleghi (2002), in verità, richiamano un ulteriore dominio, quello collettivo. Quest'ulteriore tipo di spiegazione sottolinea l'importanza di norme, tradizioni, valori e interessi condivisi. Queste proprietà collettive di un'area rappresenterebbero una componente strutturale del territorio, esercitando sia un effetto diretto sul benessere delle persone, sia fungerebbero da cornice per altri aspetti dinamici dell'ambiente (Subramanian et al. 2006).

l'interesse per l'impatto che può avere l'ambito geografico sulle condizioni di salute deve tener conto – anche sul piano analitico – di quegli attributi individuali che si sa essere fortemente connessi alle disuguaglianze di salute osservate. Come accennato in apertura del capitolo, parlare di disuguaglianze sociali di salute comporta necessariamente riflettere sul disuguale ammontare di risorse possedute dalle persone. Nello specifico di questo lavoro, utilizzeremo il livello di istruzione come *proxy* della posizione sociale dell'individuo nella gerarchia sociale. L'istruzione è riconosciuta come un eccellente predittore delle disparità di benessere psicofisico tra gli individui (Terraneo 2018). Per citarne brevemente alcuni: l'istruzione permette una migliore alfabetizzazione sanitaria (*health literacy*); le conoscenze e le abilità acquisite attraverso l'istruzione possono influire sul funzionamento cognitivo di una persona, rendendola più ricettiva ai messaggi di educazione sanitaria; l'istruzione fornisce le credenziali formali necessarie per l'accesso alle posizioni lavorative più vantaggiose; l'istruzione dota di conoscenze e competenze che consentono di accedere a risorse relazionali e materiali che possono fare la differenza, anche in termini di gestione dello stress.

Accanto all'istruzione, una seconda caratteristica individuale a cui presteremo attenzione per il ruolo molto importante che gioca nel definire il grado di benessere psicofisico degli individui è il genere. In tal senso, è noto che gli uomini tendono a adottare più frequentemente comportamenti poco salutari, come fumare, consumare alcol in eccesso e condurre una vita sedentaria. Inoltre, sono più spesso vittime di morti violente, inclusi i suicidi, e risultano maggiormente esposti a incidenti sul lavoro. D'altra parte, sebbene l'aspettativa di vita maschile sia significativamente inferiore a quella femminile, le donne risultano più colpite da disabilità, insoddisfazione per il proprio stato di salute e altri esiti negativi legati alla salute (Sarti, Terraneo 2023). Anche in questo caso l'interesse è volto a valutare la relazione che intercorre tra questo attributo e la dimensione territoriale, un rapporto che i dati dicono essere significativo. Ad esempio, la quota di anziani over 75 senza limitazioni fisiche è maggiore tra le persone residenti al Nord, con una chiara disparità a favore degli uomini (44,6%) rispetto alle donne (35,6%), mentre diminuisce tra chi risiede nelle regioni del Mezzogiorno, dove comunque si conferma il vantaggio maschile (36,8% tra gli uomini e 24,1% tra le donne) (Istat 2020).

In questo quadro, l'obiettivo del presente capitolo è quello di mostrare la portata delle disuguaglianze di salute in Italia in virtù del contesto territoriale di residenza (distinto in cinque aree: Nord-Ovest, Nord-Est, Centro, Sud e Isole) e se e in che misura tali disuguaglianze siano mediate dal livello di istruzione posseduto dagli individui e dal loro genere. In altre parole, cercheremo di descrivere se e quanto sia forte il differenziale in termini di benessere tra gli italiani che risiedono in aree diverse del nostro Paese e se tale (eventuale)

disuguaglianza territoriale sia accompagnata dalla presenza di una disuguaglianza sociale che premia i soggetti più istruiti all'interno di ogni macroarea e se tale pattern è simile tra i territori. Inoltre, i risultati dell'analisi saranno distinti per genere, così da poter riflettere anche su questo ulteriore fattore di stratificazione.

A ciò si aggiunga che, poiché come abbiamo mostrato in precedenza con riferimento alla variazione del tasso di mortalità in Italia, si possono verificare cambiamenti in termini relativi degli esiti di salute tra i territori nel corso del tempo, nell'analisi abbiamo cercato di considerare e controllare anche la dimensione temporale. Pur osservando uno *span* temporale piuttosto limitato di una dozzina di anni (dal 2009 al 2021),³ è comunque interessante descrivere il cambiamento – se e quando c'è stato – degli *outcome* di interesse anche in questa chiave. Si noti che l'arco di tempo considerato comprende anche una rilevazione in periodo post-pandemico (2021); pertanto, l'eventuale cambiamento nella relazione tra l'area di residenza e l'esito di salute che dovesse emergere nell'ultima finestra osservativa potrebbe risentire, seppure non si possa in alcun modo attribuire un nesso causale tra due fenomeni, dell'impatto della pandemia⁴ sul benessere delle persone (Banks, Xu 2020; Anglim, Horwood 2021; Lucchini et al. 2021; Riva et al. 2024).

Per il raggiungimento degli obiettivi sopra menzionati, sono stati utilizzati i dati provenienti da quattro annate dell'Indagine Multiscopo Sulle Famiglie – Aspetti Della Vita Quotidiana. In particolare, sono stati utilizzati i dati relativi al 2009 (Istat 2009), 2013 (Istat 2013), 2017 (Istat 2017) e al 2021 (Istat 2021). La banca dati fornisce informazioni utili per questo capitolo, in particolare sulle condizioni di salute dei soggetti. Tra i temi trattati infatti, oltre agli aspetti della vita quotidiana e alla qualità dei servizi pubblici, emergono dati rilevanti su stili di vita, presenza di malattie croniche e limitazioni fisiche, che consentono di analizzare lo stato di salute della popolazione. Per questo capitolo, l'attenzione sarà focalizzata sui seguenti aspetti:

- la percezione del proprio stato di salute, rilevata attraverso una domanda che chiede ai soggetti intervistati di valutare la propria salute generale su una scala di cinque item di risposta che vanno da 'Molto bene' a 'Molto male'. Per rendere la lettura

3 Più precisamente, come sarà spiegato in maggior dettaglio nel paragrafo successivo, utilizziamo quattro punti nel tempo – 2009, 2013, 2017 e 2021 – che si riferiscono agli anni delle quattro indagini utilizzate per le analisi.

4 Come noto, l'impatto sulla salute di molti accadimenti non hanno ripercussioni immediate sugli individui. Gli effetti negativi si possono manifestare anche in momenti lontani nel tempo dall'esposizione; inoltre, il peggioramento dell'integrità psicofisica può nascere da svantaggi cumulati che richiedono un lungo periodo prima di diventare evidenti (Ben-Shlomo, Kuh 2002; Ferraro, Schafer, Wilkinson 2016).

delle analisi più immediata, in questo capitolo la variabile è stata dicotomizzata in Male/Bene;

- la presenza di limitazioni fisiche, indagata con una domanda che permette di evidenziare se a causa di problemi di salute, nelle attività svolte abitualmente, gli individui hanno limitazioni (Gravi, Non gravi o Nessuna) che durano da almeno sei mesi. Anche in questo caso, la variabile è stata dicotomizzata in Assenza di limitazioni/Presenza di limitazioni;
- la presenza di malattie croniche viene indagata nell'indagine attraverso un blocco di domande relative alla presenza di malattie croniche, tra cui diabete, malattie cardiovascolari, malattie respiratorie, malattie allergiche, tumori, ulcere, cirrosi, calcolosi, malattie dell'apparato scheletrico o disturbi nervosi. Per questo capitolo è stata creata una variabile binaria che evidenzia la presenza di almeno una malattia cronica.

Nei paragrafi seguenti saranno presentate analisi mirate a delineare un quadro generale della situazione di salute della popolazione relativa all'ultima annata dell'indagine Istat (2021), stratificata per genere, nelle diverse macroaree geografiche (Nord-Ovest, Nord-Ovest, Centro, Sud, Isole), attraverso l'impiego di analisi descrittive. Successivamente, mediante l'applicazione di modelli di regressione logistica stratificati prima per genere e poi anche per titolo di studio (differenziando tra titolo di studio basso - fino al diploma di scuola secondaria di primo grado - e titolo di studio alto - dal diploma di scuola secondaria di secondo grado in poi), verrà introdotta la prospettiva temporale, al fine di esaminare se e in che modo le disparità geografiche nello stato di salute siano cambiate nel tempo. I sopracitati modelli vedranno inoltre l'introduzione di alcune variabili di controllo: l'età, lo stato civile e lo status occupazionale degli individui. Come anticipato, si prevede di osservare variazioni degne di nota, in particolare nell'ultimo anno considerato, in relazione agli effetti della pandemia.

2 Disuguaglianze territoriali nella percezione della salute

L'analisi della percezione dello stato di salute rivela un marcato gradiente territoriale, che sottolinea le disuguaglianze territoriali nell'autovalutazione del benessere fisico [fig. 1]. Per il 2021, nelle regioni settentrionali, sia uomini che donne riportano una percezione migliore della propria salute rispetto alle regioni meridionali e insulari. In particolare, il Nord-Ovest e il Nord-Est emergono come le aree in cui una percentuale maggiore di individui dichiara di godere di buona salute: circa il 66-67% delle donne in queste regioni esprime un giudizio positivo sulla propria condizione, a fronte di un 62% registrato nelle regioni del Sud e nelle Isole. Tra gli uomini, il divario territoriale

si mantiene simile, sebbene le percentuali siano più alte in generale: il 73-75% degli uomini nelle regioni settentrionali percepisce la propria salute come buona, rispetto al 71% nelle aree meridionali e insulari. Le regioni centrali della penisola mostrano valori di percezione della salute più simili a quelli del Nord, evidenziando una certa prossimità sia nei modelli di vita che nelle condizioni socio-economiche. Tuttavia, un elemento trasversale a tutte le aree del Paese è il divario di genere. In ogni regione analizzata, le donne riportano una percezione del proprio stato di salute inferiore rispetto agli uomini, con differenze che riflettono una vulnerabilità maggiore nel sesso femminile, legata probabilmente sia a fattori biologici, sia a un'aspettativa di vita più lunga, sia a una maggiore esposizione a contesti di svantaggio sociale.

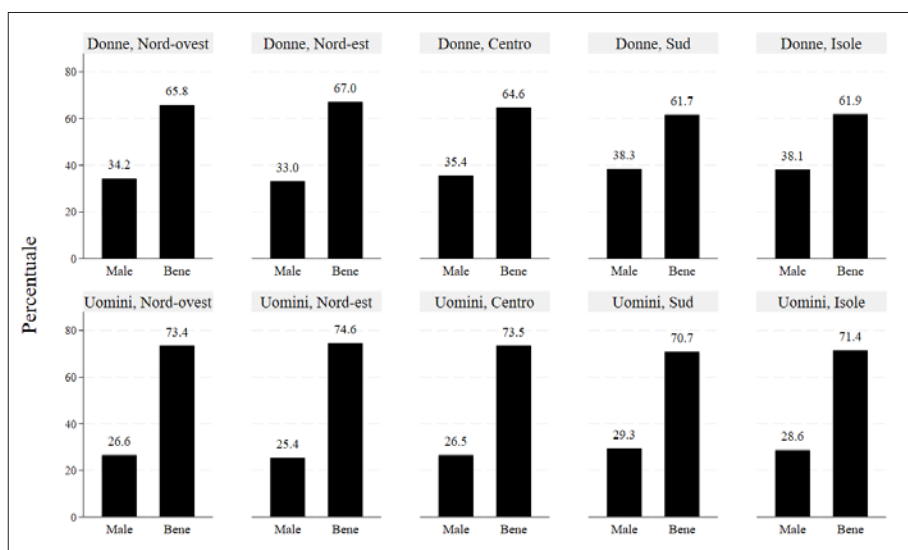


Figura 1 Percezione del proprio stato di salute, per area geografica e genere. Percentuale di individui che hanno valutato la propria salute generale come «Male» o «Bene». Fonte: nostre rielaborazioni su dati Indagine Multiscopo Sulle Famiglie – Aspetti Della Vita Quotidiana 2021

Quando si introduce la prospettiva temporale [fig. 2], il quadro si arricchisce di ulteriori elementi. Nel periodo compreso tra il 2009 e il 2013, si osserva un miglioramento generale nella percezione della salute per entrambi i generi, con un incremento delle probabilità di riportare una condizione di buona salute. Tuttavia, successivamente a questa fase di miglioramento, emerge un peggioramento progressivo, che culmina nel 2021. In questo contesto, le differenze regionali si acuiscono: le regioni del Sud continuano a essere svantaggiate, e per le donne emerge un dato particolarmente significativo nel Nord-Est. Se, infatti, questa area geografica aveva registrato un vantaggio consistente

fino al 2017, nel 2021 si avvicina ai valori del Nord-Ovest e del Centro, segnalando un sostanziale deterioramento della percezione della salute. Tra gli uomini, invece, si osserva una dinamica diversa: il Sud e le Isole si confermano le aree più critiche in tutto il periodo analizzato, e si evidenzia un peggioramento specifico nel 2013 per le regioni del Sud. Inoltre, anche per gli uomini, il Nord-Est sembra essere la macroarea più colpita dal declino nella percezione della salute tra il 2009 e il 2021, a indicare una vulnerabilità emergente in un'area tradizionalmente ritenuta privilegiata. Una possibile interpretazione riguarda l'impatto della pandemia da COVID-19, che ha colpito duramente proprio alcune regioni di questa macroarea, come Veneto ed Emilia-Romagna, sin dalle prime fasi dell'emergenza sanitaria. L'elevata incidenza dei contagi, unita allo stress prolungato sui sistemi sanitari locali, potrebbe aver inciso negativamente sulla percezione della salute, sia direttamente (per effetto della malattia) sia indirettamente (attraverso ritardi nelle cure, isolamento sociale, deterioramento del benessere mentale). È possibile che le aspettative generalmente più alte nei confronti del sistema sanitario in queste aree abbiano amplificato la percezione di un declino, facendo emergere con maggiore intensità la frustrazione o il disagio rispetto al deterioramento dei servizi. Questo insieme di fattori potrebbe aver eroso il tradizionale vantaggio percepito del Nord-Est, allineandone i livelli di salute soggettiva a quelli – mediamente più critici – osservati in altre aree del Paese.

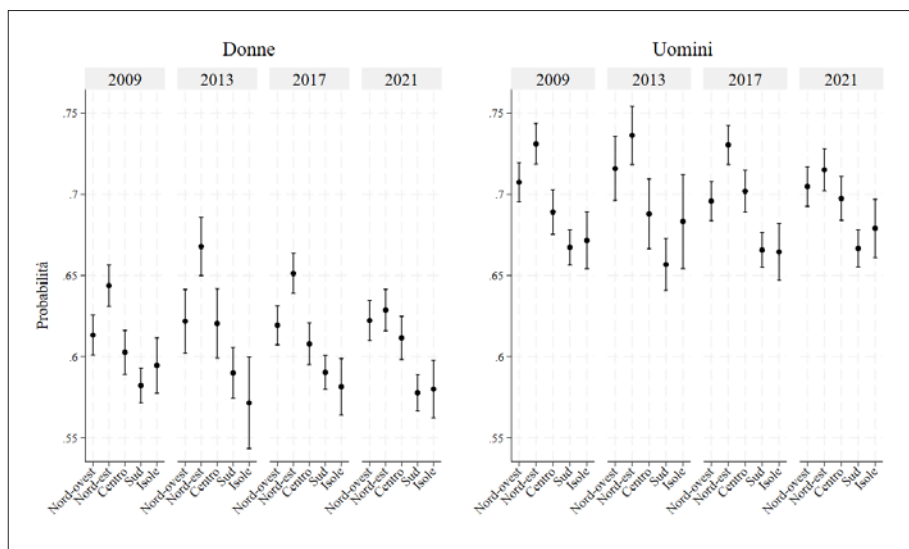


Figura 2 Probabilità di riportare una percezione del proprio stato di salute 'alto', per area geografica e genere, stimate tramite regressione logistica. Fonte: nostre rielaborazioni su dati Indagine Multiscopo Sulle Famiglie – Aspetti Della Vita Quotidiana 2009; 2013; 2017; 2021

La stratificazione per titolo di studio [fig. 3] fornisce un'ulteriore lente di lettura di queste dinamiche. In particolare, la disuguaglianza territoriale nella percezione della salute tende a ridursi tra le persone con un titolo di studio elevato, sia per le donne che per gli uomini. Questo fenomeno si osserva in tutte le annate analizzate, suggerendo che un più alto livello di istruzione possa agire come fattore protettivo, mitigando gli effetti negativi delle condizioni territoriali meno favorevoli. Inoltre, va considerato che il livello di istruzione potrebbe influenzare anche la consapevolezza degli individui a riconoscere, valutare e riportare le proprie condizioni di salute. Un grado di scolarizzazione più elevato può infatti essere associato sia a una maggiore alfabetizzazione sanitaria (*health literacy*), ovvero la capacità di comprendere e interpretare informazioni sanitarie di base e i servizi necessari per prendere decisioni sanitarie appropriate (Paasche-Orlow et al. 2005), sia a più elevate competenze cognitive che favoriscono abilità come il ragionamento e il pensiero critico, utili per monitorare e valutare il proprio stato di salute (Mirowsky, Ross 2003; Cutler, Lleras-Muney 2010). Questo può comportare sia una maggiore consapevolezza dei propri sintomi e condizioni, sia una maggiore inclinazione a riportarli nelle indagini. Di conseguenza, la riduzione della disuguaglianza territoriale tra le persone più istruite potrebbe riflettere non solo un effetto protettivo dell'istruzione, ma anche una migliore consapevolezza nel percepire e comunicare il proprio stato di salute.

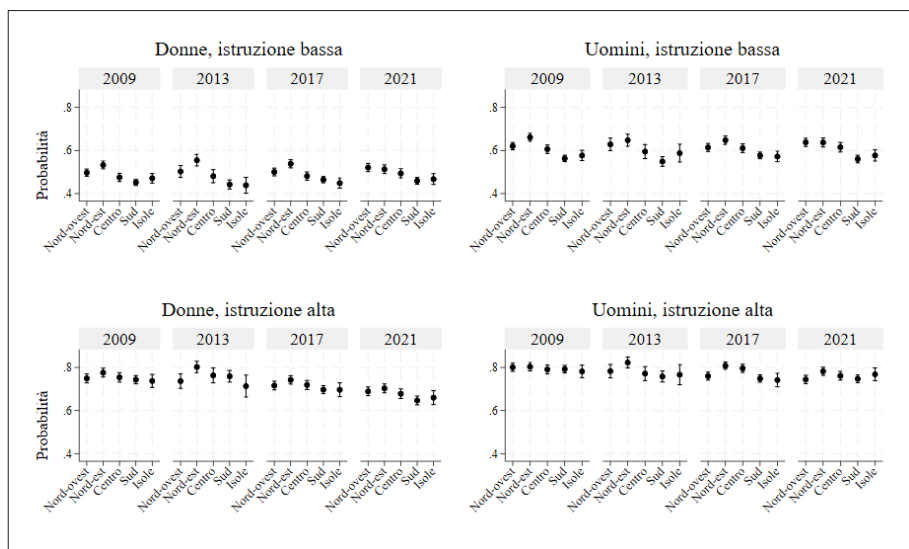


Figura 3 Probabilità di riportare una percezione del proprio stato di salute 'alto', per area geografica, genere e titolo di studio, stimate tramite regressione logistica. Fonte: nostre rielaborazioni su dati Indagine Multiscopo Sulle Famiglie – Aspetti Della Vita Quotidiana 2009; 2013; 2017; 2021

3 Disuguaglianze territoriali nelle limitazioni fisiche

Un altro indicatore cruciale per l'analisi della salute territoriale riguarda la presenza di limitazioni fisiche [fig. 4]. Anche in questo caso, si evidenzia una rilevante disparità territoriale, con le regioni insulari che registrano i valori peggiori per entrambi i sessi. Nelle Isole, infatti, il 30,6% delle donne e il 25% degli uomini dichiara di avere limitazioni fisiche, una percentuale significativamente superiore rispetto a quella delle regioni settentrionali. Al contrario, il Nord-Ovest emerge come l'area più favorevole, con il 26,1% delle donne e il 20,8% degli uomini che riportano limitazioni. Un dato particolarmente interessante riguarda il Nord-Est, che tra le donne registra il secondo valore più alto, con il 28,5% di individui che riportano limitazioni fisiche, una percentuale superiore a quella osservata nel Centro e nel Sud, che si attestano al di sotto del 28%. Sebbene la differenza sia molto contenuta, questo dato si discosta lievemente dalla tendenza generale, che vede le regioni settentrionali caratterizzate da condizioni di salute mediamente migliori. Una possibile spiegazione di questo risultato deriva dalla constatazione che nel Nord-Est la speranza di vita è più elevata rispetto al meridione d'Italia, e ciò può comportare una maggiore sopravvivenza di donne anziane con patologie croniche o disabilità fisiche. In altre parole, ci sarebbero più donne che vivono abbastanza a lungo da sviluppare e riferire limitazioni fisiche rispetto a quanto accade nelle regioni del Sud, dove la mortalità più alta anticipa l'insorgenza di queste condizioni. Tra gli uomini, il Nord-Est si colloca invece tra le aree con condizioni migliori, con una percentuale di limitazioni pari al 22,8%, seguito dal Centro e dal Sud, che registrano circa il 23%. Ancora una volta, il divario di genere è evidente: in tutte le macroaree, le donne riportano una prevalenza di limitazioni fisiche più alta rispetto agli uomini, riflettendo una maggiore vulnerabilità.

L'analisi temporale per questo indicatore [fig. 5] mostra un peggioramento generale delle condizioni fisiche tra il 2009 e il 2021. In tutte le macroaree, sia per gli uomini che per le donne, si osserva un incremento delle probabilità di riportare limitazioni fisiche. Tuttavia, per le donne, il peggioramento appare più pronunciato nelle Isole e nel Nord-Est, che nel 2021 rappresentano le aree con le probabilità più elevate di limitazioni fisiche. In controtendenza, il Nord-Ovest risulta essere la macroarea meno colpita da questo deterioramento, un dato che potrebbe riflettere l'effetto della pandemia da COVID-19. In questa area, infatti, la mortalità causata dal virus ha interessato prevalentemente persone già fragili, riducendo quindi la prevalenza di limitazioni fisiche tra la popolazione sopravvissuta. Tra gli uomini, il differenziale territoriale appare più stabile nel tempo: le Isole continuano a rappresentare l'area con le peggiori condizioni, mentre le regioni settentrionali si confermano quelle con la prevalenza più bassa di limitazioni fisiche.

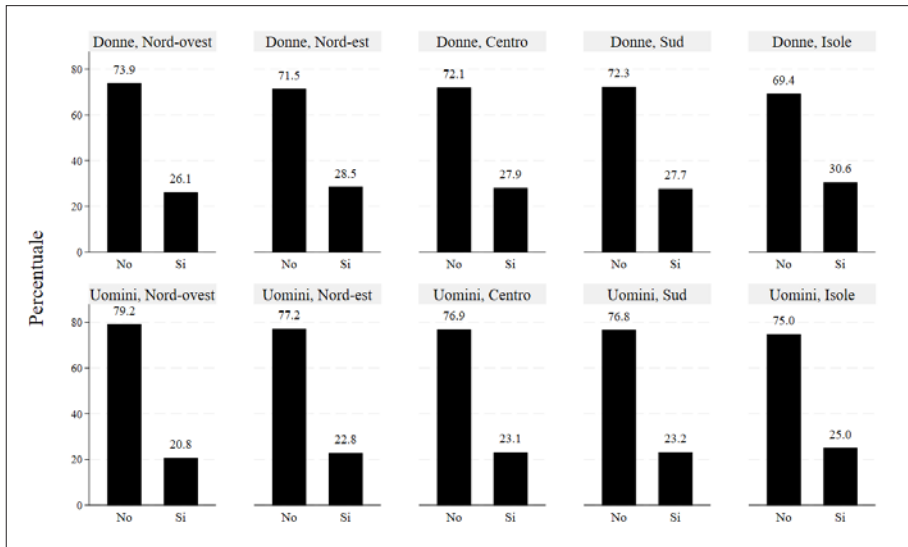


Figura 4 Prevalenza di limitazioni fisiche, per area geografica e genere. Percentuale di individui che hanno dichiarato di avere («Si») o non avere («No») limitazioni fisiche. Fonte: nostre rielaborazioni su dati Indagine Multiscopo Sulle Famiglie – Aspetti Della Vita Quotidiana 2021

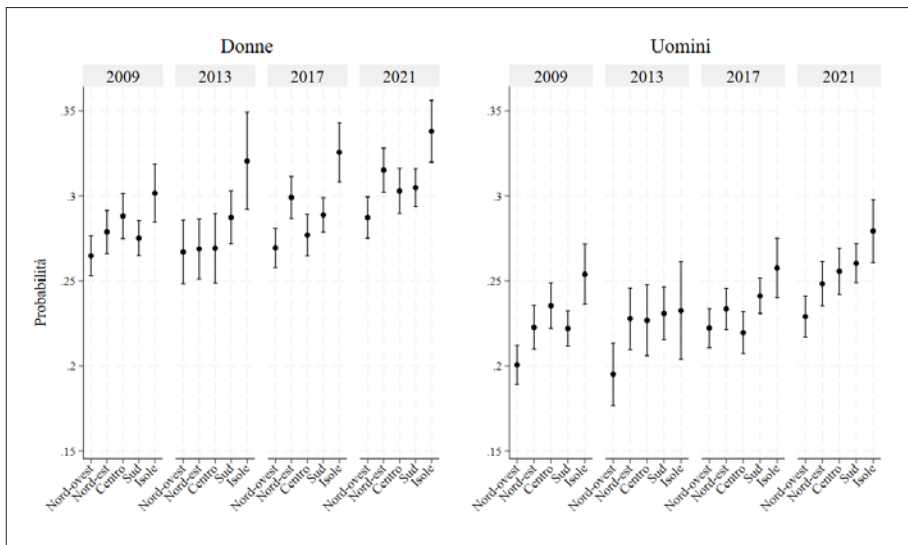


Figura 5 Probabilità di riportare limitazioni fisiche, per area geografica e genere, stimate tramite regressione logistica. Fonte: nostre rielaborazioni su dati Indagine Multiscopo Sulle Famiglie – Aspetti Della Vita Quotidiana 2009; 2013; 2017; 2021

L'analisi stratificata per titolo di studio [fig. 6] rivela una persistenza dello svantaggio delle Isole, indipendentemente dal livello di istruzione, sia per le donne che per gli uomini. Tuttavia, per le donne con titolo di studio alto, emerge una vulnerabilità specifica nel Nord-Est: lo svantaggio registrato nel 2017 e nel 2021 persiste, suggerendo che il contesto socio-economico e territoriale possa interagire con il livello di istruzione in modo differenziato rispetto ad altri indicatori di salute.

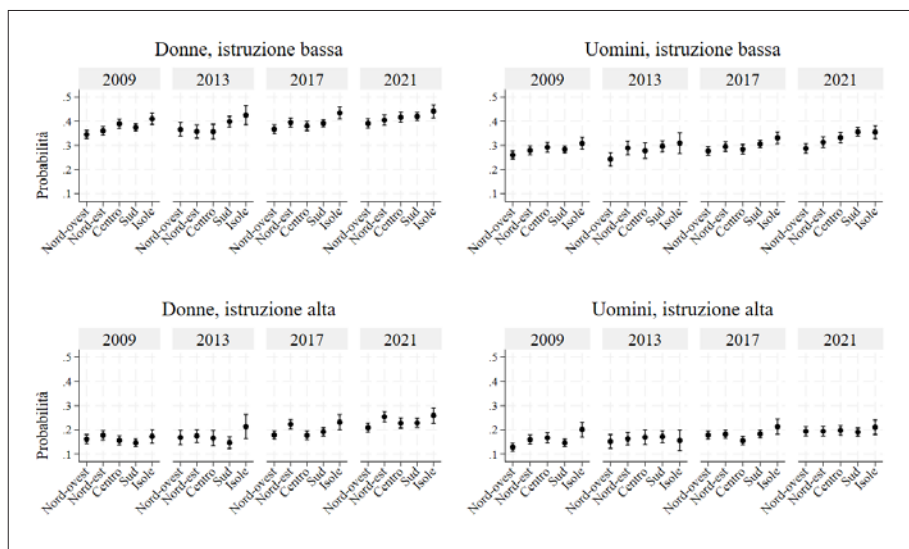


Figura 6 Probabilità di riportare limitazioni fisiche, per area geografica, genere e titolo di studio, stimate tramite regressione logistica. Fonte: nostre rielaborazioni su dati Indagine Multiscopo Sulle Famiglie – Aspetti Della Vita Quotidiana 2009; 2013; 2017; 2021

4 Disuguaglianze territoriali nelle malattie croniche

L'ultimo indicatore analizzato, la presenza di malattie croniche [fig. 7], presenta ad un primo sguardo un quadro meno marcato in termini di differenze territoriali rispetto agli altri aspetti della salute. Tra gli uomini, le percentuali di malattie croniche si mantengono intorno al 40% in tutte le macroaree, con un picco del 41,5% registrato nel Nord-Ovest. Per le donne, invece, le differenze regionali sono più evidenti: nel 2021, la percentuale più alta si osserva al Centro, dove il 47,2% delle donne dichiara di avere malattie croniche, seguito dal Sud e dalle Isole, con valori pari rispettivamente al 46,6% e al 46,3%. Le condizioni migliori si registrano nel Nord-Est e nel Nord-Ovest, con percentuali del 44,5% e del 45,3%. Come per gli altri indicatori, le donne riportano una prevalenza di malattie croniche più alta

rispetto agli uomini in tutte le macroaree, un dato che riflette una maggiore esposizione a fattori di rischio o una maggiore propensione a riportare tali condizioni.

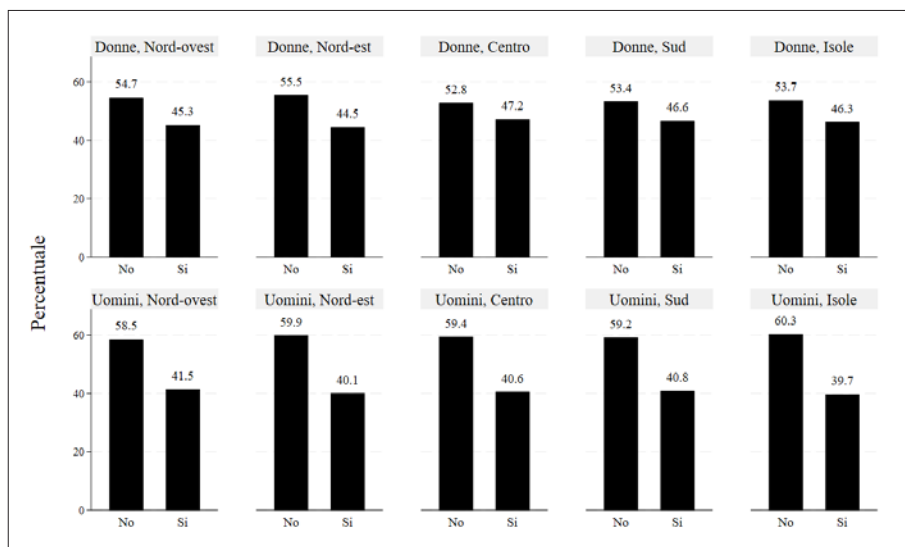


Figura 7 Prevalenza di malattie croniche, per area geografica e genere. Percentuale di individui che hanno dichiarato di avere («Sì») o non avere («No») malattie croniche. Fonte: nostre rielaborazioni su dati Indagine Multiscopo Sulle Famiglie – Aspetti Della Vita Quotidiana 2021

L'analisi temporale della presenza di malattie croniche [fig. 8] mostra un lieve aumento della prevalenza di malattie croniche fino al 2017, seguito da una diminuzione nel 2021. Questo trend, osservabile per entrambi i sessi e in tutte le macroaree, potrebbe essere legato agli effetti selettivi della pandemia da COVID-19. L'elevata mortalità tra le persone già affette da patologie croniche avrebbe infatti ridotto la prevalenza complessiva di tali condizioni nell'ultimo anno considerato. In particolare, si noti che nel 2021 tra le donne le regioni del Nord sono quelle che mostrano le probabilità più basse di riportare malattie croniche.

Infine, la stratificazione per titolo di studio [fig. 9] evidenzia come la riduzione delle probabilità di riportare malattie croniche nel 2021 sia particolarmente marcata nelle regioni del Nord-Ovest e del Nord-Est, soprattutto tra le persone con un livello di istruzione più elevato. Questo dato suggerisce che l'istruzione, in combinazione con un contesto territoriale favorevole, possa rappresentare un fattore protettivo rilevante, contribuendo a migliorare la prevenzione e la gestione delle malattie croniche.

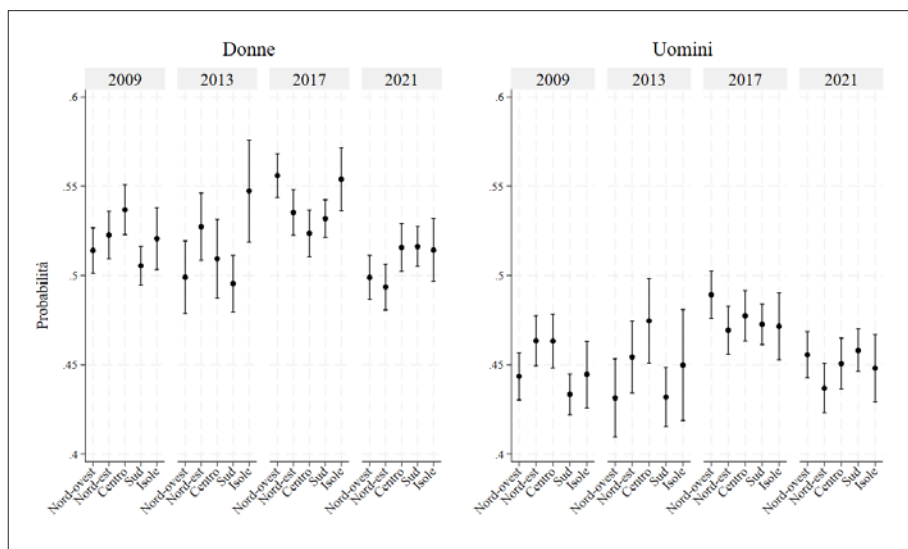


Figura 8 Probabilità di riportare malattie croniche, per area geografica e genere, stimate tramite regressione logistica. Fonte: nostre rielaborazioni su dati Indagine Multiscopo Sulle Famiglie – Aspetti Della Vita Quotidiana 2021

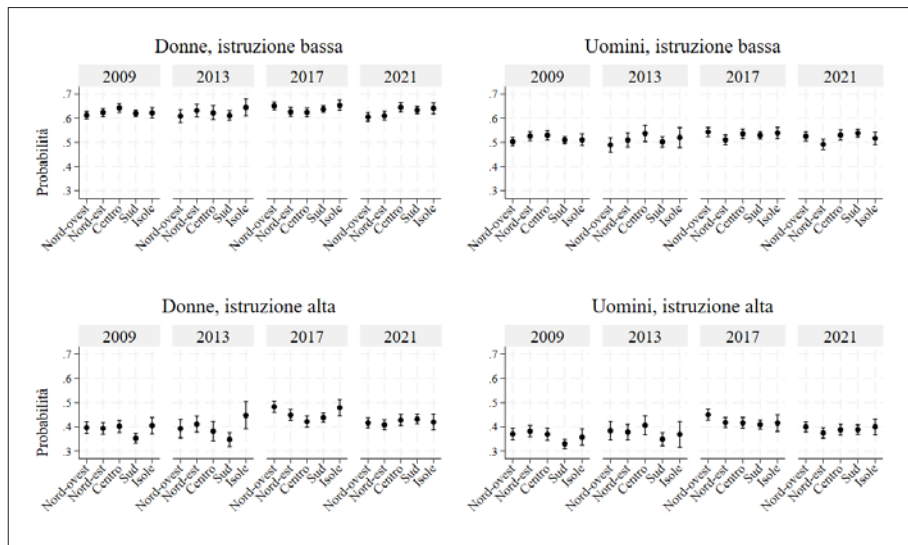


Figura 9 Probabilità di riportare malattie croniche, per area geografica, genere e titolo di studio, stimate tramite regressione logistica. Fonte: nostre rielaborazioni su dati Indagine Multiscopo Sulle Famiglie – Aspetti Della Vita Quotidiana 2021

5 Disuguaglianze di salute tra analisi e azione

I risultati delle analisi condotte in questo capitolo sono chiari e in linea con quanto già noto sul tema: in Italia le disuguaglianze sociali di salute sono presenti e consistenti. Sappiamo che provare a dare conto delle disuguaglianze di salute necessita di un approccio che tenga in considerazione una molteplicità di fattori – determinanti genetici, biologici, sociali, economici, culturali, territoriali – che agiscono non solo simultaneamente, ma che tra loro interagiscono per dar forma alla configurazione della disuguaglianza che si osserva in uno specifico tempo e luogo.

Pur riconoscendo il ruolo di un insieme ampio di determinanti del benessere individuale, qui l'attenzione è posta, in linea con gli scopi del volume, sulle disparità territoriali che connotano in modo precipuo l'Italia rispetto alle condizioni di salute dei cittadini. Riconoscere la rilevanza del contesto geografico in cui si vive come fattore chiave per spiegare le differenze di salute osservate, significa richiamare l'attenzione sulla grande divergenza tra il Nord e il Sud dell'Italia, una divergenza che ha radici storiche e impatti profondi non solo certo sulla salute della popolazione.

Questa divergenza intra-nazionale riflette su scala ridotta i modelli globali della «Grande divergenza» descritti da Pomeranz (2000), guidata da squilibri sistemici nell'allocazione delle risorse, nella governance e nelle opportunità economiche. All'interno dei paesi, le regioni centrali agiscono come motori economici grazie a infrastrutture solide, economie diversificate e standard di vita più elevati. Queste aree, come il Nord Italia, diventano progressivamente più ricche e dinamiche, mentre le regioni periferiche, come il Sud, affrontano fenomeni di emigrazione, declino demografico e una riduzione della vitalità economica. Questa polarizzazione, inoltre, si autoalimenta: le aree centrali traggono beneficio dalla crescita cumulativa, attirando manodopera, investimenti, innovazione e capitale culturale (Moretti 2012). Le aree periferiche, invece, affrontano un ciclo di sottosviluppo, in cui l'emigrazione impoverisce il capitale umano e il potenziale economico.

In Italia, le disuguaglianze di salute seguono una netta linea geografica. Il Nord, caratterizzato da un maggiore sviluppo economico e da una migliore dotazione infrastrutturale, registra tassi di aspettativa di vita più elevati e un minore carico di patologie, quali il diabete o l'ipertensione, rispetto al Sud, in cui una combinazione di fattori, come il minore accesso ai servizi sanitari, infrastrutture inadeguate e un contesto socioeconomico fragile (Marinacci et al. 2016), hanno pesanti ricadute negative sulla popolazione.

Gli indicatori di salute qui utilizzati confermano pienamente questa chiave di lettura. Sia per quanto riguarda la salute autopercepita che per la prevalenza di limitazioni fisiche e di malattie croniche, il

Sud e le Isole mostrano una condizione di forte debolezza che non si incontra invece nelle altre aree dell'Italia, pur con alcune eccezioni. Questo dato assume ancor maggior rilievo se tali disparità territoriali non scompaiano dopo aver utilizzato due fattori di stratificazione che sono fortemente associati alle disparità di salute individuali: il titolo di studio e il genere. Come detto poca sopra, gli esiti di salute non possono non essere letti se non riconoscendo l'ampia serie di dimensioni che interagiscono tra loro, ma il fatto che l'impatto dell'area geografica non scompaia anche tenendo sotto controllo una serie di altri fattori, rafforza la nostra (e non solo) convinzione che il fattore territoriale conti nello strutturare le disuguaglianze di salute. Possedere un titolo di studio elevato è un fattore protettivo della salute rispetto alla situazione di coloro che si sono fermati ai primi gradini del percorso di istruzione. E questo vale sia che si abiti in Veneto o in Sicilia. Ma se aver ottenuto un titolo di studio elevato è un vantaggio che, per gli *outcome* qui osservati, non sembra mostrare differenze significative sul piano geografico o comunque tali differenze sono poco evidenti, diverso è quanto accade per coloro che possiedono un titolo di studio basso. Per questi soggetti lo svantaggio è più evidente nelle regioni meridionali rispetto a quelle settentrionali, pur presentando, in tutti i casi, una condizione peggiore di coloro che hanno studiato di più.

Allo stesso modo, la specificità della relazione genere-salute, che, come abbiamo discusso anche nella prima parte del capitolo, vede le donne soffrire di condizioni di salute peggiori degli uomini a seguito, tra l'altro, di un'aspettativa di vita più lunga, registra un aggravamento via via che ci si sposta dal Nord al Sud del paese. Essere uomo o donna fa la differenza in termini di salute, con i primi vantaggi sulle seconde, ma vivere al Sud o nelle Isole (con la parziale eccezione degli uomini in riferimento alla presenza di malattie croniche) è sempre il luogo in cui le chance di stare bene sono minori.

Il quadro così tracciato è per certi versi desolante. Le disuguaglianze territoriali segnano profondamente la vita delle persone anche per quanto concerne la salute e il diritto alla salute, perché di un diritto si tratta, come ci ricorda l'articolo 32 della nostra Costituzione,⁵ che per una parte rilevante degli italiani resta lettera morta. Anche guardando al breve arco temporale considerato nelle analisi che sono state condotte (una dozzina di anni), non si vedono segnali di miglioramento nelle condizioni di salute per la parte più svantaggiata della popolazione. E non inganni il dato relativo alla riduzione della prevalenza delle malattie croniche nel 2021, che

5 La prima parte dell'articolo 32 della Costituzione recita: «La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti».

mostra, al contrario, l'effetto della pandemia, con l'aumento del tasso di mortalità proprio per la parte più fragile della popolazione, tra cui le persone con malattie croniche multiple. È ormai noto, infatti, come la pandemia da COVID-19 abbia ulteriormente evidenziato la fragilità delle popolazioni già svantaggiate, mostrando come le crisi globali possano accentuare le disparità preesistenti (Lekamwasam, Lekamwasam 2020; Mansell et al. 2022; Tisminetzky et al. 2022; Terraneo 2025). L'aumento della mortalità tra i soggetti con patologie croniche multiple ha reso ancora più evidente l'urgenza di interventi dedicati a questa fascia di popolazione.

Le dinamiche delle relazioni tra le aree centrali e le aree periferiche all'interno delle nazioni, e nello specifico per l'Italia, richiedono interventi politici mirati nello sforzo di ridurre questi divari. Investimenti in istruzione, infrastrutture e innovazione nelle aree periferiche potrebbero contrastare le forze centripete che attraggono risorse verso le zone centrali. Senza affrontare le disuguaglianze strutturali, gli sforzi rischiano di mitigare solo i sintomi senza risolvere le cause profonde. Ciò che è certo è che il tempo delle analisi – per quanto fondamentale – dovrebbe essere affiancato da quello delle azioni concrete che i responsabili delle politiche dovrebbero mettere in atto, per progettare strategie più efficaci per uno sviluppo equo.

Bibliografia

- Anglim, J.; Horwood, S. (2021). «Effect of the COVID-19 Pandemic and Big Five Personality on Subjective and Psychological Well-Being». *Social Psychological and Personality Science*, 12(8), 1527-37. <https://doi.org/10.1177/1948550620983047>.
- Bambra, C. (2019). *Health in Hard Times: Austerity and Health Inequalities*. Bristol: Policy Press.
- Banks, J.; Xu, X. (2020). «The Mental Health Effects of the First Two Months of Lockdown and Social Distancing during the Covid-19 Pandemic in the UK». *Fiscal Studies*, 41(3), 685-708. <https://doi.org/10.1111/1475-5890.12239>.
- Ben-Shlomo, Y.; Kuh, D. (2002). «A Life Course Approach to Chronic Disease Epidemiology: Conceptual Models, Empirical Challenges and Interdisciplinary Perspectives». *International Journal of Epidemiology*, 31, 285-93. <https://doi.org/10.1093/ije/31.2.285>.
- Biggeri, A. (2012). «Evoluzione del profilo di mortalità: l'Italia che cambia». *Epidemiologia & Prevenzione*, 36 (2 EPdiMezzo), 5-5. <https://epiprev.it/1276>.
- Biggeri, A.; Accetta, G.; Egidi, V. (2011). «Evoluzione del profilo di mortalità 30-74 anni per le coorti di nascita dal 1889 al 1968 nelle regioni italiane». *Epidemiologia & Prevenzione*, 35, 50-67. <https://hdl.handle.net/2158/613186>.
- Costa, G.; Paci, E.; Ricciardi, W. (2011). «Salute e sanità a 150 anni dall'unità d'Italia. Più vicini o più lontani?». *Epidemiologia & Prevenzione*, 35, 5-6. <https://hdl.handle.net/2318/93744>.

- Cummins, S. et al. (2007). «Understanding and Representing ‘Place’ in Health Research: A Relational Approach». *Social Science & Medicine*, 65(9), 1825-38. <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2007.05.036>.
- Cutler, D.M.; Lleras-Muney, A. (2010). «Understanding Differences in Health Behaviors by Education». *Journal of Health Economics*, 29(1), 1-28. <https://doi.org/10.1016/j.jhealeco.2009.10.003>.
- Ferraro, K.F.; Schafer, M.H.; Wilkinson, L.R. (2016). «Childhood Disadvantage and Health Problems in Middle and Later Life: Early Imprints on Physical Health?». *American Sociological Review*, 81(1), 107-33. <https://doi.org/10.1177/0003122415619617>.
- Gatrell, A.C.; Elliott, S.J. (2009). *Geographies of Health: An Introduction*. 2nd ed. Malden (MA): John Wiley & Sons.
- Istat (2009). *Multiscopo ISTAT – Aspetti della vita quotidiana*. UniData – Bicocca Data Archive, Milano. Codice indagine SN101. Release del file di dati 1.0. <https://www.istat.it/microdati/aspetti-della-vita-quotidiana-4/>.
- Istat (2013). *Multiscopo ISTAT – Aspetti della vita quotidiana*. UniData – Bicocca Data Archive, Milano. Codice indagine SN130. Versione del file di dati 2.1. <https://www.istat.it/microdati/aspetti-della-vita-quotidiana-4/>.
- Istat (2017). *Aspetti della vita quotidiana*. UniData – Bicocca Data Archive, Milano. Codice indagine SN208. Versione del file di dati 1.0. <https://www.istat.it/microdati/multiscopo-sulle-famiglie-aspetti-della-vita-quotidiana/>.
- Istat (2021). *Aspetti della vita quotidiana*. UniData – Bicocca Data Archive, Milano. Codice indagine SN240. Versione del file di dati 1.0. <https://www.istat.it/informazioni-sulla-rilevazione/aspetti-della-vita-quotidiana-informazioni-sulla-rilevazione-anno-2013/>.
- Istat (2020). *Aspetti di vita degli over 75*. Roma: Istat. https://www.istat.it/it/files/2020/04/statisticatoday_ANZIANI.pdf.
- Istat (2024). *Indicatori demografici. Anno 2023*. Roma: Istat. https://www.istat.it/it/files/2024/03/Indicatori_demografici.pdf.
- Lekamwasam, R.; Lekamwasam, S. (2020). «Effects of COVID-19 Pandemic on Health and Wellbeing of Older People: A Comprehensive Review». *Annals of Geriatric Medicine and Research*, 24(3), 166. <https://doi.org/10.4235/agmr.20.0027>.
- Lucchini, M. et al. (2021). «Differential Effects of COVID-19 and Containment Measures on Mental Health: Evidence from ITA.LI – Italian Lives, the Italian Household Panel». *PLOS ONE*, 16(11), e0259989. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0259989>.
- Macintyre, S. (1997). «What are Spatial Effects and How Can We Measure them?». Dale, A. (ed.), *Exploiting National Survey Data: The Role of Locality and Spatial Effects*. Manchester: Faculty of Economic and Social Studies, University of Manchester, 1-17.
- Macintyre, S.; Ellaway, A.; Cummins, S. (2002). «Place Effects on Health: How Can We Conceptualise, Operationalise and Measure Them?». *Social Science & Medicine*, 55, 125-39. [https://doi.org/10.1016/S0277-9536\(01\)00214-3](https://doi.org/10.1016/S0277-9536(01)00214-3).
- Mansell, V. et al. (2022). «Long COVID and Older People». *The Lancet Healthy Longevity*, 3(12), e849-e854. [https://doi.org/10.1016/s2666-7568\(22\)00245-8](https://doi.org/10.1016/s2666-7568(22)00245-8).
- Marinacci, C. et al. (2016). «Differenze geografiche o differenze sociali?». Osservatorio nazionale sulla salute nelle regioni italiane, *Rapporto Osservasalute 2016*. Roma: Osservatorio nazionale sulla salute nelle regioni italiane, 473-84. https://osservatoriosullasalute.it/wp-content/uploads/2016/10/ro-2010-arg-22_-differenze.pdf.

- Mirowsky, J.; Ross, C.E. (2003). *Education, Social Status, and Health*. Berlin: Aldine de Gruyter.
- Moretti, E. (2012). *The New Geography of Jobs*. Boston: Houghton Mifflin Harcourt.
- Paasche-Orlow, M.K. et al. (2005). «The Prevalence of Limited Health Literacy». *Journal of general internal medicine*, 20(2), 175-84. <https://doi.org/10.1111/j.1525-1497.2005.40245.x>.
- Piazzoni, C.; Terraneo, M.; Lucchini, M. (2024). «Mobilità geografica interna e condizioni di salute in una prospettiva di corso di vita. Uno studio longitudinale sui dati ITA.LI (Italian Lives)». *Polis, Ricerche e studi su società e politica*, 1, 59-92. <https://www.rivisteweb.it/doi/10.1424/113056>.
- Pomeranz, K. (2000). *The Great Divergence: China, Europe, and the Making of the Modern World Economy*. Princeton: Princeton University Press.
- Riva, E. et al. (2024). «Trajectories of Affective and Cognitive Well-Being at Times of COVID-19 Containment Policies in Italy». *Analyses of Social Issues and Public Policy*, 24(2), 532-51. <https://doi.org/10.1111/asap.12384>.
- Sarti, S.; Terraneo, M. (2023). *Studiare la salute. La prospettiva della sociologia*. Roma: Carocci.
- Subramanian, S.V. et al. (2006). «Neighborhood Effects on the Self-Rated Health of Elders: Uncovering the Relative Importance of Structural and Service-Related Neighborhood Environments». *Journal of Gerontology Series B: Psychology Science Social Science*, 61(3), 153-60. <https://doi.org/10.1093/geronb/61.3.S153>.
- Terraneo, M. (2018). *La salute negata. Le sfide dell'equità in prospettiva sociologica*. Milano: FrancoAngeli.
- Terraneo, M. (2025). «The Italian National Health Service in time of Crisis: What Were the Responses for the Most Vulnerable People?». Hecker, S.; Arisi Rota, A. (eds), *Disguising Disease in Italian Political and Visual Cultura. From Post-Unification to Covid-19*. Oxfordshire (UK): Routledge, 191-208.
- Tisminetzky, M. et al. (2022). «Age, Multiple Chronic Conditions, and COVID-19: a Literature Review». *The Journals of Gerontology: Series A*, 77(4), 872-8. <https://doi.org/10.1093/gerona/glaa320>.
- Whitehead, M. (1991). «The Concepts and Principles of Equity and Health». *Health Promotion International*, 6, 217-28. <https://doi.org/10.1093/heapro/6.3.217>.

Le disuguaglianze territoriali in Italia
Cause, forme, conseguenze
a cura di Fabio Perocco e Giorgio Pirina

Il sistema sanitario italiano tra divari territoriali e disuguaglianze socioeconomiche

Carlotta Piazzoni

Università degli Studi di Milano-Bicocca, Italia

Marco Terraneo

Università degli Studi di Milano-Bicocca, Italia

Abstract The Italian healthcare system shows significant territorial inequalities in service access, with a pronounced North-South divide. Results from this chapter highlight critical challenges in the South and Islands, exacerbated by structural and socio-economic deficiencies. Women in the South are particularly disadvantaged, even with adequate financial resources. Inequalities driven by income, gender, and territorial challenge the equity of the universal model, underscoring the need for targeted policies to rebalance resources and services.

Keywords Equitable access. Healthcare accessibility. Territorial disparities. Socioeconomic determinants. Italy.

Sommario 1 Trasformazione del sistema sanitario italiano e disuguaglianze. – 2 Disuguaglianze territoriali nell'accesso ai servizi sanitari. – 3 Disuguaglianze territoriali nella rinuncia ai servizi sanitari. – 4 Prospettive di equità e disuguaglianze territoriali nel sistema sanitario italiano.



Società e trasformazioni sociali 11

e-ISSN 2610-9689 | ISSN 2610-9085
ISBN [ebook] 978-88-6969-991-7

Peer review | Open access

Submitted 2025-01-16 | Accepted 2025-05-31 | Published 2025-11-04

© 2025 Piazzoni, Terraneo | © 4.0

DOI 10.30687/978-88-6969-991-7/006

163

1 Trasformazione del sistema sanitario italiano e disuguaglianze

Il sistema sanitario italiano mostra evidenti divari territoriali nel garantire un'equa assistenza sanitaria a tutti i cittadini e questi divari nella maggior parte dei casi prendono la forma di quella che è stata definita una frattura tra Nord e Sud del paese (Toth 2014; Sarti 2017).

Nel mese di novembre del 2024, AGENAS (Agenzia Nazionale per i Servizi Sanitari Regionali 2024) ha presentato i dati aggiornati all'anno 2023 del modello di valutazione multidimensionale della performance manageriale delle aziende sanitarie pubbliche territoriali. La figura 1 mostra la performance complessiva delle 110 Aziende Sanitarie Territoriali (ATS), basata sulla valutazione di 34 indicatori classificati in 6 aree (prevenzione; assistenza distrettuale; assistenza ospedaliera; sostenibilità economica-patrimoniale; investimenti; esiti) e 12 sub-aree.¹ Il risultato della combinazione di tutte le aree analizzate porta all'individuazione di 27 aziende con una valutazione complessiva alta (in verde nella figura), 53 con valutazione media (in giallo nella figura), 30 con una valutazione bassa (in rosso nella figura).

A colpo d'occhio emerge in modo lampante la disparità tra le varie aree del Paese: con una sola eccezione, tutte le ATS con performance bassa si collocano in prevalenza al Sud o nelle Isole.

Questo risultato evidenzia come anche nel settore dell'assistenza sanitaria i divari territoriali abbiano un impatto significativo. Si deve inoltre sottolineare che sebbene l'attenzione al sistema sanitario sia rilevante, in primo luogo, per il suo impatto diretto sul benessere individuale e sull'equità, l'interesse verso questo ambito è certamente più ampia. Se creare salute è l'obiettivo primario di ogni sistema sanitario, occorre ricordare che esso, nell'immediato, genera, scambia e consuma beni e servizi (Mapelli 2012). Analizzare il funzionamento del sistema sanitario, quindi, significa esaminare anche le dimensioni politico-istituzionali ed economico-finanziarie della società, dimensioni che, peraltro, risultano strettamente interconnesse.

Un chiaro esempio della interazione tra differenti dimensioni, oltre al dato riportato in apertura del capitolo, che conferma come le disparità territoriali relative all'assistenza sanitaria si possano leggere su una molteplicità di piani (cf. Consolazio, Sarti, Terraneo 2020), è rappresentato da uno dei fenomeni per noi più impressionanti delle profonde iniquità del sistema sanitario italiano, la mobilità sanitaria interregionale. I cittadini italiani sono liberi di farsi curare in tutte le strutture pubbliche che operano sul territorio

1 Per l'accesso a informazioni più dettagliate sulla valutazione condotta da AGENAS si veda il sito: <https://stat.agenas.it/web/index.php?r=public%2Findex&report=32>.

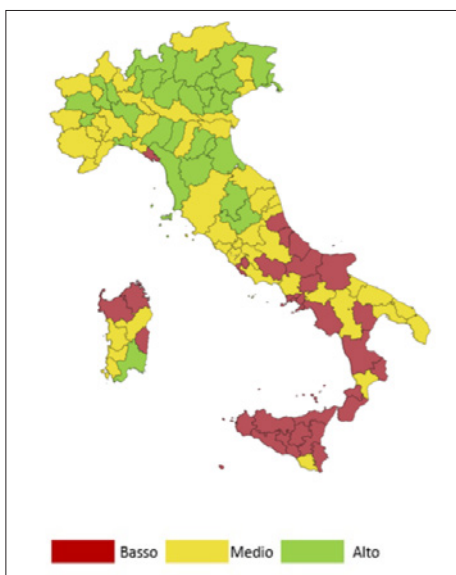


Figura 1
Performance complessiva (sei aree)
delle 110 Aziende Sanitarie Territoriali.
Fonte: AGENAS

nazionale. Quando un cittadino decide di spostarsi in una regione diversa da quella in cui risiede per ricevere l'assistenza di cui ha bisogno, siamo di fronte alla cosiddetta mobilità sanitaria. Pertanto, è possibile considerare la scelta del paziente (quando ovviamente tale scelta non dipenda da causa di forza maggiore, ma da situazioni contingenti, come un ricovero d'urgenza quando ci si trova fuori regione) di utilizzare dei servizi di un'altra regione come un indicatore dell'efficacia e della qualità dei servizi sanitari (Messina et al. 2008; Glinos et al. 2010). Più la qualità dei servizi offerti dal proprio sistema sanitario è buona, più difficile è immaginare che un paziente decida di farsi curare in un'altra regione. Va inoltre ricordato che i flussi di pazienti tra le regioni sono anche flussi economici, che impoveriscono i sistemi sanitari che perdono pazienti e arricchiscono quelli in cui i pazienti arrivano. Infatti, le prestazioni erogate in una regione a un cittadino residente in un'altra regione, sono frutto di compensazione interregionale, ossia la regione in cui risiede il cittadino che si sposta è tenuta a pagare alla regione che si fa carico delle cure la prestazione che quest'ultima ha erogato al cittadino proveniente da fuori regione. Questo riparto si basa su quella che si chiama matrice della mobilità

extraregionale, che di norma si riferisce a quanto accaduto due anni precedenti.²

Come mostra chiaramente la figura 2, con riferimento all'anno 2022, le regioni del Nord (in particolare Emilia-Romagna, Lombardia, la provincia autonoma di Bolzano, il Veneto) attraggono pazienti, quelle del Sud li cedono (in particolare, Calabria, Basilicata e Campania), segno, come abbiamo detto, di rilevanti differenziali nella qualità dei servizi di assistenza sanitaria (nello specifico ospedaliera) offerti dai differenti sistemi sanitari regionali.

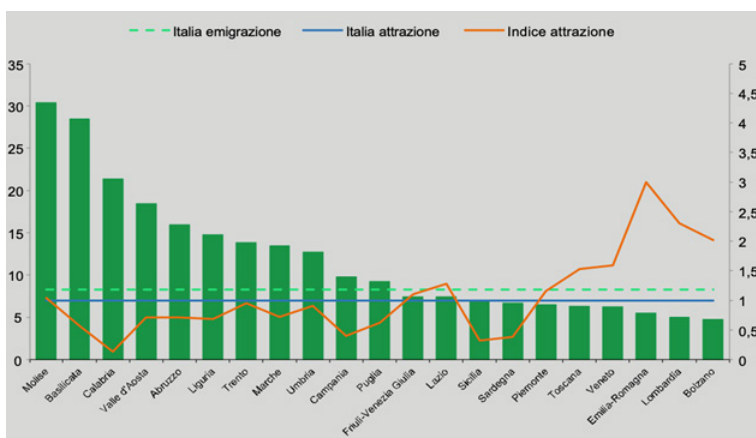


Figura 2 Emigrazione ospedaliera (asse sinistro) e indice di attrazione (asse destro)* dei ricoveri ordinari per acuti per regione (anno 2022, val. %).

Fonte: elaborazioni Istat su dati Ministero della Salute – Scheda di dimissioni ospedaliere (SDO).

* Rapporto tra la percentuale di immigrazione e la percentuale di emigrazione.

Valori superiori a 1 indicano flussi in entrata maggiori dei flussi in uscita e, viceversa, valori inferiori a 1 indicano flussi in uscita maggiori dei flussi in entrata

C'è un sostanziale accordo nell'affermare che un sistema sanitario è equo quando si connota per un giusto impiego delle risorse disponibili a beneficio dell'intera popolazione (Whitehead 1991). D'altra parte, questa enunciazione è talmente generale che diventa poi difficile utilizzarla sul piano operativo per 'misurare' l'equità di un sistema

2 Secondo il Rapporto AGENAS sulla mobilità sanitaria la spesa a carico delle Regioni è stata di poco inferiore a 3 miliardi di euro nel 2023, 7 con saldo attivo, mentre erano 14 le regioni che presentavano un saldo negativo (ovvero che hanno speso di più per le cure fuori regione dei loro cittadini rispetto a quanto abbiano incassato per i cittadini che sono venuti a farsi curare da altre regioni). In questa graduatoria l'Emilia-Romagna e la Lombardia sono le regioni che primeggiavano, con un saldo positivo di circa 380 milioni di euro ciascuna. Al terzo posto il Veneto con circa 115 milioni, seguita dalla Toscana e dal Piemonte con 26 e 23 milioni rispettivamente. Tra le regioni che invece hanno avuto un saldo negativo i valori più rilevanti si registrano per la Campania (-211 milioni), seguita dalla Calabria (-192 milioni), dalla Sicilia (-140 milioni) e dalla Puglia (-127 milioni).

sanitario. Culyer e Wagstaff (1993) presentano e discutono quattro definizioni di equità nell'ambito dell'assistenza sanitaria: uguaglianza nella spesa pro capite; distribuzione secondo il bisogno; uguaglianza di accesso; uguaglianza di salute (per approfondimenti cf. Terraneo 2018). Si tratta di definizioni ampiamente discusse in letteratura e impiegate nella ricerca empirica, sebbene vadano riconosciuti i limiti insiti in ciascuna di esse.

Certo è che tra i principi ispiratori della nascita del Sistema Sanitario Nazionale,³ il tema dell'equità trova ampio spazio. È (sulla carta), infatti, un sistema sanitario universalistico che garantisce il diritto all'assistenza sanitaria a tutta la popolazione e per tutte le malattie, senza discriminazioni e vincoli di tempo e costo; che favorisce l'uguaglianza di trattamento, secondo cui, a parità di bisogno, tutti i cittadini dovrebbero essere curati nello stesso modo e trovare risposte adeguate in tutte le aree del paese; che eroga una globalità di prestazioni, facendosi carico di tutte le esigenze di salute, queste ultime intese in senso ampio, non limitandosi alla cura della malattia, ma intervenendo anche sui fattori che influenzano la salute dei cittadini e della collettività; infine, che assicura l'equità del finanziamento, fondato in buona misura sulla fiscalità generale, a garanzia che ognuno contribuisca in base alle sue capacità e riceva in virtù dei propri bisogni. Ma il Sistema Sanitario Nazionale oggi appare profondamente diverso rispetto a quello istituito quasi cinquant'anni fa. Sin dalla sua nascita, alcune delle promesse iniziali sono state parzialmente disattese, e i principi fondativi sono stati messi in discussione, anche a causa di numerose riforme che ne hanno alterato significativamente lo spirito e il funzionamento originario. Uno dei cambiamenti più rilevanti, derivante dai processi di *devolution* e dall'impatto delle normative sul federalismo fiscale, è la trasformazione del Servizio Sanitario Nazionale in una sorta di 'federazione' di Sistemi Sanitari Regionali (SSR). Si tratta, quindi, di un sistema sanitario caratterizzato da una marcata articolazione e differenziazione tra le regioni, sia sul piano organizzativo che su quello economico-finanziario. Questa trasformazione ha avuto e continua ad avere significative ripercussioni sulla capacità di

3 Il Sistema Sanitario Nazionale, come noto, nasce nel 1978, con la legge n. 833. Questo fondamentale passaggio per il nostro sistema sanitario arriva come superamento di due lunghe fasi precedenti, quella delle assicurazioni volontarie contro la malattia, fino a circa gli anni Venti del secolo scorso, in cui la tutela della salute era affidata per lo più alle singole famiglie e agli enti caritatevoli (soprattutto religiosi) e quella che dal 1920 circa arriva al 1977, dove prevaleva un modello di assicurazione sociale di malattia, in cui la difesa della salute era garantita dalle casse di malattia, organizzazioni senza scopo di lucro che raccoglievano i contributi dei lavoratori e dei datori di lavoro su base categoriale o territoriale. Con il SSN, dunque, l'assistenza sanitaria da tutela del lavoratore diviene diritto di cittadinanza.

rispondere ai bisogni di salute della popolazione italiana, accentuando disuguaglianze che in passato erano più contenute.

Disporre di un'assistenza di alta qualità rappresenta un notevole vantaggio per chi affronta una malattia. Un servizio sanitario migliore si traduce in maggiori probabilità di guarigione e di recupero completo, sia dal punto di vista fisico che sociale. Un sistema sanitario efficiente, oltre a promuovere il ripristino della salute, potrebbe contribuire a ridurre le disuguaglianze, garantendo che le condizioni di salute e i rischi legati alla malattia dei gruppi sociali meno avvantaggiati siano quanto più simili possibile a quelli delle fasce con uno status socioeconomico più elevato (Mackenbach 1994).

Vero è che numerosi studi hanno documentato rilevanti disuguaglianze nell'utilizzo dei servizi sanitari in relazione al reddito (Devaux 2013; Manderbacka et al. 2009; Masseria, Giannoni 2010; van Doorslaer, Masseria, Koolman 2006), alla posizione sociale (Palència et al. 2013), all'istruzione (Terraneo 2015), nonché a una combinazione di questi fattori con altri, quali l'appartenenza etnica o il contesto di residenza (Regidor et al. 2008). Tali disuguaglianze nell'accesso ai servizi sanitari si traducono in un maggior rischio di malattia per gli individui che ne fanno meno ricorso e in un aumento delle disparità sociali nelle condizioni di salute (Terraneo 2015). Per l'Italia, sappiamo che dal punto di vista delle risorse socioeconomiche di cui dispongono gli individui, emerge che i soggetti più svantaggiati subiscono un maggior numero di ricoveri, soprattutto di urgenza, e a uno stadio di gravità più avanzato, a dimostrazione di una peggiore gestione della malattia nelle fasi iniziali di insorgenza e di primo contatto con le strutture sanitarie. Le classi più svantaggiate risultano inoltre essere più esposte al rischio di ricoveri inappropriati e avere un minor accesso a procedure innovative di sicura efficacia (Spadea, Venturini 2004).

A partire dal quadro di riferimento qui tracciato, in questo capitolo guarderemo in prima battuta al tema dell'equità del sistema sanitario italiano focalizzandoci sulla dimensione territoriale - le disparità tra le differenti aree del Paese - in merito al ricorso a visite ed esami diagnostici, nonché alle ragioni - per costo o lunghezza dei tempi di attesa - della rinuncia alle prestazioni sanitarie. Al contempo, proveremo anche a considerare se e in che misura le caratteristiche individuali, nello specifico il genere e le risorse economiche familiari, possano modificare le tendenze generali che emergono dall'analisi territoriale.⁴

4 Sul ruolo dei fattori individuali, nello specifico genere e risorse economiche, in interazione con la dimensione territoriale per dar conto delle iniquità di uso del sistema sanitario, si rimanda a quanto da noi già discusso in questo volume nel capitolo «Le disuguaglianze territoriali di salute in Italia», in cui questo stesso approccio è stato trattato con riferimento alle disuguaglianze sociali di salute.

Per il raggiungimento degli obiettivi sopra menzionati, sono stati utilizzati i dati provenienti dall'ultima Indagine Multiscopo Sulle Famiglie - Aspetti Della Vita Quotidiana, ovvero i dati relativi al 2021 (Istat 2021). La banca dati fornisce informazioni utili per questo capitolo, in particolare sull'accesso ai servizi sanitari. Tra i temi trattati infatti, oltre agli aspetti della vita quotidiana e alle condizioni di salute dei soggetti, emergono dati rilevanti sul ricorso a esami specialistici e visite mediche o alla loro rinuncia per diverse cause, che consentono di analizzare l'accessibilità ai servizi da parte degli individui. Per questo capitolo, l'attenzione sarà focalizzata sui seguenti aspetti: il ricorso a esami specialistici o visite mediche negli ultimi 12 mesi; la rinuncia a visite o accertamenti specialistici negli ultimi 12 mesi, in particolare per motivi economici o per l'eccessiva lunghezza delle liste d'attesa.

Nei paragrafi seguenti saranno presentate analisi mirate a delineare un quadro generale della situazione di accesso ai servizi sanitari della popolazione relativa all'ultima annata dell'indagine Istat (2021) nelle diverse macroaree geografiche (Nord-Ovest, Nord-Est, Centro, Sud, Isole), attraverso l'impiego di modelli di regressione logistica stratificati prima per genere e poi anche per risorse economiche familiari degli ultimi 12 mesi (differenziando tra risorse economiche scarse - insufficienti o scarse - e risorse economiche adeguate - ottime o adeguate). I sopracitati modelli vedranno inoltre l'introduzione di alcune variabili di controllo: l'età, lo stato civile e lo status occupazionale degli individui. Come anticipato, si prevede di osservare discrepanze territoriali sia nell'accesso ai servizi sanitari, sia nella rinuncia ad essi.

2 Disuguaglianze territoriali nell'accesso ai servizi sanitari

Per quanto riguarda il ricorso a esami specialistici e visite mediche [fig. 3], i dati mostrano differenziali territoriali significativi. In particolare, sia per gli uomini che per le donne, gli individui residenti nelle regioni del Sud e nelle Isole presentano una probabilità inferiore di usufruire di tali servizi rispetto al resto del Paese. Inoltre, tra le donne, emerge un'ulteriore differenza: il ricorso a esami e visite è leggermente meno frequente nelle regioni del Nord-Ovest rispetto a quelle del Nord-Est.

Analizzando il ricorso a visite specialistiche in base alla disponibilità di risorse economiche [fig. 4], si osserva che tali risorse non incidono in modo sostanziale sul divario territoriale precedentemente rilevato. Infatti, la probabilità di accedere a visite specialistiche continua a essere inferiore per gli individui residenti nel Sud e nelle Isole rispetto a quelli di altre aree geografiche, indipendentemente dal genere. Tuttavia, come prevedibile, tra le persone con risorse economiche adeguate, la probabilità di ricorrere a visite specialistiche risulta complessivamente più alta rispetto a coloro che dispongono di risorse scarse, confermando le ipotesi iniziali.

Passando agli esami diagnostici [fig. 5], l'analisi stratificata per risorse economiche evidenzia che, tra le donne, anche quelle con risorse adeguate continuano a mostrare il divario territoriale già osservato. Inoltre, nelle regioni del Sud, la probabilità di accedere a esami diagnostici rimane intorno al 30%, sia per chi dispone di risorse economiche scarse sia per chi dispone di risorse adeguate. Un risultato analogo si osserva tra gli uomini: sebbene vi sia un lieve aumento della probabilità di accesso agli esami diagnostici per coloro che hanno risorse adeguate, nel Sud questa probabilità rimane stabilmente al di sotto del 25%, indipendentemente dal livello di risorse.

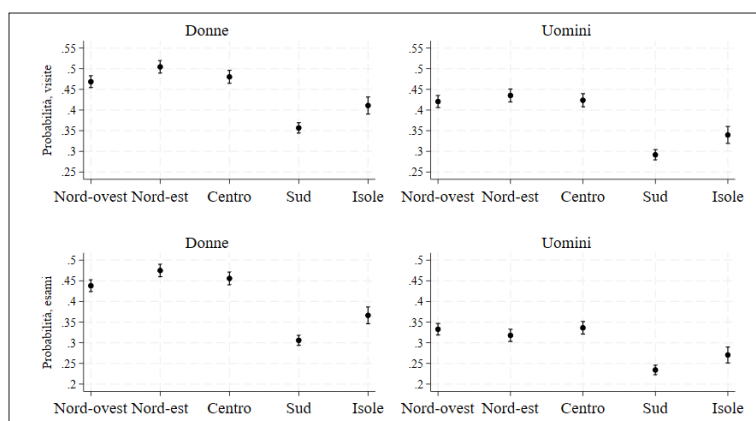


Figura 3 Probabilità di fare ricorso a visite o esami specialistici, per genere, stimate tramite regressione logistica

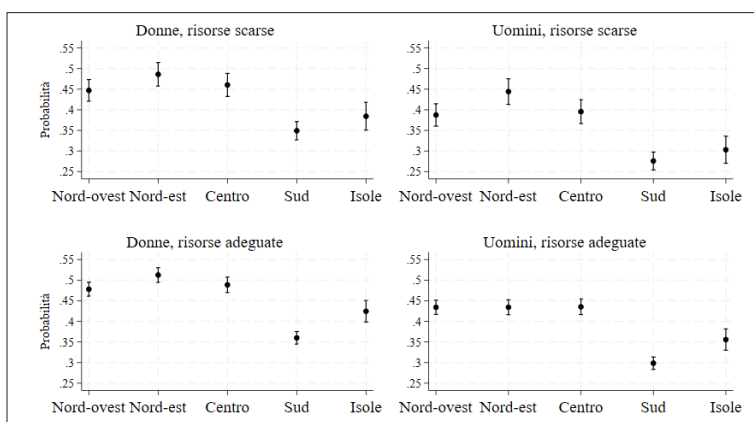


Figura 4 Probabilità di fare ricorso a visite specialistiche, per risorse e genere, stimate tramite regressione logistica

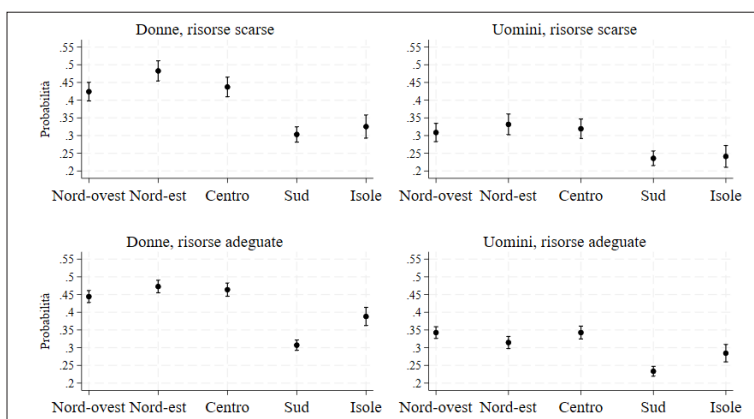


Figura 5 Probabilità di fare ricorso a esami specialistici, per risorse e genere, stimate tramite regressione logistica

3 Disuguaglianze territoriali nella rinuncia ai servizi sanitari

Per quanto riguarda la rinuncia a visite o esami specialistici [fig. 6], sia per motivi economici sia a causa della lunghezza delle liste d'attesa, i risultati evidenziano significative differenze territoriali. Tra le donne, le regioni del Centro, Sud e Isole mostrano una probabilità più elevata di rinunciare ai servizi per entrambe le motivazioni. Tra gli uomini, invece, le lunghe liste d'attesa rappresentano un problema non solo per il Sud e le Isole, ma anche per le regioni del Nord-Ovest. Sul fronte dei costi, le regioni del Centro, Sud e Isole continuano a registrare una probabilità più elevata di rinuncia tra gli uomini, anche se con un differenziale meno marcato rispetto alle donne.

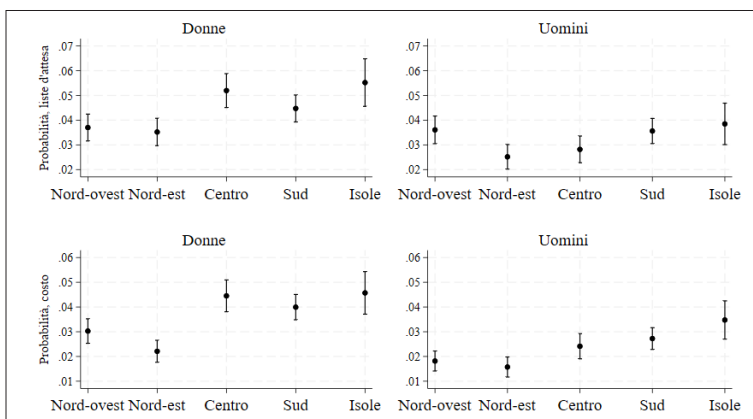


Figura 6 Probabilità di rinuncia a visite o esami specialistici per causa (costo o lista d'attesa) e genere, stimate tramite regressione logistica

Considerando la probabilità di rinuncia per motivi economici, differenziata in base alla disponibilità di risorse economiche [fig. 7], emerge un risultato atteso ma significativo: sia per gli uomini che per le donne, il possesso di risorse economiche adeguate riduce quasi completamente il divario territoriale, rendendo la probabilità di rinuncia pressoché nulla. Tra le donne prive di risorse adeguate, il divario territoriale persiste: quelle residenti nel Centro, Sud e Isole mostrano una probabilità significativamente più alta di rinuncia. Tra gli uomini, invece, le differenze territoriali sono meno evidenti, sebbene anche in questo caso chi risiede nel Sud e nelle Isole risulti più svantaggiato.

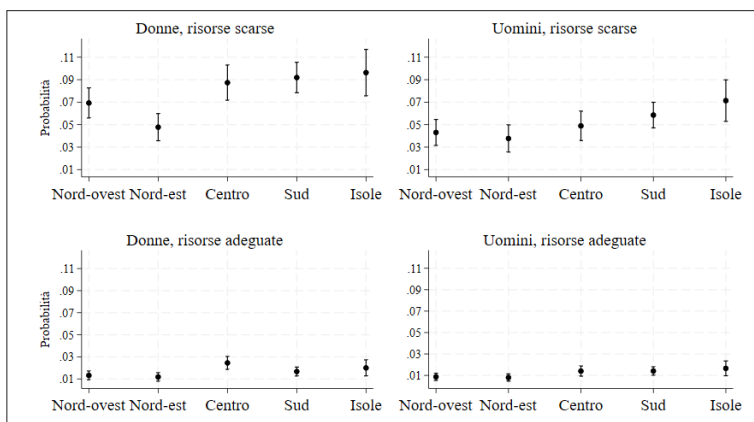


Figura 7 Probabilità di rinuncia a visite o esami specialistici per costo, per risorse e genere, stimate tramite regressione logistica

Infine, analizzando la rinuncia a causa delle liste d'attesa eccessivamente lunghe [fig. 8], emerge che le donne residenti nel Centro, Sud e Isole hanno una probabilità più elevata di rinuncia rispetto al Nord. Sebbene tale probabilità si riduca leggermente tra chi possiede risorse economiche adeguate, il divario territoriale rimane evidente, soprattutto nelle Isole. Tra gli uomini, le differenze territoriali sono meno marcate, indipendentemente dalle risorse economiche. Tuttavia, si osserva un dato peculiare: nel Nord-Ovest, la probabilità di rinuncia a causa delle liste d'attesa è tra le più elevate, anche tra coloro che dispongono di risorse economiche adeguate.

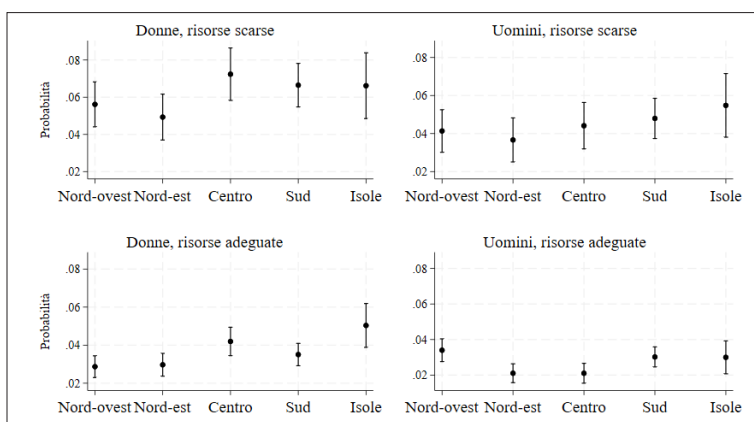


Figura 8 Probabilità di rinuncia a visite o esami specialistici per lista d'attesa, per risorse e genere, stimate tramite regressione logistica

4 Prospettive di equità e disuguaglianze territoriali nel sistema sanitario italiano

L'analisi condotta ha permesso di delineare un quadro dettagliato e articolato delle disuguaglianze nell'accesso ai servizi sanitari in Italia, mettendo in luce le profonde differenze territoriali e il ruolo delle risorse economiche di cui gli individui dispongono. I risultati evidenziano come i divari territoriali continuino a rappresentare una sfida cruciale per il sistema sanitario nazionale, nonostante i principi di universalità ed equità che ne sono alla base.

Un primo aspetto che emerge chiaramente è la minore probabilità di ricorso a esami specialistici e diagnostici nelle regioni del Sud e delle Isole rispetto al Centro-Nord. Questo fenomeno, osservabile sia tra gli uomini che tra le donne, evidenzia il persistere di una disparità strutturale nell'offerta e nella fruizione dei servizi sanitari. Le differenze non si limitano al semplice accesso, ma riflettono un problema più ampio di disuguaglianza nella distribuzione delle risorse sanitarie, nella qualità dell'assistenza e nelle condizioni socioeconomiche delle diverse aree del Paese (Istat 2024). In particolare, le donne del Sud sembrano essere particolarmente penalizzate, poiché mostrano una probabilità di uso dei servizi specialistici e diagnostici inferiore rispetto alle donne del Nord, anche quando dispongono di risorse economiche adeguate. Questo risultato suggerisce che i fattori territoriali non siano unicamente legati alla disponibilità di risorse personali, ma riflettano ostacoli strutturali, come la carenza di infrastrutture sanitarie, la scarsa presenza di personale medico o una limitata capacità di risposta alle esigenze della popolazione.

Un secondo elemento di rilievo è rappresentato dall'impatto della disponibilità di risorse economiche. Nonostante l'universalità del sistema, le persone con risorse adeguate hanno una probabilità significativamente maggiore di accedere ai servizi specialistici rispetto a chi vive in condizioni di difficoltà economica. Tuttavia, questa differenza non sempre è sufficiente a eliminare il divario territoriale: anche tra coloro che dispongono di risorse adeguate, chi risiede nel Sud e nelle Isole continua a essere svantaggiato rispetto agli abitanti del Centro-Nord. Ciò sottolinea l'importanza di interventi di politica sanitaria volti a riequilibrare l'accesso ai servizi in tutto il Paese, indipendentemente dalla condizione economica degli individui.

Le analisi relative alla rinuncia ai servizi specialistici forniscono ulteriori spunti di riflessione. In generale, la rinuncia a causa dei costi o delle lunghe liste d'attesa risulta più frequente nel Sud e nelle Isole, con una differenza particolarmente marcata tra le donne. Ancora una volta questo dato evidenzia un problema strutturale nel sistema sanitario, che sembra non essere in grado di garantire un accesso equo ai servizi. La disponibilità di risorse economiche si conferma un

fattore determinante per ridurre la probabilità di rinuncia, annullando il divario territoriale per quanto riguarda la rinuncia a causa dei costi. Tuttavia, per quanto riguarda le liste d'attesa, il problema persiste anche tra chi dispone di risorse adeguate, specialmente nelle Isole e nel Nord-Ovest. Un risultato interessante è relativo alla diversa espressione del problema delle liste d'attesa tra uomini e donne. Le donne residenti nelle regioni del Centro, Sud e Isole appaiono maggiormente penalizzate, mentre tra gli uomini il divario territoriale è meno marcato. Questo potrebbe riflettere una diversa sensibilità alle difficoltà di accesso, una maggiore propensione delle donne a ricorrere ai servizi sanitari o una combinazione di questi fattori. In ogni caso, il dato sottolinea l'esigenza di politiche mirate che considerino anche le differenze di genere nell'accesso e nell'uso dei servizi sanitari.

Le evidenze emerse richiedono una riflessione approfondita sulle cause di queste disuguaglianze e sulle possibili strategie per affrontarle. Il sistema sanitario italiano, basato su un modello universalistico, dovrebbe garantire un accesso equo ai servizi per tutti i cittadini, indipendentemente dalla loro residenza o dalla loro condizione economica. Tuttavia, i risultati mostrano chiaramente che questo obiettivo non è ancora pienamente raggiunto. Le disuguaglianze territoriali e socioeconomiche rappresentano una sfida complessa, che richiede interventi mirati a più livelli (Lo Scalzo et al. 2009). Qui si innesta il tema della spesa sanitaria privata, nota come spesa *out-of-pocket*, ovvero quella quota di spesa che i cittadini italiani devono sostenere personalmente per accedere ai servizi legati alla tutela della salute. Nel 2019, la spesa privata rappresentava il 23,3% del totale della spesa sanitaria, incidendo significativamente sulle risorse economiche delle famiglie. Questa spesa privata deriva principalmente da quattro fattori: pagamento diretto di prestazioni escluse dai Livelli Essenziali di Assistenza (LEA); applicazione pervasiva di una politica di compartecipazione alla spesa sanitaria (il ticket); il sistema di compartecipazione (*cost-sharing*) richiede ai cittadini di contribuire economicamente anche per prestazioni incluse nei LEA; il ricorso al settore privato per evitare le lunghe liste d'attesa; la volontà di farsi curare da un determinato specialista visto che nel pubblico tale scelta è preclusa.

Questi fattori generano significative disparità tra la popolazione italiana. In particolare, le famiglie con minori risorse economiche, che, come sappiamo, sono più numerose nel Sud e nelle Isole del Paese, possono trovarsi in difficoltà a sostenere questi costi, arrivando a rinunciare alle cure necessarie. In alcuni casi, il peso finanziario può essere così elevato da obbligare le famiglie a sacrificare altre necessità, contrarre debiti (le cosiddette 'spese catastrofiche') o affrontare lunghi tempi di attesa nel sistema pubblico, compromettendo così i benefici attesi dalle cure stesse.

Da tutto ciò discende, sul piano delle politiche, che da un lato è necessario migliorare la distribuzione delle risorse sanitarie sul territorio, potenziando l'offerta di servizi specialistici e diagnostici nelle regioni del Sud e delle Isole. Questo potrebbe includere l'aumento del personale medico, l'ammodernamento delle infrastrutture sanitarie e l'introduzione di tecnologie avanzate. Dall'altro lato, occorre affrontare le barriere economiche che limitano l'accesso ai servizi, ad esempio attraverso l'introduzione di misure di sostegno per le famiglie a basso reddito o la riduzione dei costi per alcune tipologie di prestazioni. Un altro elemento cruciale riguarda la gestione delle liste d'attesa. L'eccessiva lunghezza dei tempi di attesa rappresenta un problema non solo nelle regioni del Sud e delle Isole, ma anche in alcune aree del Nord. Questo suggerisce la necessità di rivedere i processi organizzativi e gestionali del sistema sanitario, introducendo meccanismi più efficienti di prenotazione e monitoraggio delle prestazioni. Inoltre, potrebbe essere utile sviluppare programmi di telemedicina e soluzioni digitali per ridurre i tempi di attesa e migliorare l'accessibilità ai servizi. Infine, è importante considerare il ruolo delle politiche sociali e dell'educazione sanitaria. La promozione di una maggiore consapevolezza sull'importanza della prevenzione e della diagnosi precoce potrebbe contribuire a ridurre le disuguaglianze nell'accesso e uso dei servizi. Allo stesso tempo, interventi di politica sociale volti a ridurre le disuguaglianze economiche e a migliorare le condizioni di vita delle persone potrebbero avere un impatto positivo anche sull'equità del sistema sanitario.

Una riflessione conclusiva merita la recente introduzione della legge sull'autonomia differenziata (legge 26 giugno 2024, n. 86) che potrebbe avere un impatto significativo, sebbene controverso, sul sistema sanitario nazionale (Davoli, Gabriele, Pallante 2024). Da un lato, potrebbe consentire alle regioni più avanzate di innovare e migliorare l'efficienza dei loro servizi; dall'altro, rischia di aggravare le disuguaglianze territoriali già esistenti. Le regioni più ricche, grazie a maggiori risorse economiche e amministrative, potrebbero potenziare il proprio sistema sanitario, mentre quelle più svantaggiate, soprattutto al Sud e nelle Isole, potrebbero rimanere al palo. Un aspetto critico è il finanziamento del sistema sanitario. Se l'autonomia differenziata permettesse alle regioni di trattenere una quota maggiore del gettito fiscale, il principio di solidarietà che caratterizza il Servizio Sanitario Nazionale potrebbe essere compromesso, penalizzando le aree con minori risorse. Anche la gestione delle liste d'attesa e delle infrastrutture rischia di seguire questa dinamica, con le regioni più ricche capaci di investire in ammodernamenti e personale, lasciando indietro le altre. Inoltre, la riforma potrebbe accentuare il peso delle risorse economiche individuali nell'accesso ai servizi sanitari. Se le regioni

con bilanci limitati non riuscissero a garantire standard minimi uniformi, i cittadini delle aree più svantaggiate potrebbero essere costretti a ricorrere al privato o a rinunciare ai servizi, aggravando ulteriormente le disparità. Solo un'attenta regolamentazione e politiche inclusive possono assicurare che l'autonomia differenziata diventi un'opportunità per migliorare il sistema sanitario senza sacrificare il diritto universale alla salute.

In conclusione, i risultati di questa analisi evidenziano l'urgenza di interventi mirati a ridurre le disuguaglianze territoriali e socioeconomiche nell'accesso ai servizi sanitari in Italia. Sebbene il sistema sanitario nazionale sia fondato su principi di equità e universalità, permangono ostacoli significativi che limitano la fruizione dei servizi da parte di alcune categorie di cittadini, in particolare nelle regioni del Sud e delle Isole. Affrontare queste sfide richiede un impegno congiunto da parte delle istituzioni, degli operatori sanitari e della società nel suo complesso, con l'obiettivo di garantire un accesso equo e universale ai servizi sanitari per tutti.

Bibliografia

- AGENAS (2023). *Mobilità sanitaria*. <https://stat.agenas.it/web/index.php?r=public%2Findex&report=10>.
- AGENAS (2024). *Modello di valutazione multidimensionale della performance manageriale nelle aziende ospedaliere e territoriali pubbliche*. <https://stat.agenas.it/web/index.php?r=public%2Findex&report=32>.
- Consolazio, D.; Sarti, S.; Terraneo, M. (2020). «Disuguaglianze di accesso alle cure e all'assistenza nelle regioni italiane prima e dopo la crisi». *Autonomie locali e servizi sociali*, 2, 279-98. <https://www.rivisteweb.it/doi/10.1447/98721>.
- Culyer, A.J.; Wagstaff, A. (1993). «Equity and Equality in Health and Health Care». *Journal of Health Economics*, 12(4), 431-57. [https://doi.org/10.1016/0167-6296\(93\)90004-x](https://doi.org/10.1016/0167-6296(93)90004-x).
- Davoli, M.; Gabriele, S.; Pallante, F. (2024). «Il diritto alla salute a pezzi: autonomia differenziata e sanità». *Giornate residenziali di politica sanitaria*. 2a ed. Fiesole: Laboratorio su salute e sanità. <https://www.saluteinternazionale.info/wp-content/uploads/2024/09/Il-diritto-alla-salute-a-pezzi-autonomia-differenziata-e-sanita.pdf>.
- Devaux, M. (2013). «Income-Related Inequalities and Inequities in Health Care Services Utilisation in 18 Selected OECD Countries». *The European Journal of Health Economics*, 16(1), 21-33. <https://doi.org/10.1007/s10198-013-0546-4>.
- Glinos, I.A.; Baeten, R.; Helble, M.; Maarse, H. (2010). «A Typology of Cross-Border Patient Mobility». *Health & Place*, 16(6), 1145-55. <https://doi.org/10.1016/j.healthplace.2010.08.001>.
- Istat (2021). *Aspetti della vita quotidiana*. UniData – Bicocca Data Archive, Milano. Codice indagine SN240. Versione del file di dati 1.0. <https://www.istat.it/informazioni-sulla-rilevazione/aspetti-della-vita-quotidiana-informazioni-sulla-rilevazione-anno-2013/>.

- Istat (2024). *Rapporto annuale 2024 – La situazione del Paese*. Roma: Istat. <https://www.istat.it/wp-content/uploads/2024/05/Rapporto-Annuale-2024.pdf>.
- Lo Scalzo, A. et al. (2009). «Italy: Health System Review». *Health system in Transition*, 11(6), 1-216. <https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/330338/HIT-11-6-2009-eng.pdf>.
- Mackenbach, J.P. (1994). «The Epidemiologic Transition Theory». *Journal of Epidemiology and Community Health*, 48(4), 329-31.
- Manderbacka, K.; Arffman, M.; Leyland, A.; McCallum, A.; Keskimäki, I. (2009). «Change and Persistence in Healthcare Inequities: Access to Elective Surgery in Finland in 1992 e 2003». *Scandinavian Journal of Public Health*, 37, 131-8. <https://doi.org/10.1177/1403494808098505>.
- Mapelli, V. (2012). *Il Sistema sanitario*. Bologna: il Mulino.
- Masseria, C.; Giannoni, M. (2010). «Equity in Access to Health Care in Italy: A Disease Based Approach». *European Journal of Public Health*, 20(5), 504-10. <https://doi.org/10.1093/eurpub/ckq029>.
- Messina, G. et al. (2008). «Patient Migration among the Italian Regions in 2003». *Italian Journal of Public Health*, 5(1), 45-52. <https://doi.org/10.2427/5854>.
- Palència, L.; Espelt, A.; Rodríguez-Sanz, M. et al. (2013). «Trends in social class inequalities in the use of health care services within the Spanish National Health System, 1993-2006». *Eur J Health Econ*, 14, 211-19. <https://doi.org/10.1007/s10198-011-0362-7>.
- Regidor, E.; Martínez, D.; Calle, M.E. et al. (2008). «Socioeconomic Patterns in the Use of Public and Private Health Services and Equity in Health Care». *BMC Health Services Research*, 8, 183. <https://doi.org/10.1186/1472-6963-8-183>.
- Sarti, S. (2017). «Salute e crisi: convergenze e divergenze nei sistemi regionali tra il 2005 e il 2013». *Autonomie locali e Servizi sociali*, 2, 201-20. <https://www.rivisteweb.it/doi/10.1447/88331>.
- Spadea, T.; Venturini, L. (2004). «I percorsi di cura». *Epidemiologia e Prevenzione*, 28(3), 103-9. http://www.epidemiologiaeprevenzione.it/materiali/ARCHIVIO_PDF/Suppl/2004/EP_V28I3S.pdf#page=113.
- Terraneo, M. (2015). «Inequities in Health Care Utilization by People Aged 50+: Evidence from 12 European Countries». *Social Science & Medicine*, 126, 154-63. <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2014.12.028>.
- Terraneo, M. (2018). *La salute negata. Le sfide dell'equità in prospettiva sociologica*. Milano: FrancoAngeli.
- Toth, F. (2014). *La sanità in Italia*. Bologna: il Mulino.
- van Doorslaer, E.; Masseria, C.; Koolman, X. (2006). «Inequalities in Access to Medical Care by Income in Developed Countries». *Canadian Medical Association Journal*, 174(2), 117-83. <https://doi.org/10.1503/cmaj.050584>.
- Whitehead, M. (1991). «The Concepts and Principles of Equity and Health». *Health Promotion International*, 6(3), 217-28. <https://doi.org/10.1093/heapro/6.3.217>.

Le disuguaglianze territoriali in Italia
Cause, forme, conseguenze
a cura di Fabio Perocco e Giorgio Pirina

Le disuguaglianze territoriali di istruzione nel contesto italiano

Andamenti e dimensioni

Davide Girardi

Istituto Universitario Salesiano Venezia (IUSVE), Italia

Ilaria Rocco

Veneto Lavoro, Italia

Abstract This paper addresses the issue of territorial inequalities in education in Italy. The first part focuses on trends in inequalities with regard to school enrolment and dropout rates, using the main indicators employed at national and international level. It also refers to the link between educational outcomes and employment outcomes. In the second part of the paper, the analysis focuses on inequalities in access to educational services. In relation to this latter aspect, the concept of 'educational poverty' is also used and illustrated, observing its trends at the territorial level.

Keywords Inequality. Education. Educational poverty. Territories. Skills.

Sommario 1 Introduzione; 2 Gli esiti dei percorsi di istruzione e di formazione. – 2.1 Gli esiti 'compiuti'. – 2.2 Gli esiti 'incompiuti'. – 3 Le disuguaglianze nell'accesso ai servizi educativi. – 3.1 L'accesso ai servizi educativi. – 3.2 L'accesso all'istruzione terziaria: quando la competizione tra i 'territori' approfondisce le disuguaglianze. – 4 Indicazioni conclusive.



Società e trasformazioni sociali 11

e-ISSN 2610-9689 | ISSN 2610-9085

ISBN [ebook] 978-88-6969-991-7

Peer review | Open access

Submitted 2025-07-09 | Accepted 2025-07-16 | Published 2025-11-04

© 2025 Girardi, Rocco | © 4.0

DOI 10.30687/978-88-6969-991-7/007

1 Introduzione

Nelle società a economia di mercato e con sistema politico democratico, un elevato titolo di studio comporta vantaggi di natura materiale e di natura simbolica (Pisati 2000). D'altra parte, le credenziali formative non sono equamente distribuite, ma contribuiscono e sono a propria volta influenzate dalla posizione di classe dei soggetti (Bourdieu 1983); costituiscono, cioè, una dimensione delle disuguaglianze sociali (Schizzerotto 1988) che compartecipa della possibilità di controllare le risorse (materiali e simboliche).

In ragione di quanto appena detto, quindi, è opportuno evidenziare come le politiche mirate a incrementare la platea di coloro che accedono alle credenziali formative più elevate siano costitutivamente mediate e condizionate dalle strutture di disuguaglianza in cui i soggetti sono inseriti. In proposito, tra quelle più recenti può essere ricordata l'attribuzione dei fondi basati sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), che ha coinvolto anche la dimensione qui in oggetto.

Nell'ottica di collegare istruzione e disuguaglianze, vogliamo tuttavia assumere in questa sede¹ una prospettiva meno frequentata di altre: quella delle disuguaglianze territoriali di istruzione. Su questo punto, alcune osservazioni preliminari paiono indefettibili. La prima di esse è di natura definitoria: nel nostro riferirci ai 'territori' faremo principalmente riferimento alle aggregazioni fatte proprie dalla più accreditata letteratura sul tema, prestando altresì attenzione a illuminare anche gli eventuali differenziali infraterritoriali. In merito, il fuoco d'analisi sarà sulle dinamiche italiane. Una seconda precisazione è di natura prettamente teorica: volgere l'attenzione ai territori non equivale a incorporare una sorta di 'fallacia ecologica'. Se gli studi sulle disuguaglianze di istruzione hanno da tempo rimarcato quanto rilevanti siano il grado di istruzione (dei genitori rispetto ai figli), la classe sociale e le risorse economiche (Triventi 2014), tali variabili si dipanano poi in precise configurazioni territoriali che, pur non possedendo un impatto esclusivo e sempre discriminante sui percorsi individuali, possono potenziare tali forme di disuguaglianza (Salmieri, Giancola 2023). Da questa prospettiva, la dimensione 'micro' delle risorse sociali disponibili ai soggetti si apre anche a quella macro, che trova configurazioni territoriali molto diverse. In questa direzione vanno anche i risultati di una revisione sistematica svolta da Fitzgerald, Avirmed e Battulga (2024)

1 Il presente contributo è stato ideato di comune accordo tra i due autori. Per una più precisa attribuzione dei paragrafi, tuttavia, devono essere considerati a titolarità di Davide Girardi i paragrafi 1, 3 e 4. Per il paragrafo 2, Ilaria Rocco si è occupata del reperimento e dell'elaborazione dei dati, Davide Girardi del loro commento.

sui fattori che presiedono alle disuguaglianze educative nell'accesso ai percorsi di istruzione terziaria: oltre allo *status* socio-economico, all'educazione genitoriale, al background etnico, alla precedente esperienza scolastica e al genere, anche l'aspetto geografico-territoriale interviene esplicitamente nei fattori influenzanti le disuguaglianze educative (in termini intersezionali). Nel dettaglio della situazione italiana, e solo a titolo esemplificativo di quanto si va dicendo, è sufficiente dar conto della fotografia aggiornata scattata dall'Istat sulla situazione del Paese. Se, per usare le parole dell'Istituto nazionale di statistica (2025, 337), «l'istruzione rappresenta una risorsa fondamentale per lo sviluppo individuale e collettivo», i dati confermano che anche su questo piano si ripresenta la linea di faglia territoriale che separa da una parte il Nord e (parzialmente) il Centro del Paese dal Sud: usando quale *proxy* la quota di soggetti in possesso di un titolo terziario, il Mezzogiorno occupa l'ultima posizione con il 25,9%, rispetto al Nord (34,5%) e al Centro (35,1%), pur evidenziandosi una leggera flessione anno su anno. Senza indulgere a ulteriori considerazioni che saranno specificatamente riprese più oltre, preme fin d'ora sottolineare che le evidenze empiriche a sostegno di una peculiare dimensione territoriale delle disuguaglianze sono numerose.

Prima di dettagliare la struttura di questo contributo, è nondimeno importante anticipare una questione che rientra nel novero dei concetti che saranno impiegati per restituire le disuguaglianze territoriali. Fin qui abbiamo citato il livello di istruzione, che è l'indicatore più utilizzato per cogliere il background culturale dei soggetti, ma non necessariamente l'unico (Triventi 2014). Volendo qualificare la dimensione territoriale, sembra altresì necessario impiegare un ulteriore concetto che non si limita all'istruzione, ma colloca quest'ultima come parte di un costrutto più ampio com'è quello di 'povertà educativa'.

Secondo l'elaborazione svolta da Save the Children (2018), esso si connota per una declinazione quadri-dimensionale dei processi di apprendimento: apprendere 'per comprendere' (che concerne l'acquisizione delle competenze necessarie per vivere nella quotidianità); apprendere 'per essere' (che attiene alla stima di sé e delle proprie capacità); apprendere 'per vivere assieme' (che riguarda gli aspetti relazionali); infine, apprendere 'per condurre una vita autonoma e attiva'. Queste quattro dimensioni vengono poi operativizzate mediante uno specifico Indice di povertà educativa (IPE), che consta di dodici dimensioni. In proposito, degno d'attenzione è il fatto che solo una di queste riguardi il percorso scolastico in senso stretto (percentuale di dispersione scolastica mediante l'indicatore europeo ESL, *Early School Leavers*), mentre le altre aprano a una dimensione autenticamente scolastico-territoriale, come: mancato accesso ai servizi pubblici educativi per la prima

infanzia nella fascia 0-2 anni, assenza del tempo pieno nelle classi di scuola primaria e in quelle di secondaria di primo grado, mancato accesso al servizio mensa; e ancora, percentuale di bambini che non sono andati a teatro, che non hanno visitato musei o mostre, che non sono andati a concerti, che non hanno visitato monumenti o siti archeologici, che non praticano sport in modo continuativo, che non hanno letto libri, che non utilizzano Internet. Anche accettando di limitare l'attenzione al livello d'istruzione, inoltre, è proprio il concetto di 'povertà educativa' a renderlo dinamico. Secondo la definizione di Salmieri e Giancola (2023), infatti, il concetto di povertà educativa si fonda su due indicatori, considerati sia singolarmente sia in modo congiunto: un livello di istruzione inferiore alla scuola secondaria di secondo grado; bassi livelli nelle competenze di base. Queste ultime sono certamente più lacunose tra coloro che hanno lasciato precocemente gli studi, ma possono essere tali anche tra chi – pur essendo in possesso almeno di un diploma di scuola secondaria di secondo grado – non ha continuato ad allenare tali competenze nella quotidianità, e possono per questo essere definiti 'educativamente poveri'. Tra questi vi rientrano quindi: coloro che hanno lasciato anzitempo gli studi; coloro che non li hanno lasciati prima del dovuto, ma per una pluralità di ragioni lamentano scarse competenze di base; infine, coloro che contemperano entrambe le situazioni. Avvalendoci di entrambe le angolature qui richiamate in riferimento alla povertà educativa, è allora evidente che le disuguaglianze di cui si darà conto possono assumere non solo una valenza statica – come output raggiunto in via definitiva – bensì dinamica. Possono, inoltre, tenere conto anche degli aspetti abilitanti o inibenti di natura contestuale, non solo soggettiva o, comunque micro.

Sulla scorta di quanto appena enunciato, questo contributo osserverà tale canovaccio: nella prima parte saranno presentati dati e informazioni tratti da fonti nazionali e internazionali sugli esiti dei percorsi di istruzione e di formazione, prestando attenzione a sottolineare gli scarti su base territoriale, tra macroaree e internamente alle medesime; nella seconda parte, invece, l'attenzione sarà posta sulla dimensione dei servizi educativi e dell'accesso agli stessi. In quest'ambito, troverà spazio anche uno specifico carotaggio sui temi della 'attrattività territoriale', che sono vie più centrali per comprendere come anche quest'ultima dimensione sia oggi ineliminabile al fine di riflettere i fattori che veicolano le disuguaglianze d'istruzione (anche a livello territoriale).

2 Gli esiti dei percorsi di istruzione e di formazione

2.1 Gli esiti ‘compiuti’

Seguendo l'impostazione anticipata poco sopra, l'analisi delle disuguaglianze territoriali di istruzione prende avvio con gli andamenti registrati in corrispondenza di alcuni indicatori consolidati a livello europeo, con l'obiettivo di realizzare quale sia la mappa aggiornata a livello italiano. L'analisi dei principali indicatori relativi all'istruzione e alla transizione scuola-lavoro offre una prospettiva complementare sulle fragilità sistemiche e sulle disuguaglianze strutturali presenti nel sistema educativo e occupazionale italiano e, come vedremo, mette in luce profonde disuguaglianze territoriali tra le macroaree italiane; con un divario marcato e persistente tra Nord e Sud del Paese, sia pure non sempre lineare.

Si lascerà spazio sia agli esiti ‘compiuti’ – su cui ci si soffermerà in prima battuta – sia ai dati che, invece, denotano in modo più chiaro il mancato raggiungimento dei livelli d'istruzione previsti.

Il primo indicatore degno di attenzione è il livello di istruzione raggiunto (*educational attainment level*), che restituisce la quota di popolazione 30-34enne con istruzione secondaria superiore o terziaria. Si tratta di una dimensione molto rilevante, perché restituisce (sia pure in modo statico) la parte di popolazione in possesso delle competenze più qualificate; una *issue* fondamentale proprio per le ragioni argomentate nel paragrafo introduttivo.

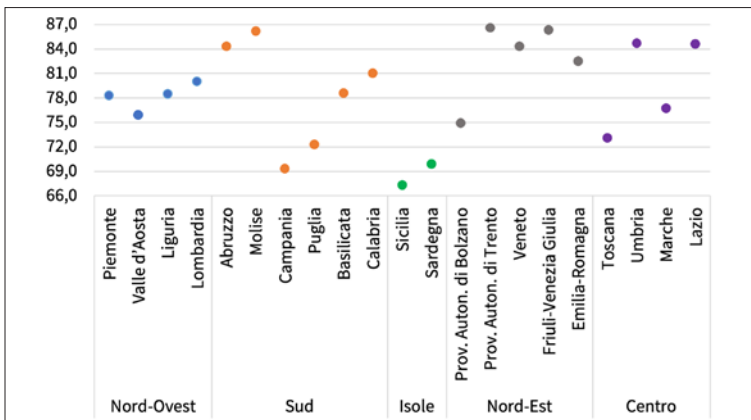


Figura 1 Percentuale di individui nella classe di età 30-34 anni con istruzione secondaria superiore, post-secondaria non terziaria o istruzione terziaria, per macro-area geografica e regione (anno 2023).
Fonte: elaborazioni su dati Eurostat

Considerando il valore aggregato (istruzione secondaria, post-secondaria non terziaria e terziaria) i dati attestano degli andamenti solo in parte prevedibili. Osservando le macroaree geografiche, si nota come i livelli più elevati si ritrovino non solo nelle regioni del Nord, ma anche in alcune regioni del Sud: così, ad esempio, punte ottimali si osservano nella provincia autonoma di Trento, in Veneto e in Friuli-Venezia Giulia, ma anche in Abruzzo e in Molise, che mostrano livelli superiori a tutte le regioni del Nord-Ovest. Tali andamenti suggeriscono un miglioramento in termini ‘assoluti’ dei livelli di istruzione registrati nel corso del tempo, ma vanno opportunamente mediati da altre due considerazioni: l’eterogeneità nella qualità dell’istruzione ricevuta – anche internamente allo stesso ‘territorio’ – e la effettiva spendibilità dei titoli di studio consigliano di mitigare il valore attribuito alla sola distribuzione dei medesimi. Come dimostrano le diverse performance economiche territoriali, infatti, nella spendibilità dei titoli di studio sul mercato del lavoro interviene la potenzialità degli specifici mercati del lavoro locali nel valorizzare quantitativamente e qualitativamente quelle competenze. In questo senso, è evidente che il dinamismo economico delle regioni del Nord è molto più capace di garantire determinate chance rispetto a quelle del Sud. Va poi considerato che soprattutto nei percorsi di istruzione secondaria si crea quell’effetto di canalizzazione formativa che è il vero spartiacque in termini di ‘opportunità di classe’. Proseguendo il discorso relativo ai tassi di scolarizzazione, se si concentra l’attenzione sulla quota di giovani 25-34enni in possesso di un titolo di istruzione terziaria (Istat 2024) – che è peculiarmente discriminante in contesti sempre più segnati dal valore aggiunto associato alle conoscenze più qualificate (Checchi 2024) – le distanze tra le diverse macro-aree evidenziano margini non residuali; così, se Nord-Ovest, Nord-Est e Centro si collocano al di sopra del 30%, il Sud e le Isole traducono valori ampiamente al di sotto. Una volta di più, tuttavia, le differenze su base macro-regionale non sono esaustive rispetto alle dinamiche osservate a livello inferiore. Così, al di sotto della media nazionale (30,6% nel 2023) troviamo non solo Basilicata (27,8%), Calabria (27,6%), Sardegna (27%), Campania (26,6%), Puglia (22,8%) e Sicilia (21,8%), ma anche Piemonte (29,5%), Abruzzo (29,1%) e provincia autonoma di Bolzano (23%). Margini molto importanti su base macro-regionale e regionale sono poi rinvenibili negli andamenti restituiti dai dati Invalsi. In proposito, sebbene le regioni del Sud abbiano dimostrato un miglioramento (anno su anno), nel Mezzogiorno del Paese continuano a evidenziarsi i limiti maggiori sul piano delle competenze in italiano e in matematica: in italiano, la situazione più grave è quella osservata in Sicilia (50,2% di studenti insufficienti), in Calabria (49,4%), in Campania (46,1%) e in Sardegna (45,9%); in matematica, i riscontri più severi sono registrati ancora

in Sicilia (61,4%), in Calabria (60,7%), in Sardegna (58,1%) e in Campania (57,7%).

Riprendendo ora il tema delle disuguaglianze territoriali in merito alle diverse chance dei soggetti (a parità di titolo di studio raggiunto), è possibile impiegare un dato suscettibile di evidenziare con particolare efficacia il ruolo distintivo che possiedono le configurazioni socio-economiche dei diversi territori di mitigare o, per contro, potenziare le competenze formalmente certificate con il titolo di studio raggiunto: si tratta del tasso di occupazione dei giovani 20-34enni con istruzione completata; quindi, giovani non più in formazione, ma in possesso di un titolo di studio secondario superiore o terziario.

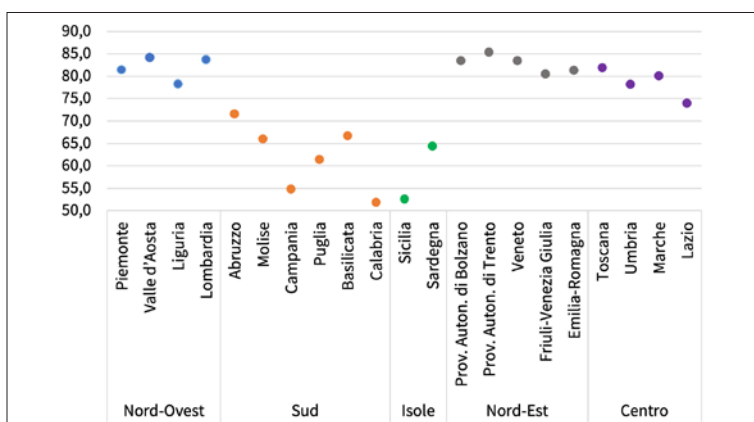


Figura 2 Tasso di occupazione dei giovani nella classe di età 20-34 anni con istruzione secondaria superiore, post-secondaria non terziaria o istruzione terziaria, per macro-area geografica e regione (anno 2023).
 Fonte: elaborazioni su dati Eurostat

Prestando attenzione ai relativi valori, si nota l'‘esplosione’ di una delle forme più marcate di disuguaglianza. Così, le regioni del Nord-Ovest (Piemonte, Valle d'Aosta, Liguria e Lombardia) attestano valori compresi nel *range* 75%-85%, così come quelle del Nord-Est si collocano tutte al di sopra dell'80%. Valori simili sono rinvenibili nelle regioni del Centro (Toscana, Umbria, Marche e Lazio), ma l'autentico punto di caduta viene evidenziato in modo patente dalle regioni del Sud e delle Isole, ancorché in modo internamente diversificato: Abruzzo, Molise, Basilicata e Puglia mostrano già differenziali importanti rispetto al Nord (con valori del tasso di occupazione nel *range* 60%-70%), ma un radicale abbassamento del valore è riflesso soprattutto dal contesto campano (55%) e da quello calabrese (poco al di sotto). Tra le Isole, la Sicilia si colloca su livelli prossimi a quelli campano e calabrese, mentre la Sardegna è vicina ai livelli pugliese e

molisano (attorno al 65%). Tali evidenze corroborano ulteriormente la necessità di non sottovalutare le differenze interne alle macro-aree, ma indicano quanto possa essere articolata l'efficacia del sistema educativo (in termini, appunto, di esiti occupazionali).

I dati fin qui enucleati si riferiscono ai livelli di scolarizzazione, che – si diceva in avvio – costituiscono una sorta di dotazione 'abilitante' in vista dei processi di transizione al lavoro. Le competenze maturate dai soggetti, tuttavia, sono il portato di molti vettori (individuali e collettivi) e non possono essere considerate in forma statica (Girardi 2021), a maggior ragione all'interno di quei processi di transizione eco-sociale che richiedono una formazione continua. Da questa angolatura, si rivela utile dare uno sguardo anche a un indicatore di *lifelong learning*, usando il tasso di partecipazione all'istruzione degli adulti. Soprattutto per la popolazione attiva, esso è oltremodo informativo nella misura in cui dà conto della possibilità di continuare a sviluppare competenze adeguate (OECD 2024) all'interno di contesti economici caratterizzati da elementi di discontinuità sempre meno prevedibili.

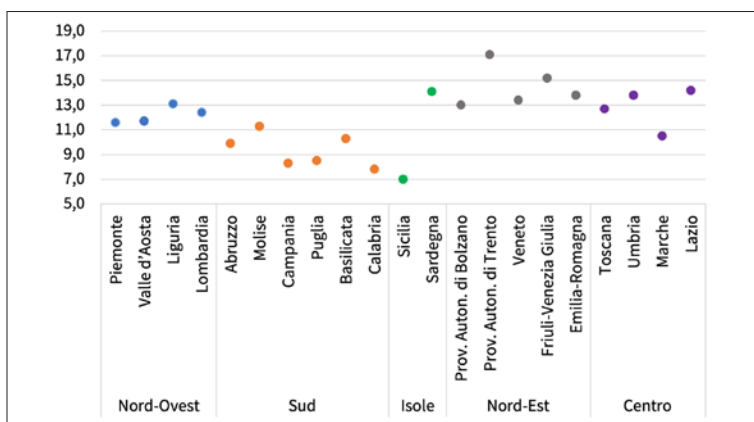


Figura 3 Tasso di partecipazione a istruzione e formazione nelle ultime 4 settimane nella classe di età 25-64, per macro-area geografica e regione (anno 2023). Fonte: elaborazioni su dati Eurostat

Parimenti a quanto visto per il 'tasso di occupazione' prima analizzato, anche tale indicatore rinvia allora quasi strutturalmente alla dimensione territoriale come volano – o come freno – dei processi appena richiamati. Nel dettaglio dei dati, tuttavia, i *pattern* emergenti non sono completamente speculari a quelli considerati per il precedente indicatore: nelle regioni settentrionali si registrano percentuali superiori al 12% (ad esempio, in Liguria con il 13,1%, in Lombardia con il 12,4%, fino a valori compresi tra il 13% e il 17% nelle regioni del Nord-Est). In questo caso, però, il Centro del Paese

si colloca (a livello aggregato) su livelli superiori a quelli del Nord-Ovest, che sono anzi più vicini a quelli del Sud (con valori largamente inferiori all'11%) di quanto non lo siano a quelli del Nord-Est. Proprio le criticità del Sud suggeriscono una persistente difficoltà nel promuovere la formazione continua, con rilevanti implicazioni sia per l'occupabilità della forza lavoro adulta sia per la capacità dei territori di rispondere alle transizioni digitali e verdi, che richiedono l'aggiornamento costante delle competenze.

2.2 Gli esiti 'incompiuti'

Se i riscontri fin qui ripresi agevolano già uno spaccato sulle disuguaglianze territoriali in tema d'istruzione, va peraltro annotato come un portato informativo ancor maggiore possa essere garantito dagli indicatori che aiutano invece ad approssimare gli esiti non compiuti, sia per quanto concerne la partecipazione al sistema scolastico sia in relazione alla partecipazione al mercato del lavoro.

Se in precedenza la dimensione primaria d'interesse era data dall'efficacia del sistema formativo, in questo caso si tratta soprattutto di equità: dove si verifica un abbandono scolastico precoce, esso è il portato non solo di un supporto familiare non fattivo, ma anche di un'incapacità delle scuole e più ampiamente sistemico-territoriale di rispondere ai fattori che inibiscono una piena partecipazione scolastica anche degli studenti con un più limitato background socio-economico. In termini non dissimili, la mancata partecipazione al sistema d'impiego non può essere facilmente derubricata a scarsa proattività o a competenze limitate o assenti del soggetto, ma chiama in causa anche le caratteristiche stesse della domanda di lavoro di farsi latrice di una effettiva valorizzazione delle stesse. In entrambi i casi, la 'strategia' di *exit* (Hirschman 1970) diventa una forma di soluzione biografica a contraddizioni sistemiche (Beck 2000).

Al fine di operativizzare la prima e la seconda dimensione qui analizzate, saranno utilizzati due specifici indicatori: quello che identifica l'*early school leaving* (ESL) sperimentato dai giovani d'età compresa tra i 18 e i 24 anni compiuti e quello che concerne invece i giovani NEET (*Neither in Employment nor in Education and Training*). Preliminarmente, va ricordato che per entrambi questi indicatori si è osservato per il contesto italiano un miglioramento in tempi recenti, eppure le divaricazioni territoriali restano molto ampie (come testimoniato dall'analisi di dettaglio).

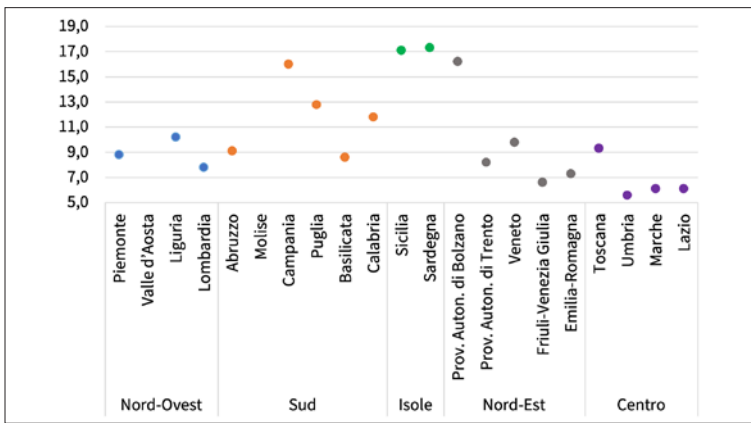


Figura 4 Percentuale di *early school leavers* nella classe di età 18-24 anni, per macro-area geografica e regione (anno 2023). Fonte: elaborazioni su dati Eurostat

Per quanto riguarda l'indicatore ESL, nell'anno 2023 il 10,5% dei giovani 18-24 anni ha conseguito al più un titolo di scuola secondaria di primo grado, uscendo quindi dal sistema di istruzione e formazione (Istat 2024). Un dato, questo, che avvicina l'obiettivo del 9% fissato dall'Unione Europea e in diminuzione da anni. Eppure, anche in questo caso la polarizzazione geografica si rivela molto accentuata. Se le regioni del Nord-Ovest (in particolare la Lombardia, con il 7,8%, e il Piemonte, con il 8,8%), del Nord-Est (su tutte, Friuli-Venezia Giulia, con il 6,6%, ed Emilia-Romagna, con il 7,3%) e del Centro (soprattutto Umbria e Marche) mostrano valori al di sotto della media nazionale, le regioni meridionali, come Sicilia (17,1%) e Sardegna (17,3%) si collocano ben al di sopra della soglia raccomandata dal quadro europeo. Su riscontri superiori sono collocate anche Campania e, in misura minore, Puglia. I divari appena argomentati evidenziano certamente la diversa efficacia inclusiva ancora appannaggio dei sistemi educativi regionali, anche se non vanno assolutamente scordati gli elementi di natura socio-economica e culturale. Come si avrà modo di osservare nel seguito, l'indicatore qui in esame è strettamente legato alle dimensioni che concorrono alla povertà educativa, cui contribuiscono a propria volta elementi micro ed elementi contestuali.

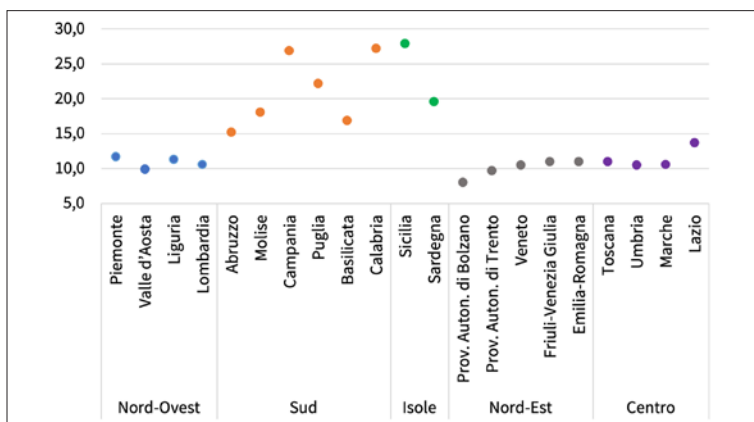


Figura 5 Percentuale di NEET nella classe di età 15-29 anni, per macro-area geografica e regione (anno 2023). Fonte: elaborazioni su dati Eurostat

Come si anticipava poco fa, anche per la misura dei NEET possono darsi considerazioni almeno in parte dello stesso segno. Certamente, la quota di giovani tra i 15 e i 29 anni che non studiano e non lavorano è un indicatore critico delle fragilità sistemiche. In questo caso, le differenze territoriali sono tuttavia meno sgranate di quello che era stato osservato sul versante ESL. Al contrario, la divaricazione si fa molto più netta tra regioni del Nord-Ovest, del Nord-Est e del Centro – da una parte – e regioni del Sud e delle Isole dall'altra: se per il primo gruppo di regioni si notano valori contenuti e prossimi al 10%, per alcune regioni del Sud si osservano percentuali estremamente elevate, come in Campania, in Calabria e in Sicilia (ben oltre il 20%).

In termini sinottici, la distribuzione geografica degli ESL e dei NEET riflette un doppio 'fallimento': quello del sistema educativo – che non riesce a trattenere e orientare i giovani – e quello del mercato del lavoro. Dal primo punto di vista, va ricordato come le disuguaglianze di istruzione non siano solo ascrivibili alle origini sociali dei genitori, ma come esse intervengano anche nel corso delle transizioni scolastiche effettuate dai soggetti. Come ricorda Triventi (2014), la letteratura sul tema ha utilizzato diverse strategie per illuminare il ruolo interveniente delle disuguaglianze in relazione ai diversi livelli scolastici, la cui trattazione esula tuttavia dagli obiettivi del presente saggio. Quel che conta in questa sede è ricordare come gli abbandoni scolastici siano di per sé forieri di possibili ulteriori divaricazioni tra i soggetti, perché contribuiscono a far desistere rispetto al proseguimento degli studi (soprattutto le famiglie già meno propense in tal senso) e perché essi sono più presenti tra i discendenti delle famiglie delle classi subordinate. Dal secondo punto di vista, i giovani che non partecipano al sistema d'impiego denotano

anche i limiti di quest'ultimo nella valorizzazione di competenze che – lo dicevamo – non sono un dato, ma un processo. Adottare su di esse una prospettiva statica, in tal senso, equivale a riprodurre disfunzioni sistemiche che valicano le traiettorie soggettive.

Più in generale, l'insieme dei riscontri fin qui analizzati conferma che le disuguaglianze educative e formative in Italia non sono solo un fatto individuale, ma un problema strutturale e, appunto, territoriale. In questo senso, le regioni meridionali soffrono di una tripla penalizzazione: minore permanenza nel sistema educativo, minore accesso alla formazione continua e minori sbocchi occupazionali post-formazione.

3 Le disuguaglianze nell'accesso ai servizi educativi

3.1 L'accesso ai servizi educativi

Dopo aver analizzato le disuguaglianze di istruzione impiegando indicatori strettamente legati ai livelli di scolarizzazione e agli impatti di questi sugli esiti occupazionali, è giunto il momento di lasciare spazio a un'interpretazione più estensiva delle differenze territoriali, facendo riferimento anche al dominio del concetto di povertà educativa già richiamato in precedenza. Esso consente di focalizzare l'attenzione anche sui fattori abilitanti di determinati percorsi ed esiti, soprattutto ma non solo intra-scolastici (Save the Children 2018). In questo senso, servizi come le mense, le palestre e le biblioteche (disponibili a scuola, ma non solo) appaiono non un corollario integrativo, ma veri e propri fattori di mitigazione e contrasto alle disuguaglianze, che agiscono fin dai primi anni di vita in termini di potenziamento (quando ci sono) oppure di limite (quando sono assenti). Il riferimento agli anni di accesso ai servizi per l'infanzia non è casuale, perché la letteratura economica e sociologica (Heckman 2000; 2013; Andersen 2009) ha evidenziato già da tempo come le disuguaglianze di istruzione maturate nei primi anni di vita possiedano un effetto proiettivo anche negli anni successivi.

Ebbene, da quanto detto deriva che il sistema dei servizi educativi per la prima infanzia diventa una infrastruttura cruciale ai fini della risposta ai fattori forieri delle disuguaglianze tra i soggetti, non solo nei primi anni di vita.

In proposito, uno sguardo agli ultimi dati disponibili (Presidenza del Consiglio dei ministri, Istat e Università Ca' Foscari 2025) conferma come le differenze territoriali siano ancora ampie. Prestando attenzione all'offerta pubblica (quota di comuni che, in qualsiasi forma, finanzia il funzionamento dei servizi per la prima infanzia), si è osservato un aumento su tutto il territorio nazionale dal 2019 al

2022, ma i differenziali restano ancora importanti: nel Mezzogiorno si arriva al 55%, un valore tuttavia ancora distante dal 60,6% del Centro e soprattutto dal 70,8% del Nord. Ne consegue una serie di ricadute importanti sull'accesso da parte dei bambini iscritti nei servizi educativi comunali o comunque convenzionati con i comuni, con il 23,5% al Centro, il 20,5% al Nord e l'8,5% nel Mezzogiorno; a livello regionale, la polarizzazione appare ancora più netta, se si confronta il valore massimo (33,8% del Friuli-Venezia Giulia) con il valore minimo (4,6% della Calabria). Nel Mezzogiorno si assiste anche alla minore percentuale di copertura dei residenti sotto i tre anni da parte dei servizi pubblici e privati (con il 17,4%); sempre nel Mezzogiorno, si assiste anche alla minore percentuale di posti nelle strutture pubbliche (41,1%). Di queste, il 39,2% è gestito da comuni, mentre la quota rimanente è in gestione ai privati. Al Centro e al Nord, la copertura complessiva sale rispettivamente al 38,8 e al 36,1%, con il 48,5% e il 51,5% di posti a titolarità comunale (con una quota più marcata di gestione diretta da parte dei comuni rispetto a quel che accade nel Mezzogiorno). Queste prime evidenze testimoniano già con forza quanto le disuguaglianze di istruzione non possiedano solo un tratto soggettivo o familiare, ma quanto le caratteristiche 'ecosistemiche' dei territori siano una variabile anch'essa dirimente circa le traiettorie effettivamente disponibili ai singoli. Il legame tra la dimensione soggettivo-familiare e quella territoriale produce effetti di potenziale consolidamento delle disuguaglianze, anche laddove vi siano delle politiche tese a supportare le famiglie nella propria capacità di spesa. A dimostrazione di quanto andiamo dicendo si prenda *in primis* il dato sulle spese impiegate a livello locale per i servizi educativi: sebbene vi sia stato un aumento generalizzato nell'intervallo 2019-22, i differenziali di crescita tra i territori non hanno ri-equilibrato il sistema, ma hanno ampliato il solco tra le aree. Gli incrementi più pronunciati, infatti, hanno riguardato le aree che già partivano da posizioni di vantaggio, come Valle d'Aosta, il Friuli-Venezia Giulia, la Provincia autonoma di Trento, l'Emilia-Romagna. Qui, l'incremento di spesa *pro-capite* è stato superiore ai 500 euro, raggiungendo livelli medi compresi tra i 2.200 e i 3.400 euro per bambino residente (nel 2022). Rispetto a questi andamenti, quasi tutte le regioni del Mezzogiorno (fatta eccezione per la Sardegna) hanno aumentato la spesa in misura inferiore alla media nazionale; per dare un'idea, la Sicilia ha mantenuto pressoché invariato il livello di spesa *pro-capite* (da 390 a 391 euro), il Molise ha osservato un incremento pari a 47 euro lordi (collocandosi a una spesa media *pro-capite* pari a 418 euro), mentre Abruzzo e Calabria sono giunte a spese medie *pro-capite* rispettivamente pari a 505 euro e 204 euro.

Un secondo ordine di questioni – si diceva – rinvia alle disuguaglianze territoriali nell'allocazione delle risorse, prendendo come esempio il 'bonus Asilo Nido'. Una volta di più, i dati attestano

come le disuguaglianze territoriali prima richiamate trovino corrispondenza anche nella distribuzione delle risorse erogate dall'INPS. Così, nelle aree Centro-settentrionali (dove è più ampia la dimensione dell'offerta di servizi) sussiste ancora lo spazio per un incremento dei beneficiari del 'bonus'; per contro, al Sud proprio la più limitata presenza dell'offerta di posti limita di fatto un possibile incremento della diffusione del contributo e, di conseguenza, la possibilità da parte delle famiglie di fruirne.

Le tendenze appena riprese possono essere vagliate e confermate sul piano non solo quantitativo, ma anche qualitativo; sul piano, appunto, dei 'servizi educativi di qualità' a scuola (Save the Children 2024). In proposito, l'attenzione può essere posta su due leve non prescindibili per ridurre le disuguaglianze 'incorporate' dal background familiare degli studenti: la mensa e il tempo pieno. La mensa, in particolare, garantisce ai bambini e alle bambine maggiormente in difficoltà (in termini di retroterra familiare) la consumazione di almeno un pasto sano al giorno e rappresenta anche un momento utile da una prospettiva relazionale (in quanto momento di svago e di socialità). Oltre alle mense, vengono qui considerati altri due indicatori capaci di operativizzare adeguatamente la dimensione dei servizi: la diffusione, appunto, del tempo pieno e quella delle palestre. Vengono nondimeno prese in esame, in questo caso, la scuola primaria e quella secondaria di primo grado. In tema di 'tempo pieno', si ripresentano in modo consistente le disparità territoriali già enucleate in tema di servizi educativi per la prima infanzia. A livello italiano, solo il 36,9% degli alunni e delle alunne delle scuole primarie e secondarie di primo grado risultava avere accesso nell'anno scolastico 2021-22 al servizio mensa, in un *range* che testimonia da una parte le province delle regioni del Centro e del Nord (con valori superiori al 50%, fino al 70% delle province di Biella e Monza e della Brianza e al 91,3% della Provincia autonoma di Trento). Un andamento opposto si trova nelle province del Meridione, ben al di sotto della media nazionale: per Agrigento, Foggia, Catania, Palermo e Siracusa e Ragusa, la percentuale non giunge nemmeno al 10%; in queste ultime province, un alunno su quattro proviene da famiglie con un livello socio-economico basso.

Poiché la mensa consente l'estensione dell'orario scolastico (e quindi anche la possibilità di attività di studio e/o di recupero), l'indicatore di presenza del tempo pieno è anch'esso variabile degna di massima attenzione per dare adeguato conto delle potenzialità territoriali di contrasto alle disuguaglianze. Al pari delle mense, il 'solco' tra le province del Centro e del Nord e quelle del Sud è molto profondo. A livello nazionale, il 28,1% delle classi della scuola statale primaria e secondaria di primo grado offre il tempo prolungato; più nel dettaglio, il tempo pieno viene offerto dalla scuola primaria in meno di due casi su cinque (38%). Mentre, però, le province del Centro

e del Nord presentano percentuali superiori alla media nazionale (con valori superiori al 65% per la Provincia autonoma di Trento, per quella di Milano e Monza e della Brianza), le percentuali più basse si trovano nel Sud e nelle Isole (Ragusa, Catania, Palermo, Siracusa, Campobasso, Isernia). In molti casi, sono le stesse province in cui è più basso il servizio di refezione.

Per quanto riguarda le palestre, infine, le direttrici delle disuguaglianze territoriali sono le medesime ma, come si diceva in precedenza, ci sono differenze interne che possono andare in controtendenza rispetto agli andamenti aggregati delle macro-aree: in Puglia, ad esempio, dove nelle province di Barletta-Andria-Trani un terzo (30,3%) degli alunni vive in famiglie socio-economicamente svantaggiate, il 72,9% delle scuole primarie o secondarie ha una palestra. Per contro, province collocate in territori più forniti a livello aggregato attestano bassi valori di presenza, come le province di Reggio Emilia, Ferrara e Gorizia (dove i valori sono inferiori al 30%).

Anche adottando una concezione meno estensiva di povertà educativa – giocandola, cioè, soprattutto sulla misurazione dei livelli di istruzione e su quella delle competenze di base – le differenze territoriali si presentano molto accentuate. In proposito, i già citati Salmieri e Giancola (2023) propongono la distribuzione delle regioni italiane su uno ‘spazio fattoriale’ costruito a partire da due dimensioni: la prima identifica la maggiore o minore presenza di titoli di studio formali, la seconda è saturata soprattutto dalle variabili relative alla presenza di pratiche culturali e all’utilizzo di competenze di base nel mercato del lavoro. Ne origina una quadripartizione delle regioni italiane: ad esempio, Calabria, Campania e Sicilia vedono massima intensità della povertà educativa per l’effetto composito di entrambe le dimensioni considerate; Sardegna e Puglia, che testimoniano massimamente intensa la componente della scarsa scolarizzazione e inadeguatezza delle competenze di base, ma con minore rilievo della componente data dal ricorso a quelle stesse competenze di base e di quella rappresentata dai consumi culturali. In Molise, in Basilicata e in Abruzzo è scarso il ricorso alle competenze di base e ai consumi culturali (ma sono più elevati i livelli di scolarizzazione e meno inadeguati i livelli delle competenze di base); in Friuli-Venezia Giulia, nel Lazio, in Trentino-Alto Adige, in Emilia-Romagna e in Valle d’Aosta, infine, entrambe le componenti della povertà educativa risultano di minore intensità.

L’evidenza dei divari territoriali, la persistenza che li caratterizza, il rinforzo reciproco – sia pure diversificato – tra le variabili soggettive, familiari e (appunto) contestuali chiama in causa la necessità di interventi di contrasto che adottino una matrice necessariamente sistemica. Secondo Luongo e Morabito (2022), ad esempio, le disuguaglianze che affliggono i territori in tema di servizi educativi per la prima infanzia (prima richiamati) possono essere

affrontate solo se si parte da un radicale cambio di prospettiva: prendendo ad esempio il caso di Reggio Emilia come *best practice* riconosciuta a livello internazionale, gli autori sottolineano come il potenziale diffusivo di tali pratiche possa scaturire solo da un riconoscimento pubblico di amministratori e amministratrici locali che superi un quadro interpretativo legato esclusivamente ai temi della conciliazione famiglia-lavoro e alla migliore partecipazione occupazionale delle donne. È necessario, al contrario, un investimento simbolico che veda in simili pratiche l'antidoto più efficace al dipanarsi delle disuguaglianze nel divenire del corso di vita del soggetto, dotandolo fin dai primi anni di competenze emozionali, relazionali e cognitive utili a tal fine. Si deve, allora, andare al di là di una prospettiva puramente funzionale e tattica, declinando la dimensione strategica, anche dove gli interventi potrebbero sembrare puntuali e limitati. In merito, basta prendere l'esempio del servizio mensa. Come testimoniano l'Osservatorio conti pubblici italiani e Save the Children (2023), proprio perché il 'momento mensa' non fornisce solo ai bambini e alle bambine un pasto sano ma li dota anche di *soft skill* fondamentali in ottica biografica, è necessario che (strategicamente): il servizio di refezione scolastica sia reso un servizio pubblico essenziale; sia istituito un 'fondo di contrasto alla povertà alimentare a scuola' e, non da ultimo, siano garantite soglie di esenzione, tariffe minime e massime su tutto il territorio nazionale da applicare a tutte le famiglie (residenti e non).

3.2 L'accesso all'istruzione terziaria: quando la competizione tra i 'territori' approfondisce le disuguaglianze

Prima di giungere alle conclusioni del nostro approfondimento, s'intende qui proporre anche l'analisi di un fenomeno che più di altri invita a non qualificare come 'statiche' le disuguaglianze di istruzione tra territori; piuttosto, a considerare che i vantaggi competitivi di cui alcune aree godono - e di cui abbiamo diffusamente detto sopra - siano un fattore *pull* nei confronti dei territori più deprivati. Il fenomeno in esame è quello della mobilità per studio Sud-Nord, e segnatamente in tema di accesso all'istruzione terziaria.

Come notano in proposito Impicciatore e Strozza (2016, 3), «le migrazioni interne non sono solo l'effetto del perdurare o addirittura dell'ampliarsi del *gap* tra le diverse aree del nostro paese, ma potrebbero a loro volta contribuire ad alimentarlo». Proprio la migrazione di studenti dal Sud al Nord per motivi di studio è una delle dinamiche più evidenti nell'ultimo decennio, a maggior ragione considerando che ciò avviene in un Paese come l'Italia, tradizionalmente poco mobile. Come nota Viesti (2019), esiste con ogni evidenza una questione territoriale nell'università italiana,

perché la vita degli atenei è fortemente influenzata dal contesto territoriale in cui essi si collocano; in altri termini, essi beneficiano del valore aggiunto garantito dal territorio di appartenenza. Secondo Viesti stesso, i legami tra vita degli atenei e pre-condizioni territoriali operano su cinque dimensioni.

Innanzitutto, i livelli di reddito delle famiglie determinano la loro capacità di sopportare i costi (contributivi e non) degli studi, anche in ragione del livello particolarmente elevato della tassazione universitaria. A ciò deve aggiungersi l'evidenza per cui i servizi di trasporto (urbano e regionale) condizionano la capacità di frequentare l'università da pendolari, così come la disponibilità di alloggi e di mense. Vanno poi considerate le competenze in ingresso degli immatricolati all'università in relazione ai divari misurati dalle indagini Invalsi e OCSE-PISA. Va poi annotata la capacità dei territori di 'assorbire' le competenze formate, in termini di presenza di imprese sul territorio e di attività di trasferimento tecnologico, così come i sistemi d'impiego locali (che possiedono un effetto significativo sulle scelte di immatricolazione degli studenti).

Tenendo conto di questi elementi, bene si comprende perché la direttrice Sud-Nord in termini di perdita netta di studenti (diretti agli atenei del Nord) sia deleteria e circolare rispetto ai processi di sviluppo territoriale. Come osservano Mariani e Torrini (2022), le regioni meridionali si caratterizzano strutturalmente per una intensa mobilità in uscita: nel 2019, a fronte di una quota di immatricolati (all'università) residenti nel Mezzogiorno pari a circa il 37%, quelli iscritti in atenei della stessa area rappresentavano il 29%. Tale andamento è indice di mobilità universitaria - che non è di certo un fattore negativo, come osservano gli autori - ma assume una valenza più critica se si pensa che nel Mezzogiorno mancano veri e propri poli di attrazione; con uno sbilanciamento dei flussi in entrata e in uscita, ma ancor più con ricadute molto consistenti sull'offerta di istruzione terziaria nei territori e sul depauperamento in termini di conoscenze, competenze e abilità della popolazione. Dettagliando le caratteristiche dei flussi intervenuti tra Sud e Nord, nel periodo 2007-19 hanno beneficiato dell'incremento dei medesimi specialmente gli atenei del Nord-Ovest, laddove due quinti della crescita delle immatricolazioni negli atenei di quella macroarea è riconducibile alla favorevole dinamica migratoria netta. A ciò si aggiunga anche una sorta di 'effetto san Matteo': gli studenti meridionali più preparati e provenienti dalle famiglie con più favorevoli condizioni socio-economiche sono anche quelli che scelgono in misura maggiore gli atenei del Centro-Nord. Proprio qui si rivela un 'effetto netto' dei territori socio-economicamente più solidi rispetto al potenziale di attrattività nei confronti degli studenti. Nella scelta di trasferirsi, infatti, non conta solo la capacità delle famiglie di sostenere i costi

della mobilità, ma anche e (di frequente) soprattutto l'insieme dei divari di sviluppo e di opportunità di lavoro offerte dai territori.

Se di laureati si vuole parlare, in un ipotetico scambio degli stessi emergono in modo molto accentuato le diverse potenzialità territoriali. In merito, utilizzando le stime OCSE, Fondazione Nord-Est (Oliva, Paolazzi 2022) ha provato a quantificare il valore del 'capitale' garantito dal sapere dei laureati, cercando di capire i territori che guadagnano e i territori che perdono: il bilancio annuale vede in testa la Lombardia (con un saldo positivo di 3,3 miliardi) e l'Emilia-Romagna (1,5 miliardi). Ancora una volta, in coda si trovano la Campania (-2,4 miliardi), la Sicilia (-2,3 miliardi) e la Puglia (-1,7 miliardi).

4 Indicazioni conclusive

A (parziale) conclusione delle nostre riflessioni, è possibile affermare che i dati e le informazioni trattati in questa sede confortano con forza l'idea che la dimensione territoriale sia da tenere in debita considerazione quando viene affrontato il tema delle disuguaglianze d'istruzione.

Un primo elemento che sostiene tale angolatura prospettica è in fase di *input*: se la ricerca sociale ha evidenziato quale può essere il rilievo del background socio-culturale delle famiglie d'origine sugli esiti scolastici degli studenti, è tuttavia indubbio che le credenziali (soprattutto quelle formative) non siano equamente distribuite a livello nazionale; parimenti, è possibile affermare che anche la spendibilità di quelle credenziali ritrovi poi nelle traiettorie di sviluppo dei diversi territori chance di valorizzazione più o meno consistenti. Questo, tuttavia, agisce anche in termini di output, poiché predetta valorizzazione compartecipa strutturalmente delle possibilità territoriali di sviluppo appena richiamate. Laddove i territori non agevolano sistemicamente la dotazione scolastico-formativa dei soggetti, quindi, ciò interviene sui loro percorsi e su quelli del contesto entro cui essi si sono (o non si sono) formati. In proposito, le diverse fonti richiamate testimoniano in modo vivido come le disuguaglianze territoriali siano molto marcate. Lo sono anche, e per certi versi in special modo, in riferimento alla dimensione di accesso ai servizi, che va al di là degli indicatori di scolarizzazione della popolazione residente. Come si è visto, tali servizi sono capacitanti perché contribuiscono in modo complesso alle meta-competenze dei soggetti, che sono sempre più rilevanti in ambienti socio-economici a elevata complessità. Su questa ulteriore dimensione, i territori già deboli sul piano dei livelli di scolarizzazione – e segnatamente quelli del Sud Italia – trovano conferma delle difficoltà strutturali che li attanagliano e, con ciò, delle proiezioni di ulteriore deterioramento delle condizioni che li attendono.

A questo proposito, la prospettiva delle disuguaglianze territoriali di istruzione si rivela latrice di utili considerazioni anche in ottica dinamica. Da questo punto di vista, i territori che oggi dimostrano una situazione di vantaggio relativo si nutrono in modo del tutto peculiare di tale vantaggio. Il fatto che diventino – proprio in virtù di un differenziale che si fa sempre più ampio rispetto ai territori *left behind* – dei poli di attrazione per i soggetti dotati di maggiori risorse socioculturali in questi ultimi contesti rende ancora più ardua una qualsivoglia forma di convergenza tra territori che sono ‘importatori netti’ e territori che, al contrario, sono ‘esportatori netti’.

Da quanto affermato, emerge con nettezza l’urgenza di politiche che non siano di sola mitigazione del danno, ma siano anzi permeate dalla consapevolezza del carattere stratificato e internamente ‘coerente’ delle diverse forme di disuguaglianza, che quando assumono un volto intersezionale sono ancora più ardue da contrastare. In questo quadro, la dimensione territoriale necessita di un’attenzione del tutto specifica perché consente di comprendere meglio dove terminano le chance dei singoli – o delle famiglie – e dove invece le politiche debbano assumere un carattere necessariamente ecologico per abilitare processi di autentica inclusione, che non poggino solo su soluzioni biografiche necessariamente di corto respiro.

Bibliografia

- Andersen, G.E. (2009). *The Incomplete Revolution: Adapting Welfare States to Women's New Roles*. Cambridge: Polity Press.
- Attanasio, M.; Enea, M.; Priulla, A. (2019). *Quali atenei scelgono i diplomati del Mezzogiorno d'Italia?* <https://www.neodemos.info/2019/07/12/quali-atenei-scelgono-i-diplomati-del-mezzogiorno-ditalia/>.
- Beck, U. (2000). *La società del rischio. Verso una seconda modernità*. Roma: Carocci.
- Bourdieu, P. (1983). *La distinzione. Critica sociale del gusto*. Bologna: il Mulino.
- Cecchi, D. (2024). *Beyond Compulsory Education in Europe*. https://www.unicreditgroup.eu/content/dam/unicreditgroup-eu/images/microsites/Foundation/Images/OurPriorities/educational/BeyondCompulsoryEducation_withcoverletteraBarba.pdf.
- Fitzgerald, A.; Avirmed, T.; Battulga, N. (2024). «Exploring the Factors Informing Educational Inequality in Higher Education: A Systematic Literature Review». *Perspectives: Policy and Practice in Higher Education*, July, 28, 1-11.
- Girardi, D. (2021). «Oltre la 'colpa' individuale. La costruzione sociale delle competenze quale dinamica di campo in un sistema d'impiego locale». *The Lab's Quarterly*, 23(3), 247-72.
- Heckman, J.J. (2000). «Policies to Foster Human Capital». *Research in Economics*, 54(1), 3-56.
- Heckman, J.J. (2013). *Giving Kids a Fair Chance*. Cambridge (MA): MIT Press.
- Hirschman, A.O. (1970). *Exit, Voice, and Loyalty. Response to the Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Impicciatore, R.; Strozza, S. (2016). *La mobilità Sud-Nord in un paese poco mobile*. <https://www.neodemos.info/2016/09/06/la-mobilita-sud-nord-in-un-paese-poco-mobile/>.
- Istat (2024). *Bes 2023. Il benessere equo e sostenibile in Italia*. <https://www.istat.it/wp-content/uploads/2024/04/Bes-2023-Ebook.pdf>.
- Istat (2025). *Rapporto annuale 2025. La situazione del Paese*. <https://www.istat.it/produzione-editoriale/rapporto-annuale-2025-la-situazione-del-paese-il-volume/>.
- Luongo, P.; Morabito, C. (2022). «Servizi educativi per la prima infanzia in Italia: disuguaglianze e proposte per contrastarle». *La Rivista delle Politiche Sociali*, 2, 73-85.
- Mariani, V.; Torrini, R. (2022). *Il sistema universitario: un confronto tra Centro-Nord e Mezzogiorno. Questioni di Economia e Finanza di Banca d'Italia Eurosistema (Occasional Papers)*. https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2022-0675/QEF_675_22.pdf.
- OECD (2024). *Education at a Glance 2024*. https://www.oecd.org/en/publications/education-at-a-glance-2024_c00cad36-en.html.
- Oliva, S.; Paolazzi, L. (2022). *Nota della FNE n. 3/2022*. <https://www.fnordest.it/gate/contents/documento?openform&id=DB96923430DA9138C12588B0004D1D6A>.
- Osservatorio CPI; Save the Children (2023). *Mense scolastiche: un servizio essenziale per ridurre le disuguaglianze*. <https://www.savethechildren.it/cosa-facciamo/pubblicazioni/mense-scolastiche-un-servizio-essenziale-per-ridurre-le-disuguaglianze>.
- Pisati, M. (2000). *La mobilità sociale*. Bologna: il Mulino.
- Presidenza del Consiglio dei ministri; Istat; Università Ca' Foscari Venezia (2025). *I servizi educativi per l'infanzia in Italia. Dalla pandemia al PNRR: trasformazioni e sfide dei servizi educativi per l'infanzia*. <https://www.istat.it/produzione-editoriale/report-sui-servizi-educativi-per-linfanzia-in-italia-anno-2023-2024/>.
- Salmieri, L.; Giancola, O. (2023). «Povertà educativa, servizi sociali e Terzo settore». Salmieri, L. (a cura di), *Povertà educativa, servizi sociali e Terzo settore*. Osservatorio Interdipartimentale Permanente sui Servizi Sociali e le Povertà, 31-58.
- Save the Children (2018). *Nuotare contro corrente. Povertà educativa e resilienza in Italia*. <https://s3.savethechildren.it/public/files/uploads/pubblicazioni/nuotare-contro-corrente-poverta-educativa-e-resilienza-italia.pdf>.
- Save the Children (2024). *Scuole disuguali. Gli interventi del PNRR su mense, tempo pieno e palestre*. <https://www.cittadinanzattiva.it/notizie/16613-rapporto-scuole-disuguali-pnrr-su-mense-tempo-pieno-e-palestre.html>.
- Schizzerotto, A. (1988). *Classi sociali e società contemporanea*. Milano: Franco Angeli.
- Triventi, M. (2014). «Le disuguaglianze di istruzione secondo l'origine sociale. Una rassegna della letteratura sul caso italiano». *Scuola democratica*, 2, 321-40.
- Viesti, G. (2019). *La questione territoriale dell'Università italiana*. <https://eticaeconomia.it/la-questione-territoriale-delluniversita-italiana/>.

Parte II

Disuguaglianze interne

Fragilità molteplici nel mosaico aree interne

Leggere le disuguaglianze territoriali oltre la dicotomia centro-periferia

Tommaso Rimondi

Alma Mater Studiorum Università di Bologna, Italia

Abstract The chapter examines territorial inequalities in Italy's 'inner areas', defined as fragile due to demographic, social, economic, and environmental factors. Brought back to national attention by the National Strategy for Inner Areas, these regions have seen growing academic and policy interest. However, the chapter stresses the need to view them as structurally disadvantaged, lacking essential services and shaped by long-term marginalization and depopulation. It highlights the importance of territorial context in shaping life opportunities and explores the multiple dimensions of fragility affecting these areas.

Keywords Territorial inequalities. Inner areas. Fragility. Marginalization. Public policy.

Sommario 1 Introduzione. – 2 Circoscrivere il perimetro: cosa sono le aree interne? – 2.1 Le aree interne e i servizi essenziali . – 2.2 Tra spopolamento e marginalizzazione: l'evoluzione delle aree interne italiane. – 3 Le aree interne come aree fragili? – 3.1 Una categoria eterogenea . – 3.2 Tra fragilità e crisi. – 3.3 Le aree interne sono aree fragili? Due proposte di misurazione. – 4 Conclusione.

1 Introduzione

Le disuguaglianze territoriali sono un tema da lungo tempo presente nel dibattito pubblico e nell'agenda politica italiana. La montagna, in particolare, è stata fatta oggetto di narrazioni stereotipate, estetizzanti, omogeneizzanti, semplificate, che ne hanno fatto un oggetto di consumo per popolazioni urbane alla ricerca di una 'immagine da cartolina' (Varotto 2021).

Negli ultimi dieci anni è diventato sempre più frequente il riferimento a territori 'aree interne', citati nei documenti di policy, nei rapporti Istat, ma anche sui quotidiani, nei telegiornali e in molteplici altri luoghi dell'informazione. Le aree interne sono dappertutto.

La pandemia di COVID-19 ha contribuito in maniera significativa al rilancio in termini 'positivi' dell'immagine delle aree interne, viste come luoghi liberi dal virus, con caratteristiche ambientali e una struttura insediativa a bassa densità che ne farebbero il luogo ideale in cui trasferirsi, per sfuggire ai rischi di una città diventata improvvisamente pericolosa. Questa narrazione ha trovato un substrato fertile in diverse dinamiche contingenti e di medio periodo esplose nell'immediato post-pandemia: basti pensare all'esplosione dei prezzi del mercato immobiliare in molte città italiane, all'espansione di pratiche di lavoro da remoto o *smartworking*, passando per la necessità di decongestionare e rendere più *green* i centri urbani.

Tuttavia, non è sempre chiaro di cosa si parli quando si parla di aree interne. Raramente si definisce un loro profilo chiaro, optando piuttosto per riferimenti vaghi e generici a 'villaggi', 'piccoli comuni', 'borghi', mettendo insieme come in un grande calderone realtà territoriali (e sociali) molto spesso molto diverse. Su questa base incerta vengono costruite narrazioni e proposte di sviluppo territoriale con intenti spesso apparentemente simili - rilanciare porzioni di territorio 'rimaste ai margini' - ma, a ben vedere, mosse da basi politico-ideologiche diversificate e implicazioni altrettanto variegata.

Il presente contributo muove dalla convinzione che una solida definizione di 'cosa siano' le aree interne e delle questioni che le interessano sia fondamentale per sgombrare il campo da prospettive di sviluppo colonialiste, urbano-centriche e meramente estrattive.

Questo contributo, facendo un passo indietro rispetto ai discorsi sul 'rilancio' delle aree interne e sulla letteratura, anche critica (si veda ad esempio tra i tanti Barbera et al. 2022), sul tema, propone di leggere il tema delle aree interne (ri)mettendo al centro la questione delle fragilità che caratterizzano i territori marginali italiani. Prima ancora di riflettere su quali prospettive di sviluppo possano essere calate sulle aree interne, crediamo, è necessario indagare a fondo la portata delle problematiche che queste vivono.

Il primo paragrafo riprende una definizione di aree interne che, a parere di chi scrive, ancora risulta tra le più convincenti e solide, fosse anche solo per la capacità di delimitare chiaramente il perimetro di cosa sia 'area interna' e cosa no. Il riferimento è alla Strategia Nazionale per le Aree Interne, la politica sperimentale avviata tra il 2012 e il 2014 ad opera dell'allora Ministero per le Politiche di Coesione Territoriale.

Il secondo paragrafo propone un approfondimento sulle fragilità che caratterizzano le aree interne, offrendo una prospettiva storica - per forza di cose sintetica - sulla genesi di queste fragilità.

Nel terzo paragrafo vengono proposti due indici che, in modi diversi, si propongono di 'misurare' la fragilità dei comuni italiani. Il primo è stato elaborato nell'ambito di un approfondimento empirico dedicato alle aree interne della regione Emilia-Romagna, il secondo viceversa è stato elaborato recentemente dall'Istat per l'intera penisola.

2 Circoscrivere il perimetro: cosa sono le aree interne?

2.1 Le aree interne e i servizi essenziali

Genericamente descritte come aree marginali, periferiche, rurali, montane, o ancora 'piccoli comuni', borghi, le aree interne trovano una loro definizione precisa in ambito di policy all'interno della Strategia Nazionale per le Aree Interne promossa tra il 2012 e il 2014 dal Ministero per la Coesione Territoriale. La volontà di investire i fondi comunitari per la coesione territoriale per il periodo 2014-20 sul rilancio di una Italia 'minore', rimasta ai margini dello sviluppo, richiedeva del resto una perimetrazione molto precisa degli ambiti di intervento.

La questione definitoria non è certamente una questione secondaria dato che, come sappiamo, l'individuazione degli ambiti territoriali di riferimento per le politiche implica una concezione dello spazio ben precisa. Tale concezione non è neutrale rispetto alle politiche stesse, ma risulta anzi indicativa delle prospettive entro le quali esse si sviluppano e verso cui tendono. In un frangente storico segnato dalla crisi del debito seguita al crollo dei mutui subprime del 2008, la prospettiva politica in cui si muovevano i policymaker e i tecnici della SNAI era rappresentata dall'idea che quest'ultima dovesse contribuire «alla ripresa dello sviluppo economico e sociale dell'Italia [...] creando lavoro, realizzando inclusione sociale e riducendo i costi dell'abbandono del territorio (DPS 2013, 5) che interessava tante parti d'Italia. Una valorizzazione di territori rimasti 'ai margini dello sviluppo' era necessaria nell'ottica di un complessivo rilancio del Paese. Questo disegno si muoveva peraltro nell'ambito degli obiettivi della politica di coesione, che impiega circa un terzo del

bilancio dell'Unione europea (intorno ai 390 miliardi di euro per il periodo 2021-27) e dal Trattato di Lisbona del 2009 «fa della coesione territoriale un obiettivo dell'Unione europea e riconosce il carattere fortemente diversificato dei diversi territori che la compongono» (Lucatelli, Salez 2012, 3). La politica di coesione europea promuove uno sviluppo territoriale più bilanciato, sostenibile, orientato al miglioramento della qualità della vita dei cittadini europei, a cui deve essere garantito l'accesso ai servizi di base.

Nell'ambito della Strategia Nazionale le aree interne sono state definite utilizzando un indicatore di deprivazione civile (Carrosio, Faccini 2018), costruito a partire dalla mappatura dei servizi essenziali nei circa ottomila comuni italiani. La mancanza di servizi, nell'ottica della Strategia, rappresenta un limite strutturale rispetto alla possibilità degli abitanti di esercitare pienamente i propri diritti di cittadinanza e dunque di vivere una vita pienamente soddisfacente, che li metta nella condizione di fare ed essere ciò che intendono fare ed essere (il riferimento è alla visione delle *capabilities* proposta da Sen). L'obiettivo era identificare un criterio che mettesse al centro il riferimento agli 'ostacoli' che rendono difficile la vita in molti piccoli e medi comuni italiani e che, allo stesso tempo, fosse in grado di riflettere l'eterogeneità dei contesti territoriali (Barca 2015). Se è vero che il modo in cui le politiche costruiscono i propri 'territori' non è neutrale rispetto ai fini e alla direzione che le politiche stesse prendono, nel caso della SNAI il focus sui servizi espresso già in sede di mappatura non poteva che tradursi nell'obiettivo primario di promuovere l'adeguamento dei servizi alla popolazione, oltre che nella riduzione dei divari economico-produttivi che interessano le aree interne rispetto ai centri: solo attraverso queste due azioni, tra loro complementari, sarebbe possibile contrastare i pluridecennali processi di spopolamento che hanno colpito e tuttora colpiscono gran parte della penisola.

I servizi essenziali mappati nell'ambito della SNAI sono tre, relativi a mobilità (disponibilità di una stazione ferroviaria a media frequentazione, *silver* nella classificazione operata da Ferrovie dello Stato, che «assicurano connessioni dirette a servizi metropolitani-regionali e di lunga percorrenza», NUVAP 2022, 3), salute (un ospedale sede Dea di I livello)¹ ed educazione (presenza di almeno un liceo e un istituto tecnico o professionale). Dove questi servizi

1 «Il DEA è un'aggregazione funzionale di unità operative che mantengono la propria autonomia e responsabilità clinico-assistenziale, ma che riconoscono la propria interdipendenza adottando un comune codice di comportamento assistenziale, al fine di assicurare, in collegamento con le strutture operanti sul territorio, una risposta rapida e completa. [...] Il DEA di I livello garantisce, oltre alle prestazioni fornite dagli ospedali sede di Pronto Soccorso, anche le funzioni di osservazione e breve degenza, di rianimazione e, contemporaneamente, assicura interventi diagnostico-terapeutici di medicina generale, chirurgia generale, ortopedia e traumatologia, cardiologia con Unità di Terapia Intensiva Cardiologia. Sono inoltre assicurate le prestazioni di laboratorio di analisi chimico-cliniche e microbiologiche, di diagnostica per immagini, e trasfusionali» (NUVAP 2022, 8)

sono presenti contemporaneamente, si ha un 'centro di offerta dei servizi' (un comune 'Polo' o un insieme di comuni contigui, 'Poli intercomunali'), rispetto a cui si classificano tutti gli altri, sulla base della distanza espressa come tempo medio di percorrenza stradale. I comuni che distano oltre 27,7 minuti dal centro di offerta dei servizi più prossimo sono definiti come 'aree interne' e sono suddivisi a loro volta in 'Intermedi' (tra i 27,7 e i 40,9 minuti), 'Periferici' (tra i 40,9 e i 66,9 minuti) e 'Ultraperiferici' (oltre i 66,9 minuti),² mentre 'Cintura' sono i comuni che distano meno di 27,7 minuti dai centri.

Il lavoro di classificazione descritto ha dato luogo alla mappatura riportata in figura 1. Le aree interne così definite 'ospitano' poco meno di un quarto della popolazione italiana (22,7%), corrispondente a circa tredici milioni e mezzo di abitanti, e occupano oltre la metà della superficie del Paese (58,8%): la maggior parte delle Alpi e degli Appennini, una parte della Pianura Padana, diverse zone litoranee (come quella toscana e laziale, ma anche il Salento e la quasi totalità della Basilicata) e buona parte del territorio di Sicilia e Sardegna.

Uno dei meriti della Strategia è stato quello di riportare al centro dell'attenzione pubblica il tema delle aree marginali e periferiche del Paese, affermando una particolare lettura del territorio. La SNAI mira a superare le tradizionali visioni 'verticali' (Cersosimo et al. 2018) adottate per dare conto dell'eterogeneità di insediamenti, paesaggi, territori, stili di vita, economie che caratterizzano l'Italia, introducendo una lettura policentrica, più attenta alle disuguaglianze interne ad ambiti spaziali contigui. Vengono così abbandonate alcune interpretazioni dicotomiche: innanzitutto la distinzione tra un Nord che si vuole economicamente avanzato, dinamico, ricco, 'urbano' e un Meridione arretrato, in ritardo di sviluppo e povero di opportunità; ma a seguire anche le contrapposizioni binarie tra grandi metropoli e piccoli comuni, città e campagna, pianura e montagna, centri e periferie sono superate nel *frame* interpretativo della Strategia.

Se dal punto di vista formale e di policy le aree interne sono definite operativamente come 'aree periferiche e prive di servizi', vi è la tendenza ad associare ad esse anche ben precise caratteristiche sociali ed economiche, che possiamo riassumere sinteticamente nel riferimento a trend di a) spopolamento, b) impoverimento e c) invecchiamento della popolazione.

La questione delle aree interne rimanda a una realtà territoriale frammentata. Se esse sono territori genericamente 'problematici' a causa dell'assenza di servizi e di opportunità lavorative, che

2 Le soglie rappresentano rispettivamente la mediana della distribuzione delle distanze stradali (27,7 minuti), il terzo quartile (40,9 minuti) e il 95esimo percentile (66,9 minuti). Rispetto alla mappatura realizzata nel 2014 per il ciclo di programmazione 2014-20, sono state aggiornate la dislocazione dei servizi territoriali e quindi l'identificazione dei Poli e i valori relativi alla distanza da essi.

rendono complesso l'abitare, una corposa letteratura ha messo in evidenza come nelle aree interne sia anche possibile trovare esempi di innovazione nella produzione, nel welfare, nella gestione delle risorse naturali.

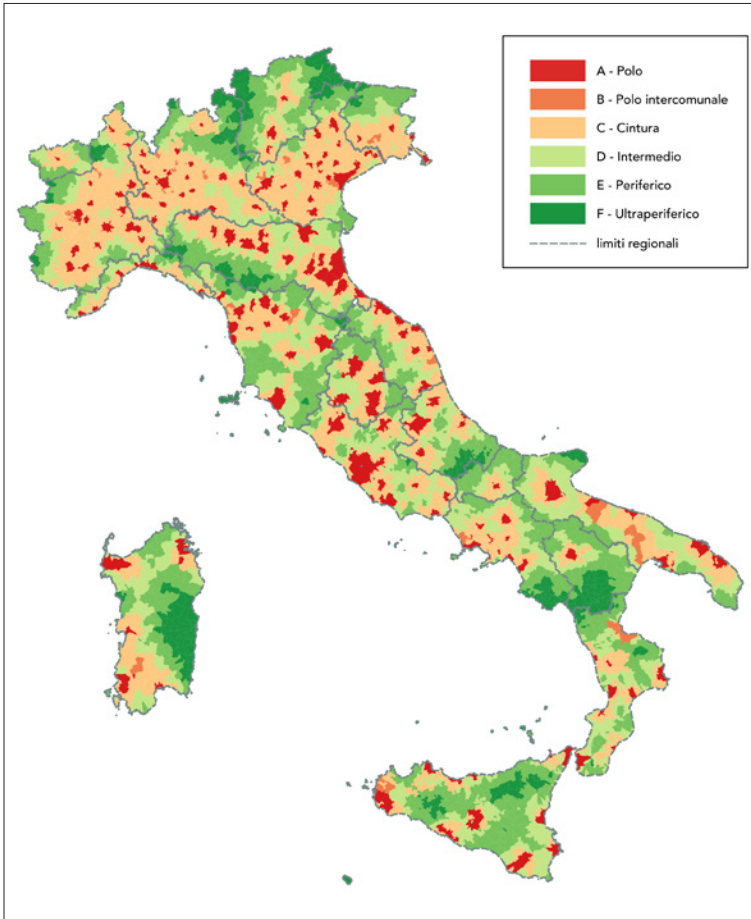


Figura 1 Le aree interne italiane, mappa 2020. Fonte: elaborazione propria su dati del Dipartimento per le politiche di coesione e per il sud (<https://politichecoesione.governo.it/it/politica-di-coesione/strategie-tematiche-e-territoriali/strategie-territoriali/strategia-nazionale-aree-interne-snai/le-aree-interne-2021-2027/>)

2.2 Tra spopolamento e marginalizzazione: l'evoluzione delle aree interne italiane

I processi di industrializzazione e sviluppo urbano che hanno avuto luogo lungo tutto il Novecento hanno visto una progressiva marginalizzazione dei territori collinari e montani. Le 'terre alte' del Paese, per la verità, hanno vissuto già verso la fine dell'Ottocento forti spinte emigratorie. Negli ultimi due decenni del secolo l'esodo ha interessato regioni come Piemonte, Veneto e Friuli-Venezia Giulia; successivamente, nei primi quindici anni del Novecento, l'emigrazione ha coinvolto soprattutto il Mezzogiorno, con Sicilia e Campania in primo piano. I dati censuari mostrano tuttavia come, in questa fase storica, si registrasse in molte zone una sostanziale tenuta dell'equilibrio demografico, grazie a un saldo naturale estremamente favorevole, in grado di ammortizzare gli effetti della migrazione. Piero Bevilacqua (2018) sottolinea come l'emigrazione fosse spesso temporanea, coinvolgesse prevalentemente gli uomini e garantisse un afflusso di risorse economiche che permetteva un certo livello di sussistenza alle famiglie rimaste nei territori interni.

In questo periodo, tuttavia, si manifesta una rottura nell'equilibrio che regola il rapporto tra uomo e natura nelle aree montane: i costi dello sviluppo economico gravano in modo sproporzionato sulla montagna e sulle sue risorse. Uno dei sintomi di questa rottura è evidente negli intensi processi di deforestazione (Agnoletti 2005) che proseguiranno fino agli anni Venti-Trenta del Novecento. Il consumo di legna crebbe a dismisura, a causa dell'intreccio di due processi: *in primis* la forte crescita demografica avvenuta dopo l'Unità d'Italia (22 milioni di persone vivevano nel Paese nel 1861, 41 milioni nel 1931) che determinò un deciso incremento dei consumi alimentari e quindi l'esigenza di destinare quote crescenti di territorio alla produzione agricola, anche nelle aree montane; in secondo luogo lo sviluppo dell'industria, con «il fabbisogno energetico del primo sviluppo industriale [che] si concentrava sulla legna e sul carbone vegetale, che forniva nel 1861 più dell'85% delle esigenze energetiche» (Agnoletti 2005, 386). Anche la domanda di legname da impiegare nella costruzione delle ferrovie contribuì, per esempio nel contesto dell'Appennino centro-settentrionale: qui la costruzione della linea Porrettana (inaugurata nel 1864) e della direttissima Bologna-Firenze (1934) contribuì a uno sfruttamento intensivo dei boschi. Va notato come, di contro, questo contribuì a determinare un significativo ritardo nell'inizio del processo di spopolamento, assorbendo manodopera tra i braccianti e i disoccupati locali (Ciuffetti, Vaquero Piñeiro 2019; Collina 2017). Dal punto di vista ambientale, la deforestazione 'selvaggia' portò già in questo periodo a diffusi fenomeni di dissesto idrogeologico, riconosciuto come uno dei problemi che maggiormente affliggevano la montagna:

già nella seconda metà dell'Ottocento, «non c'è pubblicazione [...] che non si soffermi, spesso con dovizia di particolari, sui guasti prodotti dal diboscamento e non metta in risalto il verificarsi, con più frequenza che nel passato, di alluvioni, frane colossali, interi villaggi abbandonati» (Tino 1989, 690).

È intorno agli anni Trenta che entra in crisi la realtà tradizionale della classe operaia italiana «con un piede nella fabbrica e un altro nella terra» (Bevilacqua 2018, 114). Si consolida la domanda di manodopera nelle fabbriche e crescono i centri urbani industrializzati. Cominciano a manifestarsi gli effetti strutturali di un'emigrazione che da temporanea si fa permanente: gli uomini non tornano più, nei paesi rimangono in prevalenza donne, bambini e anziani; la popolazione in età da lavoro si riduce grandemente e un calante numero di nascite non è più in grado di assorbire l'impatto dell'emigrazione.

Il progressivo abbandono delle terre alte, dunque, trova una spiegazione nel divario economico esistente tra le aree montane e le aree di pianura, nella «*percezione del forte dislivello tra l'economia del monte e quella del piano*, e cioè [il] confronto tra la scarsità eccessiva del reddito ottenuto con estrema fatica in montagna rispetto al maggior reddito ottenuto con minor fatica in altri ambienti» (Nangeroni 1937, 302; corsivo aggiunto). Un divario economico che riguarda diversi ambiti della vita in montagna, dalla mancanza di strade alle cattive condizioni abitative.

Nonostante la propaganda del regime fascista il processo di inurbamento proseguì durante il Ventennio e il peso demografico dei piccoli comuni continuò a calare (Istat 2018).

Fu però nel periodo del boom economico che il fenomeno di spopolamento delle aree interne divenne un fenomeno veramente 'di massa'. Dalle regioni meridionali, una fortissima ondata migratoria si diresse verso le regioni centro-settentrionali del Paese (in particolare verso il triangolo industriale in espansione) e l'estero, inclusi diversi Paesi dell'Europa centrale e settentrionale. Una vera e propria emorragia di popolazione interessò i territori appenninici, innescando uno spopolamento «rapido, virulento, diffuso e generalizzato» (Tino 2002, 49) nel Mezzogiorno interno: in soli vent'anni, tra il 1951 e il 1971, il numero di abitanti dei territori montani calò di circa 450.000 unità (-21,6%) e altri 260.000 (10% circa) furono gli abitanti persi dalle colline interne.³

I dati parlano, per quegli stessi anni, di una concentrazione inedita e mai più raggiunta in seguito della popolazione nei grandi centri

3 Complessivamente dal sud Italia emigrano verso altre regioni italiane quasi 6,5 milioni di persone nell'arco di vent'anni, a cui si aggiungono 2,8 milioni di espatri. Al netto dei rimpatri e delle iscrizioni anagrafiche, il saldo è di quasi 3 milioni di persone che lasciano le regioni del sud continentale tra il 1951 e il 1971.

urbani: al censimento del 1971, erano oltre 11 milioni i residenti nelle grandi città (con 250.000 abitanti o più), corrispondenti al 20,7% della popolazione totale (Istat 2020). Torino, Milano e Roma, in particolare, ma in generale tutti i grandi centri urbani della penisola vissero una forte espansione. In questo periodo il numero di comuni in calo demografico fu il più elevato della storia repubblicana: il 63,8% dei comuni perse popolazione tra il 1951 e il 1961, un dato che sale al 65,5% nei dieci anni successivi (Del Panta, Detti 2019).

Come scrive ancora Pietro Tino,

l'Italia intera ha vissuto in quegli anni, con forme e connotati ovviamente differenti e specularmente invertiti al suo interno, un processo di radicale trasformazione della sua impalcatura socio-produttiva e della sua vita materiale, che per rapidità, intensità ed ampiezza non ha forse eguali nella storia contemporanea dell'Europa occidentale. Ma nell'area appenninica, particolarmente del Mezzogiorno, tale processo si è riversato con intensità ancora maggiore, sì da cambiarne profondamente, nel giro di pochissimi lustri, il volto demografico ed economico. (Tino 2002, 45)

Manlio Rossi-Doria coniò in questi anni la metafora della 'polpa ed osso' per descrivere l'eterogeneità interna alla realtà agricola del Sud ed evidenziare le disuguaglianze che la permeavano. La 'polpa' erano le aree costiere, più adatte all'agricoltura intensiva, che traevano o avrebbero tratto beneficio dall'installazione di impianti di irrigazione, che necessitavano della creazione di una rete di servizi e di una modernizzazione dei mercati; le aree di 'osso' invece erano rappresentate dalle aree montane o da quelle ad agricoltura estensiva, in cui «in passato è stata più grave la miseria contadina» (Rossi-Doria 1982, 56): territori in spopolamento e costellati da piccoli centri, con suoli poco fertili, scarsamente dotati di vie di comunicazione (Bevilacqua 2002).

A partire dagli anni Cinquanta entrò in crisi la mezzadria, su cui si reggeva l'economia rurale dell'Appennino centrale (Bevilacqua 2018). Il declino del sistema mezzadrile comportò l'abbandono della terra a favore del lavoro artigianale e manifatturiero nelle città di valle, avviando una forte crisi nelle aree interne toscane, marchigiane e umbre: in queste regioni, infatti, «a metà del XX secolo, prima del boom industriale e dell'abbandono delle campagne da parte dei contadini, la mezzadria interessava ancora [...] il 70-80% delle terre coltivate. Venti anni dopo, il sistema mezzadrile era quasi completamente sparito da un'area che era stato un suo plurisecolare dominio» (Biagioli 2002, 53). Lo spopolamento colpiva in maniera inedita territori 'altri' rispetto ai decenni precedenti: se fino a questo momento erano stati Alpi e Appennini a subire lo spopolamento, negli anni Cinquanta e Sessanta (ma vale per tutta la seconda metà del

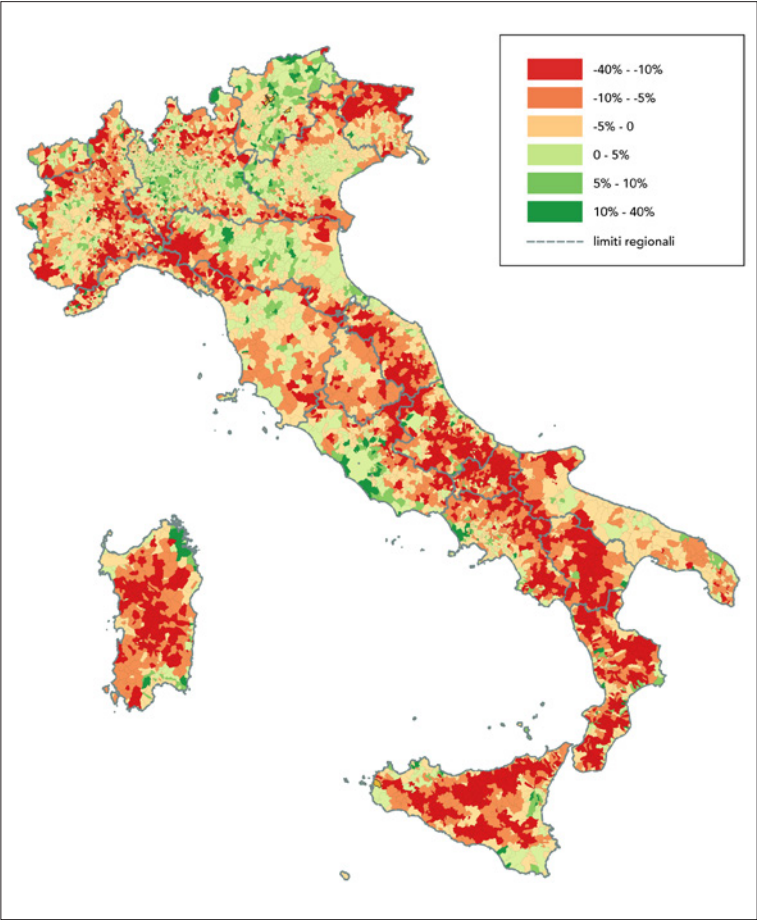
secolo) il processo si estese alle campagne, ai centri più piccoli e isolati rispetto ai flussi di mercato e dei servizi. Furono per lo più i giovani ad andarsene, attratti da condizioni di vita e di lavoro migliori nelle fabbriche e nelle grandi città.

In riferimento agli ultimi decenni del XX secolo, in seguito alla fine dei 'Trenta gloriosi' e con il graduale imporsi della dottrina neoliberale (Harvey 2007), la 'sconfitta' delle aree interne si iscrive nel più complessivo movimento di ritirata dello Stato e nell'abbandono delle politiche redistributive di stampo keynesiano applicate in precedenza, che prevedevano una riallocazione di risorse e investimenti dai centri urbani in crescita alle regioni periferiche in ritardo di sviluppo (Harvey 1989). La globalizzazione incentiva una competizione tra i luoghi da cui le aree interne non possono che uscire sconfitte:

piccole differenze geografiche preesistenti, sia nelle risorse naturali che nelle dotazioni sociali, vengono amplificate e consolidate piuttosto che erose dalla libera concorrenza del mercato [...] Le economie di agglomerazione (comprese quelle ottenute attraverso l'urbanizzazione) generano una dinamica locazionale in cui la nuova produzione tende ad essere attratta dai luoghi di produzione esistenti [...] La causalità circolare e cumulativa [...] fa sì che le regioni ricche di capitale tendano a diventare più ricche mentre le regioni povere diventano più povere. La tensione tra centralizzazione geografica e dispersione è onnipresente all'interno del paesaggio geografico. (Harvey 2006, 98; trad. dell'Autore)

Negli ultimi decenni si è verificata una complessificazione del fenomeno. I dati del censimento 2011 hanno evidenziato per la prima volta una crescita (in termini assoluti) della popolazione residente nei comuni montani. Un dato che per la sua natura aggregata tende a 'nascondere' le differenziazioni locali e con esse il persistente declino delle aree montane del Meridione, isole comprese, del Friuli-Venezia Giulia e della Liguria, ma che rappresenta comunque un *unicum* nella storia italiana del dopoguerra (Istat 2020).

Le previsioni per il prossimo futuro, come sottolinea Istat, rimangono peraltro negative, con un calo di popolazione generalizzato per l'intero Paese (-2,2% al 2030), ma più accentuato per i comuni aree interne (-4,2%), con un rapporto di proporzionalità diretta tra calo della popolazione e grado di perifericità (-3,4% per i comuni 'intermedi', -5,2% per i comuni 'periferici' e -6,1% per i comuni 'ultraperiferici') (Istat 2022).



Classi SNAI	Variazione residenti (2011-21)
A – Polo	0,9%
B – Polo intercomunale	-0,7%
C – Centro	-0,1%
D – Intermedio	-2,9%
E – Periferico	-5,2%
F – Ultraperiferico	-6,5%
Totale	-0,7%

Figura 2 Censimento della popolazione 2021 (variazione rispetto al dato del 2011).
Fonte: elaborazione propria su dati Istat, Censimento della popolazione

3 Le aree interne come aree fragili?

3.1 Una categoria eterogenea

Come detto nel paragrafo precedente, al centro del discorso sulle aree interne e sulla loro marginalità sono identificate, generalmente, tre dinamiche fondamentali che sarebbero in atto in questi territori: spopolamento, invecchiamento e impoverimento. È evidente che il generico concetto di area interna, se richiamato in modo superficiale e acritico, rischia di nascondere una profonda eterogeneità di realtà territoriali, sociali ed economiche; tuttavia, senza trascurare questa diversità, è possibile individuare alcuni assi di disuguaglianza, fortemente connotati in senso territoriale, che vedono le aree interne scontare un oggettivo svantaggio rispetto ai centri urbani.

Focalizzandoci sulle caratteristiche dei comuni che definiamo aree interne, è possibile smentire un'immagine che le vuole esclusivamente come 'piccoli comuni'. Se è vero che oltre un terzo dei comuni aree interne conta al 2023 meno di 1000 residenti, i dati mostrano come la mancanza di servizi essenziali interessi anche città di diverse decine di migliaia di abitanti: ben nove comuni 'aree interne' contano oltre 50.000 abitanti (quattro di questi si trovano in Puglia, tre in Sicilia, uno nel Lazio e in Basilicata), e 299 (quasi l'8% del totale) oltre 10.000 (poco meno di un quarto in Sicilia, il 14,4% in Puglia, un altro 10% in Emilia-Romagna). Un terzo di questi, peraltro, sono classificati come comuni 'periferici' o 'ultraperiferici', collocati quindi a una distanza significativa (oltre 40 minuti) dai servizi essenziali di mobilità, salute e istruzione mappati dalla SNAI.

Anche il trend dello spopolamento, generalmente usato per descrivere l'evoluzione demografica e la progressiva marginalizzazione socio-demografica delle aree interne, non costituisce un 'destino comune' a questi territori. Oltre un quarto dei comuni aree interne ha oggi più abitanti rispetto a quelli che aveva nell'immediato dopoguerra (censimento del 1951), e circa il 7% ha vissuto una crescita demografica ininterrotta dal 1951 a oggi. Emerge però una forte differenza rispetto ai 'centri': tra questi, ben il 60% ha più residenti oggi rispetto al 1951, con un significativo 20% che ha vissuto una crescita continua nell'arco dei settant'anni considerati [fig. 3].

Nonostante i processi di cui si è detto, i dati aggregati parlano, al 2021, di quasi 13 milioni e mezzo di persone che risiedono nelle aree interne (il 22,7% della popolazione italiana), dando l'idea di quanto 'pieni' siano ancora oggi questi territori. Le serie storiche dei dati di censimento permettono di mettere a fuoco il progressivo ed inesorabile trend di contrazione demografica che ha interessato le 'terre alte': nel 1951, quasi 15 milioni di italiani vivevano negli

stessi comuni, rappresentando quasi un terzo dell'intera popolazione (31%). Nelle due decadi successive vi fu una drastica contrazione di popolazione nelle aree interne, a cui fece da contraltare una crescita vertiginosa di popolazione nelle città. Il 10% degli abitanti lasciò le aree interne, a livello nazionale, e già nel 1971 queste davano residenza a meno di un quarto degli italiani (24,4%). Negli stessi anni la popolazione italiana crebbe del 14%, concentrata nei centri urbani più importanti (+25%). Fino al 2011 la popolazione nazionale crebbe in modo continuativo, ma le aree interne lo fecero in maniera decisamente inferiore rispetto al Paese,⁴ perdendo di 'centralità'. Nell'ultimo decennio (gli anni Dieci del Duemila) si registra un inedito declino della popolazione italiana (-0,7%), decisamente accentuato nelle aree interne (-3,9%) e arginato, viceversa, nei centri (+0,3%), a testimonianza di un rinvigorimento di tendenze storiche di accentramento della popolazione.

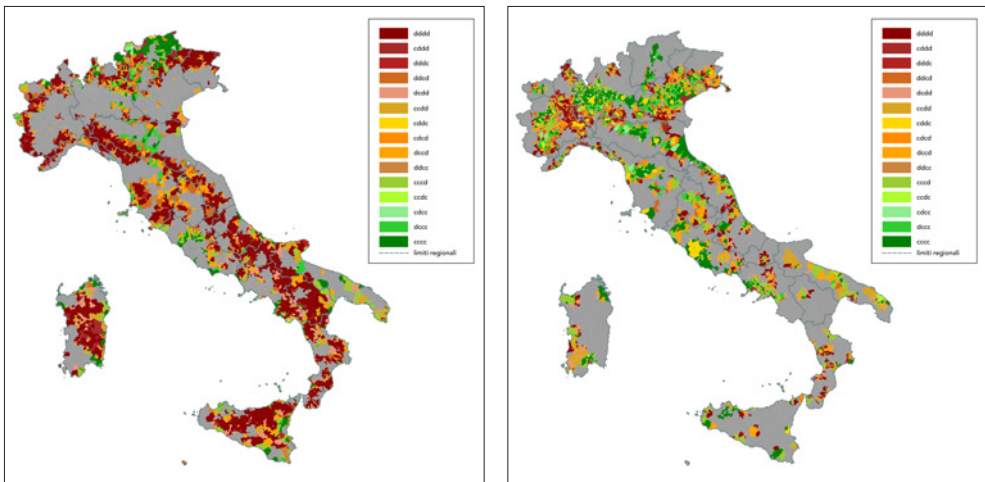


Figura 3 Dinamica demografica nei comuni italiani tra il 1951 e oggi (periodi 1951-71, 1971-91, 1991-2011, 2011-23): 'c'='crescita', 'd'='decrescita'.
A sinistra: comuni 'aree interne'; a destra: comuni 'centri'.
Fonte: elaborazione propria su dati del Censimento della popolazione, Istat

⁴ Fanno eccezione gli anni Ottanta: il censimento del 1991 parla di una crescita del 1,1% della popolazione in aree interne, con i centri che segnano un sostanziale equilibrio (+0,2%) e un dato nazionale del +0,4%.

3.2 Tra fragilità e crisi

In questo paragrafo si mette alla prova l'idea che l'attributo geografico della perifericità sia sovrapponibile a una fragilità da ricondurre a tratti sociali, economici e demografici dei territori aree interne.

Parlare di fragilità di un territorio significa fare riferimento a determinate caratteristiche sociali, economiche, demografiche, ambientali, che determinano una condizione di esposizione a una potenziale 'rottura' a fronte del concretizzarsi di shock di natura esogena (Chiffi, Curci 2020). La fragilità è una proprietà multidimensionale, determinata da molteplici fattori, che possono avere a che fare con le caratteristiche del tessuto socio-economico, del profilo demografico della popolazione, delle caratteristiche ambientali, e dinamica, mutevole nel corso del tempo.

Il processo di fragilizzazione delle aree interne si è sostanziato di una progressiva marginalizzazione data dal deteriorarsi della connessione tra terre alte e città di pianura, a causa della

diffusa percezione a livello politico e sociale che non valesse la pena di investire risorse ingenti per 'tenere dentro' al sistema socio-economico urbano-centrico una costellazione di realtà demograficamente in forte crisi ed economicamente improduttive. (Membretti 2021, 174)

Vi è poi un'ulteriore dimensione della fragilità, slatentizzata in modo tragico dai disastri ambientali che interessano, con frequenza crescente, il territorio italiano. D'altro canto, la storia delle aree interne è la storia di un peculiare rapporto di coevoluzione tra società e ambiente, un rapporto di interdipendenza che ha visto l'azione antropica modellarne il paesaggio con attività (pensiamo alle pratiche agrosilvopastorali tradizionali) che utilizzavano le risorse naturali garantendone al contempo manutenzione e riproducibilità (Carrosio 2019). Un'azione di tutela dell'ambiente presente anche nelle pratiche di gestione e uso collettivo delle risorse naturali, molto diffuse in Italia fino almeno al secondo dopoguerra (Corona 2015). Il venir meno di questo sistema (da ricondurre a diverse cause, legate allo sviluppo dell'economia di mercato e alla privatizzazione delle terre) è all'origine della marginalizzazione e della fragilizzazione ambientale delle aree interne, leggibile nell'aggravarsi del rischio di dissesto idrogeologico (dovuto per esempio all'aumento incontrollato della superficie boschiva) e nella perdita di biodiversità.

Tre crisi interdipendenti come la crisi ambientale, la crisi fiscale dello Stato e la crisi migratoria si manifestano in modo peculiare e cristallino nelle aree interne (Carrosio 2019). Un esempio riguarda il modo in cui la dinamica dello spopolamento ha consentito alle foreste di tornare a espandersi già dagli anni Cinquanta, grazie all'abbandono

delle aree agricole montane e collinari (ISPRA 2020). Un'espansione che ha pesanti implicazioni ambientali, amplificando il rischio legato al dissesto idrogeologico e contribuendo alla perdita di biodiversità. Ancora: l'anzianità della popolazione residente, associata al fenomeno della denatalità e alla dispersione degli (spesso piccoli) insediamenti sul territorio, produce una contrazione dell'offerta di servizi di welfare territoriale, economicamente insostenibili; emergono poi la difficoltà di assicurare forme di assistenza domiciliare agli anziani e una generale difficoltà a rivolgersi al privato per compensare le mancanze del pubblico, a causa di livelli di reddito in molti casi decisamente inferiore rispetto al dato medio nazionale. Per quanto riguarda la crisi migratoria, le aree interne hanno espresso negli anni passati una domanda di protezione sociale e un certo grado di 'chiusura', contro la dislocazione sul territorio di strutture di accoglienza di migranti richiedenti asilo. Giovanni Carrosio sottolinea come i cosiddetti 'sconfitti della globalizzazione' tenderebbero ad assumere posizioni di chiusura basate sulla «retorica della demarcazione: cittadini versus stranieri, periferia versus centro, popolo versus élite» (Carrosio 2019, 119). Un'ampia letteratura, però, ha sottolineato il potenziale trasformativo e 'rigenerativo' del tessuto sociale, economico e produttivo rappresentato dai progetti di accoglienza, in cui si conciliano le esigenze dei migranti e quelle dei contesti socio-territoriali di insediamento, offrendo una possibilità per la riattivazione di filiere locali tradizionali o inedite.

Insieme alle disuguaglianze economiche e 'civili', legate alla mancanza di servizi, le aree interne sono caratterizzate da una mancanza di riconoscimento delle peculiarità, dei bisogni e delle preferenze di questi territori e di chi li abita, che contribuisce a porre le basi per un diffuso malessere (Rodríguez-Pose 2018).

Il deficit di riconoscimento entra nella vita quotidiana delle persone, portato da regole «cieche ai luoghi» [...] Sordità alle esigenze specifiche [...] delle micro-imprese delle aree interne e montane; dominanza di tecnologie che per prezzo, dimensioni ed esigenze di manutenzione escludono i bisogni della piccola agricoltura familiare di montagna [...] rigidità delle regole che aprono o chiudono servizi essenziali [...] in base a soglie demografiche disegnate sui parametri dei centri urbani e indifferenti alla contrazione demografica delle aree del margine. (Barbera, Zabatinò 2022, 20)

3.3 Le aree interne sono aree fragili? Due proposte di misurazione

Uno studio realizzato nel 2020 (Rimondi 2022), basato su un'indagine realizzata annualmente dal Comune di Bologna sui 55 comuni della Città Metropolitana (e in seguito estesa alla scala regionale), rilevava - nel caso emiliano-romagnolo - una fragilità significativa per le aree interne della regione. Basata su un set piuttosto contenuto di indicatori (dodici), relativi alle dimensioni demografica, sociale ed economica della fragilità, utilizzava la classificazione proposta dalla Strategia Nazionale per mettere in evidenza l'esistenza di marcate disuguaglianze alla scala comunale tra territori caratterizzati da diversi gradi di perifericità. Allo stesso tempo, veniva messa in discussione l'idea che esistano aree interne 'omogeneamente fragili', evidenziando differenze sostanziali tra i territori 'interni' collocati in diversi contesti provinciali.

Il dato interessante, però, è che la classificazione proposta dalla strategia Nazionale, basata sulla distribuzione dei servizi sul territorio e sulla lontananza da essi, 'tiene' anche rispetto ad altre variabili sociali, demografiche ed economiche, riuscendo a mettere in luce le differenze esistenti tra i territori centri e aree interne.

In figura 4 è possibile 'leggere' l'indice di fragilità calcolato per tutti i comuni della regione emiliano-romagnola. Osservandone la distribuzione territoriale, si nota come gli ambiti territoriali più 'problematici' siano in moltissimi casi anche quelli più marginali, lontani dall'asse viario della via Emilia, che taglia tutta la regione: ciò è vero in particolare per i comuni dell'arco appenninico e per l'area del Delta del Po, nel ferrarese (unica area interna pianeggiante della regione). In particolare, l'appennino piacentino-parmense e la parte orientale della provincia ferrarese mostrano una fragilità piuttosto omogenea, che interessa la quasi totalità dei comuni. La dorsale appenninica tra Reggio-Emilia e la Romagna mostra invece una situazione più eterogenea al suo interno.

Va rilevato come alcune problematicità siano riscontrabili anche al di fuori del perimetro delle aree interne, in diversi casi con gradi di intensità piuttosto elevati.

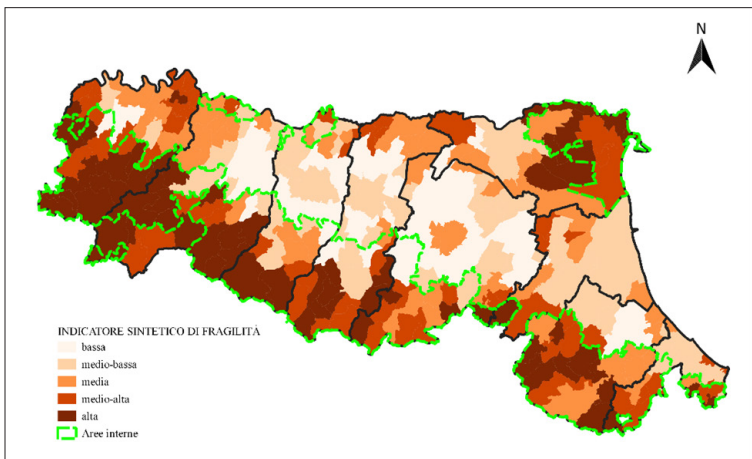


Figura 4 Indicatore sintetico di potenziale fragilità

Guardare all'analisi delle singole dimensioni che compongono la fragilità consente di far emergere il peso decisivo giocato da alcune variabili in particolare, a partire da quelle demografiche: le aree interne sono infatti segnate da una decisa perdita di popolazione, da una forte presenza di anziani e da un saldo naturale negativo, in modo sproporzionato rispetto ai centri [fig. 5]. I dati evidenziano in particolare un importante esodo della popolazione dalle aree appenniniche, in particolare dall'appennino piacentino-parmense e da alcune zone di quelli emiliano e romagnolo. Curiosamente, il dato peggiore si trova nell'unica provincia interamente pianeggiante della regione, quella ferrarese: anche qui, i comuni classificati come aree interne vedono una tendenza particolarmente accentuata. Situazioni meno omogenee si riscontrano invece nelle province di Bologna e Modena, che se complessivamente 'tengono' anche nelle zone meno dotate di servizi, vedono comunque al proprio interno coesistere realtà fortemente differenziate.

Il calo della popolazione residente che ha interessato molti comuni 'area interna' è parzialmente spiegato dal saldo naturale negativo che caratterizza la quasi totalità dei comuni della regione. Anche in questo caso il dato è più accentuato nelle aree interne, ma è piuttosto omogeneo lungo tutto l'arco appenninico, dall'appennino piacentino a quello romagnolo. La provincia ferrarese mostra, di nuovo, il dato più basso della regione.

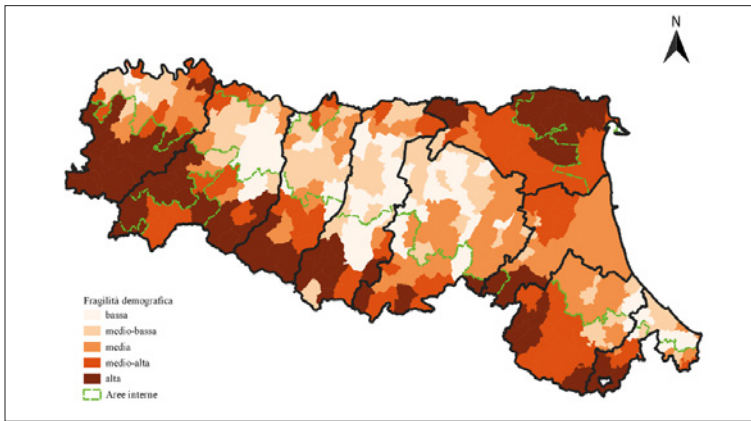


Figura 5 Indicatore di fragilità demografica

Meno omogenea è apparsa la situazione rispetto agli indicatori di fragilità sociale ed economica [figg. 6-7], con la prima che qualifica in modo importante i comuni dell'appennino occidentale, tra Piacenza e Bologna, a causa soprattutto dell'elevata presenza di anziani soli e del basso tasso di laureati. Ma tutta la provincia piacentina e gran parte di quella parmense evidenziano una condizione di particolare svantaggio, così come le aree periferiche del bolognese (dai comuni della seconda cintura urbana ai comuni appenninici). Relativamente migliore, invece, risulta essere la situazione delle province romagnole e ferraresi.

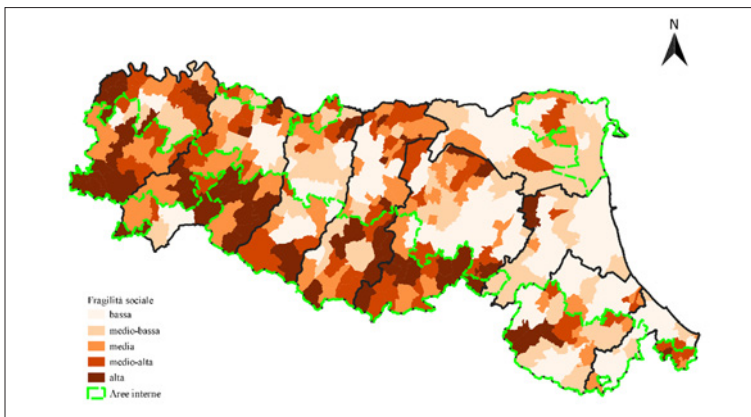


Figura 6 Indicatore di fragilità sociale

La fragilità economica si distribuisce ‘a macchia di leopardo’ tra i comuni della regione, anche se è possibile identificare alcuni ‘poli’ di maggiore svantaggio nell’appennino piacentino e in quello parmense, ma anche nei comuni costieri del ferrarese e nelle province di Forlì e Rimini [fig. 7].

È interessante notare come i comuni capoluogo presentino condizioni economiche più precarie, in molti casi, rispetto ai comuni limitrofi. È il caso di Bologna, ad esempio, che nonostante una ricchezza media piuttosto elevata presenta un livello di fragilità ‘medio-alto’, in netto contrasto con tutti i comuni della prima e seconda cintura urbana e quasi tutti quelli dell’area appenninica. Questo deriva in particolare dalle caratteristiche del mercato immobiliare, che viene rilevata dall’indicatore ‘numero di famiglie in affitto’.

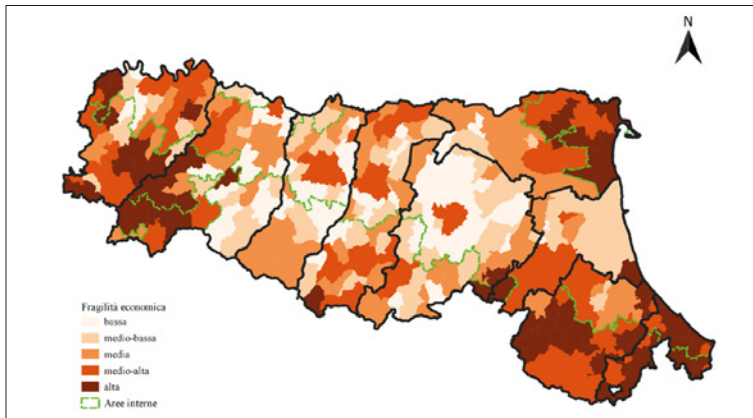


Figura 7 Indicatore di fragilità economica

A livello nazionale, un interessante tentativo di misurazione della fragilità è realizzato da qualche anno da Istat. In quel caso, la fragilità è intesa come «l'esposizione di un territorio ai rischi di origine naturale e antropica e alle condizioni di criticità connesse con le principali caratteristiche demo-sociali della popolazione e del sistema economico-produttivo» (Istat 2024). La fragilità viene ricondotta a dimensioni che hanno a che fare con: a) caratteristiche geomorfologiche e infrastrutturali del territorio; b) esposizione delle risorse ambientali e naturali ai fattori di pressione antropica sulla salute dell'ecosistema; c) condizioni di debolezza del capitale umano, che limitano la capacità di affrontare situazioni critiche e shock avversi, relative alla struttura per età e alla dinamica della popolazione, al livello di istruzione e all'occupazione; d) la struttura del sistema produttivo locale, in termini di densità del tessuto produttivo e livelli di performance in termini di produttività nominale del lavoro.

Ancora una volta, conoscendo i limiti che qualsiasi tentativo di ‘misurazione’ di un fenomeno come la fragilità porta con sé, riteniamo che l’interesse principale di questo strumento risieda nella sua capacità di fare luce sulle disuguaglianze che permeano il territorio italiano.

Una rappresentazione complessiva della distribuzione della fragilità calcolata da Istat tra comuni ‘aree interne’ e ‘centri’ a livello nazionale si trova in figura 8. In termini descrittivi, si può osservare una prima macro-differenza nella forbice tra Nord e Sud della penisola, con quest’ultimo che presenta blocchi omogenei di fragilità diffusa, che si guardi ai comuni aree interne o a quelli, i ‘centri’, in cui i servizi sono presenti. Nell’Italia centro-settentrionale, viceversa, emerge in modo più chiaro la dicotomia aree interne-centri, con le prime mediamente più fragili in relazione agli indicatori utilizzati (con la rilevante eccezione delle regioni Trentino-Alto Adige e Veneto).

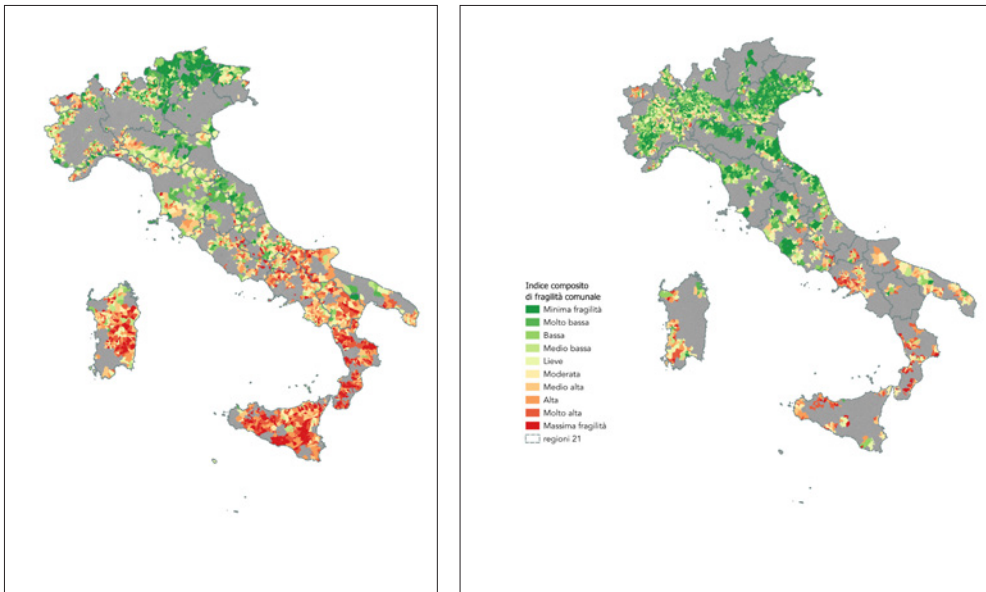


Figura 8 Indice composito di fragilità Istat (2021); sinistra: aree interne; destra: centri.
Fonte: elaborazione propria su dati Istat

A livello aggregato [tab. 1], vi è una forbice piuttosto ampia nel grado di fragilità dei comuni italiani in relazione alla loro perifericità dai servizi: tre quarti dei comuni classificati come ‘Polo’ (i cui cittadini quindi, ricordiamo, possono godere di un’offerta completa di servizi essenziali) si collocano nei primi tre decili dell’indice di fragilità, corrispondenti a una fragilità tra ‘Bassa’ e ‘Minima’. Viceversa, oltre un terzo dei comuni aree interne ha una fragilità misurata come ‘Alta’, ‘Molto alta’ o ‘Massima’, collocandosi nei tre decili più elevati dell’indice.

Tabella 1 Fragilità dei comuni italiani nelle diverse classi SNAI.

Fragilità	Polo	Polo Inter-comunale	Cintura	Intermedio	Periferico	Ultra-periferico
Minima	43,4%	27,1%	17,3%	8,6%	7,4%	10,7%
Molto bassa	18,7%	25,4%	15,8%	7,8%	5,2%	5,0%
Bassa	11,5%	8,5%	12,8%	8,1%	6,2%	5,8%
Medio bassa	4,9%	8,5%	11,6%	9,1%	7,3%	5,8%
Lieve	6,6%	8,5%	9,4%	8,2%	9,1%	8,4%
Moderata	8,2%	8,5%	9,1%	10,7%	11,4%	13,9%
Medio alta	2,7%	1,7%	8,3%	14,1%	12,5%	13,4%
Alta	3,3%	3,4%	6,3%	13,2%	13,0%	11,8%
Molto alta	0,5%	6,8%	5,8%	11,0%	14,2%	11,8%
Massima	0,0%	1,7%	3,5%	9,2%	13,5%	13,6%
<i>Comuni</i>	<i>100% (182)</i>	<i>100% (59)</i>	<i>100% (3828)</i>	<i>100% (1928)</i>	<i>100% (1524)</i>	<i>100% (382)</i>

Fonte: elaborazione propria su dati Istat – Indice composito di fragilità comunale

Sul versante ambientale, le aree interne evidenziano una maggiore esposizione alla pressione antropica sulla salute dell'ecosistema, rilevata da Istat attraverso il numero di autovetture circolanti nelle categorie da Euro 0 a Euro 3 per 100 abitanti e la raccolta indifferenziata dei rifiuti urbani per abitante, mentre in esse si trovano quote molto rilevanti di superficie territoriale coperta da aree protette, che testimoniano della «straordinaria presenza di ambiente naturale» (Carrosio 2019, 79) che le caratterizza.

Dal punto di vista geomorfologico e infrastrutturale, il territorio italiano presenta diffusi tratti di fragilità, come è noto, dati da dinamiche e caratteristiche diverse. Le aree interne sono particolarmente esposte al dissesto idrogeologico, in particolare al rischio frane, mentre il consumo di suolo e la sua impermeabilizzazione aumentano il rischio ambientale e climatico nei centri urbani.

Il tessuto sociale ed economico delle aree interne presenta, infine, marcati tratti di fragilità rispetto alla media dei centri: una minore densità di unità locali di imprese attive e un numero elevato di lavoratori impiegati in imprese a scarsa produttività, insieme a una struttura demografica della popolazione decisamente sbilanciata sulle fasce anziane, bassi livelli di istruzione, ridotto tasso di occupazione e movimenti in uscita della popolazione sono tra le caratteristiche che più 'omogeneamente' caratterizzano le aree interne italiane, dando luogo a una spirale di fragilizzazione difficile da contrastare e che fa delle aree interne dei 'vuoti' sempre più vulnerabili ed esposti al rischio di una 'colonizzazione' da parte di popolazioni e retoriche urbane che negano un qualsiasi riconoscimento della soggettività di un tessuto socio/territoriale che invece è presente e ha bisogni, preferenze e visioni peculiari.

4 Conclusione

Misurare la fragilità delle aree interne è un esercizio tecnico sempre suscettibile di critica, a seconda degli apparati teorico-concettuali mobilitati, delle diverse esigenze o obiettivi messi al centro, in relazione per esempio agli shock rispetto ai quali misurare il grado di esposizione dei territori. Si possono avanzare proposte di affinamento degli strumenti, con la definizione di indicatori meglio in grado di descrivere un fenomeno tanto complesso quanto quello di fragilità.

Nell'ottica abbracciata da questo capitolo, però, il focus anche quantitativo sulla fragilità è funzionale più che altro alla sottolineatura e alla comprensione delle disuguaglianze che continuano ad attraversare il territorio italiano. Il disegno di strumenti 'leggeri', basati su un numero di indicatori contenuto, facilmente aggiornabili, leggibili, rappresentabili, è un'operazione che si ritiene importante per il monitoraggio continuo e trasparente dei processi che investono i territori 'marginali' (o marginalizzati) italiani.

Parlare di fragilità non significa affatto, in quest'ottica, adottare un'immagine delle aree interne come territori che necessitano di essere salvati. Significa rifuggire da rappresentazioni omogeneizzanti delle 'terre alte', mettendo al centro viceversa la loro eterogeneità e la peculiarità delle sfide che, localmente, si trovano a vivere. Un'operazione funzionale a trasmettere la consapevolezza che le aree interne sono uno spazio 'pieno' (Varotto 2021) e non una *tabula rasa* a disposizione di progetti di messa a valore della natura e del patrimonio storico-culturale-simbolico a beneficio esclusivo di capitali e popolazioni urbani. Le aree interne non sono spazi vuoti da riempire con popolazioni in fuga (temporanea o 'stabile') dalle città, né territori da reinventare secondo visioni esterne e semplificate. È necessario ribaltare questa prospettiva: costruire il futuro delle aree interne significa partire dalle persone che le abitano, dai loro diritti e dalle loro aspirazioni, evitando di ridurre questi luoghi a semplici scenari da 'rigenerare'.

Le crisi in atto pongono sfide cruciali, che nelle aree interne si manifestano con modalità peculiari e una gravità ancora più severa. La fragilità rappresenta al contempo la fotografia di una condizione di esposizione a un rischio potenziale e il suggerimento di una prospettiva di intervento che sia perequativa, rigorosamente calata sulle specificità locali, finalizzata alla costruzione di territori resilienti, in grado di affrontare le sfide che si pongono loro di fronte.

Bibliografia

- Agnoletti, M. (2005). «Osservazioni sulle dinamiche dei boschi e del paesaggio forestale italiano tra 1862 e la fine del secolo XX». *Società e storia*, 21, 1-20. <https://doi.org/10.1400/69570>.
- Barbera, F.; Cersosimo, D.; De Rossi, A. (a cura di) (2022). *Contro i borghi. Il Belpaese che dimentica i paesi*. Roma: Donzelli.
- Barbera, F.; Zabatino, A. (2022). «Potere di riconoscimento, diseguaglianze territoriali e politiche pubbliche». *La Rivista delle Politiche Sociali*, 2, 17-32.
- Barca, F. (2015). «Disuguaglianze territoriali e bisogno sociale. La sfida delle 'aree interne'». *Decima Lettura annuale Ermanno Gorrieri*.
- Bevilacqua, P. (2002). «L'osso». *Meridiana*, 44, 7-13.
- Bevilacqua, P. (2018). «L'Italia dell'osso'. Uno sguardo di lungo periodo». De Rossi, A. (a cura di), *Riabitare l'Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquiste*. Roma: Donzelli, 111-22.
- Biagioli, G. (2002). «La mezzadria poderale nell'Italia centro-settentrionale in età moderna e contemporanea (secoli XV-XX)». *Rivista di storia dell'agricoltura*, 2, 53-101.
- Carrosio, G. (2019). *I margini al centro. L'Italia delle aree interne tra fragilità e innovazione*. Roma: Donzelli.
- Carrosio, G.; Faccini, A. (2018). «Le mappe della cittadinanza nelle aree interne». De Rossi, A. (a cura di), *Riabitare l'Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquiste*. Roma: Donzelli, 51-77.
- Cersosimo, D.; Ferrara, A.R.; Nisticò, R. (2018). «L'Italia dei pieni e dei vuoti». De Rossi, A. (a cura di), *Riabitare l'Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquiste*. Roma: Donzelli, 21-50.
- Chiffi, D.; Curci, F. (2020). «Fragility: Concept and Related Notions». *Territorio*, 91, 55-9. <https://doi.org/10.3280/TR2019-091004>.
- Ciuffetti, A.; Vaquero Piñeiro, M. (2019). «Tra rinnovamento e arretratezza: Economie e demografia della dorsale appenninica centrale». Fornasin, A.; Lorenzini, C. (a cura di), *Via dalla montagna: «Lo spopolamento montano in Italia» (1932-1938) e la ricerca sull'area friulana di Michele Gortani e Giacomo Pittoni*. Udine: Forum, 87-120.
- Collina, L. (2017). «Tra campagna e montagna: Elementi di storia e cultura dell'Appennino Bolognese». Manella, G. (a cura di), *Per una rinascita delle aree interne. Una ricerca nell'Appennino Bolognese*. Milano: FrancoAngeli, 15-36.
- Corona, G. (2015). *Breve storia dell'ambiente in Italia*. Bologna: il Mulino.
- DPS (2013). *Strategia nazionale per le Aree interne: Definizione, obiettivi, strumenti e governance*. Roma: Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e di Coesione.
- Harvey, D. (1989). «From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism». *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, 71(1), 3-17. <https://doi.org/10.1080/04353684.1989.11879583>.
- Harvey, D. (2006). *Spaces of global capitalism*. London: Verso.
- Harvey, D. (2007). «Neoliberalism as Creative Destruction». *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 610(1), 21-44. <https://doi.org/10.1177/000217716206296780>.
- ISPRA (2020). «Foreste e Biodiversità, troppo preziose per perderle». *Quaderni ISPRA Natura e Biodiversità*, 13/2020.
- Istat (2018). *L'evoluzione demografica in Italia dall'Unità a oggi*. <https://istat.istat.it/publicazioni-digitali-evoluzione-demografica-in-italia>.
- Istat (2020). *Censimenti 1951-2011. Serie storiche*. <http://seriestoriche.istat.it>.

- Istat (2022). *La geografia delle aree interne nel 2020: Vasti territori tra potenzialità e debolezze*.
- Istat (2024). *L'indice composito di Fragilità Comunale (IFC). Nota metodologica*.
- Lucatelli, S.; Salez, P. (2012). «La dimensione territoriale nel prossimo periodo di programmazione». *Agriregionieuropa*, 31, 1-8.
- Membretti, A. (2021). «Le popolazioni metromontane: Relazioni, biografie, bisogni». Barbera, F.; De Rossi, A. (a cura di), *Metromontagna. Un progetto per riabitare l'Italia*. Roma: Donzelli, 173-200.
- Nangeroni, G.L. (1937). «Lo spopolamento attuale delle Alpi Italiane». *Rivista Internazionale di Scienze Sociali*, 8(3), 295-308.
- NUVAP (2022). *Aggiornamento 2020 della mappa delle aree interne*.
- Rodríguez-Pose, A. (2018). «The revenge of the places that don't matter (and what to do about it)». *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 11(1), 189-209. <https://doi.org/10.1093/cjres/rsx024>.
- Rossi-Doria, M. (1982). *Scritti sul Mezzogiorno*. Torino: Einaudi.
- Tino, P. (1989). «La montagna meridionale. Boschi, uomini, economie tra Otto e Novecento». Bevilacqua, P. (a cura di), *Storia dell'agricoltura italiana in età contemporanea*. Vol. 1, *Spazi e paesaggi*. Venezia: Marsilio, 677-754.
- Tino, P. (2002). «Da centro a periferia. Popolazione e risorse nell'Appennino meridionale nei secoli XIX e XX». *Meridiana*, 44, 15-63.
- Varotto, M. (2021). «Oltre gli immaginari dicotomici: Spazi di relazione e inversione dello sguardo». Barbera, F.; De Rossi, A. (a cura di), *Metromontagna. Un progetto per riabitare l'Italia*. Roma: Donzelli, 201-18.

Le disuguaglianze territoriali in Italia
Cause, forme, conseguenze
a cura di Fabio Perocco e Giorgio Pirina

Disuguaglianze territoriali e politiche sensibili ai luoghi

Genesi, caratteri e impatto della Strategia Nazionale per le Aree Interne

Giovanni Carrosio

Università degli Studi di Trieste, Italia

Abstract In Italy, territorial disparities are a long-standing issue affecting various marginalised areas such as the south, mountainous regions and rural areas. This complexity has led to fragmented policies and diverse theoretical approaches, creating a stratification of interventions and analyses. The National Strategy for Inner Areas (SNAI), identifying inner areas as a national issue, has sought to integrate different geographies into a single framework. Since 2014, with a place-based approach, the SNAI has launched a first phase characterised by a strong methodological imprint, followed by a second phase, still ongoing, which is redesigning its governance and methods. This contribution attempts to reconstruct the genesis of this public policy, highlighting its distinctive features.

Keywords Inner areas. Place-based. Marginality. Democratic experimentalism. Territorial cohesion.

Sommario 1 Introduzione. – 2 Le aree marginali ritornano al centro del dibattito pubblico. – 3 La Strategia Nazionale per le Aree Interne 2014-20: una politica emancipativa per i luoghi lasciati indietro. – 4 Gli strumenti di policy della SNAI 2014-2020: tradurre in pratica il metodo *place-based*. – 5 Gli attori della Strategia Aree Interne 2014-20. – 6 Gli strumenti che strutturano il processo di policy negli anni 2014-20. – 7 Dalla SNAI 2014-2020 alla seconda fase: che cosa resta del metodo *place-based* nelle politiche per le aree marginali?



Società e trasformazioni sociali 11

e-ISSN 2610-9689 | ISSN 2610-9085

ISBN [ebook] 978-88-6969-991-7

Peer review | Open access

Submitted 2025-01-27 | Accepted 2025-06-15 | Published 2025-11-04

© 2025 Carrosio | © 4.0

DOI 10.30687/978-88-6969-991-7/009

225

1 Introduzione

Il tema delle disparità territoriali e delle politiche pubbliche per affrontarle fa parte della storia politica, culturale ed economica dell'Italia. Nel tempo, si sono succedute diverse questioni – il Mezzogiorno, la montagna, le aree rurali, le periferie urbane, le aree de-industrializzate – producendo una stratificazione di problemi da affrontare, di geografie della marginalità da prendere in considerazione e di politiche volte a ridurre i divari e fare coesione territoriale. Questa stratificazione ha prodotto diverse scale di analisi e intervento, a partire dalle quali leggere e affrontare le dinamiche demografiche e sociali e le diverse capacità di produrre e distribuire ricchezza tra aree, siano esse macroregioni, regioni o subregioni. Allo stesso tempo, si sono succedute e sovrapposte diverse modalità di interpretare le cause della marginalità territoriale, imputabili ad approcci teorici distinti, e intelleggibili a partire dai concetti che vengono utilizzati per affrontare la questione: aree in ritardo di sviluppo, sottosviluppate, marginalizzate, fragili, periferizzate, lasciate indietro (Carrosio 2019). Al di là delle differenze interpretative, questi concetti richiamano la scala sub-regionale e interrogano la condizione di svantaggio socio-economico di aree che durante il processo di sviluppo industriale sono diventate interstiziali rispetto ai principali poli nei quali si sono concentrate ricchezza e popolazione e pertanto relativamente marginali rispetto a essi. Il tema è particolarmente rilevante in un paese come l'Italia, nel quale l'articolazione delle differenze interne è decisamente variegata.

La marginalità territoriale, infatti, non è riconducibile soltanto al dualismo aree urbane-aree rurali, che in altri paesi europei permane come lettura dominante, non risponde meccanicamente alla dimensione altimetrica che distingue montagna e pianura, non è strettamente legata alla classe dimensionale dei comuni, così come non è riconducibile soltanto alla dinamica Nord-Sud. Eppure, spesso, le politiche per affrontare i divari territoriali hanno scomposto le aree marginali a partire da criteri riconducibili alle dimensioni sopra menzionate. In Italia esistono, infatti, politiche per la montagna, per le aree rurali, per i piccoli comuni, per il Mezzogiorno. Attorno a queste politiche sono nate organizzazioni intermedie, che nel tempo si sono strutturate per rappresentare specifiche istanze e rivendicazioni territoriali, divenendo dei portatori di interessi che cooperano e/o fanno pressione nella definizione delle agende di policy e nella strutturazione delle politiche di sviluppo e coesione. Questa diversificazione ha prodotto una frammentazione sia nel campo delle policy, che nel campo della *politics* (Lowi 1972): esistono infatti tante politiche che intervengono su modi diversi di interpretare, circoscrivere e declinare la marginalità territoriale, così come tante organizzazioni che costruiscono la propria legittimazione sulla

rappresentanza di istanze specifiche. Anche per superare questa frammentazione e mettere in discussione la cristallizzazione delle relazioni tra policy making e potere dei gruppi di interesse, nasce la Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI), politica di sviluppo e coesione che vuole affrontare la marginalità territoriale come estesa questione nazionale, riconducendo a un solo quadro analitico e di policy la varietà delle rappresentazioni, delle istanze e delle relazioni di potere che si riproducono nei tanti rivoli delle politiche esistenti. In questo capitolo intendo inquadrare e ricostruire la SNAI, affrontandone le ragioni, la teoria dell'azione, la governance, i dispositivi di cui si è dotata per raggiungere i propri intenti e lo stato dell'arte rispetto alla sua attuazione. Esistono due fasi nelle quali si è dispiegata questa politica pubblica: la prima fase, dal 2014 al 2020, nella quale la SNAI prende avvio e lavora con una forte impronta metodologica ascrivibile al metodo *place-based*; la seconda fase, ancora in corso, nella quale la sua governance generale e una serie di innovazioni e metodi vengono dismessi. Il contributo si concentra in particolare sulla prima fase, anche se verranno fatte alcune considerazioni tenendo conto dell'evoluzione generale di questa politica.

2 Le aree marginali ritornano al centro del dibattito pubblico

Prima di entrare più nel dettaglio della SNAI è utile provare a contestualizzare il ritorno di interesse per i divari territoriali e per le aree marginali da parte delle politiche pubbliche e della politica. Come abbiamo detto, la questione territoriale è una delle questioni costitutive del dibattito pubblico nazionale a partire dall'Unità d'Italia. Tuttavia, l'interesse della politica e l'attenzione delle politiche hanno avuto un andamento carsico e gran parte dell'attenzione è stata rivolta ai problemi del Mezzogiorno, che hanno catalizzato energie e risorse pubbliche. A partire dal nuovo secolo, possiamo individuare quattro fasi nelle quali è emersa una nuova consapevolezza pubblica. Ognuna di queste fasi è caratterizzata da una diversa modalità di guardare ai divari, analizzate qui di seguito.

Nei primi anni Duemila, nel mondo della ricerca iniziano a (ri)emergere temi che interrogano le aree rurali e le aree marginali: il ritorno all'agricoltura, l'attenzione al cibo e il problema dell'accesso alla terra, nuove forme di impresa sociale e di comunità, la questione della valorizzazione dei borghi e dei piccoli comuni, la diffusione delle energie rinnovabili, una nuova attenzione ai rapporti di produzione nelle campagne, la distribuzione ecologica della presenza immigrata, il problema del dissesto idrogeologico e dell'abbandono del territorio, gli sciami sismici. Si tratta di questioni che dentro la cornice della crisi socio-ecologica diventavano rilevanti nella prospettiva di individuare

nelle aree interne dei luoghi di innovazione sociale ed economica dove costruire nuovi modelli di sviluppo, capaci di ricostruire dei nessi di co-evoluzione tra società e ambiente; dal punto di vista della politica, però, a parte la rilevanza nel bilancio comunitario che ha destinato nel tempo importanti risorse per lo sviluppo rurale, non vi è ancora attenzione: sono gli anni del disinvestimento strategico, politico e culturale. È ancora dominante la logica delle economie di scala e delle agglomerazioni, che guardano alla concentrazione dello sviluppo nei grandi centri come motore economico nazionale.

La crisi del 2008 ha iniziato a mettere in evidenza la questione della coesione tra aree che hanno beneficiato della globalizzazione, delle politiche e dei processi di accentramento dello sviluppo e aree che invece sono state periferizzate o ulteriormente marginalizzate. Tuttavia, nonostante il mondo della ricerca abbia iniziato a produrre evidenze empiriche relative alla lacerazione economica e sociale tra territori, si acutizza il disinvestimento materiale in termini di servizi per le persone, di infrastrutture, di sviluppo. In questa fase le aree marginali sono viste come un costo economico da sacrificare sull'altare dell'austerità e dei disegni di modernizzazione.

È solo in seguito a una massiccia reazione contro la globalizzazione, che ha come momento iniziale e simbolico il voto sulla Brexit del 2016, che le aree marginali si sono imposte all'attenzione dell'opinione pubblica. Questo evento non solo ha segnato l'emergere di una nuova domanda di protezione sociale su scala europea, ma ha posto l'accento sul tema delle disuguaglianze territoriali come principio ordinatore capace di forza analitica rispetto alla riemersione della domanda di protezione sociale. Le nuove geografie politiche, infatti, suggeriscono la persistenza dei vecchi cleavage – città/campagna e centro/periferia – che si pensavano fortemente indeboliti. Le aree rurali, o più in generale i *places left behind* (Rodriguez-Pose 2018) manifestano forti segnali di malessere, che sembrano orientarsi verso la ricerca di comunità chiuse, il rifiuto della diversità, lo scetticismo e la repulsione nei confronti del sapere scientifico, l'intolleranza, la domanda di uomini forti capaci di ristabilire l'ordine, la contrapposizione tra un popolo puro e un'élite corrotta (Barca, Carrosio 2020). Aree rurali profonde e aree urbane, grandi città e piccole città di provincia, centri e periferie delle metropoli, distretti degli headquarters delle grandi multinazionali dell'economia della conoscenza e aree industriali manifatturiere dismesse: attorno a queste polarizzazioni sembra si possa leggere la dinamica elettorale in tutti i paesi che di recente sono andati al voto, che dà vita a quella che McCann ha chiamato *the geography of discontent* (2018). Le élite, dopo avere teorizzato e promosso per anni la cecità delle politiche rispetto ai luoghi, se ne accorgono e pensano di intervenire con politiche compensative. In questa fase i luoghi che non contano sono visti come un costo politico, dove si rischia il radicarsi di derive

antisistema. Si pensa sia necessario intervenire, distribuendo risorse pubbliche per dare un segnale di attenzione ai cittadini e alle classi dirigenti locali.

Con la pandemia, il discorso pubblico sulle aree marginali è cambiato. Esse non hanno assunto una centralità nelle politiche economiche, ma si è aperta qualche crepa nel discorso dominante e sono entrate con più forza nella programmazione economica, sia nel PNRR che nei Programmi Operativi Regionali. Tra le tante questioni dibattute come conseguenza dello shock pandemico, il tema della relazione tra la logica insediativa e la dinamica dei contagi, così come degli assetti urbanistici in relazione alla capacità di resilienza socio-ecologica dei sistemi territoriali sono stato oggetto di discussione. A partire da questi temi, si è discusso della possibilità che la domanda di territori rarefatti, che ha preso forma durante il lockdown, possa generare cambiamenti nelle scelte insediative che rimettano in gioco le aree interne, i territori marginalizzati, le montagne alpine e appenniniche, la provincia, le città di piccole e medie dimensioni. Ci sono stati dei segnali tangibili come il *southworking*, la riscoperta delle seconde case nei mesi estivi, le richieste di nuova residenza in alcune vallate prossime alle grandi città del Nord, piccoli ma significativi movimenti nel mercato immobiliare minore, come è stato documentato nella ricerca sulle migrazioni interne condotta dall'associazione Riabitare l'Italia (Membretti, Barbera, Tartari 2024). Quanto e come questi mutamenti di domanda si stabilizzeranno dipenderà anche dalle politiche (locali, nazionali ed europee) e dalle strategie delle grandi organizzazioni economiche: se coglieranno questa nuova domanda e costruiranno le condizioni perché ciò avvenga, oppure se chiuderanno questo spazio di possibilità che la pandemia ha aperto. Secondo i climatologi – indipendentemente dalla possibilità che in futuro vi saranno altre pandemie come quella che abbiamo vissuto – gli effetti del cambiamento climatico indurranno la ricerca di luoghi a vantaggio climatico dove vivere. E pertanto saranno gli eventi a costringere le politiche dentro una agenda di interventi per favorire un nuovo modo di riabitare il nostro paese. Anche per queste ragioni, nel PNRR è stato dato spazio alle aree marginali, attraverso una serie di misure che le coinvolgono, come il bando borghi, l'iniziativa sulle green communities, il finanziamento delle comunità energetiche nei piccoli comuni, il rifinanziamento della SNAI, le case di comunità per la territorializzazione dei servizi socio-sanitari.

3 La Strategia Nazionale per le Aree Interne 2014-20: una politica emancipativa per i luoghi lasciati indietro

Nel pieno delle politiche di austerità, attraverso l'azione del ministro alla coesione territoriale Fabrizio Barca, ha preso avvio la SNAI, una politica pubblica che ha cercato di mettere al centro e affrontare, anche con anticipo rispetto al corso degli eventi, le questioni rilevate nel paragrafo precedente.

Lelemento centrale del primo corso della SNAI, non è stato tanto quello di occuparsi di marginalità territoriale, bensì di farlo a partire da una nuova geografia della marginalità, mettendo al centro la questione dei diritti di cittadinanza e adottando una teoria dell'azione e un impianto metodologico che rimanda all'approccio *place-based* allo sviluppo locale, così come delineato a più riprese da Fabrizio Barca a partire dal rapporto di valutazione dell'efficacia della politica di coesione commissionato dalla commissaria europea alle Politiche regionali Danuta Hübner. Rispetto alle politiche di sviluppo locale messe in campo nei decenni precedenti, anch'esse incentrate sull'integrazione tra settori e la contrattualizzazione, l'approccio *place-based* introduce delle rotture nell'analisi dei fattori della marginalità territoriale e di conseguenza nella teoria dell'azione per innescare il cambiamento sociale. Questo approccio, infatti, mette al centro della propria analisi il ruolo delle élite locali come agenti di conservazione e di riproduzione delle trappole del sottosviluppo e intende lavorare alla costruzione di coalizioni nuove, che riescano a innescare cambiamento e a contrastare la cattura delle policy da parte dei rentier. Possiamo così definire *place-based* quelle politiche che utilizzano la spesa pubblica e la forza delle istituzioni per destabilizzare equilibri conservativi locali e innescare innovazione strategica attraverso la ricucitura/costruzione di filiere di conoscenza e nuove coalizioni economiche e sociali nate dal coinvolgimento discrezionale di attori rilevanti oltre che dei soggetti istituzionali locali.

Sulla base della definizione proposta, possiamo individuare alcuni elementi centrali che caratterizzano le politiche *place-based*. Come già argomentato altrove (Barca, Carrosio 2020) l'approccio rivolto ai luoghi fa perno su tre questioni: la conoscenza per l'innovazione, le relazioni di potere e il ruolo dello stato.

Al centro del processo conoscitivo che sostanzia l'azione di policy vi è la consapevolezza che conoscenze e competenze che sostengono l'innovazione risiedono nei luoghi, sono disperse tra le persone che li abitano. Non vi è una gerarchia tra conoscenze esperte e conoscenze contestuali, ma queste diverse forme di conoscenza devono confrontarsi e contaminarsi, mettendo al centro le persone che praticano soluzioni capaci di risolvere problemi riconosciuti e condivisi dalle persone nei luoghi. Perché vi sia innovazione, queste persone – che nella SNAI vengono chiamate attori o soggetti

rilevanti – devono essere abilitate alla partecipazione dentro processi decisionali aperti e contendibili, ma costruiti per non essere catturati dalle élites locali. Anche per questo, il processo partecipativo deve essere aperto a centri di competenza esterni ai luoghi, perché interagiscano con le persone e con le conoscenze locali. Questo modo di agire è consapevole che la combinazione tra estrazione delle conoscenze locali, apertura verso l'esterno e promozione di un processo di innovazione può generare una resistenza da parte delle élites. Per questa ragione è necessario che un attore pubblico sovralocale svolga il ruolo di 'spettatore equo e imparziale' e abbia il compito di innescare il cambiamento endogeno promuovendo spazi di discussione pubblica trasparenti e fondati su una metrica che ne consenta il monitoraggio esterno e civico. Il processo di discussione pubblica è perciò orientato alla costruzione di una visione di sviluppo, alla formulazione di risultati attesi che il territorio vuole raggiungere, all'individuazione di indicatori di risultato monitorabili, alla costruzione di progetti funzionali al raggiungimento di risultati attesi. Perché l'esito delle decisioni prese attraverso la discussione pubblica si traduca in pratica di cambiamento e porti davvero all'abilitazione di nuovi soggetti che entrano nell'arena locale, il soggetto pubblico deve avere capacità di spesa per finanziare i progetti, come esito del processo partecipativo, e potere di veto. Capacità di spesa e potere di veto servono perché il soggetto esterno possa riuscire nel suo compito, agendo nell'ottimale equilibrio tra affidare alle autorità locali la responsabilità politica delle decisioni e impedire che esse agiscano come estrattori di rendita (Acemoğlu, Robinson 2013) o si chiudano in un localismo regressivo.

Il soggetto esterno può raggiungere questo risultato con alcuni accorgimenti: deve promuovere uno spazio permanente in cui gli attori locali dibattano in modo aperto e franco dei bisogni e delle soluzioni; deve assicurare che i rappresentanti eletti dal popolo guidino il processo, ma al tempo stesso impedendo qualsiasi tentativo da parte delle élites locali di ridurre questo spazio pubblico impedendo di mettere sul tavolo della discussione problemi intrattabili o escludendo dalla discussione attori rilevanti; deve aprire lo spazio pubblico a centri di competenza esterni e globali, che contribuiscano con nuovi scenari e rendano contendibile anche all'esterno la promozione del cambiamento del territorio; deve creare una rete tra tutti i luoghi nei quali viene messo in pratica l'approccio *place-based*, per fare circolare esperienze e informazioni, creare concorrenza, aumentare la responsabilità pubblica e favorire la nascita di nuove comunità di pratiche che apprendano e si confrontino sui metodi di lavoro.

Grazie alla sua attività a livello locale e alla promozione di confronto tra conoscenze contestuali e conoscenze esperte, il soggetto pubblico esterno acquisisce le conoscenze necessarie per lavorare alla curvatura territoriale delle politiche settoriali. Perché la propria

azione sia efficace, infatti, deve – oltre a finanziare con responsabile tempestività i progetti emersi dal processo di deliberazione pubblica – fare sì che le politiche ordinarie (per l’istruzione, per la salute...) diventino coscienti delle varietà territoriali. Così facendo, l’attore pubblico esterno ottiene anche la fiducia della comunità locale e aumenta le possibilità di riuscire nel suo difficile compito di bilanciamento dei poteri a livello locale.

Ci sono ancora due requisiti essenziali perché il soggetto esterno possa concretizzare con successo una politica *place-based*. In primo luogo, esso deve essere pronto a progettare la policy attraverso una serie di contratti incompleti, che permettano l’apprendimento, l’adeguamento e le revisioni in corso di attuazione: si tratta di una caratteristica importante dello sperimentalismo ‘democratico’ (Sabel, Zeitlin 2010). Nella consapevolezza che gran parte delle conoscenze su cosa fare e come farlo risiede nei luoghi e viene prodotta durante il processo politico stesso, il contratto incompleto diventa una modalità di azione che consente al processo di policy di non pre-determinare, in assenza di sufficienti conoscenze, le cose che devono accadere. Questo approccio si scontra con la modalità tradizionale di operare delle pubbliche amministrazioni, che pre-confezionano dispositivi di policy funzionali a schivare le possibili difficoltà e ad accontentare portatori di interessi che nella fase di definizione delle regole si garantiscono un ruolo a tutela del mantenimento degli equilibri conservativi. Per esempio, nel metodo *place-based* la scelta effettiva dei confini del luogo nel quale agire – quanti e quali comuni dovrebbero collaborare nello sviluppo di una strategia – deve essere endogena al processo politico: devono essere stabiliti criteri generali sulle caratteristiche da considerare nell’impostazione dei confini, ma la loro definizione deve essere lasciata al processo politico e deve essere il frutto di una discussione pubblica dove i rapporti di forza vengono allo scoperto. Una discontinuità di metodo rispetto alle tante politiche territoriali che pre-determinano, attraverso criteri concertati e inseriti nei bandi, le caratteristiche alle quali i luoghi si devono conformare. Il secondo requisito tecnico ha a che fare con le risorse umane. Un approccio *place-based* – a causa della sua complessità, dell’elevata discrezionalità affidata ai funzionari pubblici, all’intensità della governance multilivello, alla necessità di interagire con i cittadini, alle situazioni di conflittualità innescate dal metodo sperimentalista – è molto laborioso e richiede competenze elevate e multidisciplinari. È necessario, perciò, investire per migliorare le competenze della pubblica amministrazione, innovando nelle modalità di reclutamento e nell’identificazione dei profili professionali idonei per politiche *place-based*.

Tenendo a mente queste indicazioni generali, proviamo a raccontare in modo pratico come ha funzionato il primo ciclo della SNAI analizzando gli strumenti di policy, ovvero tutti quei dispositivi pensati per tradurre la teoria in pratica di cambiamento.

4 Gli strumenti di policy della SNAI 2014-20: tradurre in pratica il metodo *place-based*

La SNAI ha introdotto cinque importanti innovazioni rispetto alle modalità con le quali in precedenza sono state impostate le politiche di sviluppo e coesione territoriale.

In primo luogo, la SNAI ha messo al centro l'azione contestuale sui diritti di cittadinanza e sullo sviluppo locale, superando la vecchia logica che vedeva i servizi alla popolazione come variabile dipendente dello sviluppo economico. Di più: le difficoltà di accesso ai servizi fondamentali (istruzione, salute e mobilità), opportunamente misurate, rappresentano la base stessa di definizione di area interna (Carrosio, Osti 2018). La riorganizzazione e la ricalibratura dei servizi vengono finanziate attraverso risorse messe a disposizione dello stato (3,8 milioni per ogni area). Tale riorganizzazione assumerà carattere permanente nel caso in cui gli interventi messi in campo raggiungeranno i risultati desiderati, misurati da appositi indicatori selezionati dai territori. Gli interventi per lo sviluppo economico vengono finanziati dalle risorse Comunitarie gestite dalle regioni. Siamo di fronte, perciò, ad una politica multilivello (comuni-regione-stato) e pluri-fondo (fondi nazionali e comunitari).

In secondo luogo, la SNAI non lavora su tutti i comuni classificati come interni, ma concentra metodo e risorse in aree progetto, opportunamente selezionate.

In terzo luogo, essa lavora solo ed esclusivamente con associazioni di comuni, che costituiscono il soggetto pubblico di riferimento della strategia. I comuni di ogni area-progetto devono realizzare forme appropriate e permanenti di gestione associata di funzioni e servizi che siano strumentali al raggiungimento dei risultati di lungo periodo degli interventi collegati alla strategia e tali da allineare pienamente la loro azione ordinaria con i progetti di sviluppo locale finanziati.

In quarto luogo, in ogni area i risultati attesi vengono dibattuti attraverso ripetuti momenti di deliberazione pubblica e guidano il processo di costruzione della strategia locale e delle schede progetto finanziabili. Per evitare che l'intervento in ogni area-progetto sia una sommatoria di progetti frammentati che rispondono a meccanismi di finanziamento compensativi, le aree-progetto elaborano un documento di strategia d'area, che contiene un'idea-guida per indirizzare il cambiamento, lavorando sull'individuazione e la creazione di una filiera cognitiva trainante. Il documento identifica soggetti innovativi (che determinano la scelta della filiera stessa) e centri di competenza dell'area (o esterni) importanti per il perseguimento dei risultati attesi.

Infine, la Strategia lavora con un metodo aperto, definendo le proprie regole in modo immanente al processo di policy, ovvero vengono ricalibrate durante un processo di apprendimento permanente possibile grazie all'approccio sperimentalista che assumono le amministrazioni centrali.

Tenendo a mente queste innovazioni di metodo, proviamo a raccontare il processo di policy facendo riferimento alla cornice teorica tratteggiata nel paragrafo precedente e descrivendo gli attori e gli strumenti che fanno della Strategia un esperimento di rottura.

5 Gli attori della Strategia Aree Interne 2014-20

I principali attori istituzionali che prendono parte alla SNAI sono il Comitato Tecnico Aree Interne, le regioni, le aree progetto, il sindaco referente per ogni area, l'Agenzia per la Coesione Territoriale. Esistono poi una serie di attori non istituzionali, che assumo centralità nella costruzione delle strategie di sviluppo, rappresentati dagli attori rilevanti, dai portatori di competenza interni ed esterni all'area. Abbiamo poi degli strumenti che la policy utilizza per esercitare il proprio metodo di lavoro a livello nazionale e nelle singole aree progetto. Gli strumenti principali sono: la classificazione dei comuni secondo l'indicatore di internità, la griglia di indicatori per la diagnosi aperta delle aree progetto, i focus group e le fasi di scouting nelle aree come momenti di deliberazione pubblica, i risultati attesi e gli indicatori di risultato, i documenti che segnano il percorso di costruzione delle strategie d'area, le schede progetto, l'Accordo di Programma Quadro.

Il Comitato Tecnico rappresenta il soggetto pubblico esterno ai luoghi, lavora in modo trasversale rispetto alla settorializzazione dei ministeri, ed è composto da funzionari interni alle amministrazioni centrali ed esperti esterni e progettisti altamente qualificati. Esso si è occupato di progettare la Strategia sul piano nazionale, preparare indicatori e mappe, lavorare con le regioni, negoziare con la Commissione Europea e lanciare la selezione delle aree progetto. Dopo la prima fase di lancio della Strategia e di selezione pubblica delle aree progetto, il Comitato, attraverso i suoi progettisti, lavora in ogni area alla co-progettazione delle strategie di sviluppo, promuovendo momenti di deliberazione nei quali garantisce la presenza di portatori di competenze e attori rilevanti. Si occupa poi di ingegnerizzare con le regioni le possibili soluzioni di finanziamento alle esigenze progettuali delle aree. È il soggetto centrale con capacità di spesa, con il potere di approvare la strategia di ogni area. Anche grazie a questo, riesce a mantenere l'equilibrio tra centralità nel processo alle autorità locali e possibili tentazioni delle élite locali ad agire in modo estrattivo.

Le regioni co-finanziano la Strategia attraverso i fondi Comunitari. La loro partecipazione sostanziale - oltre che formale - alla Strategia è a geometria variabile. Alcune regioni hanno accolto la sfida del metodo, in alcuni casi cogliendo l'occasione per ricalibrare le misure di spesa sui fabbisogni dei territori. In altre regioni

continua a prevalere una modalità non attenta ai luoghi – *space-blind* – nell’allocazione delle risorse (Bentley, Pugalìs 2014), con una curvatura delle misure sui grandi agglomerati. In molti casi le strategie d’area vengono indebolite, a causa della difficoltà di incrociare i fabbisogni con la programmazione regionale. In questo la rigidità con cui sono applicate le regole Comunitarie non sempre aiuta il perseguimento delle soluzioni più efficaci.

Le aree progetto sono i luoghi nei quali la Strategia concentra la propria azione. La selezione delle aree ha costituito il primo stadio dell’intervento, in cui tutti gli attori hanno compreso le nuove regole del gioco. È avvenuto in accordo con le regioni e in modalità trasparente, attraverso una istruttoria pubblica che ha previsto una fase desk di ricognizione di dati e una istruttoria di campo, con un focus group nel quale si è verificato il perimetro migliore per delimitare ogni area e si sono verificate alcune condizioni (condivisione di una visione comune, disponibilità a riconoscere una leadership politica, capacità progettuali, segnali di innovazione nella gestione dei servizi, tenuta politico-amministrativa dell’area).

Il sindaco referente è il soggetto istituzionale che rappresenta ogni area del punto di vista politico. Incarna la leadership politica e amministrativa a livello locale. Esso viene scelto dagli stessi sindaci dell’area, che si impegnano ad essere da questo coordinati e gli consegnano la responsabilità di tenere le relazioni istituzionali con la regione e il Comitato e di apporre la firma all’Accordo di Programma Quadro.

L’Agenzia per la Coesione Territoriale si occupa della fase di attuazione della Strategia, che va dall’approvazione della Strategia d’Area da parte del Comitato, alla definizione dell’Accordo di Programma Quadro, alla attuazione e monitoraggio degli interventi sui territori.

6 Gli strumenti che strutturano il processo di policy negli anni 2014-20

La classificazione iniziale dei comuni è avvenuta a partire dall’elemento distintivo della policy, ovvero l’attenzione per i diritti di cittadinanza. Sono stati classificati come interni i comuni distanti almeno 20 minuti dai Poli di attrazione, definiti come Centri di offerta di servizi. I Poli sono quei comuni o aggregazioni di comuni capaci di offrire: per l’istruzione, l’offerta completa di scuole secondarie superiori; per i servizi sanitari, le strutture sanitarie sedi di Dipartimento di Emergenza e Accettazione (DEA) di I livello; per i servizi di trasporto ferroviario, le stazioni ferroviarie di tipo almeno silver. I restanti comuni sono stati classificati come peri-urbani, intermedi (20-40 minuti), periferici (40-75 minuti) e ultra-periferici (più di 75 minuti),

in base alle distanze dai poli misurate in tempi di percorrenza. La classificazione è servita per mappare e fare emergere le aree interne come questione nazionale e per dotare il processo di policy di uno strumento oggettivo per la perimetrazione delle aree progetto.

La griglia indicatori è una batteria di 140 indicatori elaborata per ogni area progetto, in benchmarking con il dato su Italia, regione di riferimento, Italia interna e regione interna, capace di leggere la situazione di ogni area in merito a scuola, mobilità, salute, sviluppo, situazione amministrativa. La griglia è utilizzata durante tutti i focus (viene infatti regolarmente aggiornata) per portare dati misurabili e una visione esterna all'area, anche in questo caso utilizzata attraverso una modalità interlocutoria con il dato esperienziale proveniente dagli attori locali.

I focus group e le fasi di scouting, avvenute secondo molteplici metodologie partecipative calibrate su ogni area-progetto, sono gli strumenti che consentono al Comitato di fare emergere gli attori rilevanti dai quali il processo di policy estrae conoscenza per poter prendere decisioni. Attraverso il coinvolgimento diretto dei cittadini si pensa di riavvicinare le persone alle istituzioni e di innovare la modalità con la quale le amministrazioni locali e le istituzioni intermedie si relazionano con i cittadini.

In questa fase partecipativa emergono fabbisogni e visioni, talora diverse, fino a ricombinarle, anche attraverso il conflitto, in una idea guida attorno alla quale l'area intende specializzare la propria strategia di sviluppo.

I risultati attesi e gli indicatori di risultato sono gli strumenti centrali sia nel processo di deliberazione che nella fase di attuazione degli interventi. Durante il processo di costruzione della strategia, impostare il lavoro a partire dai risultati attesi permette di spingere gli attori a costruire una visione strategica di lungo periodo, che può essere misurabile nel suo avanzamento grazie a indicatori che rispondono nel modo più efficace possibile ai fabbisogni locali. Inoltre, partire dai risultati attesi mette fuori gioco i tanti progetti che le amministrazioni comunali hanno nei cassetti in attesa di risorse compensative.

I documenti che segnano il percorso di co-progettazione sono tre: la bozza di strategia, il preliminare di strategia e la strategia d'area. In particolare, i primi due sono i documenti della compagine territoriale locale. Essi devono rappresentare le istanze dei territori e come questi stessi si immaginano e medio lungo termine. Sono pensati per consentire al sindaco referente e al partenariato locale di essere autonomi rispetto ad un supporto tecnico, o per lo meno per fare sì che il supporto tecnico non assuma una posizione dominante nel processo grazie alla propria competenza. Si richiedono infatti documenti brevi, scritti con linguaggio semplice/vero, nei quali l'area metta in evidenza le proprie scelte, l'idea guida attorno alla

quale costruire la propria strategia di sviluppo, gli attori rilevanti che portano competenze nel processo decisionale, i risultati attesi e gli indicatori di risultato. Nel passaggio da preliminare a strategia e nella costruzione delle schede progetto ancora una volta i risultati attesi svolgono una funzione di guida: ad essi andranno ancorate le progettualità che potranno essere finanziate.

L'Accordo di Programma Quadro è lo strumento attuativo dell'intesa istituzionale tra area progetto (rappresentata dal Sindaco referente), regione e stato (Agenzia per la Coesione territoriale e le altre amministrazioni centrali). Si tratta di un accordo nel quale sono contenuti le attività e gli interventi da realizzare, con i tempi e le modalità di attuazione; i soggetti responsabili ed i relativi impegni; le risorse finanziarie occorrenti, a valere sugli stanziamenti pubblici o reperite tramite finanziamenti privati; le procedure ed i soggetti responsabili per il monitoraggio e la verifica dei risultati. Il passaggio da Strategia all'Accordo è strettamente tecnico, ma richiede ancora l'intervento del soggetto pubblico esterno e il monitoraggio permanente degli attori rilevanti per evitare snaturamenti a fine percorso. Essenziale è il legame che si è creato tra possibili modifiche progettuali, e screening (obbligatorio) del soggetto esterno. Non a caso resta il soggetto esterno quello responsabile per la misurazione e l'attività di valutazione dell'effettiva attuazione della Strategia.

7 Dalla SNAI 2014-20 alla seconda fase: che cosa resta del metodo *place-based* nelle politiche per le aree marginali?

Tra il 2014 e il 2020, la SNAI ha lavorato mettendo in campo gli strumenti e coinvolgendo gli attori che abbiamo descritto. Attraverso questo impianto, nella prima fase sono state selezionate 72 aree progetto, che con tempistiche diverse sono entrate nella policy, hanno iniziato il percorso di co-progettazione e sono arrivate a definire le proprie strategie d'area. Il passaggio dalle strategie d'area agli Accordi di Programma Quadro è stato complicato e talvolta molto lungo: questa fase del ciclo di policy è stata la più delicata, perché il dilatarsi dei tempi e la difficoltà nel tradurre azioni strategiche in progetti finanziabili ha in alcuni casi prodotto sfiducia nel metodo e ha consentito alle élite estrattive locali di invocare una riforma della governance della policy, che sconfessasse i metodi partecipativi e il ruolo del Comitato Tecnico come attore esterno implicato nel processo decisionale locale. In un saggio del 2020 (Carrosio 2020), scrivevamo che l'Italia delle aree interne, pur manifestando tendenze demografiche preoccupanti, è un pezzo in movimento del Paese. Giovani e meno giovani continuano a scegliere questi territori per fare impresa e non di rado ne fanno laboratori di innovazione: anche

come risposta alla difficoltà delle condizioni di partenza, che li penalizzano rispetto agli agglomerati. Compito della politica deve essere quello di ricostruire la fiducia, ridare voce a questi territori, riconoscerli nella loro diversità e assicurare ai cittadini delle aree interne le stesse opportunità che hanno coloro che vivono altrove.

La SNAI ha provato a farlo, attraverso un modo nuovo di fare politica di sviluppo nei luoghi. Il suo successo, però, dipende, oltre che da elementi interni alla politica stessa, dall'evolversi di condizioni esterne. Gli elementi interni richiamano: la qualità della leadership e delle istituzioni pubbliche locali; il livello di ingaggio che hanno i comuni nella creazione di sistemi intercomunali permanenti; l'apertura delle élite locali nei confronti degli innovatori; l'intenzionalità del confronto permanente sul raggiungimento dei risultati attesi; la capacità di mantenere un rapporto continuo con i centri di competenza esterni.

La condizione esterna, invece, risiede nell'attenzione che le élite nazionali riporranno in questo pezzo di Paese. Dipende da quanto il centro vorrà e sarà in grado di curvare davvero le politiche ordinarie alle esigenze delle periferie, in particolare dei territori. Su questo punto, il PNRR sembra aprire ampi spazi alle tante Italie del margine. Tuttavia, il metodo adottato dalla SNAI, che è il vero punto di rottura rispetto alle politiche compensative del passato, sembra essere tradito. Non solo alla lettura unitaria delle tante marginalità territoriali offerta dalla categorizzazione delle aree interne, nel PNRR si ritorna a scomporre le categorie territoriali in montagna, borghi, piccoli comuni, green communities, aree rurali. Geografie della marginalità che rispondono a determinate pressioni politico-sindacali per destinare risorse economiche sulle quali in tanti possono rivendicare la paternità. A questa frammentazione, si aggiunge lo strumento del bando competitivo destinato a singoli comuni – nemmeno a sistemi intercomunali – che vengono messi in gara tra loro per ottenere i finanziamenti nell'ambito delle misure del PNRR. In questo modo vi è il rischio di allocare le risorse a chi è più dotato di capacità progettuali, ma soprattutto di frammentare la spesa in tante micro-progettualità campanilistiche.

Il metodo della SNAI viene ancora parzialmente seguito nel secondo corso della Strategia, la cui governance non è più intellegibile dall'esterno. Sembra però evidente come il lavoro di campo, che portava il Comitato Tecnico a lavorare insieme alle aree progetto, garantendo inclusione di attori rilevanti nel processo di costruzione delle strategie, non fa più parte del repertorio di azione della policy. La governance della SNAI non è più saldamente in capo al Comitato, ma è stata regionalizzata: le principali scelte di metodo vengono fatte dalle singole regioni, alcune delle quali ripropongono un approccio affine a quello *place-based*, altre invece ripropongono l'allocazione delle risorse a partire dall'elenco dei desiderata dei

singoli comuni che fanno parte delle aree progetto. È sufficiente guardare a come sono state scelte le nuove aree progetto: stesso metodo di confronto con le regioni ed esclusione dei bandi, ma nessuna missione nelle aree da parte del Comitato Tecnico. La partita però resta aperta: esiste ancora la cornice istituzionale della SNAI ed esiste un repertorio di pratiche e metodi che possono essere riattivati in qualunque momento (Lucatelli, Luisi, Tantillo 2022). Perché questo accada, è necessario che il campo di *politic* generato dalla policy SNAI – tutti quegli amministratori, ricercatori, rappresentanti di organizzazioni, cittadini che attraverso il metodo *place-based* hanno finalmente avuto voce – si faccia parte attiva per porre la questione alla politica, rivendicando la centralità e la bontà del metodo e non soltanto l'incremento delle risorse economiche per le aree interne.

Bibliografia

- Acemoglu, D.; Robinson, J. (2013). *Perché le nazioni falliscono. Le origini di prosperità, potenza e povertà*. Milano: Il Saggiatore.
- Barca, F.; Carrosio, G. (2020). «Un modello di policy *place-based*: la Strategia Nazionale per Le Aree Interne». *AttivAree. Un disegno di rinascita delle aree interne*. Bologna: il Mulino, 63-72.
- Bentley, G.; Pugalís, L. (2014). «Shifting Paradigms: People-Centred Models, Active Regional Development, Space-blind Policies and *Place-based* Approaches». *Local Economy*, 29(4-5), 283-94.
- Carrosio, G. (2019) *I margini al centro. L'Italia delle aree interne tra fragilità e innovazione*. Roma: Donzelli.
- Carrosio, G.; Osti, G. (2020). «Il welfare nella trappola della marginalità territoriale». *Sociologia Urbana e Rurale*, 42(123), 14-28.
- Lucatelli, S.; Luisi, D.; Tantillo, F. (2022). *L'Italia lontana. Una politica per le aree interne*. Roma: Donzelli.
- Lowi, T.J. (1972). «Four Systems of Policy, Politics, and Choice». *Public Administration Review*, 32(4), 298-310.
- McCann, P. (2018). «The Trade, Geography and Regional Implications of Brexit». *Papers in Regional Science*, 97(1), 3-8.
- Membretti, A.; Barbera, F.; Tartari, G. (2024). *Migrazioni verticali: La montagna ci salverà?* Roma: Donzelli.
- Rodríguez-Pose, A. (2018). «The Revenge of the Places that don't Matter (and what to do about it)». *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 11(1), 189-209.
- Sabel, C.F.; Zeitlin, J. (2010). *Experimentalist governance in the European Union: Towards a new architecture*. Oxford: Oxford University Press.

Luoghi lasciati indietro?

I casi di Murano e del Gennargentu-Mandrolisai

Giorgio Pirina

Università Ca' Foscari Venezia, Italia

Fabio Perocco

Università Ca' Foscari Venezia, Italia

Abstract The chapter examines territorial inequalities in Italy through the lens of 'left-behind places'. Methodologically, it adopts a qualitative approach and draws on two case studies: Murano (Venice), renowned for artistic glassmaking, and the inner-rural area of Gennargentu-Mandrolisai (Sardinia). Both contexts were investigated within the Horizon EXIT project. Preliminary findings indicate that, despite their differences, the two areas share experiences of exclusion linked not only to physical isolation but, above all, to the lack of effective public policies. This suggests that territorial disadvantage results from multiple processes that require targeted responses.

Keywords Left-behind places. Territorial inequalities. Murano. Gennargentu-Mandrolisai. Peripheralisation.

Sommario 1 Introduzione. – 2 Metodologia. – 3 La *left-behindness* come chiave di lettura delle disuguaglianze territoriali. – 4 Murano: insularità, crisi e comunità in bilico. – 4.1 Murano, periferia nel centro. – 5 La modernizzazione difficile nel centro Sardegna. – 5.1 Gennargentu-Mandrolisai: resistere nell'entroterra che si svuota. – 5.2 Comunità disgregate e senso di appartenenza. – 6 Mobilitazioni contro le disuguaglianze territoriali. – 6.1 Murano. – 6.2 Gennargentu-Mandrolisai. – 7 Riflessioni finali su politiche pubbliche e pratiche dal basso.

1 Introduzione

Negli ultimi anni, le disuguaglianze territoriali sono (ri)emerse come una delle principali linee di frattura nelle società europee, dando forma a nuove configurazioni del disagio sociale e a sentimenti diffusi di esclusione dalle traiettorie dominanti di sviluppo. Questo fenomeno si manifesta con particolare evidenza nei cosiddetti 'luoghi lasciati indietro' (*left-behind places*), aree che, seppur eterogenee per caratteristiche geografiche e socioeconomiche, condividono esperienze di marginalizzazione, rarefazione dei servizi essenziali e indebolimento del tessuto sociale che genera profonde incertezze per il futuro.

Il presente capitolo esplora le dinamiche di disuguaglianza territoriale a partire dal materiale empirico raccolto nell'ambito del progetto Horizon *EXIT - Exploring Sustainable Strategies to Counteract Territorial Inequalities*. La ricerca, di stampo qualitativo, è stata condotta in due contesti significativi: Murano, un'isola postindustriale della Laguna di Venezia, e il territorio del Gennargentu-Mandrolisai, un'area interna della Sardegna nel quadro della Strategia Nazionale delle Aree Interne (SNAI). Questi due casi studio, pur nella loro diversità geografica e amministrativa, evidenziano forme convergenti di esclusione spaziale, economica e simbolica, riconducibili non solo all'isolamento fisico, ma soprattutto alla mancanza di politiche pubbliche capaci di rispondere ai bisogni locali. La selezione delle aree è stata definita in base ai criteri determinati nella fase iniziale del progetto EXIT, in cui sono stati individuati il modello euristico per esaminare la *left-behindness* e la definizione operativa di quest'ultima come forma di disuguaglianza territoriale (Karasz, Homberger, Güntner 2025). In questo quadro, è stata delineata una tipologia tripartita di territori in difficoltà, che classifica le aree come *left-behind* di tipo rurale, post-industriale e urbana. La prima tipologia comprende aree lontane dai centri urbani e dai grandi agglomerati, spesso a causa di circostanze topografiche, come aree montuose o isole, o di sviluppi storici, come le zone di confine. La seconda tipologia include aree caratterizzate da declino socio-economico in relazione a un passato industriale più prospero, con un aumento della disoccupazione e la contrazione di infrastrutture sociali, commerciali, educative e sanitarie. Inoltre, in questi luoghi possono insistere problemi ambientali dovuti alle ex industrie. Infine, la tipologia di *left-behindness* urbana indica quei luoghi, specificatamente quartieri, poveri o impoveriti. Sebbene non vi sia una totale mancanza di infrastrutture pubbliche o di servizi sociali, le aree in questione sono di solito caratterizzate da una bassa qualità e/o da capacità insufficienti a soddisfare i residenti locali e le loro esigenze. Questo porta ad un alto numero di giovani senza o con un'istruzione insufficiente e alla mancanza di prospettive nel mercato del lavoro e ad alti tassi di disoccupazione (Karasz, Homberger, Güntner 2025).

Questo modello euristico ha permesso di adottare un approccio localizzato e mirato, essenziale per comprendere il ruolo delle diverse forze in gioco e come esse producono effetti disomogenei nei contesti locali. Tale impostazione ha inoltre consentito di esaminare in dettaglio le articolazioni locali delle disuguaglianze territoriali. Così, il Gennargentu-Mandrolisai è stato interpretato come una zona lasciata indietro di tipo rurale, mentre Murano come un'area lasciata indietro di tipo post-industriale. Nella scelta finale dei due studi di caso è stata data priorità alla pertinenza culturale e alla fattibilità logistica, trasformando queste aree in un mosaico di voci locali, che spaziavano da figure rappresentative a singoli residenti, da gruppi della società civile a organizzazioni comunitarie e collettive di residenti.

Attraverso l'analisi delle esperienze e delle percezioni di residenti e portatori di interesse locali, il capitolo mette in luce il nesso tra processi macro-strutturali (declino industriale, depopolamento, tagli ai servizi pubblici) e pratiche quotidiane di mobilitazione e contrasto alle disuguaglianze territoriali. I due territori vengono così letti come laboratori per comprendere come le disuguaglianze territoriali si producano e si riproducano nella vita quotidiana, e quali risposte sociali emergano dal basso per fronteggiarle.

2 Metodologia

La selezione dei casi studio si basa su un'analisi non comparativa di due contesti distinti, scelti per la loro rilevanza teorica e metodologica e in base a una serie di indicatori socio-economici e demografici.

Murano, parte della municipalità insulare Venezia-Murano-Burano, fa parte dell'area di crisi industriale complessa di Venezia' identificata dal Ministero dello Sviluppo Economico (Invitalia 2018). Questa definizione si applica a contesti che affrontano recessione economica e perdita di posti di lavoro di rilevanza nazionale, derivanti dalla crisi di settori industriali specifici o di grandi imprese. Murano è stata scelta in quanto emblema della crisi del settore industriale del vetro. Il numero di imprese attive nella produzione del vetro artistico ha subito un drastico calo nel corso degli anni. Nel 1971 si contavano 3.142 addetti, nel 1981 erano 2.290, circa 2.000 negli anni Novanta, e solo 800 nel 2010. Nel 2020, le aziende attive sull'isola sono scese a circa 150, evidenziando una significativa riduzione rispetto ai decenni precedenti (Barucco et al. 2022). Sebbene Murano sia una delle aree più densamente popolate di Venezia (3.498 abitanti/km²), ha subito un grave spopolamento in un più ampio contesto di invecchiamento della popolazione veneziana, con un indice di vecchiaia stimato per Venezia nel 2023 di 222,4. Questi fenomeni si legano alla percezione di espropriazione territoriale da parte dei residenti, legata ai processi di

turistificazione e gentrificazione. Infine, secondo una mappatura dei redditi del comune di Venezia effettuata dalla Fondazione Pellicani, se il reddito medio IRPEF pro capite nel 2021 si attestava a 22.099 euro, a Murano tale cifra si abbassa a 17.919 euro.¹

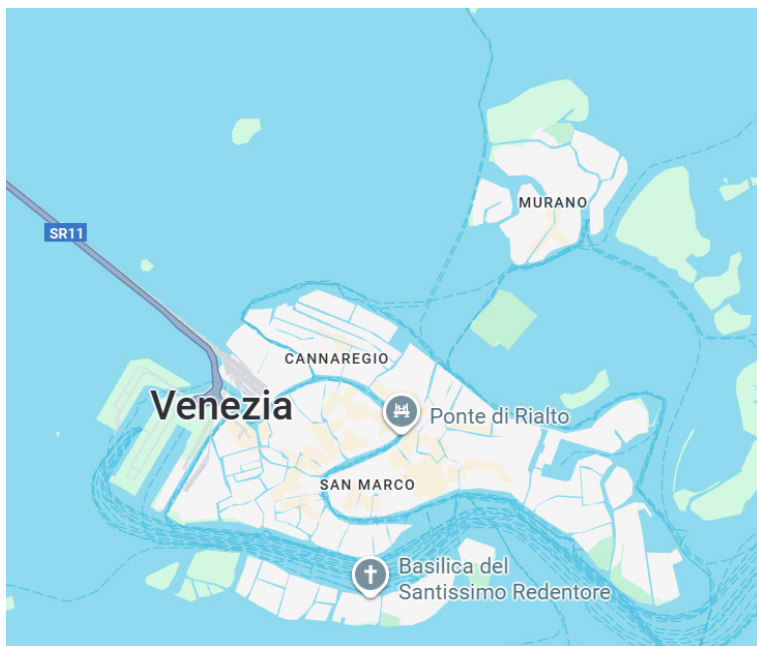


Figura 1 Murano (Municipalità Venezia-Murano-Burano).
Fonte: immagine di Google Maps

Il caso del Gennargentu-Mandrolisai, invece, è stato selezionato in quanto area interna nell'ambito della Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI). La SNAI definisce le Aree interne in base a tre criteri: non sono comuni costieri, presentano un alto rischio di spopolamento e si trovano in posizioni periferiche o ultra-periferiche. L'area interna Gennargentu-Mandrolisai è stata riconosciuta come la seconda area 'prototipo' in Sardegna per l'attuazione della SNAI (Formez PA 2023). Il territorio comprende undici comuni: Aritzo, Atzara, Austis, Belvì, Desulo, Gadoni, Meana Sardo, Ortueri, Sorgono, Teti e Tonara. La Comunità montana Gennargentu Mandrolisai ha formalmente confermato la propria adesione al ciclo di programmazione 2021-27 e ha ricevuto l'assegnazione di risorse aggiuntive. La designazione

¹ Per i dati sul reddito medio a Venezia la fonte è: <https://www.ripensarevenezia.it/comune-di-venezia-la-mappa-dei-redditi/>.

precoce del Gennargentu-Mandrolisai come area ‘prototipo’ e la sua costante riconferma attraverso i cicli di programmazione sottolineano la sua importanza critica all’interno del quadro SNAI, in virtù della gravità delle sue sfide demografiche e alla ricchezza del suo capitale territoriale. Essa è infatti caratterizzata da una limitata accessibilità ai servizi pubblici essenziali (trasporti, sanità, istruzione), da un severo spopolamento e da un elevato invecchiamento della popolazione. Nonostante la ricchezza del patrimonio naturale e paesaggistico, il tessuto socio-economico ha una vocazione agropastorale, con una crescente importanza del turismo.

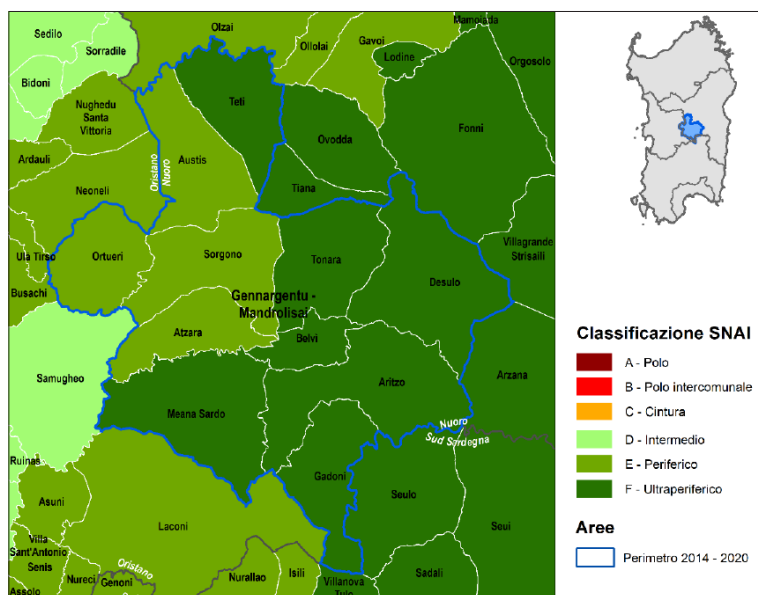


Figura 2 Area Interna Gennargentu-Mandrolisai (Sardegna, provincia di Nuoro).
Fonte: Formez PA 2023

Gli intervistati sono stati selezionati mediante campionamento a valanga e tramite l’ingaggio diretto durante le fasi di osservazione partecipante. Le modalità di accesso al campo hanno avuto un impatto significativo sulla composizione del campione: in entrambi i contesti, è risultato difficile coinvolgere lavoratori subordinati, con un conseguente sbilanciamento verso lavoratori autonomi. Il disegno di ricerca ha integrato interviste in profondità, interviste itineranti (*walking interviews*) e osservazione partecipante, allo scopo di restituire una comprensione multifaccettata e onnicomprensiva delle percezioni e delle pratiche quotidiane legate alle disuguaglianze territoriali. Le osservazioni sul campo hanno fornito elementi

fondamentali per cogliere divergenze tra discorsi e pratiche, arricchendo l'analisi qualitativa.

Complessivamente sono state realizzate 68 interviste semi-strutturate, che hanno coinvolto 77 partecipanti tra residenti e portatori di interesse (esponenti di associazioni locali, sindacati, decisori politici, impiegati di enti pubblici come i Centri per l'impiego), equamente distribuiti tra i due contesti territoriali. A Murano sono state realizzate 35 interviste che hanno coinvolto 39 persone. Di queste, 7 sono state condotte con portatori di interesse locali, tra cui titolari di attività commerciali, leader culturali e autorità locali. Le rimanenti 28 interviste hanno interessato residenti, che hanno condiviso esperienze personali e sfide, con particolare riferimento alle trasformazioni economiche che stanno influenzando l'isola. Il campione intervistato era prevalentemente composto da anziani e pensionati. La loro maggiore disponibilità e propensione a condividere le proprie storie personali li ha resi un gruppo accessibile e ricco di spunti, riflettendo la struttura demografica del posto. Una quota significativa degli intervistati era rappresentata da piccoli imprenditori e produttori vetrai, in linea con la struttura economica dell'area.

Nell'area del Gennargentu-Mandrolisai sono state effettuate 33 interviste che hanno coinvolto 38 persone. Di queste, 10 erano figure chiave come amministratori locali, fornitori di servizi sociali, professionisti sanitari. Le restanti 23 interviste sono state condotte con residenti dei diversi comuni dell'area. Questa diversificazione del campione ha permesso di raccogliere un'ampia gamma di prospettive su questioni locali cruciali, in particolare la mobilità e l'accesso ai servizi essenziali. Il campionamento è stato condotto con l'obiettivo di coprire tutti i comuni dell'area, per cogliere le prospettive anche dei residenti delle municipalità più remote, i quali spesso affrontano problemi aggiuntivi nell'accesso ai servizi essenziali. Durante il lavoro sul campo, è emerso un netto contrasto tra la zona collinare del Mandrolisai e l'area montuosa del Gennargentu. Questa distinzione ha sottolineato l'importanza di includere intervistati da entrambe le aree per fornire una visione completa del panorama socio-economico locale. Il campione degli intervistati è caratterizzato da una presenza sostanziale di lavoratori autonomi, in particolare proprietari di bar e titolari di aziende agricole, figure che riflettono settori chiave dell'occupazione locale. Questa composizione è stata in parte influenzata dalla maggiore accessibilità e disponibilità di lavoratori autonomi e piccoli imprenditori a condividere le loro prospettive. Per garantire la riservatezza degli intervistati e delle intervistate, i nomi utilizzati in questo capitolo sono fittizi.

3 **La *left-behindness* come chiave di lettura delle disuguaglianze territoriali**

L'analisi della *left-behindness* – cioè la condizione di essere lasciati indietro da politiche pubbliche e scelte di investimento – adottata in questa sede, basata su un approccio dal basso, localizzato e mirato alle istanze e necessità territoriali (Barca 2009; Barca, McCann, Rodríguez-Pose 2012; Karasz, Homberger, Güntner 2025), fornisce uno strumento utile che dialoga con la letteratura sulle molteplici disuguaglianze territoriali in Italia. Le disuguaglianze territoriali, infatti, si articolano e si diramano su più ambiti spaziali, includono tanto gli ambiti urbani quanto quelli extra-urbani, determinando divari territoriali molteplici e multi-direzionali (Jubany et al. 2025).

Per una comprensione approfondita di queste dinamiche, è utile distinguere, come suggerito da Pezzi e Urso (2017), tra perifericità e periferizzazione. La prima rappresenta una condizione statica, uno stato strutturale caratterizzato da elementi come la distanza geografica dai centri, la migrazione verso l'esterno, l'invecchiamento della popolazione, una debolezza economica intrinseca. La periferizzazione, invece, costituisce un processo dinamico che aggrava la marginalizzazione attraverso fenomeni socio-economici e politici. La *left-behindness* può essere vista come l'esito di questo processo, che accentua le disuguaglianze e le difficoltà strutturali in territori già deboli.

Tali dinamiche si riflettono in modo particolarmente evidente negli ex quartieri industriali (Tierney et al. 2022) e nelle periferie urbane (MacKinnon et al. 2022), spesso caratterizzate da marginalità e problematiche che si manifestano in forme di esclusione, segregazione e isolamento, con scarsa presenza di funzioni, attività e servizi (Coppola et al. 2021) e che incarnano la condizione di *left-behindness* all'interno del contesto cittadino. Questi luoghi, di solito rappresentati come luoghi problematici, percepiti come penalizzanti e squalificanti, soffrono di difficoltà nella convivenza multiculturale, amplificata dalla globalizzazione, da alti livelli di inquinamento fisico, olfattivo, acustico e visivo, e mono-funzionalità che li rende quartieri dormitorio privi di servizi essenziali e luoghi di aggregazione, oltre a problemi sociali come violenza, insicurezza, povertà, bassa scolarizzazione e disoccupazione. A ciò si aggiunge lo scarso interesse istituzionale, che aggrava il senso di abbandono percepito dai residenti.

Un fenomeno analogo, seppur con manifestazioni specifiche, riguarda le aree interne, dove le popolazioni locali che affrontano questi processi non sono affatto passive, spesso rispondono con un mix di strategie locali e politiche mirate (Cois, Pacetti 2020). Alcuni imprenditoriali locali valorizzano risorse immateriali come il patrimonio culturale, il paesaggio e l'ambiente per creare nuove

opportunità economiche; attraverso processi di valorizzazione del patrimonio culturale che coinvolgono le popolazioni locali il turismo spesso è concepito come strumento di rigenerazione economica e sociale. Le politiche pubbliche, ad esempio la SNAI, giocano un ruolo fondamentale nel supportare tali iniziative di promozione dello sviluppo agricolo, del turismo e dell'implementazione di servizi essenziali. Tuttavia, in questo contesto, il dibattito sulle risposte alle disuguaglianze territoriali è spesso dominato da una 'retorica del borgo' che ha snaturato il significato di questi luoghi (Barbera, Cersosimo, De Rossi 2022). Il termine 'borgo' viene usato in modo estensivo per indicare ogni piccolo insediamento, sostituendo l'idea più generale di 'paese'. Questa narrazione promuove una specifica visione di sviluppo basata sull'esteticizzazione di un'Italia fittizia, prigioniera di un passato che diventa merce. Questo fenomeno di 'piccoloborghismo' risponde ad una logica che si manifesta negli investimenti culturali (come quelli del PNRR) e nella narrazione di rigenerazione delle aree fragili, ignorando la realtà di un Paese fatto di luoghi marginali, case abbandonate e infrastrutture ordinarie (Bindi 2021). A questa retorica andrebbe contrapposta una visione alternativa per il futuro delle aree interne. La vera rigenerazione non passa unicamente per la valorizzazione turistica, bensì richiede la costruzione di una reale 'abitabilità quotidiana'. A differenza di quanto suggerito da iniziative come 'case a 1 euro', il ripopolamento di questi territori dipende dalla capacità di sviluppare nuove economie e forme di società locale, investendo in dotazioni di competenze, servizi essenziali (sanità, istruzione) e mobilità (Cersosimo, Librandi, Nisticò 2022; Colavitti et al. 2024).

4 Murano: insularità, crisi e comunità in bilico

Murano, isola di circa 4.680 abitanti nella laguna veneziana e parte della Municipalità insulare Venezia-Murano-Burano, è celebre per la sua tradizione vetraria. Oggi, pur essendo il cuore pulsante del distretto del vetro artistico di Venezia, incarna emblematicamente la condizione di periferia nel centro. Nonostante la vicinanza al centro storico di Venezia (circa 20 minuti di vaporetto), l'isola è un laboratorio di trasformazioni socio-economiche, con le relative contraddizioni percepite e vissute dagli abitanti.

Con una antica tradizione nella lavorazione del vetro, Murano ha modellato uno spazio fisico e simbolico che oggi si sta rapidamente trasformando. L'arte vetraria, motore economico e cuore pulsante dell'identità muranese, sopravvive oggi in piccole botteghe familiari ed è talvolta relegata a mero oggetto da vetrina per il turismo di massa, come racconta con nostalgia un ex artigiano del vetro: «Quando ero giovane, Murano era blu: le tute da lavoro ovunque.

Ora è vuota, silenziosa». A ciò si somma un sentimento di abbandono da parte delle istituzioni: «Siamo un marchio mondiale, ma chi ci difende? Chi ci rappresenta?», si domanda retoricamente un artista del vetro locale.

Gli effetti di eventi esogeni difficilmente controllabili a livello locale – crisi finanziaria del 2008-10, la pandemia, l'aumento del prezzo del gas, la concorrenza dei mercati asiatici – si sono innestati su dinamiche di lungo periodo che hanno visto la progressiva erosione del tessuto produttivo. Tra il 2009 e il 2015, il numero di imprese attive è diminuito del 9,9%, passando da 406 a 366. In particolare, le imprese localizzate a Murano sono scese da 226 a 212 (-6,2%). Dal 2009 ad aprile 2016, a Murano si sono registrate 79 cessazioni di imprese nel settore del vetro e 17 imprese sono risultate coinvolte in procedure concorsuali. La maggior parte delle cessazioni ha riguardato imprese individuali (41), seguite da società di capitali (23) e società di persone (14). Questa crisi riflette le difficoltà economiche e strutturali del settore, che è un simbolo storico-culturale di Venezia (Invitalia 2018). L'andamento decrescente e il crollo occupazionale a Murano sono evidenziati anche da un recente studio sull'economia circolare nella produzione del vetro artistico, il quale ha individuato una combinazione di fattori, tra cui la concorrenza internazionale con altri distretti del vetro, come quello della Boemia, e l'automazione industriale, che ha ridotto la necessità di manodopera (Barucco et al. 2022). L'eliminazione degli incentivi per l'acquisto di gas metano ha aumentato i costi di produzione, mentre le normative ambientali hanno imposto restrizioni sull'uso di materiali tradizionali come il cadmio e il triossido di arsenico, complicando la produzione di alcuni colori e tecniche. Necessaria per tutelare la salute umana e ambientale, la scelta di proibire l'uso di queste sostanze è stata percepita come calata dall'alto, subita, dai produttori del vetro. Questo è quanto emerge, ad esempio, dall'intervista con una rappresentante della Municipalità, secondo la quale:

Tutti dovevano arrangiarsi un po', non sono venuti degli esperti a fornire un aiuto alle varie fabbriche, come fare queste vasche [di decantazione fanghi]. Si andava avanti a multe, a controlli. Non è stato spiegato esattamente quello che poteva essere una conversione a un tipo di lavorazione, arrivare a un altro tipo di lavorazione. Quando hanno messo fuori legge certe sostanze in Europa avevamo lì l'Italia, c'era una rappresentanza. Quando hanno visto che c'erano delle sostanze che sarebbero andate fuori legge di lì a pochi anni, nessuno si è messo... nessuno ha pensato di dire 'ma a Murano le usano queste cose per fare il vetro'. Cioè è stato sempre lasciato ai margini, lasciato indietro anche proprio come scelte politiche... quasi a volerlo fare morire.

Periodi di crisi economica e la pandemia da COVID-19 hanno ulteriormente aggravato la situazione. Le restrizioni e i *lockdown* hanno ridotto o azzerato il fatturato delle vetrerie, limitando gli ordini e colpendo duramente il turismo, che rappresenta una fonte primaria di reddito per l'isola (Barucco et al. 2022). Inoltre, l'elevato costo delle materie prime a Murano rispetto ad altre regioni – comprese anche altre aree del Comune di Venezia – ha portato a sacche di svantaggio con la conseguente chiusura di diverse fabbriche, come emerso anche da alcune interviste. Ad esempio, in un'intervista doppia con un ex proprietario di una vetreria e un esponente del Circolo culturale ricreativo, è emerso che «con la recente pandemia, il prezzo del gas è aumentato moltissimo [...] il 40% delle fabbriche ha chiuso». Su questo tema, un artista del vetro ha spiegato che «dal punto di vista dei costi sei fuori dal mercato. La cosa più importante è dimostrare di essere sull'isola, dove non solo si parla di vetro ma lo si produce. Se guardiamo agli ultimi quattro o cinque anni, le sfide più grandi sono state la pandemia [COVID-19], l'alta marea che ha quasi distrutto i nostri forni e il costo del gas, che stiamo ancora affrontando». Il picco dei prezzi del gas è stato particolarmente gravoso per il settore del vetro a causa della natura specifica del processo produttivo. Come ha osservato un'intervistata «le fabbriche, con i loro forni in funzione 24 ore su 24 a temperature fino a 1200 gradi, non possono spegnerli perché altrimenti non sarebbero in grado di lavorare il giorno successivo. Questo significa generare un incredibile consumo costante di gas». La natura ricorrente di queste sfide ha creato un senso di abbandono. Come ha sottolineato un'autorità locale «sembra che le istituzioni abbiano sempre ignorato Murano o non abbiano offerto alcuna assistenza».

La dipendenza dal turismo ha reso il settore vulnerabile, e la mancanza di ricambio generazionale, con una difficoltà ad attrarre giovani lavoratori, ha contribuito al declino. Quest'ultimo è un tema percepito dalle generazioni più anziane, che hanno vissuto il periodo di maggiore splendore socio-economico dell'industria del vetro e un sentimento di orgoglio e appartenenza. Ad esempio, due intervistati del Circolo Culturale e Ricreativo APS Murano hanno affrontato la questione della disaffezione giovanile alla produzione vetraria attraverso un progetto che hanno proposto al Comune di Venezia e che è stato successivamente finanziato, ossia un fumetto interattivo creato in collaborazione con la scuola del vetro Abate Zanetti:

il progetto riguarda la possibilità di far innamorare i giovani al lavoro del vetro di Murano perché secondo noi, tra i molti aspetti che ci sono nel vetro di Murano, della crisi, è la mancanza di manodopera giovanile, e la mancanza di manodopera giovanile, secondo noi, è legata al fatto che i ragazzi non vanno a lavorare il vetro perché non conoscono a fondo quella che è la lavorazione del

vetro, ma intesa in tutta la sua accezione. E cioè, vetro inteso come designer, inteso come... parte chimica per la realizzazione della pasta vitrea, intesa come lavorazione del vetro diretto, ma anche indiretto, tipo decorazione, tipo incisione, tipo lavoro a lume, tipo specchi, eccetera. Tutte queste lavorazioni, che sono lavorazioni storiche di Murano e che oggi vanno scomparendo, sono dettate dal fatto, secondo noi, che non c'è manodopera giovanile.

4.1 Murano, periferia nel centro

La condizione insulare di Murano si riflette in modo esplicito nell'accesso ai servizi. Secondo un recente rapporto di Ires Veneto (2023), sulla relazione tra accessibilità, utilizzo dei servizi sanitari e qualità della vita nella Venezia Insulare, con particolare attenzione alle esigenze della popolazione anziana e fragile, Murano dispone di servizi sanitari di base, tra cui ambulatori di medici di medicina generale (MMG), con due medici operanti sull'isola. Tuttavia, non sono presenti strutture ospedaliere o ambulatori specialistici, e ciò costringe i residenti a spostarsi verso il centro storico o verso altre isole per accedere a servizi specialistici o ospedalieri. La distanza media tra le abitazioni e gli ambulatori dei MMG è di circa 7,3 minuti a piedi, con una distanza inferiore al chilometro. Per quanto riguarda le farmacie, Murano ne ospita due, che rappresentano un punto di riferimento per i residenti, soprattutto per coloro che non si recano frequentemente dal medico. Inoltre, l'isola non dispone di strutture intermedie come ospedali di comunità, segno di carenza di servizi sanitari avanzati. I trasporti pubblici, come i vaporetti, sono essenziali per collegare Murano alle altre aree della Venezia Insulare, ma la qualità del servizio è spesso giudicata insoddisfacente dai residenti, soprattutto per l'affollamento e la frequenza delle corse (Gargiulo et al. 2023). Pur beneficiando formalmente di un distretto sanitario, l'effettiva fruibilità è parzialmente compromessa dalla riduzione progressiva del personale, dall'assenza di figure specialistiche stabili (come il pediatra), e dalla necessità frequente di recarsi sulla terraferma per ottenere cure più avanzate. Questa condizione è stata confermata anche da diverse persone intervistate: «Ci hanno dato un pediatra che viene due volte a settimana, ma è basato a Venezia. E se il bambino sta male il lunedì sera?», denuncia una madre rappresentante dell'associazione Mamme per Murano che – come vedremo nei prossimi paragrafi – è nata proprio dall'istanza di veder garantiti i servizi essenziali.

Se l'isola è formalmente ben connessa al centro di Venezia, i residenti descrivono un'esperienza quotidiana di 'mobilità ostacolata': vaporetti affollati da turisti, corse insufficienti nelle fasce orarie più critiche, disguidi e nebbia che isolano completamente l'isola, come

ha notato una anziana residente: «Il problema non è solo muoversi, ma sentirsi messi da parte. I trasporti non sono pensati per noi, ma per chi viene a visitare Murano due ore e poi scappa via». Questa percezione si fa più acuta nei giorni festivi, quando il traffico turistico raggiunge il picco. Anche la tessera del trasporto urbano prioritaria per residenti viene percepita come inefficace, mentre cresce il malcontento per una città che sembra aver dimenticato i propri cittadini. Murano, in questa prospettiva, appare come un'isola dentro un'altra isola, non solo geograficamente ma anche socio-economicamente e politicamente, sempre più distante dai centri decisionali e dalla progettualità urbana. La saturazione turistica rende la mobilità inefficiente e faticosa proprio per chi vive sull'isola. Anche in questo caso, l'accessibilità è una promessa infranta.

Quanto emerso dalla ricerca condotta a Murano sembra ricalcare quanto la letteratura ha inquadrato con il termine «periferizzazione», vale a dire quel processo relazionale e dinamico che descrive la produzione di spazi marginalizzati rispetto a un centro percepito (Mullis 2025). Non si tratta soltanto di una posizione geografica, ma di una condizione sociale, economica e politica che implica dipendenza, esclusione e disuguaglianza. La periferizzazione evidenzia come il centro e la periferia siano prodotti di relazioni di potere, dove il centro è considerato la norma e la periferia è vista come deficitaria.

5 La modernizzazione difficile nel centro Sardegna

A oltre un'ora dalle coste più prossime, nell'entroterra sardo, il Gennargentu-Mandrolisai si estende come un arcipelago montano di piccoli comuni legati da strade non sempre di facile percorrenza, suddivisi tra l'area montuosa del Gennargentu e quella più collinare del Mandrolisai. Quest'area – composta da undici municipi e classificata come 'area interna' dalla SNAI – ha vissuto una lenta e costante erosione, non solo demografica, ma anche economica e istituzionale, a cui però – come si vedrà più avanti – fa da contraltare un tessuto associativo affatto atrofizzato.

L'andamento socio-territoriale ed economico di quest'area può essere letto mediante le coordinate della «modernizzazione difficile» che ha caratterizzato la Sardegna (Uleri et al. 2023), la quale si coglie attraverso una critica all'approccio di policy *top-down*. Tra gli anni Sessanta e Ottanta, questa traiettoria modernizzatrice è stata accentuata da tentativi di industrializzazione 'dall'alto', come la creazione della cartiera di Arbatax e il polo petrolchimico di Ottana, finanziati dalla Cassa per il Mezzogiorno. Questi progetti, pur attrattivi inizialmente, hanno avuto un funzionamento farraginoso e sono naufragati, lasciando le aree interne in una condizione di marginalizzazione (Uleri et al. 2023). Tra gli esiti di questo processo, in

Sardegna vi è stato l'«effetto ciambella», cioè uno squilibrio demografico e socio-economico tra le aree costiere e quelle interne dell'isola. Le prime hanno visto un tendenziale incremento della popolazione e dei servizi, mentre le zone interne – come appunto il Gennargentu-Mandrolisai – hanno subito spopolamento, rarefazione sociale, un parziale abbandono delle terre e modificazione del paesaggio.

Le dinamiche negative ascrivibili alla modernizzazione difficile non sono scomparse nel tempo, ma negli anni recenti hanno assunto nuovi contorni a seguito della crisi economica post-2008. Ciò emerge da diverse ricerche, come ad esempio quella condotta da Farinella e Podda (2020). Da questo studio si evince come la crisi economica abbia avuto un impatto significativo sul welfare rurale, aggravando le dinamiche di marginalizzazione già presenti nelle aree rurali. La riduzione della spesa pubblica e dei servizi essenziali ha innescato un circolo vizioso di spopolamento, invecchiamento demografico, declino occupazionale e aumento della povertà. Questo ha confermato l'effetto ciambella (Uleri et al. 2023), o «effetto centrifuga», con migrazioni dalle zone interne verso i centri urbani costieri (Farinella, Podda 2020).

Se nel corso degli anni la perdita di popolazione e la contrazione della produttività agricola hanno portato a una riduzione dei presidi agricoli e a un depauperamento del capitale territoriale, è pur vero che le aree interne della Sardegna hanno mantenuto una forte vocazione agricola, con produzioni tipiche (DOP e IGP) che rappresentano un'eccellenza a livello nazionale – ma anche con agganci ai mercati internazionali, come ad esempio quello Nord americano, attraverso le catene del valore dell'industria lattiero-casearia (Farinella, Simula 2024) – nonostante le difficoltà legate alla modernizzazione (Uleri et al. 2023). In risposta a queste difficoltà, le comunità locali hanno attivato risposte e risorse territoriali inespresse, organizzandosi in reti complesse tra attori istituzionali, imprese agricole e società civile. Queste iniziative hanno dato vita a un nuovo modello di welfare rurale, basato su «mercati nidificati» che integrano sviluppo economico e coesione sociale (Farinella, Podda 2020).

5.1 Gennargentu-Mandrolisai: resistere nell'entroterra che si svuota

Secondo l'analisi di Formez PA (2023), l'area interna del Gennargentu-Mandrolisai ha conosciuto un calo demografico del -12,96% tra il 2011 e il 2020, per un totale di 13.199 abitanti, accompagnato da un invecchiamento della popolazione rilevante, con l'indice di vecchiaia stimato nel 2023 a 246, superiore alla media nazionale di 193,3. Inoltre, il dossier regionale della Sardegna per la programmazione 2021-27 indicava un reddito medio IRPEF pro-capite di 13.650 euro nel 2018, con un incremento del 3,88% rispetto al 2017 (Formez PA 2023).

La scuola, altro presidio fondamentale, mostra segni evidenti di sofferenza. Il turnover costante degli insegnanti, vissuto come una forma di instabilità pedagogica, è vissuto con preoccupazione da genitori e studenti. «I bambini non costruiscono un legame con chi li insegna. Cambia il metodo, cambiano i volti. Ogni anno è come ripartire da capo», ha sottolineato un'insegnante. L'inadeguatezza dei servizi educativi si traduce, nei fatti, in un indebolimento delle prospettive per le nuove generazioni. Le classi multigrado, spesso non gestite da personale specializzato, non sono soltanto un adattamento logistico, ma una rinuncia a un'educazione equa. Mancano attività extracurricolari, laboratori e un orizzonte in cui immaginare un futuro nel territorio. Molti giovani partono per studiare e non tornano più. Chi resta, lo fa con fatica, cercando di resistere in un contesto che chiede molto e restituisce poco.

Il tema del lavoro è particolarmente percepito dai giovani intervistati, ma anche dalle generazioni più anziane che hanno visto un declino delle possibilità lavorative offerte dal territorio. Le opportunità stabili sono carenti, quasi esclusivamente legate all'agricoltura o alla piccola ristorazione. Il passato industriale – segnato dalla vicinanza con il petrolchimico di Ottana – sembra lontano, come un'illusione svanita. «Mio padre lavorava lì, e a scuola ci formavano per quel mondo. Oggi quel mondo non esiste più», ha raccontato un operaio del polo industriale in pensione.

Come in molte altre regioni d'Italia e d'Europa, il periodo del dopoguerra vide una fase intensa di investimenti industriali. L'area del Gennargentu-Mandrolisai, pur non essendo direttamente coinvolta, risentì degli influssi di questo sviluppo attraverso la creazione di un polo industriale petrolchimico a Ottana, una cittadina situata a circa 30 minuti di distanza. Questo centro industriale portò numerosi benefici all'area: offrì opportunità di lavoro a molte famiglie e favorì lo sviluppo di percorsi formativi formali per dotare i residenti delle competenze necessarie al nuovo mercato del lavoro. Come ha sottolineato un residente di nome Giovanni, in quegli anni i decisori politici e gli amministratori locali avevano un'idea articolata di sviluppo socio-economico e territoriale, che legava istruzione e lavoro:

[negli anni Settanta] studiavo nella scuola di Tonara, che era stata istituita come parte del piano di sviluppo per la Sardegna centrale, un ruolo che il comune di Tonara si era ritagliato. La scuola, sostenuta dai politici di Tonara e da altre figure di spicco e intelligenti, aveva creato un istituto tecnico per chimici a Tonara. Una gran parte del gruppo tecnico di Ottana proveniva poi da quell'istituto.

Chi possiede un'azienda agricola o una cantina riesce talvolta a costruire forme di auto-imprenditorialità, ma anche qui le disuguaglianze sono forti: chi ha capitali propri può accedere ai bandi, chi non li ha resta escluso. Secondo un giovane proprietario di un'azienda agricola locale, i finanziamenti pubblici «possono offrire un contributo a fondo perduto fino al 60%, il che è un'opportunità fantastica. Ma, naturalmente, bisogna metterci di tasca propria il restante quaranta per cento. Ora, per uno come me che gestisce una piccola o media impresa, senza il flusso di cassa di una grande azienda, trovare quel 40% è una sfida enorme».

Il tema della mobilità, in un territorio come il Gennargentu-Mandrolisai composto da una pluralità di piccoli comuni e geograficamente montuoso, risulta cruciale dal punto di vista sociale ed economico. Non solo come questione tecnica - corse insufficienti, mezzi inadeguati, strade dissestate o di non facile percorrenza - ma come infrastruttura socio-materiale dell'ingiustizia. Nei territori montani del centro Sardegna, l'auto privata è, se non l'unico, il mezzo principale che permette di raggiungere il luogo di lavoro in tempi idonei, accedere ai servizi sanitari e partecipare a eventi sociali. Ma proprio perché è l'opzione prevalente, in particolare modo al di fuori degli orari scolastici dove le corriere attraverso l'agenzia regionale di trasporto ARST vengono garantite, diventa anche un meccanismo di esclusione per chi non guida o non possiede un veicolo o chi è vincolato ad esso, come ad esempio le persone con disabilità. Questa dinamica è emersa in diverse interviste, sia di abitanti che di portatori di interessi. Ad esempio, secondo una bibliotecaria di un piccolo comune dell'area collinare del Mandrolisai «quasi tutti prendono la patente quando compiono 18 anni. È impensabile cercare lavoro senza la patente». Questa esigenza è stata espressa anche da un addetto del Centro per l'Impiego locale, secondo cui non avere la patente «è un bel problema. Io la prima cosa che dico quando vengono, ragazzi specialmente, 'prima cosa fatevi la patente perché non andate da nessuna parte', non possono fare niente, è limitato, non puoi lavorare se non hai la patente, perché se trovi un lavoro anche a Simaxis, vicino Oristano, devi prenderti casa a Simaxis perché con i mezzi non ci arrivi».

Secondo i dati forniti dal Formez PA nel dossier regionale della SNAI, la distanza media dei comuni dall'area interna dal comune polo più vicino (Oristano) è di 69,59 minuti in macchina, laddove la media regionale per le altre aree interne è di 52,17 minuti, mentre a livello nazionale è pari a 45,15 (Formez PA 2023). Mattioli et al. (2020) descrivono bene questo fenomeno: la dipendenza dall'automobile non è una scelta, ma un'esigenza imposta da un sistema che ha disinvestito in ogni forma di mobilità alternativa. Questo *lock-in*, questo vincolo infrastrutturale, produce disuguaglianze profonde, che si sommano ad altre (di reddito, di genere, di età).

Per quanto concerne la digitalizzazione e il potenziamento della connettività Internet, tanto dai dati empirici raccolti durante la ricerca quanto da quelli forniti dai dossier regionali della SNAI emerge un quadro non del tutto positivo. Per quanto riguarda la copertura di rete fissa ad alta velocità (da 30 Mbit/s e da 100 Mbit/s), la copertura è del 19,49%. La rete mobile, invece, presenta un quadro più positivo, con il 94,92% della popolazione che può accedere a connessioni con velocità pari o superiore a 30 Mbit/s (Formez PA 2023). Un'intervistata con disabilità visiva ha riconosciuto il potenziale della digitalizzazione per ridurre alcune delle barriere affrontate dalle persone disabili e per migliorarne l'inclusione nella società e nel lavoro. Tuttavia, ha anche sottolineato i limiti della diffusione della rete e delle competenze digitali, soprattutto nelle aree rurali. Ad esempio, ha elogiato la tecnologia Apple per gli utenti ipovedenti, che le ha permesso di ottenere una maggiore indipendenza, ma ha anche rimarcato la necessità di un'infrastruttura digitale più solida: «Le infrastrutture digitali [...] sono piuttosto inadeguate. Sarebbe importante creare più corsi di formazione, soprattutto in questo settore».

Secondo il proprietario di un bar di uno dei paesi più popolosi del Gennargentu-Mandrolisai, sebbene la fibra ottica sia stata installata, «non è attiva [...] un tale aggiornamento aggiungerebbe comunque un valore reale all'area». Inoltre, secondo l'intervistato i social media rappresentano per i residenti un'opportunità per dare visibilità e riconoscimento alla bellezza del territorio, superando un certo senso di isolamento. I social media aiutano anche a ridurre i campanilismi, specialmente tra i giovani, incoraggiando la cooperazione tra i comuni della zona: «I social media [...] aiutano ad abbattere questi campanilismi che esistevano nelle generazioni precedenti». In questo quadro di difficoltà, emergono anche segnali positivi. Alcuni giovani imprenditori agricoli hanno saputo usare i social network come leve per la visibilità. Come raccontato da una produttrice locale, «un americano ha trovato la mia azienda su Google Maps e ha passato otto giorni qui. Questo ci dà speranza». La digitalizzazione, se supportata da infrastrutture adeguate e all'interno di un quadro di sviluppo coerente coi bisogni territoriali, può essere un elemento importante per la valorizzazione delle risorse locali.

5.2 Comunità disgregate e senso di appartenenza

Le relazioni sociali oggi appaiono in una tensione dialettica tra rarefazione e volontà di mantenerle vive, attraverso la valorizzazione di tradizioni, pratiche culturali locali e forme di turismo sostenibile. In questo quadro, la partecipazione alla vita comunitaria si regge spesso sull'attivismo di pochi. La mancanza di spazi aggregativi, l'assenza di iniziative culturali stabili, il ricorso sistematico ai

bar come unici luoghi di incontro, generano un vuoto di socialità, specialmente tra i giovani, come commenta una giovane di un paese montano: «alla fine dei conti, l'unico vero punto di ritrovo è il bar. Vai al bar, prendi qualcosa da bere, il che potrebbe essere visto come una cosa positiva, ma io la vedo più come un aspetto negativo».

Il campanilismo emerge come un ostacolo rilevante alla cooperazione istituzionale. «Se un paese organizza un concerto, l'altro lo boicotta. È sempre stato così», afferma un ex sindaco. Questo frazionamento impedisce l'aggregazione di risorse e frena lo sviluppo di progettualità condivise.

Eppure, anche qui non mancano esperienze positive: il consorzio Mandrolisai, formato da viticoltori locali, mostra che è possibile superare le rivalità a favore di uno sviluppo attento alle vocazioni del territorio. «Ci stiamo muovendo come squadra, anche grazie ai social. Vogliamo far conoscere il nostro vino fuori dalla Sardegna», racconta un giovane produttore. A tal proposito, è in corso un cambiamento generazionale verso un'identità di zona cooperativa, che supera i vecchi campanilismi, grazie anche a iniziative dal basso. Come ha osservato un giovane produttore agricolo e viti-vinicolo locale «in tutti i paesi, ora, le nuove imprese agricole parlano del Mandrolisai, non soltanto del loro singolo comune». Questa identità condivisa, sempre secondo l'intervistato, potrebbe agevolare azioni di supporto; tuttavia, ha anche sottolineato che l'unità locale da sola «non basta; la volontà politica è essenziale per smettere di trattarci come cittadini di seconda classe».

6 Mobilitazioni contro le disuguaglianze territoriali

In entrambi i contesti analizzati, parte delle popolazioni locali ha attivato risposte collettive e forme di resistenza alle disuguaglianze territoriali. Queste mobilitazioni, spesso guidate da attori locali non istituzionali, dimostrano una notevole capacità di agire in maniera autonoma. Proprio per questo, nei paragrafi successivi ci concentreremo su alcune esperienze dal basso di mitigazione delle disuguaglianze territoriali. A Murano gli esempi del Circolo Ricreativo e Culturale APS Murano, dell'associazione Murano Benefica e dell'associazione Mamme per Murano rappresentano casi di mobilitazione e attivismo volontaristico per superare le lacune istituzionali relativo all'accesso ad alcuni servizi essenziali come sanità e mobilità. Nel contesto del Gennargentu-Mandrolisai, due esperienze di attivismo civico sono emerse come significativamente: il Comitato SOS Sanità Barbagia-Mandrolisai e un collettivo femminista locale, entrambi esempi di capacità agentiva nei territori periferici.

6.1 Murano

Nonostante la crisi, Murano conserva frammenti di vita comunitaria forte. Il Circolo ricreativo Culturale APS Murano, la parrocchia, le attività sportive giovanili sono spazi vitali in cui si esercita ancora la socialità, si condividono saperi e si alimenta il senso di appartenenza. In risposta alla distanza delle istituzioni - locali e nazionali - negli anni si sono attivate forme di mutuo aiuto e solidarietà orizzontale. Una delle esperienze più significative è quella dell'associazione Mamme per Murano, nata spontaneamente per organizzare eventi per bambini e mantenere viva la dimensione comunitaria. Lontana dall'essere una semplice rete di volontarie, l'associazione ha assunto un ruolo di mediazione tra famiglie e istituzioni, riuscendo in più occasioni a influenzare decisioni politiche rilevanti, come nel caso della riapertura dell'asilo o del mantenimento di classi scolastiche minacciate da accorpamenti. Come dichiarato da una delle fondatrici «abbiamo deciso di intervenire perché le municipalità di quartiere sono state svuotate; qualcuno doveva occuparsi della comunità». Oltre a Mamme per Murano, l'associazione Murano Benefica, rilanciata grazie all'impegno del Circolo culturale e ricreativo APS Murano, offre gratuitamente carrozzine, deambulatori, e strumenti per l'assistenza domiciliare: «se ti rompi una gamba, vieni da noi e ti diamo la sedia a rotelle. Gratis, senza burocrazia», racconta con orgoglio un volontario. Queste forme di mutualismo non sostituiscono lo Stato e gli enti locali, ma svolgono una funzione compensativa, mostrando la capacità della comunità di tenersi in piedi nonostante la disattenzione istituzionale.

Il Circolo Culturale Ricreativo APS Murano, nato nel 2022, rappresenta un altro snodo fondamentale della resistenza muranese alla marginalizzazione. Sorto inizialmente per offrire uno spazio agli anziani rimasti senza luoghi di socialità, il Circolo è rapidamente cresciuto fino a superare i 240 soci, diventando un punto di riferimento per attività intergenerazionali. Esso organizza corsi di alfabetizzazione digitale per la terza età, serate culturali, visite museali, attività ricreative e progetti educativi in collaborazione con le scuole, tra cui l'Istituto Abate Zanetti, per riavvicinare i giovani alla tradizione vetraria muranese.

L'esperienza del Circolo dimostra l'importanza delle infrastrutture sociali informali nel mantenere la coesione di comunità lasciate ai margini dalle politiche urbane. Tuttavia, come osserva Brovarone (2022), queste iniziative, per quanto virtuose, rischiano di diventare sostitutive dello Stato, consolidando un'autonomia fragile, che poggia sull'impegno di pochi e sull'erosione del patto sociale. Queste pratiche non possono sostituire l'azione pubblica, semmai rivelano la profondità delle distanze istituzionali.

Alcuni eventi annuali, come le Olimpiadi del Primo Maggio dedicate ad attività sportive per i più giovani, non solo di Murano, ma anche delle altre municipalità di Venezia, o le gite culturali organizzate dal Circolo APS, rappresentano ancora momenti di aggregazione significativa. Tuttavia, la mancanza di supporto pubblico e il declino della governance municipale rendono difficile la loro continuità. A ciò si aggiungono dinamiche sociali più complesse: alcuni giovani lamentano un clima 'chiuso', ostile al pluralismo culturale e impermeabile al cambiamento sociale. «Mio figlio piccolo ha dovuto cambiare scuola per sentirsi a suo agio. Qui, se sei diverso, te lo fanno pesare», ha raccontato una madre.

Questo dualismo – tra coesione e chiusura, solidarietà e invidia, appartenenza e fuga – restituisce un'immagine ambivalente della vita sociale muranese. Una comunità che resiste, ma a fatica; che si aggrega, ma con fatica; che si racconta ancora come un 'noi', ma con il timore che questo 'noi' stia svanendo.

6.2 Gennargentu-Mandrolisai

L'area del Gennargentu-Mandrolisai rappresenta un caso emblematico di marginalità territoriale strutturale, dove processi di de-popolamento, invecchiamento e contrazione dei servizi pubblici si intrecciano con resistenze sociali radicate. In questo contesto, l'azione collettiva ha assunto forme diversificate, spesso guidate da attori locali non istituzionali, capaci di mobilitarsi contro l'erosione del diritto alla salute, dell'accesso all'istruzione e alla mobilità.

Nel Gennargentu-Mandrolisai è emersa una parziale riattivazione del lavoro agricolo, ma senza un reale supporto politico: la cosiddetta 'ri-agrarizzazione' avviene in assenza di servizi, infrastrutture, formazione. Secondo recenti studi (Uleri et al. 2023), le generazioni più giovani svolgono un ruolo cruciale nell'agricoltura delle aree interne, contribuendo alla rigenerazione territoriale e alla transizione verso modelli multifunzionali. Attraverso idee imprenditoriali innovative, come il recupero di varietà colturali antiche, agricoltura sociale, turismo esperienziale e fattorie didattiche, ampliano l'offerta di beni e servizi, migliorando la sostenibilità e il valore aggiunto locale. La loro azione si concentra sul recupero del capitale territoriale, valorizzando risorse naturali e culturali, curando terreni abbandonati e preservando la biodiversità, con effetti positivi sul paesaggio e sulla prevenzione del rischio idrogeologico. Favoriscono inoltre la riconnessione tra aree interne e città, creando filiere corte e mercati locali che rafforzano l'economia rurale e promuovono un consumo consapevole. Molti scelgono l'agricoltura come prima opzione, attratti dall'autonomia lavorativa e dalla qualità della vita rurale, mentre chi subentra in aziende familiari rinnova le pratiche produttive

adattandole alle nuove esigenze di mercato. Infine, valorizzano le specificità locali, preservando produzioni agroalimentari tipiche e tradizioni, contribuendo alla diversità e unicità del territorio, affrontando sfide come lo spopolamento e costruendo un futuro sostenibile e integrato (Uleri et al. 2023).

Essi agiscono come innovatori sociali, cioè individui o organizzazioni che operano come *hub* per reti locali, promuovendo soluzioni innovative per rispondere ai bisogni delle comunità, cercando di coniugare impatto economico e responsabilità sociale, valorizzando risorse locali e creando dialogo tra attori diversi (Farinella, Podda 2020). Costoro non sono «individui eroici», ma un sottoinsieme di popolazione che agisce in contesti specifici con funzioni capacitanti (Barbera, Parisi 2019), come aziende agricole multifunzionali, cooperative sociali e attivisti, che spesso scelgono consapevolmente di radicarsi nel territorio. Il loro ruolo è cruciale per costruire reti collaborative, generare mercati nidificati e favorire l'inclusione sociale, il lavoro e la sostenibilità. Ciò è emerso in maniera forte dall'intervista con la direttrice del GAL (Gruppo di Azione Locale) Barbagia-Gennargentu-Mandrolisai, secondo la quale gli enti come il GAL sono potenziali agenti di cambiamento, i quali tuttavia spesso si percepiscono esclusi dalle decisioni che riguardano il loro territorio. Esistono iniziative volte a coinvolgere le popolazioni locali nel processo decisionale, ma la burocrazia e i ritardi nel raggiungere risultati tangibili alimentano la sfiducia. Tuttavia, ci sono segnali di ottimismo legati alla consapevolezza che la cooperazione tra i comuni potrebbe essere una chiave per il cambiamento. Come sottolineato dalla direttrice del GAL «c'è una consapevolezza crescente che andare avanti da soli non è più fattibile, e che sono necessarie strategie integrate, pensando come un territorio e non come singoli comuni». Tuttavia, prosegue l'intervistata, i cambiamenti nell'area sono spesso il risultato di interventi frammentati piuttosto che di una strategia integrata a lungo termine. Le politiche europee e regionali hanno cercato di sostenere la regione, ma gli ostacoli burocratici e la mancanza di dialogo con le comunità locali hanno spesso ostacolato l'efficacia di tali interventi: «molti interventi nel settore agricolo e rurale sono stati per lo più di tipo assistenziale, senza un'integrazione in una strategia a lungo termine». Inoltre, molti attori locali si sentono vincolati dalla burocrazia e dalle difficoltà nell'accedere ai fondi e alle risorse necessarie per il cambiamento: «il GAL sta cercando di rendere i cittadini, le imprese e gli enti pubblici i protagonisti del cambiamento, ma spesso incontriamo ostacoli burocratici che rallentano tutto».

6.2.1 Il Comitato SOS Sanità Barbagia-Mandrolisai: diritto alla salute e mobilitazione civica

L'ospedale di Sorgono, un tempo considerato un presidio centrale per tutta l'area, è oggi il simbolo tangibile dell'attore pubblico (statale e regionale) che arretra. La riduzione del personale, la chiusura del reparto maternità, l'abbandono progressivo delle strutture sanitarie, hanno generato tra i residenti un senso di frustrazione e sfiducia profonda. «Oggi è un ospedale dimezzato. Ti chiedi se domani ci sarà ancora», ha affermato un rappresentante del Comitato SOS Sanità Barbagia-Mandrolisai. La distanza dalle strutture rimaste attive (Nuoro o Oristano, a oltre un'ora di macchina), unita alle condizioni stradali spesso critiche, fa sì che il diritto alla salute venga percepito come una promessa mancata.

È in questo contesto che nasce il comitato civico SOS Sanità Barbagia-Mandrolisai. Nato nel 2021 da un'emergenza medica personale di uno dei rappresentati - «ho iniziato dopo che mia moglie ha avuto uno shock anafilattico. Il medico mi ha detto: 'Da qui non possiamo fare nulla'. È lì che ho capito cosa significa essere davvero abbandonati» - il Comitato SOS Sanità si è rapidamente trasformato in un soggetto di riferimento per la lotta contro il declino dei servizi sanitari nella regione, rappresentando un esempio concreto di mobilitazione dal basso. Il comitato ha saputo coniugare azioni simboliche e strumenti formali di rivendicazione, facendo leva sul Decreto Ministeriale 70/2015 che riconosce specifiche tutele per le aree svantaggiate. La sua attività spazia dalle manifestazioni pubbliche ai presidi quotidiani nei comuni dell'area, passando per una forte presenza mediatica e una continua interlocuzione con le istituzioni.

Attraverso circa trenta manifestazioni in meno di due anni, il comitato ha portato all'attenzione pubblica la carenza di presidi di emergenza, le difficoltà di accesso alle cure specialistiche e il problema cronico della carenza di personale. Tali problematiche, come testimoniato, non sono soltanto un deficit infrastrutturale, ma un ostacolo sistemico alla sopravvivenza dignitosa nei territori interni. La scarsa attrattiva della zona per i professionisti sanitari è attribuita alla combinazione di isolamento geografico, carenza di servizi e assenza di incentivi strutturali.

In parallelo, il comitato ha promosso l'uso della telemedicina, ora sostenuta dalla Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI), e spinto per la diffusione dell'infermieristica di comunità, pur riconoscendo che tali interventi restano ancora insufficienti a garantire equità sanitaria.

Ogni giovedì, davanti all'ospedale, si tengono incontri pubblici ribattezzati Gio-vediamoci: momenti di protesta ma anche di cura collettiva del territorio. La partecipazione, tuttavia, resta fortemente generazionale: sono soprattutto gli anziani a esporsi, mentre i giovani, spesso già emigrati o disillusi, restano ai margini.

6.2.2 Il Collettivo Femminista AvvoLotadoras: intersezionalità e cura nei contesti rurali

L'emergere del collettivo femminista AvvoLotadoras² (dal sardo 'agittratici') in quest'area si colloca come una risposta alla duplice 'invisibilità' delle donne: quella geografica, derivante dalla marginalità territoriale, e quella sistemica, legata a persistenti disuguaglianze di genere. In un contesto caratterizzato da servizi ridotti e da aspettative sociali che assegnano tradizionalmente alle donne il ruolo di principali *caregiver*, il collettivo si configura come spazio di riflessione e attivismo. Dalle interviste condotte con alcune esponenti del collettivo è emerso come quest'ultimo operi in modo informale e assembleare - «ci incontriamo in modo molto aperto, come una specie di assemblea semi-pubblica, aperta a tutte e tutti» - cercando di adattare i concetti del femminismo intersezionale a un contesto locale culturalmente refrattario a tali temi, come sottolineato dalla portavoce. Più nello specifico, il collettivo si prefigge l'obiettivo di elevare la consapevolezza su queste problematiche e promuovere un dialogo inclusivo. Come evidenziato da una rappresentante, «il nostro obiettivo è portare il concetto di intersezionalità in questa regione, partendo dalle basi del femminismo. Se una persona non sa nemmeno cosa sia una società patriarcale, è chiaro che questi concetti sembrano lontani. Allo stesso tempo cerchiamo di adattare il nostro linguaggio al contesto locale».

Tuttavia, la partecipazione si mantiene contenuta, verosimilmente a causa di una limitata autoconsapevolezza del pluralismo all'interno della popolazione locale. Un'altra difficoltà è il coinvolgimento delle donne stesse, con la consapevolezza che «anche usare l'italiano inclusivo in questa regione sembra irrealistico». Queste criticità riflettono la sedimentazione di norme culturali e una ridotta sensibilità al pluralismo. La resistenza culturale nei confronti del femminismo e delle questioni di genere si conferma un ostacolo rilevante, sia tra le donne che nella comunità più ampia.

Nonostante la sua fase embrionale, il collettivo ha già organizzato eventi significativi, come la manifestazione per la Giornata internazionale per l'eliminazione della violenza contro le donne. Un'intervistata ha sottolineato lo sforzo: «siamo riuscite a organizzare una bellissima manifestazione per il 25 novembre 2023, subito dopo il caso Cecchetti. C'è stata una grande partecipazione, ma in generale c'è una riluttanza a parlare, una sorta di timidezza nel prendere iniziativa». Tale reticenza si estende alle questioni di

² Per ulteriori informazioni sul collettivo femminista AvvoLotadoras si rimanda alla seguente pagina: <https://www.italiachecambia.org/2023/12/collettivo-avvolotadoras/>.

intersezionalità tra classe e genere, che il collettivo riconosce come cruciali per affrontare le disuguaglianze: «abbiamo capito che la disuguaglianza di classe è un problema fondamentale qui. Senza affrontare questo aspetto, è difficile portare alla ribalta la questione della disuguaglianza di genere».

L'intersezionalità è diventata una pietra angolare dell'attività di advocacy del collettivo. Sebbene abbia attratto donne di diverse generazioni, il coinvolgimento maschile rimane una sfida significativa: «non siamo ancora riusciti ad attirare uomini, nonostante proponessimo argomenti che riguardano anche loro. È una questione culturale qui in Sardegna centrale». Il contesto rurale aggiunge difficoltà, come l'onere sproporzionato della cura di figli e anziani in assenza di servizi adeguati. «Le donne qui hanno l'onere aggiuntivo della cura sia per i bambini che per gli anziani. Senza asili nido o supporti strutturati, le madri lavoratrici affrontano sfide enormi», ha sottolineato un'attivista del collettivo.

In conclusione, il collettivo è impegnato nel superare le barriere culturali e creare uno spazio per una discussione critica su disuguaglianza di genere, dinamiche di classe e salute femminile, rappresentando un passo cruciale verso il cambiamento sociale e culturale nelle aree rurali della Sardegna. Come osservato da una partecipante, «stiamo lavorando per sensibilizzare prima noi stesse, per capire le barriere che affrontiamo, e poi per integrarci in un tessuto sociale che è un po' chiuso ma comunque reattivo alle iniziative giuste».

7 Riflessioni finali su politiche pubbliche e pratiche dal basso

Le traiettorie di marginalizzazione osservate nei casi di Murano e Gennargentu-Mandrolisai non possono essere comprese solo attraverso parametri geografici o demografici. Si tratta di luoghi segnati da una perdita progressiva di centralità istituzionale, economica e simbolica, dove la marginalizzazione o periferizzazione non è un destino naturale, ma il prodotto storico e politico di un insieme di scelte sistematiche. Come ricorda Rodríguez-Pose (2018), i *left-behind places* sono territori che non sono semplicemente *rimasti indietro*, ma *lasciati indietro* da politiche che li hanno esclusi dalle traiettorie di sviluppo nazionali e sovranazionali.

Il materiale empirico raccolto durante la ricerca sul campo sembra confermare quanto emerso dalla letteratura sulle disuguaglianze territoriali negli ultimi anni: nonostante il malcontento delle aree interne e marginali derivante dal senso di abbandono venga spesso tramutato in una richiesta di protezione sociale, in questi stessi luoghi si sviluppano anche risposte di natura opposta; una 'terza via'

focalizzata sull'emancipazione (Carrosio 2019). Questa prospettiva si pone in alternativa sia alla mercificazione dei 'borghi romantici', sia alla semplice dipendenza dagli aiuti statali. In quest'ottica, i luoghi marginali diventano spazi di critica e di sperimentazione sociale. L'attenzione si sposta dal reddito alla qualità della vita, ricercando soluzioni sostenibili e locali che trasformino i modi di 'fare comunità' a livello territoriale (Carrosio 2019).

Nel Gennargentu-Mandrolisai e a Murano, la costante contrazione dei servizi essenziali ha segnato profondamente il rapporto tra cittadini e territorio. Il depotenziamento dell'ospedale di Sorgono non è soltanto un evento sanitario, ma un problema politico e collettivo: un intero territorio ha visto venire meno un presidio che era garanzia di cittadinanza. A Murano, la rarefazione dei servizi sanitari, scolastici e sociali è resa ancora più acuta dal confronto continuo con l'eccesso di attenzione riservato ai flussi turistici. Se nel primo caso la marginalità è associata all'abbandono, nel secondo è vissuta come spoliamento: essere al centro, ma percepire di non contare nulla. Queste disuguaglianze territoriali non si limitano all'accesso a un ambulatorio o a una scuola, ma plasmano in profondità le condizioni di vita.

In entrambi i territori la vitalità sociale non manca. Esiste un capitale civico diffuso, capace di generare iniziative inclusive, eventi intergenerazionali, solidarietà quotidiana. Tuttavia, queste forme di resistenza locale non bastano. Senza un riconoscimento istituzionale e un'alleanza strutturale tra politiche pubbliche e pratiche dal basso, esse rischiano di diventare soluzioni temporanee a problemi sistemici.

Murano e il Gennargentu-Mandrolisai ci restituiscono due immagini diverse di territori marginalizzati ma che non vogliono devitalizzarsi. Entrambi pongono con forza la questione del diritto non solo di accedere a servizi, ma di essere parte di un progetto collettivo. Come dimostrano il Circolo culturale e ricreativo muranese e i comitati civici per la sanità e il circolo femminista in Sardegna, ciò che i residenti chiedono non è assistenza, ma riconoscimento, ascolto, risorse. La marginalità non è un destino. Ma per contrastarla servono alleanze nuove tra territori e istituzioni, tra pratiche di cura e politiche di giustizia spaziale.

È emerso inoltre un tema talvolta trascurato: la dignità territoriale. In entrambi i casi studio, gli abitanti non rivendicano solo servizi o investimenti: rivendicano il diritto a restare, a esistere, a contare. Le pratiche di mutualismo, i progetti culturali, le iniziative imprenditoriali locali sono tentativi di costruire un futuro senza dover partire. Ma, come chiarisce la letteratura sulle aree interne, queste resistenze non possono sostituirsi alle politiche. Sono indicatori di vitalità, non alternative all'intervento pubblico.

Infine, una riflessione sul linguaggio e sulle rappresentazioni. Parlare di 'luoghi marginali', 'aree svantaggiate', 'zone deboli', implica spesso una reificazione o naturalizzazione della disuguaglianza.

Ma i territori di cui parliamo non sono vuoti né passivi. Sono pieni di relazioni, competenze, saperi, desideri. Quello che manca è il riconoscimento politico. Le politiche *place-based*, come la SNAI, hanno provato a colmare questo vuoto, ma spesso si sono arenate in burocrazia, retorica partecipativa, soluzioni settoriali, mancanza di supporto finanziario e continuità progettuale. Seguendo l'approccio basato sul luogo al contrasto delle disuguaglianze territoriali, il punto non è *fare qualcosa per i territori*, ma *fare con i territori*, riconoscendo le loro specificità, le forme di sapere locale, le domande di futuro che li attraversano. Perché la marginalità non è solo una condizione materiale, ma una relazione. E può essere trasformata solo se quella relazione viene ripensata, redistribuita, e abitata con giustizia.

Bibliografia

- Barbera, F.; Cersosimo, D.; De Rossi, A. (a cura di) (2022). *Contro i borghi. Il Belpaese che dimentica i paesi*. Roma: Donzelli.
- Barca, F. (2009). *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A Place-Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*. Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy. Brussels: EERI – Economics and Econometrics Research Institute.
- Barca, F.; McCann, P.; Rodríguez-Pose, A. (2012). «The case for regional development intervention: place-based versus place-neutral approaches». *Journal of regional science*, 52(1), 134-52. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9787.2011.00756.x>.
- Barucco, M.A.; Cattaruzza, E.; Careno, P.; Centenaro, S.; De Benedetti, F. (2022). *Murano Pixel: Economia Circolare per gli scarti del vetro artistico*. Conegliano: Anteferma Edizioni.
- Bindi, L. (2021). «Oltre il 'piccoloborghismo'. Comunità patrimoniali e rigenerazione delle aree fragili». *Dialoghi mediterranei*, 48, 1-11. <https://www.istitutoeuroarabo.it/DM/oltre-il-piccoloborghismo-comunita-patrimoniali-e-rigenerazione-delle-aree-fragili/>.
- Carrosio, G. (2019). *I margini al centro. L'Italia delle aree interne tra fragilità e innovazione*. Roma: Donzelli.
- Cersosimo, D.; Librandi, F.; Nistico, R. (2022). «Case a 1 euro: Critica dell'ideologia del borgo-merce». Barbera, Cersosimo, De Rossi 2022, 110-15.
- Cois, E.; Pacetti, V. (a cura di) (2020). *Territori in movimento: esperienza LEADER e progetti pilota per le aree interne*. Torino: Rosenberg & Sellier.
- Colavitti, A.M.; Floris, A.; Onnis, V.; Serra, S. (2024). «Pratiche dell'abitare nei territori in contrazione». *Tracce Urbane*, 15(06), 342-62. <https://doi.org/10.13133/2532-6562/18674>.
- Coppola, A.; Del Fabbro, M.; Lanzani, A.; Pessina, G.; Zanfi, F. (a cura di) (2021). *Ricomporre i divari. Politiche e progetti territoriali contro le disuguaglianze e per la transizione ecologica*. Bologna: il Mulino.
- Farinella, D.; Simula, G. (2024). «Terra, pecore e mercato: come la dipendenza dal mercato globale ha cambiato le relazioni tra i pastori e la natura». Meloni, B.; Uleri, F. (a cura di), *Pastoralismo tra continuità e innovazione: Evidenze dal caso Sardegna*. Torino: Rosenberg & Sellier, 188-221.

- Farinella, D.; Podda, A. (2020). «Pratiche di welfare e innovatori sociali nelle aree rurali: il caso della Regione Sardegna». *Sociologia urbana e rurale*, 123, 91-108.
- Formez PA (2023). *La Strategia Nazionale per le Aree Interne: Regione Autonoma Sardegna – Dossier Regionale, Programmazione 2021-2027*. Dipartimento delle Politiche di Coesione.
- Gargiulo, C.; Daneluzzo, P.; Bonvento, B. (2023). *Il posto conta: Analisi dell'accessibilità della popolazione alle strutture sanitarie nella Venezia Insulare*. Venezia: IRES Veneto.
- Invitalia (2018). *Progetto di Riconversione e Riqualificazione Industriale – Area di crisi industriale complessa del territorio del Comune di Venezia*. Roma. https://www.comune.venezia.it/sites/comune.venezia.it/files/documenti/progetti_strategici/PRRI_Venezia_rev25.pdf.
- Karasz, D.; Homberger, A.; Güntner, S. (2025). *Working definition of 'left behindness' as a form of territorial*. EXIT Working Paper. https://www.exit-project.eu/wp-content/uploads/2025/01/EXIT-Working-Paper-1_Working-definition-of-left-behindness-as-a-form-of-territorial-inequality.pdf.
- Jubany, O.; Roiha, M.; Hussain, A.; Ali, S. (2025). *Left-Behind or Moving Forward? Place-Based Responses to Territorial Disparities in Europe*. EXIT Working Paper. https://www.exit-project.eu/wp-content/uploads/2025/06/EXIT-Working-Paper_Left-Behind-or-Moving-Forward.-Place-Based-Responses-to-Territorial-Disparities-in-Europe.pdf.
- MacKinnon, D.; Kempton, L.; O'Brien, P.; Ormerod, E.; Pike, A.; Tomaney, J. (2022). «Reframing urban and regional 'development' for 'left behind' places». *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 15(1), 39-56. <https://doi.org/10.1093/cjres/rsab034>.
- Mattioli, G.; Roberts, C.; Steinberger, J.K.; Brown, A. (2020). «The political economy of car dependence: A systems of provision approach». *Energy Research & Social Science*, 66, 101486. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2020.101486>.
- Mullis, D. (2025). «From 'places that don't matter' to peripheralization: A geographical approach to understanding the spatialities of the far right». *Environment and Planning C: Politics and Space*, 43(6), 1123-39. <https://doi.org/10.1177/23996544251314983>.
- Pezzi, M.G.; Urso, G. (2017). «Coping with peripherality: Local resilience between policies and practices». *Italian Journal of Planning Practice*, 7(1), 1-23.
- Pirina, G.; Perocco, F. (2025). *Unpacking Left-Behindness: A Comparative Study on Territorial Inequalities in Europe*. EXIT Working Paper. https://www.exit-project.eu/wp-content/uploads/2025/04/EXIT-Working-Paper-2_Unpacking-Left-Behindness.-A-Comparative-Study-on-Territorial-Inequalities-in-Europe.pdf.
- Rodríguez-Pose, A. (2018). «The Revenge of the Places That Don't Matter (and What to Do about It)». *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 11(1), 189-209. <https://doi.org/10.1093/cjres/rsx024>.
- Tierney, J.; Weller, S.; Barnes, T.; Beer, A. (2023). «Left-behind neighbourhoods in old industrial regions». *Regional Studies*, 58(6), 1192-206. <https://doi.org/10.1080/003434404.2023.2234942>.
- Uleri, F.; Meloni, B.; Piccoli, A.; Elsen, S. (2023). «Aree interne tra deagrarizzazione e riagrarizzazione: giovani agricoltori e meccanismi di ritorno all'osso' in Centro Sardegna». *Fuori Luogo: Rivista di Sociologia del Territorio, Turismo, Tecnologia*, 17(4), 139-71. <https://www.serena.unina.it/index.php/fuoriluogo>.

Divario digitale e sviluppo territoriale

Il ruolo del ‘Presidio di Comunità’ nella mitigazione delle disuguaglianze tra aree rurali e urbane

Mario Mirabile

South Working - Lavorare dal Sud A.P.S., Italia

Abstract This article aims to examine the complex relationship between the digital divide and territorial development in Italy, focusing on the emergence of community-driven solutions to bridge the disparities between rural and urban areas. By analysing the ‘Presidi di Comunità’ (or *Community Hubs*) model, particularly within the framework of the South Working initiative, the study explores how collaborative spaces can help mitigate both the challenges arising from the absence or low density of technological infrastructure and the social isolation associated with remote working, especially in marginalised areas. The research contributes to the debate on how an effective digital inclusion strategy requires a holistic approach that integrates physical and virtual infrastructure, digital connectivity, and social support systems. The case study of the Madonie and Cefalù area in Sicily illustrates how these ‘Presidi di Comunità’ can foster economic development and social cohesion while supporting remote working opportunities from inland regions.

Keywords Digital divide. Digital infrastructure. Remote work. South Working. Territorial development. Presidi di Comunità. Community Hubs. Coworking spaces. Local communities. Inner areas. Social cohesion.

Sommario 1 Introduzione. – 2 Divario digitale e lavoro a distanza: barriere socio-tecnologiche allo sviluppo rurale. – 3 Infrastruttura digitale e ‘Presidi di Comunità’: colmare i divari rurali-urbani attraverso spazi collaborativi. – 4 Conclusione.



Società e trasformazioni sociali 11

e-ISSN 2610-9689 | ISSN 2610-9085
ISBN [ebook] 978-88-6969-991-7

Peer review | Open access

Submitted 2025-01-10 | Accepted 2025-06-01 | Published 2025-11-04
© 2025 Mirabile | © 4.0

DOI 10.30687/978-88-6969-991-7/011

1 Introduzione

La trasformazione digitale della società è diventata una caratteristica distintiva del XXI secolo; tuttavia, persistono significative disparità nel modo in cui diversi territori e comunità accedono e beneficiano delle tecnologie digitali. Queste disparità, comunemente note come divario digitale, si manifestano non solo attraverso l'accesso tecnologico, ma anche attraverso le competenze, i modelli di utilizzo, il genere, l'età e la capacità di sfruttare le risorse digitali per il progresso economico e sociale (Vasilescu et al. 2020). A questo proposito, come dimostrano Bologna e Savioli (2023), mentre il divario di genere nell'uso di Internet si è azzerato per la fascia d'età 20-54 anni, permangono significative disparità tra i gruppi di età più avanzata, con uno svantaggio femminile che raggiunge circa 10 punti percentuali dai 65 anni in poi. La pandemia ha esacerbato queste disuguaglianze, poiché le capacità di lavorare da remoto e l'accesso ai servizi digitali sono diventati fattori determinanti per la vita delle persone e delle organizzazioni (Sostero et al. 2020).

Recenti ricerche hanno dimostrato che le disuguaglianze territoriali e il divario digitale sono profondamente interconnessi, creando svantaggi compositi per determinate regioni e professioni (Lapatinas et al. 2022; Sostero et al. 2020). Le città con una maggiore complessità economica tendono a dimostrare una maggiore resilienza agli shock economici e una migliore infrastruttura digitale, mentre le aree periferiche spesso sono carenti in termini di connettività (Lapatinas et al. 2022). In particolare, la complessità economica delle città, che misura la diversità e la sofisticazione delle loro attività economiche, è emersa come un fattore cruciale nella comprensione di queste disparità. Le ricerche indicano che le città con punteggi di complessità economica più elevati tendono a possedere infrastrutture digitali più avanzate e dimostrano una maggiore capacità di innovazione e adattamento al cambiamento tecnologico. Questo crea un ciclo auto-rinforzante in cui le aree digitalmente connesse diventano sempre più attraenti sia per le imprese che per i lavoratori qualificati, mentre le regioni meno connesse affrontano sfide crescenti nel mantenere popolazione e attività economica (Lapatinas et al. 2022).

L'accelerazione dei processi di trasformazione digitale, in particolare a seguito dei recenti eventi globali, ha reso più urgente che mai affrontare queste sfide. Con il lavoro da remoto e l'erogazione di servizi digitali che diventano sempre più centrali nell'attività economica, cresce il rischio di ulteriore marginalizzazione per i territori meno connessi (Vasilescu et al. 2020). In effetti, l'Indice dell'Economia e della Società Digitale (DESI) 2021 colloca l'Italia al ventesimo posto su 27 Stati membri dell'UE, evidenziando significative lacune nelle competenze e infrastrutture digitali.

Solo il 42% delle persone tra i 16 e i 74 anni possiede competenze digitali di base rispetto alla media UE del 56%, mentre solo il 22% ha competenze digitali superiori a quelle di base contro una media UE del 31% (DESI 2021).

La dimensione territoriale del divario digitale italiano è particolarmente evidente quando si esaminano le differenze tra aree urbane e rurali. Questa marginalizzazione digitale delle aree non centrali e urbane crea quello che van Deursen e van Dijk (2014) definiscono un doppio divario digitale – dove la localizzazione geografica aggrava le barriere socio-economiche esistenti all'inclusione digitale. Questo fenomeno è stato particolarmente pronunciato nel contesto dell'adozione del lavoro a distanza, dove i territori con infrastrutture digitali limitate si sono trovati sempre più isolati dalle opportunità economiche (Vasilescu et al. 2020).

Il caso italiano presenta un esempio rilevante di queste dinamiche. La Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI) (2024) classifica i territori in base alla loro distanza dai centri di servizi essenziali ('poli'). La classificazione distingue tra poli urbani, aree periurbane (entro 27,7 minuti dai poli) e aree interne, ulteriormente suddivise in territori intermedi (27,7-40,9 minuti), periferici (40,9-66,9 minuti) e ultra-periferici (oltre 66,9 minuti). Secondo il quadro politico della SNAI, le aree interne comprendono quasi 4.000 comuni e il 58,8% del territorio italiano che affronta sfide significative nell'accesso ai servizi essenziali (Openpolis 2024), esemplificando come la marginalità geografica possa essere aggravata dall'esclusione digitale e possa creare barriere allo sviluppo economico e all'inclusione sociale (Lapatinas et al. 2022).

Tale prospettiva aiuta a interpretare perché alcuni territori hanno avuto più successo nello sfruttare le tecnologie digitali per lo sviluppo economico mentre altri rimangono intrappolati in cicli di marginalizzazione (Lapatinas et al. 2022; Allievi 2020). Pertanto, è cruciale comprendere come il divario digitale interagisca con le disuguaglianze territoriali esistenti e il lavoro a distanza, e sviluppare approcci integrati per affrontare simultaneamente sfide e opportunità.

2 Divario digitale e lavoro a distanza: barriere socio-tecnologiche allo sviluppo rurale

Nel 2025, il numero di lavoratori da remoto in Italia si attesta a circa 3,55 milioni, mostrando una sostanziale stabilità rispetto ai 3,58 milioni del 2023. Questo dato riflette un cambiamento strutturale nel mondo del lavoro, con le grandi imprese che guidano l'adozione del lavoro a distanza (1,91 milioni di lavoratori, +1,6% rispetto al 2023). Al contrario, le piccole e medie imprese (PMI) registrano un

calo (520.000 nel 2024 contro 570.000 nel 2023), mentre la Pubblica Amministrazione e le microimprese mantengono livelli stabili, rispettivamente con circa 500.000 e 625.000 lavoratori (Osservatorio Smart Working 2025). Questa crescente diffusione del lavoro a distanza non rappresenta soltanto un'evoluzione organizzativa, ma si inserisce in un contesto di trasformazioni più ampie e profonde, caratterizzate da un'elasticità multidimensionale che coinvolge anche infrastrutture, modelli organizzativi e comportamenti, sia individuali che collettivi. Infatti, secondo il World Economic Forum e Capgemini (2024), entro il 2030 i lavori digitali globali cresceranno del 25%, superando i 90 milioni di ruoli eseguibili da qualsiasi luogo. Tali tendenze sono influenzate da forze endogene (e.g., progressi tecnologici, cambiamenti organizzativi, e capacità individuali) ed esogene (disparità territoriali, politiche pubbliche e fenomeni globali). In particolare, la diffusione di tecnologie digitali avanzate come le piattaforme di comunicazione e collaborazione (e.g., Zoom, Slack e Google Drive), o le piattaforme di gestione dei progetti (e.g., Asana, Trello), rendono possibile la transizione verso il lavoro da remoto (Gupta, Agarwal 2024). Questi strumenti permettono una maggiore interconnessione e produttività, ma richiedono infrastrutture adeguate e competenze specifiche per essere valorizzati appieno (Khademorezaian et al. 2023; Cascio, Montealegre 2016; Messenger, Gschwind 2016). Inoltre, la pandemia ha anche accelerato l'adozione di modelli di lavoro flessibili, spingendo le organizzazioni a rivedere le gerarchie tradizionali e a promuovere modelli basati sulla fiducia e sull'autonomia dei lavoratori (Brown, Leite 2023; Raghuram 2021), portando anche importanti ripercussioni positive sulla sostenibilità ambientale in termini di riduzione del traffico, congestione, inquinamento (Roberto et al. 2023).

In relazione alle forze esogene, l'ampia adozione del lavoro a distanza sta anche trasformando l'approccio agli spazi di lavoro e di vita (Mariotti et al. 2023; Ghislieri et al. 2021; Como et al. 2020). In particolare, si stanno sempre più affermando i modelli 'coworking di prossimità', o 'locali', per conciliare esigenze lavorative e bisogni di cura personale e di ridurre lo spostamento casa-lavoro (Manzini Ceinar, Mariotti 2021). Tuttavia, le differenze tra aree urbane e periferiche in termini di infrastrutture digitali potrebbero creare un 'doppio divario digitale', che ostacola l'accesso al lavoro da remoto nelle regioni meno connesse.¹ A evidenziare ulteriormente tali divari è la scarsa presenza di spazi di lavoro condivisi nelle aree periferiche dell'Italia, che potrebbe invece costituire un utile strumento di politiche pubbliche (Ciccarelli, Mariotti 2023; Frixia, Mirabile 2023). Infine, eventi come la pandemia e i conflitti in Europa

¹ Marcus et al. 2024; Vasilescu et al. 2020; Deursen, van Dijk 2014; Whitacre, Mills 2007.

hanno agito come catalizzatori per il lavoro da remoto, ma hanno anche evidenziato le fragilità delle economie meno preparate a integrare soluzioni digitali avanzate (Yaroshenko, Lutsenko 2022).

Tali forze endogene ed esogene mettono in ulteriore risalto il ruolo cruciale dell'infrastruttura digitale nel consentire ambienti di lavoro da remoto produttivi e nell'influenzare l'attrattività dei territori rurali per i lavoratori da remoto (Mirabile 2022). A questo proposito, come dimostrato da de Clercq et al. (2023), l'espansione digitale ad alta velocità dell'Europa rurale, quella più periferica rispetto ai centri urbani più densamente popolati, rappresenta un potenziale punto di svolta per ulteriori politiche di sviluppo rurale attraverso il suo ruolo di infrastruttura polivalente. In particolare, la relazione tra tecnologie digitali, connettività digitale – ovvero «the availability and access to infrastructure for using digital technologies...» (Lynn et al. 2022, 110) – e sviluppo rurale è complessa e multiforme. In primo luogo, l'infrastruttura a banda larga ad alta velocità è diventata essenziale per il lavoro a distanza, con una diffusione e adozione influenzate da vari fattori socio-economici tra cui età, genere, istruzione, reddito e occupazione (Warschauer 2003). In secondo luogo, il divario digitale si estende oltre il mero accesso alle risorse ICT, incorporando fattori socio-economici offline che influenzano significativamente la disuguaglianza digitale (Vassilakopoulou, Hustad 2023). Infatti, il successo dell'adozione del lavoro a distanza nelle organizzazioni è largamente determinato da quanto bene il divario digitale viene risolto a livello individuale, considerando in particolare che la fornitura organizzativa di dispositivi tecnologici spesso maschera gli effetti di ambienti tecnologici limitanti (Soga et al. 2024). In terzo luogo, anche se la ricerca mostra che la banda larga ad alta velocità stimola particolarmente la crescita economica rurale (de Clercq et al. 2023), il divario digitale nel lavoro a distanza tende a beneficiare in modo sproporzionato i lavoratori con redditi più elevati e impiegati in mansioni d'ufficio (Sostero et al. 2020). A livello globale, questa disparità è stata ulteriormente amplificata dalla polarizzazione globale del lavoro a distanza indotta dalla pandemia (Braesemann et al. 2022).

Inoltre, l'impatto del lavoro a distanza sulla vita dei lavoratori è ulteriormente complicato da varie dimensioni socio-tecnologiche che modellano le condizioni di lavoro e le esperienze vissute. Graham e Anwar (2019) mostrano che i lavoratori a distanza spesso affrontano sfide legate a libertà, flessibilità, precarietà e vulnerabilità che devono essere comprese come un continuum piuttosto che come fattori discreti. In effetti, la difficile integrazione economica dei lavoratori della conoscenza nelle aree rurali, nonostante l'avvento delle tecnologie digitali, rimane una sfida significativa (Bürgin et al. 2022). Questa integrazione è complicata dall'accesso limitato ai servizi essenziali nelle aree rurali, inclusi scuole, ospedali e trasporti

pubblici, che persiste sia in termini di distanza di viaggio che di qualità del servizio (Bisello, Litardi 2024). La ricerca dimostra che, insieme alle amenità paesaggistiche e al dinamismo culturale, i servizi locali sono un fattore chiave nell'attrarre la migrazione residenziale verso le aree rurali (Flipo et al. 2022), rendendo lo sviluppo di infrastrutture cruciale per una rivitalizzazione rurale di successo attraverso il lavoro a distanza.

Per i lavoratori a distanza che vivono nelle aree interne, queste sfide sono particolarmente acute poiché spesso operano in ambienti tecnologici limitanti che richiedono forti risposte adattive per stimolare la produttività, a partire dalla carenza di spazi di lavoro terzi nelle aree interne che permetterebbero loro di mitigare la loro condizione di lontananza dai principali centri di lavoro, spesso localizzati nelle aree urbane. Il divario digitale nelle aree rurali si manifesta non solo nell'accesso alla tecnologia, ma nell'insieme dei fattori abilitanti come il *know-how* tecnologico, i requisiti spaziali e la flessibilità necessaria per spazi adeguati al lavoro da remoto (Soga et al. 2024). Questa concettualizzazione più ampia delle relazioni tra divario digitale, lavoratori a distanza e aree rurali rivela come l'attenzione tradizionale al solo accesso non riesca a catturare i diversi fattori che consentono o impediscono agli individui di utilizzare efficacemente le tecnologie digitali per il lavoro a distanza. In risposta a queste sfide, sono emerse soluzioni innovative sviluppate dalle comunità locali per colmare il divario digitale e supportare il lavoro a distanza nelle aree rurali, in particolare attraverso la realizzazione di spazi collaborativi che possano rispondere ai bisogni tecnologici, culturali e sociali delle persone.

3 Infrastruttura digitale e 'Presidi di Comunità': colmare i divari rurali-urbani attraverso spazi collaborativi

Le disparità socio-spaziali nell'accesso digitale tra aree urbane e rurali costituiscono un fenomeno multiforme che ha stimolato diverse iniziative ibride, sia istituzionali che guidate dalla comunità. L'efficacia di queste iniziative dipende sempre più dall'orchestrazione di reti composite di 'portatori di interesse' (e.g., associazioni non profit locali, amministrazioni, imprese, singoli cittadini, istituzioni culturali territoriali, etc.) che collaborano per stabilire e coltivare hub culturali e sociali che fungono da punti di convergenza per l'*empowerment* tecnologico, culturale e sociale.

Come dimostra la ricerca di Di Marino e Lapintie (2020), gli spazi istituzionali in evoluzione, in particolare le biblioteche, possono funzionare come spazi di lavoro transizionali e hub di innovazione, offrendo accesso pubblico alle risorse digitali, inclusa la connettività wireless gratuita. Le biblioteche pubbliche, in particolare, sono

emerse come significativi punti di connessione non commerciali tra ambienti fisici e digitali, dimostrando capacità di miglioramento dell'alfabetizzazione tecnologica e facilitando la comprensione sociale dell'evoluzione tecnologica (Ylipulli, Luusua 2019). Queste istituzioni si manifestano come luoghi democratici per il design partecipativo, fornendo sia risorse infrastrutturali che paradigmi educativi che rafforzano i principi democratici e i valori egualitari. La loro offerta comprende anche l'accesso e l'istruzione nelle tecnologie emergenti, incluse l'intelligenza artificiale, la robotica e le applicazioni di realtà virtuale, favorendo così incontri trasformativi che aumentano la comprensione dei cittadini delle implicazioni, potenzialità e vincoli tecnologici.

Un più recente progetto accademico cerca di classificare sistematicamente gli spazi collaborativi emergenti, illustrando il loro potenziale nell'affrontare questioni sociali ed economiche, tra gli altri aspetti. La tassonomia sviluppata nell'ambito del programma di ricerca europeo *The Geography of New Working Spaces and the Impact on the Periphery* fornisce un utile quadro tassonomico (New Working Spaces 2024; Micek et al. 2024). Questo modello identifica quattro categorie distinte di nuovi spazi di lavoro: a) spazi di coworking e smart work center, classificati come spazi di lavoro collaborativi e creativi; b) *fablab* e laboratori aperti, denominati *makerspace* e altri spazi tecnici; c) *hackerspace*, *living lab* e laboratori aziendali; e d) caffetterie e biblioteche, considerati come spazi di lavoro informali. Mentre tali tassonomie aiutano a comprendere la diversità degli spazi di lavoro emergenti, le iniziative regionali hanno sviluppato i propri approcci per affrontare le disuguaglianze territoriali. In questo contesto, l'iniziativa South Working - Lavorare dal Sud A.P.S. (South Working 2020), inaugurata nel marzo 2020, ha stimato, in collaborazione con SVIMEZ (2020), che circa 45.000 'South worker' provenienti da grandi imprese settentrionali erano impegnati nel lavoro a distanza dalle regioni dell'Italia meridionale durante il periodo pandemico, con proiezioni che si avvicinano a 100.000 quando si includono i 'South workers' delle piccole e medie imprese. L'associazione South Working si impegna a sostenere, promuovere e investigare i paradigmi del lavoro a distanza sia nelle aree interne italiane che nelle regioni dell'Italia meridionale, utilizzando principalmente i 'Presidi di Comunità' come meccanismo compensativo per affrontare i deficit di connettività e l'isolamento sociale. Come concettualizzato da Mirabile (2022), i 'Presidi di Comunità' costituiscono infrastrutture sociali ibride e di nuovo tipo, che promuovono la cooperazione e la partecipazione dal basso, e mirano a trascendere i paradigmi convenzionali del luogo di lavoro competitivo. Questi comprendono spazi di coworking, biblioteche, hub di impatto e rurali, e spazi di lavoro ibridi, pubblici e privati. Tali strutture funzionano come nodi multidimensionali

che catalizzano la partecipazione, la collaborazione, l'innovazione e il dialogo tra diversi portatori di interesse, inclusi professionisti, istituzioni accademiche, organizzazioni non profit, imprenditori e rappresentanti della governance locale. Inoltre, servono come luoghi che facilitano iniziative educative intergenerazionali, attività ricreative e culturali, rafforzando così la coesione della comunità e la disseminazione della conoscenza. L'obiettivo centrale dei 'Presidi di Comunità' è il rafforzamento della trama che costituisce la comunità locale e la sua capacità generativa sul territorio. Infatti, la partecipazione è intesa come meccanismo per stimolare coloro che desiderano compartecipare allo sviluppo del territorio, facilitando la connessione con entità cruciali per l'attivazione sociale e il coinvolgimento della comunità, in particolare all'interno delle aree interne e marginalizzate (Mirabile 2022).

A questo proposito, i 'Presidi di Comunità' aspirano a mitigare sostanzialmente le disparità socio-economiche e territoriali ottimizzando al contempo la qualità della vita dei lavoratori a distanza, e creando un impatto su imprese, pubbliche amministrazioni e comunità locali. L'associazione South Working ha mappato oltre 230 strutture in tutta Italia, accessibili attraverso un'interfaccia digitale interattiva sul sito ufficiale dell'organizzazione. Questi 'Presidi di Comunità' operano secondo specifici requisiti infrastrutturali stabiliti dall'organizzazione South Working (Mirabile 2022). Ogni struttura deve fornire un'adeguata infrastruttura digitale, con velocità internet minima di 20 Mbps per utente per supportare un'efficace collaborazione a distanza attraverso videoconferenze e strumenti basati sul cloud. L'accessibilità fisica è altrettanto importante, richiedendo che gli hub siano situati entro due ore da nodi di trasporto strategici come aeroporti o stazioni ferroviarie ad alta velocità. La componente dell'infrastruttura sociale si concentra sulla creazione di spazi che incoraggino l'aggregazione comunitaria e il lavoro collaborativo. L'adattamento delle strutture esistenti o la rivitalizzazione degli spazi inutilizzati è essenziale. Questo approccio mira a integrare pienamente le esigenze della comunità locale, come suggerito da Cersosimo e Donzelli (2020). Quindi, i 'Presidi di Comunità' servono scopi che vanno oltre la fornitura di spazi di lavoro. Alcuni esempi di 'Presidi di Comunità' insistono sull'area interna delle Madonie e di Cefalù, dove l'associazione South Working, in collaborazione con diversi 'portatori di interessi', tra cui *returnees*, lavoratori a distanza, organizzazioni non profit, istituzioni culturali, amministrazioni locali, enti ecclesiastici ed entità commerciali, sta costituendo un ecosistema territoriale integrato di 'Presidi di Comunità'. Questa rete dimostra un notevole dinamismo e una crescita rilevante. Le iniziative più avanzate sono situate a Isnello (Ministero della Cultura 2024), Petralia Sottana (Petralia Sottana Visit 2024), Castelbuono (Social Green Hub 2024) e Cefalù (Caritas

di Cefalù 2024). A questo proposito, Mirabile, Ferreri e Cacciapaglia (2025) hanno realizzato un'analisi incentrata sulle popolazioni dei lavoratori da remoto, il rapporto con la povertà lavorativa e le disparità infrastrutturali sull'area delle Madonie all'interno del volume collettaneo *Lavoro povero e azioni di contrasto*, coordinato dalla Fondazione Giuseppe Di Vittorio in collaborazione con il Centro Studi e Iniziative per la Riforma dello Stato. Tuttavia, di particolare interesse è il caso precedentemente non documentato di Cefalù. Questa iniziativa è emersa dalla visione strategica del Vescovo Giuseppe Marciante della Diocesi di Cefalù, in collaborazione con i rappresentanti di South Working. Il progetto mira a stabilire un 'incubatore' che funzioni come 'Presidio di Comunità'. L'attuazione dell'iniziativa è stata facilitata attraverso il finanziamento 8xmille di Caritas Italiana, integrato dal cofinanziamento della Diocesi di Cefalù e dal supporto contributivo di Open Fiber. Queste risorse sono state allocate per sviluppare una struttura di coworking innovativa progettata per supportare startup in un ambiente aperto e collaborativo, mirando specificamente a individui che affrontano barriere finanziarie all'avvio di imprese e coloro che necessitano di orientamento occupazionale, inclusi disoccupati e neolaureati della scuola secondaria e terziaria (Caritas di Cefalù 2024).

4 Conclusione

Il paradigma del 'Presidio di Comunità' rappresenta un intervento innovativo nelle traiettorie di sviluppo tradizionali all'interno delle aree interne italiane e delle regioni meridionali. Piuttosto che adottare un approccio sequenziale che presuppone lo sviluppo completo dell'infrastruttura prima dell'attrazione di forza lavoro e investimenti, questi hub forniscono soluzioni immediate e pragmatiche per il lavoro a distanza, catalizzando contemporaneamente la vitalità economica locale attraverso l'integrazione dei lavoratori da remoto. Come sostengono Hurley et al. (2019), una maggiore adozione del telelavoro potenzialmente affronta lo sviluppo regionale asimmetrico attraverso la facilitazione della distribuzione dell'occupazione basata sulla conoscenza oltre i centri metropolitani. Tuttavia, Sostero et al. (2020) sottolineano che tali risultati sono subordinati a una distribuzione più equa delle infrastrutture tra territori rurali e urbani. Inoltre, Bianchi e Frascilla (2020) chiariscono che trattenere questi lavoratori per contrastare il declino demografico e rigenerare gli ecosistemi locali necessita di un impegno istituzionale coordinato per migliorare le diverse disposizioni di servizi e infrastrutture, affrontando così i 'gap di cittadinanza' che attualmente impediscono a molti italiani di esercitare pienamente i loro diritti costituzionali. Questo approccio strategico mira a migliorare le disparità regionali

attraverso l'istituzione di ambienti di lavoro sostenibili e orientati alla comunità che favoriscano contemporaneamente il progresso professionale e la coesione sociale, e mitigano il divario digitale.

Bibliografia

- Allievi, S. (2020). *La spirale del sottosviluppo. Perché (così) l'Italia non ha futuro*. Roma-Bari: Laterza.
- Bianchi, L.; Frascilla, A. (2020). *Divario di cittadinanza: Un viaggio nella nuova questione meridionale*. Soveria Mannelli: Rubbettino Editore.
- Bisello, M.; Litardi, C. (2024). *Remote Work in Rural and Peripheral Areas: Characteristics, Challenges and Initiatives to Support It. Working Paper*. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (Eurofound). <https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/2024-04/wpef24034.pdf>.
- Bologna, E.; Savioli, M. (2023). «The Digital Divide in Italy: A Gender and Territorial Problem». *Economic Commission for Europe, Conference of European Statisticians, Group of Experts on Gender Statistics* (Geneva, 10-12 May 2023). <https://unece.org/statistics/documents/2023/04/digital-divide-italy-gender-and-territorial-problem-istat>.
- Braesemann, F. et al. (2022). «The Global Polarisation of Remote Work». *PLOS ONE*, 17(10), 1-22. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0274630>.
- Brown, A.; Leite, A.C. (2023). «The Effects of Social and Organizational Connectedness on Employee Well-Being and Remote Working Experiences During the COVID-19 Pandemic». *Journal of Applied Social Psychology*, 53(2), 134-52. <https://doi.org/10.1111/jasp.12934>.
- Bürgin, R. et al. (2022). «Far Away and Yet So Close: Urban-Rural Linkages in the Context of Multilocal Work Arrangements». *Regional Studies, Regional Science*, 9(1), 110-31. <https://doi.org/10.1080/21681376.2022.2042370>.
- Caritas di Cefalù (2024). *Rapporto 2022-2023: Non distogliere lo sguardo da ogni povero*. <https://www.caritascefulu.it/rapporto-2022-23/>.
- Cascio, W.F.; Montealegre, R. (2016). «How Technology Is Changing Work and Organizations». *Annual Review of Organizational Psychology and Organizational Behavior*, 3, 349-75. <https://doi.org/10.1146/annurev-orgpsych-041015-062352>.
- Cersosimo, D.; Donzelli, C. (2020). *Manifesto per riabitare l'Italia*. Roma: Donzelli.
- Ciccarelli, F.C.; Mariotti, I. (2024). «Remote Work, Coworking Spaces, and Wellbeing During the COVID-19 Pandemic and Beyond: Exploring Peripheral and Rural Areas». Andres, L.; Bryson, J.R.; Ersoy, A.; Reardon, L. (eds), *Pandemic Recovery?* Cheltenham: Edward Elgar, 209-20. <http://dx.doi.org/10.4337/9781802201116.00025>.
- Commissione Europea (2021). *Digital Economy and Society Index (DESI) 2021 Italy*. <https://www.mac-team.eu/index.php/files/174/Digital-Economy-and-Society-Index-DESI-2021/1040/DESI-2021---IT---eng.pdf>.
- Como, R.; Hambley, L.; Domene, J. (2020). «An Exploration of Work-Life Wellness and Remote Work During and Beyond COVID-19». *Canadian Journal of Career Development*, 20(1), 46-56. <https://cjcd-rcdc.ceric.ca/index.php/cjcd/article/view/92>.

- De Clercq, M.; D'Haese, M.; Buysse, J. (2023). «Economic Growth and Broadband access: The European Urban-Rural Digital Divide». *Telecommunications Policy*, 47(6), 102579. <https://doi.org/10.1016/j.telpol.2023.102579>.
- Di Marino, M.; Lapintie, K. (2020). «Exploring Multilocal Working: Challenges and Opportunities for Contemporary Cities». *International Planning Studies*, 25(2), 129-49. <https://doi.org/10.1080/13563475.2018.1528865>.
- Flipo, A.; Lejoux, P.; Ovtracht, N. (2022). «Remote and Connected: Negotiating Marginality in Rural Coworking Spaces and 'Tiers-Lieux' in France». *REGION*, 9(2), 87-107. <https://doi.org/10.18335/region.v9is2.405>.
- Frixa, E.; Mirabile, M. (2023). «Telelavoro e aree in transizione». Cerutti, S.; De Falco, S.; Graziano, T. (a cura di), *Rapporto XVI: Territori in transizione. Geografie delle aree marginali tra permanenze e cambiamenti*. Roma: Società Geografica Italiana, 121-6. <https://hdl.handle.net/11585/963538>.
- Ghislieri, C. et al. (2021). «Work-Family Conflict During the COVID-19 Pandemic: Teleworking of Administrative and Technical Staff in Healthcare. An Italian Study». *Medicina del lavoro*, 112(3), 229-40. <https://doi.org/10.23749/mdl.v112i3.11227>.
- Graham, M.; Anwar, M.A. (2019). «The Global Gig Economy: Towards a Planetary Labour Market?». *First Monday*, 24(4). <https://doi.org/10.5210/fm.v24i4.9913>.
- Gupta, S.; Agarwal, S. (2024). «Remote Work Management: Strategies and Challenges». *Proceedings of the 3rd International Conference on Optimization Techniques in the Field of Engineering (ICOFE-2024, 15 November 2024)*. SSRN. <https://doi.org/10.2139/ssrn.5086634>.
- Hurley, J.; Fernández-Macías, E.; Bisello, M.; Vacas, C.; Fana, M. (2019). *European Jobs Monitor 2019: Shifts in the employment structure at regional level*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. <https://dx.doi.org/10.2806/451383>.
- Khademorezaian, K.; Kosmopoulou, G.; Connelly, S.; Fichtel, M.; Gujar, Y.; Sun, H. (2023). «Technology Use, Work Adaptation, and Economic Vulnerability During COVID-19». *Southern Economic Journal*, 90(1), 31-43. <https://doi.org/10.1002/soej.12634>.
- Lapatinas, A.; Litina, A.; Poullos, K. (2022). «Economic Complexity of Cities and Its Role for Resilience». *PLOS ONE*, 17(8), e0269797. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0269797>.
- Lynn, T.; Rosati, P.; Conway, E.; Curran, D.; Fox, G.; O'Gorman, C. (2022). «Digital Towns». Lynn, T.; Rosati, P.; Conway, E.; Curran, D.; Fox, G.; O'Gorman, C. (eds), *Infrastructure for Digital Connectivity*. Cham: Palgrave Macmillan, 109-32. https://doi.org/10.1007/978-3-030-91247-5_6.
- Manzini Ceinar, I.; Mariotti, I. (2021). «Teleworking in Post-Pandemic Times: May Local Coworking Spaces Be the Future Trend?». *Romanian Journal of Regional Science*, 15(1), 52-76. <https://ideas.repec.org/a/rrs/journal/v15y2021i1p52-76.html>.
- Marcus, J.S.; Herrero, A.G.; Guetta-Jeanrenaud, L. (2024). «Promotion of High-Capacity Broadband in the Face of Increasing Global Stress». *Telecommunications Policy*, 48(1). <https://doi.org/10.1016/j.telpol.2023.102643>.
- Mariotti, I.; Pais, I.; Ciccarelli, F. (2023). «Public Support for New Working Spaces in Italy: The Case of Presidi di Comunità». Gandini, A.; Cossu, A. (eds), *Coworking Spaces*. Cham: Springer International Publishing, 159-73. http://dx.doi.org/10.1007/978-3-031-42268-3_11.
- Messenger, J.C.; Gschwind, L. (2016). «Three Generations of Telework: New ICTs and the (R)evolution from Home Office to Virtual Office». *New Technology, Work and Employment*, 31(3), 195-208. <https://doi.org/10.1111/ntwe.12073>.

- Micek, G.; Baycan, T.; Lange, B. (2024). «A Taxonomy of New Working Spaces». Mariotti, I.; Tomaz, E.; Micek, G.; Mendez-Ortega, C. (eds), *Evolution of New Working Spaces*. Cham: Springer Briefs in Applied Sciences and Technology, 21-33. https://doi.org/10.1007/978-3-031-50868-4_3.
- Ministero della Cultura (2024). *A Isnello un'assemblea pubblica per creare una cooperativa di comunità e parlare del Progetto Itinera*. <https://borghi.cultura.gov.it/2024/12/a-isnello-unassemblea-pubblica-per-creare-una-cooperativa-di-comunita-e-parlare-del-progetto-itinera/>.
- Mirabile, M. (2022). «Introduzione». Mirabile, M.; Militello, E. (a cura di), *South Working. Per un futuro sostenibile del lavoro agile in Italia*. Roma: Donzelli editore.
- Mirabile, M.; Ferreri, F.; Cacciapaglia, M. (2025). «Lavorare da remoto nelle aree interne delle Madonie. È possibile essere povero pur lavorando da remoto?». Di Nunzio, D. (a cura di), *Il lavoro povero. Fattori di vulnerabilità e azioni di contrasto*. Roma: Futura editrice, 253-97.
- New Working Spaces (2024). *New Working Spaces*. <https://new-working-spaces.eu/>.
- Open Polis (2024). *Che cosa sono le aree interne*. <https://www.openpolis.it/parole/che-cosa-sono-le-aree-interne/>.
- Osservatorio Smart Working (2025). *Lo Smart Working non si ferma: 3,55 milioni di lavoratori nel 2024*. <https://www.osservatori.net/comunicato/smart-working/smart-working-italia-numeri-trend/>.
- Petralia Sottana Visit (2024). *South Working. Petralia Sottana*. <https://www.petraliavisit.it/sw/>.
- Raghuram, S. (2021). «Remote Work Implications for Organisational Culture». Kumar, P.; Agrawal, A.; Budhwar, P. (eds), *Work from Home: Multi-Level Perspectives on the New Normal*. Cham: Emerald Publishing Limited, 147-63. <https://doi.org/10.1108/978-1-80071-661-220210009>.
- Roberto, R.; Zini, A.; Felici, B.; Rao, M.; Noussan, M. (2023). «Potential Benefits of Remote Working on Urban Mobility and Related Environmental Impacts: Results from a Case Study in Italy». *Applied Sciences*, 13(1), 1-21. <https://doi.org/10.3390/app13010607>.
- Social Green Hub (2024). *South Working Castelbuono*. <https://www.socialgreenhub.org/project/southworking.html>.
- Soga, L.R.; Bolade-Ogunfodun, Y.; De Amicis, A. (2024). «Exploring Flexible Working Practices and the Digital Divide in a Post-Lockdown Era». *European Journal of Management and Business Economics*, 33(4), 445-65. <https://doi.org/10.1108/EJMBE-08-2023-0247>.
- Sostero, M.; Milasi, M.; Hurley, J.; Fernandez Macias, E.; Bisello, M. (2020). «Teleworkability and the COVID-19 Crisis: A New Digital Divide?». *JRC Working Papers Series on Labour, Education and Technology*, 5. JRC121193. Luxembourg: European Commission. <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC121193>.
- South Working – Lavorare dal Sud (2020). *Home*. <https://www.southworking.org/>.
- Strategia Nazionale Aree Interne (SNAI) (2024). <https://www.agenziacoesione.gov.it/strategia-nazionale-aree-interne/?lang=en>.
- SVIMEZ (2020). *Rapporto SVIMEZ 2020: L'economia e la società del Mezzogiorno*. Bologna: il Mulino.
- Van Deursen, A.J.; van Dijk, J.A. (2014). «The Digital Divide Shifts to Differences in Usage». *New Media & Society*, 16(3), 507-26. <https://doi.org/10.1177/1461444813487959>.

- Vasilescu, M.D.; Serban, A.; Dimian, Aceleanu, M.; Picatoste, X. (2020). «Digital Divide, Skills and Perceptions on Digitalisation in the European Union: Towards a Smart Labour Market». *PLOS ONE*, 15(4), e0232032. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0232032>.
- Vassilakopoulou, P.; Hustad, E. (2023). «Bridging Digital Divides: A Literature Review and Research Agenda for Information Systems Research». *Information Systems Frontiers*, 25(3), 955-69. <https://doi.org/10.1007/s10796-020-10096-3>.
- Warschauer, M. (2003). *Technology and Social Inclusion: Rethinking the Digital Divide*. Cambridge: MIT Press.
- Whitacre, B.E.; Mills, B.F. (2007). «Infrastructure and the Rural-Urban Divide in High-speed Residential Internet Access». *International Regional Science Review*, 30(3), 249-73. <https://doi.org/10.1177/0160017607301606>.
- World Economic Forum and Capgemini (2024). *The Rise of Global Digital Jobs*. WEF White Paper. <https://www.weforum.org/publications/the-rise-of-global-digital-jobs>.
- Yaroshenko, O.; Lutsenko, O. (2022). «Working in War: The Main Changes in Labour Relations and Working Conditions Under Martial Law in Ukraine». *Access to Justice in Eastern Europe*, 4-2(17), 139-55. <https://doi.org/10.33327/AJEE-18-5.4-a000466>.
- Ylipulli, J.; Luusua, A. (2019). «Without Libraries What Have We? Public Libraries as Nodes for Technological Empowerment in the Era of Smart Cities, AI and Big Data». *Proceedings of the 9th International Conference on Communities & Technologies – Transforming Communities* (Vienna, Austria, 3-7 June 2019). New York: Association for Computing Machinery, 92-101. <https://doi.org/10.1145/3328320.3328387>.

Le disuguaglianze territoriali in Italia
Cause, forme, conseguenze
a cura di Fabio Perocco e Giorgio Pirina

Disparità infrastrutturali e dotazioni energetiche territoriali

Prospettive di materializzazione dell'economia dell'idrogeno tra contesto nazionale e geografie energetiche internazionali

Francesca Uleri
Libera Università di Bolzano, Italia

Federica Viganò
Libera Università di Bolzano, Italia

Abstract Considering the emerging role of hydrogen within the energy transition in the European and national context, the article highlights how institutional attention towards this vector may actually exacerbate pre-existing territorial divides. The discussion develops around the concept of hydrogen-led energyscapes, energyscapes shaped by the diffusion of hydrogen-related technologies and infrastructure, and the relationship between these and institutional socio-technical imaginaries, namely the political and social visions that guide decisions regarding these materializations, potentially influencing the worsening of infrastructural disparities and broader territorial divides.

Keywords Energyscapes. Sociotechnical imaginaries. Hydrogen valleys. Hydrogen corridors. PNRR.

Sommario 1 Introduzione. – 2 La spazializzazione della transizione energetica globale tra immaginazione e materializzazioni locali. – 3 Idrogeno tra orientamenti di policy internazionali e prospettive di pianificazione nel contesto italiano. – 3.1 Paesaggi energetici e immaginari istituzionali. – 4 Discussione e conclusioni.



Società e trasformazioni sociali 11
e-ISSN 2610-9689 | ISSN 2610-9085
ISBN [ebook] 978-88-6969-991-7

Peer review | Open access
Submitted 2025-01-28 | Accepted 2025-06-10 | Published 2025-11-04
© 2025 Uleri, Viganò | © 4.0
DOI 10.30687/978-88-6969-991-7/012

281

1 Introduzione

Il focus sul tema dell'odierna materializzazione della transizione energetica (TE) in connessione e rimedio a disparità infrastrutturali e divari nelle dotazioni energetiche territoriali rappresenta oggi uno degli elementi analitici di partenza per comprendere come vadano definendosi nuovi paesaggi energetici (*energyscapes*) (Howard et al. 2013; Kirshner et al. 2019), e come questi possano condizionare le più ampie prospettive di sviluppo territoriale (Bridge et al. 2018). Traiettorie di infrastrutturazione per raggiungere e supportare obiettivi di decarbonizzazione e ampliamento dell'accesso a energia pulita rappresentano aspetti fondamentali per garantire un avanzamento nello sviluppo economico e sociale globale (UNEP 2024). Tuttavia, il loro procedere su scala locale non appare come un processo omogeneo e lineare bensì come un processo territorialmente diversificato e frammentato, spesso profondamente radicato in divari infrastrutturali e socioeconomici storicamente consolidati (De Pascali 2015), innescati e caratterizzati da fattori tra i quali: la mancanza di investimenti pubblici in dotazioni infrastrutturali, la concentrazione di impianti inquinanti in zone specifiche, la commoditizzazione di risorse naturali territorialmente contestualizzate ('exchange-value attribution'), e la ridefinizione dei loro usi rispetto a pratiche pregresse localmente e storicamente costituite (*value-use modification*) (Woods 2013; Velasco-Herrejón, Bauwens 2024).

Di riflesso, in una logica di co-produzione, le traiettorie di infrastrutturazione energetica possono divenire esse stesse concausa di tali fattori, stimolandone - alle volte - un loro inasprimento (Naumann, Rudolph 2020). Alla luce della complessità dei processi di materializzazione della TE nel ridefinire incisivamente gli aspetti eco-sociali di ciascun contesto territoriale in una logica di costruzione dello spazio tra materiale e immateriale (Becker et al. 2016), questo contributo focalizza il caso della transizione verso un energy-mix che includa l'idrogeno, e quindi verso la definizione di un paesaggio energetico all'interno del quale questo vettore acquisisce sempre più centrale importanza. Attualmente, a livello interazionale, assistiamo a un'attenzione istituzionale - e investimento crescente - sul ruolo dell'idrogeno nei processi di decarbonizzazione e sicurezza energetica (Lentschig et al. 2025), tale per cui alcuni autori oggi parlano di un reale 'hydrogen-momentum' o corsa globale all'idrogeno (Hayes 2021). L'Italia, in allineamento all'orientamento Europeo, ha previsto - all'interno del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) - un insieme di finanziamenti indirizzati a sostenere l'infrastrutturazione per la produzione, l'approvvigionamento e l'uso a livello locale di idrogeno prodotto da fonti rinnovabili, soprattutto nell'industria e nel trasporto. Alla luce di ciò, le prossime sezioni, attraverso una ricognizione preliminare dei quadri di policy e orientamenti istituzionali europei

e nazionali in tema idrogeno, evidenziano come le prospettive di infrastrutturazione da questi emergenti possano rimodellare paesaggi energetici (PE) trainati dalla corsa a questo vettore (*hydrogen-led energyscapes*) sia su scala locale che transnazionale, in virtù di una spazialità estesa associata all'infrastruttura attesa. In questo quadro, rifacendoci alla definizione formulata da Delina (2020) di PE, gli hydrogen-led energyscapes possono essere definiti come la combinazione delle tecnologie, delle infrastrutture e degli assetti politico-istituzionali legati alle nuove implementazioni di sistemi energetici ad idrogeno in specifici territori. Un paesaggio energetico dunque rimanda sia agli elementi materiali che supportano l'operatività delle società contemporanee, sia alle visioni e ideologie politiche che mobilitano e indirizzano questi elementi all'interno di contesti spaziali definiti (Delina 2020). Coerentemente, la definizione degli hydrogen-led energyscapes è qui discussa sulla base della letteratura sulla spazializzazione della TE animata - tra le varie discipline - dalla geografia economico-politica, dalla sociologia ambientale, l'ecologia politica. Particolare attenzione è data all'interrelazione tra PE e visioni istituzionali dell'orientamento all'idrogeno rientranti nella categoria degli immaginari sociotecnici istituzionali, nonché visioni di un futuro desiderato che orientano e legittimano l'azione istituzionale di avallo all'idrogeno nel presente (Jasanoff, Kim 2015). Data la novità del tema 'idrogeno' per le scienze sociali, in una prima fase esplorativa e di ricognizione tematica, la comprensione dell'interrelazione tra PE e immaginari sociotecnici istituzionali diviene una lente fondamentale utile a intercettare e interpretare possibili processi di accentuazione di divario territoriale riconducibili alle azioni contemporanee di infrastrutturazione energetica.

2 La spazializzazione della transizione energetica globale tra immaginazione e materializzazioni locali

Come anticipato in introduzione, a livello analitico, l'individuazione di specifici PE permette di esaminare lo stato dell'arte di un territorio per quanto riguarda la sua dotazione energetica materiale e immateriale. Questa funziona quindi come una registrazione visiva della storia economica e politica di un sistema energetico, attraverso cui si reperiscono informazioni sui modelli d'investimento, sulle priorità di sviluppo e sulle relazioni di potere che hanno plasmato l'infrastruttura energetica localizzata. Tale prospettiva ci permette inoltre di individuare i principali meccanismi di spazializzazione della TE e i processi che vengono primariamente messi in atto nell'attuale percorso verso la decarbonizzazione (Castàn Broto, Baker 2018; Labussiere et al. 2018; Gailing et al. 2019). Sulla base di studi recenti, soprattutto nel contesto della geografia economica, questi processi 'di base' si

possono raggruppare in due tipologie principali: 1 di accumulazione (es: logiche di capitalizzazione e disinvestimento associato a risorse e infrastrutture energetiche); 2) di competizione (es: il verificarsi di situazioni di vantaggio o svantaggio per i territori in cui il vecchio sistema energetico viene soppiantato dal nuovo, con conseguenze in termini di giustizia sociale ed energetica). Nella realtà questi processi non hanno confini chiari, si intrecciano tra loro dando origine a PE che sono il risultato di una combinazione di elementi riferibili ad un mix tra nuovi e vecchi sistemi dell'energia, territorialmente consolidati e plasmati (Bridge, Gailing 2020). La TE globale accompagnata dall'emersione di PE contestuali si caratterizza quindi come un processo di 'space-making' sul locale (Becker et al. 2016; Bridge et al. 2018).

Come già sottolineato, in una linea di complementarità analitica, l'individuazione di specifici PE si integra e completa con l'analisi degli immaginari sociotecnici. Questa permette di cogliere i significati e le identità associate ai 'nuovi' e 'vecchi' spazi energetici in evoluzione, tenendo conto di impatti sociali e ambientali che le attività legate alla produzione energetica generano, e dei conseguenti processi di continua riconfigurazione dei luoghi (Hudson 2005). In questa cornice, risulta necessario considerare che la costruzione degli immaginari sociotecnici riguardanti le TE sia un processo complesso che coinvolge una serie di fattori interrelati (es. sociali, ambientali, tecnologici, ecc.), in quanto si delineano visioni collettive di futuri desiderati sulla base dell'avanzamento nella scienza e nella tecnologia, plasmando quindi aspettative di sviluppo e influenzando decisioni politiche ed economiche che ricadono su ampie collettività (Jasanoff, Kim 2015). Gli immaginari sociotecnici sono pertanto costrutti sociali plasmati dall'influenza di attori diversificati. Tra questi troviamo primariamente le istituzioni, le quali, attraverso quadri normativi e di policy energetica, hanno la possibilità di definire immaginari sociotecnici dominanti, in quanto, dati gli strumenti utilizzati per favorire la loro materializzazione rischiano di prevaricare su quelli mobilitati da altri gruppi sociali.

Gli immaginari sociotecnici istituzionali (ISI) contribuiscono a modellare l'emersione di nuovi PE in coerenza con particolari ideologie politiche e modelli di sviluppo; a loro volta, i PE esistenti, caratterizzati da infrastrutture e tecnologie predominanti, ri-orientano tali visioni (Tidwell, Tidwell 2018; Longhurst, Chilvers 2019; Chateau et al. 2021). Dato il radicamento dei PE in specifici contesti spaziali, l'emersione vicendevole di nuovi PE e nuovi ISI si lega logicamente alla costruzione di nuovi immaginari dello spazio come arena in cui materialmente si declina la TE. In questa concatenazione costruzionistica, lo spazio modella - e interagisce con - gli immaginari sociotecnici energetici; questi non essendo mai spazialmente neutrali (Chateau et al. 2021) si integrano con nuove visioni dello spazio in cui si innestano prospettive di infrastrutturazione e d'implementazione tecnologica, da cui emergono quindi mutevoli PE [fig. 1].

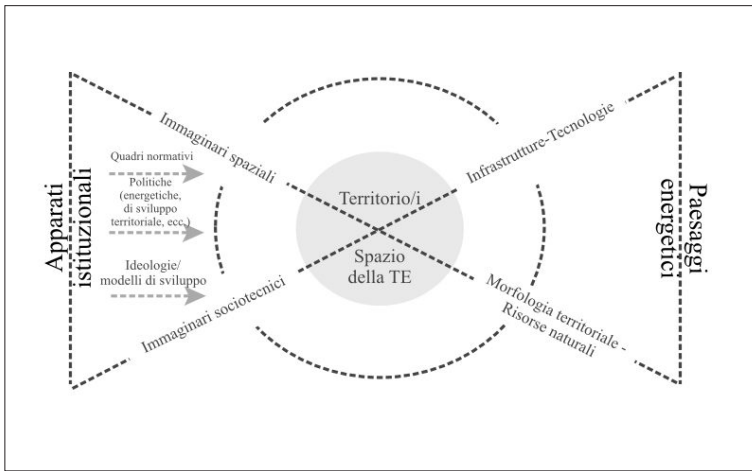


Figura 1 Interrelazione di co-produzione tra immaginari sociotecnici e spaziali istituzionali e paesaggi energetici. Fonte: elaborazione degli Autori

L'immaginario sociotecnico procede dunque di pari passo con un atto di:

- immaginazione di trasformazione spaziale in cui si delineano proiezioni sui cambiamenti che le infrastrutture o le tecnologie possono apportare in un territorio;
- e/o l'immaginazione di spazi idealizzati evocanti visioni di come determinati territori potrebbero evolvere per supportare un certo tipo di TE, si restituiscono quindi visioni di 'territori ideali' in funzione di tale scopo.

Quest'ultimo punto diventa di fondamentale importanza nell'intercettare la definizione dei PE in specifici casi studio e nel comprendere come questi si leghino e interagiscano con ISI contestuali. A tal riguardo è importante considerare che gli apparati istituzionali hanno le capacità e gli strumenti programmatici e discorsivi per identificare e strutturare territori ideali di supporto a peculiari traiettorie di transizione. Attraverso l'azione istituzionale si definiscono, ad esempio, regioni dell'energia (Späth 2012), o zone dell'energia rinnovabile (Wu et al. 2015).

Indipendentemente dalle nomenclature adottate, soprattutto nella ridefinizione di spazi dell'energia in una connessione Nord-Sud Globale, oggi numerose evidenze scientifiche riportano di traiettorie di infrastrutturazione per l'espansione delle rinnovabili che avanzano attraverso specifiche logiche di accumulazione per espropriazione o 'spossessamento' (Harvey 2007). Tali processi dinamici e multiformi, in una prospettiva transnazionale, si adattano alle mutevoli condizioni

del capitalismo, inserendosi in un modello di sviluppo economico in cui l'accumulazione di capitale si alimenta dell'espropriazione di risorse, terreni e mezzi di sussistenza dalle comunità più marginalizzate e vulnerabili. I processi di accumulazione vengono favoriti da approcci orientati alla privatizzazione o conversione di beni pubblici o comuni in proprietà privata, e alla finanziarizzazione, facilitando l'ingresso di investitori istituzionali e non, che aumentano il rischio di esproprio, spesso ignorando i diritti e le esigenze delle comunità locali. Le dinamiche regionali di accumulazione entrano a far parte della storia materiale e immateriale dei contesti territoriali o regionali divenendone un cardine dell'evoluzione economica (Pike 2020). I processi di accumulazione contribuiscono quindi a costituire la storia passata e futura di un territorio ridefinendo e proponendo PE dominanti. Questi possono comportare frizioni tra la dipendenza dai percorsi preesistenti e la creazione di nuovi percorsi nell'ambito dei processi di TE (Affolderbach, Schulz 2018), finendo per intersecare i processi di accumulazione e competizione.

L'accumulazione per spossessamento spesso si concentra in aree geografiche specifiche, identificate come territori ideali di supporto alla TE, che nella pratica si materializzano spesso come 'zone di sacrificio'. Queste aree, frequentemente caratterizzate da marginalità economica e sociale, diventano luoghi in cui i costi eco-sociali dello sviluppo vengono esternalizzati, con gravi conseguenze per la salute, la stabilità dei mezzi di sussistenza e il benessere delle popolazioni residenti. Un elemento distintivo che si accompagna alle zone di sacrificio è lo sviluppo di 'economie verdi della riparazione', concepite come strategie di mitigazione degli effetti negativi dei precedenti processi di accumulazione. Ciononostante, la ricerca mostra come queste economie possano finire per aggravare il problema, contribuendo a legittimare e perpetuare le stesse dinamiche di sfruttamento che avrebbero dovuto contrastare, con nuovi fenomeni di estrazione delle risorse naturali e espropriazione della terra che molti autori oggi riportano tra le dinamiche di green grabbing e landscape grabbing (Leach et al. 2012; Fairhead et al. 2014). Appaiono dunque scenari di nuova espropriazione energetica (Baka 2013) che attribuiscono soprattutto alla risorsa terra nuovi valori di scambio e d'uso associati, su spazi istituzionalmente considerati desolati e improduttivi sulla base dei precedenti utilizzi. L'espropriazione diviene pertanto un atto istituzionalmente legittimato di messa a valore, all'interno del quale il valore ricercato viene declinato oltre la prospettiva economica per interessare proposte di valenza ambientale a cui la TE si accosta. Già John Locke (1980 [1690]) concettualizzava le logiche di privatizzazione della terra mediante recinzione che restituivano un paradigma di valore basato sul possesso e contribuivano a definire il discrimine tra terre di valore e terre desolate. Oggi la letteratura delle geografie energetiche e

l'ecologia politica hanno ripreso tali costrutti con la descrizione di meccanismi rinnovati di creazione di 'wastelands' (Goldstein 2013; Baka 2016), terre apparentemente inutilizzate, spesso comuni, scarsamente produttive ma istituzionalmente immaginate come dotate di potenziale per generare benefici eco-sociali attraverso la loro appropriazione.

Sebbene il tema dell'idrogeno sia un tema emergente nell'analisi delle scienze sociali, primi studi (ad esempio Wyczykier 2023) riferiscono di una proiezione di tali dinamiche nella transizione legata all'idrogeno, evidenziando derive di conflitti socio-ambientali tra comunità locali, istituzioni e imprese responsabili della legittimazione e materializzazione diretta delle infrastrutture di supporto per l'estrazione delle rinnovabili, la produzione del vettore e il suo stoccaggio e trasporto verso utilizzi finali. Parallelamente, il 'Global Atlas on Environmental Justice' (EJAtlas), traccia il definirsi di nuovi hydrogen-led energyscapes a funzionalità estrattiva e di accumulazione, con l'innescarsi di nuovi contrasti tra interessi diversi intorno alle odierne progettazioni legate alla produzione d'idrogeno rinnovabile (tra questi l'H2Med BarMar Hydrogen Pipeline in Spagna), e che richiamano la necessità di rivedere i meccanismi di governance energetica e di pianificazione territoriale in un'ottica di giustizia ambientale e democrazia energetica, e d'integrazione tra immaginari che orientino verso una TE maggiormente inclusiva e sostenibile (McCarthy et al. 2012; Thondhlana 2015; Baka 2016). In questo quadro, la comprensione dell'interrelazione tra PE e ISI contestuali aiuta a comprendere come la strutturazione dei sistemi energetici contemporanei e l'indirizzamento locale della TE si possano incanalare in pregresse dinamiche estrattive e condizioni di sviluppo disuguale in una combinazione di elementi vecchi e nuovi che ci restituiscono 'spazi dell'energia' (territori, reti e scale dei sistemi energetici) in evoluzione. Qui emergono, si riproducano, e si sfidano spazialità del potere consolidate di cui la prospettiva di infrastrutturazione diventa una manifestazione possibile (Kirshner et al. 2019). Questa prospettiva richiama il concetto di *gouvernementalité* di foucaultiana memoria, utile in questo contesto per analizzare il modo in cui il 'potere', in questo caso le narrazioni dominanti, si esercitano e si organizzano, superando le forme tradizionali di sovranità e disciplina, di fatto costruendo nuovi immaginari istituzionali legittimati (Foucault 1976). È importante quindi dar conto di come il passaggio di abbandono dei combustibili fossili possa contribuire a creare nuove condizioni di sviluppo attraverso la definizione di PE di decarbonizzazione, così come portare a derive di inquinamento ambientale, declino economico, disoccupazione e erosione delle vocazioni produttive storicamente radicate nelle regioni che iniziano a dipendere fortemente dalle industrie estrattive delle rinnovabili (Gailing et al. 2019). Infine,

appare utile intercettare tali dinamiche non solo in spazialità estese Nord-Sud globali, su scale transnazionali, bensì integrarle individuandone una loro proiezione sulle singole scale nazionali, ed evidenziandone effetti di competizione negativa tra sistemi energetici e di composizione di zone di sacrificio interne.¹ A tal riguardo, nel contesto italiano, risulta essenziale comprendere come le nuova produzione energetica - legata anche all'idrogeno - venga connessa attraverso l'azione istituzionale a strutture territoriali produttive pregresse e con quale continuità ci si innesti sulla storia economica locale al fine di intendere la TE localizzata come reale opportunità di sviluppo, o come riproposta di dinamiche di sfruttamento intensivo delle risorse e di divario territoriale, soprattutto verso il Mezzogiorno come già avvenuto in maniera diffusa con l'esperienza dei poli industriali (Frazzetta, Imperatore 2022).

3 Idrogeno tra orientamenti di policy internazionali e prospettive di pianificazione nel contesto italiano

Nel dicembre 2019, con la pubblicazione del Green Deal, la Commissione Europea si è posta l'obiettivo di ridurre le emissioni di CO₂ del 50-55% entro il 2030, obiettivo in aumento rispetto alla precedente soglia del 40%. Ciò ha portato a revisioni della legislazione UE su clima, energia e trasporti anche focalizzando l'attenzione sul ruolo dell'idrogeno, attraverso la promozione del Fit for 55 Package e del successivo Hydrogen and Decarbonised Gas Market Package, i quali ne riconoscono rilevanza all'interno delle strategie regionali di decarbonizzazione. Al fine di indirizzare tali passaggi, nel luglio 2020, la Commissione Europea ha pubblicato la strategia dell'UE sull'idrogeno (European Hydrogen Strategy, EHS), progettata con un approccio graduale 'a fasi', con l'intento di aumentare le quote di utilizzo di idrogeno dal 2% (sul consumo energetico totale europeo) di oggi all'atteso 13-14% entro il 2050, con la ricerca della promozione delle tecnologie per la produzione di idrogeno rinnovabile su larga scala nei settori difficili da decarbonizzare, soprattutto nella metallurgia. In risposta alla crisi del prezzo del gas stimolata dal conflitto in Ucraina, la Commissione ha cercato di accelerare la transizione graduale verso la decarbonizzazione lanciando, nel maggio 2022, il piano REPowerEU. Il piano si presenta come una strategia per rimodellare il sistema energetico europeo, ridurre la

1 Becker et al. (2019), descrivono, ad esempio, il caso della sostituzione della produzione di lignite in Germania, che ha prodotto effetti di devalorizzazione e perdita di posti di lavoro nelle comunità locali in aree tradizionalmente dipendenti dall'industria del carbone.

dependenza dell'UE dai combustibili fossili russi e affrontare la crisi climatica. Il Piano pone accanto all'obiettivo di 10 milioni di tonnellate di produzione interna - già fissato con l'EHS - l'importazione di 10 milioni di tonnellate di idrogeno rinnovabile entro il 2030. In questa traiettoria, da un lato, la Commissione supporta l'allontanamento dal mercato russo, dall'altro, cerca nuove opportunità di cooperazione energetica nel tentativo di ridefinire lo scacchiere geopolitico su scala transnazionale a partire dalle potenzialità dell'idrogeno, e in visione di rafforzare la sicurezza energetica interna. A tal riguardo, in coerenza con la EHS (key action 18) si incentivano la cooperazione e le politiche di vicinato con i paesi dell'Est Europa, prima fra tutti l'Ucraina, e del bacino mediterraneo. Si iniziano quindi a prospettare iniziative istituzionali di investimento nel sistema infrastrutturale transnazionale, quale elemento abilitante dell'incorporazione dell'idrogeno nell'energy-mix europeo, con l'intento di sviluppare una fitta rete di condotte e corridoi dell'idrogeno, base per la costruzione di una vera e propria dorsale europea dell'idrogeno (European Hydrogen Backbone). Cionondimeno, i corridoi transnazionali dell'idrogeno vengono presentati quali prerequisito essenziale al fine di garantire la creazione e l'operatività di un'infrastruttura regionale per i combustibili alternativi (Alternative Fuels Infrastructure) e il funzionamento sostenibile del Trans-European Transport Network (TEN-T) (key action 8 e 9), rete integrata di infrastrutture di trasporto previste per sostenere il mercato unico e garantire la libera circolazione delle merci e persone. Inoltre, al fine di favorire la produzione e le importazioni di idrogeno rinnovabile dall'Africa, l'azione chiave 19 della EHS orienta verso forme di cooperazione con l'Unione Africana facendo leva su iniziative di cooperazione come l'Africa-Europe Green Energy Initiative, la quale, tra i vari obiettivi, mira a sostenere gli investimenti privati nel settore energetico africano e favorire l'integrazione del mercato.

In allineamento al posizionamento della Commissione Europea, a novembre 2020, in Italia, il Ministero dello Sviluppo Economico pubblicava le Linee guida preliminari per la Strategia Nazionale dell'idrogeno che procedevano delineando alcuni punti, ancora di carattere generale, circa il ruolo dell'idrogeno nella decarbonizzazione nazionale. All'orizzonte del 2030, gli obiettivi istituzionalmente preposti includevano: 5 GW di capacità di elettrolizzazione (produzione idrogeno rinnovabile per elettrolisi); 2% di idrogeno nella domanda di energia interna; investimenti fino a 10 miliardi di euro per l'implementazione di tecnologie a idrogeno; creazione di oltre 200.000 posti di lavoro temporanei e 10.000 posti di lavoro permanenti nel medio termine. Si sono dovuti poi aspettare tempi recenti (novembre 2024) per avere pubblicata dal Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (MASE), la Strategia Nazionale Idrogeno la quale definisce un insieme di

orizzonti temporali di breve, medio e lungo termine, con diversi scenari di produzione e utilizzo da qui al 2050, per la diffusione dell'idrogeno rinnovabile e a bassa emissione carbonica, che in parte riprendono e estendono gli obiettivi già previsti nelle linee guida del 2020 (MASE 2024). La Strategia definisce infatti: uno (i) scenario ad 'alta diffusione' dell'idrogeno dove soprattutto nel medio-lungo periodo in virtù di una stimata domanda interna crescente se ne attribuisce un ruolo centrale all'interno dei nuovi energy-mix nazionali anche in funzione di nuove prospettive di importazione [tab. 1]; uno (ii) scenario denominato 'base' che seppur riconoscendo un contributo significativo all'idrogeno ipotizza un maggiore ritardo nella maturazione e nel raggiungimento della competitività di questo vettore; e infine uno (iii) scenario 'intermedio' che rappresenta una situazione abbastanza equidistante fra le precedenti e di possibile progresso tra il primo e il secondo scenario [tab. 2] (MASE 2024).

Tabella 1 Scenario 'Alta diffusione' di domanda interna tra produzione interna e importazione: quantità di idrogeno equivalente in Mtep, TWh, Mton

	Mtep	TWh	Mton
Produzione interna	8,35	97,1	2,91
Importazione	3,58	41,6	1,25
Consumi finali attesi (per settore industriale, trasporti, e usi civili)	10,57	122,93	3,68
Nota: Mtep = Milioni di Tonnellate Equivalenti Petrolio; TWh = Terawattora; Mton = Milioni di Tonnellate			
Fonte: rielaborazione degli Autori su base MASE (2024, 39)			

Tabella 2 Consumi di idrogeno secondo i tre scenari di penetrazione (in Mtep) per settori di utilizzo

	Base	Intermedio	Alta diffusione
Industria	1,57	2,68	3,71
Acciaio	0,80	0,92	1,11
Fonderie	–	0,05	0,10
Ceramica	0,03	0,17	0,31
Cemento	–	0,10	0,20
Vetro	0,12	0,30	0,49
Feedstock-Raffinerie	0,34	0,34	0,34
Feedstock-Chimica	0,28	0,80	1,16
Trasporti	3,91	5,19	6,71
Auto e moto	–	0,18	0,35
Bus	0,2	0,36	0,53
Camion	0,6	1,50	2,60
Treni	0,01	0,02	0,03

	Base	Intermedio	Alta diffusione
Aerei	3,00	3,00	3,00
Navi e porti	0,10	0,13	0,20
Civile	0,06	0,10	0,15
Consumi tot. finali	5,54	7,97	10,57
Fonte: rielaborazione degli Autori su base MASE (2024, 36)			

Dato l’orizzonte del 2050 e gli scenari attesi di medio-lungo periodo caratterizzati da un’alta diffusione della domanda interna, la strategia presta inoltre particolare attenzione all’interscalarietà geografica dell’economia dell’idrogeno e dell’infrastruttura connessa. A tal riguardo, nel supportare tale prospettiva di espansione e consolidamento degli usi, un ruolo di rilievo è riconosciuto alla realizzazione della dorsale italiana di condotte (Italian Hydrogen Backbone) per il trasporto dell’idrogeno rientranti nel più ampio Southern Hydrogen Corridor. Il corridoio, in una ramificazione tra Italia, Austria e Germania, e paesi della sponda sud del Mediterraneo, consentirà l’importazione e la fornitura di idrogeno rinnovabile a basso costo dai paesi africani verso l’Europa.² Su una base di dati preliminari del Piano Nazionale Integrato Energia e Clima (PNIEC), l’import coprirebbe in media circa il 30% dei consumi interni lordi attesi, con un’importazione minima di idrogeno di circa 3,58 Mtep nello scenario alta diffusione e di 1,92 Mtep nello scenario base (MASE 2024, 40). Da una parte si assiste dunque alla definizione di PE – in cui l’idrogeno acquisisce una posizione dirimente (seppur non esclusiva) (hydrogen-led energyscapes) – che potremmo definire a ‘territorialità integrata estesa’ su scala internazionale. Ciò rimanda alla delineazione di sistemi di produzione e consumo idrogeno decentralizzati in riflesso di nuove geografie internazionali dell’energia che collegano – su una rete di più territori – le differenti fasi della filiera idrogeno.

In parallelo, sulla dimensione interna, seppur si sia arrivati solo di recente alla definizione della Strategia Nazionale, già da tempi precedenti il governo ha cercato di fomentare la penetrazione dell’idrogeno negli energy-mix nazionali attraverso specifiche misure del PNRR (Componente 2 – Missione 2 ‘Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile’, M2C2). Sulla scia della M2C2 oltre a prevedere misure di rafforzamento della filiera industriale volte a promuovere la competitività dell’idrogeno (riforma 3.2 prevista nella

2 La Strategia chiarisce che «con la pubblicazione del Regolamento Delegato (UE) 2024/1041 della Commissione del 28 novembre 2023, i progetti del Corridoio Meridionale Idrogeno, tra cui l’Italian H2 Backbone [...], sono stati inseriti nell’elenco dei Progetti di Interesse Comune [...], ai sensi del nuovo Regolamento (UE) 2022/869 sulle infrastrutture energetiche transeuropee (TEN-E)» (MASE 2024, 47).

M2C2), e una riforma di semplificazione amministrativa e riduzione degli ostacoli normativi alla diffusione del vettore (riforma 3.1), si è proceduto definendo una serie di investimenti che i tra i vari elementi si sono posti l'obiettivo di:

- favorire la produzione di idrogeno rinnovabile in aree industriali dismesse (investimento 3.1 previsto nella M2C2) costituendo veri e propri 'hub' dell'idrogeno rinnovabile (definiti come Hydrogen Valley nel piano di finanziamento);
- incentivare la sperimentazione dell'idrogeno nel trasporto ferroviario e stradale (investimenti 3.3 e 3.4) con la costruzione di una rete di stazioni di rifornimento a idrogeno lungo le principali rotte di trasporto commerciale.

Allo stato attuale, il MASE ha finanziato 54 progetti per l'attivazione delle Hydrogen Valley distribuite omogeneamente sui differenti contesti regionali [fig. A.1], mentre 36 progetti sono stati selezionati dal Ministero dei Trasporti (MIT) per le implementazioni delle stazioni, le quali, si concentreranno invece principalmente nel Settentrione [fig. A.2]. Le aree selezionate per tali implementazioni sono considerate zone strategiche per il trasporto pesante su strada, come l'asse autostradale del Brennero, il corridoio est-ovest dell'idrogeno da Torino a Trieste e i corridoi europei TEN-T.

Come concepite istituzionalmente, le Hydrogen Valley si presentano come distretti dell'idrogeno con non una mera valenza dimostrativa di progettazione pilota, bensì con una valenza di sviluppo commerciale e industriale. Le Hydrogen Valley sono caratterizzate da un criterio di centralizzazione del sistema energetico con un'integrazione della catena di valore all'interno di un singolo sistema territoriale. Queste risponderebbero inoltre a criteri di versatilità degli usi e specializzazione territoriale in quanto modulate sulla base - e in stretta connessione con - specificità ed esigenze industriali e produttive preesistenti sui singoli territori. In questo caso si delinea una tipologia di PE con focus sull'idrogeno non contrapposta alla precedente ma ad essa complementare che potremmo definire a 'territorialità integrata concentrata' per via della chiusura di tutte le fasi di filiera in singoli ambiti territoriali e per via di una pianificazione dei sistemi infrastrutturali, dei processi e dei volumi di produzione, indirizzata da necessità e utilizzi altamente localizzati, 'firmly-located'.

3.1 Paesaggi energetici e immaginari istituzionali

Rifacendoci alla definizione del geografo Claude Raffestin, la territorialità può essere considerata come «insieme di relazioni che nascono in un sistema tridimensionale società-spazio-tempo» (Raffestin 1981, 164), attraverso cui determinate collettività

interagiscono e si relazionano con l'ambiente in determinati luoghi (singoli o molteplici) sulla base di differenti interessi temporalmente e spazialmente mutevoli, oggi più che mai crescentemente connessi all'ambito energetico. Considerando le due prospettive emergenti dal contesto nazionale di definizione degli hydrogen-led energyscapes a 'territorialità integrata estesa' e a 'territorialità integrata concentrata', in entrambi i casi queste appaiono essere guidate da un ISI nazionale della transizione verso l'idrogeno che si caratterizza per l'intravedere una condizione di inevitabilità, e quindi di certezza, della presenza dell'idrogeno nei futuri energy-mix nazionali, in allineamento a più ampie narrative e visioni europee di infrastrutturazione e riposizionamento geopolitico.

Tuttavia, in funzione della prima prospettiva di PE, l'ISI nazionale si compone attraverso narrative che enfatizzano il ruolo dell'Italia all'interno dell'economia regionale Euro-mediterranea dell'idrogeno, come attore chiave di una sua materializzazione e avanzamento. È dunque un immaginario sociotecnico strettamente legato a un immaginario spaziale in quanto lo stesso posizionamento geografico viene inquadrato come fattore abilitante di questi andamenti. Coerentemente, emergono rappresentazioni del contesto nazionale definito come hub mediterraneo dell'idrogeno o 'porta dell'idrogeno', al centro - e veicolo - dei flussi di importazione del vettore rinnovabile tra Africa e Europa. Ciò rimanda alla definizione di nuovi accordi di cooperazione tra Italia e Africa (es. Piano Mattei) che identificano il settore energetico tra gli ambiti di interesse principali in riflesso di prospettive congiunte di riposizionamento e di sicurezza energetica sia nazionale che europea [fig. 2]. Nel caso del Piano Mattei, l'Italia attraverso un'intensa attività di cooperazione con Algeria, Tunisia, Libia ed Egitto, si pone l'obiettivo di raggiungere la sicurezza energetica nazionale, esplorando la possibilità di rendere il nostro Paese un fornitore di energia (tra cui idrogeno rinnovabile e gas naturale) per gli altri Paesi membri, reindirizzando così l'asse energetico europeo e la traiettoria di infrastrutturazione da Est-Ovest a Nord-Sud (Donolato 2023). Nell'ISI l'idrogeno diviene elemento 'game-changer' di scala internazionale. Ne corrispondono hydrogen-led energyscapes in cui molteplici territori si integrano su scale di interazione internazionali, in virtù di una disposizione spazialmente estesa e diffusa delle fasi e dei processi di filiera e delle relative infrastrutturazioni [fig. 3].

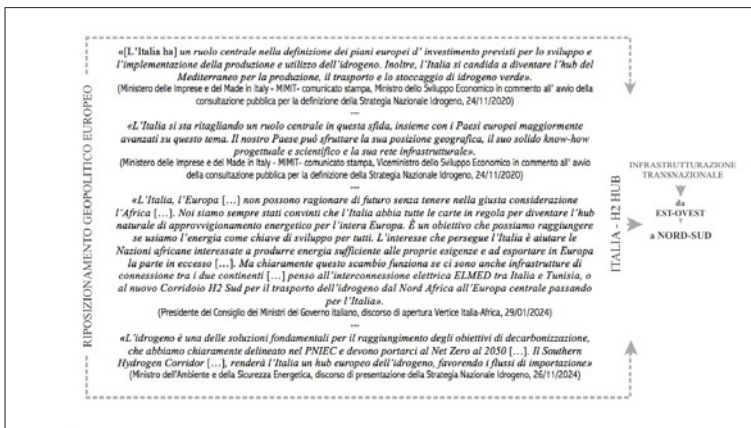


Figura 2 Narrative istituzionali tra costruzione immaginari spaziali e sociotecnici.
Fonte: elaborazione degli Autori

Vi è da sottolineare inoltre che diventa fondamentale – nell'intersecarsi tra ISI e immaginari spaziali associati alla costituzione hub dell'idrogeno – il ruolo dei corridoi. I corridoi divengono componente essenziale di entrambi gli immaginari, negli ISI diventano una delle componenti materiali finali attese, mentre in quelli spaziali si identificano come uno degli elementi abilitanti e propedeutici alla creazione dell'hub, nonché poi anche parte infrastrutturale dello specifico PE emergente. L'immagine del corridoio si associa dunque in particolare all'infrastruttura fisica; è importante però considerare come qui rimandi inevitabilmente anche agli insiemi di processi che gestiscono – tra i vari – l'approvvigionamento di materie prime per la produzione di idrogeno, l'organizzazione degli strumenti digitali per l'interconnessione di filiera, la governance per l'integrazione logistica multilaterale, i quali interessano trasversalmente le differenti giurisdizioni statali e i vari territori (Grappi 2023). Pertanto, il corridoio definisce uno spazio politico che «eccede la dimensione infrastrutturale» e la cui funzione completa si determina soprattutto nella capacità di rimodellare dati ordini o rapporti sociali, istituzionali e economici, «delineando nuovi equilibri e squilibri di potere, forme di cooperazione e soggettività» (Grappi 2023, 65).

Nel secondo caso dei PE a territorialità integrata concentrata, l'ISI si proietta invece sulle scale locali regionali. Nel processo di creazione delle *Hydrogen Valleys*, le rappresentazioni e le narrazioni istituzionali rimandano alla creazione di sistemi distrettuali industriali dell'idrogeno. Ciononostante, se consideriamo il distretto industriale come «un modello basato su un'elevata divisione dei compiti ed un'elevata collaborazione tra piccole e medie imprese radicate in un territorio» (Triglia 2007, 1000), nella pratica si assiste

a dinamiche inverse. Le progettazioni Hydrogen Valley attualmente finanziate sono infatti costituite principalmente dall'azione di singole imprese [figg. A.1-A.2], e da attività di collaborazione limitata a esigue realtà imprenditoriali operanti sul territorio. L'integrazione si esplica quindi come una mera concentrazione delle fasi di filiera in specifici territori in cui rientrano in media una o due imprese. È un'integrazione data semplicemente dalla concentrazione spaziale della filiera idrogeno [fig. 3], che al momento sembra non tradursi in un'integrazione virtuale in sistemi di rete territoriali animati da una costellazione di imprese, capaci di guardare congiuntamente a obiettivi comuni, economici e ambientali, in un'ottica di cambiamento dei sistemi produttivi locali. Seguendo Rullani (2009) infatti nei «distretti industriali, la società locale partecipa a questa trasformazione mobilitando le sue tre anime: quella del cluster geografico (addensamento, agglomerazione); quella dell'ecologia territoriale, sintesi di società, tecnica, economia e natura emergente dalla storia passata; e quella del sistema cognitivo costruito dalle persone e dalle imprese che, progettando il loro futuro, collocano anche il territorio in una rete aperta di possibilità da esplorare e valorizzare» (Rullani 2009, 427). In questo caso, in una prima fase di sviluppo, tale prospettiva di integrazione nei processi di radicamento della filiera idrogeno sui singoli territori non traspare; il radicamento appare invece legarsi a obiettivi e prospettive delle sole imprese partecipanti al bando.

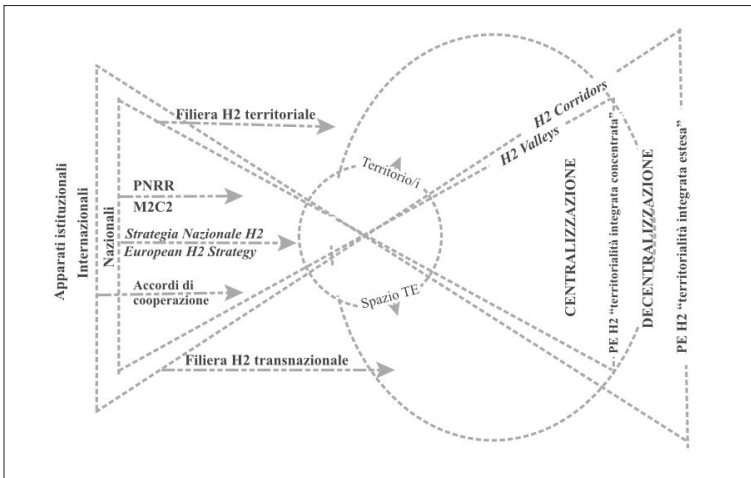


Figura 3 Definizione hydrogen-led energyscapes.
Fonte: elaborazione degli Autori

4 Discussione e conclusioni

Attualmente la maggior parte dell'idrogeno utilizzato in Europa, è prodotto in sistemi *on-site* o in diretta prossimità ai contesti di utilizzo e consumo. Come visto, nell'ottica di accelerare le fasi di transizione verso l'idrogeno, l'attenzione europea e degli stati membri si orienta con sempre più rilevanza verso l'opportunità d'importazione. Ciò scaturisce dal fatto che di base la produzione di idrogeno rinnovabile – tramite processi di elettrolisi – richiede un'ampia disponibilità di risorse idriche e spazio sufficiente per l'espansione su larga scala di impianti per la produzione di rinnovabili. Di conseguenza, come in parte già descritto, non è difficile ipotizzare come l'espansione dell'utilizzo di idrogeno nel contesto europeo possa andare gradualmente a definire nuove catene del valore e geografie dell'energia che porranno nuove sfide, sia per la sicurezza dell'approvvigionamento energetico in relazione alla creazione di emergenti dipendenze da paesi produttori potenzialmente instabili, sia per la garanzia di trasparenza nei processi di produzione in paesi terzi, e di sostenibilità ambientale e sociale della filiera, con il rischio di culminare nella costituzione di nuove zone sacrificio. A questo proposito, Umbach (2023), afferma che la strategia europea di diversificazione delle future importazioni potrebbe portare a una produzione di idrogeno rinnovabile su larga scala che rischierebbe di peggiorare problemi di scarsità idrica, soprattutto in Africa e in Medio Oriente. Ad oggi infatti oltre il 70% dei progetti pianificati per la produzione e esportazione di idrogeno rinnovabile si trovano in regioni con carenza idrica (Umbach 2023), il che rappresenta quindi certamente una sfida significativa in una prospettiva futura di sostenibilità. Nella materializzazione degli hydrogen-led energyscapes a territorialità integrata estesa vi è dunque il rischio di riproporre – attraverso la traiettoria di infrastrutturazione – pregresse logiche estrattive tra Nord e Sud Globale, sia come manifestazione di nuovi meccanismi di colonialismo energetico, che di strutturazione di immaginari spaziali dei territori di produzione in chiave funzionale e subalterna alle esigenze di decarbonizzazione di altri contesti territoriali (Fairhead et al. 2014).

In tal senso alcuni autori parlano di condizione di 'colonialità infrastrutturale' (LaDuke, Cowen 2020) e processi di 'colonizzazione infrastrutturale' (Dunlap 2020) all'interno dei quali l'infrastruttura diviene una «modalità di conquista», funzionante come un «arma territoriale» per la spoliatura delle risorse naturali e per il dispiegamento di nuovi ordini spaziali, economici, e psico-sociali in territori ideali dell'energia (Dunlap, Correa-Arce 2022, 7). Paradossalmente, come riporta la letteratura, spesso questo orientamento trova una parziale giustificazione formale-istituzionale nel proporre l'infrastrutturazione emergente come

elemento per la riduzione del divario infrastrutturale – nei sistemi energetici ma non solo – fra Nord e Sud, il quale è concepito come concausa dell'inasprimento di concomitanti divari di sviluppo economico e sociale (Bridge et al. 2018; Dunlap 2020; 2023). L'infrastrutturazione viene presentata quindi come una soluzione possibile in capo alla governance internazionale, espressa attraverso l'equazione 'infrastruttura = modernizzazione = crescita economica' (Leonardi 2013). Nel concreto, l'infrastruttura può diversamente trasformarsi in dispositivo di espansione di tali divari concomitanti, e come strumento essenziale dello sviluppo delle società capitaliste contemporanee all'interno delle quali sorgono una molteplicità di frizioni, asincronie, e rapporti di subalternità non solo tra gruppi sociali ma anche tra territori. Data la fase iniziale delle progettazioni in corso e il carattere esplorativo e di inquadramento tematico delle prime analisi, sarà compito cruciale della ricerca sociale intercettare se e come l'orientamento verso la materializzazione degli hydrogen-led energyscapes a territorialità integrata estesa comporterà alla base nuove asimmetrie di potere e nuovi estrattivismi, e come quindi l'integrazione possa rischiare in realtà di manifestarsi in termini funzionali di subalternizzazione territoriale su nuove geografie energetiche.

Guardando invece al caso interno del hydrogen-led energyscape a territorialità integrata concentrata, alla luce di quanto già introdotto, il rischio è che i finanziamenti veicolati sui territori si traducano in micro-infrastrutturazioni (es: installazione di elettrolizzatori, costruzione impianti di stoccaggio e idrogenodotti di corto raggio, ecc.) al servizio e a principale beneficio delle singole imprese promotrici di progetto. Nel medio e lungo periodo si prospetta la possibilità che le Hydrogen Valley non operino come distretti o ecosistemi industriali territoriali in un sistema di rete nazionale, bensì come monadi altamente disconnesse tra di loro. Vi è da sottolineare inoltre che nonostante oggi si assista a crescenti piani di investimento e finanziamento, gli obiettivi e gli scenari istituzionalmente prospettati come guida della strada italiana verso l'idrogeno, non incorporano sub-obiettivi d' integrazione e coesione territoriale. La produzione, il trasporto, lo stoccaggio, e la veicolazione agli usi finali dell'idrogeno richiedono oltre che infrastrutture specifiche e competenze specializzate, politiche e meccanismi di governance inclusivi. Quindi, sebbene ci si trovi di fronte a un interesse istituzionale nuovo, in mancanza soprattutto di quest'ultimo elemento, il rischio che potrebbe presentarsi nella parabola di espansione dell'economia dell'idrogeno nazionale, è che aree che già dispongono di competenze tecniche e infrastrutture specializzate, come i poli produttivi esistenti, infrastrutture 'hydrogen-ready' o le nuove infrastrutture legate alle stazioni di rifornimento – soprattutto nel Nord del Paese – possano beneficiare di maggiori investimenti, a discapito di

territori meno attrezzati, acuendo disparità territoriali pregresse. Tali misure interne al PNRR, quantunque prevedano investimenti 'territorializzabili', potrebbero rivelarsi come perpetuanti di disuguaglianze storiche e frammentazione territoriale. Caputo e Viesti (2022) fanno notare come in linea generale il PNRR, pur riconoscendo l'importanza di ridurre le disparità territoriali, non sembra fornire una strategia chiara e definita per raggiungere tale obiettivo. L'allocazione di fondi, pur prevedendo una quota di almeno il 40% per il Mezzogiorno, appare più come un impegno politico che, come la risultante di una pianificazione attenta alle esigenze specifiche dei territori. A tal riguardo, la lettura delle due diverse tipologie di PE dell'idrogeno mostra come l'infrastruttura assuma dimensioni spaziali e politiche nuove: si tende infatti allo spostarsi da un'infrastruttura che dovrebbe essere principalmente al servizio della coesione all'interno dello stato, a una pianificazione e realizzazione di infrastrutture al servizio crescente dell'attrattività finanziaria e della definizione di spazi transnazionali, pertanto l'organizzazione territoriale e la pianificazione spaziale escono dal solo monopolio statale e si ripropongono come base per la governance di processi di scala estesa, al pari di - e in connessione a - politiche finanziarie e monetarie internazionali (Grappi 2023). Ciò rimanda a legami in evoluzione tra territorialismo e capitalismo. Su questa base sarà importante monitorare analiticamente l'evoluzione integrata dei due PE presentati al fine di comprendere come immaginazione istituzionale e infrastrutturazione cambino, contribuendo, su scale diverse, a moltiplicare linee di frattura o frizione, o riuscendo invece ad avvicinarsi a bisogni eco-sociali vecchi e nuovi.

Appendice



Figura A.1 Hydrogen Valley con lista imprese destinatarie di finanziamenti PNRR.
Fonte: Infografiche Associazione Italiana Idrogeno (H2IT) (<https://www.h2it.it>)



Figura A.2 Stazioni di rifornimento idrogeno previste su finanziamenti PNRR.
Fonte: Infografiche Associazione Italiana Idrogeno (H2IT) (<https://www.h2it.it>)

Bibliografia

- Affolderbach, J.; Schulz, C. (2018). *Green Building Transitions: Regional Trajectories of Innovation in Europe, Canada and Australia*. Cham: Springer.
- Baka, J. (2013). «The political construction of wasteland: governmentality, land acquisition and social inequality in South India». *Develop. Change*, 44(2), 409-28.
- Baka, J. (2017). «Making space for energy: Wasteland development, enclosures, and energy disposessions». *Antipode*, 49(4), 977-96.
- Becker, S. et al. (2016). «The importance of space: Towards a socio-material and political geography of energy transitions». Galling, L.; Moss, T. (eds), *Conceptualizing Germany's energy transition: Institutions, materiality, power, space*. London: Macmillan Pub, 93-108.
- Bridge, G. et al. (2018). «Energy infrastructure and the fate of the nation: Introduction to special issue». *Energy Research & Social Science*, 41, 1-11.
- Bridge, G.; Gailing, L. (2020). «New energy spaces: Towards a geographical political economy of energy transition». *Environment and Planning A: Economy and Space*, 52(6), 1037-50.
- Caputo, G.; Viesti, G. (2022). «Il PNRR e le disuguaglianze italiane: potenzialità e criticità». *Autonomie locali e servizi sociali*, 2, 199-220.
- Castán Broto, V.; Baker, L. (2018). «Spatial adventures in energy studies: An introduction to the special issue». *Energy Research & Social Science*, 36, 1-10.
- Chateau, Z. et al. (2021). «Integrating sociotechnical and spatial imaginaries in researching energy futures». *Energy Research & Social Science*, 80, 102207.
- De Pascali, P. (a cura di) (2015). *L'energia nelle trasformazioni del territorio. Ricerche su tecnologie e governance dell'energia nella pianificazione territoriale: Ricerche su tecnologie e governance dell'energia nella pianificazione territoriale*. Milano: FrancoAngeli.
- Delina, L.L. (2020). «Indigenous environmental defenders and the legacy of Macli-ing Dulag: Anti-dam dissent, assassinations, and protests in the making of Philippine energyscape». *Energy Research & Social Science*, 65, 101463.
- Donolato, D. (2023). «La diversificazione dalla Russia per una nuova posizione geo-energetica italiana». *Ruspol*. Roma: Università Sapienza, 23-7. Geopolitical Brief 3.
- Dunlap, A. (2020). «Bureaucratic land grabbing for infrastructural colonization: Renewable energy, L'Amassada, and resistance in southern France». *Human Geography*, 13(2), 109-26.
- Dunlap, A. (2023). «Spreading 'green' infrastructural harm: mapping conflicts and socio-ecological disruptions within the European Union's transnational energy grid». *Globalizations*, 20(6), 907-31.
- Dunlap, A.; Correa-Arce, M. (2022). «Murderous energy' in Oaxaca, Mexico: Wind factories, territorial struggle and social warfare». *Journal of Peasant Studies*, 9(2), 455-80.
- Fairhead, J. et al. (2014). «Green grabbing: a new appropriation of nature?». Fairhead, J. et al. (eds), *Green Grabbing: a new appropriation of nature*. London: Routledge, 1-25.
- Frazzetta, F.; Imperatore, P. (2022). «Estrattivismo, colonialismo e land-scape grabbing nella produzione energetica: uno sguardo dalla Sicilia». Amato, F.; Amato, V.; de Falco, S.; La Foresta, D.; Simonetti, L. (a cura di), *Catene/Chains, Società di Studi Geografici*. Napoli: Società Studi Geografici, 333-7. Memorie geografiche NS 21.
- Foucault, M. (1976). *La volontà di sapere*. Paris: Gallimard.

- Gailing, L. et al. (2019). «Socio-spatial dimensions in energy transitions: Applying the TPSN framework to case studies in Germany». *Environment and Planning A*, 52(6), 1112-30.
- Goldstein, J. (2013). «Terra Economica: Waste and the production of enclosed nature». *Antipode*, 45(2), 357-75.
- Grappi, G. (2023). «Infrastrutture e spazi politici nei processi globali: stati-piattaforma, agglomerati transnazionali, corridoi». *Scienza & Politica. Per una storia delle dottrine*, 35(69), 53-71.
- Harvey, D. (2007). *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Hayes, C. (2021). «Global hydrogen race gathers pace». *Engineering & Technology*, 16(4), 48-54.
- Howard, D.C. et al. (2013). «Energyscapes: Linking the energy system and ecosystem services in real landscapes». *Biomass and Bioenergy*, 55, 17-26.
- Hudson, R. (2005). «Rethinking change in old industrial regions: Reflecting on the experiences of North East England». *Environment and Planning A*, 37(4), 581-96.
- Jasanoff, S.; Kim, H. (eds) (2015). *Dreamscapes of Modernity: Sociotechnical Imaginaries and the Fabrication of Power*. Chicago: Chicago University Press.
- Kirshner, J. et al. (2019). «Energy landscapes in Mozambique: The role of the extractive industries in a post-conflict environment». *Environment and Planning A*, 52(6), 1051-71.
- Labussiere, O. et al. (2018). «The spatialities of energy transition processes». Labussiere, O.; Nadaï, A. (eds), *Energy Transitions: A Socio-technical Inquiry*. Cham: Palgrave Macmillan, 239-75.
- LaDuke, W.; Cowen, D. (2020). «Beyond Wiindigo infrastructure». *South Atlantic Quarterly*, 119(2), 243-68.
- Leach, M. et al. (2012). «Green grabs and biochar: revaluing African soils and farming in the new carbon economy». *Journal of Peasant Studies*, 39(2), 285-307.
- Lentschig, H. et al. (2025). «Multilateral governance in a global hydrogen economy: An overview of main actors and institutions, key challenges and future pathways». *International Journal of Hydrogen Energy*, 97, 76-87.
- Leonardi, E. (2013). «Foucault in the Susa Valley: the NO TAV movement and struggles for Subjectification». *Capitalism Nature Socialism*, 24(2), 27-40.
- Locke, J. [1690] (1980). *Second treatise of government*. Indianapolis: Hackett Publishing.
- Longhurst, N.; Chilvers, J. (2019). «Mapping diverse visions of energy transitions: co-producing sociotechnical imaginaries». *Sustainability Science* 14, 973-90.
- MASE (2024). *Strategia Nazionale Idrogeno*. Roma: MASE.
- McCarthy, J.; Vel, J.A.C.; Afiff, S. (2012). «Trajectories of land acquisition and enclosure: development schemes, virtual land grabs, and green acquisitions in Indonesia's Outer Islands». *The Journal of Peasant Studies*, 39(2), 521-49. 10.1080/03066150.2012.671768.
- Naumann, M.; Rudolph, D. (2020). «Conceptualizing rural energy transitions: Energizing rural studies, ruralizing energy research». *Journal of Rural Studies*, 73, 97-104.
- Pike, A. (2022). «Coping with deindustrialization in the global North and South». *International Journal of Urban Sciences*, 26(1), 1-22.
- Raffestin, C. (1981). *Pour une géographie du pouvoir*. Paris: LITEC.
- Rullani, E. (2009). «Lo sviluppo del territorio: l'evoluzione dei distretti industriali e il nuovo ruolo delle reti di città». *Economia Italiana*, 2, 427-72.
- Späth, P. (2012). «Understanding the social dynamics of energy regions—the importance of discourse analysis». *Sustainability*, 4(6), 1256-73.

- Tidwell, J.H.; Tidwell, A.S. (2018). «Energy ideals, visions, narratives, and rhetoric: Examining sociotechnical imaginaries theory and methodology in energy research». *Energy Research & Social Science*, 39, 103-7.
- Triglia, C. (2007). *La costruzione sociale dell'innovazione: economia, società e territorio*. Firenze: Firenze University Press.
- Thondhlana, G. (2015). «Land acquisition for and local livelihood implications of biofuel development in Zimbabwe». *Land Use Policy*, 49.
- Umbach, F. (2023). *The future of global hydrogen*. Gisreportsonline. <https://www.gisreportsonline.com/r/green-hydrogen/>.
- UNEP, United Nations Environment Programme (2024). *Climate Technology Progress Report*. Copenhagen: UNEP.
- Velasco-Herrejón, P.; Bauwens, T. (2024). «Are energy transitions reproducing inequalities? Power, social stigma and distributive (in) justice in Mexico». *Global Environmental Change*, 87, 102883.
- Woods, M. (2013). «Grounding global challenges and the relational politics of the rural». Cawley, M. et al. (eds), *The Sustainability of Rural Systems*. Galway: Whitaker Institute, 26-35.
- Wu, G. et al. (2015). *Renewable Energy Zones for the Africa Clean Energy Corridor*. Santa Barbara: UC.
- Wyczykier, G. (2023). «Las controversias sobre el Hidrógeno Verde: interrogantes para la descarbonización vía des fosilización». *Revista Pilquen. Sección Ciencias Sociales*, 26(3), 120-42.

Il turismo nelle aree marginali del Mezzogiorno: tra mito e realtà

Fabrizio Ferreri

Università di Catania, Italia

Davide Luca Arcidiacono

Università di Catania, Italia

Maurizio Avola

Università di Catania, Italia

Abstract The paper explores the relationship between tourism and marginal areas, focusing on Italian inner areas. It examines governmental strategies aimed at enhancing their tourism potential, questioning whether they reflect a genuine understanding of local resources or reproduce institutional myths surrounding tourism-driven development. Using a mixed-method approach that combines quantitative data and qualitative insights from key informants, the analysis shows that, despite often holding more tourism assets than central areas, inner areas struggle to activate them due to structural constraints and deficit in policy coordination and implementation.

Keywords Territorial inequalities. Tourism. Inner areas. Local development. Development policies.

Sommario 1 La turistificazione della marginalità: una premessa. – 2 Obiettivi e metodi. – 3 Risultati. – 3.1 Dotazione e attivazione di risorse turistiche nelle aree interne. – 3.2 Le strategie di valorizzazione turistica nei processi di sviluppo locale delle aree interne. – 3.3 I fattori endogeni ed esogeni che ostacolano lo sviluppo turistico nelle aree interne. – 4 Considerazioni finali.

1 La turistificazione della marginalità: una premessa

Per la forza del suo immaginario e per gli ingenti flussi di persone e capitali che mobilita, il turismo costituisce ormai un'«ecumene globale» (Appadurai 2012), al punto che in relazione alla contemporaneità si è parlato di «età del turismo» (D'Eramo 2017) e di *tourist gaze* (Urry 1990). In parallelo alla crescita consistente del fenomeno e alla sua segmentazione, la letteratura scientifica si è sviluppata e specializzata in rapporto all'ampio ventaglio di forme e modalità che il turismo può assumere (La Foresta, Musella 2018). In particolare, la relazione tra il turismo e le aree marginali è oggetto di studio da diversi anni nel contesto internazionale rispetto soprattutto alle implicazioni per le politiche di sviluppo locale (Hall et al. 2013). Secondo la teoria della crescita guidata dal turismo, il comparto può rappresentare il fattore di sviluppo più promettente per le aree marginali, fungendo da traino per gli altri settori economici (Andreoli, Silvestri 2017; Payne, Mervar 2010). Anche secondo la teoria dello sviluppo endogeno, il turismo accrescerebbe la competitività delle aree marginali favorendo la riappropriazione dei fattori indigeni della crescita agendo sui processi di capacitazione e auto-determinazione delle comunità locali (Hall, Boyd 2005; Wall 2000). Pertanto, diversi studiosi individuano nella valorizzazione turistica del capitale territoriale uno dei principali ambiti di intervento per il rilancio delle aree marginali (interne) italiane (Ferrari, Cavuta 2018; Meini 2018). Si parla in proposito di «transizione turistica» (Salvatore et al. 2018), intendendo con ciò la trasformazione culturale delle periferie da luoghi di dipendenza e/o abbandono a luoghi di consumo simbolico (Jepson, Sharpley 2015), la cui marginalità consente forme di turismo lento, esperienziale, naturalistico e sostenibile basate sulla comunità (Jones 2005) che diventano opportunità per una maggiore qualità della vita sotto il profilo ambientale, culturale e sociale.

Tuttavia, altri studiosi, entro *framework* teorici che spesso richiamano la teoria della dipendenza o del sistema-mondo, evidenziano che il turismo rischia di essere una forma di ricolonizzazione del margine, sorretta da logiche asimmetriche di spazializzazione dell'economia (Halfacree 1993). In questo caso, esso si configurerebbe come il modo con cui il sistema globale trasforma le aree marginali in «nuovi spazi simbolici e materiali per l'espansione del capitale globale» (Corson 2010, 578). Il turismo agirebbe quindi come fattore di riproduzione delle dinamiche di marginalizzazione conseguenti all'attuale modello di sviluppo, favorendo la spoliazione del territorio in una logica ancillare e subalterna alle aree metropolitane più forti (Salvatore et al. 2018). Si segnala, ad esempio, come la diffusione di immagini estetizzanti e stereotipate (Pettenati 2020; Phillips 2018) sul modello del «borgo» (Barbera et al. 2022) tenda a riprodurre nelle

aree marginali un paradigma di rappresentazione e consumo dei luoghi tipicamente urbano-centrico di carattere estrattivo.

Indubbiamente, la conversione turistica delle aree marginali è un processo in atto da diverso tempo. Salvatore e Chiodo (2016) evidenziano che tra il 2002 e il 2013 la capacità ricettiva delle prime 72 aree interne italiane coinvolte nella Strategia Nazionale Aree Interne (SNAI) aumenta considerevolmente, una crescita superiore alla media nazionale in rapporto alla popolazione. Anche considerando il numero di posti letto per abitante e la percentuale di personale occupato nel settore sul totale, gli studiosi sopracitati dimostrano che l'incidenza del turismo nei comuni periferici e ultraperiferici è generalmente significativa, crescente negli anni e più alta rispetto alla media nazionale già dal 2002. Inoltre, è stato evidenziato come il valore aggiunto per abitante prodotto dalle imprese turistiche in tali comuni sia ben più alto rispetto ai poli e alle cinture, a fronte peraltro di una pressione turistica mediamente più bassa (SRM 2024).

Una simile tendenza nelle strategie di sviluppo delle aree interne e marginali si può spiegare considerando congiuntamente almeno tre fattori: i nuovi trend del turismo nazionale e internazionale; la dotazione di risorse delle aree interne e marginali; le politiche a livello centrale (comunitario e nazionale) e gli effetti di isomorfismo coercitivo che esse generano alle scale più prossime ai territori.

Hummelbrunner e Miglbauer (1994) segnalavano già a ridosso degli anni Novanta il riorientamento delle scelte dei turisti verso esperienze di viaggio sostenibili, originali e personalizzate che consentissero di partecipare e di essere integrati all'interno di uno stile di vita locale. Esperienzialità, aspirazione alla lentezza e all'autenticità costituiscono valori sempre più ricercati nella pratica del viaggio e riferibili a contesti al di fuori e lontani dai circuiti turistici convenzionali (Dickinson, Lumsdon 2010). Al tempo stesso, le aree interne italiane, alla luce del loro ricco patrimonio naturalistico e culturale (Zumpano, Del Prete 2024), appaiono particolarmente adatte ad accogliere questa nuova domanda emergente. Questi 'nuovi turismi', peraltro, mostrano rendimenti unitari più elevati rispetto a quelli del turismo di massa, anche se muovono flussi di visitatori inferiori (Andreoli, Silvestri 2017).

Infine, l'enfasi sul turismo come strategia di sviluppo sostenibile per le aree marginali ha assunto i connotati di un vero e proprio mito razionale (Meyer, Rowan 1977), che si sostanzia nella configurazione e progettazione di *policy device* ad esso coerenti. Persino le Nazioni Unite includono il Turismo Sostenibile tra i *Sustainable Development Goals*, quale comparto economico in grado di riequilibrare rapporti economici diseguali tra centro e periferia. Guardando alle politiche UE, in cui la marginalità è stata identificata per lo più con le aree rurali, la declinazione turistica della ruralità è una tendenza presente da diversi decenni, con effetti che oscillano tra la costruzione di un

nuovo immaginario della ruralità e la sua trasformazione in prodotto di consumo 'globale' (Cloke 1993; Woods 2007). Già nei programmi di sviluppo rurale (PSR) degli anni Novanta del secolo scorso per giungere sino al Piano Strategico della PAC 2023-27 (PSP), il turismo viene costantemente indicato come opportunità per lo sviluppo dei territori marginali poiché ne accresce l'attrattività e ne migliora il posizionamento nei mercati interni e internazionali rivitalizzando le società locali e incrementando le occasioni di occupazione (Zumpano, Del Prete 2024).

La stessa centralità del turismo si ritrova all'interno della SNAI, lanciata dal Ministero per la Coesione Territoriale a partire dal 2014 e confermata per la programmazione 2021-27. Come indicato nei documenti di programmazione (Barca et al. 2014), gli ambiti considerati prioritari per generare sviluppo in favore dei territori marginali sono: tutela attiva del territorio e sostenibilità ambientale; valorizzazione del capitale naturale e culturale e del turismo; valorizzazione dei sistemi agro-alimentari; attivazione di filiere di energie rinnovabili; saper fare e artigianato. A commento della SNAI, in una nota del 2017 (Andreoli et al. 2017), il Dipartimento delle Politiche di Coesione rilancia la centralità del turismo nelle sue connessioni con la cultura, l'agricoltura e l'artigianato, alludendo all'opportunità di formulare un vero e proprio prodotto turistico 'aree interne' definito dai caratteri di autenticità, tradizione e semplicità, federando le prime 72 aree progetto (Sabatini 2024). L'Agenzia per la Coesione Territoriale certifica che il turismo al 2020 è il secondo settore per investimenti dopo i trasporti. Il dato è confermato al 31 dicembre 2021, con l'approvazione di tutte le prime 72 Strategie d'Area e la sottoscrizione dei relativi Accordi di Programma Quadro (Zumpano, Del Prete 2024).

Infine, anche il recente *Recovery and Resilience National Plan* (PNRR), nel quadro del *NextGenerationEU*, suggella la rilevanza del turismo come driver dello sviluppo locale. Al suo interno, infatti, il Piano Nazionale Borghi prevede corpose misure di investimento per la fruizione turistico-culturale dei paesaggi rurali e marginali. La stessa risemantizzazione delle aree periferiche e marginali e dei piccoli centri storici attraverso l'utilizzo della categoria 'borgo' riassume terminologicamente la scelta in favore di un preciso orientamento di sviluppo turistico-culturale. All'interno del Piano Borghi si colloca anche una linea d'azione in favore del Turismo delle Radici, che «si propone di adottare iniziative [...] nel settore del turismo, rivolte alla vasta platea di italo-discendenti e di oriundi italiani nel mondo»,¹ mirata ancora una volta in via preferenziale

1 Il Piano Borghi può essere consultato al seguente link: <https://pnrr.cultura.gov.it/misura-2-rigenerazione-di-piccoli-siti-culturali-patrimonio-culturale-religioso-e-rurale/2-1-attrattivita-dei-borghi/>.

alle aree più spopolate e marginali in quanto storicamente luoghi di emigrazione.

Attraverso simili dispositivi regolativi e discorsività istituzionalizzate, l'immaginario di sviluppo turistico è stato profondamente assimilato dalla sfera politico-istituzionale locale. Diverse indagini rivolte ai sindaci, in particolare quelle di Lucatelli e Monaco (2018) e di Sabatini (2024), confermano quanto sia diffusa tra gli amministratori locali la concezione del turismo come componente fondamentale se non dominante delle strategie di sviluppo. Tuttavia, questo immaginario turistico pervasivo rischia di scontrarsi con la qualità delle risorse e dei processi effettivamente attivabili. Mantegazzi et al. (2021, 158) mostrano come le pianificazioni strategiche che riguardano il turismo nelle aree interne, soprattutto al Centro e al Sud Italia, non sempre siano coerenti con i livelli di sviluppo di partenza e/o con il loro capitale territoriale, dando luogo a pianificazioni turistiche «improbabili» e *spatially-blind*, ovvero prive di una conoscenza più precisa del territorio e dei bisogni di coloro che vi abitano. Si tratta quindi di una negazione stessa dei principi alla base della SNAI che invece rivendica la progettazione di linee di sviluppo *place* e *community-based*, in un processo che coinvolge anche la capacità di auto-organizzazione dei soggetti locali. Pertanto, occuparsi di turisticizzazione del margine, in Italia in modo particolare, rappresenta un modo per interrogare la pluralità dei divari che caratterizzano il Paese (Avola et al. 2024). Il *tourist gaze* sfida i territori sul piano delle loro stesse carenze, richiedendo strategie innovative di coordinamento e attivazione delle risorse disponibili in presenza di vincoli strutturali al loro sviluppo (dallo spopolamento, all'assenza di un sistema formativo adeguato, alla capacità connettiva con lo spazio circostante). La stessa qualità dei flussi turistici non può che confrontarsi costantemente con la natura eco-sistemica che lega tra di loro gli asset disponibili (dall'ambiente socio-istituzionale, ai sistemi infrastrutturali e ai servizi di interesse generali), che sappiamo già fortemente diseguali nel Paese, all'intersezione tra diverse forme marginalità (spaziale, economica, culturale).

2 Obiettivi e metodi

Il nostro contributo intende collocarsi all'interno del dibattito fin qui presentato, cercando di analizzare le strategie di governo del potenziale turistico delle aree interne italiane. In particolare, il nostro obiettivo è quello di verificare se, e come, tali strategie rispondano semplicemente al 'mito istituzionale' consolidato dello sviluppo turistico, o se rappresentino, piuttosto, il risultato di una lettura coerente del territorio e delle risorse disponibili. La questione è di particolare interesse perché consente di guardare alla costruzione

e al rafforzamento delle disuguaglianze territoriali, osservate nel *cleavage* tra aree interne e poli centrali,² come a un processo in cui, oltre ad asimmetrie di potere tra territori e tra scale territoriali, si inscrivono fattori endogeni che chiamano in gioco gli attori socio-economici e istituzionali locali.

Il *framework* teorico utilizzato è quello del rapporto tra dotazione e attivazione delle risorse locali, già utilizzato in Italia da Casavola e Trigilia (2012). Si tratta di un approccio poco praticato negli studi urbani e regionali (Vitale 2015), che assume nel caso presente connotazioni originali e inedite in quanto mai applicato compiutamente all'analisi delle aree interne. Tale *frame* teorico evidenzia, infatti, come la questione dello sviluppo locale non possa essere ricondotta esclusivamente alla carenza di risorse e asset culturali, ambientali o di capitale umano disponibili su un territorio (dotazione), ma vada piuttosto estesa ai processi di attivazione, intesi come capacità di concreta valorizzazione della dotazione disponibile.³

Considerare congiuntamente la dotazione delle risorse, da un lato, e la loro attivazione, dall'altro, consente non soltanto di comparare la struttura delle opportunità dei territori, ma anche di rendere conto della loro capacità di trarne giovamento, e può essere quindi utile per interrogarsi sui meccanismi che agevolano od ostacolano l'attivazione delle risorse, sulla capacità degli attori locali di leggere il territorio e sulle implicazioni di policy. Una simile scelta teorica e metodologica appare ampiamente legittimata da diversi studi (Acemoğlu et al. 2002; Acemoğlu, Robinson 2012) che hanno rivolto crescente attenzione alle disparità territoriali in chiave di efficienza ed efficacia dell'azione istituzionale (Cersosimo, Nisticò 2022).

Il contributo proposto valorizza parte di un'indagine di campo effettuata nell'ambito del progetto *Geography and Social Inequality in Italy*.⁴ Nello specifico, l'analisi che si presenta in queste pagine si articola in due fasi adottando una strategia *mixed-method*.

2 'Area interna' è una classificazione territoriale elaborata nell'ambito della SNAI e identifica aree con deficit nell'accesso e nella qualità dei servizi fondamentali di mobilità, istruzione e sanità. In particolare, la condizione di area interna è data da una distanza superiore ai 20 minuti dal polo centrale, identificato a sua volta dalla presenza di scuole secondarie di secondo grado, di un Dipartimento sanitario di emergenza e accettazione di I livello, di una stazione ferroviaria almeno di tipo 'silver'. Il grado di 'internalità' cresce all'aumentare della distanza dal polo centrale configurando diverse soglie (i.e., intermedia, periferica e ultra-periferica).

3 Tali processi di attivazione possono essere sia esogeni (domanda turistica, finanziamenti e politiche extra-locali, investimenti privati esterni, ecc.), sia endogeni (ovvero maggiormente legati a scelte politiche e gestionali del territorio di riferimento).

4 Si tratta di un Progetto di Ricerca di Rilevante Interesse Nazionale (PRIN) supportato dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (MIUR), codice progetto 2020LFMS7F_005. Per maggiori informazioni si veda il sito del progetto: <https://www.gesiproject.it/>.

Nella prima fase si è mappata, attraverso l'utilizzo di indicatori sintetici, la dotazione di risorse turistiche e la loro attivazione a partire dalla classificazione SNAI che distingue tra aree interne e centrali in Italia. Costruire indicatori di dotazione e attivazione è operazione complessa e per molti aspetti arbitraria. Anche per tali ragioni ci siamo ispirati a una metodologia recentemente usata per classificare i comuni italiani (Istat 2022). In particolare, abbiamo sfruttato la disponibilità di indicatori elementari riferibili all'intensità e alle caratteristiche dell'offerta turistica (dotazione di risorse naturalistiche, culturali e di infrastrutture ricettive), da un lato, e all'intensità e caratteristiche della domanda (attivazione in termini di flussi turistici), dall'altro, per regione e tipo di area, interna o centrale (per i dettagli sugli indicatori disponibili si veda la tabella 1).⁵ Fatto ciò, abbiamo costruito due indicatori compositi relativi alla dotazione di risorse e alla loro attivazione, utilizzando il metodo media Z-scores.⁶ Per costruire tali indicatori compositi si è prima proceduto alla normalizzazione degli indicatori elementari (calcolo degli Z-scores);⁷ poi, è stata calcolata la media aritmetica dei valori normalizzati.⁸ Infine, sono stati calcolati i quintili della distribuzione ottenuta per ciascun indicatore composito, così da individuare *cluster* di territori omogenei per dotazione e per attivazione turistica.

5 La scelta di calcolare per molti degli indicatori elementari tanto il valore su 1.000 abitanti, quanto quello per km², si basa sull'assunto che la disponibilità delle risorse turistiche e la loro fruizione vanno ponderate sia rispetto alla popolazione di un territorio sia rispetto alla sua superficie.

6 Il calcolo degli indicatori sintetici può essere utile per rendere conto della complessità del fenomeno oggetto di analisi (la dotazione di risorse turistiche e la loro attivazione), rappresentandola però in modo sintetico. Resta inteso che gli indicatori elementari utilizzati non esauriscono quelli potenzialmente rilevanti, ma si è tenuto conto di quelli disponibili per il livello di dettaglio territoriale prescelto.

7 Il punteggio normalizzato si ottiene sottraendo al valore totale delle aree interne e centrali di ciascuna regione il valore medio nazionale, per poi dividere il risultato per la deviazione standard della distribuzione dello stesso indicatore. In formula: $z = \frac{(x - \mu)}{\sigma}$ (dove z = punteggio standard; x = valore osservato; μ = media; σ = deviazione standard).

8 L'utilizzo della media aritmetica si fonda sul presupposto che non esiste una gerarchia tra gli indicatori elementari presi in considerazione. Chiaramente, si tratta di un'assunzione arbitraria che muove tuttavia dall'obiettivo di bilanciare il contributo dei diversi indicatori elementari utilizzati per costruire gli indicatori compositi.

Tabella 1 Indicatori elementari di dotazione e attivazione turistica

Dotazione	Attivazione
Superficie Rete Natura 2000* (per 1.000 ab)	Numero di arrivi nelle strutture ricettive alberghiere ed extra-alberghiere (per 1.000 ab)
Superficie Rete Natura 2000 (su totale superficie)	Numero di arrivi nelle strutture ricettive alberghiere ed extra-alberghiere (per km ²)
Superficie Aree protette** (per 1.000 ab)	Numero di presenze nelle strutture ricettive alberghiere ed extra-alberghiere (per 1.000 ab)
Superficie Aree protette (su totale superficie)	Numero di presenze nelle strutture ricettive alberghiere ed extra-alberghiere (per km ²)
Numero di biblioteche (per 1.000 ab)	Permanenza media nelle strutture ricettive alberghiere ed extra-alberghiere (presenze/arrivi)
Numero di biblioteche (per km ²)	Tasso di occupazione dei posti letto delle strutture ricettive alberghiere ed extra-alberghiere (presenze/(posti letto totali * 365))
Numero di musei e istituzioni similari (per 1.000 ab)	Numero di visitatori musei e istituzioni similari (per 1.000 ab)
Numero di musei e istituzioni similari (per km ²)	Numero di visitatori musei e istituzioni similari (per km ²)
Numero di strutture ricettive alberghiere ed extra-alberghiere (per 1.000 ab)	–
Numero di strutture ricettive alberghiere ed extra-alberghiere (per km ²)	–
Numero di posti letto nelle strutture ricettive alberghiere ed extra-alberghiere (per 1.000 ab)	–
Numero di posti letto nelle strutture ricettive alberghiere ed extra-alberghiere (per km ²)	–

* Comprende i siti di interesse comunitario (SIC) istituiti ai sensi delle direttive 92/43/CEE Habitat (zone speciali di conservazione – ZSC) e 2009/147/CE Uccelli (zone di protezione speciale – ZPS)

** Aree naturali protette, marine e terrestri che rispondono ai criteri stabiliti con delibera del Comitato Nazionale per le Aree Naturali Protette del 1° dicembre 1993. Fonte: Istat 2022a

Nella seconda fase del contributo si sono approfonditi, attraverso il ricorso a strumenti di ricerca qualitativa, strategie e processi di sviluppo turistico di tre aree interne SNAI del Mezzogiorno: Calatino e Nebrodi in Sicilia, Reventino-Savuto in Calabria. Il materiale empirico utilizzato è rappresentato in primo luogo da 18 interviste semi-strutturate che hanno coinvolto gli attori di governo locale (sindaci, vicesindaci e assessori delle giunte municipali).⁹

9 Sebbene non siano naturalmente solo i soggetti formali della sfera politica e di governo a incidere sui processi di sviluppo locale, soffermarsi su questa categoria di attori è utile per comprendere in che modo la cornice istituzionale di livello locale condizioni le dinamiche di territorializzazione/deterritorializzazione dello sviluppo.

Allo stesso tempo, per inquadrare la visione di sviluppo turistico delle tre aree interne selezionate, sono state prese in esame le rispettive Strategie d'area prodotte nell'ambito della SNAI,¹⁰ alla cui definizione hanno partecipato non soltanto le amministrazioni locali ma anche i diversi *stakeholder* dell'area e il Comitato tecnico della Strategia Nazionale Aree Interne. Parlato dei testimoni privilegiati e Strategie d'area sono stati analizzati congiuntamente per verificare le interazioni tra il riconoscimento e la lettura delle caratteristiche strutturali dell'area da parte degli attori di governo locale e le visioni e le strategie di sviluppo turistico da essi proposte e pianificate.

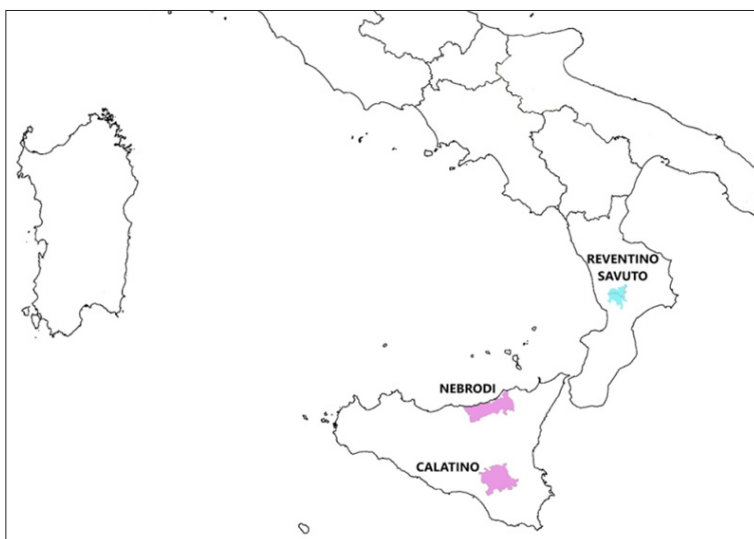


Figura 1 Aree interne SNAI Nebrodi, Calatino e Reventino-Savuto.
Elaborazione degli autori

10 Per l'area dei Nebrodi è stato possibile attingere all'ultima Strategia, riferita al ciclo di programmazione 2021-27. Per le altre due aree, in assenza della pubblicazione ufficiale delle ultime Strategie, ci si è dovuti attenere alle Strategie della programmazione 2014-20. Tuttavia, è stato possibile, informalmente, prendere visione della Strategia 2021-27 del Calatino, approvata nel marzo 2024, ed è possibile affermare che essa si pone in assoluta continuità con quella del ciclo programmatico precedente. Le Strategie d'area sono reperibili sul sito web della SNAI al link: <https://politichecoesione.governo.it/it/politica-di-coesione/strategie-tematiche-e-territoriali/strategie-territoriali/strategia-nazionale-aree-interne-snai/>.

3 Risultati

3.1 Dotazione e attivazione di risorse turistiche nelle aree interne

La tabella 2 riporta, per le aree centrali e interne di tutte le regioni italiane, i valori (e la relativa distribuzione in quintili) tanto della dotazione di risorse naturalistiche, culturali e di infrastrutture ricettive, quanto della loro attivazione in termini di flussi turistici. Appare evidente, come evidenziato anche da altri studi recenti (Fiasconaro et al. 2024), che le aree interne siano mediamente più dotate di risorse turistiche di quanto non lo siano le aree centrali. In particolare, solo nel caso della Liguria, dell'Emilia-Romagna, della Toscana e del Lazio, le aree interne rientrano in quintili della distribuzione inferiori per dotazione rispetto alle aree centrali. In tutti gli altri casi, il valore dell'indice di dotazione delle aree centrali è sempre più basso rispetto a quello delle aree interne e in tre sole regioni le aree interne e quelle centrali appartengono allo stesso quintile della distribuzione (Umbria, Marche e Sicilia).

Tuttavia, quando si passa ad analizzare l'attivazione, la situazione si ribalta ed emerge abbastanza chiaramente come le aree centrali riescano a sfruttare meglio i loro asset di risorse relativamente più poveri che si traducono, quindi, in flussi turistici più consistenti. Innanzitutto, prendendo in considerazione l'indice di attivazione, solo in otto regioni (Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige, Veneto, Molise, Puglia, Basilicata, Calabria e Sardegna) le aree interne presentano punteggi migliori delle aree centrali. La questione più importante, però, è comparare non tanto i punteggi di attivazione in assoluto, quanto i livelli di attivazione rispetto ai livelli di dotazione. Questo ci permette di capire se aree interne e centrali di una stessa regione con livelli di dotazione simili (che appartengono allo stesso quintile) presentino o meno i medesimi livelli di attivazione. Prendendo in considerazione i quintili della distribuzione dell'attivazione delle risorse, quindi, notiamo che in sette casi le distanze tra le aree centrali e quelle interne della stessa regione si riducono in favore delle aree centrali (Valle d'Aosta, Lombardia, Trentino Alto Adige, Molise, Basilicata, Calabria, Sardegna); in due casi, regioni in cui aree interne e centrali appartenevano allo stesso quintile di dotazione sperimentano una migliore attivazione delle aree centrali (Umbria, Sicilia); in quattro regioni la gerarchia aree interne/aree centrali per dotazione addirittura si inverte se si prende in considerazione l'attivazione (Piemonte, Friuli Venezia Giulia, Abruzzo, Campania); anche in Emilia-Romagna e nel Lazio, dove la dotazione delle aree centrali è maggiore, aumenta la distanza con le aree interne quando si guarda all'attivazione. Di fatto, in quindici regioni su venti le aree

centrali sono in grado di valorizzare i loro asset di risorse meglio di quanto non facciano le aree interne, mentre solo in Puglia le aree interne mostrano una capacità di attivazione delle risorse turistiche tale da allargare la forbice esistente in termini di dotazione rispetto alle aree centrali; negli altri quattro casi (Veneto, Liguria, Toscana, Marche) le distanze relative tra dotazione e attivazione non cambiano.

Tabella 2 Indicatori compositi di dotazione e attivazione turistica. Anno 2020

	Indice di dotazione				Indice di attivazione			
	Valore		Quintili		Valore		Quintili	
	Aree centrali	Aree Interne	Aree centrali	Aree Interne	Aree centrali	Aree Interne	Aree centrali	Aree Interne
Piemonte	-0,40	0,00	Q1	Q3	-0,39	-0,51	Q2	Q1
Valle d'Aosta	0,06	2,26	Q4	Q5	0,50	1,17	Q5	Q5
Lombardia	-0,20	-0,07	Q2	Q3	-0,18	-0,24	Q3	Q3
Trentino Alto-Adige	0,13	0,89	Q4	Q5	0,90	2,32	Q5	Q5
Veneto	0,14	1,28	Q4	Q5	0,40	1,09	Q4	Q5
Friuli-Venezia Giulia	0,08	0,38	Q4	Q5	0,05	-0,49	Q4	Q1
Liguria	0,59	-0,04	Q5	Q3	1,21	-0,22	Q5	Q3
Emilia-Romagna	-0,13	-0,40	Q3	Q2	0,67	-0,36	Q5	Q2
Toscana	0,02	-0,04	Q4	Q3	0,51	0,22	Q5	Q4
Umbria	-0,27	-0,21	Q2	Q2	-0,27	-0,48	Q3	Q1
Marche	0,03	0,16	Q4	Q4	0,32	0,23	Q4	Q4
Lazio	0,16	-0,20	Q5	Q3	0,01	-0,80	Q4	Q1
Abruzzo	-0,29	0,41	Q2	Q5	-0,12	-0,44	Q3	Q2
Molise	-0,47	-0,34	Q1	Q2	-0,87	-0,47	Q1	Q1
Campania	-0,09	0,19	Q3	Q5	-0,03	-0,21	Q4	Q3
Puglia	-0,57	-0,23	Q1	Q2	-0,31	-0,04	Q2	Q4
Basilicata	-0,73	-0,18	Q1	Q3	-0,60	-0,43	Q1	Q2
Calabria	-0,46	-0,15	Q1	Q3	-0,35	-0,28	Q2	Q3
Sicilia	-0,48	-0,47	Q1	Q1	-0,33	-0,53	Q2	Q1
Sardegna	-0,50	0,13	Q1	Q4	-0,46	-0,17	Q2	Q3

Questi riscontri appaiono coerenti con le evidenze empiriche di un recente studio sul rapporto tra specializzazione turistica e perifericità territoriale (Cavallo 2019). Attraverso un set di indicatori a livello comunale,¹¹ vengono definiti più livelli di sviluppo turistico (da 'polo turistico' a comuni 'non turistici') accorpatis in due

11 Esercizi ricettivi, posti letto disponibili alla vendita, arrivi negli esercizi ricettivi, presenze negli esercizi ricettivi, addetti del turismo (tutti in valore assoluto e per 1.000 abitanti), quota degli addetti del turismo sugli addetti totali.

macrogruppi: aree turistiche e aree caratterizzate da 'perifericità turistica'. Con poche eccezioni, collocate soprattutto nelle aree montane del Nord, nei borghi storici e nella campagna del Centro e in alcune zone costiere del Sud, il contributo evidenzia una marcata sovrapposizione tra perifericità turistica e aree interne, confermando la relazione tra debole capacità di attivazione delle risorse e marginalità turistica.

Riassumendo, possiamo affermare che, con poche eccezioni, le aree interne italiane non sono ancora in grado di sfruttare, al pari delle aree centrali, la dotazione di risorse naturalistiche, culturali e di infrastrutture ricettive di cui dispongono. Le ragioni possono chiaramente essere molteplici e riconducibili a una pluralità di fattori. Ad esempio, al deficit di altri tipi di risorse endogene in grado di funzionare da meccanismi di attivazione dei flussi turistici. Tra queste risorse si possono includere certamente le infrastrutture per la mobilità, che per definizione sono meno diffuse nelle aree interne rispetto alle aree centrali. Come suggeriscono Casavola e Trigilia (2012), tra le risorse endogene che giocano un ruolo chiave nei processi di attivazione della dotazione turistica disponibile, un ruolo di primo piano spetta sia a un'imprenditorialità dell'accoglienza diffusa e radicata, da un lato, sia all'imprenditorialità istituzionale in grado di alimentare il buon governo e guidare i processi di sviluppo del territorio, dall'altro. Si tratta di risorse endogene rilevanti sotto molteplici punti di vista, che possono accrescere la visibilità e la riconoscibilità del territorio (fondamentale sul piano dell'attivazione delle risorse a fini turistici), e contribuire all'attrazione di risorse esogene (investimenti pubblici e privati) utili per migliorare tanto la dotazione quanto l'attivazione del capitale territoriale disponibile.

Stringendo e approfondendo il focus sulle tre aree interne selezionate per l'analisi, Nebrodi, Calatino e Reventino-Savuto, vanno fatte alcune premesse. Ciascuna area presenta specificità uniche e peculiarità socio-economiche che delineano profili distintivi e offrono opportunità di sviluppo diversificate. I Nebrodi, area interna della città metropolitana di Messina, comprendono 29 Comuni distribuiti tra zone costiere e montane con una significativa omogeneità culturale e identitaria. L'economia, di carattere per lo più tradizionale, è basata su agroalimentare, commercio al dettaglio, manifattura e costruzioni, e appare piuttosto vulnerabile ai cambiamenti globali. Il Parco naturale dei Nebrodi, che occupa l'80% della superficie totale dell'area, e lo sbocco sul mare, tuttavia, costituiscono un significativo potenziale di sviluppo nel settore turistico e agroalimentare. Il Calatino fa parte della città metropolitana di Catania e comprende nove comuni, con Caltagirone come centro principale che ospita la metà dei residenti dell'area. Nonostante diverse esperienze di sviluppo locale (Avola et al. 2007), nell'area non si è creato un sistema territoriale coeso. Sebbene il

sistema produttivo, a vocazione agricola e artigianale, soffre di una debole tendenza all'innovazione e di una limitata valorizzazione commerciale, le rilevanti specificità storiche, culturali e geografiche dell'area possono rappresentare un significativo volano di sviluppo. Il Reventino-Savuto, territorio montano a cavallo tra le province di Cosenza e Catanzaro, abbraccia quattordici comuni. L'area presenta un settore manifatturiero abbastanza dinamico, trainato da importanti realtà imprenditoriali operanti in diversi settori chiave, tra cui quello agroalimentare e della lavorazione del legno, ma si distingue per una densità abitativa bassa rispetto alle altre aree interne e per dinamiche demografiche particolarmente preoccupanti.

I dati analizzati nelle tre aree vanno posti in relazione all'analisi precedente: in Sicilia, a fronte di un indice di dotazione equivalente tra aree interne e aree centrali, le aree centrali registrano un valore di attivazione più alto; in Calabria, a fronte di un indice di dotazione e di attivazione più alto nelle aree interne, le aree centrali nell'attivazione recuperano un quintile sulle aree interne. Naturalmente, il valore regionale non entra nel merito delle singole aree considerate nel contributo. Una prima indicazione in tal senso è invece offerta dai dati SNAI [tab. 3] che forniscono per ogni area alcuni degli indicatori elementari di dotazione (luoghi della cultura e posti letto per 1.000 abitanti) e attivazione (visitatori nei luoghi della cultura e presenze in strutture ricettive per 1.000 abitanti, permanenza media e tasso di occupazione dei posti letto nelle strutture ricettive) utilizzati precedentemente per la costruzione degli indicatori compositi regionali.¹²

12 I dati SNAI sono a disposizione in modalità aperta sul sito web della Strategia: <https://politichecoesione.governo.it/it/politica-di-coesione/strategie-tematiche-e-territoriali/strategie-territoriali/strategia-nazionale-aree-interne-snai/le-aree-interne-2021-2027/openkit-delle-aree-progetto/>.

Tabella 3 Dotazione e attivazione turistica: Nebrodi, Calatino, Reventino-Savuto.
Anno 2020

	Dotazione		Attivazione			
	Luoghi della cultura per 1.000 ab	Posti letto per 1.000 ab	Visitatori nei luoghi della cultura per 1.000 ab	Presenze per 1.000 ab	Permanenza media (gg)	Tasso di occupazione dei posti letto
Nebrodi	0,14	30,86	39,22	800,88	3,12	7,11
Calatino	0,18	15,33	138,92	285,58	1,94	5,11
Reventino-Savuto	0,15	26,38	102,90	95,46	2,10	0,99
Calabria (aree interne)	0,08	122,77	122,03	3.017,43	5,18	6,73
Sicilia (aree interne)	0,05	50,12	264,32	1.514,50	3,20	8,28
Italia (aree interne)	0,12	169,26	443,79	6.897,65	4,34	11,16
Calabria (totale)	0,07	99,52	188,69	2.428,37	4,73	6,69
Sicilia (totale)	0,05	44,05	422,35	1.370,07	3,00	8,52
Italia (totale)	0,07	86,96	608,87	3.518,91	3,74	11,09

Fonte: OpenKit SNAI su dati Istat

Appare chiaramente come tutte e tre le aree selezionate siano largamente inferiori per dotazione (tranne per il numero di luoghi della cultura per 1.000 abitanti) e attivazione non solo rispetto alla media nazionale (delle aree interne e dell'Italia nel suo complesso), ma anche rispetto ai valori medi delle rispettive regioni e delle loro aree interne. Rifacendoci ancora una volta al lavoro di Cavallo (2019), siamo di fronte a tre aree interne caratterizzate da perifericità turistica. Riconosciuta questa condizione comune di sviluppo turistico ancora emergente, sembra esservi una maggiore maturità di sviluppo turistico nell'area interna dei Nebrodi, dove più alta è infatti la capacità di attivare flussi turistici sia in termini assoluti, sia in rapporto al bagaglio di risorse in dotazione. Da notare, in particolare, che tra Nebrodi e Reventino-Savuto, ovvero tra gli estremi della nostra classificazione, a fronte di una dotazione di entità simile, l'attivazione fa registrare nei Nebrodi valori decisamente superiori. Allo stesso modo, nonostante il Calatino abbia un valore di dotazione ricettiva ben inferiore a quello del Reventino-Savuto, l'attivazione è tre volte superiore. Dal quadro evidenziato emerge anche, quindi, la particolare debolezza dello sviluppo turistico del Reventino-Savuto rispetto alle due aree interne siciliane. Ciò trova conferma nelle rispettive Strategie d'area SNAI. Se per Nebrodi e Calatino il turismo appare uno degli assi portanti della strategia di sviluppo - insieme all'agroalimentare per i Nebrodi, e all'agroalimentare e all'artigianato tipico per il Calatino - nel Reventino-Savuto lo spazio assegnato al turismo è notevolmente inferiore e si colloca in subordine al

tematismo principale riconosciuto nello sviluppo della manifattura locale, che può contare su un cluster di piccole e medie imprese ben integrate tra loro.

3.2 Le strategie di valorizzazione turistica nei processi di sviluppo locale delle aree interne

Le Strategie SNAI delle tre aree considerate contengono tutte, seppur con accenti differenti, forti riferimenti alla valorizzazione turistica. Nella Strategia SNAI dei Nebrodi lo sviluppo turistico dell'area è definito «scarso» tanto nell'entroterra quanto sulla fascia litoranea. Tuttavia, per le caratteristiche peculiari dell'area e per la dotazione di risorse, le possibilità di sviluppo turistico sono ritenute significative.¹³ Analogamente, la Strategia SNAI del Calatino riconosce che la valorizzazione turistica dell'area è stata finora «inadeguata», tanto più considerando che il centro storico di Caltagirone, comune di riferimento dell'area, è patrimonio mondiale UNESCO dal 2002. Nonostante le potenzialità del settore (connesse oltre che a Caltagirone, al Bosco di Santo Pietro e alla Montagna Ganzaria sotto il profilo naturalistico, ai parchi archeologici di Grammichele, Mineo e Licodia Eubea, al barocco di Vizzini e al villaggio storico della Cunziria,¹⁴ al tematismo letterario di Vizzini e di Mineo, luoghi nati dei padri del verismo italiano Giovanni Verga e Luigi Capuana), il turismo dell'area rimane giornaliero, di transito, caratterizzato da flussi turistici di scarsa entità e da una bassa permanenza media dei visitatori. Nella Strategia SNAI del Reventino-Savuto, invece, il turismo, se pure riceve attenzione e suscita attese di sviluppo, è meno presente sia perché la visione complessiva di sviluppo dell'area tende a focalizzarsi più sulla manifattura tipica e sulle industrie creative, sia per una dotazione di risorse e attrattori realisticamente ritenuta inferiore a quella di altre aree anche limitrofe (si pensi ad esempio all'area siracusana). Tuttavia, la stessa Strategia d'area evidenzia come la capacità attrattiva del

13 La dotazione di risorse richiamata nella Strategia spazia dalle risorse naturali e dalla salubrità del territorio per la presenza del Parco dei Nebrodi (che conferisce all'area nebroidea il più alto indice di boscosità nel contesto regionale) alle risorse culturali per la presenza di diversi borghi, alcuni appartenenti a circuiti certificati come quello dei Borghi più Belli d'Italia, con un patrimonio storico-artistico e monumentale significativo (numerose sono ad esempio i beni di pregio vincolati, 41 a Naso, 18 a San Marco d'Alunzio, 16 a Tusa), tra cui spiccano il sito archeologico di Halaesa Arconidea, il Parco diffuso di *land art* contemporanea Fiumara d'Arte, il monastero bizantino di Fragalà, il caratteristico museo della moda di Mirto.

14 Al progetto del Comune di Vizzini di riqualificazione della Cunziria sono stati recentemente assegnati 20 milioni di euro, unico sito in Sicilia, nell'ambito del bando del PNRR Attrattività Borghi, Linea A.

Reventino-Savuto sia carente anche sotto il profilo dell'attivazione, soprattutto per la scarsa armonizzazione e integrazione dell'offerta (da potenziare mettendo a sistema i diversi attrattori, a partire dal sito archeologico-naturalistico dell'Abbazia benedettina di Santa Maria di Corazzo).

La centralità della valorizzazione turistica nelle strategie di sviluppo delle tre aree interne si ritrova anche nel parlato dei testimoni privilegiati:

Amministratore 2, Nebrodi: Noi come area interna abbiamo due grandi obiettivi: il turismo inteso come turismo diversificato rispetto a quello tradizionale – quindi turismo gastronomico, religioso, ecc. – e la tradizione agroalimentare e di trasformazione del prodotto agricolo (i prodotti caseari, il suino nero dei Nebrodi che è marchio Dop, la provola dei Nebrodi).

Amministratore 1, Nebrodi: Tutto quello che possiamo fare per il futuro è sull'agricoltura, sfruttando tutto ciò che la natura ci ha donato, sui servizi socio-sanitari che ti creano occupazione e reddito, e sul turismo.

Amministratore 6, Calatino: Questi tre elementi, secondo me, sono i pilastri attorno ai quali costruire una nuova identità territoriale: il primo è quello culturale perché Caltagirone è patrimonio dell'umanità [UNESCO], è vincolato l'intero centro storico, come Ragusa Ibla e Matera [...]. L'altro aspetto, che è strettamente legato all'identità culturale [...] è una nuova idea di utilizzo della ceramica, non più e soltanto in chiave artigianale, ma anche in chiave imprenditoriale [...] Il terzo elemento [...] è quello formativo con la dislocazione qui di strutture universitarie. Tre elementi, cultura e musealizzazione, ceramica e imprenditorialità e formazione [...] cui sommare anche il tema di una nuova idea di agricoltura, a chilometro zero, bio, e tutto questo, naturalmente, non può non sposarsi con la cornice dentro cui tutto questo deve stare che è la promozione turistica.

In questi contributi è visibile la prospettiva del turismo non come settore isolato o come unica via allo sviluppo bensì come fattore che si integra, rafforzandoli, agli altri ambiti dello sviluppo locale. Lungi dal proporre una visione mono-culturale dello sviluppo, dai testimoni privilegiati il turismo è anzi invocato come opportunità di crescita territoriale per rispondere proprio ai rischi di un approccio allo sviluppo basato su un singolo settore. Questa necessità di individuare sinergie intersettoriali si ritrova anche nell'analisi documentale delle tre aree. Nel Calatino, il turismo appare come una sorta di connettore sistemico degli asset di sviluppo individuati

(cultura, imprenditorialità tipica, formazione territorializzata, agroalimentare di qualità). Nei Nebrodi, la dimensione totalizzante è in qualche modo evitata attraverso la connessione strutturale del turismo con il settore agroalimentare e con le specificità ambientali, produttive e identitarie del territorio, non senza il richiamo ai servizi fondamentali per l'abitabilità e il benessere della popolazione residente. Inoltre, in quest'area emerge una strategia diversificata e plurima dell'offerta turistica: dal turismo delle radici, considerato l'alto livello di emigrazione del territorio, al turismo balneare della costa e delle vicine isole Eolie passando per il turismo naturalistico, culturale e gastronomico nell'area dell'entroterra:

Amministratore 4, Nebrodi: Nel PNRR inoltre c'è un bando del Ministero [Affari Esteri e Cooperazione Internazionale] per il turismo delle radici [...] Io in questi anni ho accolto anche terze generazioni che vengono per vedere la casa che il nonno aveva sempre raccontato, o il cimitero per andare a riconoscere tombe di nonni e bisnonni. Questa è una cosa bella perché racconta il legame che si mantiene e permane.

Amministratore 2, Nebrodi: Di fronte ci sono le isole Eolie, che rappresentano una risorsa importante pure per noi. Questa vicinanza dal punto di vista turistico potrebbe essere sfruttata meglio. Territori che si interfacciano (Eolie e Nebrodi) che potrebbero essere complementari per lo sfruttamento dell'offerta turistica.

Anche nel Reventino-Savuto la vocazione turistica dell'area, sia per la Strategia SNAI che per i testimoni privilegiati, è riconosciuta nella capacità di valorizzazione integrata delle risorse di carattere culturale con quelle di carattere naturalistico, con un'attenzione al contempo per i servizi di base. Nella Strategia sono ritenuti strategici, rispetto all'asset naturalistico, il potenziamento della rete sentieristica attualmente sottoutilizzata e la realizzazione di un'infrastruttura territoriale cicloturistica collegata alla ciclovie dei Parchi calabresi. La dimensione culturale, in particolare, sembra essere individuata dai testimoni privilegiati come un possibile traino per la riscoperta del territorio favorendo forme di turismo, come quello, anche in questo caso, delle radici e delle origini, che fanno dialogare turisti, comunità di emigrati e comunità locali, a cui si attribuisce un potenziale per il ripopolamento del territorio o almeno per il contenimento dell'emigrazione:

Amministratore 2, Reventino-Savuto: Vorremmo investire sulla cultura, sul turismo, è quello che abbiamo fatto con la Basilica di Corazzo che da ruderi è diventata per un po' di anni un centro in

cui abbiamo fatto molte iniziative; è equidistante da tutti i comuni [...] Se investiamo su questo forse qualcuno si innamora di questi posti e decide di rimanere o di trasferirsi compatibilmente con qualche miglioramento nei trasporti.

Amministratore 1, Reventino-Savuto: C'è un'altra realtà che sta portando turisti internazionali [...] a Conflenti c'è un gruppo che sta recuperando i canti tradizionali del Reventino e stanno venendo gruppi di turisti che imparano la musica del Reventino [...] uno di questi gruppi, il primo, è arrivato grazie ad una persona emigrata di Platania che ha visto le cose sul territorio e ha detto noi giriamo tutto il mondo, ce ne siamo andati e non conosciamo il nostro territorio [...] sono venuti una settimana qua e hanno portato soldi, economia, questo è il meccanismo che si deve creare per il futuro, connessioni sempre più strette, turismo del ritorno, se ne sta parlando tantissimo [...] sono tutti meccanismi per rivitalizzare il nostro territorio.

Amministratore 3, Reventino-Savuto: Ho partecipato a dei progetti sul turismo delle radici che è una cosa che va prendendo piede e a cui noi ci rivolgiamo con una certa attenzione.

I numerosi riferimenti al turismo delle radici nei discorsi degli attori locali delle diverse aree evidenziano, al contempo, come alcune strategie di sviluppo rischino di configurare rappresentazioni isomorfe di modelli esogeni, che rivelano il carattere sostanzialmente eterodiretto di alcune azioni per lo sviluppo, ma talvolta possono incontrare processi territoriali costruiti dal basso.

Il tentativo, in ogni caso, di adattare le strategie ai diversi territori si evince anche dalla forte consapevolezza dei sindaci intervistati che lo sviluppo turistico richieda una logica integrata di rete tra i comuni dell'area, al fine di una maggiore attrattività e completezza dell'offerta, che diversamente, sul singolo comune, non avrebbe la stessa forza di proposizione e darebbe luogo a un turismo al massimo di giornata:

Amministratore 8, Nebrodi: Determinate cose o si fanno in rete, o si fa sistema attorno ad un progetto comune oppure non hanno motivo di esistere, perché da soli non si va da nessuna parte. Questo spirito secondo me non c'è mai stato tra i vari comuni. Fare sistema, proporre dei pacchetti turistici condivisi, potrebbe essere l'unica via per far venire i turisti a visitare questi luoghi.

Amministratore 1, Nebrodi: Se tu vieni a Naso puoi stare un giorno o mezza giornata. Anche se vai a Capo d'Orlando o a Gioiosa Marea, dopo 3 giorni che fai? [...] Luoghi da visitare su Naso ne trovi abbastanza, su San Marco ne trovi abbastanza, è quindi necessario creare questa rete. Solo così miglioreremo la vocazione turistica.

In tal senso, la Strategia SNAI dell'area dei Nebrodi rimanda all'obiettivo di costituzione di una *Destination Management Organization* (DMO) tra 51 comuni dell'area, dalla costa tirrenica della Sicilia fino alle isole Eolie comprendendo i Nebrodi e una parte consistente dei Peloritani. Con lo stesso obiettivo, la Strategia SNAI del Calatino fa riferimento, invece, alla costruzione di un'offerta d'area unica e integrata a partire dall'assegnazione, già effettuata, della gestione dei servizi turistici all'Unione dei comuni del Calatino. Tuttavia, la necessità di sviluppare sinergie coordinate tra i comuni dell'area si scontra con notevoli difficoltà di attuazione, legate sia, come vedremo successivamente, a complicazioni pertinenti alla dimensione burocratico-amministrativa, sia al persistere di tendenze campanilistiche:

Amministratore 1, Nebrodi: C'è una mancanza di visione [nel territorio] perché siamo troppo campanilistici.

Amministratore 1, Reventino-Savuto: Per restare in questi territori bisogna proporre alternative che spesso la politica non percepisce soprattutto in questo periodo accecata dai fondi dal PNRR e quindi la logica che si innesca tra i piccoli comuni non è quella di coesione per superare le difficoltà ma è di accaparrarsi più risorse possibili, ma per fare cosa?

Le tre Strategie, infine, sul piano della comunicazione dell'offerta e del marketing, riconoscono l'importanza del rinnovamento dello storytelling territoriale attraverso una maggiore attitudine alla multimedialità e al digitale, e un'attenzione a forme inedite e partecipate di racconto del territorio. La Strategia del Reventino-Savuto, in particolare, in un quadro di sinergie da perfezionare con la Regione Calabria, intende rafforzare il debole sistema di promozione e visibilità dell'offerta d'area per mezzo della valorizzazione del portale turistico regionale.

3.3 I fattori endogeni ed esogeni che ostacolano lo sviluppo turistico nelle aree interne

Secondo il punto di vista espresso dalle tre Strategie d'area, i principali limiti allo sviluppo turistico non sono rappresentati tanto dalla carenza di attrattori di pregio (dotazione), ma dalla debolezza della proposta turistica, dalla scarsità di servizi dedicati ai visitatori (anche in termini di visibilità, comunicazione e integrazione dell'offerta) e dalla carente valorizzazione endogena delle risorse disponibili (attivazione).

Questa visione trova riscontro nel parlato dei testimoni privilegiati da cui emerge chiaramente la consapevolezza che senza una solida imprenditoria di settore e senza servizi turistici adeguati, in particolare di ricettività e ristorazione e per la fruizione dei siti di interesse, gli attrattori in dotazione, anche importanti, non possono generare sviluppo:

Amministratore 3, Nebrodi: Non abbiamo ricettività, non abbiamo ristorazione; quindi, il flusso turistico quale ricchezza porta? Puntiamo tantissimo sul turismo, con Fiumara d'Arte, con il centro storico, con i siti archeologici, però se prima non creiamo questi presupposti non andiamo da nessuna parte.

Amministratore 8, Nebrodi: Siamo nel cuore del Parco dei Nebrodi, parlando di turismo non c'è una valorizzazione del nostro patrimonio naturalistico oltre che culturale ed archeologico. Non ci sono infrastrutture che consentono a chi vive sul territorio di potere fruire e rendere dei servizi. Si sono fatti dei timidi tentativi di infrastruttura [...] Si stenta a partire, forse anche per mancanza delle imprenditorie private. [...] C'è tanta ricchezza, ma non siamo attrezzati.

Amministratore 2, Nebrodi: Abbiamo i ristoranti dove non c'è un cameriere che parla in inglese, diventa difficile così rendere l'ospitalità più internazionalizzata [...] Abbiamo 600 posti letto ma non di livello.

Anche nel Reventino-Savuto la strategia SNAI mette in evidenza l'insufficiente sistema dell'ospitalità e dei servizi turistici, su cui si intende intervenire con percorsi di supporto alla creazione di nuove imprese. Nel Calatino, in particolare, si evidenzia come la capacità ricettiva sottodimensionata si colleghi soprattutto alla debolezza dell'imprenditoria di settore per i limiti nella formazione professionale rivolta al turismo, dovuta anche alla scarsa accessibilità fisica dell'istituto alberghiero più periferico:

Amministratore 5, Calatino: Vi è un Istituto alberghiero, la popolazione studentesca è scesa molto [...] l'alberghiero non basta per rilanciare il turismo locale, il Comune vi ha investito molto mettendo a disposizione sedi e plessi, ma la difficoltà con gli iscritti dipende dal fatto che non ci sono linee pubbliche che portano qui i ragazzi dei paesi vicini.

La formazione è generalmente riconosciuta, anche nei Nebrodi, una leva da attivare per colmare il deficit nei servizi e per avvicinare la qualità dell'offerta agli standard nazionali e internazionali:

Amministratore 2, Nebrodi: Bisogna promuovere un turismo dove l'offerta sia più organizzata e dove ci siano professionalità di rilievo [...]. Abbiamo pensato di lavorare molto sulla formazione, perché è chiaro che l'offerta turistica ormai si basa su professionalità elevate.

Il tema della formazione si connette inoltre alla questione, fondamentale per i testimoni privilegiati, della conoscenza decrescente da parte delle comunità locali (e in particolare delle nuove generazioni) del patrimonio territoriale, cui si associa talvolta la scarsa partecipazione dell'operatore locale alla costruzione di un'offerta di servizi adeguata alle richieste e alle necessità del turista:

Amministratore 8, Calatino: [È necessario un] cambio radicale della mentalità di chi vive nel territorio, Vizzini è una risorsa per il grande patrimonio e per la storia che ha, ma il vizzinese deve conoscerlo, esserne consapevole e amarlo e promuoverlo. Il territorio ha opere di grande valore ma morte perché non incorporate dalla comunità, bisogna far conoscere quello che abbiamo, farle conoscere innanzitutto a noi vizzinesi, altrimenti non possiamo trasferire il territorio nemmeno a chi ci visita.

Amministratore 6, Nebrodi: Abbiamo spesso il problema dei bar e dei ristoranti chiusi. Ci sono dei momenti in cui sclero. Ho messo un *self-service* delle bevande e metterò quello della pizza. Lo so che non è buona come quella della pizzeria, ma io impazzisco all'idea che il turista trovi chiuso.

In merito al potenziamento della ricettività turistica, la soluzione individuata in diversi comuni dei Nebrodi e del Calatino, anche alla luce dell'ampio patrimonio immobiliare in disuso o sottoutilizzato, è quella dell'albergo diffuso che consente di mettere a valore case non più abitate senza ulteriore consumo di suolo e ripristinando condizioni di sicurezza e di decoro urbano:

Amministratore 9, Nebrodi: Il primo progetto in cantiere per favorire l'attività turistica alberghiera è quello del Paese albergo che stiamo realizzando grazie ai fondi del PNRR. Abbiamo dato in gestione 10 appartamenti per realizzare nel centro storico 40 posti letto in appartamenti per i turisti.

Amministratore 4, Calatino: Una delle idee che stiamo portando avanti è l'idea del Paese albergo [...] questo progetto è stato integrato cercando di mettere dentro tutti i punti di forza che ha una piccola comunità come la nostra.

Vi è chiara coscienza, per gli amministratori dell'area dei Nebrodi e del Calatino, che tra le maggiori criticità vi sia anche il sistema delle infrastrutture, in particolare dei trasporti e della mobilità: mancanza di collegamenti efficienti con gli aeroporti dell'isola, insufficienza del sistema ferroviario, pessimo stato della rete viaria stradale, anche di quella primaria:

Amministratore 1, Nebrodi: Abbiamo un patrimonio da scoprire, ma se non lo si può raggiungere non ce ne facciamo nulla. Gli aeroporti di Palermo e Catania [...] impieghiamo due ore e mezza per arrivarci, quando ci arriviamo, perché se piove i sottopassaggi a Palermo si allagano. [...] Arrivare a Catania è ancora più difficile, l'autostrada c'è, ma è piena di interruzioni. [...] È impensabile muoversi col treno, è una barzelletta. Per andare a Palermo dobbiamo andare a Catania, pur essendo sulla direttrice Messina-Palermo. Stiamo facendo una battaglia per capire le ragioni per cui il doppio binario si ferma a Patti. Da Patti fino a Cefalù c'è un binario unico.

Amministratore 5, Calatino: Il turismo ha difficoltà a decollare nonostante Mineo e il calatino siano ricchi [di risorse], ci vuole lo sviluppo dell'imprenditoria turistica nell'area del calatino ma è sempre legata alle infrastrutture che mancano e anche ai trasporti, finché il calatino e Mineo saranno così poco collegati e ci vorrà tutto questo tempo per spostarsi ad esempio da Catania, nessuno verrà verso l'interno.

Nel Calatino, se si esclude Caltagirone, l'assenza di servizi di trasporto pubblico tra i vari comuni dell'area non consente la realizzazione di itinerari turistici integrati. Inoltre, il cattivo stato della viabilità rurale penalizza la fruibilità per fini turistici degli agriturismi e in generale delle aziende agricole, limitando le potenzialità multifunzionali del settore agricolo e agroalimentare¹⁵ e le sinergie che è possibile sviluppare tra le risorse dei diversi comparti.

Nei Nebrodi, l'integrazione con il turismo costiero è limitata nuovamente dal ritardo sulle infrastrutture, in relazione sia all'eterna incompiuta del porto di Sant'Agata di Militello sia alla carenza di servizi intorno al porto di Capo d'Orlando e al suo isolamento dall'entroterra per la mancanza di una rete adeguata di collegamento:

15 Il settore può contare su diverse eccellenze con marchi di qualità DOP, IGP, Bio, tra cui l'uva di Licodia Eubea e Mazzarrone, il fico d'india di San Cono, l'asparago di Mirabella Imbaccari e San Michele di Ganzaria.

Amministratore 8, Nebrodi: Siamo di fonte alle isole Eolie, siamo a un passo dall'Etna, siamo in una posizione strategica molto bella, che veramente darebbe possibilità di tante cose. La mancanza del porto di Sant'Agata, porto su cui si insiste da 40 anni, non aiuta.

Amministratore 1, Nebrodi: Dovremmo sfruttare le migliaia di persone che sono sulla costa e portarle in collina. La vicinanza al porto di Capo d'Orlando crea ulteriori vantaggi, però questo porto turistico è una cattedrale nel deserto [...] Non c'è una struttura di qualità, oppure se ci sono i posti letto in zona, ci sono difficoltà di collegamento.

Al contempo, la disamina delle criticità tematizzate dagli intervistati non nasconde le responsabilità della filiera politico-amministrativa, nonché della rigidità e lentezza della burocrazia:

Amministratore 8, Nebrodi: C'è un misto di responsabilità sociali ed amministrative, infrastrutturali e politiche in senso lato. [...] Secondo me è un territorio la cui vocazione principale è quella turistica, ma una vocazione turistica che cammina per inerzia, non per volontà o per programmazione politico-amministrativa.

Amministratore 1, Nebrodi: Abbiamo 32 milioni di euro della programmazione 2014-20 per l'area interna dei Nebrodi, risorse stanziare dal Ministero e dalla Regione in cofinanziamento. In sette anni non abbiamo ancora speso una lira. Il peso della burocrazia è incredibile! La Regione [...] invia le risorse, ma spesso è già troppo tardi. La burocrazia ci impedisce di spendere questi soldi. Tutti i bandi sono fatti per disincentivare gli investimenti, non per agevolarli.

In particolare, il senso di abbandono e la scarsa attenzione da parte dello Stato centrale e/o della Regione, l'interlocuzione non sempre facile tra i diversi livelli di governo del territorio e l'assenza o la debolezza di organi ed enti intermedi capaci di una governance efficace d'area vasta, vengono indicate come criticità assai rilevanti nel processo di attivazione:

Amministratore 4, Reventino-Savuto: Ci sono delle politiche dove gli enti periferici possono fare ben poco. C'è un intervento serio da parte dello Stato? [...] Noi possiamo trovare il sindaco più illuminato ma se lo Stato centrale non investe nelle aree interne difficilmente se ne esce.

Amministratore 8, Calatino: Si affrontano ardue problematiche di mala gestione nazionale e regionale che hanno portato a vivere in questi territori del margine senza alcuna garanzia.

Amministratore 1, Reventino-Savuto: Prima c'erano le comunità montane che avevano anche una governance politica, poi sono nati i GAL per la gestione delle risorse ma sono fallimentari anche quelli. Adesso fanno le aree interne quindi non c'è più nessuna governance: come si prendono le decisioni? Chi decide?

4 Considerazioni finali

L'analisi presentata mostra con chiarezza la complessità del tema del turismo nelle aree interne e la sua natura ambivalente tra indigenizzazione ed eterodirezione.

L'analisi dei dati secondari ci rivela la peculiare condizione di marginalità delle aree interne anche sotto il profilo dell'attivazione delle risorse turistiche. Generalmente più dotate di risorse rispetto alle aree centrali, le aree interne non riescono tuttavia a utilizzarle adeguatamente per lo sviluppo turistico. L'analisi documentale e le interviste agli amministratori locali, tuttavia, chiariscono meglio il complesso intreccio tra fattori endogeni ed esogeni che presiede al rapporto tra dotazione e attivazione delle suddette risorse.

Le evidenze raccolte, innanzitutto, confermano che l'orientamento 'salvifico' nei confronti del turismo come volano di sviluppo sembra riprodursi in maniera isomorfa tanto nella regolazione dispositiva quanto nei discorsi e negli immaginari dei soggetti. Tuttavia, emerge altresì che i testimoni privilegiati hanno una chiara comprensione del carattere sfidante dello sviluppo turistico, non solo per la forte concorrenza tra i luoghi e per l'orizzonte internazionale che innalza gli standard di offerta, ma anche per le condizioni contestuali di partenza delle tre aree riconosciute come non favorevoli, con carenze legate soprattutto ai processi di attivazione. Seppure non si rintracciano, nei testimoni privilegiati, posture critiche o che problematizzano in qualche modo il valore del turismo come risposta alla marginalità, certamente la loro pragmatica rivela una visione non ingenua della complessità di questa traiettoria di sviluppo e della necessità di intervenire sullo squilibrio tra dotazione e attivazione delle risorse. Ciò è visibile, ad esempio, sia nella richiesta di servizi e infrastrutture di base, funzionali allo stesso tempo allo sviluppo turistico e al benessere degli abitanti e delle comunità locali; sia nel grado di integrazione del turismo rispetto ad altre filiere esistenti: dalla segmentazione e pluralizzazione dell'offerta nei Nebrodi in combinazione specialmente con le risorse dell'agroalimentare, a quella del Calatino che mira al turismo come 'filiera di connessione'

tra i principali comparti produttivi dell'area, a una considerazione più realistica del turismo nel Reventino-Savuto. Un simile punto di vista discende dalla consapevolezza, chiaramente espressa dai testimoni privilegiati delle tre aree, che lo sviluppo turistico non possa bastare a sé stesso ma sia legato alla presenza di una società locale ancora attiva e orientata alla produzione anche di altre tipologie di beni e servizi.

Gli attori di governo locale sono altresì consapevoli della centralità dei processi di attivazione ma anche di come questi siano altamente condizionati dai fattori esogeni e strutturali della loro marginalità. In primis, la questione infrastrutturale alimenta una condizione di isolamento che non è solo spaziale ma diventa un ostacolo a intercettare la domanda e a integrare i servizi e l'offerta. Tra i fattori endogeni, due sono le dimensioni prevalenti evocate: da un lato, lo sviluppo di reti locali interne all'area per lo sviluppo di economie di scala e di potenziamento delle azioni intraprese; dall'altro, lo sviluppo del capitale umano per migliorare la produttività del settore turistico e allinearla a standard compatibili con gli elevati livelli di competitività internazionale. Le strategie di sviluppo turistico appaiono sufficientemente *place-based* più che *spatially blind*, ovvero pregne di conoscenza del territorio e delle sue potenzialità reali. Emerge anche un'attenzione all'analisi della domanda turistica tipica di queste aree, funzionale a individuare un modello di sviluppo turistico in linea con ciò che il territorio ha da offrire.

Tuttavia, dall'analisi effettuata apprendiamo anche come la SNAI nel suo tradurre la teoria dell'approccio *place-based* alla pratica delle politiche locali per lo sviluppo non si sia interrogata sufficientemente sulle contraddizioni interne alle traiettorie da essa delineate, generando un'isteria sistemica, non solo tra dotazione e attivazione, ma anche tra fattori endogeni ed esogeni. In particolare, nell'articolazione e implementazione delle strategie di valorizzazione turistica di queste aree emerge la criticità di una difficile governance di processi che si strutturano su diversi livelli e che gli amministratori locali faticano a controllare: dal punto di vista endogeno, rispetto alla bassa attivazione dell'imprenditorialità locale, non sempre all'altezza della sfida e capace di intercettare l'opportunità di un cambio di mentalità e di prospettiva, anche per via della progressiva perdita di conoscenze e capacità di lettura del territorio da parte delle comunità locali; dal punto di vista esogeno, perché il disegno delle politiche e dei modelli della loro implementazione generano disallineamenti e ritardi che compromettono la qualità dei processi di attivazione. Il tema infrastrutturale in questo senso ritorna prepotentemente come il perno di una contraddizione politica e strategica, ovvero quale sviluppo turistico è possibile in aree costantemente deprivate e regressivamente minacciate dall'isolamento infrastrutturale? Allo stesso modo, quale capitale umano endogeno è attivabile se la formazione dei futuri operatori del turismo si svolge

necessariamente al di fuori dei territori stessi per la contrazione degli investimenti centrali nel sistema scolastico e della formazione professionale territoriale? Non stupisce, in questo quadro, la limitata portata di investimenti privati esterni e di iniziative imprenditoriali nel settore, o la debolezza di processi di partecipazione locale e di progettazione che faticano a materializzarsi anche in presenza di una pianificazione lucida e mirata.

Ne consegue che il principale disequilibrio tra dotazione e attivazione si genererebbe dalla carente organizzazione tra gli attori locali (fragilità delle reti) e dall'insufficiente coordinamento dell'offerta territoriale (debolezza di visione sistemica) (Denicolai et al. 2010) e, congiuntamente, dall'assenza di una governance multilivello efficace, capace di coordinare nazionale e locale dentro una strategia condivisa di sviluppo turistico. I limiti della governance attuale non possono che portare a due esiti subottimali: o a un eccessivo sfruttamento e logoramento delle risorse locali (Candela, Figini 2010) o, ugualmente, allo stato inverso di sottoutilizzo dei beni locali con una conseguente dissipazione del loro potenziale valore economico e sociale (Andreoli, Silvestri 2017).

Se l'indigenizzazione del modello di sviluppo turistico nelle aree marginali può costituire una strategia efficace di contenimento o di riduzione delle disuguaglianze territoriali in virtù della capacità di articolare traiettorie di sviluppo sostenibili sotto il profilo economico e socio-culturale contrassegnate da un maggiore controllo sulle risorse e da una distribuzione più equa dei benefici, i vincoli interni ed esterni di tale modello insieme alle forme di eterodirezione che vi si manifestano, appaiono cause ed esito al contempo di una condizione di minorità che conferma, rafforza e legittima profonde disuguaglianze territoriali. Da questa angolazione, infatti, il modello che punta sulla turistificazione delle aree marginali senza intervenire concretamente e fattivamente sulle precondizioni, interne ed esterne, di attivazione del potenziale turistico, rischia di coincidere con una forma non troppo mascherata di colonizzazione culturale che mantiene le aree marginali in una condizione di dipendenza e subalternità nel momento stesso in cui offre loro il miraggio di un immaginario di sviluppo possibile e attraente. Il rischio così è che la fiducia nella conversione turistica o condizioni l'elaborazione di altre vie allo sviluppo fino a precluderla del tutto, disorientando il processo di sviluppo atteso, o finisca per trasferire nei luoghi del margine modelli sociali, culturali ed economici all'ottri, riproducendo e accrescendo, in entrambi i casi, le disuguaglianze territoriali preesistenti. Senza l'impegno per una reale capacitazione locale e senza un diverso investimento da parte del sistema di governo centrale, l'aspirazione a inseguire traiettorie di sviluppo locale basate sul turismo rischia quindi di assomigliare all'ennesima proiezione di modelli di sviluppo funzionali alla riproduzione di rapporti asimmetrici e diseguali sfavorevoli per le aree marginali.

Bibliografia

- Acemoğlu, D.; Johnson, S.; Robinson, J.A. (2002). «Reversal of Fortune: Geography and Institutions in the Making of the Modern World Income Distribution». *Quarterly Journal of Economics*, 117(4), 1231-94. <https://doi.org/10.1162/003355302320935025>.
- Acemoğlu, D.; Robinson, J.A. (2012). *Why Nations Fail. The Origins of Power, Prosperity and Poverty*. New York: Crown Business.
- Andreoli, A.; Silvestri, F. (2017). «Tourism as a Driver of Development in the Inner Areas». *Italian Journal of Planning Practice*, 7, 80-99.
- Andreoli, A.; Cuccu, O.; Silvestri, F. (a cura di) (2017). «Il turismo come opportunità di sviluppo per le aree interne del Paese». Becheri, E.; Micera, R.; Morvillo, A. (a cura di), *Rapporto sul Turismo Italiano, XXI Edizione*. CNR-IRISS. Napoli: Rogiosi Editore, 769-76.
- Appadurai, A. (2012). *Modernità in polvere*. Trad. di P. Vereni. Milano: Raffaello Cortina Editore. Trad. di: *Modernity at Large: Cultural Dimensions of Globalization*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1996.
- Avola, M.; Impicciatore, R.; Panichella, N. (2024). «La geografia della stratificazione sociale in Italia. Introduzione». *Rassegna Italiana di Sociologia*, 3, 535-41. <https://doi.org/10.1423/114626>.
- Avola, M.; Cortese, A.; Palidda, R. (2007). *Sfide e rischi dello sviluppo locale. Patti territoriali, sviluppo e lavoro in Sicilia*. Milano: Franco Angeli.
- Barbera, F.; Cersosimo, D.; De Rossi, A. (a cura di) (2022). *Contro i borghi: Il Belpaese che dimentica i paesi*. Roma: Donzelli.
- Barca, F.; Casavola, P.; Lucatelli, S. (2014). «Strategia Nazionale per le Aree Interne: Definizione, obiettivi, strumenti e governance». *Materiali UVAL*, 31. http://old2018.agenziacoesione.gov.it/it/servizi/pubblicazioni/pubblicazioni_dps/materiali_uval/Documenti/index.html.
- Candela, G.; Figini, P. (2010). *Economia del turismo e delle destinazioni*. Milano: McGraw-Hill Italia.
- Casavola, P.; Trigilia, C. (a cura di) (2012). *La nuova occasione. Città e valorizzazione delle risorse locali*. Roma: Donzelli.
- Cavallo, L. (2019). *Specializzazione turistica e perifericità dei territori. Il turismo nelle aree interne*. XL Conferenza Italiana Scienze Regionali AISRE, L'Aquila. https://www.researchgate.net/publication/337085687_Specializzazione_turistica_e_perifericita_dei_territori_-_il_turismo_nelle_aree_interne.
- Cersosimo, D.; Nisticò, R. (2022). «Citizenship with Variable Geography». *Quaderni di Sociologia*, 89(LXVI), 83-108. <https://doi.org/10.4000/qds.5024>.
- Cloke, P. (1993). «The Countryside as Commodity: New Spaces for Rural Leisure». Glyptis, S. (ed.), *Leisure and the Environment: Essays in Honour of Professor J.A. Patmore*. London; New York: Belhaven Press, 53-67.
- Corson, C. (2010). «Shifting Environmental Governance in a Neoliberal World: US AID for Conservation». *Antipode*, 42, 576-602. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8330.2010.00764.x>.
- Denicolai, S.; Cioccarelli, G.; Zucchella, A. (2010). «Resource-based Local Development and Networked Core-competencies for Tourism Excellence». *Tourism Management*, 31(2), 260-6. <https://doi.org/10.1016/j.tourman.2009.03.002>.
- D'Eramo, M. (2017). *Il selfie del mondo. Indagine sull'età del turismo*. Milano: Feltrinelli.
- Dickinson, J.E.; Lumsdon, L. (2010). *Slow Travel and Tourism*. London: Earthscan.

- Ferrari, F.; Cavuta, G. (2018). *Turismo e aree interne. Esperienze, strategie, visioni*. Roma: Aracne.
- Fiasconaro, S.; Triventi, M.; Fedeli, E. (2024). «Le disuguaglianze territoriali in Italia. Un'analisi delle differenze economiche, demografiche e socioculturali tra Aree Interne e Centrali». *Rassegna Italiana di Sociologia*, 3, 543-78. <https://doi.org/10.1423/114160>.
- Hall, C.M.; Boyd, S. (eds) (2005). *Tourism and Nature-Based Tourism in Peripheral Areas: Development or Disaster*. Clevedon: Channel View.
- Hall, C.M.; Harrison, D.; Weaver, D.; Wall, G. (2013). «Vanishing Peripheries: Does Tourism Consume Places?». *Tourism Recreation Research*, 38(1), 71-92. <https://doi.org/10.1080/02508281.2013.11081730>.
- Halfacree, K. (1993). «Locality and Social Representation: Space, Discourse and Alternative Definitions of the Rural». *Journal of Rural Studies*, 9, 1-15. [https://doi.org/10.1016/0743-0167\(93\)90003-3](https://doi.org/10.1016/0743-0167(93)90003-3).
- Hummelbrunner, R.; Miglbauer, E. (1994). «Tourism Promotion and Potential in Peripheral Areas: Tea Austrian Case». *Journal of Sustainable Tourism*, 2, 41-50. <https://doi.org/10.1080/09669589409510682>.
- Istat (2022). *Classificazione dei comuni in base alla densità turistica*. <https://www.istat.it/classificazione/classificazione-dei-comuni-in-base-alla-densita-turistica/>.
- Istat(2022a). *Geografiadelleareeinterne.Anno2020*. <https://www.istat.it/notizia/la-geografia-delle-aree-interne-nel-2020-vasti-territori-tra-potenzialita-e-debolezze/>.
- Jepson, D.; Sharpley, R. (2015). «More than Sense of Place? Exploring the Emotional Dimension of Rural Tourism Experiences». *Journal of Sustainable Tourism*, 23(8-9), 1157-78. <https://doi.org/10.1080/09669582.2014.953543>.
- Jones, S. (2005). «Community-based Ecotourism: The Significance of Social Capital». *Annals of Tourism Research*, 32(2), 303-24. <https://doi.org/10.1016/j.annals.2004.06.007>.
- La Foresta, D.; Musella, M. (a cura di) (2018). *Turismo, turismi e sviluppo dei territori*. Torino: Giappichelli Editore.
- Lucatelli, S.; Monaco, F. (a cura di) (2018). *La voce dei Sindaci delle aree interne. Problemi e prospettive della Strategia nazionale*. Soveria Mannelli: Rubbettino.
- Mantegazzi, D.; Pezzi, M.G.; Punziano, G. (2021). «Coerenza tra le pratiche di pianificazione e il capitale territoriale nelle strategie di sviluppo turistico per le aree interne italiane». *Meridiana*, 102(3), 143-69. <https://doi.org/10.23744/4258>.
- Meini, M. (a cura di) (2018). *Terre invisibili. Esplorazioni sul potenziale turistico delle aree interne*. Soveria Mannelli: Rubbettino.
- Meyer, J.; Rowan, B. (1977). «Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony». *American Journal of Sociology*, 83(2), 340-63. <https://doi.org/10.1086/226550>.
- Payne, J.E.; Mervar, A. (2010). «The Tourism-growth Nexus in Croatia». *Tourism Economics*, 16(4), 1089-94. <https://doi.org/10.5367/te.2010.0014>.
- Pettenati, G. (2020). «I nuovi montanari». *Il Mulino. Rivista di Cultura e di Politica*, 6, 977-83.
- Phillips, M. (2018). «Gentrification and Landscape Change». Lees, L.; Phillips, M. (eds), *Handbook of Gentrification Studies*. Cheltenham: Edward Elgar, 81-102. <https://doi.org/10.4337/9781785361746.00015>.
- Sabatini, F. (2024). *Geografia delle aree interne. Discorsi e pratiche turistiche nella Sicilia fredda*. Milano: Guerini e Associati.

- Salvatore, R.; Chiodo, E. (2016). «Aree interne e tourism transition: nuove pratiche turistiche e riorganizzazione dell'offerta in funzione della rivitalizzazione». *Agriregionideuropa*, 12(45), 69-73.
- Salvatore, R.; Chiodo, E.; Fantini, A. (2018). «Tourism Transition in Peripheral Rural Areas: Theories, Issues and Strategies». *Annals of Tourism Research*, 68, 41-51. <https://doi.org/10.1016/j.annals.2017.11.003>.
- SRM (2024). *Rapporto Annuale. Turismo & Territorio. Tendenze, impatti e dinamiche d'impresa. Focus Mezzogiorno*. <https://www.sr-m.it/it/cat/prod/322819/rapporto-annuale-turismo-2024.htm>.
- Urry, J. (1990). *The Tourist Gaze. Leisure and Travel in Contemporary Societies*. London: Sage Publications.
- Vitale, T. (2015). «Una nuova occasione per gli studi urbani comparativi in Italia». *Meridiana*, 83(2), 215-28.
- Zumpano, C.; Del Prete, A. (a cura di) (2024). *Rapporto di Ricerca. Il panorama multiforme del turismo rurale. Politiche ed esperienze*. CREA Centro Politiche e Bioeconomia. <https://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/25401>.
- Wall, G. (2000). «Centre-Periphery». Jafari, J. (ed.), *Encyclopedia of Tourism*. London: Routledge, 76.
- Woods, M. (2007). «Engaging the Global Countryside: Globalization, Hybridity and the Reconstitution of Rural Place». *Human Geography*, 31(4), 485-507. <https://doi.org/10.1177/0309132507079503>.

Parte III

Crisi territoriali, sacrificio ambientale,
giustizia sociale

Le crisi territoriali tra mutamento dell'intervento statale, nuove strategie assicurative e nuove disuguaglianze

Prospettive dagli Stati Uniti e dall'Italia

Alessandro Coppola
Politecnico di Milano, Italia

Gloria Pessina
Politecnico di Milano, Italia

Abstract While earthquakes, floods or fires are often treated as disastrous events, the chapter proposes to consider them part of larger territorial crises to be investigated. How are welfare and private insurance rearticulating through such crises? The chapter elaborates on a multidisciplinary literature from different contexts including the US, where insurance companies are changing strategies, public bodies introduce new crisis management mechanisms, and new inequalities emerge. The chapter then focuses on the Italian case, where the 'nationalisation' of climate risks is still dominant, questioning its endurance in the context of growing crises.

Keywords Disaster response. Managed retreat. Private insurance strategies. Territorial crises. Welfare state.

Sommario 1 Dentro le crisi ;2 Rischi non assicurabili, disuguaglianze territoriali e trasformazioni del welfare. – 3 Il caso Usa: la crisi del modello assicurativo e l'ascesa della delocalizzazione quale strategia di de-risking. – 4 Il contesto italiano. La statalizzazione diretta dei rischi climatici, ma fino a quando? – 5 Verso un nuovo welfare dei rischi territoriali.

1 Dentro le crisi

In un mondo¹ sempre più segnato dalla crisi climatica, gli studi sulle crisi promossi già dagli anni Sessanta da teorici della complessità, sociologi e storici e, più recentemente, da urbanisti, geografi e studiosi di ecologia politica, tornano ad essere rilevanti per individuare alcuni nodi per l'azione pubblica e per la tenuta dei diritti di chi abita nei territori più vulnerabili nella società del rischio globale (Beck 2009). Tali studi permettono di mettere a fuoco le dimensioni sociopolitiche di crisi e disastri, spesso ancora concepiti solo come questioni tecniche da trattare con approcci soluzioniisti. Già nel 1976, nella loro introduzione al numero tematico sulla nozione di crisi per la rivista *Communications*, lo storico André Béjin e il sociologo e filosofo Edgar Morin mettevano in guardia dalla generalizzazione di tale concetto e dal suo svuotamento di significato (Béjin, Morin 1976). Attraverso il contributo di storici, economisti, sociologi, filosofe, il numero di *Communications* mostra la metamorfosi della nozione e si conclude con una proposta, da parte di Morin, di istituire un campo di studi dedicato al tema della 'crisologia', che mostri la rilevanza e la varietà delle crisi che attraversano la società contemporanea. Un elemento centrale della riflessione coordinata da Béjin e Morin, tuttora d'attualità, riguarda il rapporto tra crisi e decisione: se da un lato la crisi richiede una decisione per dare una risposta, come mostra la stessa etimologia del termine (dal greco *krisis* 'scelta'), dall'altro è proprio nel frangente critico che l'incertezza è maggiore, come reso ancora più evidente dalla crisi climatica (Mehta et al. 2022). A partire dal campo aperto da Béjin e Morin, sul quale quest'ultimo è tornato più volte enfatizzando che le crisi siano costrutti sociali che prendono forma solo nel momento in cui alcuni attori le dichiarano tali (Morin 2020), vari autori si sono confrontati con la nozione di crisi. Secondo Patrick Lagadec (1991) la crisi corrisponderebbe a una situazione nella quale diversi gruppi o organizzazioni sono soggetti a pressioni esterne e tensioni interne e all'improvviso, per un lungo periodo di tempo, si trovano sotto i riflettori, gli uni contro gli altri. Altri autori pongono al centro dell'analisi gli eventi inattesi che segnano una rottura nella vita quotidiana di individui, gruppi e intere società, per i quali la propria integrità e, talvolta, sopravvivenza sono a rischio, rendendo necessarie e urgenti decisioni e azioni di risposta pubbliche (Libaert 2018; Crocq et al. 2009). Per Richard Laganier e Yvette Veyret (2022) la crisi è un evento di ampia portata, di origine 'naturale' o

1 Il capitolo è esito di un lavoro di ricerca e riflessione comune tra i due autori, che ne hanno condiviso l'impostazione, la struttura e le revisioni. Più nel dettaglio, le sezioni 1 e 2 vanno attribuite a Gloria Pessina, le sezioni 3 e 4 ad Alessandro Coppola, mentre le conclusioni sono esito del lavoro di scrittura di entrambi.

antropogenica, che costituisce al tempo stesso uno stato di fatto e un processo che genera un danno che può eccedere la capacità della società e del territorio colpiti di rispondere. D'accordo con la classificazione di Laganier e Veyret (2022), consideriamo le crisi come processi innescati da fenomeni non direttamente antropogenici² (es. eventi meteorici, idrogeologici, sismici) e antropogenici (es. incidenti tecnologici, crisi industriali), di estensione geografica e durata variabili. Costituendo l'innescio per nuovi modelli di governance che alterano gli assetti istituzionali e le procedure decisionali ordinarie introducendo contestualmente nuove giurisdizioni - perimetrazioni (es. 'zone rosse') - cui questi si applicano, tali crisi hanno assunto una crescente dimensione 'territoriale'. Possiamo quindi parlare dell'emergere di un nuovo oggetto di ricerca, le 'crisi territoriali', che costituiscono occasioni di primaria importanza per il dispiegamento di *state project* (Jessop 2016, 85) che implicano non esclusivamente la risposta all'emergenza ma anche il disegno di più durevoli traiettorie di sviluppo per i territori coinvolti. L'intervento statale in risposta alle crisi territoriali si caratterizza per l'impiego di strumenti legislativi, meccanismi di governance straordinaria multilivello, decisioni relative ai finanziamenti dell'intervento pubblico, soluzioni organizzative, regimi d'indennizzo e definizione di nuovi perimetri territoriali, che implicano criteri di inclusione ed esclusione e sono funzionali all'assegnazione di diritti, dividendo chi è eleggibile a misure di ristoro da chi non lo è. *Super wicked problems* (Curry, Webster 2011), quali il cambiamento climatico, sono stati tradizionalmente affrontati con tentativi di controllo, quantificazione e minimizzazione (Hallegatte et al. 2012). In questo contesto, alcuni studi comparati mostrano come forme di intervento pubblico che viceversa sembrano abbracciare elevati gradi di incertezza - decisioni 'robuste' (Lemos et al. 2016) o 'antifragili' (Curci, Chiffi 2024) - rappresentino più oggetti retorici del discorso accademico che pratiche reali dei decisori pubblici (Mehta et al. 2022). Anche se contesti come la California, già definita a fine anni Novanta «parco tematico dell'Apocalisse»³ dal geografo statunitense Mike Davis (1998, 6) per l'incidenza e la frequenza dei disastri, sembrano ancora lontani dalla prospettiva europea, il «catastrofismo ambientale antropocentrico» (Hay 2023, 64) crescente e la complessa interazione tra più tipologie di crisi che caratterizza l'epoca delle 'policrisi' (Swilling 2013; Tooze 2021; Armondi, Pessina, c.d.s.) ci portano a interrogarci, anche in Europa, sulla tenuta dell'intervento

2 Preferiamo evitare di riferirci a crisi di origine 'naturale', consapevoli dello stretto rapporto tra crisi climatica, attività antropiche, forme di urbanizzazione e disuguaglianze socio-spaziali che contribuiscono all'insorgere delle crisi e acuiscono gli effetti di disastri spesso definiti 'naturali'.

3 Salvo diversamente indicato, tutte le traduzioni presenti nel testo sono a cura degli autori.

pubblico nelle crisi territoriali e sui possibili effetti di una sua ridefinizione e/o contrazione in termini di equità. Come vedremo successivamente, alla luce della crisi climatica e dell'intensificarsi delle crisi territoriali, assistiamo a un generale ripensamento del 'welfare dei rischi', dovuto alle spese crescenti per la compensazione dei danni⁴ (cf. § 2). Il capitolo restituisce i fondamenti teorici di una ricerca in corso sull'Italia, facendo riferimento alla letteratura prodotta in vari campi disciplinari e in contesti nei quali tale riflessione è più avanzata a causa della maggiore incidenza delle crisi territoriali e della difficoltà di tenuta dell'intervento dello stato. Mentre l'esposizione diventa sempre maggiore e coinvolge uno spettro sempre più ampio di gruppi sociali, alcuni contesti mostrano in maniera particolarmente evidente i crescenti divari tra chi è colpito da disastri. Da questo punto di vista, gli Stati Uniti rappresentano un caso emblematico da osservare per la rilevanza delle crisi, i mutamenti delle strategie assicurative private quale dimensione essenziale dell'azione pubblica, l'introduzione di nuovi meccanismi di riduzione dell'esposizione ai rischi (es. *managed retreat*) e l'impatto differenziato sui diritti soggettivi fra i diversi gruppi sociali (cf. § 3). La riflessione si sposta poi sull'Italia, dove un'azione pubblica fortemente centrata sull'intervento dello stato in risposta alle crisi territoriali è stata predominante fino ad oggi (cf. § 4). In anni recenti, tuttavia, nel quadro della crescente frequenza di eventi estremi, anche ripetuti a distanza ravvicinata nei medesimi contesti, e della montante complessità delle crisi territoriali che ne consegue sembrano profilarsi importanti mutamenti nel campo dell'azione pubblica che gli autori propongono di iniziare ad indagare in profondità.

2 Rischi non assicurabili, disuguaglianze territoriali e trasformazioni del welfare

Dimensione essenziale dell'azione pubblica di fronte ai disastri è la definizione dei profili di indennizzo quale fondamentale meccanismo di finanziamento delle ricostruzioni. La questione del cambiamento di scala delle crisi e della trasformazione dei regimi assicurativi pubblici e privati non è nuova, ma oggetto di riflessioni sociologiche,

⁴ Secondo la piattaforma di comparazione tra assicurazioni *Assurland*, i disastri più costosi al mondo tra il 1990 e il 2017 sono stati il terremoto con tsunami in Giappone del 2011 (210 mld USD) e gli uragani Harvey (2017; 180 mld USD) e Katrina (2005; 125 mld USD) negli Stati Uniti. Tra i primi dieci disastri per costo stimato dei danni figurano anche i terremoti del 1995 e del 2008 rispettivamente in Giappone e Cina, gli uragani Sandy (2012) e Ike (2008) che hanno colpito Stati Uniti e Caraibi, le alluvioni del 2011 in Thailandia e il terremoto con tsunami del 2010 in Cile (Per consultare i dati visitare il link alla homepage della piattaforma Assurland: www.assurland.com).

antropologiche e di economia politica almeno dalla metà degli anni Ottanta (Collier 2008; Sørensen 2017). Pubblicato in tedesco nel 1986, immediatamente dopo il disastro nucleare di Chernobyl, *Risikogesellschaft* (Società del rischio) di Ulrich Beck è l'opera che ha più contribuito ad avviare questa discussione, che si consolida ed espande in seguito alla traduzione in inglese del volume nel 1992. Attraverso il confronto con l'opera di François Ewald (1991), allievo di Foucault, Beck pone sempre più al centro della sua riflessione sulle trasformazioni sociali associate ai nuovi rischi la questione della (non) assicurabilità. Proseguendo sulla linea di pensiero di Ewald, per il quale lo stato moderno ha un ruolo previdenziale e i meccanismi assicurativi ne rappresentano il cuore (Ewald 1991), Beck (1993) afferma che la transizione dalla società industriale moderna alla società del rischio avviene nel momento in cui le assicurazioni private non sono più adeguate a coprire i danni dei nuovi eventi che si presentano con maggiore intensità e gravità. Su questo tema ritorna in uno tra i suoi volumi più famosi, *World at Risk* (Beck 2009), affermando che «l'ingresso nella società del rischio avviene nel momento in cui i nuovi rischi (es. disastri nucleari, terrorismo) minano o annullano i calcoli di rischio prevalenti dello Stato previdenziale. Chi chiede un criterio operativo per questa transizione trova qui la sua risposta: *l'assenza di protezione assicurativa privata*» (Beck 2009, 110; corsivo nell'originale). Come ricostruito da Stephen J. Collier (2008), una crescente produzione scientifica in campo economico si è occupata già dai primi anni Settanta di dimostrare come il rischio di catastrofe potesse essere gestito da compagnie assicurative private (Anderson 1976). Già dagli anni Sessanta molte compagnie avevano realizzato che le perdite dovute a disastri cosiddetti 'naturali' erano aumentate di molto dopo la Seconda Guerra Mondiale, a causa di diversi fattori, tra cui l'urbanizzazione di aree di costa e di piane alluvionali. Studi condotti dalla fine degli anni Sessanta mostravano però anche la relazione esistente tra sviluppi in aree maggiormente esposte a pericoli e moderni ed efficaci meccanismi di assicurazione e risposta pubblica a disastri (Kunreuther 1968), come i generosi ristori garantiti negli Stati Uniti a partire dal 1950 con il *Federal Relief Act*. Come osservato da Collier: «qui, di nuovo, si dispiegava una dinamica paradossale della società del rischio: il rischio di perdite catastrofiche era reso più acuto dal successo dei moderni meccanismi di sicurezza» (Collier 2008, 234). È nell'ambito di questo paradosso e nel contesto di crescenti perdite dovute a disastri di portata sempre maggiore che le assicurazioni private negli USA hanno intensificato la loro presenza, anche incoraggiate da nuove legislazioni in materia come, ad esempio, il Federal Flood Insurance Programme del 1968 (Collier 2008). Anche da una prospettiva storica di medio-lungo periodo sull'intreccio tra regimi assicurativi pubblici e privati, la teoria della 'inassicurabilità' proposta da Beck (1993) quale

passaggio epocale risulta meno fondata (Bougen 2003). La crescente incertezza, più che far allontanare le compagnie private dal mercato delle assicurazioni sui rischi, avrebbe portato gli assicuratori privati a adottare analisi di scenari e forme di *enactment* di possibili disastri futuri, ponendo in secondo piano la più tradizionale conoscenza di tipo 'archivistico-statistico' basata sull'analisi di eventi calamitosi passati (Collier 2008). Scenari futuri, *enactment*, «simulazioni progettate per identificare punti di vulnerabilità» (Keck 2015, 60) costituiscono gli elementi fondanti dell'approccio ai rischi in condizioni di incertezza proposto dal concetto di *preparedness* (Lakoff 2007), abbracciato con sempre maggiore convinzione da attori pubblici e privati a partire dai primi anni Duemila. Tale approccio ai disastri si è sviluppato parallelamente a quello della resilienza, ma non sembra essere ancora diffuso ed effettivamente applicato nel campo delle politiche urbane come quest'ultimo (Baravikova et al. 2021; Armondi 2023). Il successo del concetto di resilienza, secondo alcuni studiosi critici, sarebbe dovuto invece alla facilità di adottarlo in contesti neoliberali come giustificazione alla ritirata del supporto pubblico a misure di welfare universalistiche (Quenault 2016), in favore della competizione tra individui e comunità per assicurarsi fondi emergenziali limitati (pubblici e/o privati), mostrando la capacità individuale e di gruppo di adattarsi in maniera creativa a catastrofi inevitabili (Centemeri, Tomassi 2022).

Le posizioni sostenute da Beck sul salto di paradigma implicato dalle nuove crisi sembrano essere tornate al centro di riflessioni di sociologi e politologi che, anche senza riferirsi esplicitamente all'autore di *World Risk Society*, si stanno interrogando sui mutamenti dello stato di fronte a crisi ambientali senza precedenti (Duit et al. 2016; Hay 2023). Colin Hay (2023) torna infatti a porre al centro dell'epoca che definisce del «catastrofismo ambientale antropocenico» i rischi non assicurabili, come già proposto da Beck. Tuttavia, mentre Beck concentrava le proprie analisi sui sistemi assicurativi privati, Hay osserva i cambiamenti nella forma, funzionamento e finanziamento del *welfare state*. Con l'aumento degli eventi catastrofici si assisterebbe infatti a

un'accelerazione e a un'intensificazione del ciclo di amplificazione e riduzione del debito che abbiamo sperimentato a partire dalla crisi finanziaria globale, con periodi sempre più brevi di intensa austerità punteggiati, sempre più frequentemente, da eccezionali ondate di spesa in deficit dettate dall'emergenza. (Hay 2023, 76)

Tale congiuntura, oltre a rendere più probabile «un default generalizzato del debito» (Hay 2023, 77), induce a ripensare i fondamenti del *welfare state*, superando l'approccio che si è affermato con il lavoro di Gøsta Esping-Andersen nei primi anni Novanta.

Secondo il sociologo e politologo danese, il fondamento del *welfare state* moderno consisterebbe nel principio della 'decommodificazione' che ha luogo nel momento in cui «un servizio è garantito per diritto e una persona può mantenersi senza fare affidamento sul mercato» (Esping-Andersen 1990, 21-2). Il *welfare state* così concepito si confronterebbe dunque solo con rischi prevedibili e assicurabili, senza prendere in considerazione 'shock esogeni' difficilmente prevedibili e di ampia portata come quelli connessi alla crisi climatica. Hay propone invece, per essere più aderenti al contesto attuale, di ripensare il welfare in chiave di economia ed ecologia politica, dal momento che «l'esposizione differenziata alle contingenze ambientali è, in breve, sufficiente a mandare in frantumi i presupposti di un'economia politica dello Stato sociale di stampo strettamente istituzionalista» (Hay 2023, 68). Per questo motivo, il politologo britannico propone di considerare endogeno ogni shock esogeno per creare «un'economia politica dello stato sociale adatta ai tempi che riconosciamo di star vivendo» (68). Il contributo di Hay rappresenta un utile stimolo teorico per mettere a fuoco una questione centrale nell'epoca delle crescenti crisi territoriali, ossia quella delle nuove disuguaglianze che queste generano. Ricerche condotte nel campo dei *critical disaster studies* (Anderson 2016; Remes, Horowitz 2021) a partire dalla fine degli anni Novanta mostrano l'importanza di comprendere l'articolazione delle crisi nello spazio e nel tempo, prestando attenzione alle traiettorie storiche e politiche in cui queste si inseriscono (Pearce 2003; Perry 2018), così come alle politiche e alle azioni in risposta ai disastri, che possono essere causa di ulteriori criticità e disuguaglianze socio-spaziali (Quarantelli 2005; Dello Buono 2012; Armondi, Pessina, c.d.s.) o svelare quelle esistenti (Pelling, Dill 2009). La stessa definizione, operata solitamente da un attore pubblico, di un evento quale 'disastro' o di una situazione di 'crisi' rappresenta un atto con evidenti conseguenze spaziali ed economiche (Pellizzoni et al. 2022). Per questo, l'osservazione di se, cosa, dove e per chi si ricostruisca o si intervenga rappresenta la base per un'analisi critica delle dinamiche connesse alle fasi di *recovery* da disastri (Vale, Campanella 2005), che in molti casi rappresentano opportunità di arricchimento e speculazione tra interessi in competizione (Tierney 2007) nell'ambito di quello che alcuni autori hanno definito *disaster capitalism* (Klein 2007).

Al tempo stesso, ricerche approfondite su casi specifici nel campo degli studi urbani critici, della geografia e della sociologia territoriale mostrano come l'intervento pubblico in risposta a crisi territoriali possa produrre nuove disuguaglianze e drammatizzare quelle esistenti. Gli studi sui terremoti de L'Aquila (Coppola et al. 2021; Valent 2019) e del Centro Italia (Mela et al. 2017; Olori 2024), mostrano infatti come la risposta pubblica a tali eventi abbia generato ulteriori disastri per le popolazioni locali, oltre a conflitti e squilibri

tra gli attori coinvolti. Guardando a tali casi, se da un lato emerge il tentativo da parte di diversi enti statali e di ricerca di collaborare su territori specifici attraverso progetti pilota e nuove strutture governative temporanee di missione (es. 'Casa Italia', creato nel 2017; 'Italia Sicura', attivo tra il 2014 e il 2018), dall'altro si assiste ad un rafforzamento del ruolo di strutture tecniche permanenti incardinate presso il Governo e dotate di poteri speciali, come la Protezione Civile, che ampliano il proprio campo di intervento e le risorse a propria disposizione (Piano Nazionale per la prevenzione del Rischio Sismico; Piano Emergenza Dissesto), anche sostituendosi ad enti locali e nazionali ordinari (Pessina 2021). Le strutture tecniche e operative di nuova creazione hanno di frequente continuato ad affrontare rischi e disastri in maniera emergenziale (Balducci et al. 2021), contribuendo al consolidamento o alla produzione di nuove disuguaglianze nei territori colpiti. Più complessivamente, crescenti rischi e incertezza rappresenterebbero pertanto il nucleo della 'nuova questione territoriale' caratterizzata, tra l'altro, da una distribuzione diseguale di benefici e 'malefici' connessi alla transizione verso società sempre più rischiose caratterizzate da costi montanti per la mitigazione e l'adattamento (Coppola 2023, 2). La dimensione territoriale di tali disuguaglianze è particolarmente evidente se si osservano le nuove perimetrazioni (es. 'zone rosse') introdotte come risposta sempre più comune alle necessità di gestione dell'emergenza e delle ricostruzioni post-disastro. Oltre a rispondere all'obiettivo di comunicare agli attori organizzati e all'intera società che la crisi è localizzata e dunque gestibile, solitamente attraverso forme di governance d'emergenza, le perimetrazioni agiscono quali dispositivi fondamentali di distinzione fra chi ha il diritto all'accesso a quelle che possiamo definire forme 'welfare del rischio territoriale' e chi no.

3 Il caso Usa: la crisi del modello assicurativo e l'ascesa della delocalizzazione quale strategia di de-risking

Gli Usa sono forse il paese dove il dibattito scientifico e di policy relativo agli impatti del cambiamento climatico sulle forme di intervento pubblico nei contesti post-disastro è oggi più avanzato. La centralità degli attori assicurativi privati nel trattamento dei rischi ha posto all'attenzione pubblica la questione della sostenibilità di lungo periodo di tale approccio in un contesto caratterizzato da catastrofi più frequenti e più dannose che hanno già implicato un aumento dei premi, una crescita del rischio di insolvenza e la prospettiva di un ritiro completo delle assicurazioni da alcuni territori.

Il caso californiano è estremamente significativo, da questo punto di vista. Gli incendi del 2018 e 2020 hanno cancellato un quarto di secolo di profitti delle assicurazioni e, nonostante il blocco dei

recessi da parte delle autorità statali, il numero di proprietari non assicurati è aumentato parimenti a quello dei proprietari assicurati con l'assicuratore statale di ultima istanza, *California Fair Plan* (FAIR).⁵ La questione della crescente inassicurabilità di quote cospicue del patrimonio immobiliare ha delle implicazioni sistemiche, che riguardano il funzionamento del sistema finanziario nel suo complesso ed il suo ruolo strategico nella facilitazione e protezione delle strategie di accumulazione finanziaria delle famiglie. Il ruolo delle assicurazioni è infatti decisivo nel funzionamento del mercato immobiliare: senza assicurazioni, le banche non concedono i mutui e senza i mutui la gran parte delle famiglie non può acquistare un immobile. Egualmente, dal valore degli immobili dipende la capacità di indebitamento delle famiglie come quella di autofinanziamento delle autorità locali, attraverso il prelievo fiscale sugli immobili. La crescente non assicurabilità di parti del patrimonio starebbe quindi disvelando il sussistere di una bolla immobiliare dovuta alla sottovalutazione dell'impatto dei rischi climatici – in particolare quello alluvionale – sul valore delle abitazioni (Gourevitc et al. 2023). I gruppi sociali a basso reddito – le minoranze, neri e latinos – risultano particolarmente esposti ai rischi e alla sovravalutazione del patrimonio immobiliare, una circostanza che rischia di aumentare i già consistenti divari patrimoniali fra i gruppi sociali.

Tuttavia, la geografia dell'esposizione al rischio alluvionale non è confinata ai territori abitati da popolazioni svantaggiate (Loughran, Elliott 2022). Le politiche di espansione e garanzia pubblica del credito immobiliare volte a favorire la proprietà della casa e la sua finanziarizzazione hanno reso possibile, di congiunto agli investimenti infrastrutturali, la colonizzazione di territori sempre nuovi. Da una parte queste hanno favorito, in una prima fase attraverso i meccanismi di *red-lining*, la segregazione delle minoranze nei patrimoni più degradati e, in determinati contesti, in quelli anche più rischiosi. Dall'altra, hanno reso possibile ai ceti medi e superiori di popolare territori di elevata qualità ambientale e paesaggistica ma esposti al rischio. In California lo stato si è prodigato nello sviluppo di quella che Mike Davis (1998) ha definito i suburbi della 'cintura del fuoco' attraverso la colonizzazione di terre alte e boscate. Si è così costituita una *wildland-urban interface* dove oggi vive un californiano su tre in condizioni di fortissima esposizione al rischio di incendi (Radeloff et al. 2005) e nella quale è stato essenzialmente lo Stato – attraverso la garanzia dei mutui e delle assicurazioni nonché gli interventi di

5 Nell'area, molto benestante, di Pacific Palisades, il numero di immobili assicurati con questo piano è quasi raddoppiata fra il 2023 and 2024, determinando così un aumento della sua esposizione fino a 3 miliardi di dollari, ovvero sette volte il livello del 2020. Per approfondire consultare l'articolo: <https://www.nytimes.com/2025/01/11/opinion/los-angeles-wildfire-build-fireproof.html>.

assistenza e ricostruzione post-disastro – a rendere possibile la produzione e riproduzione delle condizioni di abitabilità (Davis 1998, 108-9). Il mantenimento di premi assicurativi artificialmente bassi ha rappresentato uno degli strumenti principali di queste politiche di popolamento caratterizzate da effetti ecologici insostenibili e profili distributivi molto iniqui. Le politiche di contenimento dell'aumento dei premi assicurativi hanno distorto fortemente il mercato e le scelte allocative e localizzative, orientandole verso investimenti in luoghi insicuri e trasferendone i costi crescenti sull'insieme dei proprietari immobiliari.⁶ Se i premi assicurativi – e quindi i valori immobiliari – riflettessero più fedelmente il livello di rischio di determinati territori tali scelte diverrebbero a loro volta economicamente più rischiose e quindi meno desiderabili infrangendo il 'miraggio della abbordabilità' di molti territori a rischio. In questo quadro, i meccanismi di Credit Risk Transfer (CRT), già decisivi nell'esplosione della grande recessione del 2008, stanno acquisendo crescente rilevanza (Contat et al. 2024). Assicuratori e valutatori dei rischi raccolgono informazioni sugli immobili per formare portafogli con mutui caratterizzati da profili di rischio simili nella forma di *residential mortgage-backed security* (MBS) poi venduti sul mercato dei capitali. Questa pratica permette ai creditori di 'riciclare' il loro capitale in nuovi mutui, trasferendo parte del rischio ad altri attori, fra i quali Freddy Mac e Fannie Mae (GSE), le due entità federali che assicurano la gran parte dei mutui immobiliari nel paese. Inoltre, in riferimento al ruolo dello stato quale assicuratore di ultima istanza, i creditori immobiliari fanno anche leva sulle erogazioni del Federal Emergency Management Agency (FEMA), ed in particolare sulle sue attività di assistenza post-disastro, incluse quelle di sospensione temporanea dei pagamenti dei mutui e le moratorie dei pignoramenti. I CRT sono quindi uno strumento decisivo per la produzione e riproduzione di un modello di sottostima sistemica dei rischi climatici e di disincentivazione di decisioni di pianificazione orientate all'adattamento attraverso scelte di delocalizzazione. Tuttavia, in anni recenti si sono registrati primi tentativi di una maggiore interiorizzazione dei rischi climatici entro i meccanismi di garanzia pubblica di mutui immobiliari e le polizze assicurative. Il governo federale ha chiesto alle GSE di incorporare dispositivi di *placed-based risk pricing* nelle loro procedure di credito e gestione del rischio. Dal 2021 al 2023, anche il *Federal Insurance Programme* ha istituito delle procedure di *risk-based pricing*, prima

6 È in questo modo che «la classe media [...] ha finito per finanziare case dal valore di diversi milioni di dollari a Malibu», una tendenza distributiva che non può che continuare in un contesto nel quale le perdite dovute a eventi aumentano in modo significativo. Per approfondire, si invita a consultare l'articolo: <https://www.nytimes.com/2025/01/16/opinion/la-fires-climate-home-insurance.html>.

aggiustando i premi per i nuovi clienti e dando ai clienti già in essere residenti in aree ad alto rischio periodi di aggiustamento più lunghi (De Ruig et al 2022). Tuttavia, qualora Fanni Mae e Freddy Mac procedessero davvero a disinvestire da questi crediti potenzialmente rischiosi, questo determinerebbe processi di svalutazione nei relativi mercati immobiliari con effetti sociali potenzialmente paragonabili a quelli di una forte recessione, sebbene probabilmente più concentrati dal punto di vista territoriale. Un approccio conseguente di *derisking* dovrebbe necessariamente consistere in radicali politiche di ripianificazione che non solo arrestassero la colonizzazione di nuovi territori a rischio, ma che anche perseguissero la delocalizzazione della popolazione da situazioni di forte esposizione al rischio, specie nel quadro di programmi di ricostruzione post-disastro. Il chi - quale gruppo sociale, in quale territorio - deve delocalizzarsi e a quali condizioni deve farlo - sulla base di quali criteri e secondo quali strumenti di sostegno - rappresenta il problema distributivo essenziale di qualsiasi politica di *managed retreat* da territori a rischio (Knuth et al. 2025). Queste politiche potranno essere 'guidate' dal disastro, con flussi di popolazione in uscita a causa delle difficili condizioni di vita determinate da un evento catastrofico. Oppure potranno essere guidate dal mercato, ovvero dall'anticipazione di impatti finanziari negativi dovuti al cambiamento climatico da parte di proprietari, promotori, investitori, creditori ed assicuratori. Le forme di espulsione associate a queste due prime modalità, tuttavia, non hanno necessariamente una correlazione lineare con la posizione sociale. I gruppi sociali forti sono associati al poter restare in territori a rischio in virtù della disponibilità di risorse per sostenere crescenti costi assicurativi e investimenti per ridurre gli impatti degli eventi climatici. I gruppi sociali centrali sono spesso associati alla rilocalizzazione per la loro inferiore capacità di sostenere costi troppi elevati di assicurazione e adattamento ma sufficienti a rilocalizzarsi in contesti più sicuri. I gruppi sociali deboli possono essere associati sia al restare in condizioni di forte esposizione al rischio, e quindi di svalutazione del proprio patrimonio, sia allo spostarsi verso condizioni territoriali a rischio comunque elevato o caratterizzate da altre forme di svantaggio. Dall'analisi degli impatti sociali delle strategie di *managed retreat* già realizzate negli Usa emerge quindi un quadro articolato, ma caratterizzato da evidenti disuguaglianze. Alcune sono esito del disegno stesso dei programmi - il *Fema Hazard Mitigation Programme* offre sostegno solo ai proprietari e non agli affittuari - altre del funzionamento dei meccanismi di finanziamento. La distanza percorsa da chi deve rilocalizzarsi tende a diminuire nel caso di abitanti di quartieri a prevalente presenza bianca, segno che questi sono più capaci di mantenere legami con il luogo di origine (Marandi et al. 2021). Inoltre, guardando agli interventi di riparazione

post-disastro di Fema, maggiore è la percentuale di residenti afro-americani in un territorio, minore la probabilità dei residenti di ottenere un'ispezione senza la quale non si può ottenere sostegno finanziario. Anche quando le vittime di disastri residenti in quartieri a prevalenza afroamericana riescono ad ottenere un'ispezione è più frequente vedano negata la propria richiesta mentre anche gli importi risultano più bassi (Raker 2023). La mitigazione di tali esiti diseguali era il fine di iniziative sulle politiche messe in opera dall'amministrazione Biden quali l'impegno a spendere almeno il 40% degli stanziamenti federali a favore di popolazioni svantaggiate (Cha et al. 2022). L'avvento della nuova amministrazione Trump - ed in particolare il bando di qualsiasi politica detta di *Diversity, Empowerment and Inclusion* (Dei) - condurrà necessariamente alla rimozione di qualsiasi criterio di discriminazione positiva nell'allocazione dei fondi.

4 Il contesto italiano. La statalizzazione diretta dei rischi climatici, ma fino a quando?

Quello che possiamo definire il 'welfare dei rischi territoriali' in Italia è significativamente diverso da quello statunitense, ma sembra - sebbene lentamente - convergere verso di esso proprio allorquando quest'ultimo sembra entrare in crisi. Ad essere viceversa simili, sebbene come esito di traiettorie e forme diverse, è la comune e forte centratura dell'economia politica della casa sulla residenza in proprietà (*homeownership*). Limitandoci all'ultimo quarantennio, lo stato ha ampiamente favorito l'accesso alla proprietà immobiliare (Coppola 2012) familiare eliminando la tassazione sugli immobili di residenza, prevedendo trattamenti fiscali generosi per le successioni sia mobiliari sia immobiliari intra-familiari, liberalizzando il mercato dell'affitto e quindi gli usi potenziali di un immobile di proprietà e infine riconoscendo il ruolo dell'auto-costruzione informale attraverso interventi di condono che hanno permesso l'accesso di milioni di persone alla proprietà della casa al di fuori dei meccanismi legali (Chiodelli et al. 2021). Come rilevato in altri paesi considerati parte della famiglia dei sistemi abitativi dell'Europa meridionale (Allen 2006), i trasferimenti intra-familiari - sia finanziari, sia immobiliari - hanno giocato e giocano un ruolo decisivo nella diffusione della residenza in proprietà, sebbene nel tempo, non diversamente da quanto accade a livello globale, il ricorso ai mutui sia andato crescendo, anche a seguito del mutare delle condizioni macro-economiche con l'avvento dell'euro e in virtù di politiche nazionali che hanno defiscalizzato l'accesso al credito immobiliare (Schwartz, Seabrooke 2009). Nonostante tali evoluzioni, la casa in Italia è rimasta meno finanziarizzata che in altri contesti e questo ha

contribuito a ridurre il peso di meccanismi e istituti di valutazione del rischio nel funzionamento del mercato immobiliare. Coerentemente, in Italia, lo stato non ha mai previsto né un obbligo assicurativo in relazione a rischi quali sismi e alluvioni per i proprietari delle abitazioni né per la concessione di un mutuo immobiliare, agendo da assicuratore di ultima istanza ovvero finanziando la ricostruzione degli immobili distrutti nel caso di disastri. Le risorse impiegate nelle ricostruzioni sono quelle della fiscalità generale ed il loro impiego non si fonda su alcuna valutazione delle variabili condizioni di esposizione e vulnerabilità a determinati rischi. Condizioni, che in parte non trascurabili, dipendono sia da scelte pianificatorie molto permissive sia da comportamenti individuali, informali se non illegali, ma successivamente legalizzati per via delle citate sanatorie (Chiodelli et al. 2021). Alla scarsa capacità dello stato di regolare le strategie di insediamento di imprese e gruppi sociali anche al fine di ridurre l'esposizione ai rischi è quindi corrisposto un risoluto e prolifico interventismo nella ricostruzione dei territori colpiti da disastri dai caratteri universalistici, sebbene di un universalismo che possiamo definire 'proprietario' (Coppola 2017). Limitandoci agli ultimi 15 anni, lo stato ha speso quasi 41 miliardi di euro nelle ricostruzioni post-sisma, la gran parte dei quali per la ricostruzione di patrimoni privati (Balducci et al. 2021). Tali ricostruzioni si fondano su regimi di finanziamento stabiliti *ad hoc* successivamente ad ogni disastro, circostanza che si intende ora superare attraverso l'adozione di un codice della ricostruzione (Mantini 2023). Lo stato trasferisce risorse ai privati nella forma di un 'indennizzo del danno subito', dando quindi centralità ai proprietari e marginalizzando di fatto chi vive in affitto, che spesso fa parte delle componenti più vulnerabili della popolazione. Nel quadro di ricostruzioni che non perseguono la ricostituzione del patrimonio in affitto quale obiettivo rilevante, questi gruppi sociali si trovano a rimanere più a lungo negli alloggi temporanei, sono lasciati di frequente senza sostegno con l'esaurimento dei programmi di assistenza e sono complessivamente più esposti al rischio di espulsione dal territorio coinvolto dal disastro (Balducci et al. 2021). Ma i regimi di indennizzo producono disuguaglianze anche fra gli stessi proprietari. Possedere un immobile esterno alle perimetrazioni post-sisma - i cosiddetti 'crateri' - può limitare fortemente le dimensioni del finanziamento a fronte di danni comunque ingenti. Dato il dipendere dell'avvio della ricostruzione dall'attivazione delle richieste di indennizzo da parte dei proprietari, gli abitati già soggetti a spopolamento e con un'alta incidenza di proprietari assenti o irrimediabilmente tendono ad avere ricostruzioni più lente e incomplete con effetti sulla qualità della vita dei proprietari invece presenti e sul valore patrimoniale dei loro alloggi (Caramaschi, Coppola 2021). Inoltre, specie in contesti ad elevata vulnerabilità sismica, la ricostruzione produce

divari di valori e desiderabilità fra i patrimoni ricostruiti e quindi efficientati e quelli non danneggiati o solo riparati, facendo filtrare quest'ultimo verso la domanda abitativa dei gruppi sociali più svantaggiati. Rifunzionalizzazioni e valorizzazioni, ridefinizione della composizione sociale, forme di polarizzazione fra aree e patrimoni nuovamente attrattivi ed aree e patrimoni ulteriormente marginalizzati, processi di declassamento di determinate porzioni del territorio, accelerazione dello spopolamento: pur in presenza di un forte impegno finanziario pubblico nelle ricostruzioni, è il mercato a guidare processi di ricomposizione socio-spaziale successivi alle ricostruzioni (Caramaschi, Coppola 2021).

Tabella 1 Regimi di indennizzo nelle recenti ricostruzioni post-sisma

	Abitazioni principali	Abitazioni non principali	'Fuori cratere'
L'Aquila 2009	100% (Ord. 3779 e 3790/2009)	80% (max €80.000) (Ord. 3779 e 3790/2009)	80% (max €80.000) (Ord. 3779 e 3790/2009)
Emilia-Romagna 2012	100% (Ord. 51 e 86/2012; 14/2016)	50%-100% (Ord. 51 e 86/2012; 14/2016)	50%-100% (Ord. 51 e 86/2012; 14/2016)
Centro Italia 2016-17	100% (DL 189/2016; Ord. 8/2016)	100% (DL 189/2016; Ord. 8/2016)	50% (100% se nei centri storici/borghi) (DL 189/2016; Ord. 8/2016)
Fonte: Balducci et al. 2021			

Un vettore importante di trasformazione del welfare dei rischi territoriali in Italia è la diversificazione dei rischi. Alla tradizionale attenzione per il rischio sismico – il 48% del territorio nazionale, dove vivono circa 21 milioni di persone, è classificato come ad alta pericolosità sismica – va affiancandosi una crescente attenzione verso i danni prodotti da eventi meteorici ed i relativi impatti idrogeologici, acuitizzati dalla crisi climatica. La maggiore selettività spaziale delle dinamiche di danno ed il peso delle scelte insediative nella determinazione dell'esposizione del patrimonio immobiliare propri a tali eventi, rispetto a quelli sismici, stanno contribuendo a mutare i termini tradizionali del welfare dei rischi territoriali. Il valore delle abitazioni esposte al rischio di alluvione è pari a 991 miliardi di euro, ovvero il 23,3% di quello dell'intero patrimonio residenziale, con forti concentrazioni sia in regioni a basso reddito – la Calabria – sia in regioni ad alto reddito quali il Veneto e l'Emilia-Romagna (Loberto, Spuri 2023). Il 15% del territorio italiano, abitato da oltre 10 milioni di persone, è a pericolosità media o elevata, con un picco osservabile proprio in Emilia-Romagna (56%). Mentre la spesa per riparare i danni degli eventi sismici è rimasta sui livelli storici – circa 3 miliardi l'anno – quella per il dissesto idrogeologico è passata da una media di 1 miliardo all'anno a 3,3 miliardi di euro.

Negli ultimi vent'anni, l'Italia è stata la maggior beneficiaria del Fondo di solidarietà dell'UE per l'emergenza idrogeologica, con oltre 3 miliardi di euro ricevuti, pari a circa il 37% dell'importo totale erogato a 28 Paesi europei (Ance-Cresme 2023). Anche la spesa dei comuni per la sistemazione del suolo e per le infrastrutture idrauliche è più che raddoppiata. Inoltre, una parte rilevante delle coste è esposta a un crescente rischio di inondazione (Conti et al. 2018). In questo quadro, pur in assenza dei segnali generati da una estesa copertura assicurativa, il valore di mercato di componenti sempre più ampie del patrimonio immobiliare sta incorporando gli impatti di rischi percepiti in modo sempre più ampio. Edifici lungo i corsi d'acqua e in particolare seminterrati, piani terra e primi piani delle abitazioni nelle zone a rischio alluvione perdono valore risultando quindi economicamente accessibili a gruppi sociali subordinati che si ritrovano così più esposti al rischio (Loberto, Spuri 2023). Già oggi, porzioni non trascurabili dei patrimoni costieri sono andate specializzandosi in forme di abitare precario e informale, cui sono frequentemente soggette le comunità straniere e gruppi sociali vulnerabili che non si trovano a competere con gli usi turistici che invece investono le parti più pregiate e sicure dei litorali (Chiodelli et al. 2021).

In questo contesto, il tradizionale approccio di universalismo proprietario all'indennizzo degli eventi catastrofici in capo alla fiscalità generale appare sempre più messo in discussione. Da una parte si assiste a una spinta alla responsabilizzazione di imprese e famiglie per mezzo della prefigurazione di obblighi assicurativi, dall'altra a un ritorno alla delocalizzazione quale possibile strumento delle politiche di ricostruzione post-disastro. «È finito il tempo in cui lo Stato poteva erogare risorse per tutti e per sempre», ha dichiarato il ministro della Protezione civile Nello Musumeci,⁷ in relazione alla previsione di un obbligo – contenuto in un disegno di legge di iniziativa governativa del 2023 – a contrarre una polizza contro i rischi naturali da parte dei proprietari immobiliari.⁸ Tale obbligo è entrato in vigore per le imprese il 31 Marzo 2025 ed è previsto entrare in vigore entro i successivi cinque anni anche per le 'persone fisiche' proprietari di immobili residenziali e non residenziali. La previsione di questo obbligo ha generato un'immediata controversia perché, come anticipato dallo stesso ministro, è stata percepita come una minaccia di 'patrimoniale sulla casa'. Un collega di governo di Musumeci, il ministro delle infrastrutture Matteo Salvini, ha

⁷ Per approfondire, si consiglia di consultare il seguente articolo: https://www.ilsole24ore.com/radiocor/nRC_20.09.2024_11.01_23910239?refresh_ce=1.

⁸ Per approfondire si rimanda al seguente articolo sul sito Edilportale: https://www.edilportale.com/news/2024/09/ambiente/polizza-anti-calamita-sulla-casa-obbligatoria_101356_52.html.

rapidamente chiarito che il suo partito si opporrà a tale obbligo assicurativo, dichiarando che «lo Stato può dare delle indicazioni, questo vale anche per l'assicurazione, può dare un consiglio, però non viviamo in uno Stato etico, dove lo Stato impone, dove lo Stato vieta o obbliga a fare».⁹ Al di là dell'effettività dell'entrata in vigore di tale obbligo anche per le abitazioni, lo scambio chiarisce la portata della posta in gioco della misura. Ad oggi, solo il 6% delle abitazioni risultano assicurate (Ania 2024) mentre l'obbligo di copertura è previsto esclusivamente in relazione ai beni ricostruiti nell'ambito di programmi di ricostruzione, in particolare in relazione al caso recente del sisma del Centro Italia. La copertura assicurativa per gli immobili residenziali in relazione ai rischi di alluvione e incendio presenta, come già abbiamo visto negli Usa, alcuni ostacoli peculiari, fra i quali il più rilevante è il forte rischio di anti-selezione, ovvero l'adesione alle polizze solo da parte dei proprietari molto esposti al rischio con l'implicazione di rischi di insolvibilità per gli assicuratori e di premi troppo elevati per gli assicurati. La previsione di un obbligo assicurativo ridurrebbe tali rischi portando i premi a 'poche decine di euro' nel caso di una copertura realmente universale (Ania 2024). Si tratta tuttavia di stime, e di stime che provengono dall'organizzazione di rappresentanza degli assicuratori che, da parte sua, deplora l'assenza nel mercato assicurativo nazionale di 'modelli consolidati e condivisi con il mercato internazionale per una stima della distribuzione del danno' che costituiscono tra l'altro una 'condizione imprescindibile perché una compagnia possa rivolgersi ad un riassicuratore al fine di mitigare la concentrazione delle proprie esposizioni' (Ania 2024). Il percorso verso l'introduzione dell'obbligo assicurativo sugli immobili residenziali sembra quindi ancora lungo, sebbene l'introduzione di quello sulle imprese costituisca un passaggio critico nella ridefinizione del welfare dei rischi territoriali la cui portata è evidente.

Come dicevamo, il secondo segnale di tale ridefinizione è il ritorno d'interesse nei confronti della delocalizzazione quale strumento di riduzione dell'esposizione del patrimonio e della popolazione nel quadro dei programmi di ricostruzione post-disastro. Lo stato italiano ha già impiegato tale strumento e l'ha fatto perfino su una scala imponente in un passato non particolarmente remoto. Si pensi alle ricostruzioni con rilocalizzazioni di massa avvenute a seguito di eventi idrogeologici in Calabria negli anni Cinquanta, del disastro del Vajont e del sisma del Belice negli anni Sessanta (Parrinello 2013),

9 Per contestualizzare la dichiarazione riportata nel testo si rimanda alla seguente notizia sul sito Ansa: https://www.ansa.it/sito/notizie/economia/2024/09/21/salvini-no-ad-assicurazione-obbligatoria-sulla-casa_ab9afb13-c284-4d99-b797-ece724539b27.html.

del bradisismo a Pozzuoli negli anni Settanta (Petino et al. 2023) e, in misura più limitata, del terremoto dell'Irpinia. Egualmente, il caso del sostanziale abbandono programmato del centro storico di Taranto - non in seguito a un disastro, bensì in seguito alle condizioni di degrado dovute anche al disinvestimento pubblico - e della rilocalizzazione dei suoi abitanti entro i piani di edilizia economica e popolare è quantitativamente e qualitativamente rilevante (Romeo 2019). Sebbene non funzionale al suo abbandono programmato, anche la delocalizzazione selettiva di molti abitanti del centro storico di Napoli verso i nuovi quartieri realizzati nell'ambito del Piano straordinario di edilizia residenziale (Pser) formulato a seguito del sisma del 1980 può essere incluso in questa sequenza (Vitellio 2005). Queste politiche sono rapidamente diventate oggetti controversi - per i loro effetti sociali e territoriali - mentre viceversa andava affermandosi il modello del recupero urbano e, nel quadro del post-disastro, del 'com'era dov'era'. Allo stesso tempo, piani di delocalizzazione temporanea di massa - il caso più rilevante e sicuramente quello del progetto CASE dell'Aquila - hanno prodotto effetti duraturi sulla popolazione, la struttura urbana e la geografia sociale (Forino 2015). La durata dei processi di ricostruzione - particolarmente significativa in relazione alla forte presenza di popolazione anziana in alcuni dei territori colpiti dai sismi, l'area appenninica prima di tutto - e la natura di alcune delle scelte di residenzialità temporanea fanno di queste ultime delle politiche di rilocalizzazione di fatto della popolazione. Tuttavia, occorre sottolineare come tali programmi di delocalizzazione non muovessero da un obiettivo di riduzione dell'esposizione al rischio, bensì dalla necessità di 'gestire la popolazione' in relazione a un quadro di possibilità e compatibilità propriamente urbanistiche dovuto precisamente alla scelta di ricostruire gli abitati originari. Viceversa, l'attuale ritorno di interesse per lo strumento della delocalizzazione, e in particolare della delocalizzazione selettiva, si è prodotto nel contesto dell'attuale intensificazione degli effetti idrogeologici della crisi climatica (Benadusi et al. 2024). Tale evoluzione è dovuta a vari fattori. Il primo risiede nella natura di alcuni degli effetti della crisi climatica che, diversamente dai tradizionali oggetti delle più massicce forme di intervento pubblico in Italia ovvero i sismi, pongono con maggiore evidenza la questione dell'adeguatezza di precedenti scelte insediative in relazione al possibile più frequente ripetersi di pericoli del medesimo tipo e di intensità ancora maggiore. Il secondo risiede invece nella percezione della crescente insostenibilità fiscale di modelli di ricostruzione che non incorporino azioni di mitigazione del rischio futuro attraverso la riduzione dell'esposizione di patrimoni e popolazioni. La riproposizione dello strumento della rilocalizzazione si è manifestata in particolare nell'ambito delle ricostruzioni successive al sisma e

gli eventi franosi ad Ischia e le alluvioni in Emilia-Romagna. Prima ancora, questo era stato impiegato nel caso della ricostruzione di Scaletta Zanclea, un comune del messinese colpito da un'alluvione nel 2009 (Falconieri 2017), e in quella successiva al crollo del Ponte Morandi a Genova – entro la quale gli abitanti di alcuni edifici della 'zona rossa' di cui è stata decisa la demolizione sono stati rilocalizzati per mezzo dell'erogazione di un contributo per l'acquisto di un nuovo immobile altrove. In Emilia-Romagna, nel quadro del piano di ricostruzione successivo alle alluvioni del 2023 e 2024, è stata prevista la possibilità della rilocalizzazione di abitazioni e imprese da aree considerate 'non difendibili'. La rilocalizzazione non sarebbe obbligatoria, se non in casi specifici nei quali i comuni potrebbero agire per mezzo dell'esproprio, e sarebbe assistita, come ad Ischia, attraverso l'erogazione di un sostegno per l'acquisto di un altro immobile oppure per la costruzione di un nuovo immobile in un altro sito reso disponibile attraverso meccanismi di compensazione urbanistica. Ad essere coinvolto sarebbe, secondo il Presidente della Regione, «qualche migliaio di edifici» che corrisponderebbero a circa il 5% degli immobili colpiti dall'alluvione e che non sarebbe possibile 'difendere'.¹⁰ Elemento significativo, il rifiuto di accettare la proposta di delocalizzazione potrebbe condurre alla non indennizzabilità del proprio immobile nel caso di nuovi eventi. A Ischia, il piano di ricostruzione a seguito del sisma del 2017 e dell'alluvione del 2022, prevede la delocalizzazione di circa 260 edifici in tre comuni. Le zone colpite sono state classificate secondo una nuova tassonomia che include l'individuazione di aree dove sono previsti interventi di 'decompressione insediativa', al fine di ridurre l'esposizione della popolazione a rischi sismici e idrogeologici. Tali aree si concentrano prevalentemente in frazioni collinari dove sono previsti interventi di miglioramento idrogeologico e di naturalizzazione da realizzarsi anche su aree acquisite al demanio pubblico a seguito delle operazioni demolizione e delocalizzazione. Ad essere coinvolti in queste operazioni sono sia edifici danneggiati e considerati esposti a livelli di rischio non mitigabili sia edifici danneggiati o non danneggiati la cui demolizione è funzionale alla realizzazione delle citate opere di difesa e rinaturalizzazione. Nel piano sono anche previste delle cosiddette 'aree di atterraggio' dove dovrebbero trasferirsi gli abitanti delocalizzati, sia in edifici esistenti sia in edifici da realizzare (Regione Campania 2021). L'introduzione dello strumento della delocalizzazione – che avviene

10 Per approfondire, si invita alla lettura del seguente articolo: https://corrieredibologna.corriere.it/notizie/cronaca/25_febbraio_09/alluvione-l-emilia-romagna-prepara-le-delocalizzazioni-solo-volontarie-chi-lascera-casa-avra-un-indennizzo-chi-resta-si-assumerà-fcee3213-735b-4b68-a14a-95a610935x1k.shtml.

ad Ischia in una misura senza precedenti nei decenni recenti – non solo ha generato controversie a livello locale ma appare ancora di incerta attuazione. Sebbene il commissario straordinario abbia già deliberato alcune delocalizzazioni, i costi complessivi dell'intero piano – la realizzazione di tutte le delocalizzazioni costerebbe almeno 200 milioni di Euro – sono molto elevati e vanno ben oltre le risorse messe a disposizione fino ad oggi. Per realizzarlo, il governo ha avuto accesso ad un finanziamento della Banca Europea degli Investimenti (BEI), una innovazione molto significativa dal punto di vista del finanziamento delle ricostruzioni post-disastro.¹¹

5 Verso un nuovo welfare dei rischi territoriali

La crescente frequenza e intensità di eventi climatici estremi invita a ritornare criticamente sui tradizionali meccanismi di risposta pubblica ai disastri, osservandone i mutamenti e le linee di tendenza. Riprendendo e combinando diversi filoni di studi sulle crisi, che pongono al centro dell'analisi il ruolo della decisione in risposta a eventi dirompenti, e sulla 'società del rischio', che mettono a fuoco l'insicurezza come condizione emergente in un mondo sempre più esposto a pericoli di difficile prevedibilità, abbiamo mostrato come sia urgente guardare ai regimi di indennizzo ed agli strumenti di riduzione dell'esposizione del patrimonio immobiliare ai rischi quali elementi centrali della risposta pubblica alle crisi territoriali. Condividiamo, in questa prospettiva, l'idea secondo la quale la crisi climatica dovrebbe indurre a ripensare profondamente i meccanismi di quello che abbiamo definito come welfare dei rischi territoriali 'internalizzando' alcuni shock, quali quelli prodotti dalla crisi climatica, ancora considerati esogeni secondo una concezione novecentesca del welfare state (Hay 2023). Gli impatti crescenti di questi ultimi sul patrimonio immobiliare, inteso come bene di scambio oggetto di diffuse strategie di accumulazione finanziaria e di bene d'uso per l'abitare, andranno assumendo un ruolo sempre più importante nell'economia politica della casa e del territorio nel capitalismo contemporaneo. I meccanismi di produzione e riproduzione delle disuguaglianze socio-spaziali e, necessariamente, le forme di welfare che li trattano ne risulteranno egualmente modificati, con impatti in termini di equità e giustizia che rimangono ancora largamente da concettualizzare.

11 Per approfondire, si invita alla lettura del seguente articolo: <https://finanza.lastampa.it/News/2024/11/25/ischia-dalla-bei-1-miliardo-di-euro-per-la-ricostruzione-post-sisma-e-frana/MTQxXzIwMjQtMTU0MjVfVExC>.

Il caso degli Usa mostra come equilibri ereditati fra sostegno pubblico alle strategie di accumulazione finanziaria per via immobiliare e governo dei rischi finanziari dovuti ai rischi territoriali siano ormai prossimi a giunture critiche. Come abbiamo visto, in un quadro segnato dalla crescente incapacità del sistema assicurativo di coprire l'insieme del territorio e dei gruppi sociali, emerge con chiarezza una tensione fondamentale tra sostegno welfarista contro i rischi e *derisking* finanziario attraverso attive politiche di adattamento che facciano leva anche sulla rilocalizzazione. Tale tensione ridefinisce i termini tradizionali entro i quali sono state trattate le disuguaglianze socio-spaziali in relazione ai disastri, intensificando alcune e facendone emergere di nuove. Come abbiamo visto, nonostante il contesto regolativo italiano sia significativamente diverso da quello statunitense, l'evoluzione recente di discorsi e politiche sulla gestione e la mitigazione dei rischi lascerebbero supporre una convergenza verso il modello invalso negli USA proprio allorquando questo pare entrare in crisi. In particolare, l'introduzione dell'assicurazione obbligatoria contro i rischi 'naturali' per le imprese e - in prospettiva - per gli immobili residenziali ed il ritorno di interesse per lo strumento della delocalizzazione, sembrano andare nella direzione di una convergenza con quel modello. Tali politiche paiono suggerire si proceda in direzione di una maggiore finanziarizzazione della casa, nella forma della sua incorporazione in mercati assicurativi attraverso l'espansione di modelli di valutazione e prezzamento del rischio che intrattengono, a loro volta, inevitabili relazioni di forte indipendenza con i meccanismi del credito immobiliare e con le scelte pubbliche di pianificazione. Le forme che andrà assumendo il welfare dei rischi territoriali nei prossimi anni appaiono ancora poco discernibili, come poco chiaro è il ruolo che nel nuovo mix assumerà lo stato sia nei termini della partecipazione della fiscalità generale, sia nei termini del suo intervento diretto nelle scelte di ripianificazione e ricostruzione. Gli impatti in termini di disuguaglianze socio-spaziali potranno in diversi casi risultare non dissimili da quelli osservati nel precedente modello di 'universalismo proprietario', ma in molti altri potranno assumere viceversa forme diverse che occorre indagare. Uno sforzo corale e tempestivo di ricerca da parte di chi, da diverse prospettive disciplinari, si occupa di queste questioni sarà dunque necessario per documentare tendenze che già si producono e prefigurare quelle si annunciano.

Bibliografia

- Allen, J. (2006). «Welfare Regimes, Welfare Systems and Housing in Southern Europe». *European Journal of Housing Policy*, 6(3), 251-77.
- Ance-Cresme (2023). *Lo stato di rischio del territorio italiano nel 2023*. Roma: Cresme Ricerche S.p.A.
- Anderson, D.R. (1976). «All Risks Rating within a Catastrophe Insurance System». *The Journal of Risk and Insurance*, 43(4), 629-51.
- Anderson, B. (2016). «Governing Emergencies: The Politics of Delay and the Logic of Response». *Transactions of the Institute of British Geographers*, 41(1), 14-26.
- Armondi, S. (2023). «Spatial Strategies for Getting Ready? The Weak Linkage amid Preparedness and Urban Policy». Armondi, S.; Balducci, A.; Bovo, M.; Galimberti, B. (eds), *Cities Learning from a Pandemic. Towards Preparedness*. London; New York: Routledge, 47-62.
- Armondi, S.; Pessina, G. (c.d.s.). *Critical Spatial Thinking and Extreme Events. Tools for Multiple Disciplines*. Cham: Springer.
- Baravikova, A.; Coppola, A.; Terenzi, A. (2021). «Operationalizing Urban Resilience: Insights from the Science-Policy Interface in the European Union». *European Planning Studies*, 29(2), 241-58.
- Balducci, A. et al. (2021). «Nei territori sismici: principi fondamentali per una legge quadro per le ricostruzioni». Coppola, A.; Del Fabbro, M.; Lanzani, A.; Pessina, G.; Zanfi, F. (a cura di), *Ricomporre i divari. Politiche e progetti territoriali contro le disuguaglianze e per la transizione ecologica*. Bologna: il Mulino, 57-69.
- Beck, U. (1986). *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*. Berlin: Suhrkamp.
- Beck, U. (1993). «Risikogesellschaft und Vorsorgestaat – Zwischenbilanz einer Diskussion». Ewald, F. (Hrsg.), *Der Vorsorgestaat*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 535-58.
- Beck, U. (2009). *World at Risk*. Cambridge: Polity.
- Béjin, A.; Morin, E. (éds) (1976). «La notion de crise». *Communications*, 25. https://www.persee.fr/issue/comm_0588-8018_1976_num_25_1?sectionId=comm_0588-8018_1976_num_25_1_1376.
- Benadusi, M.; Mattia, M.; Bartolo, V.L. (2024). «Faglie di rischio. Delocalizzazioni, spaesamenti e appaesamenti alle pendici del Monte Etna». *Antropologia Pubblica*, 10(2), 55-92.
- Boin, A.; t'Hart, P.; Kuipers, S. (2018). «The crisis approach». Rodriguez, H.; Donner, W.; Trainor, J.E. (eds), *Handbook of Disaster Research*. 2nd ed. New York: Springer, 23-38.
- Bougen, P. (2003). «Catastrophe risk». *Economy and Society*, 32, 253-74.
- Caramaschi, S.; Coppola, A. (2021). «Post-Disaster Ruins: The Old, the New and the Temporary». O'Callaghan, C.; Di Felicianantonio, C. (eds), *The New Urban Ruins. Vacancy, Urban Politics and International Experiments in the Post-Crisis City*. Bristol: Policy Press, 125-44.
- Centemeri, L.; Tomassi, I. (2022). «Disasters and catastrophes». Pellizzoni, L.; Leonardi, E.; Asara, V. (eds), *Handbook of Critical Environmental Politics*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 232-44.
- Cha, J.M.; Farrell, C.; Stevis, D. (2022). «Climate and environmental justice policies in the first year of the Biden administration». *Publius: The Journal of Federalism*, 52(3), 408-27.
- Collier, S.J. (2008). «Enacting catastrophe: preparedness, insurance, budgetary rationalization». *Economy and Society*, 37(2), 224-50.

- Contat, J.; Hopkins, C.; Mejia, L.; Suandi, M. (2024). «When climate meets real estate: A survey of the literature». *Real Estate Economics*, 52(3), 618-59.
- Coppola, A. (2012). *The Welfare State in Italy. Housing Policy*. Seoul: Korean Institute for Health and Social Affairs (KIHASA).
- Coppola, A. (2017). «Roma: la metropolizzazione parassitaria e i suoi modi informali». Cellamare, C. (a cura di), *Fuori raccordo: Abitare l'altra Roma*. Roma: Donzelli editore.
- Coppola, A.; Di Giovanni, G.; Fontana, C. (2021). «Prolific, but Undemanding. The State and the Post-Disaster Reconstruction of a Small Regional Capital: The Case of L'Aquila, Italy». *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, 103(3), 235-52.
- Coppola, A. (2023). «Dalla questione urbana alla 'nuova questione territoriale'. Alcune note sulle disuguaglianze socio-spaziali in Italia». *Città in controllo*, 41, 50-73.
- Chiodelli, F. et al. (2021). «The Production of Informal Space: A Critical Atlas of Housing Informalities in Italy between Public Institutions and Political Strategies». *Progress in Planning*, 149, 100495.
- Crocq, L.; Huberson, S.; Vraie, B. (2009). *Gérer les grandes crises: Sanitaires, écologiques, politiques et économiques*. Paris: Odile Jacob.
- Curci, F.; Chiffi, D. (eds) (2024). *Fragility and Antifragility in Cities and Regions*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Curry, J.A.; Webster, P.J. (2011). «Climate Science and the Uncertainty Monster», *Bullettin of the American Metereological Society*, 92(12), 1667-82.
- Davis, M. (1998). *Ecology of Fear: Los Angeles and the Imagination of Disaster*. New York: Verso.
- De Ruig, L.T. et al. (2022). «How the USA Can Benefit from Risk-Based Premiums Combined with Flood Protection». *Nature Climate Change*, 12(11), 995-8.
- Dello Buono, R. (2012). «Writing the Relationship of Resistance and Social Change». Fasenfest, D.; Dello Buono, R. (eds), *Social Change, Resistance and Social Practices: Studies in Critical Social Sciences*. Chicago, Ill.; London: Haymarket, 1-55.
- Duit, A.; Feindt, P.H.; Meadowcroft, J. (2016). «Greening Leviathan: The Rise of the Environmental State?». *Environmental Politics*, 25(1), 1-23.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity.
- Ewald, F. (1991). «Insurance and Risk». Burchell, G.; Gordon, C.; Miller, P. (eds), *The Foucault effect: Studies in governmentality*. London: Harvester Wheatsheaf, 197-210.
- Falconieri, I. (2017). *Smottamenti. Disastri, politiche pubbliche e cambiamento sociale in un comune siciliano*. Roma: Cisu.
- Forino, G. (2015). «Disaster Recovery: Narrating the Resilience Process in the Reconstruction of L'Aquila (Italy)». *Geografisk Tidsskrift – Danish Journal of Geography*, 115(1), 1-13.
- Hallegatte, S. et al. (2012). «From Growth to Green growth. A Framework». Working paper 17841. National Bureau of Economic Research.
- Hay, C. (2023). «The 'New Orleans effect': The Future of the Welfare State as Collective Insurance against Uninsurable Risk». *Renewal*, 31(3), 63-81.
- Jessop, R. (2016). *The State. Past, Present, Future*. Cambridge: Polity.
- Keck, F. (2015). «Monitoring Animals, Preparing Humans: An Ethnographical Study of Avian Influenza». Revet, S.; Langumier, J. (eds), *Governing Disasters: Beyond Risk Culture*. London: Palgrave Macmillan, 59-83.
- Klein, N. (2007). *The Shock Doctrine: The Rise of Disaster Capitalism*. New York: Metropolitan Books.

- Knuth, S. et al. (2025). «Interrupted Rhythms and Uncertain Futures: Mortgage Finance and the (Spatio-)Temporalities of Climate Breakdown». *Journal of Urban Affairs*, 47(1), 35-52.
- Kunreuther, H. (1968). «The Case for Comprehensive Disaster Insurance». *Journal of Law and Economics*, 11(1), 133-63.
- Lagadec, P. (1991). *La Gestion des Crises: Outils de Réflexion à l'Usage des Décideurs*. Paris: McGraw-Hill.
- Lakoff, A. (2007). «Preparing for the Next Emergency». *Public Culture*, 19(2), 247-71.
- Laganier, R.; Veyret, Y. (eds) (2022). *Territorial Crisis Management: From Emergency to Reconstruction*. London: ISTE-Wiley.
- Lemos, M.C. et al. (2016). «Linking development to climate adaptation: Leveraging generic and specific capacities to reduce vulnerability to drought in NE Brazil». *Global Environmental Change*, 39, 170-9.
- Libaert, T. (2018). *Communication de crise*. Montreuil: Pearson.
- Liberto, M.; Spuri, M. (2023). «L'impatto del rischio di alluvione sulla ricchezza immobiliare in Italia (The Impact of Flood Risk on Real Estate Wealth in Italy)». *Bank of Italy Occasional Paper*, 768.
- Loughran, K.; Elliott, J.R. (2022). «Unequal Retreats: How Racial Segregation Shapes Climate Adaptation». *Housing Policy Debate*, 32(1), 171-89.
- Mantini, P. (2023). *Verso il codice della ricostruzione*. Milano: Franco Angeli.
- Marandi, A.; Main, K.L. (2021). «Vulnerable City, Recipient City, or Climate Destination? Towards a Typology of Domestic Climate Migration Impacts in US Cities». *Journal of Environmental Studies and Sciences*, 11, 465-80.
- Mehta, L.; Adam, H.N.; Srivastava, S. (eds) (2022). *The Politics of Climate Change and Uncertainty in India*. London: Routledge.
- Mela, A.; Mugnano, S.; Olori, D. (a cura di) (2017). *Territori Vulnerabili. Verso una nuova sociologia dei disastri italiana*. Milano: Franco Angeli.
- Morin, E. (2020). *Sur la crise*. Paris: Flammarion.
- Olori, D. (2024). *Il futuro non è scritto. Disastro, territorio e organizzazione sociale*. Napoli: Orthotes.
- Parrinello, G. (2013). «The City-Territory: Large-Scale Planning and Development Policies in the Aftermath of the Belice Valley Earthquake (Sicily, 1968)». *Planning Perspectives*, 28(4), 571-93.
- Pearce, L. (2003). «Disaster Management and Community Planning, and Public Participation: How to Achieve Sustainable Hazard Mitigation». *Natural Hazards*, 28, 211-28.
- Pelling, M.; Dill, K. (2009). «Disaster Politics: Tipping Points for Change in the Adaptation of Sociopolitical Regimes». *Progress in Human Geography*, 34(1), 21-37.
- Pellizzoni, L.; Leonardi, E.; Asara, V. (eds) (2022). *Handbook of Critical Environmental Politics*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Perry, R.W. (2018). «Defining Disaster: an evolving concept», Rodríguez, H.; Donner, W.; Trainor, J.E. (eds), *Handbook of Disaster Research*. 2nd ed. New York: Springer, 3-22.
- Pessina, G. (2021). «Fragilità, rischi ambientali e presidio del territorio. Prospettive transdisciplinari a partire dalle aree interne». Coordinamento Rete Nazionale Giovani Ricercatori per le Aree Interne (a cura di), *Le Aree Interne Italiane. Un banco di prova per interpretare e progettare i territori marginali*. Trento: ListLab, 96-115.
- Quarantelli, E.L. (2005). «A Social Science Research Agenda for the Disasters of the 21st Century: Theoretical, Methodological and Empirical Issues and Their Professional Implementation». Perry, R.W.; Quarantelli, E.L. (eds), *What is a Disaster? New Answers to Old Questions*. Bloomington, IN: Xlibris, 325-96.

- Quenault, B. (2016). «La rhétorique de la résilience, une lueur d'espoir à l'ère de l'anthropocène? Vers un changement de paradigme fondé sur l'acceptation de la catastrophe». Rudolf, F. (éd.), *Les villes à la croisée des stratégies globales et locales des enjeux climatiques*. Laval, Québec: Presses de l'Université Laval, 49-98.
- Radeloff, V.C. et al. (2005). «The Wildland-Urban Interface in the United States». *Ecological applications*, 15(3), 799-805.
- Raker, E.J. (2023). «Stratifying Disaster: State Aid, Institutional Processes, and Inequality in American Communities». *Social Forces*, 102(2), 430-53.
- Regione Campania (2021). *Piano di Ricostruzione dell'Isola di Ischia. Documento preliminare. Relazione*. Napoli: Regione Campania.
- Remes, J.; Horowitz, A. (2021). *Critical Disaster Studies*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Romeo, S. (2019). *L'acciaio in fumo: l'Ilva di Taranto dal 1945 a oggi*. Roma: Donzelli.
- Sørensen, M.P. (2017). «Ulrich Beck: Exploring and Contesting Risk». *Journal of Risk Research*, 21(1), 6-16.
- Schwartz, H.M.; Seabrooke, L. (2009). «Varieties of Residential Capitalism in the International Political Economy: Old Welfare States and the New Politics of Housing». *Comparative European Politics*, 6(3), 237-61.
- Swilling, M. (2013). «Economic Crisis, Long Waves and the Sustainability Transition: An African Perspective». *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 6, 96-115.
- Tierney, K.J. (2007). «From the Margins to the Mainstream? Disaster Research at the Crossroads». *Annual Review of Sociology*, 33(1), 503-25.
- Tooze, J.A. (2021). *Shutdown: How COVID shook the world's economy*. London: Penguin.
- Vale, J.L.; Campanella, T.J. (2005). *The Resilient City: How Modern Cities Recover from Disaster*. New York: Oxford University Press.
- Valent, G. (2019). «Disaster Recovery and Violence in Neoliberal Times: Community and Spatial Fragmentation in L'Aquila». *Disaster Prevention and Management*, 28(4), 446-59.
- Vitellio, I. (2005). «Regimi urbani a Napoli negli anni 80». *Archivio di Studi Urbani e regionali*, 82, 51-86.

Le disuguaglianze territoriali in Italia
Cause, forme, conseguenze
a cura di Fabio Perocco e Giorgio Pirina

La contaminazione ambientale da PFAS in Veneto

Attivismo accidentale e comunità epistemiche

Marialuisa Menegatto
Università degli Studi di Padova, Italia

Adriano Zamperini
Università degli Studi di Padova, Italia

Abstract This document examines the PFAS contamination in Italy's Veneto region through the lens of sacrifice zones. It analyzes the geography of environmental victimization, revealing how it can create inequalities in access to public health services and victim recognition. The psychosocial experience of contaminated communities is explored, highlighting their shock, uncertainty and loss of trust. The role of accidental activism is examined, as ordinary citizens transformed into an epistemic community producing and mobilizing scientific knowledge to identify and address environmental health issues.

Keywords PFAS contamination. Sacrifice zones. Environmental victimization. Psychosocial impact. Accidental activism. Mamme No PFAS. Epistemic capacity. Popular epidemiology.

Sommario 1 Introduzione. – 2 Territori sacrificati. – 3 Geografia della vittimizzazione ambientale. – 4 L'esperienza umana. – 5 Attivismo accidentale. – 6 Comunità epistemiche e *popular epidemiology*. – 7 Conclusioni.



Società e trasformazioni sociali 11

e-ISSN 2610-9689 | ISSN 2610-9085
ISBN [ebook] 978-88-6969-991-7

Peer review | Open access

Submitted 2025-03-12 | Accepted 2025-06-14 | Published 2025-11-04

© 2025 Menegatto, Zamperini | © 4.0

DOI 10.30687/978-88-6969-991-7/015

1 Introduzione

PFAS (*per- and poly-fluoroalkyl substances*) è l'acronimo usato per identificare una vasta famiglia di circa 5.000 composti chimici sintetici, caratterizzati da una struttura molecolare con legami carbonio-fluoro tra i più robusti della chimica organica. Questa peculiarità conferisce loro proprietà uniche di inerzia chimica, idro e oleorepellenza, una straordinaria stabilità ed elevata resistenza alla degradazione microbiologica, ambientale e termica. Sin dagli anni Quaranta del XX Secolo sono stati utilizzati in un'ampia gamma di settori e per molteplici applicazioni industriali e prodotti di consumo: dai rivestimenti antiaderenti di pentole ai tessuti impermeabili, dai cosmetici agli imballaggi alimentari, dall'industria di vernici alla produzione di schiume antincendio. Inizialmente percepiti come una rivoluzione tecnologica, la loro massiccia adozione si è tuttavia trasformata in una delle minacce ambientali più gravi del nostro tempo. Paradossalmente, la stessa stabilità chimica che li ha resi indispensabili è alla base dei problemi che ne derivano. I PFAS sono infatti estremamente persistenti nell'ambiente, con tempi lunghissimi di degradazione, al punto da essere soprannominati *forever chemicals*: molecole eterne. Oltre a ciò, va pure considerata la loro mobilità. Sono sostanze che si muovono velocemente senza la possibilità che vengano rallentate, frenate, assorbite da barriere naturali o antropiche. In altre parole, una volta immesse nell'ambiente, si diffondono velocemente su scala globale e se scaricate in contesti idrici si propagano rapidamente nell'idrosfera contaminando acqua, aria e suolo, accumulandosi nelle risorse naturali e negli organismi viventi. La loro presenza è stata rilevata non solo in ecosistemi antropizzati, ma pure negli oceani artici e nel suolo delle foreste pluviali, confermando la dimensione planetaria della contaminazione (Giesy, Kannan 2001).

Le implicazioni sanitarie sono altrettanto preoccupanti. Nel corpo umano i PFAS agiscono come 'interferenti endocrini', alterando il sistema ormonale e compromettendone la fisiologia. Numerosi studi scientifici hanno evidenziato che l'esposizione ai PFAS è associata a un'ampia gamma di conseguenze nocive sulla salute umana; tra le patologie maggiormente correlate figurano il cancro, le disfunzioni renali, le alterazioni della tiroide, l'ipertensione e il colesterolo elevato (Sunderland et al. 2019). L'impatto sui bambini e sulle donne in gravidanza è particolarmente grave, con effetti documentati quali ritardi nello sviluppo fetale, disturbi neurologici nei neonati, aborti spontanei (Zheng et al. 2024). La loro diffusione attraverso risorse primarie come l'acqua potabile e il cibo rende l'esposizione difficile da controllare, aggravando ulteriormente la portata del problema. A ciò si aggiungono le ricadute psicologiche, poiché vivere in un ambiente contaminato genera un diffuso senso di ansia, insicurezza

e impotenza, che incide negativamente sulla qualità della vita delle comunità esposte (Edelstein 2018; Calloway et al. 2020; Menegatto et al. 2022).

In pratica, da qualsiasi punto di vista i PFAS sono un pericolo. La loro capacità di accumularsi negli organismi viventi e di trasferirsi lungo la catena alimentare amplifica i loro effetti tossici, con ripercussioni sugli equilibri ecosistemici. La contaminazione delle risorse idriche e dei suoli, unitamente alla loro diffusione in habitat naturali, compromette la biodiversità e riduce la capacità degli ecosistemi di rigenerarsi.

La presenza di PFAS in Veneto venne scoperta nel 2013 a seguito di una prima indagine avviata nel 2011 dall'Istituto di Ricerca sulle Acque (IRSA-CNR), su incarico del Ministero dell'Ambiente italiano, per valutare l'inquinamento nei principali bacini fluviali italiani. Alti livelli di contaminazione vennero rintracciati tra le province di Vicenza, Padova e Verona, coinvolgendo acque di falda, superficiali e potabili. La fonte dell'inquinamento venne associata a un impianto industriale situato a Trissino (Vicenza), gestito dal Gruppo Miteni, precedentemente noto come Rimar. L'azienda, attiva nella chimica del fluoro e produttrice di PFAS dal 1968, è stata identificata come responsabile del disastro, avendo scaricato per anni rifiuti e acque reflue contenenti PFAS senza misure adeguate di sicurezza o protezione ambientale, complice l'assenza di regolamentazioni specifiche. Questo disastro ambientale è considerato il terzo più grande evento di inquinamento idrico a livello mondiale (WHO 2017). Dalla falda inquinata, di un volume paragonabile a quello del Lago di Garda, attingevano acqua i sistemi di distribuzione domestica, per irrigare orti e abbeverare animali.

Nel dicembre 2016, a seguito della ricostruzione della filiera dell'acqua potabile da parte delle società di servizi idrici responsabili dell'approvvigionamento, la Regione Veneto ha classificato i territori interessati in quattro aree in base a un gradiente di rischio: Area Rossa, Area Arancione, Area Gialla Area Verde. Torneremo più avanti su questa spazializzazione del rischio, fornendo la spiegazione tecnica che ha informato una tale cromaticità del pericolo, prima però serve spendere qualche considerazione di carattere generale sui territori violentati dall'azione umana.

2 Territori sacrificati

La contaminazione da PFAS che ha colpito il Veneto, dato il perimetro territoriale interessato, si offre a considerazioni che rimandano alla nozione di 'zona di sacrificio'. Termine risalente alla Guerra Fredda, originariamente utilizzato per descrivere aree geografiche compromesse da test nucleari, estrazione intensiva di risorse naturali

o attività industriali ad alto impatto ambientale, oggi viene utilizzato per indicare quei territori caratterizzati da una contaminazione ambientale talmente severa da compromettere la salute umana e l'ecosistema locale. Di fatto, luoghi sacrificati e sacrificabili agli interessi economici o strategici di governi e multinazionali (Lerner 2019). Queste aree sono generalmente situate in prossimità di siti industriali, basi militari o discariche di rifiuti pericolosi, e vengono considerate 'perdute' dal punto di vista ecologico e sanitario, con scarse possibilità di bonifica a breve termine, per cui il benessere delle comunità locali ne risulta appunto sacrificato.

Uno degli esempi più noti di zone di sacrificio risale ai test nucleari condotti dagli Stati Uniti nel sito di Nevada e nelle isole del Pacifico, dove le comunità locali furono esposte a livelli estremi di radiazioni con conseguenze sanitarie e ambientali devastanti (Taylor, Jacobs 2017). Tuttavia, il concetto non si è limitato agli esperimenti nucleari, ma ha trovato applicazione anche nelle aree interessate dall'estrazione intensiva di combustibili fossili e minerali. Ad esempio, le regioni carbonifere della Virginia Occidentale e del Wyoming negli Stati Uniti sono state spesso descritte come zone di sacrificio a causa del degrado ambientale e delle elevate incidenze di malattie respiratorie e cardiovascolari tra i residenti (Bell, York 2010). Un altro caso eclatante è quello della Valle del Río Bermejo in Argentina, dove le attività estrattive di petrolio e gas hanno provocato un gravissimo inquinamento ambientale per le popolazioni indigene locali (Auyero, Swistun 2009).

Come accennato in apertura, ultimamente il termine ha assunto una nuova dimensione, includendo territori inquinati da sostanze chimiche pericolose, come può essere il caso della contaminazione da PFAS in Veneto. Nonostante le preoccupazioni sulla pericolosità di questi composti fossero note sin dagli anni Sessanta, quando l'industria chimica statunitense era già a conoscenza dei rischi associati (Lyons 2007), la mancanza di un'azione tempestiva e risoluta da parte delle autorità preposte ha permesso all'inquinamento di protrarsi indisturbato per decenni. Le comunità residenti hanno subito inevitabilmente gravi conseguenze a causa dell'esposizione cronica e prolungata a sostanze altamente tossiche: oltre ai sopra menzionati effetti cancerogeni, alle patologie renali, alle disfunzioni tiroidee e ai rischi per la salute riproduttiva legati all'esposizione a questi inquinanti, gli abitanti di queste aree devono affrontare pesanti ricadute anche sul piano psicologico. Stress, ansia derivante dall'incertezza sul futuro della loro salute, perdita di fiducia nelle istituzioni, senso di impotenza di fronte a una minaccia invisibile, sono solo alcuni dei disagi riscontrati nelle comunità colpite (Zamperini, Menegatto 2021; Menegatto et al. 2022). Ma la contaminazione da PFAS in Veneto non è certamente un caso isolato di zona di sacrificio nel territorio nazionale. Basti pensare all'area del petrolchimico di

Brindisi in Puglia, un sito ad alto rischio ambientale per l'eccessiva concentrazione di impianti chimici e siderurgici. Oppure alla tristemente nota Terra dei Fuochi in Campania, dove per decenni si sono verificati sversamenti e combustioni incontrollate di rifiuti tossici e materiali pericolosi (Menegatto, Zamperini 2024a). E ancora, l'ex Ilva di Taranto, un'acciaieria che ha rilasciato per decenni enormi quantità di inquinamento a discapito della salute pubblica e dell'ambiente con conseguenze drammatiche (Comba et al. 2012): il quartiere Tamburi, situato nelle immediate vicinanze dello stabilimento, registra ancor oggi tassi elevatissimi di malattie respiratorie e oncologiche, soprattutto nei bambini. Le polveri sottili e le emissioni di diossina hanno contaminato l'aria, il suolo e persino la catena alimentare, con effetti devastanti sull'economia locale e sulla qualità della vita degli abitanti. L'ONU ha recentemente espresso una posizione molto chiara su tale caso, evidenziando come Taranto rappresenti un esempio emblematico di zona di sacrificio in Europa. Nel 2021, il relatore speciale dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Diritti Umani, esperto sulla gestione dei rifiuti tossici, Marcos Orellana, in visita al nostro Paese ha rimarcato come il caso di Taranto dimostri una sistematica negligenza delle istituzioni nel proteggere la salute dei cittadini. Sotto la lente di Orellana sono caduti diversi siti, tra i quali l'area di Porto Marghera, la Terra dei Fuochi, fino all'Area Rossa contaminata da PFAS in Veneto. Incontrate personalmente le vittime, i rappresentanti di diverse associazioni e di enti locali, il funzionario dell'ONU ha riconosciuto la gravità della situazione richiedendo misure urgenti per la protezione della salute pubblica sottolineando come la crisi da PFAS in Veneto rappresenti una violazione dei diritti umani, poiché le persone colpite non sono state adeguatamente informate né protette dagli effetti nocivi di queste sostanze. Inoltre, ha evidenziato la necessità di una bonifica immediata dell'area e di una transizione verso una produzione industriale più sicura e sostenibile. Infine, a livello generale, ha ribadito il diritto delle popolazioni locali a vivere in un ambiente sano e ha stigmatizzato la lentezza con la quale le istituzioni italiane si stanno muovendo nei diversi processi di bonifica di molti siti contaminati, sottolineando che l'industria non può essere sviluppata senza considerare il benessere delle persone.

Questi e altri drammatici scenari riflettono una realtà globale in cui intere comunità diventano invisibili agli occhi delle istituzioni e dell'opinione pubblica, mentre l'ambiente viene sfruttato fino al punto di non ritorno. Inoltre, territori come l'Area Rossa in Veneto, evidenziano che le zone di sacrificio non sono fenomeni accidentali, piuttosto il risultato di scelte politiche deliberate. La mancata applicazione di normative stringenti, il lassismo nei controlli ambientali e la connivenza tra politica e industria hanno permesso a simili criticità di svilupparsi e persistere nel tempo. Gli interessi

economici di pochi sono stati anteposti al diritto alla salute e alla sicurezza ambientale di molti, creando una frattura sociale difficile da sanare.

3 Geografia della vittimizzazione ambientale

La delimitazione spaziale svolge un ruolo fondamentale nel riconoscimento delle vittime e della loro esperienza come persone contaminate poiché diventa criterio di inclusione o esclusione.

Per restare al caso della contaminazione da PFAS in Veneto, nel dicembre 2016, a seguito della ricostruzione della filiera idrica potabile da parte delle società di servizi idrici responsabili dell'approvvigionamento, la Regione Veneto ha suddiviso i territori interessati in quattro aree, classificate secondo un gradiente di rischio. L'Area Rossa rappresenta la zona di massima esposizione e impatto sulla salute, includendo i comuni in cui tutte le fonti idriche, ovvero, acqua potabile pubblica, acqua di pozzo, acqua superficiale e acqua di falda, risultavano contaminate da PFAS, determinando un'elevata esposizione per i residenti. L'Area Arancione comprende i comuni in cui la contaminazione da PFAS è stata rilevata esclusivamente nelle acque di pozzo privato, superficiali e di falda, mentre l'acqua potabile pubblica risultava non contaminata. In questa zona, l'esposizione dei residenti è considerata moderata. L'Area Gialla è stata identificata come una zona di particolare attenzione, in cui è stato implementato un sistema di monitoraggio delle reti ambientali, con controlli sulle acque superficiali, sotterranee, di irrigazione e potabili, al fine di prevenire eventuali rischi. Infine, l'Area Verde, dove i PFAS sono stati rilevati esclusivamente in matrici ambientali, rendendo necessari ulteriori monitoraggi e studi per valutare eventuali implicazioni sulla qualità dell'acqua e sulla salute pubblica. A seguito di questa perimetrazione, nel 2016 è stato avviato un programma di sorveglianza sanitaria (ad oggi in corso) volto a monitorare gli effetti sulla salute derivanti dall'esposizione ai PFAS solo per i residenti della zona rossa, un territorio che include circa 150.000 abitanti, di fatto escludendo i residenti di tutte le altre zone. Al ricevimento di una lettera ufficiale che segnalava la loro inclusione nel programma sanitario, i residenti della zona rossa sono stati immediatamente classificati come vittime 'clinico-ambientali'. Le successive indagini cliniche hanno rivelato livelli allarmanti di queste sostanze nei loro corpi, provocando in loro un profondo shock e un senso di accentuata insicurezza (Menegatto et al. 2022). L'incertezza sulle conseguenze future per la loro salute e quella dei loro figli ha generato ansia e disagio, modificando non solo la percezione del proprio benessere, ma anche l'immagine di sé nonché del proprio ambiente circostante.

Questa presa di coscienza collettiva ha portato a una drammatica consapevolezza: 'Siamo stati avvelenati'.

Diversa la sorte toccata per i residenti della zona arancione (Menegatto et al. 2023). Nonostante quest'area rappresenti la seconda zona per livello di esposizione ai PFAS, i suoi residenti sono stati esclusi dal programma di sorveglianza sanitaria regionale gratuita. Per anni, i residenti si sono visti negare persino la possibilità di sottoporsi volontariamente al biomonitoraggio umano (HBM), nonostante fossero disposti a coprirne personalmente i costi. Le autorità hanno giustificato questa decisione sostenendo che, poiché la contaminazione dell'acqua potabile pubblica non avesse coinvolto la rete acquedottistica dell'Area Arancione, la popolazione aveva subito un'esposizione ai PFAS inferiore rispetto a quella dell'Area Rossa. Essi si sono trovati in una situazione di diversa incertezza rispetto ai residenti dell'Area Rossa perché 'abbandonati', esclusi dal programma di sorveglianza sanitaria ufficiale, senza la possibilità di conoscere dati certi circa la loro condizione di contaminazione. Questa esclusione si è tradotta in una doppia negazione di vittima: da un lato l'esclusione dal programma sanitario gratuito, dall'altro l'ostacolo all'accesso ad esami clinici su base volontaria e a pagamento. Tutto ciò ha alimentato in loro un senso di frustrazione e ingiustizia, lasciandoli privi di certezze riguardo alle conseguenze sulla loro salute e quella dei loro figli. Anche perché essi erano pienamente consapevoli dei rischi connessi all'esposizione ai PFAS: conoscevano i livelli di PFAS nel sangue degli abitanti dell'Area Rossa, i dati relativi alla condizione di contaminazione ambientale cronica, ed erano stati informati sulla contaminazione alimentare riscontrata in quella zona. Inoltre, alcuni di loro risiedevano nelle immediate vicinanze del sito industriale della Miteni, che, nonostante l'evidente gravità della situazione, ad oggi non è ancora stato bonificato. Questa situazione ha costretto alcuni residenti a intraprendere, a proprie spese e solo attraverso anni di insistenze legali, un percorso individuale per accedere agli esami clinici necessari, persino recandosi all'estero. Un diritto alla tutela alla salute che si è concretizzato solo nel 2022, quando la Regione Veneto ha concesso loro la possibilità di effettuare il dosaggio ematico dei PFAS e solo in regime di compartecipazione alla spesa sanitaria.

La geografia della vittimizzazione ambientale applicata al caso di contaminazione da PFAS in Veneto evidenzia come l'impatto del disastro non colpisce in modo uniforme la popolazione esposta. Piuttosto, è il livello di rischio, fissato dalle autorità sulla base di parametri strettamente tecnici, a creare discriminanti e differenziazioni. Con ciò, ignorando bellamente i fattori psicosociali, ovvero le reali preoccupazioni degli abitanti, e così favorendo un accumulo di fattori stressogeni. Separare i territori implica non solo una divisione spaziale, ma significa provocare anche una frattura

sociale che può portare alla negazione e al disconoscimento di alcuni diritti fondamentali per certi gruppi sociali. Nel caso veneto, tra cittadini della zona rossa e quelli della zona arancione, creando differenze nell'accesso al diritto essenziale alla salute e ai servizi pubblici di sorveglianza sanitaria. E pure le conseguenze psicologiche non vanno sottovalutate. Le comunità escluse rischiano di sviluppare un senso di discriminazione e mortificazione, alimentato dalla consapevolezza di essere percepite come meno importanti o come sacrificabili. Questo fenomeno non solo aumenta la disuguaglianza, ma può anche minare la coesione sociale e l'identità collettiva, rendendo più difficile costruire una comunità inclusiva che riconosca i diritti di tutti i cittadini, indipendentemente dalla loro posizione geografica. Questa dinamica si intreccia profondamente con il concetto di ingiustizia ambientale (Rosignoli 2020), poiché mette in luce disuguaglianze sistemiche nell'accesso alle risorse pubbliche necessarie per mitigare i danni ambientali e tutelare la salute delle comunità colpite. Una netta separazione viene creata tra chi ha la possibilità di ricevere assistenza e monitoraggio sanitario, e chi invece ne viene escluso, pur percependo gli stessi rischi. Quando le istituzioni stabiliscono criteri di accesso ai servizi pubblici che privilegiano alcuni territori rispetto ad altri, si introduce una disparità di trattamento che amplifica le vulnerabilità delle comunità più colpite. Inoltre, questa dinamica non si limita alla sola negazione delle risorse, ma si traduce anche in un impedimento alla verifica del danno subito dalle popolazioni esposte. Ostacolare o limitare l'accesso a strumenti di biomonitoraggio, come l'HBM (*Human BioMonitoring*), oggi divenuto una importante risorsa per valutare la concentrazione umana e il carico corporeo interno di sostanze chimiche, facilitando la presa di decisioni sulla protezione della salute all'interno del ciclo di governance del rischio (Zare et al. 2022), significa negare il diritto alla conoscenza e alla consapevolezza, intralciando il riconoscimento ufficiale del danno subito. Parimenti, questo meccanismo favorisce chi ha causato il disastro ambientale e riduce la possibilità di raccogliere studi e prove scientifiche che potrebbero essere utilizzate per dimostrare la responsabilità (oppure scagionare) di industrie o enti pubblici. Di fatto, una simile situazione si traduce in una condizione di svantaggio per le vittime ambientali, che non solo subiscono l'esposizione a sostanze tossiche, ma vengono anche private delle opportunità di tutela e di giustizia. L'assenza di una verifica strutturata del danno ambientale e sanitario impedisce la possibilità di attivare risarcimenti, bonifiche mirate e interventi di prevenzione efficaci, contribuendo a consolidare un modello di impunità ambientale.

Il problema si complica ancor di più quando i confini della contaminazione sono soggetti a ridefinizione nel tempo. I pericoli ambientali hanno una natura dinamica e difficilmente confinabile

entro limiti rigidi. Nel caso del Veneto, l'Area Rossa di massima esposizione, inizialmente di circa 200 km² e comprendente 21 comuni con 126.000 abitanti, nel 2018 è stata estesa a 595 km², includendo 9 comuni aggiuntivi, per una popolazione totale di circa 150.000 persone. Pertanto, anche il gruppo delle vittime ambientali è venuto via via incrementandosi, includendo chi all'inizio è stato escluso. Inoltre, l'estensione dell'inquinamento è destinata ad aumentare a causa della mobilità delle acque, sollevando ulteriormente questioni importanti sul riconoscimento delle vittime, di chi si trova ai margini di tali delimitazioni tecnico-amministrative, e sulla gestione del rischio e della salute pubblica.

4 L'esperienza umana

Si può parlare di disastro psicosociale quando si verifica un deterioramento significativo nella relazione tra gli esseri umani e il loro ambiente ecologico, un fenomeno che ha profonde implicazioni sia sul piano individuale che collettivo. Secondo Picou e Duane (1996), un simile disastro non si limita ai danni materiali o fisici, ma investe anche la dimensione psicologica, sociale e culturale delle comunità colpite. L'aspetto centrale di un disastro psicosociale risiede nella perdita di una relazione intima tra l'essere umano e il suo ambiente, una frattura che può riguardare sia la dimensione naturale sia quella costruita o sociale (Zamperini, Menegatto 2021; Menegatto et al. 2022; Zamperini 2023). Erikson (1994) evidenzia come questa rottura possa tradursi in un senso di smarrimento collettivo, in cui le persone non solo vedono compromessa la loro sicurezza materiale, ma pure la coesione sociale, le tradizioni, i legami di fiducia e il senso di appartenenza a una comunità. Gli effetti di un disastro psicosociale possono essere di lunga durata e generare conseguenze che vanno ben oltre un trauma iniziale. La perdita di punti di riferimento, l'alterazione degli spazi quotidiani e la frammentazione delle reti di supporto possono portare a una crisi identitaria e a un profondo disagio psicologico. Si può riscontrare un distress psicosociale caratterizzato da ansia, una persistente preoccupazione e senso di impotenza. Inoltre, le comunità colpite da un disastro psicosociale spesso affrontano difficoltà nella ricostruzione del tessuto sociale, poiché la fiducia reciproca e il senso di solidarietà possono essere compromessi da conflitti, risentimenti e divisioni interne.

Un esempio emblematico di disastro psicosociale si riscontra in gran parte delle comunità colpite da contaminazione ambientale cronica, ove il legame tra gli individui e il loro ambiente di vita viene progressivamente eroso. Questo cambiamento può essere innescato in modo improvviso e acuto quando è accompagnato da esplosioni, quindi umanamente percepibili (per un esempio Chernobyl oppure

Bhopal), o in modo lento e invisibile, tipico delle contaminazioni da sostanze chimiche (Zamperini 2023). Quando i disastri sono impercettibili la popolazione è esposta gradualmente, per accumulo e, almeno nelle fasi iniziali, è privata di qualsiasi esperienza sensoriale (un boato, un odore, un sapore) che possa far cogliere la portata dell'accaduto e i suoi danni. Inoltre, essendo assenti gli elementi percettivi, non ci sono segnali chiari che indichino un inizio e una fine.

Analizzando più da vicino l'esperienza della contaminazione di individui, gruppi e comunità, come nel caso della contaminazione da PFAS in Veneto,¹ il disagio deriva da una combinazione di più fattori e incertezze legate all'evento. L'imprevedibilità della situazione ha fatto esperire alle vittime uno shock: nonostante ci fosse la consapevolezza di un inquinamento ambientale nella zona, nessuno immaginava che il veleno potesse giungere attraverso l'acqua potabile erogata dal rubinetto di casa e che la stessa contaminazione riguardasse un'area tanto estesa. Tutto ciò ha reso la scoperta ancora più sconvolgente. L'esposizione chimica è stata del tutto involontaria, ha comportato un'esposizione prolungata di decenni, aumentando il rischio di danni alla salute nel tempo. Anche l'azienda Miteni, responsabile della contaminazione, era pressoché sconosciuta ai più. L'assenza di controllo ha amplificato la vulnerabilità personale, familiare, e generato un senso di impotenza diffuso, gettando le persone in una realtà inimmaginabile. Un elemento particolarmente critico è la profonda incertezza sperimentata. Molti aspetti legati all'agente nocivo, come la sua pericolosità, le dosi di esposizione tollerabili, i tempi di latenza degli effetti sulla salute, possibili misure di mitigazione come linee guida di protezione, sono risultati sin da subito poco chiari o difficilmente accessibili. Le informazioni iniziali sono state frammentarie, contraddittorie, rendendo complicato per le vittime ottenere una comprensione chiara della situazione e delle sue conseguenze, alimentando ulteriormente lo smarrimento e la sfiducia nei confronti delle istituzioni. Questo scenario di insicurezza e disorientamento si è tradotto in una profonda angoscia e sconforto.

La scoperta dell'inquinamento è stata vissuta come un'intrusione nella sfera più intima della vita familiare. Soprattutto i genitori hanno realizzato che il loro corpo e quello dei loro figli fossero stati contaminati a loro insaputa; una violazione che ha suscitato rabbia, paura e disperazione. L'acqua del rubinetto, simbolo della quotidianità e della sicurezza domestica, si è trasformata in una

1 Con il gruppo di ricerca Psicologia Sociale della Sicurezza e della Protezione è stato avviato nel 2019 un progetto pluriennale presso il Dipartimento di Filosofia, Sociologia, Pedagogia e Psicologia Applicata dell'Università di Padova, dal titolo: Community Health Resilience (CHR).

minaccia invisibile. L'ansia principale era legata ai possibili danni alla salute, sia immediati che futuri, con particolare preoccupazione per i bambini, le cui analisi del sangue hanno rivelato livelli allarmanti di sostanze tossiche. Questo ha generato una profonda frustrazione e una sensazione di impotenza, rafforzata dalla mancanza di soluzioni concrete. Infine, la partecipazione al programma di sorveglianza sanitaria e ai test di biomonitoraggio ha trasformato la contaminazione da un problema inizialmente astratto in qualcosa di concreto e ineludibile. Non si trattava più di un fenomeno esterno e distante, ma di un avvelenamento che riguardava direttamente se stessi e i membri della famiglia. I risultati dei test hanno rimosso ogni dubbio, mostrando dati allarmanti sulle concentrazioni di PFAS nel sangue e consolidando la consapevolezza di una vulnerabilità fino a quel momento ignorata. Questa perdita dell'innocenza ha reso evidente che l'inquinamento non era più solo una questione dell'ambiente fisico, ma una minaccia ineluttabile per la salute personale e familiare.

L'esposizione tossica ha determinato un profondo cambiamento negli stili di vita, in particolare dei genitori, costretti ad adottare misure di protezione per tutelare la salute propria e dei figli. Hanno revisionato le loro abitudini, ricalibrandole sulla base della priorità assegnata alla sicurezza per la salute. Il cambiamento si è articolato principalmente su due fronti: da un lato, il controllo del rischio di esposizione domestica mediante la riduzione o eliminazione di fonti di contaminazione da PFAS in casa; dall'altro, l'adozione di misure preventive per preservare la salute e scongiurare l'insorgenza di patologie croniche. Un aspetto cruciale è stato il mantenimento di uno stato di nutrizione sano, con particolare attenzione al controllo dell'acqua potabile come principale veicolo di contaminazione, unitamente agli alimenti. I genitori hanno quindi dovuto rivedere le abitudini alimentari, ricorrendo a fonti alternative come l'acqua in bottiglia, prediligendo diete bilanciate e limitando il consumo di cibi confezionati o provenienti da aree inquinate. Questo ha determinato l'assunzione da parte dei genitori di un nuovo ruolo educativo di 'supervisore', dovendo (ri)educare i propri figli ad applicare nuove regole di sicurezza, spiegando i motivi del cambiamento, e aiutandoli a comprendere i nuovi pericoli, come la paura dell'acqua del rubinetto. Questo sforzo genitoriale è stato avvertito in particolare dalle madri come fonte di un ulteriore disagio legato ai nuovi obblighi e responsabilità nei confronti dei propri figli. Le madri hanno inoltre espresso un forte senso di colpa per aver trasmesso i PFAS ai propri figli tramite l'allattamento e la gravidanza. Si sono sentite responsabili per aver involontariamente esposto la prole a questo inquinamento. Un senso di colpa che ha generato una riflessione dolorosa sulla propria capacità di proteggere i propri figli.

Contrariamente a un disastro di carattere naturale, come un terremoto o un'alluvione, che dopo l'impatto iniziale attraversa la fase di recupero verso la ricostruzione, una comunità colpita da un disastro da contaminazione ambientale cronica è bloccata nelle fasi di allerta e minaccia, senza riuscire a intravedere una fase di recupero. Nel lungo periodo, le comunità gravemente inquinate solitamente affrontano due possibili soluzioni: la bonifica del territorio o la rilocalizzazione della popolazione. Tuttavia, nel caso del Veneto, pur consapevoli della contaminazione e della loro pericolosità, le persone hanno deciso di continuare a vivere nel loro ambiente. Questo legame profondo con il territorio, spesso legato a tradizioni familiari e valori affettivi, ha influito sulla decisione di non trasferirsi altrove; inoltre, l'area coinvolta è densamente abitata e ricca di attività produttive, rendendo impraticabili misure estreme di ricollocazione.

5 Attivismo accidentale

Quando si parla di comunità colpite da disastri ambientali tecnologici human made, ovvero, causati per mano dell'essere umano, l'attenzione tende spesso a concentrarsi sulle conseguenze negative: il danno alla salute, la perdita di beni materiali, la disgregazione sociale e il senso di impotenza che affligge le persone coinvolte. Tuttavia, un aspetto meno considerato, ma di grande rilevanza, è la capacità di queste comunità di rispondere alle crisi attraverso la coesione sociale e la mobilitazione collettiva. La letteratura scientifica segnala come fenomeni di contaminazione ambientale cronica siano spesso associati alla nascita di 'comunità corrosive' (Freudenburg 1997), ossia compagini sociali che mostrano un deterioramento delle relazioni interne, derivante da sentimenti quali paura e rabbia e il sorgere di contenziosi fra i membri (e non solo). Tuttavia, esiste anche il versante opposto, ovvero il formarsi di 'comunità terapeutiche' in grado di autosostenersi grazie al supporto reciproco e all'elaborazione di condivisi obiettivi futuri (Gill, Picou 1998), dando vita a una mobilitazione di cittadini per la rivendicazione di diritti. Queste dinamiche sociali trovano conferma in numerose esperienze di esposizione tossica (Brown 2007), poiché spesso emergono gruppi di base composti da cittadini che, di fronte alla minaccia comune, si organizzano per informarsi, denunciare il problema e cercare soluzioni. La condivisione della minaccia e della paura spinge le persone a superare le barriere individuali e a creare nuove reti di solidarietà e supporto reciproco. Questi gruppi di base svolgono diverse funzioni cruciali. Si attivano per raccogliere dati, coinvolgere esperti e diffondere informazioni sui pericoli della contaminazione a fronte di un processo di minimizzazione o negazione dei rischi da parte delle autorità e delle aziende responsabili. Diventano spesso

un gruppo di partenza minoritario per esercitare forme di influenza e pressione volte a ottenere bonifiche ambientali, risarcimenti o cambiamenti legislativi per la protezione della salute pubblica. Aiutano i membri della comunità a sentirsi meno isolati e a trovare conforto in nome di una tragica esperienza condivisa.

E sono spesso le donne a mobilitarsi attivamente, svolgendo un ruolo cruciale, in gran parte riconducibile alla loro responsabilità sociale di cura del benessere familiare, specialmente dei membri più vulnerabili (Menegatto et al. 2022). La partecipazione femminile nei movimenti ambientalisti è ampiamente documentata a partire da Lois Gibbs, una donna e madre, salita alla ribalta dell'attivismo a fine degli anni Settanta quando scoprì che la scuola elementare frequentata dal figlio era stata costruita su una discarica di sostanze tossiche in un'area residenziale chiamata Love Canal nello stato di New York, negli Stati Uniti. Non avendo alcuna esperienza pregressa nel campo dell'attivismo, Lois, sostenuta da altre madri e membri della comunità contaminata, decise di sfidare le autorità governative per la protezione della salute e dell'ambiente. Sono proprio le donne a diventare leader e portavoce della propria comunità contaminata in nome di una maternità consapevole circa l'impatto dell'inquinamento sulla salute infantile (Grasso, Giugni 2022). Sono le prime a identificare potenziali problemi nelle loro comunità (Brown 2007), le prime a confrontarsi con l'intrusione di sostanze chimiche nei loro spazi privati: nella propria casa, nei loro corpi, e nei corpi dei figli. Vivono con il timore costante di ammalarsi e di trasmettere eventuali infezioni ai propri bambini (Menegatto et al. 2022; Menegatto, Zamperini 2023) e sono più propense degli uomini a intraprendere azioni a favore dell'ambiente (Zelezny et al. 2000).

Un esempio concreto di 'attiviste accidentali' – ossia donne che si impegnano socialmente dopo un caso di disastro ambientale che le colpisce direttamente e che investe la comunità di appartenenza – è la mobilitazione spontanea che ha coinvolto un gruppo di madri residenti nell'Area Rossa del Veneto, unite sotto il nome di Mamme No Pfas.

Il punto di svolta che ha innescato il loro coinvolgimento in un processo di attivismo accidentale è stato nel 2016, quando, attraverso il già menzionato programma di sorveglianza sanitaria, scoprirono l'esposizione decennale a sostanze tossiche, prendendo così consapevolezza della gravità della contaminazione. Di fronte a informazioni confuse e frammentarie, determinate a comprendere la portata del problema e a trovare soluzioni, decisero di unirsi per comprendere la situazione e cercare di capire come affrontarla. Le madri iniziarono a riunirsi nelle loro case per discutere e condividere informazioni. Da semplici incontri informali in spazi domestici, il gruppo è cresciuto fino a coinvolgere esperti ambientali e scienziati. Questa fase iniziale ha segnato la nascita di un vero e proprio

movimento di cittadinanza attiva, basato sulla necessità di acquisire conoscenza e di contrastare l'ignoranza collettiva con la condivisione di informazioni (Menegatto, Zamperini 2024b).

Queste donne hanno adottato un approccio di apprendimento collettivo, studiando in modo approfondito i PFAS e la contaminazione. Hanno analizzato documenti scientifici, confrontato ricerche internazionali e collaborato con esperti per costruire una base di conoscenza solida. Questo processo ha richiesto un enorme impegno personale: molte madri hanno trasformato le proprie abitazioni in centri di studio e discussione, dedicando intere giornate alla lettura e alla comprensione di testi complessi. Acquisendo una conoscenza che è stata successivamente condivisa con il resto della comunità, contribuendo a svelare la gravità della situazione. Trovare un equilibrio tra vita familiare, lavoro e attivismo è stato particolarmente difficile e gravoso in termini di risorse relazionali e psicologiche.

Un aspetto fondamentale di questo attivismo accidentale materno è stato il supporto reciproco. Il confronto tra madri ha permesso loro di affrontare le difficoltà emotive e pratiche derivanti dalla scoperta della contaminazione. Hanno creato gruppi di lavoro per ottimizzare le risorse e aumentare l'efficacia delle loro azioni, dimostrando un forte spirito di solidarietà e collaborazione. Questo ha permesso di superare le barriere iniziali e di sviluppare strategie efficaci per sensibilizzare l'opinione pubblica e fare pressione sulle istituzioni. Nel corso degli anni, esse hanno accumulato un vasto patrimonio di conoscenze, trasformandosi in vere e proprie esperte della questione PFAS. Hanno raccolto documentazione scientifica, analizzato normative ambientali e collaborato con ricercatori di fama internazionale. Una conoscenza utilizzata non solo per informare la comunità, ma anche per interloquire con le istituzioni, sollecitando interventi concreti. Le madri hanno partecipato a conferenze scientifiche, incontri istituzionali e progetti di ricerca, dimostrando che l'attivismo basato sulla conoscenza può essere un potente strumento di cambiamento.

Un'assemblea pubblica nel maggio 2017 a Lonigo, in provincia di Vicenza, in cui vennero resi noti i dati ufficiali sulla contaminazione, ha costituito il secondo punto di svolta per le madri. Un momento di cesura rispetto alla fase iniziale, ancora incentrata sulla ricerca in piccoli gruppi e animata dal bisogno di capire cosa stesse capitando a se stesse e ai loro famigliari, tale da portare le protagoniste a comprendere pienamente quello che era accaduto (e stava ancora accadendo) e a intraprendere azioni collettive che perdurano fino a oggi. La vastità della contaminazione delle falde acquifere, l'inazione delle istituzioni e la lunga esposizione di cittadini e lavoratori a sostanze tossiche hanno reso evidente l'ampiezza e la gravità del problema, spingendo le madri a trasferire la loro preoccupazione dal privato al pubblico. Hanno utilizzato diverse piattaforme per

diffondere la conoscenza acquisita del fenomeno, tra cui le piazze, le scuole, le parrocchie e i social media, con l'obiettivo di sensibilizzare l'opinione pubblica, generare e mantenere un'azione collettiva.

Tuttavia, il loro impegno e attivismo non è stato accolto favorevolmente da tutti. Molte di loro hanno subito stigma e derisione, sia a livello sociale che istituzionale. Sono state accusate di allarmismo, soprannominate 'chimicofobiche', 'prime donne' e persino 'terroriste'. Anche le autorità locali hanno spesso minimizzato le loro preoccupazioni, ridicolizzandole apertamente. Questo atteggiamento ha sì reso ancora più difficile il loro percorso di cambiamento sociale, ma, allo stesso tempo, ha pure rafforzato la loro determinazione a ottenere risposte chiare e azioni concrete. Iniziative che hanno contribuito all'adozione di misure di tutela ambientale, tra le quali l'abbassamento dei limiti di PFAS nell'acqua potabile della Regione Veneto e l'aggiornamento dei sistemi di filtri a carboni attivi. Un procedere di mobilitazioni che via via ha contribuito a creare reti informali con altre associazioni di cittadini e madri sparse ovunque. Il processo legale contro l'azienda inquinante Miteni rappresenta un'ulteriore fase cruciale dell'attivismo di queste madri. Per ottenere giustizia, nel 2018 hanno deciso di costituirsi parte civile nel più grande processo per crimini ambientali nella storia del nostro Paese.

6 Comunità epistemiche e *popular epidemiology*

In sintesi, si può affermare che le Mamme No PFAS hanno dato vita a una comunità epistémica (Werkheiser 2016) che ha agito dal basso per colmare le lacune conoscitive e politiche legate alla contaminazione ambientale. Pur considerandosi donne e madri comuni, hanno sviluppato competenze scientifiche, comunicative e organizzative, affrontando sfide significative come la gestione della fatica fisica e cognitiva, l'interazione con scienziati, il mondo accademico, il rapporto con i media e il coordinamento di iniziative di sensibilizzazione e raccolta fondi. Il loro modo di agire si distingue nettamente dai tradizionali movimenti ambientalisti, i quali sono generalmente orientati da specifiche strategie politiche di natura nazionale o sovranazionale. Esse si sono sottratte alla condizione di soggetti passivi, costrette al semplice ruolo di consumatrici o suddite di decisioni altrui, per rivendicare attivamente spazi di autonomia e auto-governo. In particolare, hanno dimostrato di poter sviluppare una solida capacità epistémica, che non si è limitata all'acquisizione di conoscenze, ma si è estesa anche alla loro conservazione, adattamento e trasmissione nel tempo. Tale competenza è fondamentale per affrontare problemi concreti e gestire le complessità legate all'ambiente in cui vivono. Le comunità epistémiche rivestono un ruolo cruciale nella gestione delle questioni

ambientali, poiché permettono una partecipazione pubblica dal basso più informata e consapevole, potendo influenzare la governance e promuovere la giustizia sociale. Il loro valore risiede nella capacità di colmare il divario tra esperti e cittadini. Grazie a un'expertise e credibilità acquisite sul campo, rendendo l'informazione tecnica accessibile e comprensibile a tutti, riescono a favorire una maggior consapevolezza su determinati problemi.

Uno degli aspetti più significativi delle comunità epistemiche è la trasformazione della conoscenza in pratica. Agendo come mediatori tra scienza e società, riescono a promuovere non solo una democrazia partecipativa ma pure il cambiamento sociale. Questo processo è particolarmente evidente nelle comunità colpite da inquinamento, quando gruppi di cittadini, acquisendo capacità epistemiche, diventano attori attivi nella ricerca di soluzioni influenzando i processi decisionali, politici ed economici, con effetti sia locali sia globali.

Un esempio significativo di questo approccio comunitario è il fenomeno della *popular epidemiology* (Brown 1993), che evidenzia come gruppi di cittadini possano produrre e mobilitare conoscenze scientifiche per identificare e affrontare criticità ambientali e sanitarie, spesso colmando le lacune lasciate dalle istituzioni ufficiali. Un'evoluzione civica che porta persone ordinarie a riunirsi e ricoprire ruoli di 'epidemiologi popolari' per analizzare localmente i problemi ambientali e sanitari. In molte aree del mondo, gruppi di cittadini hanno iniziato a monitorare la qualità dell'acqua e dell'aria, raccogliendo dati indipendenti e sfidando le versioni ufficiali fornite dalle autorità. Ed è proprio grazie all'epidemiologia popolare se è stato possibile scoprire la maggior parte delle esposizioni tossiche nelle comunità e nei luoghi di lavoro.

Questo tipo di partecipazione non solo aumenta la trasparenza, ma spinge i governi e le aziende ad assumersi la responsabilità di azioni di commissione o omissioni, e a giustificarle pubblicamente. Sollecitando in tal senso l'esplicitarsi di resoconti dell'evento finalizzati a riparare la frattura creatasi fra le attese dei cittadini e l'accaduto.

7 Conclusioni

Il caso della contaminazione da PFAS in Veneto rappresenta un caso emblematico di disastro ambientale tecnologico *human-made* e psicosociale, caratterizzato da una cronica esposizione a sostanze tossiche con gravi ripercussioni sulla salute pubblica e profonde implicazioni psicologiche per le vittime ambientali. Le conseguenze dell'inquinamento da PFAS non si limitano a danni diretti alla salute, ma si estendono alla sfera sociale e psicologica, generando un diffuso senso di insicurezza, ansia e sfiducia nelle istituzioni.

La suddivisione geografica delle aree di rischio ha ulteriormente aggravato le disuguaglianze, creando una frattura tra chi ha avuto accesso a programmi di sorveglianza sanitaria e chi ne è stato escluso, alimentando sentimenti di ingiustizia e discriminazione.

Tuttavia, l'idea che una comunità colpita da un disastro sia solo una vittima passiva è limitante e rischia di far vedere solo una parte del problema. In molti casi, l'esposizione a una minaccia comune può diventare il catalizzatore per la nascita di nuove forme di organizzazione dal basso, forme di attivismo spontaneo e di comunità epistemiche impegnate nella difesa della salute pubblica e della giustizia ambientale. Sebbene le conseguenze della contaminazione siano devastanti, e ovviamente nessuna persona auspica a diventare un 'attivista accidentale', perché vorrebbe dire che qualcosa di disastroso l'ha colpita e ha colpito la sua famiglia, nondimeno, tali frangenti possono offrire l'occasione per generare una risposta collettiva che rafforza la resilienza della comunità, sviluppando un potere di influenza che porta a cambiamenti sociali e politici significativi. Il caso dei gruppi di base nei siti contaminati dimostra che, di fronte alle sfide ambientali, la capacità di reagire e di trasformare la crisi in un'opportunità di crescita collettiva è una risorsa fondamentale per la comunità. In aggiunta, l'emergere di movimenti dal basso, come il gruppo delle Mamme No PFAS, ha dimostrato il potenziale della mobilitazione collettiva nel contrastare l'inazione istituzionale e nel promuovere il cambiamento. Queste forme di attivismo accidentale hanno permesso la costruzione di una consapevolezza diffusa, trasformando le vittime dell'inquinamento in attori attivi nel dibattito pubblico e nella richiesta di misure di tutela ambientale.

L'esperienza veneta mette in luce l'importanza di considerare che un disastro ambientale non è esaurito dalle questioni meramente tecniche, non riguarda solo l'ambiente geografico, le nicchie ecologiche e la salute pubblica intesa in senso medico. Serve considerare anche le implicazioni psicosociali. È fondamentale che le istituzioni adottino una governance trasparente, partecipata, inclusiva e basata su evidenze scientifiche, evitando l'incrinarsi della fiducia sistemica e il perdurare di fratture sociali. Infine, il caso Veneto solleva interrogativi cruciali sulla sostenibilità del modello di sviluppo attuale e sulla necessità di un ripensamento delle politiche industriali e ambientali. La priorità deve essere la promozione del benessere umano e la tutela dell'ambiente, attraverso azioni preventive, normative efficaci e il riconoscimento del diritto delle comunità di vivere in un ambiente sano e sicuro, attraverso un impegno condiviso tra istituzioni, comunità scientifica e cittadini e cittadine.

Mentre il presente volume era in fase inoltrata di revisione bozze, quasi pronto per la stampa, è sopraggiunta una notizia di

grande rilevanza, che riteniamo opportuno inserire a chiusura del capitolo. Il 26 giugno 2025, la Corte d'Assise del Tribunale di Vicenza ha emesso la sentenza di primo grado relativa al processo per il disastro ambientale causato dall'ex azienda Miteni. Undici ex manager sono stati condannati per un totale di 141 anni di carcere, e sono stati disposti risarcimenti per oltre 80 milioni di euro. I reati riconosciuti: avvelenamento delle acque, disastro innominato e inquinamento ambientale. Segnando un punto fermo nella lotta per il riconoscimento della responsabilità industriale nei confronti della salute pubblica e dell'ambiente.

Questa sentenza rappresenta non solo un importante risultato giuridico, ma anche una significativa vittoria della cittadinanza psicopolitica (Zamperini, Menegatto 2011), da attribuire al coraggio e alla determinazione del gruppo Mamme No Pfas. Donne che non si sono mai lasciate intimidire da ostacoli istituzionali, complicità silenziose o pressioni sociali. Al contrario, con fermezza, coerenza e ostinazione hanno portato avanti una dura battaglia civile ed etica. Trasformando un dolore privato in una mobilitazione pubblica, e contribuendo in modo decisivo a far emergere la verità e a stimolare l'azione giudiziaria.

La sentenza giunge come il riconoscimento di anni di impegno, sacrifici, fatiche, notti insonni e un'instancabile sorveglianza civica. È il frutto di una mobilitazione spesso vissuta con la sensazione di essere Davide contro Golia. Eppure, le Mamme No Pfas hanno saputo dare vita a un esempio concreto di resistenza democratica, capace di ispirare altri percorsi di cittadinanza attiva e di giustizia ambientale.

Bibliografia

- Auyero, J.; Swistun, D.A. (2009). *Flammable: Environmental Suffering in an Argentine Shantytown*. Oxford: Oxford University Press.
- Bell, S.E.; York, R. (2010). «Community Economic Identity: The Coal Industry and Ideology Construction in West Virginia». *Rural Sociology*, 75(1), 111-43.
- Brown, P. (1993). «When the Public Knows Better: Popular Epidemiology Challenges the System». *Environment: Science and Policy for Sustainable Development*, 35, 16-41.
- Brown, P. (2007). *Toxic Exposures: Contested Illnesses and the Environmental Health Movement*. New York: Columbia University Press.
- Calloway, E.E. et al. (2020). «Exploring Community Psychosocial Stress Related to Per- and Poly-Fluoroalkyl Substances (PFAS) Contamination: Lessons Learned from a Qualitative Study». *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 17(23), 8706. <https://www.mdpi.com/journal/ijerph>.
- Comba, P. et al. (2012). «Ambiente e Salute a Taranto: Studi Epidemiologici e Indicazioni di Sanità Pubblica». *Epidemiologia & Prevenzione*, 36(6), 305-20. <https://epiprev.it/publicazioni/?rivista>.

- Edelstein, M. (2018). *Contaminated Communities: Coping with Residential Toxic Exposure*. New York: Routledge.
- Erikson, K. (1994). *A New Species of Trouble: Explorations in Disaster, Trauma, and Community*. New York: Norton.
- Freudenburg, W.R. (1997). «Contamination, Corrosion, and the Social Order: An Overview». *Current Sociology*, 45, 19-40.
- Giesy, J.P.; Kannan, K. (2001). «Global Distribution of Perfluorooctane Sulfonate in Wildlife». *Environmental Science & Technology*, 35, 1339-42. <https://pubs.acs.org/journal/esthag>.
- Gill, D.A.; Picou, S.J. (1998). «Technological Disaster and Chronic Community Stress». *Society and Natural Resources*, 11, 795-815. <https://www.tandfonline.com/journals/usnr20>.
- Grasso, M.; Giugni, M. (eds) (2022). *The Routledge Handbook of Environmental Movements*. London: Routledge.
- Lerner, S. (2010). *Sacrifice Zones: The Front Lines of Toxic Chemical Exposure in the United States*. Cambridge: MIT Press.
- Lyons, C. (2007). *Stain-Resistant, Nonstick, Waterproof, and Lethal: The Hidden Dangers of C8*. Westport: Praeger Publishers.
- Menegatto, M.; Lezzi, S.; Musolino, M.; Zamperini, A. (2022). «The Psychological Impact of Per- and Poly-fluoroalkyl Substances (PFAS) Pollution in the Veneto Region, Italy: A Qualitative Study with Parents». *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 19(22), 14761. <https://doi.org/10.3390/ijerph192214761>.
- Menegatto, M.; Zamperini, A. (2023). «Health and Psychological Concerns of Communities Affected by Per- and Poly-fluoroalkyl Substances: The Case of Residents Living in the Orange Area of the Veneto Region». *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 20, 7056. <https://www.mdpi.com/journal/ijerph>.
- Menegatto, M.; Zamperini, A. (2024a). «Vittime di violenza ambientale: Un profilo dei danni psicosociali». *Rivista di studi e ricerche sulla criminalità organizzata*, 10(1), 118-39. <https://riviste.unimi.it/index.php/cross/issue/archive>.
- Menegatto, M.; Zamperini, A. (2024b). «Contamination of Perfluoroalkyl Substances and Environmental Fight for Safe and Health: The MammeNoPfas Movement as Epistemic Community». *Social Sciences*, 13, 509. <https://www.mdpi.com/journal/socsci>.
- Picou, J.S.; Duane, G. (1996). «The Exxon Valdez Oil Spill and Chronic Psychological Stress». Rice, F. et al. (eds), *Proceedings of the Exxon Valdez Oil Spill Symposium = American Fisheries Society Symposium 18* (Bethesda, 2-5 April 1993). Bethesda: AMS, 879-93.
- Rosignoli, F. (2020). *Giustizia ambientale*. Roma: Castelvecchi.
- Sunderland, E.M. et al. (2019). «A Review of the Pathways of Human Exposure to Poly- and Perfluoroalkyl Substances (PFASs) and Present Understanding of Health Effects». *Journal of Exposure Science & Environmental Epidemiology*, 29, 131-47. <https://www.nature.com/jes/>.
- Taylor, N.A.J.; Jacobs, R. (2017). *Reimagining Hiroshima and Nagasaki: Nuclear humanities in the post-Cold War*. London: Routledge.
- World Health Organization (WHO) (2017). *Keeping Our Water Clean: The Case of Water Contamination in the Veneto Region, Italy*. Copenhagen, Denmark. https://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0019/341074/pfas-report-20170606-h1330-print-isbn.pdf.

- Zamperini, A. (2023). *Violenza invisibile. Anatomia dei disastri ambientali*. Torino: Einaudi.
- Zamperini, A.; Menegatto, M. (2011). *Cittadinanza ferita e trauma psicopolitico*. Roma: Liguori Editore.
- Zamperini, A.; Menegatto, M. (2021). *Cattive Acque: Contaminazione Ambientale e Comunità Violate*. Padova: Padova University Press.
- Zare, J.M. et al. (2022). «Developing Human Biomonitoring as a 21st Century Toolbox within the European Exposure Science Strategy 2020-2030». *Environment International*, 168, 107476. <https://www.sciencedirect.com/journal/environment-international>.
- Zelezny, L.C. et al. (2000). «Elaborating on Gender Differences in Environmentalism». *Journal of Social Issues*, 56, 443-57. <https://spssi.onlinelibrary.wiley.com/journal/15404560>.
- Zheng, T. et al. (2024). «Adverse Birth Outcomes Related to Concentrations of Per- and Polyfluoroalkyl Substances (PFAS) in Maternal Blood Collected from Pregnant Women in 1960-1966». *Environmental Research*, 241, 117010. <https://www.sciencedirect.com/journal/environmental-research>.

Zone di sacrificio: un'esplorazione concettuale

Luigi Pellizzoni

Scuola Normale Superiore di Firenze, Italia

Abstract The concept of sacrifice zone relates inequality to places and to the intermingling of economic and ecological aspects. After dealing with the genealogy of the notion some key issues are addressed: the relationship between what happens in sacrifice zones and the notions of sacred and sacrifice; the connection between the territorial connotation of the concept and the ecological permeability of the boundaries that delimit sacrifice zones; the usefulness of applying the concept of class, possibly in a reformulated guise; and how to distinguish between sacrifice zones and other 'geolocated' inequalities.

Keywords Sacrifice zones. Sacred. Normalisation of violence. Geolocated inequalities. Geo-social classes.

Sommario 1 Introduzione. – 2 Disuguaglianza, capitalismo e zone di sacrificio. – 3 Sacro, sacrificio e zone di sacrificio. – 4 Luoghi sacrificali tra territorio e ambiente. – 5 Zone di sacrificio e classe. – 6 Zone di sacrificio e disuguaglianze geolocalizzate. – 7 Conclusione.

1 Introduzione

In questo contributo provo a esplorare il concetto di zona di sacrificio, integrando le descrizioni e genealogie disponibili con ulteriori riflessioni. In prima battuta si può dire che l'espressione 'zona di sacrificio' indica una forma di disuguaglianza caratterizzata da una peculiare topologia, poiché si attua in luoghi specifici e mescola

aspetti economici, relativi ai processi estrattivi e produttivi, ad aspetti ecologici, relativi all'ambiente e alla salute.

Così tratteggiato, e pensando all'Italia, il concetto fa sorgere alla mente esempi come il polo siderurgico di Taranto, i poli petrolchimici di Gela e di Augusta e Priolo in Sicilia e di Marghera in Veneto, o la Terra dei Fuochi in Campania, piena di discariche abusive e interrimenti di rifiuti tossici. Il concetto evoca però anche una serie di questioni. Che relazione c'è tra le zone di sacrificio e le disuguaglianze dell'odierna società capitalista, o 'iper-capitalista', per riprendere un'espressione usata da Thomas Piketty (2018)? Che relazione c'è tra le nozioni di sacro e sacrificio e ciò che avviene nelle zone di sacrificio? Che relazione c'è tra il fatto che l'idea di 'zona' connota il sacrificio in senso territoriale, e il fatto che i confini che delimitano le zone di sacrificio sono spesso labili, permeabili come quelli degli ecosistemi? Che relazione c'è tra aspetti socio-economici ed ecologici del sacrificio? È lecito e proficuo evocare al riguardo il concetto di classe? Ed è possibile inserire le zone di sacrificio in un più ampio contesto di disuguaglianze che possiamo definire 'geolocalizzate', in quanto connesse a luoghi?

Nel prosieguo affronto queste domande con l'obiettivo di mettere meglio a fuoco un concetto cui è arriso un notevole successo. Non pretendo di rispondere in modo esaustivo. Spero piuttosto di stimolare ulteriori riflessioni, in particolare rispetto alla nozione di classe geo-sociale che, come vedremo, pare promettente se l'obiettivo è cogliere un carattere emergente dei conflitti odierni, di cui le zone di sacrificio costituiscono una drammatica espressione.

2 Disuguaglianza, capitalismo e zone di sacrificio

I classici del pensiero sociologico riconducono la questione della disuguaglianza alla divisione del lavoro e ai suoi sviluppi storico-sociali, determinati dall'intreccio delle due fondamentali categorie individuate da Rousseau nel *Discorso sull'origine della disuguaglianza* del 1755: la disuguaglianza 'naturale o fisica', legata a età, salute, forze fisiche e qualità mentali o spirituali; e quella 'morale o politica', che dipende da convenzioni stabilite o almeno autorizzate consensualmente.

Per Marx la divisione capitalistica del lavoro è fonte di marcate disuguaglianze economiche, da cui discendono quelle territoriali (urbanizzazione, sviluppo industriale ecc.); disuguaglianze mascherate dietro le libertà civili e politiche borghesi, formalmente estese a tutti. Ma qual è il valore sociale della libertà d'azione? Liberalismo e neoliberalismo danno risposte diverse al riguardo. Il primo considera connaturati all'individuo caratteri come autonomia e desiderio di migliorare le proprie condizioni di vita, il che implica

competitività ma anche capacità di cooperare con altri. L'equilibrio ottimale tra competizione e cooperazione si esprime nella spontanea tendenza umana allo scambio. Per questa ragione il mercato è da regolare il meno possibile. Per i teorici neoliberali, invece, l'unica caratteristica individuale che conta ai fini dell'ottimo sociale è la competitività. Poiché però, di per sé, essa si accompagna alla cooperatività, è necessario farla prevalere attraverso il disegno del contesto in cui si dispiega l'azione individuale. Il mercato non va lasciato all'organizzazione spontanea, ma va considerato un ambiente operativo da costruire (Foucault 2005; Dardot, Laval 2017). In altri termini, il liberalismo considera necessaria, al fine di un'aggregazione ottimale delle azioni, l'uguaglianza (formale) delle condizioni di partenza, quale presupposto dell'espressione di capacità individuali. Per il neoliberalismo è invece necessaria la disuguaglianza (sostanziale) di tali condizioni, quale presupposto della competizione.

È bene ricordare che il passaggio del neoliberalismo da teoria a programma politico è stato favorito dalla crisi del keynesismo. Quest'ultimo aveva costituito un tentativo di depotenziare il conflitto sociale lavorando sull'avvicinamento tra uguaglianza formale e sostanziale. Lesaurirsi della spinta espansiva del fordismo, che aveva garantito sostegno finanziario al welfare, e l'impossibilità, o la crescente difficoltà di spingere l'eguaglianza sostanziale oltre una soglia determinata dal possesso di beni posizionali strategici, come la proprietà immobiliare e l'istruzione (Hirsch 1981), ha aperto la via alla 'controrivoluzione' (Virno 1996; Nelson 2015) di élite consolidate ed emergenti (in nuovi settori tecnologici), le quali hanno volto a proprio favore le richieste e le conquiste delle mobilitazioni operaie, femministe e intellettuali degli anni Sessanta e Settanta, trasformandole da spinte autonomiste e libertarie in argomenti a supporto di auto-imprenditorialità e affermazione identitaria e dello smantellamento delle protezioni sociali (Boltanski, Chiapello 2014; Fraser 2013). Anche grazie a un'aggressiva promozione sui media e in consessi accademici e imprenditoriali da parte dei suoi teorici le idee neoliberali si sono rivelate un potente elemento propulsivo, organizzativo e giustificativo di questo processo (Mirowski, Plehwe 2009).

La controrivoluzione neoliberale ha condotto a ciò che Piketty (2018) chiama 'regime di disuguaglianza iper-capitalista'. È qui che conviene collocare la questione delle zone di sacrificio. Questione certo non ascrivibile solo a questo regime, ma sicuramente da esso esacerbata, in stridente contrasto con retoriche di uso corrente come la sicurezza, il *technical fix*, la transizione alla sostenibilità, il cambiamento climatico come minaccia alla specie. Il concetto di zona di sacrificio indica, come accennato, una declinazione geolocalizzata della disuguaglianza: un dato luogo, con la sua morfologia, i suoi insediamenti, regimi di proprietà, giurisdizioni,

risulta sistematicamente impattato sotto un profilo al tempo stesso socio-economico ed ecologico (ambiente/salute) dagli effetti negativi del prelievo o della trasformazione di risorse, laddove i benefici di tali attività ricadono in buona parte altrove.

In una recente ricostruzione Juskus (2023) individua l'origine del termine nella pratica zootecnica, diffusa negli Stati Uniti, di concentrare gli escrementi del bestiame in spazi specifici, in modo da proteggere i pascoli. Il termine è poi passato al settore dell'energia, in concomitanza con la rinnovata spinta estrattiva domestica conseguente alle crisi di approvvigionamento internazionale degli anni Settanta. Tra gli anni Ottanta e Novanta un ulteriore spostamento si verifica con le mobilitazioni contro il 'razzismo ambientale' (Bullard 1990), ossia l'esposizione di collettività di colore e più in generale di minoranze svantaggiate – da qui il passaggio da 'razzismo' a 'ingiustizia' che presto si riscontra nelle proteste e nella relativa letteratura scientifica (Mohai, Pellow, Roberts 2009) – a rischi derivanti da attività militari e industriali, a cominciare dai depositi di rifiuti tossici. Infine, il concetto di zona di sacrificio si generalizza a contrassegnare qualsiasi situazione, sia essa determinata da regimi di disuguaglianza interni a uno stato o dislocati lungo le catene globali di scambio, per cui in un dato luogo si verificano impatti socio-economici ed ecologici particolarmente gravi e persistenti, spesso anche oltre la dismissione delle attività che li hanno causati (Feltrin, Mah, Brown 2022).

In questa traiettoria, secondo Juskus, l'originale significato del concetto si ribalta nel suo opposto, poiché segnala non il contenimento di un fenomeno distruttivo ma la sua trascinazione oltre i muri della fabbrica, del deposito o della base militare. Tuttavia, da un lato la questione cui la pratica zootecnica menzionata risponde è anch'essa determinata da processi industriali. Le deiezioni animali sono un problema solo se la loro concentrazione oltrepassa la capacità di carico dei pascoli, il che si verifica solo se l'attività agricola è asservita alla logica accumulativa capitalista. Dall'altro l'idea di trascinazione nasconde il carattere fittizio dei muri, dato che i soggetti esposti ai rischi sono in molti casi gli stessi, da un lato in veste di lavoratori, dall'altro di abitanti (insieme alle proprie famiglie). Una zona di sacrificio è dunque un luogo in cui appare con la massima evidenza la natura ideologica della separazione tra produzione e riproduzione, su cui il capitalismo ha prosperato (Fraser 2014; Moore 2015; Barca 2024).

3 Sacro, sacrificio e zone di sacrificio

La nozione di zona di sacrificio è utilizzata in una vasta gamma di ambiti, dalle relazioni industriali ai movimenti sociali, ai disastri (Lerner 2010; Juskus 2023). Il suo successo può essere attribuito a tre ragioni principali. La prima è il suo carattere di 'oggetto di

confine', ossia la capacità di applicarsi a una varietà di situazioni e di mediare tra interpretazioni diverse, piuttosto che definire una fattispecie o prospettiva specifica (particolari casi di esposizione a contaminanti, per esempio, o caratteri delle collettività impattate; o, ancora, specifiche domande di ricerca). La seconda ragione è la sua tonalità affettiva, legata all'evocazione del concetto di sacrificio e quindi di sacro. La terza, e a mio avviso la più importante, è il fatto di segnalare, proprio attraverso l'impiego di questi concetti, il suo carattere relazionale. La zona di sacrificio è uno spazio socialmente prodotto tramite distinzione da ciò che rispetto a esso sta fuori (sacro vs. profano); produzione giustificata con l'appello a un bene che controbilancia e supera il male. Tale bene non si presenta mai in termini antagonistici - il bene di 'altri' - ma generali - il bene di 'tutti', inclusi i sacrificati.¹ Tale bene comune è ciò che le mobilitazioni non a caso moralisticamente definite NIMBY (*Not in My Back Yard*), ossia attaccate al proprio esclusivo interesse, mettono in discussione. Il sacrificio richiesto, esse affermano, è 'falso', in quanto fondato su un inganno: il supposto bene di tutti è in realtà il vantaggio esclusivo di alcuni.²

L'appello a un bene generale è indicatore della situazione di 'inclusione escludente' che Agamben (1995) pone al cuore del meccanismo sacrificale.³ Partendo dalle osservazioni di Foucault (2020) sulla costruzione della devianza come processo di esclusione che può operare anche internamente a una popolazione, Andreucci e Zografos (2022) notano qualcosa di analogo nel governo del cambiamento climatico. Quest'ultimo, sostengono i due autori, si basa su una sistematica produzione di alterità (*othering*): da un lato nella forma di un'esclusione sacrificale; dall'altro di un'inclusione sotto l'etichetta di deficit e vulnerabilità cui rimediare tramite politiche di sostegno allo sviluppo di capacità di adattamento e resilienza. Le aree investite dalle spinte estrattive motivate dalla transizione

1 Ciò è evidente anche nel campo dell'innovazione. Qui chi viene sacrificato sono coloro che ne sopportano i costi (incidenti, effetti a lungo termine su ambiente e salute), in quanto imprevisibili e (dati per) imprevedibili al momento dell'introduzione. Tali costi, si argomenta, non possono essere fatti gravare sull'innovatore, che ne sarebbe altrimenti scoraggiato, essendo essi appunto non quantificabili. Viceversa, 'tutti' (anche il sacrificato) godranno i vantaggi dell'innovazione (Pellizzoni 2004).

2 La distinzione tra sacrificio vero e falso è ben nota alle religioni. La tradizione giudaico-cristiana, per esempio, contrappone il sacrificio agli idoli a quello al vero Dio, o il vuoto gesto ritualizzato rispetto alle opere.

3 Per Agamben tale meccanismo corrisponde allo stato di eccezione, ossia a una situazione in cui la norma vige ma viene disapplicata. Nel caso di zone di sacrificio come il polo siderurgico di Taranto la cosa è particolarmente evidente: il principio costituzionale della tutela della salute vige ma viene sistematicamente disapplicato da decisioni governative che consentono la prosecuzione dell'attività senza sostanziale riduzione della sua nocività.

alla sostenibilità, dalle miniere di litio ai mega-bacini idroelettrici, offrono esempi di esclusione sacrificale (o più precisamente di 'inclusione escludente', nei termini di Agamben); le isole del Pacifico minacciate dall'innalzamento del livello del mare ne offrono riguardo all'inclusione deficitaria. In effetti, questa seconda strategia, che potremmo definire di 'disabilitazione (= esclusione) includente', non solo è speculare alla prima ma ne costituisce parte integrante, sia nel senso che entrambe obbediscono a una medesima logica di governo, volta a preservare a tutti i costi l'ordine politico-economico esistente, sia nel senso che in molti casi l'una è diretta conseguenza dell'altra.

La corrispondenza tra ciò che avviene nelle zone di sacrificio e le declinazioni del sacro e del sacrificio analizzate da una vasta letteratura antropologica, filosofica e sociologica non è tuttavia completa. Da un lato di tali declinazioni le zone di sacrificio condividono l'ambiguità. In tutte le culture la potenza che si esprime nel sacro è simultaneamente benefica e malefica; ambivalenza che trova riscontro nel significato del termine latino *sacer* (Agamben 1995). Quanto al sacrificio, l'espressione *sacer facere*, rendere sacro, significa attuare una condizione in cui, in modo rituale o effettivo (la vittima sacrificale), la frattura tra sacro e profano è stabilizzata, ricomposta e confermata, garantendo a chi rimane la cessazione dei mali o l'ottenimento di beni (Fornari 2006). Il 'capro espiatorio', nota Girard (2020), è al tempo stesso colpevole e salvifico. Tutto ciò vale anche per le zone di sacrificio. C'è però una differenza importante. Nelle esperienze religiose il sacrificio, quale modo per ristabilire il giusto rapporto tra sacro e profano, si ripete periodicamente, a intervalli. Se fosse continuo verrebbe meno la separazione tra le due sfere. Nel caso delle zone di sacrificio, viceversa, è proprio la quotidianità, il prodursi e perpetuarsi nel tempo del processo sacrificale, la sua normalizzazione, a costituire una caratteristica fondamentale. La violenza che si perpetra nelle zone di sacrificio non si consuma in un tempo specifico, poiché non deriva dalla necessità di fermare una forza distruttiva, come avviene nel classico gesto sacrale, ma da una spinta acquisitiva permanente, un'espansione vitale infinita (per qualcuno) dagli effetti mortiferi (per altri). Detto altrimenti, a differenza della struttura tradizionale del sacrificio, quella delle zone di sacrificio si fonda su una cesura spaziale ma non temporale con la sfera del profano. Ciò spiega come da quello di zona di sacrificio siano derivati concetti come 'violenza lenta' - una violenza «che avviene gradualmente e fuori vista, distruttiva e ritardata, dispersa nel tempo e nello spazio» (Nixon 2011, 2) - o come 'emergenza lenta' (Anderson et al. 2020), nozione che descrive situazioni in cui la violenza assume colorazioni fortemente biopolitiche, essendo giustificata come risposta a minacce di durata indefinita.

4 Luoghi sacrificali tra territorio e ambiente

Una zona di sacrificio, come si è visto, è caratterizzata da una topologia peculiare costituita dalla doppia valenza, socio-economica ed ecologica, della disuguaglianza che vi si produce e della violenza che vi si consuma. Ci si può chiedere se a tale topologia sia più confacente la nozione di territorio oppure quella di ambiente.

Cominciamo con il dire che, contrariamente alla sua apparente auto-evidenza, la nozione di territorio è complessa. Per brevità faccio riferimento a uno degli autori che l'ha esplorata più sistematicamente: il geografo e teorico politico Stuart Elden. A suo parere (Elden 2010), occorre partire dalla nozione di terra (*land*) e terreno (*terrain*). La prima è dotata di un significato politico-economico: terra come risorsa distribuita; la seconda è provvista di un significato politico-militare: terreno come area controllata. Entrambe hanno a che fare con la terra in senso geologico (*earth*), vista sotto il profilo dei rapporti di proprietà o di potere. La nozione di territorio, secondo Elden, include entrambe le prospettive ma ne aggiunge una legale, concernente questioni di giurisdizione e autorità, e una tecnica, legata in particolare all'agrimensura e alla cartografia. Cruciale è poi la relazione con un altro concetto, quello di confine. Un territorio esiste nella misura in cui marginature di qualsiasi genere (proprietà, controllo militare, giurisdizione, mappatura, misurazione) consentono di identificarlo.

Per Elden, inoltre, la nozione di territorio ha priorità logica ma non 'esistenziale' su quella di territorialità. L'idea è che il territorio è un concetto mentre la territorialità è innanzitutto un'esperienza, comune a tutti gli animali nella misura in cui essi intrattengono relazioni con la materialità biofisica che li circonda. La territorialità umana aggiunge a tale esperienza quella simbolica, culturale. Quando però ci spostiamo dal piano analitico a quello genealogico troviamo che i due aspetti sono strettamente connessi, in particolare nel quadro di quella che Foucault (2005) chiama governamentalità liberale, impostasi a partire dal tardo diciottesimo secolo e caratterizzata da una nuova concezione del potere politico, non più centrato sulla sovranità ma sulla sicurezza. La cartografia sviluppatasi a partire dal sedicesimo secolo aveva consentito un'analisi sistematica e un'organizzazione razionale della superficie terrestre attraverso procedimenti fortemente astrattivi (Elden 2010; Moore 2015). La frattura tra realtà e rappresentazione consumatasi in tal modo viene in certa misura ricomposta con l'avvento della logica securitaria. Mentre il potere sovrano concepisce il territorio in senso essenzialmente militare e di giurisdizione, come spazio controllato ove risiede un popolo, una comunità politica, quello securitario lo concepisce in senso essenzialmente economico, come ambiente o *milieu* di una popolazione, una collettività biologica. Il

problema del governo diviene quello di gestire processi, relativi tanto alla popolazione che al suo *milieu*, dotati di dinamiche proprie e interagenti, mai completamente controllabili e determinabili ma piuttosto da assecondare per trarne il massimo beneficio. Non si tratta più insomma, secondo una famosa espressione foucaultiana, di lasciar vivere o mandare a morte, ma di far prosperare la vita o lasciar morire. La sicurezza non elimina però la sovranità, bensì vi si aggiunge (Foucault 2020). Il territorio come organizzazione politico-giuridica dello spazio non scompare ma a esso si va a sovrapporre l'ambiente, in una mescolanza instabile ove a prevalere è a volte il primo aspetto, a volte il secondo. Lo si vede nella politica ambientale internazionale, frutto di compromessi tra considerazioni geopolitiche ed ecologiche di cui offrono esempi emblematici il Protocollo di Kyoto (1997) e l'Accordo di Parigi (2015) sul clima.

Una visione della realtà che non separa biologia e politica ma le coniuga insieme in una nuova declinazione del potere si appoggia a nuovi saperi. A partire dal tardo Settecento la cartografia perde centralità a favore dell'ecologia e delle scienze della vita in generale. Che ne è dei confini in questo quadro? Per l'ecologia essi sono dati dai meccanismi di feedback che definiscono un ecosistema, ma si tratta di soglie generalmente labili, legate più al punto di osservazione che a un limite concreto. È il problema che abbiamo riscontrato a proposito delle zone di sacrificio. Sotto il profilo territoriale, e in particolare della giurisdizione, esse hanno confini precisi, spesso segnalati da veri e propri muri e fili spinati, ma sotto il profilo ecologico tali confini tendono a diluirsi fino a scomparire. Tuttavia, se la crisi ecologica pone sempre più in risalto l'aspetto ambientale del sacrificio, quello territoriale permane. La sacrificabilità di dati luoghi e collettività non deriva da alcun carattere biofisico ma da rapporti di potere, interessi, norme, apparati tecnici, che determinano specifiche disuguaglianze e disabilità.

5 Zone di sacrificio e classe

La topologia della disuguaglianza violenta che trova espressione nelle zone di sacrificio interroga poi sull'opportunità di utilizzare in proposito il concetto di classe.

Scrivendo alla metà degli anni Ottanta, Ulrich Beck (2013) notava che la società odierna è caratterizzata da un cambiamento della natura dei conflitti, non più sui beni, la distribuzione delle risorse, ma sui mali, la distribuzione degli effetti indesiderati della modernizzazione. Parecchi anni dopo Albena Azmanova (2010) ha argomentato come l'asse del conflitto politico sia andato spostandosi sempre più dalla polarità destra/sinistra, basata sull'opposizione tra conservatorismo e progressismo sul piano culturale e tra libero mercato e mercato

regolato sul piano economico, a quella rischio/opportunità, basata sull'opposizione tra cosmopolitismo e sovranismo e tra apertura e chiusura dei mercati. Il conflitto sociale si è insomma sempre più configurato come tra vincenti e perdenti della globalizzazione. Se questo può spiegare il disorientamento politico delle sinistre e l'erosione del proprio elettorato, lascia però inevasa la domanda circa la sopravvivenza, e in quale forma, della base di classe del conflitto. Domanda tanto più pertinente se sommiamo l'analisi di Azmanova a quella di Beck, cosa che la topologia della disuguaglianza nelle zone di sacrificio invita a fare. Nel dibattito in corso si possono trovare varie risposte.

Una è quella del marxismo ortodosso: il conflitto di classe riguarda i rapporti di produzione e si consuma nella sfera della produzione, unica sede in cui si crea e distribuisce valore e dove quindi si determinano dominio e subalternità. Il focus sulla produzione deriva dall'antropologia marxiana, secondo cui carattere distintivo degli umani è il lavoro, inteso come trasformazione intenzionale della materialità biofisica (a differenza del carattere istintuale dell'azione compiuta da altri animali). Ciò che avviene prima e dopo la produzione, che riguardi la natura o la riproduzione sociale, è solo un presupposto o una conseguenza di ciò che accade in tale sede. È celebre l'affermazione di Marx, contenuta nel terzo volume del *Capitale* (Marx 1981, 787), secondo cui una cascata usata come forza motrice, la terra e in generale ogni forza naturale sono prive in sé di valore perché non rappresentano lavoro oggettivato. Un esempio aggiornato di questa posizione si rinviene nelle analisi marxiste dell'economia dei 'servizi ecosistemici', intesi come benefici forniti dagli ecosistemi al genere umano, dalla fornitura di risorse alle funzioni di regolazione e supporto come il sequestro del carbonio, la decomposizione dei rifiuti, la formazione del suolo, l'impollinazione delle colture (Millennium Ecosystem Assessment 2005). Al quesito circa la natura del denaro che, per esempio, il proprietario di un bosco riceve da privati o dallo Stato per lasciarlo intatto a fini di sequestro del carbonio, la risposta dei marxisti è che si tratta di una rendita (Felli 2014; Andreucci et al. 2017), ossia dell'appropriazione diretta o indiretta (introiti fiscali che lo Stato poi utilizza a tale scopo) di parte del valore che il lavoro produce altrove, in particolare con le attività le cui emissioni vengono in tal modo compensate. Si rimane così fedeli al dettato marxiano, ma sorge il dubbio se ciò impedisca di cogliere la crescente importanza economica di «dinamiche auto-organizzative e capacità socio-ecologiche rigenerative al di fuori dei processi produttivi diretti» (Nelson 2015, 462). I servizi ecosistemici mostrano che i processi biofisici possono essere, e sempre più frequentemente sono, acquisiti ai circuiti economici senza alcuna mediazione da parte del lavoro, se non quello, assai poco corrispondente all'idea marxiana di trasformazione del mondo, di esperti quali biologi, agronomi,

chimici ed economisti che ridefiniscono concettualmente porzioni di materialità biofisica chiamandole 'servizio', merce cui assegnare un prezzo. Per tale ragione si è iniziato a elaborare il concetto di 'valorizzazione diretta' della natura, sia pure rifiutando di applicare a quest'ultima la categoria di lavoro (Leonardi 2019). Nel caso delle zone di sacrificio non sembra comunque avere molto senso tenere analiticamente separati processi naturali e processi produttivi, data la duplice valenza del sacrificio che vi si compie.

Questo significa che alle zone di sacrificio il concetto di classe non può essere applicato? Non necessariamente. Proviamo intanto a vedere se l'idea di 'classe ecologica' avanzata da Bruno Latour in collaborazione con Nikolaj Schultz nell'ultimo scorcio della sua carriera intellettuale può essere di qualche utilità. La tesi di *Mémo sur la nouvelle classe écologique* (Latour, Schultz 2022) è da un lato che i conflitti socio-politici odierni ruotano attorno alla questione ambientale (cosa già sostenuta da Beck); dall'altro che né il liberalismo né il socialismo sono in grado di renderne conto poiché centrati entrambi sul produttivismo, assunto come condizione di libertà e benessere, e quindi incapaci di vedere come oggi sia decisiva non la crescita ma l'abitabilità del pianeta. Quest'ultima è pregiudicata dalla spinta a un continuo superamento delle barriere tecniche alla produzione (attribuita alla modernità, secondo la consueta idiosincrasia di Latour a chiamare in causa il capitalismo).⁴ Si tratta quindi di ridefinire il concetto di classe: non più rispetto alla produzione ma alla disponibilità a impegnarsi per garantire l'abitabilità. La nuova classe ecologica è composta da attivisti - intellettuali, scienziati, innovatori, industriali illuminati - il cui riferimento politico sono i Verdi europei. Ma è corretto parlare di classe per descrivere opinioni e motivazioni individuali che trovano corrispondenza in partiti di opinione? Come osservano Guillibert e Monferrand (2022), a una classe si appartiene non per scelta ma per condizione oggettiva. È vero piuttosto che tutte le classi sono 'ecologiche', nel senso che producono e subiscono impatti ambientali in base alla posizione sociale che occupano. Se quindi l'ortodossia marxista non riesce a concepire la classe fuori dai rapporti (umani) di produzione, Latour e Schultz dimenticano che il concetto di classe presuppone un antagonismo radicato in tali rapporti. Chi siano gli avversari dell'élite illuminata descritta dai due autori rimane non a caso imprecisato. A maggior ragione il problema si pone riguardo

⁴ In tutti gli scritti di Latour sulla questione climatica si stenta a trovare un qualsiasi riferimento al capitalismo. Si parla esclusivamente di 'moderni' o di imprecisate 'élite'. Si vedano per esempio Latour 2018; 2020. Lo stesso vale per Schultz (si vedano lavori firmati singolarmente come Schultz 2020).

alle zone di sacrificio. Separare abitabilità e produzione significa separare i due elementi la cui congiunzione ne stabilisce l'identità.

Va notato che la nozione di classe ecologica si differenzia in parte da quella di 'classe geo-sociale' utilizzata in precedenza da Latour e Schultz. Entrambe assumono che la crisi ecologica ha posto in risalto la questione delle condizioni materiali di vita rispetto alla collocazione sociale degli individui entro tali condizioni, su cui si incentra il tradizionale concetto di classe. Tuttavia, mentre l'idea di classe ecologica riconduce la classe a una questione di opinioni e preferenze personali, quella di classe geo-sociale la radica nella materialità, sia pure in modo diverso rispetto all'usuale nozione di classe. Ai concetti di modo e forze di produzione si sostituiscono quelli di processo e forze terrestri generative (Latour, Miranda 2019; Stein Pedersen, Latour, Schultz 2019; Schultz 2020), con conseguente allargamento degli agenti oltre l'umano e focus sulle relazioni che umani e non-umani intrattengono. Le classi geo-sociali non si definiscono dunque in base alla proprietà dei mezzi di produzione, ma all'accesso alle condizioni materiali di riproduzione. Se le classi sociali sono determinate dalla posizione rispetto all'economia, le classi geo-sociali sono determinate dalla posizione rispetto al 'terrestre', i processi riproduttivi che avvengono in una zona critica «di pochi chilometri di spessore tra l'atmosfera e le rocce madri» (Latour 2018, 102). Tali classi sono quindi composte da individui che condividono determinate condizioni di esistenza, più o meno favorevoli; un surplus di opportunità per qualcuno e un deficit per qualcun altro. Le zone di sacrificio sarebbero pertanto abitate da una classe geo-sociale di super-sfruttati, esistenzialmente prima che economicamente.

La nozione di classe geo-sociale è interessante per il suo tentativo di territorializzare la classe, connettere posizioni rispetto ai processi produttivi e rispetto a quelli riproduttivi o generativi. Tuttavia, per come Latour e Schultz lo formulano, il rapporto tra condizioni di esistenza e mezzi di sussistenza, modi di generazione e modi di produzione, è ambiguo e fondamentalmente depoliticizzante. Se è vero che i secondi si radicano nei primi, non si può dimenticare che i primi sono condizionati dai secondi. Le zone di sacrificio non si creano per qualche accidente geologico o biologico ma a seguito di processi di estrazione di valore. Detto altrimenti, il capitalismo non può essere riassorbito nell'Antropocene. Ciò che avviene è semmai il contrario. Il capitalismo si fa scudo della minaccia climatica per depotenziare il conflitto sociale, presentandola come condivisa da tutta la specie umana e da affrontare in modo puramente tecnologico (Swyngedouw 2010; Malm, Hornborg 2014).

Tra chi lavora in senso opposto alla separazione tra abitabilità e produzione, o alla subordinazione della seconda alla prima, c'è Bue Rübner Hansen, con il concetto di *batshit jobs*. Si tratta di

occupazioni, in settori come le industrie fossili, l'aviazione, la costruzione di automobili, l'agricoltura industriale, che vedono i lavoratori partecipare direttamente o indirettamente (management, finanza, pubblicità ecc.) al pregiudizio delle proprie stesse condizioni di vita, oltre che di quelle altrui. Secondo Hansen, «in una prospettiva di analisi di classe, la nozione di *batshit jobs* indica che la classe non è solo una questione di organizzazione della produzione (composizione tecnica), di riproduzione sociale (composizione sociale), di soggettività e organizzazione politica (composizione politica), ma anche di come la classe è inserita in relazioni più che umane, ciò che possiamo chiamare *composizione ecologica*», il che implica «analisi concrete di come tipi differenti di attività umana impattano attività e flussi non-umani» (Dyer-Witthof, Hansen, Leonardi 2023; corsivo nell'originale). In questo modo la posizione di classe si arricchisce di un elemento, il rapporto con la sfera non-umana, che può portare a divisioni interne (per esempio tra occupati in *batshit jobs* e occupati in altri settori, a parità di mansioni) ma anche a nuove solidarietà e composizioni, per esempio tra operai e colletti bianchi di una fabbrica inquinante o tra lavoratori e popolazione residente nell'area circostante.

Se poi iscriviamo la sfera non-umana assieme a quella umana nella categoria dello sfruttamento, allora possiamo parlare di un 'proletariato del vivente' fondato sull'esperienza condivisa della messa a lavoro; condivisione emblemizzata per esempio dagli immigrati irregolari che svolgono lavori agricoli a condizioni massacranti e quasi servili e gli animali d'allevamento costretti a modi e ritmi estrattivi sempre più violenti. Ma come configurare i rapporti interni a questo proletariato?

Secondo Guillibert e Monferrand (2022), gli umani occupano un posto necessariamente privilegiato. A loro giudizio occorre distinguere tra composizione tecnica, ossia modo in cui la classe viene sfruttata, e composizione politica, la sua soggettività. Pensiamo, suggeriscono i due autori, alle piante che sfuggono ai diserbanti o agli animali che fuggono dagli ecosistemi degradati. O, possiamo aggiungere, se ne riappropriano creando nuovi ecosistemi (Baker 2019). La stessa riduzione della fertilità rilevata da Marx può essere letta come 'resistenza' della natura allo sfruttamento. Tuttavia, sottolineano Guillibert e Monferrand, solo gli umani possono agire intenzionalmente e possono quindi mobilitarsi anche in nome di tutti gli altri. Detto altrimenti, il passaggio dalla classe in sé alla classe per sé è possibile solo per la componente umana della classe.

Vi è però un modo più radicale di pensare il proletariato del vivente. Come abbiamo visto, l'idea di servizi ecosistemici non solo assume che la natura offra 'doni gratuiti' che il lavoro si incarica di valorizzare ma presume che tali doni siano scomponibili in singoli servizi, merci appropriabili e scambiabili. In questa cornice, secondo autori marxisti, estendere la categoria di lavoro alla natura non solo

è scorretto (istintualità o addirittura processi inorganici equiparati a intenzionalità) ma compromette la lotta di classe nella misura in cui maschera lo sfruttamento umano dietro uno sfruttamento complessivo del vivente o della materialità in quanto tale (Hiraldò 2017). Il metabolismo biofisico rimane qui mera condizione di possibilità di quello sociale. Dunque lo sfruttamento del primo da parte del secondo non solo è inevitabile ma è anche non problematico, posto che avvenga senza aggravare o magari ricucendo la frattura metabolica determinata dall'incompatibilità dei ritmi naturali con quelli dell'accumulazione capitalista.⁵ L'idea è insomma quella di un'inaggirabile competizione tra umani e non umani, nella misura in cui l'emancipazione dei primi comporta l'asservimento dei secondi. Con le parole di Jürgen Habermas, per «superare ogni repressione socialmente superflua, non potremo mai rinunciare a quello sfruttamento della natura esterna che ci è indispensabile per vivere» (2000, 147).

Per Alyssa Battistoni, al contrario,

lavoro e terra - umani e natura - non vanno contrapposti [...]. Il fatto che gli umani abbiano capacità non utilizzate da certe forme di lavoro non significa che il lavoro debba essere una categoria esclusivamente umana, ma solo che 'ciò che ci rende umani' si colloca altrove. (2017, 16)

Il 'lavoro clinico' (Cooper, Waldby 2015) è emblematico al riguardo. Tessuti e linee cellulari, considerati materiali inerti, 'doni gratuiti' e passivi della natura che la tecnologia è in grado oggi di mettere a valore, hanno viceversa la capacità di rigenerarsi. Questo 'lavoro rigenerativo', che ovviamente non si limita al corpo umano ma si estende agli ecosistemi in generale, produce un proprio, distinto valore. Si deve quindi considerare la riproduzione delle condizioni di vita sul pianeta - l'abitabilità di cui parla Latour - alla stregua di un lavoro collettivo, ibrido, dove al lavoro umano di cura verso il mantenimento degli ecosistemi si sommano «le forze generative, produttive, della 'natura stessa'» (Battistoni 2017, 20). Si tratta insomma di assegnare la natura alla categoria del lavoro piuttosto che a quella del capitale, come avviene con il concetto di servizi ecosistemici, e di considerare il lavoro stesso come una categoria relazionale, fatta di interdipendenze sociali ed ecologiche.

5 Va notato che, come evidenziato dalle biotecnologie genetiche, il capitalismo prova a ricomporre la frattura metabolica non attraverso un rallentamento dei ritmi accumulativi ma un'intensificazione dei ritmi naturali. Idea per nulla estranea ad alcune prospettive marxiste, in particolare l'Accelerazionismo (Srnicke, Williams 2015).

La visione per cui anche i non-umani «contano come lavoratori» (Battistoni 2017, 22) offre alle nozioni di proletariato del vivente e di composizione ecologica di classe un senso più profondo o estensivo. All'idea di mobilitazione umana anche per conto del non-umano si sostituisce quella di una mobilitazione congiunta, ciascuno con i propri mezzi. Così come un senso più profondo acquisisce la topologia delle disuguaglianze che contraddistinguono le zone di sacrificio, le quali appaiono luoghi in cui acquista particolare salienza il fatto che la posta economica e quella ecologica si vincono o si perdono assieme, che umani e non-umani non vanno immaginati gli uni contro gli altri nella misura in cui costituiscono un unico proletariato sfruttato.

6 Zone di sacrificio e disuguaglianze geolocalizzate

Approfondire il significato delle zone di sacrificio è utile non solo al fine di mettere meglio a fuoco ciò che le contraddistingue ma anche, grazie a ciò, di gettare luce su altre situazioni di disuguaglianza geolocalizzata. Bisogna qui valutare i pro e i contro dell'estensione che si vuole dare al concetto di zona di sacrificio. La struttura sacrificale si può considerare connaturata ai rapporti capitalisti con il mondo (sociale e naturale), in quanto intrinsecamente predatori. Tuttavia, una simile generalizzazione del concetto può renderlo analiticamente debole. Se il capitalismo è predatorio, non lo è ovunque allo stesso modo e con la stessa intensità. Se inoltre, come abbiamo visto, le zone di sacrificio si prestano a un'analisi in termini di (geo-)classe, è da riflettere se il conflitto di classe ne costituisca un tratto indispensabile.

La questione è complessa e non può essere esaurita qui. Per iniziare a svilupparla propongo una griglia analitica disegnata secondo un procedimento idealtipico. Se il problema che vogliamo studiare è la disuguaglianza geolocalizzata, allora possiamo distinguere tra una disuguaglianza basata o meno su distinzioni di classe e tra sue varianti sacrificali (provviste cioè dei caratteri sopra discussi) e non sacrificali. Ne risulta la seguente tabella.

Tabella 1 Tipi di disuguaglianza geolocalizzata

Principio di differenziazione	Disuguaglianza sacrificale	Disuguaglianza non sacrificale
Di (geo-)classe	1. Esempio: poli industriali inquinanti	2. Esempio: distretti industriali
Non di (geo-)classe	3. Esempio: aree a inquinamento diffuso	4. Esempio: aree interne

Questo schema consente di inscrivere le zone di sacrificio, collocate nel primo quadrante, in una cornice più ampia di disuguaglianze geolocalizzate, il che a sua volta permette di vagliare le difficoltà analitiche che le occorrenze concrete possono porre. Gli esempi di disuguaglianza non sacrificale menzionati nel secondo e quarto quadrante sono in questo senso discutibili. È perfettamente possibile che nelle aree interne, definite in base a una disuguaglianza prettamente geolocalizzata quale la distanza dai centri di offerta di servizi essenziali, si collochino zone di sacrificio, così com'è possibile che lo sia un'area nel suo assieme. La proliferazione degli impianti eolici in aree interne dell'Appennino centro-meridionale e di Sardegna e Sicilia può essere leggibile in questi termini, come le proteste montanti suggeriscono. La questione è però se ha senso considerare tutte e integralmente le aree interne zone di sacrificio. Probabilmente no. Analogamente i distretti industriali, quali reti socio-economiche locali specializzate in un dato tipo di produzione, possono trovarsi, in base all'andamento del settore, in una situazione di maggiore o minore floridezza rispetto ad aree limitrofe. Di nuovo ci troviamo di fronte a disuguaglianze geolocalizzate. Poiché inoltre a identificare i distretti valgono innanzitutto i rapporti di produzione e solo in seconda battuta la variabile spaziale, cruciale invece per le aree interne, è lecito attendersi che, a confronto con queste ultime, le disuguaglianze, tanto rispetto all'esterno quanto quelle interne, vi siano più facilmente e utilmente leggibili in termini di classe. Detto ciò, un distretto può includere o anche coincidere con una zona di sacrificio, a causa dell'impatto ambientale delle attività che vi si svolgono. Il punto è però se ha senso considerare i distretti in quanto tali zone di sacrificio. Pensando alle differenze, per esempio, tra il distretto metalmeccanico del Bresciano e quello del prosciutto di San Daniele, la risposta di nuovo è: probabilmente no.

Posto poi che le zone di sacrificio abbiano tipicamente, o mostrino più chiaramente, una connotazione di (geo-)classe, si possono verificare casi in cui questa connotazione è più labile, o meno agevolmente identificabile. Inquinanti come i PFAS o l'atrazina sono presenti in falde acquifere e terreni che possono essere molto estesi, così come avviene per i PM10/5/2.5 nell'atmosfera. Ciò rende più difficile un'analisi di classe, anche se è probabile che attente mappature della composizione sociale e occupazionale delle aree a maggiore concentrazione di questi inquinanti possano fornire indizi significativi al riguardo. Una simile mappatura potrebbe dare risultati interessanti, per esempio, a proposito dell'elevata concentrazione di inquinanti atmosferici nell'area industriale che si estende ininterrottamente dal Bresciano alla Bergamasca, le cui conseguenze sanitarie vennero tra l'altro chiamate in causa per spiegare l'elevato numero di decessi dovuti a complicazioni respiratorie durante la pandemia COVID-19. Anche casi come

l'inquinamento da PFAS causato dall'azienda chimica Miteni (situata nel comune di Trissino, in provincia di Vicenza), che ha interessato un'area molto estesa tra le province di Vicenza, Verona e Padova, sono potenzialmente interessanti da questo punto di vista. Stiamo parlando di aree con redditi pro capite tra i più alti d'Italia, quindi il contesto socio-economico è molto diverso, per esempio, dalla Terra dei Fuochi; ma questo di per sé non esclude l'applicabilità della nozione di zona di sacrificio.

7 Conclusione

Dalla sommaria discussione che precede si ricava che una griglia analitica del tipo suggerito può aiutare a orientarsi nella variegata casistica di disuguaglianze geolocalizzate. Si ricava anche che le disuguaglianze che si producono nella società (iper-)capitalista determinano relazioni sacrificali estese e complesse, di cui le zone di sacrificio costituiscono casi salienti ma non esclusivi.

In questo contributo ho provato a esplorarne la nozione integrando quanto già disponibile con ulteriori considerazioni. Al concetto di zona di sacrificio è arriso un notevole successo per motivi che ho brevemente descritto. L'analogia con i processi sacrificali presenti in ogni cultura costituisce un fattore importante nel conferire al concetto forza evocativa. Tuttavia abbiamo visto che il sacrificio che si compie nelle zone di sacrificio ha poco a che fare con la tradizionale nozione di sacro quale sfera distinta dal profano, ossia dal quotidiano, poiché è proprio la normalizzazione e persistenza del sacrificio ciò che le caratterizza. Abbiamo anche notato che la nozione di zona di sacrificio comporta una specifica topologia della disuguaglianza: la violenza che vi si consuma agisce sul doppio piano dei rapporti sociali e di quelli ecologici, ossia delle relazioni tra umano e non-umano. Ciò spiega la peculiare labilità dei confini che delimitano le zone di sacrificio, anche quando recintate e pattugliate, e la pertinenza di una loro lettura sia in termini territoriali che ambientali. Ancora, abbiamo visto che la doppia valenza del sacrificio non espunge ma interroga il concetto di classe. La crisi ecologica e il crescente assalto capitalista alla natura hanno aperto al riguardo un ventaglio di prospettive. Le più interessanti, a mio avviso, sono quelle che provano a integrare la nozione tradizionale con l'idea di una composizione 'allargata', sia nel senso della posizione che individui e gruppi occupano rispetto ai processi biofisici (in termini oggettivi più che di opinioni), sia nel senso di una vera e propria condivisione, tra umani e non-umani, di condizioni di sfruttamento e pregiudizio delle opportunità di sopravvivenza e benessere.

La diffusione delle zone di sacrificio tanto presso le società a capitalismo avanzato quanto in quelle collocate alla periferia dei

flussi produttivi (ma spesso al centro di quelli estrattivi) indica tanto il loro essere costitutive del regime di disuguaglianza iper-capitalista quanto, anche per tale ragione, la loro importanza per la comprensione degli sviluppi del conflitto sociale nell'epoca della crisi climatica e dell'intensificazione della violenza sociale ed ecologica del capitalismo. Quest'ultima è segnalata non solo dalla crescente concentrazione della ricchezza e del potere ma anche dal fatto che il negazionismo della crisi si sta trasformando in aperto riconoscimento, quale necessità inevitabile, non negoziabile, e al tempo stesso opportunità da cavalcare spavalidamente (Pellizzoni 2023). In considerazione di ciò le zone di sacrificio sembrano destinate a una crescente centralità nell'analisi delle geo-classi emergenti e dei relativi conflitti.

Bibliografia

- Agamben, G. (1995). *Homo sacer. Il potere sovrano e la nuda vita*. Torino: Einaudi.
- Anderson, B.; Grove, K.; Richards, L.; Kearnes, M. (2020). «Slow Emergencies: Temporality and the Racialized Biopolitics of Emergency Governance». *Progress in Human Geography*, 44(4), 621-39.
- Andreucci, D.; García-Lamarca, M.; Wedekind, J.; Swyngedouw, E. (2017). «'Value Grabbing': A Political Ecology of Rent». *Capitalism Nature Socialism*, 28(3), 28-47.
- Andreucci, D.; Zografos, C. (2022). «Between Improvement and Sacrifice: Othering and the (Bio)political Ecology of Climate Change». *Political Geography*, 92(102512).
- Azmanova, A. (2010). «Capitalism Reorganized: Social Justice After Neo-Liberalism». *Constellations*, 17(3), 390-406.
- Baker, S. (2019). «Novel Ecosystems and the Return of Nature in the Anthropocene». Arias-Maldonado, M.; Trachtenberg, Z. (eds), *Rethinking the Environment for the Anthropocene*. London: Routledge, 51-64.
- Barca, S. (2024). *Forze di riproduzione*. Milano: Edizioni Ambiente.
- Battistoni, A. (2017). «Bringing In the Work of Nature: From Natural Capital to Hybrid Labor». *Political Theory*, 45(1), 5-31.
- Beck, U. (2013). *La società del rischio*. Roma: Carocci.
- Boltanski, L.; Chiapello, E. (2014). *Il nuovo spirito del capitalismo*. Milano: Mimesis.
- Bullard, R.D. (1990). *Dumping in Dixie: Race, Class, and Environmental Quality*. Boulder, CO: Westview.
- Cooper, M.; Waldby, C. (2015). *Biolavoro globale. Corpi e nuova manodopera*. Roma: DeriveApprodi.
- Dardot, P.; Laval, C. (2019). *La nuova ragione del mondo. Critica della razionalità neoliberista*. Roma: DeriveApprodi.
- Dyer-Witheford, N.; Rübner Hansen, B.; Leonardi, E. (2023). Degrowth Communism. *Platforms, Populisms, Pandemics and Riots (PPPR) Project*. <https://projectpppr.org/populisms/do437fp7nbqzgdnamujml283za7t7u>.
- Elden, S. (2010). «Land, Terrain, Territory». *Progress in Human Geography*, 34(6), 799-817.
- Felli, R. (2014). «On Climate Rent». *Historical Materialism*, 22(3-4), 251-80.
- Feltrin, L.; Mah, A.; Brown, D. (2022). «Noxious Deindustrialization: Experiences of Precarity and Pollution in Scotland's Petrochemical Capital». *Environment and Planning C: Politics and Space*, 40(4), 950-69.

- Fornari, G. (2006). «Sacro». *Enciclopedia filosofica*, vol. 10. Milano: Bompiani.
- Foucault, M. (2005). *Sicurezza, territorio, popolazione. Corso al Collège de France (1977-1978)*. Milano: Feltrinelli.
- Foucault, M. (2020). *Bisogna difendere la società. Corso al Collège de France (1975-1976)*. Milano: Feltrinelli.
- Fraser, N. (2013). *Fortunes of Feminism: From State-Managed Capitalism to Neoliberal Crisis*. London: Verso.
- Fraser, N. (2014). «Behind Marx's Hidden Abode: For an Expanded Conception of Capitalism». *New Left Review*, 86, 55-72.
- Girard, R. (2020). *Il capro espiatorio*. Milano: Adelphi.
- Guillibert, P.; Monferrand, F. (2022). «Ecologia di classe: con Latour oltre Latour». *Le Parole e le Cose*². <https://www.leparoleeleleco.se.it/?p=45508>.
- Habermas, J. (2000). «Theodor W. Adorno 2. Preistoria della soggettività e autoaffermazione imbarbarita». Habermas, J., *Profili politico-filosofici*. Milano: Guerini, 137-49.
- Hirald, R. (2017). «Value Is Still Labour: Exploitation and the Production of Environmental Rent and Commodities for Nature Tourists in Rural Senegal». *Human Geography*, 10(2), 54-71.
- Hirsch, F. (1981). *I limiti sociali allo sviluppo*. Milano: Bompiani.
- Juskus, R. (2023). «Sacrifice Zones. A Genealogy and Analysis of an Environmental Justice Concept». *Environmental Humanities*, 15(1), 3-24.
- Latour, B. (2018). *Tracciare la rotta. Come orientarsi in politica*. Milano: Cortina.
- Latour, B. (2020). *La sfida di Gaia. Il nuovo regime climatico*. Milano: Meltemi.
- Latour, B.; Miranda, C. (2019). «Troubles dans l'engendrement. Entretien sur la politique à venir». *Revue du Crieur*, 14(3), 60-73.
- Latour, B.; Schultz, N. (2022). *Mémo sur la nouvelle classe écologique: Comment faire émerger une classe écologique consciente et fière d'elle-même*. Paris: Les Empêcheurs de penser en rond.
- Leonardi, E. (2019). «Bringing Class Analysis Back In». *Ecological Economics*, 156, 83-90.
- Lerner, S. (2010). *Sacrifice Zones: The Front Lines of Toxic Chemical Exposure in the United States*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Malm, A.; Hornborg, A. (2014). «The Geology of Mankind? A Critique of the Anthropocene Narrative». *The Anthropocene Review*, 1(1), 62-9.
- Marx, K. (1981). *Capital*, vol. 3. London: Penguin.
- Millennium Ecosystem Assessment (2005). *Ecosystems and Human Well-Being; Synthesis*. Washington, DC: Island Press.
- Mirowski, P.; Plehwe, D. (eds) (2009). *The Road From Mont Pelerin: The Making of the Neoliberal Thought Collective*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Mohai, P.; Pellow, D.; Roberts, J.T. (2009). «Environmental Justice». *Annual Review of Environmental Resources*, 34, 405-30.
- Moore, J. (2015). *Ecologia-mondo e crisi del capitalismo. La fine della natura a buon mercato*. Verona: Ombre Corte.
- Nelson, S. (2015). «Beyond the Limits to Growth: Ecology and the Neoliberal Counterrevolution». *Antipode* 47(2), 461-80.
- Nixon, R. (2011). *Slow Violence and the Environmentalism of the Poor*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Pellizzoni, L. (2004). «Responsibility and Environmental Governance». *Environmental Politics*, 13(3), 541-65.
- Pellizzoni, L. (2023). *Cavalcare l'ingovernabile. Natura, neoliberalismo e nuovi materialismi*. Napoli; Salerno: Orthotes.
- Piketty, T. (2018). *Il capitale nel XXI secolo*. Milano: Bompiani.

- Schultz, N. (2020). «Geo-social classes». Krogh, M. (ed.), *Connectedness: An Incomplete Encyclopedia of the Anthropocene*. Copenhagen: Strandberg, 204-7.
- Srnicek, N.; Williams, A. (2015). *Inventing the Future*. London: Verso.
- Stein Pedersen, J.V.; Latour, B.; Schultz, N. (2019). «A Conversation with Bruno Latour and Nikolaj Schultz: Reassembling the Geo-Social». *Theory, Culture & Society*, 36(7-8), 215-30.
- Swyngedouw, E. (2010). «Apocalypse Forever? Post-Political Populism and the Spectre of Climate Change». *Theory, Culture & Society*, 27(2-3), 213-32.
- Virno, P. (1996). «Do You Remember Counterrevolution?». Virno, P.; Hardt, M. (eds), *Radical Thought in Italy: A Potential Politics*. Minneapolis, MN: University of Minnesota Press, 241-59.

Le disuguaglianze territoriali in Italia
Cause, forme, conseguenze
a cura di Fabio Perocco e Giorgio Pirina

Il sacrificio ambientale come disuguaglianza territoriale

Il caso del petrolchimico di Siracusa

Alfonso Pinto

Université de Poitiers, France

Abstract The aim of this contribution is to propose an interpretation of territorial inequalities through the notion of environmental sacrifice. This notion designates variable-sized territories that suffer or have suffered severe environmental impacts due to activities such as industry, raw material extraction or hazardous waste management. After a concise state of the art on the various contributions that have directly or indirectly dealt with the issue of environmental sacrifice, the text will attempt to apply the notion in a Euro-Mediterranean context through the analysis of a very specific case study: the Syracuse petrochemical pole.

Keywords Sacrifice Zone. Territorial inequalities. Pollution. Anthropocene. Sicily/Italy. Environmental justice.

Sommario 1 Introduzione. – 2 La nozione di sacrificio ambientale. – 2.1 La metafora del sacrificio nella storia ambientale. – 2.2 Il sacrificio ambientale nel dibattito contemporaneo sulla giustizia ambientale. – 2.3 Trasversalità epistemologica del sacrificio ambientale. – 3 Il polo petrolchimico siracusano. – 3.1 *Petrolio a Sud*: una breve geostoria del polo. – 3.2 Breve storia della questione ambientale. – 3.3 La monocultura degli idrocarburi: impatti sociali ed economici del polo – 3.4 Il sacrificio come esperienza. – 4 Conclusione: una umanità sacrificata sull'altare del proprio stesso benessere.



Società e trasformazioni sociali 11

e-ISSN 2610-9689 | ISSN 2610-9085
ISBN [ebook] 978-88-6969-991-7

Peer review | Open access

Submitted 2025-02-03 | Accepted 2025-06-20 | Published 2025-11-04
© 2025 Pinto | © 4.0

DOI 10.30687/978-88-6969-991-7/017

399

1 Introduzione

Dal 1949 la zona a nord di Siracusa è stata oggetto di una politica industriale particolarmente aggressiva che ha portato alla creazione di una delle zone petrolchimiche più importanti dell'intero continente. Se è vero che, soprattutto nei primi decenni, i benefici economici sono stati innegabili, è altrettanto vero che le conseguenze ambientali e sanitarie, come hanno dimostrato numerose inchieste e altrettanti studi scientifici, sono state disastrose.

Lo scopo di questo contributo¹ è quello di inserire il caso del petrolchimico di Siracusa all'interno di una più ampia riflessione sulle disuguaglianze territoriali in Italia attraverso un'interpretazione basata sulla nozione di sacrificio ambientale. Quest'ultima, spesso declinata attraverso le espressioni 'zona sacrificata' o 'sito sacrificato', nasce e si sviluppa in maniera discontinua nel contesto degli *environmental studies* nordamericani e designa dei territori a taglia variabile che hanno subito e/o che subiscono ancora diverse forme di degrado ambientale dovute ad attività quali industria, estrazione, produzione di energia, stoccaggio di rifiuti, ecc., in nome di interessi considerati generali.

Da un punto di vista strettamente geografico, il sacrificio ambientale, attraverso un processo semantico di tipo metaforico, designa una sorta di *zoning* delle esternalità negative dei settori industriale ed energetico. Ricorrere all'idea di sacrificio permette innanzitutto di comprendere e contestualizzare una delle logiche cruciali dell'industrializzazione. Come scrive Beck (1986), la modernità industriale è caratterizzata dalla correlazione fra produzione sociale di ricchezza e produzione sociale di rischio.² Fin dagli inizi, le società industriali hanno cercato di modificare a proprio vantaggio la relazione fra produzione di rischio e produzione di ricchezza. Innanzitutto, attraverso la mitologia del 'rischio zero', ovvero attraverso l'idea che il progresso tecnologico avrebbe via via eliminato i rischi. Più concretamente, una delle logiche dominanti del capitalismo industriale consiste nel tentativo di confinare socialmente, etnicamente, ma anche e soprattutto geograficamente, il rischio. A tal proposito Blanchon et al. (2009) evocano chiaramente l'idea di 'segregazione' come griglia interpretativa geografica di numerose problematiche ambientali.

Tuttavia, la sola prospettiva geografica, benché centrale, non è sufficiente alla definizione del sacrificio ambientale. Come vedremo, i fenomeni in questione necessitano di un approccio interdisciplinare

¹ Una parte di questo contributo riprende alcune tesi già esposte in Pinto 2024.

² È bene precisare che Beck con il termine 'rischio' si riferisce all'insieme delle esternalità negative delle società industriali.

capace di integrare trasversalmente le loro numerose dimensioni. Per via delle caratteristiche intrinseche di epifenomeni industriali quali contaminazioni, inquinamento, alterazioni biologiche, ecc., l'approccio storico è altrettanto fondamentale. La maggior parte dei problemi ambientali che stanno alla base dell'idea di sacrificio si determinano attraverso temporalità mediamente lunghe.

Ugualmente importanti sono le dinamiche economiche, politiche, sociali e talvolta anche culturali, che costituiscono le premesse e/o che determinano l'evoluzione di quei fenomeni ascrivibili all'idea di sacrificio. Inoltre, questa nozione permette di prendere in considerazione le dimensioni esperienziali delle disuguaglianze ambientali attraverso approcci di tipo antropologico che considerano il sacrificio una categoria operativa nell'ambito dei processi attraverso i quali individui o gruppi di individui definiscono la loro stessa condizione.

Estremamente rilevante è la portata multi-scalare del sacrificio, sia a livello temporale che spaziale: da fenomeni che intervengono a scala urbana, sino ad intere regioni o perfino dinamiche transnazionali; da contesti iscritti all'interno di temporalità precise e ben definite sino a situazioni che vanno oltre le temporalità storiche come nel caso delle contaminazioni radioattive.³

Infine, nel contesto più ampio degli studi sull'Antropocene e più in generale delle riflessioni sulle conseguenze planetarie del modello industriale, la nozione di sacrificio, soprattutto per via di questa sua variabilità scalare, può incoraggiare degli spunti di riflessione teorica a più ampio respiro. Analizzando la traiettoria delle società industriali non si può non assistere ad una sorta di paradosso: fino a che punto sarà possibile sacrificare territori e popolazioni in nome di un benessere presuntamente collettivo? Fino a che punto sarà possibile confinare geograficamente i rischi (per dirla alla maniera di Beck)?

2 La nozione di sacrificio ambientale

2.1 La metafora del sacrificio nella storia ambientale

L'espressione 'sacrificio ambientale' compare in maniera discontinua in alcuni importanti contributi di storia ambientale. Jarrige et Leroux (2017), per esempio, ricordano che la «contaminazione del mondo» (espressione che costituisce peraltro il titolo del loro saggio) iniziata due secoli or sono non è stata determinata dalla totale ignoranza dei

3 A questo proposito è bene citare Patrick Lagadec (1981), il quale ben prima di Chernobyl, definiva le catastrofi industriali come dei disastri senza tempo.

rischi, ma al contrario, attraverso una serie di scelte effettuate in piena coscienza e imposte dagli imperativi di un modello produttivo emergente che in poco tempo sarebbe divenuto dominante. Secondo i due storici, la gestione degli effetti negativi dell'industria ha sin da subito costituito un problema di non poco conto. L'industrializzazione del XIX secolo si è svolta attraverso la costituzione di 'zone pioniere', ovvero entità spaziali nelle quali le attività industriali approfittavano di regimi derogatori che mettevano in secondo piano il problema dei rischi per l'ambiente. In nome di interessi strategici e sotto la spinta di settori economici in piena espansione, interi territori (e i loro abitanti) sono stati coscientemente destinati al degrado ambientale. In una prima fase, questo processo era limitato ad una dimensione essenzialmente urbana, in seguito, l'esplosione del modello industriale e l'affermazione di nuovi settori quali la petrolchimica, ha portato ad un allargamento considerevole di queste zone pioniere. A tal proposito McNeill (2000) parla chiaramente di sacrificio al fine di descrivere la nascita e lo sviluppo delle grandi regioni industriali europee, nord-americane e in alcuni casi, anche asiatiche (Giappone). Con il termine in questione l'autore cerca di mettere in evidenza una logica che privilegia l'interesse industriale a scapito delle conseguenze sanitarie e ambientali. Durante tutto il XX secolo, le logiche soggiacenti a questi processi restano invariate. Cambia invece la scala. Se durante la modernità trionfante la concentrazione industriale e la loro segregazione si svolgeva ad una scala essenzialmente locale (urbana e regionale), in seguito il fenomeno assume un carattere transnazionale. La globalizzazione dell'industria e del commercio è anche una globalizzazione dell'inquinamento e delle sue conseguenze. Tuttavia, occorre evitare quella semplificazione fin troppo ricorrente che interpreta la delocalizzazione come la fine del sacrificio nei paesi considerati più avanzati. Al contrario, come si vedrà, questo processo persiste anche in paesi che in teoria vantano pratiche e legislazioni più virtuose in termini ambientali. Le ragioni sono almeno due: da un lato l'importanza di settori considerati strategici (produzione di energia, industria bellica, petrolchimica), dall'altro la persistenza temporale di numerose forme di inquinamento che si dipanano su temporalità lunghe, spesso e volentieri anche dopo la fine delle attività che le hanno generate.

2.2 Il sacrificio ambientale nel dibattito contemporaneo sulla giustizia ambientale

In un recente contributo, l'antropologo Juskus (2023) fornisce un'interessante storia della nozione di sacrificio. Quest'ultima nasce nell'ambito delle pratiche di allevamento negli Stati Uniti e possedeva, almeno agli inizi, una connotazione non negativa. Alcune aree del pascolo venivano destinate allo smaltimento di rifiuti al fine

di preservarne il resto. «Some land is destroyed to save other land» (Juskus 2023, 6). È negli anni Settanta che il sacrificio comincia ad essere associato a problematiche legate all'inquinamento industriale. La crisi petrolifera del 1973 aveva spinto il governo degli Stati Uniti ad incrementare il settore carbonifero coinvolgendo regioni che fino ad allora erano rimaste escluse da questa attività. Si trattava di comunità rurali, isolate e spesso e volentieri situate all'interno di riserve indiane. Furono i movimenti di resistenza all'industria mineraria che per la prima volta fecero ricorso all'idea di sacrificio per designare la propria condizione di vittime di una politica ritenuta ingiusta. In questo caso, la connotazione geografica di *sacrifice land* era spesso accompagnata dall'espressione *sacrifice people*. A partire da questa genesi, il campo semantico si è via via allargato sino ad includere territori e popolazioni interessate da fenomeni quali discariche di rifiuti tossici, siti radioattivi e zone ad alta densità industriale. Come ricorda sempre Juskus (2023), la nozione si stabilizza negli anni Novanta assumendo una connotazione socio-razziale.

In ambito scientifico, i primi contributi sul sacrificio portano la firma di Steve Lerner (2005; 2010), giornalista e collaboratore del MIT, il quale conduce una lunga indagine sulla *cancer alley*, ovvero il corridoio petrolchimico della Louisiana.⁴ Come ci ricordano tra gli altri Blanchon et al. (2009), negli Stati Uniti, spesso, le problematiche ambientali sono connesse a quelle socio-razziali, e questo dà vita ad un'interessante convergenza fra movimenti (cf. Bullard 1993; Ghorra-Gobin 2005). La *cancer alley* ne è un esempio chiarissimo.

In maniera più generale, Lerner definisce le zone sacrificate come «un insieme di comunità segregate, o, degli hot-spots di inquinamento chimico nei quali i residenti vivono in prossimità di industrie altamente inquinanti» (2005, 15). Da un punto di vista tecnico, la legislazione americana designa queste aree come *environmental high-impact areas*, tuttavia, stando a quanto afferma Lerner, il ricorso all'idea di sacrificio è utile per mettere maggiormente in evidenza un processo cosciente di discriminazione socio-razziale aggravato da una connotazione ambientale e sanitaria. In effetti, già negli anni Ottanta, il *General Accounting Office* – l'equivalente americano della Corte dei Conti –, aveva rilevato una corrispondenza significativa fra la localizzazione di numerose di discariche e le caratteristiche socio-economiche delle comunità interessate (2010, 17). È interessante notare come le decisioni che hanno direttamente o indirettamente

⁴ Il basso corso del Mississippi, fra New Orleans e Baton Rouge ospita una delle più grandi concentrazioni di industrie petrolchimiche del pianeta. Gli effetti sull'ambiente del Bayou e sulla salute di comunità il più delle volte povere e di origine afro-americana sono stati devastanti. A questo proposito si segnala lo straordinario atlante geografico *Petrochemical America* 2014.

portato alla creazione di contesti di sacrificio siano state prese in un momento storico in cui negli Stati Uniti era ancora in vigore la segregazione razziale. Benché ufficialmente conclusa, dunque, la segregazione continuerebbe ad agire attraverso pratiche di zoning ambientale che localizzano attività nocive in aree economicamente e socialmente depresse, e, inoltre, etnicamente connotate.

Qualche anno prima, la sociologa Julia Fox (1999) aveva fornito un'analisi sul sacrificio in chiave socio-economica. Il caso in questione riguardava la regione mineraria del West Virginia segnata dalla deleteria pratica di estrazione di carbone del *mountaintop removal* (estrazione a cielo aperto con rimozione della sommità delle alture). Facendo riferimento alla logica capitalista dei costi sociali non pagati (Kapp 1971), Fox mette l'accento sull'appetibilità commerciale del carbone di questa regione per via del basso contenuto di zolfo. Questa caratteristica costituisce un evidente vantaggio per i consumatori (emissioni meno nocive). Il problema concerne l'estrazione che consiste nello scavare in orizzontale gigantesche porzioni di terra, radendo letteralmente la sommità delle alture carbonifere. La prima conseguenza diretta è la distruzione sistematica dei suoli e della vegetazione. Inoltre, i residui di terra, spesso contaminati da numerosi prodotti chimici, vengono accumulati a valle o stoccati in giganteschi bacini. Secondo l'EPA (Environmental Protection Agency), nel 1999, il 76% dei fiumi della regione risultavano contaminati da prodotti utilizzati nell'industria mineraria. A questo si aggiunge un inevitabile dissesto idrogeologico con conseguente rischio di frane e alluvioni. «La Virginia occidentale è stata trasformata in una zona sacrificata esposta a un'orribile devastazione ambientale al fine di fornire carbone più pulito a tutto il paese» (Fox 1999, 165). Storicamente le risorse naturali di questa regione sono sempre state nelle mani di monopoli del settore non residenti. Già nel 1923, più della metà del suolo della regione era controllato da imprese esterne, per arrivare ad una percentuale del 75% alla fine del XX secolo (168). Questo tipo di gestione eterodiretta è stata resa possibile - e lo è ancora oggi - dalla complicità delle classi politiche locali che hanno messo in atto delle legislazioni sull'ambiente e sul lavoro assai permissive, favorendo inevitabilmente lo sviluppo di pratiche particolarmente deleterie per l'ambiente. Riprendendo i lavori di O'Connor (1991) e Foster (1994), Fox passa in seguito ad analizzare la questione dell'impatto socio-economico sulla popolazione locale. L'industria del carbone in West Virginia illustra perfettamente l'equazione marxiana sulla massimizzazione dei profitti attraverso la riduzione del costo del lavoro. Le innovazioni tecniche hanno permesso una costante riduzione della manodopera impiegata nel settore ed una conseguente eccedenza: da 130.000 occupati nel 1950, si passa a poco meno di 4500 nel 1997 (1999, 169). Ad un devastante impatto economico, si aggiunge una riduzione consistente delle compensazioni economiche

sotto forma di impiego. E del resto, nel 1999 la Virginia Occidentale era il secondo stato più povero degli USA e ancora oggi le statistiche in tal senso restano problematiche.⁵

Possiamo dunque affermare che il sacrificio si configura a diversi livelli. In nome di interessi esterni - i profitti di compagnie non-residenti da un lato e la necessità di produrre energia meno inquinante dall'altro - un'intera regione ha subito un colossale processo di distruzione ambientale accompagnato da un deterioramento delle condizioni sociali degli abitanti che poco o nulla profittano dei benefici economici. Dunque, i costi di una fonte di energia meno cara come il carbone ignorano quelli prodotti dalle numerose esternalità negative che caratterizzano l'estrazione a cielo aperto.

2.3 Trasversalità epistemologica del sacrificio ambientale

Benché non esaustivi, i contributi visti in precedenza dimostrano la polisemia della nozione di sacrificio. Certamente, come nota Juskus (2023), la dimensione geografica è preminente e concerne processi di produzione dello spazio che concentrano i danni ambientali in luoghi precisi al fine di preservarne altri. Nel caso di analisi sulla storia dell'ambiente e dell'inquinamento (si veda McNeill 2000 o Jarrige, Leroux 2017), il sacrificio viene utilizzato come metafora per descrivere la genesi e lo sviluppo dell'industrializzazione ed in particolare le sue conseguenze ambientali. Nello specifico, la nozione designa un processo di spazializzazione, uno zoning della contaminazione e della distruzione ambientale giustificato da interessi economici e politici. Lerner (2005; 2010), in modo coerente con la genesi della nozione, si focalizza sul contesto dei movimenti per la giustizia ambientale che ricorrono all'idea di sacrificio per disegnare la propria condizione di vittima. Fox (1999) completa il quadro attraverso un'analisi che, invece, si concentra sulle relazioni fra produzione industriale, politica, economia e tessuto sociale.

Alla luce di questo, è evidente che il sacrificio, per via di questa sua imprescindibile trasversalità, non possa fare a meno di un approccio multidisciplinare capace di far dialogare un ampio ventaglio di saperi: storia ambientale, storia industriale, geografia, sociologia, antropologia, studi culturali, senza dimenticare l'apporto di discipline quantitative che studiano le relazioni fra salute e ambiente.

5 A titolo esemplificativo, la contea di Logan, dove è molto diffusa l'estrazione, ha visto la sua popolazione ridursi del 50% fra il 1950 e il 2020. Nel 2010, il 21,8% della popolazione viveva sotto la soglia di povertà. Per quanto riguarda invece l'intero stato, nel 2017, questa percentuale resta comunque alta (17%).

3 Il polo petrolchimico siracusano

3.1 *Petrolio a Sud: una breve geostoria del polo*

Il polo petrolchimico siracusano⁶ si estende da nord a sud lungo i 20 km che separano le città di Augusta (36.000 ab. circa) e Siracusa (122.000 ab. circa). In mezzo troviamo anche i comuni di Melilli (13.000 ab. circa) e Priolo Gargallo (11.000 ab. circa).⁷ La superficie direttamente interessata dalla zona industriale (fabbriche e infrastrutture logistiche) ammonta a 2700 ettari. La sua geografia è costituita da una linea costiera che inizia a nord con la città di Augusta (e l'omonima rada che costituisce un porto naturale), per terminare alle porte di Siracusa nella zona di Santa Panagia. Al centro i numerosi impianti si alternano a zone umide, fabbriche abbandonate, siti archeologici (Megara Hyblaea⁸ e Thapsos), spiagge, abitati (Priolo-Gargallo) e perfino una riserva naturale ornitologica (Saline di Priolo).⁹ Si aggiunge un'importante presenza militare italiana e NATO.

La storia del polo inizia nel 1949 con l'acquisto da parte dell'imprenditore Angelo Moratti di una raffineria a Longview, in Texas. L'impianto fu smontato e portato in Sicilia prendendo il nome di RASIOM. (Raffineria Siciliana Olii Minerali). Non fu che l'inizio. Nello spazio di 25 anni questo territorio fu trasformato in uno dei più grandi centri di produzione di tutto il Mediterraneo. Le ragioni di questa espansione folgorante sono numerose. Come tanti paesi europei, l'Italia del dopoguerra era un paese devastato. La situazione sociale ed economica era drammatica, soprattutto al Sud, dove ai danni della guerra si aggiungeva la persistenza della 'Questione Meridionale' che né il Regno d'Italia né il fascismo erano riusciti a risolvere. La Democrazia Cristiana, alla guida del paese, si trovava confrontata ad una doppia sfida: ricostruire il paese e al tempo stesso impedire l'avanzata elettorale del Partito Comunista che alla fine degli anni Quaranta contava più di due milioni di tesserati (De Lucia 2017). La scelta di quel particolare tratto di costa fu dovuta a numerosi fattori: *in primis* la posizione della Sicilia al centro del Mediterraneo, ideale per intercettare la rotta degli idrocarburi fra Suez e Gibilterra; *in secundis*, la presenza di una rada naturale già dotata di preesistenti

⁶ *Petrolio a Sud* è il titolo di un documentario realizzato nel 1955 da Daniele D'Anza che racconta proprio la nascente industria petrolifera nella Sicilia sud-orientale.

⁷ Sul numero di abitanti della zona cf. <https://demo.istat.it/>.

⁸ Cf. Vallet, Villard 1952a; 1952b.

⁹ Sul paradosso di una riserva naturale al centro di una delle aree più contaminate d'Europa si rimanda a Pellegrino, Di Paola 2018, 173-4.

infrastrutture portuali. Altro fattore non di poco conto: un territorio dominato da un'economia arretrata di tipo latifondista, e dunque, una conseguente abbondanza di manodopera a basso costo. Fu invece del tutto ignorata la forte sismicità di quella zona, la quale avrebbe dovuto scoraggiare l'installazione di impianti a rischio.

Le ricostruzioni storiche raccontano un processo industriale estremamente repentino e soprattutto segnato dall'assenza di ogni basilare forma di pianificazione. In meno di dieci anni la petrolchimica distrusse tutte le attività che storicamente avevano caratterizzato l'economia locale come pesca, agricoltura, allevamento e produzione di sale. Del resto, gli investimenti furono enormi: fra il 1956 e il 1959, 130 miliardi di lire, ovvero lo 0,5% dell'intero prodotto interno lordo italiano nonché il 15% del totale degli investimenti industriali nel Mezzogiorno (Adorno 2007a). Dopo la RASIOM, le industrie nacquero una dopo l'altra dando vita ad una vera e propria giostra di proprietari differenti: ESSO, ENI, ERG, Union Carbide, British Petroleum, Montedison e tanti altri. L'espansione raggiunse il suo culmine alla fine degli anni Settanta con la costruzione dell'ISAB Sud. Le modalità con le quali venne realizzato questo impianto sono esemplari per comprendere le dinamiche economiche e politiche che hanno caratterizzato settant'anni di petrolchimica: corruzione e totale disprezzo delle normative sulla protezione dell'ambiente e della salute.¹⁰ La parabola del borgo di Fondaco Nuovo è un altro esempio. Situato sulla costa a est di Priolo, questo piccolo abitato si era sviluppato negli anni Cinquanta grazie anche ai benefici economici delle industrie della zona. La nuova raffineria ISAB Sud fu costruita a meno di duecento metri dalle case, rendendo di fatto impossibile la vita. Stando alle testimonianze raccolte da Comito (2016), gli abitanti, dopo un iniziale periodo di proteste, si rassegnarono ad accettare gli indennizzi e abbandonarono i luoghi.

A partire dalla fine degli anni Ottanta comincia una fase discendente. Alcuni impianti fra i quali l'importante settore chimico delle Montedison chiudono per ragioni essenzialmente economiche, generando una generale riduzione della produzione e degli impieghi rispetto al periodo 1975-85. Attualmente sono in attività le raffinerie Sonatrach, ISAB Sud, ISAB Nord, le chimiche Versalis e Sasol, oltre ad un cospicuo numero di aziende dell'indotto alle quali si aggiungono

10 Gli imprenditori Riccardo Garrone, Corrado Cagnoli e Sebastiano Cameli furono accusati corruzione nei confronti di numerosi funzionari pubblici allo scopo di ottenere più facilmente le autorizzazioni per la costruzione della raffineria. Tra i politici implicati troviamo Santi Nicita, già presidente della Regione Sicilia, e Salvatore Pandolfini, allora sindaco di Melilli. Al momento delle condanne, i reati avevano erano già caduti in prescrizione. <https://www.srlive.it/storia-viaggio-nei-segreti-del-petrolchimico-dallo-scandalo-dellisab-al-rigassificatore-passando-la-corruzione-lapatia-siracusana/>.

i servizi logistici e portuali. Tuttavia, proprio nell'autunno del 2024, l'ENI ha annunciato la prossima chiusura dell'impianto Etilene della Versalis al fine di procedere ad una riconversione verso i biocarburanti.¹¹

3.2 Breve storia della questione ambientale

Settant'anni di intensa attività petrolchimica, caratterizzata da una gestione spesso e volentieri criminale, hanno letteralmente devastato uno dei tratti costieri più belli dell'isola dando vita, inoltre, ad un'emergenza sanitaria ampiamente attestata.¹² Per via delle insufficienze legislative nazionali nell'ambito della protezione dell'ambiente e a causa della connivenza fra politica e imprese (vedi il caso dell'ISAB Sud), per i primi tre decenni non è mai stato effettuato alcun reale controllo sulle conseguenze ambientali e sanitarie. Il risultato fu la quasi totale impunità sulle emissioni in atmosfera e lo sversamento indiscriminato di rifiuti tossici nei suoli e nelle acque. Come ci ricorda Adorno (2007a), anche quando l'Italia approvò le prime normative sull'inquinamento industriale nel 1966, i comuni del polo petrolchimico riuscirono ad ottenere delle deroghe che perdurarono per circa un decennio. Per capire in che modo venisse gestito il settore industriale, basti pensare al fatto che per trent'anni i controlli sulle emissioni sono stati di pertinenza delle stesse industrie, le quali si trovavano ad essere al tempo stesso controllori e controllati.

L'interesse verso le conseguenze ambientali e sanitarie comincia a svilupparsi alla fine degli anni Settanta. Gli incidenti di Seveso e Manfredonia del 1976 avevano portato al centro del dibattito il tema dell'inquinamento e del rischio industriale. A nord di Siracusa le sempre più frequenti morie di pesci nella rada di Augusta, la costante nebbia che avvolgeva il territorio e le prime osservazioni su malattie e malformazioni, spinsero l'allora pretore di Augusta Antonino Condorelli ad aprire numerose inchieste. Tra le tante ipotesi di reato, molte riguardavano tanto le aziende (mancato rispetto delle normative ambientali, uso indiscriminato e contaminazione delle falde acquifere), quanto le amministrazioni locali accusate di omissione di vigilanza (Adorno 2007a). Fu in questo contesto che vennero realizzate le prime perizie che attestarono scientificamente la gravità della situazione ambientale e sanitaria. Le acque della rada di

11 <https://www.lagazzettaaugustana.it/eni-versalis-a-priolo-chiusura-impianto-cracking-per-investimento-su-bioraffineria-e-riciclo-chimico/>.

12 Per un'analisi esaustiva dei rapporti fra inquinamento e salute cf. Sprovieri et al. 2021.

Augusta presentavano livelli elevatissimi di metalli pesanti (mercurio in particolare)¹³ che per effetto del bioaccumulo si trasferivano negli abitanti attraverso il consumo di pesce (Adorno 2007a, 54-5). Per quanto riguarda le conseguenze sanitarie, basti pensare che nel 1980 i decessi per cancro nella zona costituivano il 29,9% del totale, contro l'8,9% del 1959 (Adorno 2007a). A parte questo aspetto, le inchieste di Condorelli ebbero purtroppo un effetto limitato. Fra i successi ci fu però la costruzione del depuratore consortile IAS che avrebbe dovuto risolvere una volta per tutte il problema dei reflui industriali di tutte le aziende del polo e che invece, nel 2022, è stato posto sotto sequestro dalla magistratura di Siracusa.¹⁴

Tuttavia, l'iniziativa di Condorelli, coadiuvata peraltro da Giacinto Franco, allora pediatra all'ospedale di Augusta, è stata cruciale per lo sviluppo di una questione sanitaria e ambientale. Nel 1990 il territorio fu dichiarato ad 'alto rischio ambientale', e nel 1997 è entrato a far parte del neonato registro de siti di interesse nazionale per la bonifica (SIN).¹⁵ Ad oggi, malgrado degli innegabili miglioramenti rispetto ai decenni precedenti, i rapporti epidemiologici continuano ad evidenziare alcune criticità, soprattutto nell'ambito di alcune neoplasie specifiche e in quello delle malformazioni congenite.¹⁶

13 Secondo i dati raccolti da Legambiente nel 2006, la quantità di mercurio sversato dalla linea Cloro-Soda fra il 1958 e il 1980 sarebbe di circa 500 tonnellate. www.legambiente.eu/documenti/2006/0612_stop/mercurio/rapporto_attivita_mercurio_italiano.pdf.

14 Secondo le indagini il sistema di depurazione, almeno dal 2016, non ha mai funzionato riversando in mare tonnellate di reflui industriali non trattati. Dalle intercettazioni è emerso che gli indagati (in particolare i dirigenti dell'impianto) fossero al corrente della situazione e del resto numerose testimonianze raccolte durante le ricerche, ben prima del 2022, confermano che le irregolarità dell'impianto fossero ben note. <https://www.siracusaoggi.it/il-sequestro-del-depuratore-ias-tonnellate-di-sostante-nocive-in-atmosfera-e-in-mare/>.

15 Sull'iscrizione al SIN, cf. <https://medium.com/anthropocene2050/le-statut-des-sites-contamin%C3%A9s-en-italie-d1abee14ee30>.

16 Già negli all'inizio degli anni Duemila le malformazioni congenite avevano un'incidenza del 5,5% contro l'1,5% a livello nazionale (Gurriero et al. 2011). Per gli anni più recenti sono disponibili i rapporti SENTIERI disponibili sul sito del Ministero della Salute. Per questo contributo è stato consultato il rapporto del 2019 e sono stati consultati alcuni ricercatori appartenenti al progetto CISAS che mira a stabilire le relazioni fra presenza di inquinante e salute. I ricercatori in questione sono: Fabio Cibella, Silvia Ruggieri e Gaspare Drago (IRIB, CNR, di Palermo), Liliana Cori e Fabrizio Bianchi (Istituto di Fisiologia Clinica, CNR di Pisa), Francesco Parello, (geologo e vulcanologo, Università degli Studi di Palermo).

3.3 La monocultura degli idrocarburi: impatti sociali ed economici del polo

Al culmine della sua espansione (fine anni Settanta), il settore petrolchimico fra Augusta e Siracusa dava lavoro a più di 20.000 persone. Nel 2018, gli impiegati, fra diretti e indotto, non superano le 8.000 unità. L'impatto economico resta tuttavia importante. Lo stesso anno le industrie del polo hanno fatturato 12,231 miliardi di euro, ovvero l'equivalente del PIL di Malta.¹⁷ Stando alle ricerche di Adorno, i primi tre decenni di industrializzazione furono segnati da un vero e proprio boom economico: per esempio fra il 1951 e il 1961 gli introiti medi della popolazione si moltiplicarono per tre, ben al di là delle medie del resto del meridione (2007a). Ugualmente importante fu la crescita demografica, dovuta non solo ad un aumento del saldo naturale, ma anche a fenomeni migratori regionali e nazionali attirati dalle possibilità di impiego. Siracusa passa da 66.100 abitanti nel 1951 a 125.941 nel 1991; Augusta da 23.507 nel 1951 a 39.137 nel 1981; Melilli da 5.969 nello stesso anno a 13.076 nel 2011, mentre Priolo, divenuto comune autonomo nel 1976, passa da 6545 abitanti nel 1951 a 12.167 nel 2011.¹⁸

Indiscutibilmente, l'arrivo delle industrie ha permesso ad ampi settori della popolazione di uscire da una precarietà endemica. Tuttavia, oggi, disponiamo di ulteriori e altrettanto indiscutibili elementi che ci permettono di relativizzare questo aspetto. Innanzitutto, occorre chiedersi quali siano le prospettive reali per il futuro, dal momento che la parabola di questa impresa industriale è da quasi quattro decenni in una fase discendente. Ne consegue un costante clima di incertezza quanto alle prospettive a medio e breve termine. Oltre all'annuncio della riconversione della ENI Versalis (con gli annessi rischi di un effetto domino sulle altre aziende del polo), in tempi recenti è stato l'embargo sul petrolio russo a destare preoccupazione dal momento che le due più grandi raffinerie del polo (ISAB Nord e ISAB Sud) appartenevano alla multinazionale russa Lukoil.

A questo si aggiunge una caratteristica assai comune nei processi d'industrializzazione del Meridione (si pensi all'ILVA di Taranto, o i poli petrolchimici di Gela e Milazzo) (cf. Romeo 2019; Turco 2018). Numerose analisi come quella di Marmo (1978), hanno messo in rilievo la logica verticale ed eterodiretta di tali operazioni: capitali provenienti da grandi gruppi industriali del Nord rientrano integralmente nelle mani degli investitori anziché favorire uno sviluppo locale autonomo.

17 I dati sono disponibili all'indirizzo: https://www.confindustriasr.it/news.htm?id_news=1874&anno=2019.

18 I dati sono disponibili sul portale www.istat.it.

Adorno, con molta accuratezza, parla di un modello industriale strutturalmente segnato dalla dipendenza, dall'instabilità e dalla vulnerabilità: «la nascita del polo petrolchimico ha radicalmente cambiato gli assetti territoriali ed economici [...] innescando un processo di industrializzazione fordista eterodiretta che ha annichilito il debole sistema di relazioni economiche ed imprenditoriali che era stato costruito nei decenni precedenti» (2007b, 201). E ancora: «Ci troviamo di fronte ad un'industrializzazione fordista impostata su grandi impianti di base integrati verticalmente che cancellò le precedenti vocazioni agro-commerciali e turistiche sedimentate nel territorio» (206-7). L'arrivo repentino e massiccio di un settore invasivo come quello della petrolchimica ha dato vita ad un sistema che alcuni hanno definito 'monocoltura degli idrocarburi', espressione che ricorda non poco pratiche economiche di tipo coloniale e che ben descrive le conseguenze di un'impresa industriale che ha di fatto impedito ogni possibile sviluppo di alternative quali il turismo (limitato solo alla città di Siracusa) o la modernizzazione del settore primario. A ulteriore prova della fallacia di questo modello di sviluppo intervengono le recenti statistiche sulla qualità di vita che mostrano una situazione non certo idilliaca: nel 2019, il 43% dei giovani siracusani era disoccupato¹⁹ e in termini di qualità di vita, sempre nello stesso anno, la provincia aretusea occupava il 90° posto su 107.²⁰

Nel precedente paragrafo si è evidenziato come negli Stati Uniti la questione socio-ambientale sia spesso accompagnata da implicazioni etnico-razziali. Il caso di Siracusa, per ovvie ragioni, va invece inserito nel contesto italiano ed in particolare all'interno dei rapporti fra Nord e Sud. Difficile non evocare le innumerevoli complessità della Questione Meridionale. In tempi recenti alcune ricerche hanno contribuito al dibattito evocando interpretazioni di tipo coloniale.²¹ A questo proposito Sciarelli (2021) propone una summa di lavori che hanno cercato di interpretare la questione socio-ambientale nel sud-Italia attraverso approcci che si richiamano ai *postcolonial and subaltern studies*. Per citarne uno, ad esempio, Petrillo (2009) sostiene che la Questione Meridionale, oltre ad essere economica e sociale sarebbe anche ambientale. Si tratta di un tema certamente interessante, ma che in questa sede non è possibile approfondire. Tuttavia, è bene fare una precisazione. Molte delle esperienze industriali del Meridione, ricordano non poco pratiche e modalità di

19 <https://siracusa.gds.it/articoli/economia/2018/12/19/disoccupazione-dilagante-a-siracusa-il-43-dei-giovani-non-lavora-99796ef5-fb24-4e22-864b-bec7399a104b/>.

20 La classifica 2019 è disponibile all'indirizzo: <https://lab24.ilsole24ore.com/qualita-della-vita-2019/>.

21 A titolo di esempio cf. Ferrari Bravo, Serafini 2007.

tipo coloniale. Nondimeno, non è possibile affermare, come altrove, che un Nord sviluppato e ricco abbia deciso di concentrare al Sud tutte le attività più nocive in termini ambientali. Al contrario, in generale e in termini puramente quantitativi, è il Nord Italia a soffrire maggiormente di problemi legati all'inquinamento industriale. E non potrebbe essere altrimenti dal momento che, storicamente, sono proprio le regioni settentrionali ad essere state (e ad essere ancora) maggiormente industrializzate. La distribuzione geografica SIN è un altro elemento rilevante.²² L'industrializzazione meridionale, più tardiva da un punto di vista storico, ha interessato poche e localizzate aree, le quali però, sono state vittima di processi estremamente aggressivi in termini ambientali e sanitari.

La differenza fra Nord e Sud risiede soprattutto nelle modalità e nelle dinamiche della gestione industriale e politica. In altri termini, ciò che diverge e che alimenta la nozione di sacrificio è la questione delle compensazioni. L'industrializzazione del Nord ha permesso uno sviluppo generalizzato, creando un tessuto sociale ed economico eterogeneo, dinamico, meno incline alla dipendenza e, dunque, più favorevole all'emergenza di processi di emancipazione. Al contrario, le operazioni industriali del Sud, per le ragioni di cui sopra, sono state segnate da una verticalità radicale pregiudicando ogni forma di sviluppo autonomo. Inoltre, le modalità particolarmente aggressive, la rapidità, l'assenza di pianificazione (elementi, questi, che possono suggerire una logica coloniale), hanno avuto un effetto deleterio sull'ambiente e sulla salute. Il risultato è un contesto socio-economico (e non solo) marcato da un'assoluta dipendenza la quale si manifesta principalmente sotto forma di ricatto occupazionale particolarmente presente sul territorio.

3.4 Il sacrificio come esperienza

L'aspetto forse più complesso della nozione di sacrificio ambientale riguarda le sue dimensioni antropologiche. In effetti, stando alla storia semantica fornita da Juskus (2023), quest'espressione nasce proprio per autodeterminare una particolare condizione di vittima. In questo contesto l'apporto di un approccio antropologico di tipo qualitativo si rivela fondamentale.²³

Nel caso del polo siracusano, il primo elemento che salta agli occhi è la discrasia fra un'emergenza ambientale e sanitaria evidente ed attestata, aggravata da un altrettanto insufficiente compensazione sociale ed economica, e il carattere minoritario dei movimenti che

22 Si veda il Rapporto SENTIERI: <https://www.epiprev.it/sentieri/home>.

23 A titolo di esempio possiamo citare i lavori di Fassin e Rechtman (2011) e quello di Barthe (2017).

chiedono giustizia. Lina Iannello, la cui figlia è stata vittima di una rara malformazione afferma che «da queste parte ciò che uccide è l'ignoranza. La gente se ne frega».²⁴ In effetti, nel periodo osservato (2019-24), le lotte ambientali sono limitate a pochi, ma determinati gruppi di cittadini che si trovano a vivere in un contesto talvolta di aperta ostilità da parte di alcuni dei loro concittadini, prima ancora che da parte del mondo industriale. È il caso del Comitato Stop Veleni, di qualche circolo di Legambiente a Priolo e ad Augusta, o ancora delle iniziative del sacerdote Palmiro Prisutto. Come sottolinea Deldrève (2020), parafrasando i lavori di Candau e Grassiat (2019) e di Schlosberg (2007), spesso è proprio la mancanza di movimenti di protesta partecipati a costituire il 'segnale debole' delle disuguaglianze più forti, ovvero l'incapacità di esprimere l'ingiustizia di cui si è vittima. Il caso del polo siracusano è da questo punto di vista esemplare.

Eppure, le rivendicazioni di queste minoranze appaiono relativamente moderate se comparate ai danni subiti dal 1949. In fondo, si chiede il rispetto delle normative sulle emissioni, la messa in atto delle bonifiche al fine di eliminare, o per lo meno di limitare, l'impatto delle contaminazioni storiche, una migliore offerta sanitaria e infine un orientamento delle politiche industriali verso una riconversione pianificata. In nessun caso gli attivisti interpellati hanno chiesto la chiusura immediata degli impianti. E del resto non sono in pochi a chiedersi cosa accadrebbe. Il territorio subirebbe un ulteriore danno sociale ed economico che si andrebbe ad aggiungere ad una contaminazione i cui effetti perdurerebbero ancora a lungo. È proprio questa la posizione, ad esempio, di Don Palmiro Prisutto il cui percorso di impegno ambientale è iniziato alla fine degli anni Ottanta e che dal 2014 ha deciso di dedicare una messa in memoria delle vittime dell'inquinamento il giorno 28 di ogni mese. Stessa cosa per Giusi Nané, avvocatessa e membro del Comitato Stop Veleni.

Più dettagliatamente, le interviste e le osservazioni hanno permesso di mettere in evidenza la profonda variabilità dei rapporti fra popolazione e questione ambientale. Nel contesto dell'attivismo, benché minoritario, l'idea di sacrificio è comunque ricorrente. Essa si manifesta spesso attraverso l'impressione di vivere in un territorio divenuto una sorta di gigantesca discarica nel quale concentrare ogni sorta di attività nociva. Ugualmente frequente è il ricorso all'aggettivo 'coloniale' per descrivere le modalità di nascita e gestione del polo industriale. «Non vogliamo più essere considerati come una discarica! Siamo stanchi di essere sacrificati sull'altare di un'industrializzazione di tipo coloniale!» esclamava Cinzia Di Modica, portavoce del Comitato Stop Veleni in occasione di una visita dell'allora Ministro dell'Ambiente Sergio Costa (Priolo, novembre 2019). Sempre Lina Iannello: «Ci

24 Intervista realizzata nel maggio 2022.

hanno riempiti di veleno. E perché? Per il lavoro? Quale lavoro? Non c'è più il lavoro. Ormai i nostri figli sono obbligati ad andare via».²⁵ In questo caso, e non è il solo, si mette in rilievo in maniera precisa lo scarto fra il danno subito e l'insufficienza delle compensazioni sotto forma di impieghi, che, come si è visto, si sono più che dimezzati a partire dagli anni Ottanta. Andrea Pluchino, ex-operaio petrolchimico e attivista di Legambiente testimonia uno dei sentimenti più diffusi: la rassegnazione e l'inevitabilità di un compromesso fra salute e lavoro: «Se decidi di lavorare qui occorre accettare questa forma di baratto. Io ho passato tutta la mia vita a lottare affinché fossero rispettate le norme. Ho la coscienza a posto, ma purtroppo poco o nulla è cambiato. È così».²⁶ La rassegnazione al compromesso emerge ugualmente dalle parole di A.B., giovane moglie di un operaio: «se potessi me ne andrei subito. Ma qui c'è la mia vita. C'è la mia famiglia. Però è anche vero che io ho dei figli. E non vedo avvenire qui per loro».²⁷ In altri casi, si osserva invece un marcato timore reverenziale, che porta a considerare qualsiasi forma di obiezione una sorta di tradimento nei confronti di un settore che ha dato lavoro e prosperità. Ovviamente si tratta di una posizione che caratterizza coloro i quali sono direttamente o indirettamente coinvolti nella petrolchimica. Non manca neanche la paura nel criticare apertamente un sistema politico-economico particolarmente potente. In altri casi, si assiste ad una vera e propria indifferenza («l'inquinamento è ovunque! Qui come altrove»), o, peggio, ad una difesa incondizionata del settore industriale che si manifesta attraverso un'evidente omertà nei confronti delle tematiche ambientali e sanitarie e attraverso l'attacco sistematico agli attivisti. Don Prisutto ha sintetizzato uno dei sentimenti più diffusi fra gli abitanti con l'espressione «meglio morire di cancro che di fame».

Per concludere, al di là di ogni altra considerazione, il problema principale che inficia lo sviluppo di un movimento per la giustizia ambientale e sanitaria maggiormente partecipato è ovviamente il potentissimo ricatto occupazionale che ha contraddistinto e che contraddistingue ancora oggi questa esperienza industriale. Del resto, come afferma Marco Armiero (2023), talvolta non basta sapere che una fabbrica inquina per rompere il ricatto sul lavoro. A nord di Siracusa questa considerazione assume dei tratti paradossali poiché oltre all'inquinamento, almeno per il momento, non bastano neanche le malattie, le malformazioni, le incertezze sul futuro e in generale l'assoluta insufficienza delle compensazioni economiche che in più di mezzo secolo non sono riuscite a risollevare un territorio fra gli ultimi in Italia per qualità di vita e servizi.

25 Intervista realizzata nel maggio 2022.

26 Intervista realizzata nell'ottobre del 2021.

27 Intervista realizzata a marzo del 2022.

4 Conclusione: una umanità sacrificata sull'altare del proprio stesso benessere

La nozione di sacrificio, dunque, permette di sviluppare diverse chiavi di lettura delle disuguaglianze sociali che, a partire dalla geografia, abbracciano trasversalmente numerosi aspetti della questione socio-ambientale. Applicabile a diverse scale geografiche, la metafora del sacrificio inquadra le disuguaglianze anche e soprattutto nelle loro dimensioni temporali, come risultato di processi dalla durata e dalle conseguenze profondamente variabili. Questi ultimi sono il risultato di azioni coscienti e strutturate e dunque necessitano innanzitutto di una lettura storica, geografica, economica e politica. Dietro espressioni quali 'zona sacrificata' o 'sito sacrificato' si celano relazioni di potere basate sull'ottenimento di vantaggi (per lo più economici) a discapito di territori e popolazioni che pagano un prezzo alto in termini di salute e ambiente, senza neanche ottenere spesso delle adeguate compensazioni sociali ed economiche. A queste chiavi interpretative si aggiungono analisi antropologiche e sociologiche altrettanto imprescindibili. Come ricordava Juskus (2023), la nozione nasce come strumento per auto-definire la condizione di vittima nel contesto di ingiustizie socio-ambientali. Il sacrificio diviene dunque una categoria interpretativa che permette di indagare il degrado ambientale e sanitario sia in termini di esperienza vissuta che in relazione al tema dei movimenti per la giustizia ambientale.

L'esempio del polo siracusano testimonia in maniera esauriente la pertinenza di questa nozione anche al di fuori del suo contesto di nascita e di sviluppo. Anche un'esperienza euro-mediterranea come quella della Sicilia sud-orientale, inserita nella peculiare situazione italiana della Questione Meridionale con tutte le sue numerose interpretazioni, può essere interpretata come un sacrificio ambientale. Se oltreoceano il sacrificio nasce come forma di autodeterminazione da parte di coloro i quali reagiscono ad un'ingiustizia subita, a nord di Siracusa quello che salta agli occhi è invece il carattere minoritario di queste reazioni. Anni di osservazione hanno messo in evidenza un tessuto profondamente frammentato dove la determinazione di pochi si trova ad essere circondata da una serie di attitudini che dalla paura, dalla rassegnazione, giungono talvolta ad includere l'indifferenza o addirittura una complicità più o meno manifesta.

Interpretare tale contesto attraverso l'idea di sacrificio può dunque costituire un'operazione fruttuosa per ulteriori ricerche che mirino proprio a dettagliare ulteriormente questo eterogeneo ventaglio di reazioni. Sul ruolo centrale di un fortissimo e talvolta paradossale ricatto occupazionale non ci sono dubbi. La domanda, piuttosto, riguarda le modalità attraverso le quali quest'ultimo ha agito e continua ad agire. Come e perché tale ricatto è riuscito ad insinuarsi così profondamente nella mentalità collettiva di un territorio abitato da

180.000 persone? In modo puramente ipotetico, la tentazione sarebbe quella di ricorrere al concetto gramsciano di egemonia, volgarmente definito qui come la capacità delle classi dirigenti di esercitare un dominio culturale e morale sull'opinione pubblica. Ma si tratta di una prospettiva complessa, ancora tutta da scoprire e che necessita il ricorso ad altri saperi. Di certo, come si è detto poc'anzi, se è vero che spesso sono proprio le lotte e i movimenti a segnalarci l'esistenza di una problematica socio-ambientale, è altrettanto vero che, talvolta, le ingiustizie più gravi sono quelle taciute anche dalle stesse vittime che faticano a oggettivare la propria condizione (Deldrève 2020).

C'è infine un aspetto dell'idea di sacrificio che potremmo definire quasi filosofico e che ci permette di porre numerosi quesiti su quei processi che a partire dal XIX secolo hanno segnato il percorso dell'intera umanità. Come ampiamente sottolineato in precedenza, una delle principali caratteristiche geografiche del sacrificio è la sua multiscalarità. A scale diverse il sacrificio costituisce sempre e comunque una chiave di lettura delle interazioni fra società, ambiente e industria. Tuttavia, come parlare di sacrificio in un contesto nel quale le conseguenze delle nostre attività hanno ormai una portata globale? Il paradosso è dietro l'angolo. Le zone sacrificate si sviluppano storicamente allo scopo di confinare innanzitutto geograficamente le esternalità negative di alcune attività. Non si può allora che essere d'accordo con Juskus (2023) quando afferma che le zone sacrificate non sono altro che un modo di concettualizzare l'incapacità umana di limitare i danni prodotti dall'industrializzazione. Ma come interpretare questo processo alla luce di fenomeni quali il cambiamento climatico di matrice antropica? Da decenni siamo ormai confrontati a fenomeni che agiscono su scale spazio-temporali gigantesche che coinvolgono il pianeta e l'intera umanità e che hanno come causa primaria il modello industriale impostosi nel XIX secolo. In un certo senso, stiamo assistendo ad una deterritorializzazione radicale del problema ambientale che rimette in discussione il malsano principio del sacrificio. Il paradosso è forse proprio questo: un'intera umanità che sacrifica sé stessa in nome del proprio stesso benessere.

È bene comunque ricordare che la questione ambientale, pur nella sua portata ormai globale, è indissolubile da una realtà sociale profondamente inegualitaria nella quale il privilegio di classe consiste anche e soprattutto nella possibilità di delegare a qualcun altro le conseguenze perverse del nostro modo di occupare la superficie del pianeta. Non resta che capire, come del resto dimostrano gli incendi che nel gennaio 2025 hanno devastato i quartieri più ricchi di Los Angeles, fino a che punto basteranno questi privilegi.

Bibliografia

- Adorno, S. (2007a). «L'inquinamento dell'aria e dell'acqua nel polo petrolchimico di Augusta-Siracusa nella seconda metà degli anni Settanta. Reti controlli e indagini ambientali». *I Frutti di Demetra*, 15, 43-58.
- Adorno, S. (2007b). «Imprenditori e impresa a Siracusa in età contemporanea. Note e riflessioni». Calabrese, G. (a cura di), *Gli archivi d'impresa in Sicilia. Una risorsa per la conoscenza e lo sviluppo del territorio*. Milano: Franco Angeli, 201-16.
- Adorno, S. (2009). «L'area industriale siracusana e la crisi ambientale degli anni Settanta». Adorno, S.; Neri Serneri, S. (a cura di), *Per una storia ambientale delle aree industriali in Italia*. Bologna: il Mulino, 267-313.
- Armiero, M. (2023). *La tragedia del Vajont. Ecologia politica di un disastro*. Torino: Einaudi.
- Barthe, Y. (2017). *Les retombées du passé: Le paradoxe de la victime*. Paris: Seuil.
- Beck, U. (1986). *Risikogesellschaft*. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.
- Blanchon, D.; Moreau, S.; Veyret, Y. (2009). «Comprendre et construire la justice environnementale». *Annales de Géographie*, 665-6, 35-60.
- Bullard, R.D. (1993). *Confronting Environmental Racism: Voices from the Grassroots*. Boston: South End Press.
- Candau, J.; Gassiat, A. (2019). «Mise en incapacité professionnelle pour contrôler l'accès à la terre agricole. Enquête à Piton l'Ermitage, Saint-Paul (La Réunion)». Busca, D.; Lewis, N. (éds), *Penser le gouvernement des ressources naturelles*. Québec: Presses de l'Université Laval; Hermann, 75-104.
- Comito, A. (2016). *Il paese che non c'è più. Fondaco Nuovo – Marina di Melilli. Storie, memorie e parole di chi vi ha vissuto*. Siracusa: Morrone.
- De Lucia, D. (2017). *Dal PCI al PD*. Reggio Emilia: Imprimitur.
- Deldrève, V. (2020). «La fabrique des inégalités environnementales en France. Approches sociologiques qualitatives». *Revue de l'OFCE*, 165, 117-44.
- Fassin, D.; Rechtman, R. (2011). *L'Empire du traumatisme: Enquête sur la condition de victime*. Paris: Flammarion.
- Ferrari Bravo, L.; Serafini, A. (2007). *Stato e sottosviluppo. Il caso del Mezzogiorno italiano*. Verona: Ombre Corte.
- Foster, J.B. (1994). *The Vulnerable Planet. A Short Economic History of the Environment*. New York: Monthly Review Press.
- Fox, J. (1999). «Mountaintop Removal in West Virginia: an Environmental Sacrifice Zone». *Organization & Environment*, 12, 163-83.
- Ghorra-Gobin, C. (2005). «Justice environnementale et intérêt général aux États-Unis». *Annales de la Recherche Urbaine*, 99, 49-59.
- Gurriero, C.; Bianchi, F.; Cori, L. (2011). «Policies to clean up toxic industrial contaminated sites of Gela and Priolo: a cost-benefit analysis». *Environmental Health*, 10, 68. <https://pubs.ciph.ca/journal/ehr>.
- Jarrige, F.; Le Roux, T. (2017). *La Contamination du Monde. Une histoire des pollutions à l'âge industriel*. Paris: Points.
- Juskus, R. (2023). «Sacrifice Zones. A Genealogy and Analysis of an Environmental Justice Concept». *Environmental Humanities*, 15(1), 3-24.
- Kapp, K.W. (1971). *The social cost of private enterprise*. New York: Schoken.
- Lagadec, P. (1981). *La civilisation du risque*. Paris: Seuil.
- Lerner, S. (2005). *Diamond. A Struggle for Environmental Justice in Louisiana's Chemical Corridor*. Cambridge: MIT Press.
- Lerner, S. (2010). *Sacrifices Zones. The Front Lines of Toxic Chemical Exposures in the United States*. Cambridge: MIT Press.

- Marmo, M. (1978). *Il proletariato industriale a Napoli in età liberale*. Napoli: Guida.
- McNeill, J.R. (2000). *Qualcosa di nuovo sotto il sole. Storia dell'ambiente nel XX secolo*. Trad. di P. Arlorio. Torino: Einaudi. Trad. di: *Something New Under the Sun. An Environmental History of Twentieth-Century World*. New York: Norton, 2000.
- Misrach, R.; Orff, K. (2014). *Petrochemical America*. New York: Aperture.
- O'Connor, J. (1991). «Capitalism, Uneven Development and Ecological Crisis».
- Berberoglu, B. (dir.). *Critical Perspectives in Sociology*. Iowa: Kendall Hunt, 256-64.
- Pellegrino, G.; Di Paola, M. (2018). *Nell'Antropocene. Etica e politica alla fine del mondo*. Roma: Derive e Approdi.
- Petrillo, A. (2009). *Biopolitica di un rifiuto: le rivolte anti-discarica a Napoli e in Campania*. Verona: Ombre Corte.
- Pinto, A. (2024). «Les sites sacrifiés à l'heure de l'Anthropocène. Le cas du pétrochimique de Syracuse». *Annales de Géographie*, 758, 5-29.
- Romeo, S. (2019). *L'acciaio in fumo. L'Ilva di Taranto dal 1945 a oggi*. Roma: Donzelli.
- Schlosberg, D. (2007). *Defining environmental justice. Theories, Movements, and Nature*. Oxford: Oxford University Press.
- Sciarelli, R. (2021). «Subaltern ecologies in southern Italy». *Ambiente & Sociedade*, 24, 1-25.
- Sprovieri, M.; Cori, L.; Bianchi, F.; Cibella, F.; De Gaetano, A. (2021). *Ambiente e Salute nei Siti Contaminati. Dalla ricerca scientifica alle decisioni*. Pisa: ETS edizioni.
- Turco, A. (2018). *La città a sei zampe. Cronaca industriale, ambientale e operaia di uno dei maggiori petrochimici d'Europa*. Catania: Villaggio Maori.
- Vallet, G.; Villard, F. (1952a). «Les dates de fondation de Mégara Hyblaea et de Syracuse». *Bulletin de Correspondance Hellenique*, 76, 289-346.
- Vallet, G.; Villard, F. (1952b). «Mégara Hyblaea, II: Les fouilles de 1950». *Mélange de l'École Française de Rome*, 64, 7-38.

L'ex Ilva di Taranto: una zona di sacrificio tra disuguaglianze e giustizia ambientale

Francesca Rosignoli

Universitat Rovira i Virgili, Tarragona, Espanya

Abstract This chapter examines the case of the ex-Ilva steel plant in Taranto from the perspective of environmental racism. It analyses: 1) why, as reported in the UN Report of January 2022, we can identify a sacrifice zone in Taranto; 2) what environmental inequalities exist in the territory; 3) which social categories are most affected in terms of health. In light of this analysis, this contribution finally clarifies the conceptual difference between environmental racism and environmental justice and suggests the use of the second term to frame this case study more correctly.

Keywords Ex-Ilva. Environmental racism. Environmental justice. Environmental inequalities. Sacrifice Zone.

Sommario 1 Introduzione. – 2 L'ex Ilva di Taranto come zona di sacrificio. – 3 Disuguaglianze socio-ambientali. – 4 Effetti sociali differenziati. – 5 Si può parlare di razzismo ambientale a Taranto? – 6 Conclusioni.

1 Introduzione

Il caso dell'ex Ilva¹ di Taranto è stato spesso al centro di grandi dibattiti soprattutto per quanto concerne il difficile bilanciamento tra il diritto alla salute e il diritto al lavoro (Laforgia 2019; Pascucci 2013).

Da un lato l'ex Ilva è considerato uno stabilimento siderurgico di interesse strategico nazionale per le sue dimensioni e per la sua rilevanza economica e occupazionale. Lo stabilimento si estende infatti per circa 1.500 ettari (un'area maggiore di quella del nucleo cittadino), contribuisce alla produzione di acciaio in Italia per più del 30% e offre lavoro a più di 10.000 persone.² Dall'altro, lo stabilimento siderurgico più grande d'Italia e d'Europa è stato oggetto di lunghe vicende giudiziarie relative ai gravi danni alla salute causati ai lavoratori e ai residenti. Come documentato da numerosi studi dell'Istituto Superiore di Sanità (SENTIERI 2010; 2014; 2016; 2019; 2023) la situazione epidemiologica a Taranto era e continua ad essere estremamente critica, con tassi di mortalità e morbosità al di sopra della media regionale dovuti alla presenza di varie fonti di inquinamento, tra cui un'area portuale, una discarica, un petrolchimico e l'industria siderurgica.³ Con particolare riferimento al caso in oggetto, due studi epidemiologici hanno esplicitamente riscontrato un nesso di causalità tra l'attività di produzione dell'ex Ilva e i tassi di mortalità e morbosità di Taranto (Alessandrini et al. 2016; Tribunale di Taranto 2012). Lo studio di Forastiere et al. (Tribunale di Taranto 2012) ha portato il GIP di Taranto a disporre il sequestro preventivo dell'area a caldo dell'acciaieria il 25 luglio 2012⁴ e a disporre gli arresti domiciliari per i vertici dello stabilimento con l'accusa di disastro ambientale. Questa misura è stata poi oggetto di accese contestazioni e manifestazioni in piazza (Barca, Leonardi 2018), di un referendum consultivo comunale,⁵ e di una

1 Il nome dello stabilimento siderurgico è cambiato più volte nel corso degli anni: Italsider, Nuova Italsider, Ilva, e Acciaierie d'Italia. L'autore ha scelto di usare l'espressione ex Ilva essendo il termine comunemente utilizzato dai media.

2 Baninii, Palagiano 2014; Barca, Leonardi 2016; Bisceglia, Ancona, Bauleo 2020; Simone 2021.

3 Per un elenco dettagliato delle fonti di inquinamento presenti a Taranto, si veda ISTISAN 2020, 13.

4 Il GIP di Taranto aveva disposto una perizia chimico-ambientale (ai periti Sanna e colleghi) ed una epidemiologica (ai periti Forastiere e colleghi) nel corso dell'inchiesta nota come «Ambiente Svenduto» contro i vertici dell'Acciaieria.

5 Il 14 aprile 2013 si svolse un referendum consultivo comunale per chiedere ai cittadini di Taranto di esprimersi sulla possibilità di proporre la chiusura di tutta l'acciaieria Ilva o della sola area a caldo con smantellamento dei parchi minerali. Il referendum, indetto da Taranto Futura, non fu tuttavia ritenuto valido per assenza di quorum (50% più uno dei votanti) in quanto votò solo il 19,5 % dei cittadini. Di questi, l'80% si era detto favorevole alla chiusura dell'Ilva.

copiosa emissione di decreti legge che hanno consentito all'ex Ilva di continuare a produrre acciaio nonostante i documentati effetti avversi sulla salute pubblica.⁶

Questa documentazione ha portato anche a ulteriori riconoscimenti a livello internazionale come la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU 2019)⁷ e il Rapporto dell'ONU sul diritto a un ambiente pulito, salubre e sostenibile (OHCHR 2022a).

La Corte europea dei diritti dell'uomo è intervenuta sul caso dell'ex Ilva di Taranto attraverso la sentenza Cordella e altri c. Italia con la quale ha riconosciuto la violazione del diritto alla vita privata (CEDU 2019, art. 8) e del diritto a un ricorso effettivo (art. 13 CEDU) di oltre 160 persone residenti nei pressi dello stabilimento (Zirulia 2019). Contrariamente a quanto contestato dal governo italiano, la Corte ha riconosciuto pertanto ai ricorrenti la qualità di vittime, ravvisando l'effetto nefasto sulla sfera privata o familiare di situazioni individuali prive dunque di una natura generale assimilabile a un'*actio popularis* (Simone 2021). Questa posizione è stata poi successivamente confermata da altre quattro sentenze con le quali la Corte ha condannato nuovamente lo Stato italiano per la violazione dei medesimi articoli: Ardimento e altri c. Italia; Briganti e altri c. Italia; A.A. e altri c. Italia; Perelli e altri c. Italia.⁸ In particolare, per quanto riguarda la violazione dell'articolo 8, la sentenza del 2019 ha concluso che lo Stato italiano non è riuscito a garantire «il giusto equilibrio da assicurare tra, da una parte, l'interesse dei ricorrenti a non subire gravi danni all'ambiente che possano compromettere il loro benessere e la loro vita privata e, dall'altra, l'interesse della società nel suo insieme» (CEDU 2019, § 174). Per quanto concerne la violazione dell'articolo 13, invece, la Corte ha stabilito che sono venute meno delle vie di ricorso utili ed effettive per sollevare, dinanzi alle autorità nazionali, «delle doglianze relative all'impossibilità di ottenere misure che garantiscano il disinquinamento delle aree interessate da emissioni nocive dello stabilimento Ilva» (CEDU 2019, § 176). Nelle motivazioni la Corte ha inoltre sottolineato come le autorità nazionali non abbiano fornito informazioni inerenti all'attuazione effettiva delle misure di risanamento ambientale. In questo senso, si può osservare come

⁶ Si veda tra gli altri il decreto legge n. 207 del 3 dicembre 2012, convertito con modificazioni dalla legge n. 231 del 24 dicembre 2012.

⁷ Nella sentenza C. eur. dir. uomo, sez. I, 24 gennaio 2019, Cordella e altri c. Italia (disponibile sul sito: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-189421%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-189421%22]})) si citano in particolare i rapporti SENTIERI del 2012 e del 2014 che dimostrano l'aumento dell'incidenza della mortalità e della morbosità per patologie oncologiche, cardiovascolari, respiratorie e digestive.

⁸ Per una lettura critica della giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo si veda Greco 2022.

la Corte abbia enfatizzato non solo l'impegno negativo dello Stato di astenersi da ingerenze arbitrarie ma anche l'obbligo positivo di predisporre delle misure e una legislazione in grado di fronteggiare la situazione di elevato rischio ambientale⁹ quale quella di Taranto (Simone 2021; Zirulia 2019).

L'ONU ha invece menzionato il caso dell'ex Ilva di Taranto tra le zone di sacrificio presenti nel Nord e nel Sud globale. Una menzione accompagnata dal riconoscimento di ripetute e gravi violazioni dei diritti umani dei residenti nelle aree a rischio, la cui salute risulta compromessa dall'inquinamento dell'aria causato dall'attività dello stabilimento. Nel Rapporto si cita infatti la sentenza del 2019 con la quale la Corte europea dei diritti dell'uomo ha concluso che l'inquinamento ambientale continua a compromettere non solo la salute dei ricorrenti, ma dell'intera popolazione che risiede nelle aree a rischio.

Questi riconoscimenti, tuttavia, non hanno impedito all'industria siderurgica di continuare a produrre acciaio e a causare danni alla salute dei residenti, al punto tale che la recente sentenza di primo grado della Corte di Assise di Taranto (2022) ha stabilito che si potrebbe addirittura inquadrare questo caso come un fenomeno di razzismo ambientale secondo la definizione di Benjamin Chavis.¹⁰ Come riportato nella sentenza infatti

Per descrivere quello che è stato fatto al territorio tarantino attraverso le descritte condotte, si potrebbe addirittura ricorrere al concetto di razzismo ambientale, coniato dal leader dei diritti civili afroamericano Benjamin Chavis nei primi anni '80; zone economicamente arretrate sono individuate come luoghi ove realizzare grandi impianti industriali o altre fonti inquinanti, senza che le istituzioni preposte ai controlli esercitino efficacemente le proprie prerogative e, in ultima analisi, senza alcuna considerazione della popolazione residente, costretta a vivere in un ambiente gravemente compromesso e esposta a maggiori rischi per la salute.¹¹

9 Taranto, insieme al Comune di Crispiano, Statte, Massafra e Montemesola è stata dichiarata ufficialmente un'area ad «elevato rischio ambientale» attraverso la delibera del 30 novembre 1990 del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente e d'intesa con la Regione Puglia, in conformità con la procedura prevista dall'art. 7 della l. n. 349 del 1986. Taranto è stata successivamente inclusa, con legge n. 426 del 1998, tra i «siti di interesse nazionale» (SIN), ovvero aree industriali e siti ad alto rischio ambientale che necessitano di interventi di bonifica.

10 Cf. le motivazioni della sentenza di primo grado della Corte di Assise di Taranto nel processo contro il siderurgico ex Ilva (C. Ass. Taranto, dep. 28 nov. 2022, Pres. D'Errico, est. Misserini, p. 832) disponibile su <https://download.peacelink.it/motivazioni-condanna-ilva.pdf>.

11 C. Ass. Taranto, dep. 28 nov. 2022, Pres. D'Errico, est. Misserini, p. 832.

Alla luce di questa sentenza, annullata dalla Corte di Assise di Appello di Lecce il 23 settembre 2024,¹² il presente contributo si domanda se sia possibile leggere questo caso attraverso la lente del razzismo ambientale analizzando: 1) perché si può parlare di zona di sacrificio a Taranto; 2) quali sono le disuguaglianze ambientali presenti nel territorio; 3) quali categorie sociali risultano maggiormente colpite dall'inquinamento legato alla presenza dello stabilimento siderurgico. L'analisi che segue è frutto di una combinazione di un'analisi delle fonti primarie (leggi, decreti legge, ordinanze sindacali, sentenze) e di quelle secondarie (articoli scientifici e report dell'Istituto Superiore di Sanità) raccolte attraverso una revisione della letteratura e un'analisi basata sui documenti.

2 L'ex Ilva di Taranto come zona di sacrificio

Come descritto dal Rapporto dell'ONU del gennaio 2022, *Il diritto a un ambiente pulito, salubre e sostenibile: un ambiente non tossico*, per zona di sacrificio s'intende quel luogo in cui i residenti soffrono conseguenze fisiche e mentali devastanti e violazioni dei diritti umani per il fatto di vivere in aree altamente inquinate ovvero in *pollution hotspots* (OHCHR 2022a, § 27). Sulla base di questa definizione, il Rapporto prosegue con un elenco delle zone di sacrificio, presenti sia nel Nord che nel Sud globale, nel quale compare anche l'ex Ilva di Taranto.

Come si legge nel § 45, infatti,

l'acciaieria di Taranto ha compromesso la salute e violato i diritti umani dei residenti per decenni. L'inquinamento dell'aria causato dalle attività dell'acciaieria ha provocato numerosi problemi di salute tra i residenti, quali malattie respiratorie, malattie cardiache, cancro, disturbi neurologici debilitanti e morti premature. Si ricordano anche le responsabilità del governo italiano che, attraverso numerosi decreti legge, ha procrastinato le attività di bonifica che avrebbero dovuto iniziare nel 2012 fino al 2023 permettendo così che l'acciaieria continuasse a produrre.¹³ (OHCHR 2022a, § 45; trad. dell'Autore)

¹² Cf. Corte di Assise di Appello di Lecce, sezione distaccata di Taranto, 23 settembre 2024 (ud. 13 settembre 2024); la sentenza ha annullato la sentenza di primo grado emessa dalla Corte di Assise di Taranto – conclusa con 26 condanne, tra dirigenti della fabbrica, manager ed ex amministratori pubblici – trasmettendo per competenza gli atti alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Potenza.

¹³ Si veda anche OHCHR 2022b, 55.

La novità di questo Rapporto non risiede nell'aver introdotto una definizione di zona di sacrificio. Questa espressione risale alla Guerra Fredda, periodo in cui si utilizzava il termine «national sacrifice zones» per descrivere le aree rese inabitabili dagli esperimenti nucleari condotti dagli Stati Uniti, dall'Unione Sovietica, dalla Francia, dal Regno Unito e dell'Irlanda del Nord. Questi esperimenti causavano livelli elevati e permanenti di radiazioni che rendevano queste zone estremamente pericolose per la salute umana (Lerner 2010). Il termine è stato poi successivamente utilizzato e definito con un significato più ampio da Steve Lerner (2010), il quale descrive le zone di sacrificio come «aree semi-industriali - largamente popolate di afroamericani, latinoamericani, nativi americani, e bianchi a basso reddito - dove persiste un tipo pericoloso e talvolta letale di discriminazione razziale ed economica» (Lerner 2010, 2). In altre parole, per zone di sacrificio s'intendono quelle «aree geografiche caratterizzate da danni ambientali permanenti, dovuti a un uso del suolo indesiderato e non sostenibile» (Perocco, Rosignoli 2022, 11) nelle quali risiedono prevalentemente classi popolari a basso reddito e popolazioni di colore (le cosiddette comunità sacrificabili).

La novità di questo Rapporto risiede piuttosto nel fatto di aver esplicitamente riconosciuto il concetto di zona di sacrificio, inizialmente parte del lessico degli attivisti e degli accademici, in un documento emesso dal Consiglio per i Diritti Umani dell'ONU. Questo riconoscimento potrebbe avere delle ripercussioni giuridiche rilevanti per il caso in oggetto, inserito non a caso nell'elenco delle zone di sacrificio.

Come emerge dal Rapporto, gli elementi che rendono Taranto una zona di sacrificio sono due: il nesso di causalità tra l'inquinamento dell'aria causato dall'attività dell'acciaieria e i problemi di salute tra i residenti, e le responsabilità del governo italiano nell'aver procrastinato le attività di bonifica fino al 2023.

Per quanto riguarda il primo elemento, si può senz'altro affermare che Taranto sia una zona di sacrificio alla luce delle evidenze scientifiche che hanno dimostrato il nesso di causalità tra l'attività di produzione dell'ex Ilva e i tassi di mortalità e morbosità di Taranto. Come anticipato sopra, il nesso è stato dimostrato da due studi epidemiologici condotti nel 2012 e nel 2016 (Alessandrini et al. 2016; Tribunale di Taranto 2012).

Come si legge nello studio del 2012, «l'esposizione continuata agli inquinanti dell'atmosfera emessi dall'impianto siderurgico ha causato e causa nella popolazione fenomeni degenerativi di apparati diversi dell'organismo umano che si traducono in eventi di malattia e di morte» (Tribunale di Taranto 2012, 226). Lo stesso documento

dimostra inoltre la necessità di aggiornare l'Autorizzazione Integrata Ambientale (AIA) concessa all'impianto siderurgico.¹⁴

Oltre a confermare questi risultati, invece, lo studio del 2016 è riuscito anche ad escludere il ruolo di altri fattori di rischio personali, quali l'abitudine al fumo, l'alcol o l'attività fisica. Come si legge nelle conclusioni,

l'esposizione continuata agli inquinanti dell'atmosfera emessi dall'impianto siderurgico ha causato e causa nella popolazione fenomeni degenerativi di apparati diversi dell'organismo umano che si traducono in eventi di malattia e morte. Le metodologie adottate hanno permesso di quantificare i rischi di malattia e morbosità derivanti dalle esposizioni recenti e passate e hanno permesso di escludere il ruolo di confondimento di possibili fattori esterni. (Alessandrini et al. 2016, 75)

Per quanto riguarda il secondo elemento, le responsabilità del governo italiano emergono da una serie di decreti legge che hanno procrastinato le attività di bonifica disposte nel 2012 fino al 2023:¹⁵

Tabella 1 Decreti legge salva Ilva

Decreto legge	Governo in carica	Disposizione
d.l. 3 dicembre 2012, n. 207	Governo Monti	Autorizza la prosecuzione dell'attività produttiva per 36 mesi
d.l. 4 giugno 2013, n. 61	Governo Letta	Dispone la prosecuzione dell'attività produttiva sotto la direzione di un commissario speciale
d.l. 5 gennaio 2015, n.1	Governo Renzi	Introduce l'immunità per il commissario speciale per le condotte poste in essere nel rispetto del piano ambientale

14 L'autorizzazione integrata ambientale (AIA) era stata rilasciata per la prima volta nel 2011 con il decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare prot. n. DVA/DEC/2011/0000450 del 4 agosto 2011 a seguito di un processo molto articolato iniziato nel febbraio 2007. Gli ostacoli rispetto alla conclusione del procedimento erano da imputare al ritardo dell'ordinamento nazionale nell'adeguamento alla normativa europea e alla difficoltà nell'adattare il provvedimento amministrativo alle specificità del caso di Taranto (cf. Simone 2021).

15 In questo contesto, l'autore ha operato una selezione tra i cosiddetti decreti salva Ilva, citando quelli che hanno disposto proroghe alle attività di bonifica creando e mantenendo nel tempo una zona di sacrificio. Per un'analisi completa di tutti i decreti leggi emessi si veda (Simone 2021).

Decreto legge	Governo in carica	Disposizione
d.l. 4 dicembre 2015, n. 191	Governo Renzi	Posticipa l'implementazione del piano ambientale al 30 giugno 2017 con la legge di conversione del decreto, legge n. 13 del 1° febbraio 2016
d.l. 9 giugno 2016, n. 98	Governo Renzi	Amplia l'immunità accordata al commissario speciale anche al potenziale acquirente dello stabilimento e posticipa il termine per l'implementazione del piano ambientale al 23 agosto 2023
d.l. 5 gennaio 2023, n. 2	Governo Meloni	Garantisce la continuità della produzione anche laddove fossero contestati reati o altre violazioni di legge

In particolare, in nome dell'interesse strategico nazionale, il decreto legge n. 207 del 2012 convertito con modificazioni dalla legge n. 231 del 24 dicembre 2012 ha autorizzato la prosecuzione dell'attività produttiva per 36 mesi, nonostante il sequestro preventivo disposto dal GIP di Taranto il 25 luglio 2012.

Come si legge nel decreto

In caso di stabilimento di interesse strategico nazionale, individuato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, quando presso di esso sono occupati un numero di lavoratori subordinati, compresi quelli ammessi al trattamento di integrazione dei guadagni, non inferiore a duecento da almeno un anno, qualora vi sia una assoluta necessità di salvaguardia dell'occupazione e della produzione, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare può autorizzare, in sede di riesame dell'autorizzazione integrata ambientale, la prosecuzione dell'attività produttiva per un periodo di tempo determinato non superiore a 36 mesi ed a condizione che vengano adempiute le prescrizioni contenute nel provvedimento di riesame della medesima autorizzazione, secondo le procedure ed i termini ivi indicati, al fine di assicurare la più

adeguata tutela dell'ambiente e della salute secondo le migliori tecniche disponibili.¹⁶

Questo decreto legge introduce dunque un'importante novità nell'ordinamento italiano, ovvero la categoria degli stabilimenti di interesse strategico nazionale. Questi stabilimenti sono disciplinati da un regime differenziato che si basa sul bilanciamento (molto discusso e discutibile) tra l'interesse nazionale alla continuità della produzione industriale e la tutela dell'ambiente e della salute. Un'ulteriore novità portata da questo decreto legge risiede inoltre nell'introduzione della figura del Garante dell'attuazione dell'autorizzazione integrata ambientale. Il Garante, individuato nell'ex procuratore generale della Corte di Cassazione Vitaliano Esposito,¹⁷ aveva il compito di collaborare con gli organi dell'amministrazione per vigilare sul rispetto delle misure poste a tutela dell'ambiente e della salute (Romeo 2019; Simone 2021).

Analogamente, il decreto legge n. 61 del 2013 pur riconoscendo «pericoli gravi e rilevanti per l'integrità dell'ambiente e della salute a causa della inosservanza reiterata dell'autorizzazione integrata ambientale»,¹⁸ ha disposto la prosecuzione dell'attività produttiva sotto la direzione di un commissario speciale in quanto funzionale

16 Art. 1, comma 1, del d.l. n. 207 del 2012; su quest'articolo, insieme all'art. 3, è stata posta la questione di legittimità costituzionale dal GIP di Taranto e dal Tribunale ordinario di Taranto. Le censure del giudice riguardavano la lesione del principio di separazione dei poteri dello Stato, l'immunità accordata all'AIA rispetto al sindacato dei giudici amministrativi e ordinari, e l'irragionevole bilanciamento operato dal legislatore a discapito della tutela della salute e dell'ambiente. La questione è stata in un primo momento dichiarata infondata attraverso la sentenza della Corte Costituzionale sentenza del 9 maggio 2013, n. 85 in quanto: «La *ratio* della disciplina censurata consiste nella realizzazione di un ragionevole bilanciamento tra diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione, in particolare alla salute (art. 32 Cost.), da cui deriva il diritto all'ambiente salubre, e al lavoro (art. 4 Cost.), da cui deriva l'interesse costituzionalmente rilevante al mantenimento dei livelli occupazionali ed il dovere delle istituzioni pubbliche di spiegare ogni sforzo in tal senso». In un secondo momento, con la sentenza n. 58 del 2018, la Corte ha invece riconosciuto l'illegittimità costituzionale del bilanciamento operato dal legislatore tra lavoro, salute e iniziativa economica in quanto irragionevole e sproporzionato. In quel caso, il sindacato di costituzionalità verteva sull'art. 3 del d.l. n. 92 del 2015, emesso nelle more di un sequestro disposto per violazione delle norme di sicurezza dei lavoratori dell'Ilva, esposti così a un pericolo di vita. Il ragionamento iniziale della Corte è stato infine smantellato dalla decisione della Corte di giustizia della UE del 25 giugno 2024 con la quale si è stabilito che tale bilanciamento doveva includere lo standard sancito dagli artt. 35 e 37 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Tali articoli stabiliscono infatti che deve essere garantito un «livello elevato di protezione» sia della salute umana (art. 35), sia dell'ambiente (art. 37). L'esito del bilanciamento doveva essere dunque un innalzamento della tutela della salute e dell'ambiente, non una sua riduzione come emerge invece nel caso in oggetto. Sul punto si veda tra gli altri (Bucci 2014; Simone 2021).

17 In ottemperanza alle sue funzioni, il 9 aprile 2013 Vitaliano Esposito evidenziò le inadempienze dell'Ilva rispetto a quanto indicato nell'AIA.

18 Art. 1, comma 1, del d.l. n. 61 del 2013.

alla conservazione della continuità aziendale ed alla destinazione prioritaria delle risorse aziendali alla copertura dei costi necessari per gli interventi volti a implementare l'AIA. In questo contesto, il commissario speciale sostituisce la figura del Garante del quale conserva le funzioni di consultazione e vigilanza rispetto ad eventuali inadempimenti. Il decreto ha nominato inoltre un comitato di tre esperti che, sentito il commissario speciale, aveva il compito di redigere un piano ambientale che consentisse il completamento degli adempimenti previsti nell'AIA entro 36 mesi dall'entrata in vigore della legge di conversione. Come si legge nel decreto, il piano ambientale equivaleva a una modifica dell'AIA limitatamente alla modulazione dei tempi di attuazione delle relative prescrizioni. Adottato con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (d.p.c.m.) del 14 marzo 2014, il piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria (piano ambientale) ha infatti modificato l'AIA posticipando l'implementazione di alcune disposizioni atte a prevenire la diffusione di sostanze inquinanti (Nicoli Aldini 2024).

Di particolare rilevanza è anche il decreto legge n.1 del 2015. Con questo decreto si stabiliva che il piano ambientale si intendeva attuato se entro il 31 luglio 2015 fosse stato realizzato almeno l'80% del numero di prescrizioni in scadenza a quella data.¹⁹ In tal modo potevano rimanere potenzialmente inattuati tutte le prescrizioni essenziali e maggiormente rilevanti quali la copertura dei parchi minerali e fossili e dei nastri trasportatori, la gestione dei rifiuti tossici, il trattamento gas di cokeria e il rifacimento degli altiforni (Rizzo Striano 2020). Con questo decreto, inoltre, si è avviato un processo di de-responsabilizzazione del commissario speciale per le condotte poste in essere nel rispetto del piano ambientale.²⁰ Come si legge nel decreto infatti

Le condotte poste in essere in attuazione del Piano Ambientale di cui al periodo precedente, nel rispetto dei termini e delle modalità ivi stabiliti, non possono dare luogo a responsabilità penale o amministrativa del commissario straordinario [...] in quanto costituiscono adempimento delle migliori regole preventive in materia ambientale.²¹

19 Art. 2, comma 5, del d.l. n. 1 del 2015.

20 Gli artt. 2, comma 5 e 2, comma 6 del d.l. n. 1 del 2015 sono stati sottoposti al sindacato della Corte costituzionale. In particolare, il GIP di Taranto ha posto la questione di legittimità costituzionale sull'esenzione di responsabilità penale e amministrativa del commissario straordinario. Sul punto la Corte si è espressa con l'ordinanza n. 230 del 2019 con la quale ha rimesso gli atti al GIP del Tribunale ordinario di Taranto per valutare l'incidenza dello *ius superveniens* come da modifiche attuate con d.l. n. 34 del 30 aprile 2019 e dall'art. 14 del d.l. legge n. 101 del 3 settembre 2019.

21 Art. 2, comma 6, del d.l. n. 1 del 2015.

Con il successivo decreto legge n. 191 del 2015, inoltre, si posticipava ancora l'implementazione del piano, procrastinato ulteriormente al 30 giugno 2017 dalla legge di conversione del decreto, legge n. 13 del 1° febbraio 2016.

Sempre nell'ottica di una de-responsabilizzazione, il decreto legge n. 98 del 2016 ha ampliato l'immunità accordata al commissario speciale anche al potenziale acquirente dello stabilimento. In quegli anni il governo italiano aveva infatti deciso di avviare il procedimento per il trasferimento a terzi delle attività aziendali del gruppo Ilva. Secondo questo decreto, inoltre, l'acquirente aveva altresì la facoltà di prorogare ulteriormente il termine per l'implementazione del piano ambientale (Nicoli Aldini 2024). Cosa che avvenne una volta perfezionata l'acquisizione dello stabilimento dalla *joint venture* Am Investco Italy il 5 giugno 2017; una *joint venture* partecipata dalla multinazionale indiana ArcelorMittal (per una quota dell'80%) e dall'italiana Marcegaglia (con una quota del 20%) (Simone 2021). In conformità con quanto disposto dal decreto n. 98, infatti, i nuovi acquirenti hanno presentato un nuovo piano ambientale - approvato con d.p.c.m. del 29 settembre 2017 - che ha posticipato ulteriormente il termine per la sua implementazione al 23 agosto 2023.

Infine, con il decreto legge 5 gennaio 2023, n. 2, oltre a confermare l'immunità penale e amministrativa del commissario straordinario, dell'affittuario o acquirente e dei soggetti da questi delegati, il governo italiano ha introdotto delle disposizioni per garantire la continuità delle attività delle imprese dichiarate di interesse strategico nazionale anche laddove fossero contestati reati o altre violazioni di legge.

Questi decreti-legge, cosiddetti decreti salva Ilva, sono stati oggetto di una recente decisione della Corte di giustizia della UE (2024)²² che ha bocciato le «ripetute proroghe» italiane delle attività industriali in ragione di «individuati pericoli gravi e rilevanti per l'integrità dell'ambiente e della salute umana». La Corte ha inoltre disposto il riesame dell'autorizzazione all'esercizio dell'installazione e la possibilità di sospendere le attività di produzione in caso di criticità per la tutela della salute e dell'ambiente. Sospensione che non è di fatto avvenuta, vista, al contrario, la riattivazione dell'altoforno 1 - fermo da agosto 2023 per manutenzione - il 15 ottobre 2024.²³

22 Si veda la Sentenza 25/06/2024 Ilva e a. Causa C-626/22, <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=it&num=C-626/22>.

23 Si veda Borrillo, M. (2024). «Ex Ilva, riparte l'Altoforno 1 ma sindaco di Taranto e Pd snobbano la cerimonia di Urso: 'Nulla da festeggiare'». *Corriere Della Sera*. Disponibile su https://www.corriere.it/economia/aziende/24_ottobre_14/ex-ilva-riparte-l-altoforno-1-ma-sindaco-di-taranto-e-pd-snobban-la-cerimonia-di-urso-nulla-da-festeggiare-567c9e9c-69dc-4df7-8d90-ee2daf021x1k.shtml.

Per concludere, i decreti legge sopracitati hanno contribuito alla costruzione e al mantenimento di questa zona di sacrificio, nonostante le accertate violazioni dei diritti umani dei residenti²⁴ e il crescente tasso di mortalità e morbosità nella città di Taranto documentato dai numerosi studi epidemiologici condotti dall'Istituto Superiore di Sanità negli ultimi anni. Come si legge nell'ultimo Rapporto pubblicato nel 2023 (SENTIERI 2023), «l'analisi della mortalità nel sito mette in evidenza eccessi, in entrambi i generi, per tutte le cause, per tutti i tumori maligni, per le malattie del sistema circolatorio e per le malattie dell'apparato digerente» (SENTIERI 2023, 227). Lo studio sottolinea inoltre eccessi per ricoveri per tutte le patologie in studio, compresi i ricoveri per cause con evidenza a priori di associazione con le fonti di esposizioni ambientali.

3 Disuguaglianze socio-ambientali

La collocazione dell'impianto siderurgico nella città di Taranto è stata determinata da diversi fattori: l'assetto idrogeologico, la vicinanza al mare e a un grande porto naturale con grande disponibilità di acqua per i processi produttivi, la presenza di una grande riserva di calcare e di vaste aree pianeggianti, l'esistenza di nodi ferroviari e stradali per lo smistamento dei prodotti e il fatto che Taranto, come tutto il Sud d'Italia, si trovasse in un'area economicamente depressa con una notevole disponibilità di manodopera (Banini, Palagiano 2014; Romeo 2019; Simone 2021). La decisione di costruire l'ex Ilva (allora Italsider) a Taranto fu il risultato di un lungo dibattito nel Governo Italiano, nell'IRI (Istituto per la Ricostruzione Industriale) e nella Finsider (Società Finanziaria Siderurgica S.p.A.). Il progetto, ideato nel 1955, fu infatti approvato quattro anni dopo, nel 1959, dal governo Segni II. Solo all'inizio del 1960 la scelta di Cosider (l'azienda di impiantistica del gruppo Finsider incaricata per la progettazione e per l'individuazione dell'area) di collocare l'impianto nel quartiere Tamburi fu comunicata alla presidenza della Commissione tecnica (Romeo 2019). Inizialmente, questa decisione fu vista come una benedizione dai rappresentanti politici locali, considerando i vantaggi economici e occupazionali che l'industria siderurgica avrebbe portato in un territorio a vocazione prevalentemente agricola e marittima (Simone 2021). Più precisamente, lo stabilimento siderurgico fu collocato nel preesistente quartiere Tamburi, situato nella parte nord-occidentale della città, senza considerare il fatto che fosse già una zona abitata. La costruzione dello stabilimento fu attuata infatti

²⁴ Si veda la sopracitata sentenza C. eur. dir. uomo, sez. I, 24 gennaio 2019, Cordella e altri c. Italia.

in violazione dell'art. 216 del Testo Unico delle Leggi Sanitarie²⁵ che stabiliva che la costruzione di stabilimenti industriali avvenisse al di fuori delle zone abitate (Ferrara 2022). Tale violazione è stata poi aggravata dalla costruzione di ulteriori abitazioni destinate ai dipendenti dello stabilimento, scuole, case popolari e mercati (Ferrara 2022).

A distanza di quasi sessant'anni dall'inaugurazione dello stabilimento nel 1965, la situazione nel quartiere Tamburi denota la presenza di numerose disuguaglianze ambientali²⁶ in gran parte causate dall'inquinamento provocato dallo stabilimento.

Nel caso in oggetto, si possono in primo luogo riscontrare disuguaglianze ambientali soprattutto con riferimento alla diseguale esposizione all'inquinamento dell'aria. Diversi studi (Gennaro et al. 2022; Leogrande et al. 2019; Mangia et al. 2013) hanno infatti dimostrato una maggiore esposizione all'inquinamento dell'aria dovuto alla presenza dello stabilimento siderurgico. In particolare, lo studio SENTIERI 2023 ha riscontrato come «il tasso standardizzato di mortalità prematura per malattie croniche mostra, rispetto al riferimento regionale, un aumento di 58,7/100.000 casi (+20,9%) nei maschi e di 18,1/100.000 casi (+11,1%) nelle femmine» (SENTIERI 2023, 227).

In secondo luogo la maggiore esposizione all'inquinamento dell'aria ha portato alla necessità di allertare la popolazione civile durante i cosiddetti *wind days*,²⁷ ovvero quelle giornate in cui particolari condizioni metereologiche, quali venti intensi da nord-ovest e assenza di precipitazioni, determinano un impatto negativo sulla qualità dell'aria nel quartiere Tamburi di Taranto, con particolare riferimento al PM10 ed al benzo(a)pirene. Le raccomandazioni dell'ASL includono pertanto di stare in casa, non aprire le finestre e non fare sport soprattutto in alcune ore del giorno.²⁸ Fino al 2022,²⁹ durante queste

25 Il Testo Unico delle Leggi Sanitarie fu approvato con Decreto Regio del 27 luglio del 1934 n. 1265.

26 Con il termine disuguaglianze ambientali s'intende qui la disparità nell'esposizione all'inquinamento, ovvero la diseguale distribuzione dei rischi ambientali a scapito dei gruppi più svantaggiati all'interno di una società (Rosignoli 2020).

27 Questa espressione è stata introdotta dal Piano contenente le prime misure di intervento per il risanamento della qualità dell'aria nel quartiere Tamburi (Ta) per gli inquinanti PM10 e benzo(a)pirene ai sensi del D.lgs. 155/2010 art. 9 comma 1 e comma 2.

28 Nel caso di medio o alto livello di concentrazione di PM10, la ASL consiglia infatti di svolgere queste attività solo dalle ore 12 alle 18. Cf. https://www.comune.taranto.it/images/Misure_Cautelative_Wind_Day.pdf.

29 Si veda l'Ordinanza Sindacale n. 4 dell'8 settembre 2022, avente ad oggetto «Revoca delle indicazioni comportamentali nei confronti della popolazione generale e scolastica durante gli eventi di Wind Days, con conseguente modifica dell'Ordinanza Sindacale n. 1 del 24 gennaio 2018».

giornate le scuole dovevano inoltre restare chiuse³⁰ o ridurre l'orario di lezione³¹ per limitare i rischi sulla salute dei giovani. Misure che hanno in parte contribuito a un numero di abbandoni scolastici superiori alla media regionale.

Secondo un dato registrato nel 2022, nella città di Taranto il tasso di dispersione scolastica era pari al 26%, tra i più alti nella regione Puglia. In particolare, «si contano 500 unità in meno fra gli iscritti delle classi III, IV e V della scuola secondaria di secondo grado, ovvero dopo l'obbligo scolastico» (Piano di zona ambito di Taranto 2022, 30).

Infine, l'incremento del tasso di mortalità e morbosità ha portato anche a un progressivo abbandono del quartiere al punto tale che metà delle abitazioni sono attualmente disabitate o in vendita. A causa del degrado ambientale causato dallo stabilimento, inoltre, il prezzo delle case è drasticamente diminuito fino a sfiorare i 20.000 euro per abitazioni di 100 metri quadrati (Palmiotti 2023).

Per concludere la città di Taranto, e in particolare il quartiere di Tamburi, presenta numerose disuguaglianze ambientali causate dalla prossimità con il polo siderurgico. Queste disuguaglianze sono in grado di mettere a serio rischio molti diritti fondamentali quali il diritto a un ambiente salubre, il diritto alla salute, il diritto al lavoro in condizioni di sicurezza e il diritto all'istruzione.

Nel prossimo paragrafo si esamineranno quali risultano essere le categorie sociali maggiormente colpite dall'inquinamento legato alla presenza dello stabilimento siderurgico.

4 Effetti sociali differenziati

Gli studi epidemiologici che hanno dimostrato il nesso di causalità tra l'attività industriale dell'ex Ilva e la maggiore incidenza di mortalità e morbosità nella popolazione residente includono anche un'analisi di questi fattori alla luce dello status socio-economico (Alessandrini et al. 2016; Tribunale di Taranto 2012).

Nel contesto italiano, lo status socio-economico (SES) viene calcolato attraverso l'Indice di Deprivazione (o indice di posizione socioeconomica), che include i seguenti indicatori:

30 Si veda l'Ordinanza Sindacale n. 39 del 24 ottobre 2017, avente ad oggetto «Chiusura degli edifici scolastici del Quartiere Tamburi in occasione degli eventi classificati Wind Days».

31 Si veda l'Ordinanza Sindacale n. 1 del 24 gennaio 2018 avente ad oggetto «Misure gestionali stabilimento ILVA in A.S. in occasione degli eventi classificati 'Wind Days' e determinazione orario di apertura degli edifici scolastici del Quartiere Tamburi, con conseguente revoca Ordinanza Sindacale n. 39 del 24 ottobre 2017».

percentuale di popolazione con istruzione pari o inferiore alla licenza elementare (mancato raggiungimento obbligo scolastico), percentuale di popolazione attiva disoccupata o in cerca di prima occupazione, percentuale di abitazioni occupate in affitto, percentuale di famiglie monogenitoriali con figli dipendenti conviventi, densità abitativa (numero di occupanti per 100 m²). (Alessandrini et al. 2016, 18; Tribunale di Taranto 2012, 82-3)

Sulla base di questi indicatori, è emersa una maggiore mortalità per soggetti con livello di SES più basso. Come si legge nello studio del 2016, «La mortalità per stato socio-economico è più elevata per i soggetti residenti in sezioni di censimento con livello di SES basso (HR=1.22, 95%IC: 1.19-1.26) e medio basso (HR=1.11,95%IC: 1.07-1.15) rispetto al riferimento (SES alto)» (Alessandrini et al. 2016, 34).

Questo risultato conferma quanto emerso nello studio del 2012 nel quale si era già riscontrato un differenziale molto elevato in entrambi i sessi tra SES basso e SES alto sia per quanto riguarda la mortalità (con eccessi nelle classi più svantaggiate dell'ordine del 20-80%), sia per quanto riguarda la morbosità (con eccessi di ricoveri nei soggetti di SES basso) (Tribunale di Taranto 2012, 97).

A livello internazionale, questi risultati sono stati recentemente confermati da un report dell'Organizzazione Mondiale della Sanità del 2023 nel quale si legge chiaramente che «In generale, per tutte le patologie, gli impatti maggiori sono stati registrati nei residenti del quartiere Paolo VI, seguiti da quelli di Tamburi, dove oltre il 65% della popolazione appartiene alla classe socioeconomica più bassa» (World Health Organization 2023, 61).

In altre parole, dagli studi finora condotti in ambito nazionale e internazionale è emersa una maggiore esposizione all'inquinamento, un maggiore rischio di mortalità e morbosità e una maggiore deprivazione socioeconomica nei residenti dei quartieri più vicini allo stabilimento siderurgico ovvero Paolo VI e Tamburi. Dai dati disponibili, tuttavia, non emerge una disaggregazione delle categorie sociali più colpite, rimanendo il dato circoscritto allo status socioeconomico. Sulla base di quanto finora riscontrato si può pertanto concludere che i gruppi maggiormente colpiti, in termini di salute, dall'inquinamento legato alla presenza dello stabilimento siderurgico sono quelli più svantaggiati sulla base del reddito.

5 Si può parlare di razzismo ambientale a Taranto?

Nei primi anni Ottanta il leader dei diritti civili afroamericano Benjamin Chavis definì il razzismo ambientale come

la discriminazione razziale nella definizione delle politiche ambientali [...] nel rispetto dei regolamenti e delle leggi [...] nell'individuazione sistematica delle comunità di colore per l'ubicazione di impianti per lo smaltimento dei rifiuti tossici e delle industrie inquinanti [...] nel dare via libera ufficiale a veleni e sostanze inquinanti potenzialmente mortali per le comunità di colore. Ed è discriminazione razziale la lunga storia di esclusione delle persone di colore dai tradizionali gruppi ambientalisti, dagli organi decisionali, dalle commissioni e dagli organi di regolamentazione. (Rosignoli 2020, 49; trad. dell'Autore)

Come si legge da questa definizione, il termine razzismo ambientale indica la diseguale distribuzione dei rischi e dei benefici ambientali a discapito delle popolazioni di colore. La discriminazione avviene a diversi livelli: esclusione dai processi decisionali e diseguale implementazione e applicazione delle norme preposte alla tutela della salute e dell'ambiente. Il contesto di riferimento è quello degli Stati Uniti, dove da tempo è stato documentato che la razza è il fattore predominante nella collocazione degli impianti industriali o di smaltimento dei rifiuti (United Church of Christ Commission for Racial Justice 1987). Questo concetto è stato poi al centro di ampi dibattiti tra cui il noto *chicken-or-egg debate* circa la prevalenza della classe o della razza nella discriminazione ambientale (Pulido 1996). In particolare, alcuni studiosi hanno messo in discussione il concetto stesso di razzismo ambientale, ritenendo le disuguaglianze ambientali frutto di meri meccanismi di mercato che rendevano più convenienti le abitazioni situate nelle zone maggiormente degradate.³² Era dunque la classe più che la razza a determinare l'ubicazione di impianti pericolosi. Questo dibattito ha trovato poi una sua composizione nell'idea che il capitalismo fosse intrinsecamente razzista (Robinson 2000), ovvero nell'idea che il razzismo istituzionale fosse una parte essenziale del razzismo ambientale (Perocco, Rosignoli 2022).

Il termine razzismo ambientale inteso *strictu sensu* non sembrerebbe dunque riflettere pienamente la situazione tarantina dove non è emerso il fattore razziale, quanto lo status socioeconomico basso come caratteristica dei gruppi più colpiti dalla maggiore esposizione all'inquinamento causato dal polo siderurgico.

³² Per una ricostruzione di questo dibattito si veda Rosignoli 2024.

La sentenza di primo grado della Corte di Assise di Taranto (2022) utilizza dunque un'iperbole che non inquadra esattamente il contesto italiano dove le disuguaglianze ambientali restano ad oggi piuttosto eterogenee con incidenza soprattutto sulle classi più svantaggiate a livello economico e sociale (Germani, Rao, Rosignoli 2022; ISTISAN 2020; Rosignoli 2020). I primi studi condotti da Germani et al. (Germani, Morone, Testa 2014) non hanno riscontrato una discriminazione a livello razziale come negli Stati Uniti bensì di genere, essendo le donne single con figli tra le categorie sociali maggiormente colpite dalle concentrazioni di inquinanti atmosferici industriali all'interno delle province italiane. Studi più recenti hanno altresì escluso il fattore razziale, ma sono giunti a diverse conclusioni. In particolare, i rapporti SENTIERI hanno riscontrato un marcato gradiente Nord-Sud, con le condizioni peggiori nel Sud e nelle isole, dove le comunità risultano maggiormente deprivate a causa della loro marginalizzazione nelle decisioni relative ai processi di industrializzazione (Marsili et al. 2021). Analogamente, il Working paper del Dipartimento di Metodi e Modelli per l'Economia il Territorio e la Finanza dell'Università di Roma La Sapienza (MEMOTEF) sulla giustizia ambientale in Italia ha sottolineato la scarsa rilevanza del carattere etnico delle comunità esposte al rischio ambientale e la presenza di un gradiente territoriale, con una maggiore deprivazione nelle famiglie del Sud del paese, anche in ragione del maggiore tasso di disoccupazione (Gemmiti e Prisco 2020).

Un termine più appropriato sembrerebbe dunque quello di ingiustizia ambientale,³³ un concetto che include tutte le categorie sociali svantaggiate (non solo le persone di colore) colpite dalla diseguale distribuzione dei rischi ambientali (Rosignoli 2020). Questo concetto fu infatti preferito dagli attivisti e dagli accademici rispetto al termine razzismo ambientale essendo più inclusivo e meno limitato al fattore razziale. La seconda generazione di studi condotti negli Stati Uniti ha infatti evidenziato la presenza di casi in cui vi erano anche altre categorie sociali colpite da disuguaglianze ambientali, rendendo pertanto il termine ingiustizia ambientale maggiormente flessibile ad accogliere le numerose sfumature di questa nuova forma di discriminazione (Pellow 2016). Rispetto al caso in oggetto, si può pertanto utilizzare il termine ingiustizia ambientale essendo presenti tutti gli elementi inclusi in questo concetto: una zona di sacrificio, una comunità vulnerabile colpita da disuguaglianze ambientali e la persistenza di conflitti ambientali. Come evidenziato nell'analisi precedente, infatti, il caso ex Ilva di Taranto rappresenta una zona di sacrificio ovvero

33 Per una lettura di questo caso attraverso la lente della giustizia ambientale vedi anche Barca, Leonardi 2016; Greco, Bagnardi 2018.

un'area geografica che presenta danni ambientali permanenti, dovuti a un uso del suolo indesiderato e non sostenibile. Queste zone si trovano più comunemente presso comunità a basso reddito o costituite da minoranze (ritenute più o meno consapevolmente comunità sacrificabili), alle quali non viene data nessuna scelta in quanto escluse dai processi decisionali. (Rosignoli 2020, 120)

All'interno di questa zona di sacrificio risiede la parte più svantaggiata della società tarantina, in ragione dell'alto indice di deprivazione sociale, colpita in modo sproporzionato da disuguaglianze ambientali di vario tipo, dalla maggiore esposizione all'inquinamento prodotto dallo stabilimento siderurgico e da maggiori rischi per la salute (Bisceglia et al. 2020; Pasetto, Marsili 2023).

Come si legge nel Rapporto ISTISAN realizzato dall'Istituto Superiore di Sanità nel 2020 dedicato al tema della giustizia ambientale nei siti industriali contaminati, nella città di Taranto

le persone di basso status sociale sono più esposte agli inquinanti di origine industriale e presentano peggiori condizioni di salute, in termini di salute percepita, di mortalità, di morbosità cronica o di disabilità: è stato anche valutato il ruolo indipendente della SEP³⁴ sugli esiti sanitari, e i risultati indicano come il tema del contrasto alle disuguaglianze sociali non può essere trascurato in fase di gestione del rischio, soprattutto nelle aree ad alta criticità ambientale. (Bisceglia et al. 2020, 20)

Inoltre, quest'area è caratterizzata dalla presenza di forti conflitti ambientali, come si evince anche dalla complessa e articolata questione giuridica che ha visto e vede tuttora lo scontro tra l'interesse all'occupazione e alla produzione da un lato e l'interesse alla salute e all'ambiente dall'altro. In particolare, questi diversi interessi sono rappresentati dalla decretazione filo-industriale del governo volta al salvataggio dell'Ilva in nome dell'interesse strategico nazionale, e dalla giurisprudenza nazionale ed europea volta alla tutela del diritto alla salute e all'ambiente dei residenti. Tale conflitto appare tuttora aperto anche alla luce delle ultime disposizioni del GIP di Potenza che il 17 ottobre 2024, a pochi giorni di distanza dalla riattivazione dell'altoforno 1, ha emesso un nuovo decreto di sequestro degli impianti dell'area a caldo dell'acciaieria senza però riuscire a fermare la produzione. A seguito della sentenza della Corte di Assise di Appello di Lecce del 23 settembre 2024, la sentenza di primo grado della Corte di Assise di Taranto (2022) è stata annullata

34 Con la sigla SEP si intende la Socio-Economic Position, ovvero un indicatore di stato socioeconomico.

e gli atti sono stati trasmessi per competenza al Tribunale di Potenza. Il giudice di Potenza, ora competente, ha dunque rinnovato il primo sequestro disposto nel 2012 dal GIP di Taranto per impedire che quest'ultimo perdesse efficacia a seguito dell'annullamento della sentenza.³⁵ A causa dei vigenti decreti salva Ilva, tuttavia, questo provvedimento non avrà alcun impatto sulla produzione dello stabilimento che continuerà la sua attività nonostante il gravissimo quadro sanitario della popolazione di Taranto. Tali decreti hanno reso inefficaci anche eventuali azioni penali o amministrative contro l'amministratore straordinario ed i nuovi proprietari della società, provocando dunque uno spostamento del conflitto dal livello nazionale a quello comunitario.³⁶ Come riconosciuto dalla sentenza Cordella e altri c. Italia della Corte europea dei diritti dell'uomo (2019), infatti, risulta evidente la violazione dell'art. 13 relativo al diritto a un ricorso effettivo anche in ragione dell'immunità amministrativa e penale disposta dai decreti salva Ilva. Nemmeno il giudice europeo, tuttavia, è riuscito a fermare la produzione avendo riconosciuto la violazione dell'art. 8 CEDU (diritto alla vita privata) ma non dell'art. 2 CEDU (diritto alla vita).³⁷ La Corte non ha riconosciuto la violazione del diritto alla vita per mancanza di legittimazione dei ricorrenti, in quanto nessuno di loro era affetto da una grave patologia riconducibile all'inquinamento o aveva agito in qualità di erede di un defunto per tale grave patologia (Rizzo Striano 2020). Solo l'accertamento della violazione del diritto alla vita avrebbe potuto portare verosimilmente al blocco immediato della produzione (Zirulia 2019). Una violazione che la Corte europea dei diritti dell'uomo non ha tuttavia riconosciuto nonostante il documentato rischio oncologico e i maggiori tassi di

35 Secondo la giurisdizione italiana, le misure cautelari perdono la loro efficacia se, eseguite durante un'indagine, non vengono rinnovate entro 20 giorni dalla dichiarazione di incompetenza di un giudice. Sul punto si veda l'art. 27 del codice di procedura penale: «Le misure cautelari disposte dal giudice che, contestualmente o successivamente, si dichiara incompetente per qualsiasi causa cessano di avere effetto se, entro venti giorni dalla ordinanza di trasmissione degli atti, il giudice competente non provvede a norma degli articoli 292, 317 e 321».

36 Per quanto riguarda il conflitto a livello comunitario, si vedano anche le due lettere di costituzione in mora (settembre 2013 e aprile 2014) con cui la Commissione europea ha invitato le autorità italiane ad adeguare l'attività industriale dell'Ilva alle normative europee in materia di emissioni industriali (Direttiva 2008/1/CE poi confluita nella Direttiva 2010/75/UE) e responsabilità ambientale (Direttiva 2004/35/CE) (cf. Simone 2021).

37 Sul punto si veda anche la precedente sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso Smaltini c. Italia. In questo caso, la Corte aveva già dichiarato irricevibile il ricorso di una ricorrente che lamentava la violazione dell'art. 2 della CEDU in ragione del nesso di causalità tra le emissioni inquinanti dell'Ilva e l'insorgere della sua leucemia. Secondo la Corte, la ricorrente non aveva dimostrato la violazione dell'obbligo imposto al governo di proteggere la sua vita alla luce delle conoscenze scientifiche disponibili all'epoca dei fatti risalenti al 2006. Nel 2006 non era ancora chiara la stretta relazione tra la gravità dell'inquinamento e le numerose patologie.

mortalità e morbosità dei residenti. Queste evidenze scientifiche sono state infatti utilizzate per dimostrare il solo pregiudizio al benessere e alla qualità della vita degli abitanti, meglio riconducibile all'art. 8 CEDU. Pertanto, la Corte non ha assegnato alcun risarcimento, come avrebbe dovuto fare nel caso in cui avesse riconosciuto la violazione del diritto alla vita, ritenendo che l'accertamento di tale pregiudizio costituisse un'equa compensazione sufficiente per il danno morale subito e lasciando allo Stato italiano ogni valutazione in merito alla ridefinizione dell'equilibrio tra i diversi interessi in gioco e alle attività di bonifica necessarie (Zirulia 2019). La Corte sottolinea inoltre il dovere dello Stato di giustificare «con elementi precisi e circostanziati le situazioni in cui alcuni individui si trovano a dover sostenere pesanti oneri in nome dell'interesse della società».³⁸ Il conflitto rimane dunque aperto così come l'evidente questione di ingiustizia ambientale.

6 Conclusioni

Questo capitolo ha esaminato il caso dell'ex Ilva di Taranto nella prospettiva del razzismo ambientale a partire da una lettura critica della sentenza di primo grado della Corte di Assise di Taranto nel processo avviato per disastro ambientale, avvelenamento da sostanze chimiche e associazione a delinquere noto come «Ambiente svenduto» contro il siderurgico ex Ilva. Secondo la ricostruzione della magistratura tarantina, questo caso si potrebbe addirittura inquadrare con il concetto di razzismo ambientale, così come definito dal leader dei diritti civili afroamericano Benjamin Chavis nei primi anni Ottanta. La definizione di Chavis descrive il razzismo ambientale come la diseguale distribuzione dei rischi e dei benefici ambientali a discapito delle popolazioni di colore. Una diseguale distribuzione che Chavis attribuisce all'esclusione dai processi decisionali e della diseguale implementazione e applicazione delle norme preposte alla tutela della salute e dell'ambiente. Alla luce di questa definizione, si può parlare di razzismo ambientale in presenza di una zona di sacrificio in cui i gruppi più svantaggiati sono rappresentati dalla popolazione di colore. Per zona di sacrificio si è deciso di seguire la definizione dei Rapporti dell'Onu del 2022 (OHCHR 2022a; 2022b) ovvero come un luogo in cui i residenti soffrono conseguenze fisiche e mentali devastanti e violazioni dei diritti umani per il fatto di vivere in aree altamente inquinanti.

Il presente contributo ha dunque analizzato perché si può parlare di zona di sacrificio a Taranto, quali sono le disuguaglianze

38 Sentenza C. eur. dir. uomo, sez. I, 24 gennaio 2019, Cordella e altri c. Italia, § 160.

ambientali presenti nel territorio e quali categorie sociali risultano maggiormente colpite, in termini di salute, dall'inquinamento legato alla presenza dello stabilimento siderurgico.

I risultati di quest'analisi suggeriscono la presenza di una zona di sacrificio in ragione delle numerose evidenze scientifiche che hanno dimostrato la maggiore mortalità e morbosità dei residenti e della decretazione filo-industriale del governo che ha consentito all'acciaieria di produrre continuando pertanto a violare alcuni diritti umani dei residenti. In particolare, il diritto alla vita privata (art. 8 CEDU) e il diritto a un ricorso effettivo (art. 13 CEDU) così come riconosciuto dalla sentenza Cordella e altri c. Italia del 2019 della Corte europea dei diritti dell'uomo. Dall'analisi qui condotta emergono inoltre numerose disuguaglianze ambientali che interessano soprattutto il quartiere Tamburi e il quartiere Paolo VI, ovvero i più prossimi allo stabilimento siderurgico. Come descritto sopra, queste disuguaglianze incidono negativamente su alcuni diritti fondamentali quali il diritto a un ambiente salubre, il diritto alla salute, il diritto al lavoro in condizioni di sicurezza e il diritto all'istruzione. Rimane tuttavia incompleto il dato relativo alle categorie sociali maggiormente colpite, essendo circoscritto allo status socioeconomico. Si può dunque concludere che i gruppi maggiormente colpiti, in termini di salute, dall'inquinamento legato alla presenza dello stabilimento siderurgico sono quelli più svantaggiati sulla base del reddito. Questa conclusione non consente dunque di riscontrare il fattore razziale quale determinante della discriminazione ambientale che rimane piuttosto circoscritta alla maggiore deprivazione socioeconomica dei residenti nei quartieri più vicini allo stabilimento siderurgico ovvero Paolo VI e Tamburi.

Alla luce di quest'analisi si può dunque concludere che il termine razzismo ambientale non rappresenta pienamente il caso in oggetto non essendoci traccia, sulla base delle evidenze scientifiche disponibili, del fattore razziale per la maggiore esposizione all'inquinamento. Il termine risulta pertanto un'iperbole utilizzata dal giudice, che avrebbe potuto più correttamente utilizzare il concetto di ingiustizia ambientale. Come descritto sopra, questo termine indica non solo la diseguale distribuzione dei rischi e benefici ambientali rispetto alle condizioni etniche, socioeconomiche o altre caratteristiche individuali, di gruppo, di comunità, ma anche i meccanismi di generazione e mantenimento di questa diseguale distribuzione dei rischi e benefici ambientali. In questo senso, il conflitto irrisolto tra il potere legislativo, volto a promuovere la produzione e l'occupazione, e quello giudiziario, volto a tutelare l'ambiente e la salute, è alla base della generazione e del mantenimento di questa zona di sacrificio.

Bibliografia

- Alessandrini, E.R. et al. (2016). *Studio di coorte sugli effetti delle esposizioni ambientali sulla morbosità e mortalità della popolazione residente a Taranto. Rapporto conclusivo Agosto 2016*. <https://www.sanita.puglia.it/documents/890301/896208/Relazione+Finale+Studio+di+Coorte+-+2016/ea231c81-e196-4b43-99a4-0882bd60b83b>.
- Banini, T.; Palagiano, C. (2014). «Environment and Health in Italian Cities: The Case of Taranto». Malik, A.; Grohmann, E.; Akhtar, R. (eds), *Environmental Deterioration and Human Health: Natural and Anthropogenic Determinants*. Dordrecht: Springer, 17-37. https://doi.org/10.1007/978-94-007-7890-0_2.
- Barca, S.; Leonardi, E. (2016). «Working-class communities and ecology: Reframing environmental justice around the Ilva steel plant in Taranto (Apulia, Italy)». Shaw, M.; Mayo, M. (eds), *Class, Inequality and Community Development*. Bristol (UK); Chicago (USA): Policy Press/Chicago University Press, 59-75.
- Barca, S.; Leonardi, E. (2018). «Working-Class Ecology and Union Politics: A Conceptual Topology». *Globalizations*, 15(4), 487-503. <https://doi.org/10.1080/14747731.2018.1454672>.
- Bisceglia, L.; Ancona, C.; Bauleo, L. (2020). «Il sito contaminato di Taranto e la sua comunità: la sorveglianza integrata ambiente e salute nell'ottica del contrasto alle disuguaglianze». Pasetto, R.; Fabri, A. (a cura di), *La Environmental Justice nei siti industriali contaminati: documentare le disuguaglianze e definire gli interventi*. Roma: ISS, 13-23. Rapporti ISTISAN 20/21.
- Bucci, G. (2014). «Stato ed economia andata e ritorno. Riflessioni a partire dal 'caso Ilva'». *Apertacontrada*, 1-7. <https://www.apertacontrada.it/2014/03/28/stato-ed-economia-andata-e-ritorno-riflessioni-a-partire-dal-caso-ilva/>.
- Corte europea dei diritti dell'uomo (2019). *Cordella e altri c. Italia (Ricorsi nn. 54414/13 e 54264/15). Sezione I*. <https://www.ambientediritto.it/giurisprudenza/corte-europea-dei-diritti-delluomo-24-01-2019-ricorso-n-54414-13-e-altri-causa-cordella-contro-italia/>.
- Ferrara, G. (2022). «Ricostruzione storica dell'ex Ilva di Taranto e dell'ospitante quartiere Tamburi». *Quotidiano Legale*. <https://www.quotidianolegale.it/ricostruzione-storica-dell'ex-ilva-di-taranto-e-dellospitante-quartiere-tamburi/>.
- Gennaro, V.; Cervellera, S.; Cusatelli, C. et al. (2022). «Use of official municipal demographics for the estimation of mortality in cities suffering from heavy environmental pollution: Results of the first study on all the neighborhoods of Taranto from 2011 to 2020». *Environmental Research*, 204. <https://doi.org/10.1016/j.envres.2021.112007>.
- Germani, A.R.; Morone, P.; Testa, G. (2014). «Environmental justice and air pollution: A case study on Italian provinces». *Ecological Economics*, 106, 69-82. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2014.07.010>.
- Germani, A.R.; Rao, M.; Rosignoli, F. (2022). «An Environmental Justice Indicator for Managing Environmental Risk in the Italian Provinces». *Socioscapas*, 3(1), 159-85.
- Greco, L.; Bagnardi, F. (2018). «In the name of science and technology: The post-political environmental debate and the Taranto Steel Plant (Italy)». *Environmental Values*, 27(5), 489-512. <https://doi.org/10.3197/096327118X15321668325939>.
- Greco, M. (2022). «Il caso 'ex-Ilva' ritorna davanti la Corte europea dei diritti dell'uomo: quattro nuove condanne per l'Italia». *Diritti Comparati*, 26 luglio 2026. <https://www.diritticomparati.it/>

- il-caso-ex-ilva-ritorna-davanti-la-corte-europea-dei-diritti-dell'uomo-quattro-nuove-condanne-per-litalia/?print-posts=pdf.
- ISTISAN. (2020). *Environmental Justice nei siti industriali contaminati: documentare le disuguaglianze e definire gli interventi*. Roma: ISS.
- Laforgia, S. (2019). «Diritto al lavoro versus diritto alla salute? Il lavoro è sicuro o non è. Note a proposito della sentenza della Corte costituzionale n. 58 del 2018 sulla questione 'Ilva', nota a Corte cost. 23 marzo 2018, n. 58». *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 1, 133-45.
- Leogrande, S.; Alessandrini, E.; Stafoggia, M. et al. (2019). «Industrial air pollution and mortality in the Taranto area, Southern Italy: A difference-in-differences approach». *Environment International*, 132, 1-8. <https://doi.org/10.1016/j.envint.2019.105030>.
- Lerner, S. (2010). *Sacrifice Zones: The Front Lines of Toxic Chemical Exposure in the United States*. *Environmental Health Perspectives*. Cambridge: MIT Press.
- Mangia, C.; Gianicolo, E.; Bruni, A. et al. (2013). «Spatial variability of air pollutants in the city of Taranto, Italy and its potential impact on exposure assessment». *Environmental Monitoring and Assessment*, 185(2), 1719-35. <https://doi.org/10.1007/s10661-012-2663-4>.
- Nicoli Aldini, C. (2024). «State-corporate legal symbiosis and social harm: the case of the steel factory 'Ilva' in Taranto, Italy». *Crime, Law and Social Change*, 82(4), 893-914. <https://doi.org/10.1007/s10611-024-10154-w>.
- OHCHR (2022a). *The right to a clean, healthy and sustainable environment: non-toxic environment (A/HRC/49/53)*. New York: UN. <https://www.ohchr.org/en/documents/thematic-reports/ahrc4953-right-clean-healthy-and-sustainable-environment-non-toxic>.
- OHCHR (2022b). *Additional sacrifice zones*. New York: UN. https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-03/Annex1_to_A_HRC_49_53.pdf.
- Palmiotti, D. (2023). «Tamburi (Taranto), il quartiere dell'abbandono delle case e delle scuole». *Il Sole 24 Ore*. <https://www.ilsole24ore.com/art/tamburi-taranto-quartiere-dell-abbandono-case-e-scuole-AFjLVZx>.
- Pascucci, P. (2013). «La salvaguardia dell'occupazione nel decreto 'Salva Ilva'. Diritto alla salute vs diritto al lavoro?». *Olympus*, 27, 1-17. <https://journals.uniurb.it/index.php/WP-olympus/article/view/268>.
- Pasetto, R.; Marsili, D. (2023). «Il contributo di SENTIERI alla promozione della giustizia ambientale nei siti contaminati italiani». *Epidemiologia e Prevenzione*, 47(1-2), 375-84. <https://doi.org/doi: 10.19191/EP23.1-2-S1.010>.
- Pellow, D. (2016). «Toward a Critical Environmental Justice Studies: Black Lives Matter as an Environmental Justice Challenge-Corrigendum». *Du Bois Review*, 13(2), 1-16. <http://dx.doi.org/10.1017/S1742058X16000175>.
- Perocco, F.; Rosignoli, F. (2022). «'Sulla nostra pelle': razzismo ambientale e disuguaglianze di salute». Perocco, F.; Rosignoli, F. (a cura di), *Razzismo, salute, ambiente*. Varazze: PM, 7-36.
- Piano di zona ambito di Taranto (2022). *Relazione sociale 2022*. https://www.comune.taranto.it/it/documenti_pubblici/piano-di-zona-2022-2024.
- Pulido, L. (1996). «A Critical Review of the Methodology of Environmental Racism Research». *Antipode*, 28(2), 142-59.
- Rizzo Striano, M. (2020). *Ilva. Lavoro e bugie contro salute e verità*. Matera: Altrimedia.
- Robinson, C.J. (2000). *Black Marxism: The Making of the Black Radical Tradition*. Chapel Hill: University of North Carolina Press. <https://doi.org/10.2307/274994>.
- Romeo, S. (2019). *L'acciaio in fumo. L'Ilva di Taranto dal 1945 a oggi*. Roma: Donzelli.
- Rosignoli, F. (2020). *Giustizia ambientale*. Roma: Castelvecchi.

- Rosignoli, F. (2024). «Place In Blacks' Back Yard (PIBBY). Environmental racism and health inequalities as a social phenomenon and research field». Jubilut, L.L.; Soldano Garcez, G.; Bargo Perez, C. et al. (eds), *Sustainable Development and Human Rights: Global Perspectives*. Santos: Editora Universitária Leopoldianum, 69-78.
- Tribunale di Taranto – Ufficio del Gip (2012). Perizia conferita il giorno 24 Giugno 2011 dal Giudice per le Indagini Preliminari Dottoressa Patrizia TODISCO al: Dott. Francesco Forastiere, Prof. Annibale Biggeri, Prof.ssa Maria Triassi nel corso del procedimento R.G.N.R. N. 938/10 - 4868/10 G.I.P. N. 5488/10 - 5821/10. <https://www.osservatoriodiritti.it/wp-content/uploads/2018/09/ilva-taranto-perizia-chimico-ambientale.pdf>.
- SENTIERI (2010). «Valutazione dell'evidenza epidemiologica». *Epidemiologia e Prevenzione*, 34(5-6), Suppl. 3. <https://epiprev.it/529>.
- SENTIERI (2014). «Mortalità, incidenza oncologica e ricoveri ospedalieri». *Epidemiologia e Prevenzione*, 38(2), Suppl. 1. <https://epiprev.it/pubblicazioni/sentieri-mortalita-incidenza-oncologica-e-ricoveri-ospedalieri>.
- SENTIERI(2016).«Studioepidemiologico nazionale deiterritoriedegli insediamentiEsposita Rischio da Inquinamento:l'incidenza del mesothelioma». *Epidemiologia e Prevenzione*, 40(5) Suppl. 1. <https://epiprev.it/pubblicazioni/sentieri-studio-epidemiologico-nazionale-dei-territori-e-degli-insediamenti-esposti-a-rischio-da-inquinamento-l-incidenza-del-mesothelioma>.
- SENTIERI (2019). «Studio epidemiologico nazionale dei territori e degli insediamenti esposti a rischio da inquinamento. Quinto Rapporto». *Epidemiologia e Prevenzione*, 43(2-3), Suppl. 1. <https://epiprev.it/pubblicazioni/sentieri-studio-epidemiologico-nazionale-dei-territori-e-degli-insediamenti-esposti-a-rischio-da-inquinamento-quinto-rapporto>.
- SENTIERI (2023). «Studio epidemiologico nazionale dei territori e degli insediamenti esposti a rischio da inquinamento. Sesto Rapporto». *Epidemiologia e Prevenzione*, 47(1-2), Suppl. 1. <https://epiprev.it/pubblicazioni/sentieri-studio-epidemiologico-nazionale-dei-territori-e-degli-insediamenti-esposti-a-rischio-da-inquinamento-sesto-rapporto>.
- Simone, G. (2021). *Il caso ex Ilva di Taranto. Profili costituzionali di un problema italiano*. Roma: Lithos.
- United Church of Christ Commission for Racial Justice. (1987). *Toxic Wastes and Race in the United States: A National Report on the Racial and Socio-Economic Characteristics of Communities with Hazardous Waste Sites*. New York: United Church of Christ. <https://www.ucc.org/wp-content/uploads/2020/12/ToxicWastesRace.pdf>.
- World Health Organization (2023). *Valutazione dell'impatto sanitario delle attività dell'impianto siderurgico di Taranto*. Copenhagen: WHO. <https://www.peacelink.it/ecologia/docs/5647.pdf>.
- Zirulia, S. (2019). «Ambiente e diritti umani nella sentenza della Corte di Strasburgo sul caso Ilva». *Diritto Penale Contemporaneo*, 3, 135-62.

Grandi opere, disuguaglianze territoriali e conflitti sociali

L'estrattivismo infrastrutturale nel contesto italiano

Paola Imperatore
Università di Pisa, Italia

Abstract This chapter aims to explore the relationship between territorial inequalities, infrastructures and protest by focusing on large-scale infrastructures as an instrument of territorial governance. On the one hand, I will try to show how large-scale infrastructures seek to legitimise themselves as solutions to inequalities, while at the same time producing new asymmetries and inequalities. On the other hand, I will try to show how territorial mobilisations against large-scale construction represent a chapter in the struggles for justice and against socio-environmental inequalities.

Keywords Infrastructures. Inequalities. Marginal areas. Territorial conflicts. Environmental justice.

Sommario 1 Introduzione. – 2 La grande opera come dispositivo di governo neoliberale del territorio. – 3 Usare le disuguaglianze per fare le grandi opere, fare le grandi opere e riprodurre le disuguaglianze. – 4 Conflitti territoriali e grandi opere: una questione di (in)giustizia. – 4.1 I margini al centro: uno sguardo dall'Italia. – 4.2 Le mobilitazioni contro le grandi opere come capitolo delle lotte sociali. – 5 Conclusioni.

1 Introduzione

Il tema delle disuguaglianze territoriali può essere affrontato da diverse prospettive, ognuna delle quali capaci di illuminare un aspetto della disuguaglianza. Questo capitolo prende in esame le disuguaglianze territoriali partendo dal tema delle grandi opere

e delle mobilitazioni collettive in difesa del territorio. Se infatti lo sviluppo infrastrutturale è stato storicamente connesso alla crescita di benessere di cui – a cascata – avrebbero beneficiato tutti, riducendo così le disuguaglianze, alla sua assenza si è spesso imputata la povertà dei territori e l'esistenza di disuguaglianze. In questa prospettiva, va da sé che le infrastrutture devono intervenire a salvare i territori dalla povertà e, anche qualora rifiutate dai cittadini, imposte con la forza per il loro bene.

In queste pagine, analizzo il rapporto tra disuguaglianze territoriali, infrastrutture e protesta. Il secondo paragrafo si focalizza sulla grande opera intesa come dispositivo di governo neoliberale del territorio; il terzo paragrafo evidenzia come stato e capitale usino strumentalmente i divari territoriali per imporre grandi opere promosse come soluzione alle disuguaglianze ma che finiscono col produrre nuovi processi di periferizzazione. Il quarto entra nella questione dei conflitti territoriali contro le grandi opere, offrendo dapprima una panoramica su questo fenomeno politico, per poi focalizzarsi sulle lotte nate dalle aree marginali d'Italia (§ 4.1) e sul rapporto tra mobilitazioni territoriali e istanze di giustizia socio-ambientale (§ 4.2). Infine, nelle conclusioni traccio una sintesi finale sul rapporto tra divari territoriali, grandi opere e conflitti ecologico-distributivi.

2 La grande opera come dispositivo di governo neoliberale del territorio

Le infrastrutture sono legate a doppio filo con il potere economico, politico, statale, e con la sua imposizione, riproduzione e consolidamento. Nella misura in cui trasformano il rapporto quotidiano col territorio e tra le persone (Rodger, O'Neill 2012), le infrastrutture sono contemporaneamente ecologiche e relazionali. Tuttavia, una premessa è necessaria.

Quando parliamo di infrastrutture possiamo riferirci ad un ospedale oppure a un'autostrada, di un'opera capace di collegare territori oppure di dividerli (o entrambe le cose allo stesso tempo), di un complesso sistema di cavi, tubi o dighe per rifornire di energia o acqua delle aree geografiche densamente popolate oppure di usurpare questa energia o acqua a intere popolazioni. Non si tratta dunque di definire l'infrastruttura come un dispositivo violento per antonomasia. Al contrario, in diversi casi le infrastrutture sono necessarie per garantire diritti fondamentali, come l'accesso all'acqua o all'energia. Le proteste a Partinico (Sicilia) nei primi anni Cinquanta, per esempio, rivendicarono – e ottennero – la costruzione della diga di Jato per far fronte all'assenza di acqua dovuta alla mancanza di infrastrutture idriche, con ripercussioni sull'economia

di sussistenza e le condizioni sanitarie degli abitanti, in particolare nelle aree più povere del paese (Rosignoli 2020).

Tuttavia, se subordinata all'imperativo del progresso capitalista, l'infrastruttura rischia di alterare i territori e distruggerne l'equilibrio ecosistemico e sociale senza alcun beneficio per la comunità. Infatti, come evidenzia Bookchin (2010, 393), la tecnica – in tal caso rappresentata dall'infrastruttura – non è positiva o negativa di per sé, ma, a seconda del suo uso (sociale o antisociale), diventa strumento di oppressione al venir meno dei «vincoli sociali basati sull'etica e sulle istituzioni comunitarie» svincolando così la tecnica «da ogni altro dettame che non fossero l'egoismo privato, il profitto, l'accumulazione e le esigenze di una predatoria economia di mercato».

Insieme a quella tra umano e natura, la dissociazione tra tecnica e società è una caratteristica costitutiva della modernità capitalista, che si traduce nella rincorsa ad uno sviluppo infrastrutturale sempre più distante dalle esigenze reali e indifferente ai complessi equilibri ecosistemici.

Ricostruendo la storia del Vajont, Marco Armiero (2023) mette in luce la stagione di trasformazione delle aree montane delle Alpi e degli Appennini che ebbe avvio con la modernizzazione idroelettrica d'Italia tra gli anni Venti e gli anni Settanta. In quella fase, il paradigma dell'*high modernism* che «combina la fede nel progresso tecnologico e la fiducia cieca nel potere centrale che lo imponeva» si va affermando (Armiero 2023, 36), inducendo ad una semplificazione della complessità delle relazioni socio-ecologiche e ad una sistematica sottovalutazione dei rischi per i soggetti subalterni (Armiero 2023, 60). Le vittime del Vajont rappresentano l'altra faccia della medaglia della modernizzazione infrastrutturale, una perdita accettabile per poter «gridare al miracolo»: «l'Italia è diventata moderna anche grazie all'idroelettrico e se qualcuno è stato sacrificato è bene dimenticare per non rovinare la festa» (Armiero 2023, 16).

In questo contesto, la grande opera necessita di essere letta al contempo come incarnazione materiale della violenza del capitale ma anche come suo mezzo strumentale che riflette e rafforza l'ordine sociale (Foucault 2001). Le infrastrutture, storicamente funzionali alla creazione dello Stato nazione e al disciplinamento dello spazio (Beveridge et al. 2024), oggi disegnano «mappe diverse e perfino autonome rispetto a quelle politiche» (Giuntini 2021). Come sottolinea Giuntini (2021, 126), «sono le connessioni delle reti, o la mancanza di esse, che strutturano gli spazi, attivando e disattivando le potenzialità dei luoghi e in ultima analisi determinandone le traiettorie di sviluppo».

Questo non significa disgiungere la politica delle grandi opere dalla costruzione materiale e ideologica dello stato nazione ma, piuttosto, capire come nel neoliberismo la grande opera funzioni come *order building intermediary*, ovvero come «elemento organizzatore,

regolatore, generatore di processi e flussi» nell'ambito del processo di riconfigurazione del potere statale (Giuntini 2021, 127).

La grandezza della nazione resta infatti centrale nella narrazione delle grandi opere, con toni particolarmente patriottici quando a sostenerle sono partiti di destra ed estrema destra come dimostra la retorica utilizzata della Lega per promuovere il Ponte sullo Stretto di Messina, ribattezzato «il ponte degli italiani», «un'impresa senza eguali nel mondo [...] esempio di efficienza e bravura dell'ingegneria italiana».¹

Eppure, oggi, la costruzione dello stato nazione sembra intrecciarsi con le strategie dei capitali globali, trovando nella grande opera un terreno di alleanza per eccellenza. L'interesse strategico nazionale non limita l'espansione dei capitali globali ma, al contrario, spiana loro la strada, come ancora emerge se guardiamo alla cessione di molti asset strategici statali ad attori privati che comprendono, tra le varie cose, la gestione delle infrastrutture idriche, logistiche ed energetiche.

In questo processo che interseca attori globali e nazionali, i territori giocano un ruolo chiave. Infatti, nonostante la sua fluidità e apparente astrattezza, il capitale ha bisogno della materialità dei territori per sostenersi e riprodursi (Harvey 2007). La trasformazione della natura, infatti, non è solo una conseguenza del capitalismo, ma rappresenta una condizione costitutiva dato che «i processi di espansione del capitalismo sono stati resi possibili da trasformazioni ambientali radicali e di vasta portata» (Moore 2003, 312). In questa prospettiva, il territorio rappresenta al contempo l'oggetto e il presupposto dei processi di accumulazione capitalista (Pellizzoni 2014), che passano – anche se non in modo esclusivo – dalla grande opera. È attraverso la grande opera che si materializzano i processi globali del capitale e si determinano modelli di governo del territorio (Imperatore 2023). Se da un lato il capitale accumula profitto attraverso l'espropriazione di beni comuni (*accumulation by dispossession*) (Harvey 2007) e la distribuzione verso il basso dei costi ambientali (*accumulation by contamination*) (D'Alisa, De Maria 2024), dall'altro lo stato si fa garante di questa operazione imponendo forme di controllo militare del territorio, accentrando i poteri su di sé per indebolire i margini di manovra delle istituzioni locali, decretando norme *ad hoc*, semplificazioni procedurali e facendo dello «stato di eccezione il paradigma politico dell'estrattivismo» (Zibechi 2016, 12). Questo modello di governance neoliberale dei territori si è modellato intorno alla grande opera, divenuta laboratorio per eccellenza dell'alleanza stato-capitale-mercato, ma non può essere compreso pienamente senza approfondire il nesso tra grande opera e disuguaglianze territoriali, al centro del paragrafo successivo.

¹ «Il Ponte degli Italiani. Lo spot di Salvini per il Ponte sullo Stretto». *Il Sole 24 Ore*, 2023. <https://www.youtube.com/watch?v=8z9PKkJGKE4>.

3 Usare le disuguaglianze per fare le grandi opere, fare le grandi opere e riprodurre le disuguaglianze

Ci sono due modi per tentare di combattere il divario Nord-Sud, c'è il Reddito di cittadinanza e le infrastrutture di cittadinanza. Il reddito era la risposta di chi non poteva risolvere il problema e manteneva le persone in una condizione di marginalità. Le infrastrutture di cittadinanza sono le risposte di chi investe sul territorio per cambiare le opportunità. (ANSA 2024)

Così Giorgia Meloni, Presidente del Consiglio, commenta il progetto del Ponte sullo Stretto di Messina. Questo estratto è eloquente della relazione circolare tra grandi opere e disuguaglianze territoriali: le grandi opere che producono disuguaglianze, le disuguaglianze che giustificano grandi opere.

Le disuguaglianze territoriali, che non sono mai innate ma frutto di specifici rapporti di potere, sono centrali per comprendere come lo sfruttamento ricade sui territori dando vita a specifiche geografie della devastazione. Queste geografie non sono casuali, bensì l'esito di politiche e narrazioni che producono marginalità. In questo senso, si è parlato di zone di sacrificio (Little 2017) o di vite di scarto (Armiero 2021) per mettere in luce il modo in cui alcune comunità e alcuni territori sono considerati sacrificabili (o più sacrificabili di altri) in nome del supposto interesse comune.

Le disuguaglianze tra territorio, per esempio il 'divario Nord-Sud' a cui accenna Giorgia Meloni, diventa strumento per imporre le infrastrutture al territorio, per 'salvarle' dalla povertà a cui sembrano condannate. Come evidenziano Boniburini e Esposito (2025, 77) guardando al caso di Taranto, nella pianificazione si assegna un ruolo cruciale allo sviluppo delle aree marginali italiane per colmare il divario tra Nord e Sud d'Italia e affrontare la questione Meridionale, assumendo che lo sviluppo in senso capitalista sia ciò di cui le aree marginali hanno bisogno per uscire dalla loro condizione di povertà.

Eppure, questa disuguaglianza è il rovescio della medaglia di un processo consapevole di 'stigmatizzazione territoriale' derivante dal modo in cui le autorità trattano e rappresentano un determinato luogo (Wacquant et al. 2014) e che viene strumentalmente utilizzato per giustificare nuovi progetti invasivi (Lipari 2021; Bez, Virgillito 2024). Non è quindi un caso che oggetto di questa 'violenza infrastrutturale' (Rodgers, O'Neill 2012) non siano i centri economici e finanziari ma, piuttosto, territori marginali, irrilevanti dal punto di vista politico ancorché strategici dal punto di vista economico.

Questa strutturale disuguaglianza tra territori agisce a vantaggio degli investitori privati che potranno sostenere costi inferiori grazie alla disponibilità di terreni e manodopera a buon mercato e che

potranno beneficiare della debolezza del tessuto socio-politico per negoziare a proprio vantaggio (Bryant, Mohai 1992; Rosignoli 2020).

Da un lato, infatti, nelle aree marginali i costi fondiari sono bassi e competitivi rispetto ad altre aree (Lipari 2021). Questa marginalità – come evidenzia Lipari – è conseguenza del fallimento delle politiche pubbliche che, seppur tese a colmare il divario con le aree più ricche, hanno imposto un processo di periferizzazione (Blowers, Leroy 1994), relegando i territori in una posizione marginale e subordinata alle esigenze dei centri direzionali e produttivi. Dall'altro, i territori marginali hanno uno scarso potere negoziale che determina uno «sbilanciamento strutturale dei rapporti di forza tra investitori e proprietari, privati o pubblici» (Lipari 2021, 277). La debolezza dei poteri politici locali, la scarsità di risorse delle comunità locali e il prevalente senso di irrilevanza a cui i territori vengono condotti, crea un contesto favorevole per il capitale sempre più globalizzato che può negoziare in condizioni vantaggiose. Inoltre, la marginalità politica di alcuni territori garantisce alle imprese inquinanti di poter più facilmente scaricare i costi ambientali verso il basso o di dover corrispondere risarcimenti di minore entità (Rosignoli 2020).

In questo senso, il meccanismo di allocazione delle grandi opere – che può apparentemente sembrare frutto di un meccanismo razionale e neutrale – è in realtà connesso intrinsecamente ai processi sociali, politici, economici e culturali che hanno determinato una gerarchia tra territori a cui le politiche infrastrutturali rispondono e che attivamente riproducono. È questo un elemento costitutivo del capitalismo: organizzare la propria catena del valore globale lungo l'asse centro-periferia cercando di drenare le risorse dalle periferie verso i centri economico-finanziari e esternalizzando le contraddizioni ambientali verso i margini, le periferie, i territori e le vite di scarto sia su scala planetaria che su scala nazionale imponendo così una forma di «imperialismo ecologico» (Saitō 2024, 33).

Studi recenti hanno messo in luce come la transizione energetica abbia innescato nuove forme di estrattivismo, definito come estrattivismo verde (Blair et al. 2023), che rafforza le disuguaglianze tra aree del pianeta e tra territori disegnando nuove geografie della devastazione. Anche in questo caso, grandi progetti energetici legati alle rinnovabili 'cadono' sul territorio come meteoriti, indifferenti alle sue peculiarità ed esigenze, tracciando linee e confini come fosse un foglio bianco (Magnaghi 2022). Questo ha dato vita a nuovi processi di territorializzazione interna (Lipari 2021), che ha relegato le aree periferiche degli stati-nazione al ruolo di fornitore di energia pulita per il mercato nazionale e globale. Se inserite nella logica del capitale, le infrastrutture energetiche legate alle rinnovabili diventano propulsore di ulteriori dinamiche estrattiviste in cui le risorse delle aree marginali vengono sfruttate intensivamente

assicurando un ruolo chiave a investitori globali e rifornendo i centri economici, senza modificare lo squilibrio tra territori e le asimmetrie di potere ma rafforzandole e mascherandole attraverso una nuova retorica *green*.

Nel contesto italiano, i lembi del centro economico-finanziario si trovano nei territori meridionali, attraversano le aree interne appenniniche' - ancora sospese nell'attesa di un'incerta ricostruzione post-terremoto, sono le valli avvelenate e sventrate del nord Italia. Aree caratterizzate originariamente da una mancata industrializzazione, e poi da privazione socio-economica, stagnazione economica, salari inferiori alla media nazionale e perdita demografica (Bez 2025).

Tuttavia, nella narrazione egemonica, la grande opera diventa il rimedio, la cura, la ricetta per trasformare quella marginalità in ricchezza e per portare «democrazia, confronto, ma soprattutto crescita e lavoro» (Nimby Forum 2018, 27). La narrazione che sostiene la grande opera è all'incirca la medesima da ogni parte e si fonda sulla promessa di creare occupazione e generare un indotto con ricadute positive sul territorio, facendo così leva sui divari territoriali. In questo processo virtuoso, la grande opera dovrebbe stimolare l'economia territoriale grazie alla presenza di lavoratori che con le proprie famiglie consumano la loro pizza il sabato sera, fanno la spesa nei supermercati della zona, pranzano nella trattoria vicino al cantiere, e così via. Uno schema narrativo che ha tanto più efficacia quanto maggiore è il livello di disoccupazione che si registra nel territorio rivelando ancora una volta come contesti connotati da ingiustizie di varia natura rappresentino un terreno fertile per le strategie dei capitali.

Non è raro che queste strategie si intreccino a rappresentazioni tipicamente coloniali di coloro che abitano i territori marginali, impennate su «l'incapacità di organizzazione, la mancanza di senso civico, la connivenza delle popolazioni con le organizzazioni camorristiche», sull'irrazionalità e arretratezza tipiche delle popolazioni meridionali (Avallone 2014, 65), nonché sull'incapacità del Sud di pianificare e realizzare infrastrutture a causa del loro «ritardo tecnologico e culturale» (Boniburini, Esposito 2025, 77). Narrazioni che riflettono il processo di razzializzazione (territoriale) delle popolazioni del Sud Italia.

La narrazione stigmatizzante degli autoctoni come incapaci di prendersi cura dell'ambiente che abitano ha a lungo fondato l'approccio coloniale alla natura (Staid 2022), aprendo la strada all'imposizione di modelli di gestione e cura del territorio basati sulla logica della razionalità economica che hanno scalzato e delegittimato le voci e le pratiche delle comunità locali. Tale narrazione diviene ancora più stigmatizzante quando gli abitanti delle aree marginali si oppongono alle decisioni prese dall'autorità centrale. Tornando al caso del Ponte sullo Stretto, per esempio, gli attivisti No Ponte vengono descritti

come dei primitivi, cavernicoli, ottusi, ‘tragediatori’, incapaci di capire i benefici della modernità, e sono sistematicamente denigrati attraverso delle campagne social che ritraggono gli abitanti contrari come delle scimmie.²

Tuttavia, se da un lato vediamo come la gestione neoliberale dei territori agisce sulle preesistenti condizioni di marginalità per assicurarsi il maggior profitto possibile, dall’altro la grande opera produce e riproduce forme di marginalizzazione e disuguaglianze a cui, però, sempre più territori hanno iniziato ad opporsi, scrivendo – a partire dalle aree periferiche – un ulteriore capitolo della lotta per la giustizia sociale e ambientale, che prendo in esame prossimi paragrafi.

4 Conflitti territoriali e grandi opere: una questione di (in)giustizia

Indipendentemente dal nome con cui le si chiamino, le proteste in difesa del territorio sono divenute a partire dagli anni Novanta un vero e proprio fenomeno sociale al punto che sia *policy-makers* che studiosi hanno dovuto fare i conti, in Italia e altrove. Questa conflittualità – prima presente in forma sporadica – inizia a presentarsi in modo ricorrente tra metà anni Novanta e inizi Duemila, in corrispondenza di una ristrutturazione del capitalismo su scala globale che spinge verso un’espansione senza precedenti di infrastrutture logistiche, reti dell’alta velocità, condutture energetiche in grado di connettere mercati e flussi di capitale su scala planetaria. La globalizzazione dei mercati produce un inedito assalto alla natura e ai territori, che costituiscono la base materiale su cui tale espansione si sorregge.

Al contempo, il periodo a cavallo tra i due secoli costituisce anche uno snodo storico segnato dalla crisi dei corpi intermedi. La crisi dei partiti politici (in Italia accentuata dallo scandalo di Mani Pulite che inflisse una forte delegittimazione al sistema dei partiti) e l’indebolimento dei sindacati e in generale dei corpi intermedi, mette in crisi la partecipazione tradizionale ma, allo stesso tempo, lascia spazio al consolidarsi di nuove forme di partecipazione diretta (della Porta 2004). È infatti in questa fase che nascono e si moltiplicano comitati locali e gruppi informali legati alla difesa dei territori dalla devastazione ambientale.

La metamorfosi dei conflitti territoriali da eventi episodici a fenomeno endemico va dunque letto come esito di questa giuntura critica data dall’intersezione tra strutturale trasformazione

2 Si veda per esempio il post Facebook di StrettoWeb (2024). <https://www.facebook.com/photo.php?fbid=741373141489687>.

economica e mutamento delle forme di partecipazione politica (Imperatore 2023). Nel corso del tempo i conflitti territoriali iniziano a sviluppare forme organizzative, linguaggi, simboli e pratiche di azione comuni, dando motivo per guardare ad esse come espressione di un fenomeno unitario ancorché internamente differenziato a seconda dei contesti geografici.

È per questo che studiosi, osservatori, istituzioni pubbliche e aziende private iniziano a interessarsene seppure con prospettive e obiettivi diversi. La loro rappresentazione nel dibattito pubblico sarà sin dall'inizio oggetto di conflitto. Etichettati dai promotori delle grandi opere come NIMBY (Not In My Back Yard - Non Nel Mio Giardino), ovvero come mobilitazioni egoistiche che si oppongono al bene comune; definiti dalle scienze sociali più neutralmente come LULU (Locally Unwanted Land Uses) per sottolineare il tratto costitutivo di tali conflitti legati al rifiuto della popolazione di fare un certo uso del territorio; interpretati come conflitti ecologico-distributivi dagli studiosi più vicini alla prospettiva dell'ecologia politica, per evidenziare il nesso tra difesa del territorio e lotta alle ingiustizie.

È attraverso le lenti dell'ecologia politica e della giustizia ambientale che questo capitolo si propone di riflettere su un ciclo di lotte oramai trentennale, che rileva il profondo scontro in atto tra tentativi di 'liberarsi del territorio' utilizzandolo come mero supporto tecnico delle funzioni economiche di mercato (Magnaghi 2022) e resistenze volte a difendere il territorio inteso come «insieme delle relazioni che su di esso hanno luogo e che definiscono, materialmente e simbolicamente, il significato che questo ha per chi lo vive» (Pellizzoni 2014, 9). Questo scontro tra visioni incentrate sul *valore d'uso* del territorio e visioni imperniate attorno al *valore di scambio* dello stesso (della Porta, Piazza 2008; Martinez-Alier 2019), costituiscono l'epicentro del conflitto tra capitali e istituzioni da un lato, e comunità locali dall'altro. Nella modernità capitalista, obiettivo della grande opera è cancellare i territori, permeati di rapporti sociali (Lefebvre 2014) e frutto di una complessa storia coevolutiva tra ecosistema e comunità, per disporre di spazi vuoti e inanimati su cui è possibile «depositare funzioni come meteorit che seppelliscono a caso ciò che sta sotto» (Magnaghi 2022, 32).

Le mobilitazioni territoriali vanno dunque lette come forme di resistenza a tale processo di sgretolamento del tessuto sociale del territorio e del suo degrado.

4.1 I margini al centro: uno sguardo dall'Italia

L'Atlante globale dei conflitti ambientali EJOLT (Atlas of Environmental Justice)³ conta più di quattromila conflitti ambientali-territoriali in tutto il mondo, di cui circa 150 in Italia (CDCA 2019, 14). Si tratta di un ambizioso progetto di raccolta in costante aggiornamento, e inevitabilmente incompleto: gli stessi curatori segnalano che l'assenza di conflitti mappati non indica la loro assenza. E difatti, mettendo in dialogo questi dati con altri lavori di mappatura e raccolta, riusciamo ad avere un'idea delle dimensioni di questo fenomeno in Italia, forse uno dei fenomeni di mobilitazione più diffuso e capillare nel paese. Il Nimby Forum, per esempio, ha contato 359 contestazioni nel 2016 legate a progetti infrastrutturali nel paese, con una crescita significativa rispetto al primo monitoraggio realizzato nel 2004 in cui risultavano 190 proteste (Nimby Forum 2018, 15). Il progetto di mappatura REVERSE, focalizzato sui conflitti nella Sicilia sud-orientale tra il 2017 e il 2021 legati a infrastrutture o attività industriali, ha raccolto circa quaranta casi.⁴ Più ingrandiamo la lente 'sezionando' il territorio, più abbiamo contezza della capillarità di questi conflitti e microconflitti. Inoltre, uno studio sulla protesta in Italia dagli anni Novanta ad oggi (Andretta, Imperatore 2023) mostra una crescita nel tempo di proteste locali legate alla difesa dell'ambiente da progetti ritenuti dannosi (anche rispetto agli altri temi di conflitto) e la centralità di attori informali in questo tipo di conflitti (53%). Nell'insieme, questi dati ci danno una panoramica di questo fenomeno di opposizione alla devastazione ambientale che origina dai territori marginali su cui le grandi opere spesso insistono.

La scommessa della politica e delle aziende è che, in ragione della loro condizione di marginalità, questi territori siano più ricattabili sul piano occupazionale e meno organizzati politicamente. Un'attivista pugliese impegnata nella lotta contro il corridoio del gas TAP (Trans Adriatic Pipeline) che dall'Azerbaijan sarebbe approdato lungo la costa di Melendugno, racconta così il contesto in cui si è inserita questa grande opera:

È difficile il Salento, non stiamo in Svezia che guadagno quello che devo guadagnare, quelle mie 8 ore, e ho il resto della giornata per fare l'attivista. Qua siamo davvero a strappare il pezzo di pane e quindi mi ritrovo anche con compagni di scuola di mia figlia che hanno malattie e col padre che lavora nel cementificio che mi dice

³ L'atlante è consultabile al seguente sito: <https://ejatlas.org/>.

⁴ La mappa di REVERSE è consultabile al seguente sito: https://umap.openstreetmap.fr/it/map/contese-territoriali-in-sicilia_2017-2021_789670#8/37.782/13.997.

«sì mio figlio è malato probabilmente per colpa del cementificio ma io devo dargli da mangiare». (Int. No TAP1)⁵

Guardando per esempio a Rete Adriatica, corridoio energetico che si snoda lungo la dorsale appenninica per trasportare il gas che arriva tramite TAP da sud verso nord Italia, gli attivisti segnalano il paradosso di realizzare un progetto di tale imponenza «nell'area più altamente sismica d'Italia attraversando comuni che sono stati interessati dai gravi terremoti del 2009 e del 2016/2017» dando «per buono quello che diceva la Snam che ha incredibilmente sostenuto - nel giustificare questa scelta - che si tratta di località marginali, senza alcun valore paesaggistico e ambientale» (Int. No SNAM).⁶ Questa marginalità è sociale e politica:

negli ultimi tempi sta avvenendo una trasformazione pericolosa del rapporto tra cittadini e istituzioni perché ci stanno togliendo gli strumenti per sensibilizzare e influire sul potere. Hanno tolto le comunità montane, di cui avevamo l'appoggio, stanno eliminando le province, stanno riducendo il numero dei parlamentari. Saranno soprattutto le grandi città, le località più popolate ad eleggere parlamentari, noi che siamo zone marginali come facciamo? A chi ci rivolgiamo?

Inoltre, questi contesti sono segnati dalla debolezza del tessuto organizzativo e dei corpi intermedi, come organizzazioni di categoria e sindacati, che da un lato ha reso meno forti le tensioni tra ambientalisti e lavoratori nel corso di questi conflitti (Imperatore 2023), ma dall'altro ha implicato una scarsa capacità mobilitativa degli attori economici danneggiati dalle grandi opere. In Salento, per esempio, pur essendovi contrarietà da parte degli operatori turistici, dei contadini e dei pescatori alla costruzione di TAP, questa è stata poco rilevante nelle dinamiche del conflitto proprio a causa della loro debolezza organizzativa a confronto col Nord Italia (Int. No TAP2).⁷

Tuttavia, sebbene i promotori delle grandi opere scommettano sulla subalternità delle comunità marginali per imporre le proprie scelte, questa può trasformarsi in una risorsa, un desiderio di riscatto, come fanno intendere, per esempio, gli attivisti siciliani impegnati nella lotta contro il MUOS, infrastruttura militare della Marina statunitense realizzata a Niscemi:

5 Intervista ad attivista No TAP (Soleto, 20 gennaio 2019).

6 Intervista ad attivista No SNAM (Sulmona, 24 agosto 2019)

7 Intervista ad attivista No TAP (Melendugno, 22 gennaio 2019)

Il MUOS ha rappresentato la sintesi di tutti i soprusi che sono stati fatti in Sicilia. Non possiamo negare che la nostra ribellione è stata tanto forte anche perché quella base è il portato di tutta una serie di cose del meridione [...] la devastazione di una zona naturale da parte di una potenza straniera, i danni alla salute, i bombardamenti nel terzo mondo, la mafia che ha comprato i terreni, la povertà della gente che abita attorno alla base, rappresenta la continuità con un utilizzo militarista, devastatorio, imperialista e coloniale della nostra isola. (Int. No MUOS1)⁸

In un territorio abituato a convivere con problemi e ingiustizie strutturali, come «l'assenza di acqua che arriva ogni 15/20 giorni con i camion» (Int. No MUOS2) o «i danni del petrolchimico di Gela» vicino a Niscemi, «la gente ha preso coscienza a un certo punto di queste cose e ha avuto l'occasione per esprimere la propria rabbia» (Int. No MUOS3).⁹ I conflitti territoriali rappresentano l'imprevisto che fa saltare il gioco, che fa fallire la scommessa di poter estrarre valore a basso costo da aree marginali pensate come pacificate e silenziose.

Una delle caratteristiche di questo tipo di conflitti ambientali è la loro dimensione popolare. A dispetto di altre forme di mobilitazione ambientalista, quella che origina dai margini è stata definita come *cross-class* e *trans-ideological* (della Porta, Piazza 2008) poiché vede come protagonisti soggetti diversi per classe, generazione, status sociale, posizionamento politico, e che attraverso il conflitto costruiscono comunità ecologiche e democratiche (Magnaghi 2022; Imperatore 2023).

Si tratta di conflitti eterogenei nella composizione e nelle pratiche di lotta, che si snodano su più livelli. Se da un lato i luoghi istituzionali vengono presidiati dagli attivisti, partecipando a conferenze dei servizi, presentando osservazioni ai progetti, istituendo osservatori autonomi, promuovendo ricorsi al TAR, dall'altro la partecipazione di piazza attraverso volantinaggi, banchetti, raccolta firme, presidi, manifestazioni e scioperi costituiscono la spina dorsale delle battaglie territoriali per far conoscere la lotta e allargare la mobilitazione. Tuttavia, in questi anni è emersa una progressiva tendenza alla chiusura degli spazi di dialogo e di repressione del dissenso che ha spesso ridisegnato le dinamiche del conflitto (Imperatore 2023). Infatti, il dissenso negato proprio nei luoghi in cui questo dovrebbe potersi esprimere, non sparisce ma si sposta nelle piazze, che diventano lo spazio di azione nevralgico nel momento in

⁸ Intervista ad attivista No MUOS (Catania, 22 gennaio 2020)

⁹ Intervista attivista No MUOS, Padova, 28 novembre 2019; Intervista attivista No MUOS, Ragusa, 24 gennaio 2020.

cui la voce di quelle comunità viene completamente ignorata. È in questo contesto che i conflitti territoriali hanno espresso una sempre maggiore radicalità con invasione delle basi militari, taglio delle reti dei cantieri, sabotaggio delle infrastrutture, parallelamente ad un allargamento della partecipazione di «studenti che stanno a giocare per la strada, vecchietti che si fanno la briscola, le mamme che portano il cibo per mangiarlo lì in mezzo alla strada» (Int. MUOS2) per bloccare i camion diretti ai cantieri.

È nello spazio aperto dal conflitto che, da un lato, contadini, casalinghe, studenti, esperti, militanti di centri sociali e comuni abitanti si incontrano costruendo relazioni e processi comunitari e, dall'altro, le mobilitazioni territoriali finiscono con diventare problemi di 'ordine' nazionale, tanto da portare le istituzioni a decretare stati di eccezione, militarizzare il territorio, costruire zone rosse costantemente sotto controllo dell'esercito (Zibechi 2016; Imperatore 2023). In questi passaggi emerge la dimensione coloniale del governo centrale nel rapportarsi ai territori marginali, che - laddove non trova la strada spianata - si impone con la forza.

4.2 Le mobilitazioni contro le grandi opere come capitolo delle lotte sociali

Se l'ingiustizia ambientale chiama in causa l'asimmetria in termini di accesso alle risorse ambientali e di esposizione ai rischi ambientali in base alle preesistenti forme di oppressione e discriminazione, i territori sacrificati e devastati dalle grandi opere non possono che essere l'esempio emblematico di tale ingiustizia.

Uno degli elementi che rende la grande opera competitiva e vantaggiosa per gli investitori riguarda proprio il fatto che i costi e i profitti sono distribuiti in modo iniquo. Questa duplice logica di socializzazione dei costi, economici e ambientali, e privatizzazione dei profitti è costitutiva del paradigma della grande opera (Imperatore 2023). Non solo la grande opera non apporta benessere alla collettività, ma di frequente aggrava i problemi esistenti e impoverisce il territorio comprimendolo entro dinamiche di dipendenza da attori e capitali globali. Questo legame di dipendenza impedisce alla comunità locale di immaginare altre relazioni socio-ambientali e di diversificare la propria economia, intrappolandola dentro monoculture che impongono specifiche dinamiche di potere spaziali e di 'segregazione lavorativa' (Bez 2025). Basti pensare, per fare un esempio, che la costruzione del gasdotto TAP - nonostante le promesse dell'azienda di mantenere inalterato il territorio e di non minacciare le altre attività di sussistenza - ha impedito in alcune aree le attività di pesca e altre attività normalmente condotte nella costa salentina (Infoaut 2022), arrecando non solo un danno a

queste attività, ma producendo di fatto una situazione di dipendenza e subordinazione di ogni settore economico alle esigenze legate al gasdotto.

Inoltre, sebbene riflettano perlopiù logiche e interessi privati, tali infrastrutture gravano parzialmente o totalmente sulle casse pubbliche, coerentemente a quanto avviene in termini più generali: le istituzioni pubbliche vengono poste in secondo piano rispetto al mercato, ma al contempo si pretende un loro intervento a protezione delle avventure economiche, irrazionali e dispendiose dei privati (Mazzuccato 2020). Costi che lievitano anno per anno, e che pesano sui bilanci di comuni, regioni e stati, ciclicamente afflitti da politiche di austerità. Mentre giorno dopo giorno si vanno ad accorpare ospedali, chiudere reparti ritenuti sacrificabili, ridurre gli orari in cui le ambulanze sono disponibili, privatizzare servizi essenziali dal diritto allo studio all'assistenza alla disabilità, l'ultima legge finanziaria del dicembre 2024 dirotta quasi 12 miliardi di euro per la realizzazione del ponte sullo stretto (Ministero dell'Economia e della Finanze 2024).

Si tratta di un paradosso insostenibile, come hanno spesso denunciato tanti attivisti legati alla difesa del territorio, come quelli contro il TAV Terzo Valico, il cui costo si è moltiplicato negli anni divenendo emblema di questo paradigma di gestione della grande opera. «Un utile per alcuni, un lusso per pochi, un danno per molti, a spese di tutti» recitava uno dei loro slogan, mentre la mobilitazione si allargava anche in critica alla scelta di finanziare pubblicamente «un'opera che costa 6,2 Mld di Euro, in un momento in cui siamo nel pieno della crisi economica e questo pare un investimento assolutamente insensato» (Int. TerzoValico1).¹⁰

Inoltre, la grande opera è competitiva perché si fonda sull'appropriazione e mercificazione di risorse naturali che appartengono alla collettività tutta (*accumulation by dispossession*) e sulla distribuzione verso il basso dei costi legati a inquinamento e contaminazione (*accumulation by contamination*).

Alla base militare l'acqua corrente arrivava tutti i giorni, mentre al paese no [...] non è possibile che in un territorio come questo si investano miliardi per costruire un'infrastruttura di morte, cedendo tra l'altro la sovranità a uno stato straniero che vuole fare le sue guerre a partire da qui, e poi nel paese non c'è lavoro, l'agricoltura va male, l'ospedale ha chiuso, non c'è l'acqua, non ci sono i servizi essenziali. (Int. MUOS3)

10 Intervista ad attivista No Terzo Valico (Alessandria, 26 giugno 2019)

Proprio per denunciare questa ingiustizia ambientale, gli attivisti No MUOS nel giorno della liberazione del 2014 hanno organizzato «un'iniziativa simbolica con la liberazione di un pozzo che gli americani si erano ritagliati nel perimetro della base» per restituire il pozzo alla collettività (Int. MUOS3).

Parallelamente, vi è la questione della nocività prodotta dalle grandi opere e dai lavori per la loro realizzazione. Caso emblematico è ancora quello del Terzo Valico, i cui cantieri hanno interessato una montagna amiantifera. I costi connessi all'inquinamento da amianto nelle falde acquifere e nell'aria, nonché i relativi effetti sulla salute umana e animale, non sono mai stati presi in considerazione dai sostenitori dell'opera. Al contrario, le vicende giudiziarie hanno portato alla luce numerose intercettazioni che mostrano la totale indifferenza rispetto al problema da parte del consorzio COCIV a cui era ed è affidata la costruzione del Terzo Valico, che tranquillizza gli altri partner sul ritrovamento di amianto durante i lavori dato che «la malattia arriva tra 30 anni» (Indice 2017). Una vicenda simile si è registrata in Puglia, con il ritrovamento da parte di ARPA Puglia di cromo-esavalente nella falda acquifera causata dagli scavi per il TAP (Fraddosio 2019), e in altre centinaia e centinaia di storie. Opere che producono nocività sia nel processo di costruzione che a costruzione ultimata.

Al contempo, questi esempi obbligano a fare i conti con una sistemica violenza ambientale prodotta dalla grande opera neoliberale, una violenza sulla salute pubblica e sui i territori che non sempre è 'spettacolare' e visibile, come nei casi di incidenti o esplosioni, ma che assume spesso i tratti di una *slow violence* (Nixon 2011), prolungata nel tempo e nello spazio che, pur non producendo nell'immediato conseguenze evidenti, lascia nel corso del tempo ferite indelebili sulle popolazioni locali e la loro salute.

Non si tratta di storture del sistema grande opera. Al contrario, questo costante saccheggio di risorse naturali e denaro pubblico, parallelamente alla redistribuzione dei costi verso il basso, sono costitutivi di un sistema di reti, corridoi, tunnel, cantieri, che sarebbe del tutto irrazionale dal punto di vista economico per gli attori privati se dovessero sostenere l'investimento. In questo senso, è lo stato a proteggere il privato dal rischio d'impresa, assumendo su di sé - o meglio attribuendo alla collettività - i costi connessi a tale impresa (Mazzuccato 2020).

Se però, come scrive il Centro Documentazione Conflitti Ambientali, i conflitti territoriali offrono «una lente formidabile attraverso cui argomentare il potenziale distruttivo di un sistema economico rapace», al contempo questi rappresentano «un caleidoscopio di pratiche diffuse volte a ricostruire strumenti di democrazia a livello territoriale» (CDCA 2019, 5) nonché lotte per la giustizia ambientale. La loro lettura è rimasta perlopiù compressa nella categoria del

conflitto (Rosignoli 2020) che consente senz'altro di mettere in luce alcune dimensioni, ma non ne esaurisce la comprensione. Il nesso tra resistenze territoriali e lotte per la giustizia - nei territori e tra i territori - è rimasta spesso sottotraccia. Eppure, se plurali sono le forme attraverso cui l'ingiustizia ambientale si materializza sulle popolazioni locali, sulla salute pubblica, sui territori (qui ci siamo soffermati sulla grande opera come anello centrale nella catena del valore globale), plurali sono anche le forme con cui ci si mobilita per la giustizia socio-ambientale a seconda dei contesti. Questi conflitti ecologico-distributivi, dal canto loro, necessitano di essere compresi come espressione di un «ambientalismo popolare che con mille forme e linguaggi diversi si oppone alla mercificazione della natura, all'espropriazione delle risorse comuni, ai megaprogetti modernizzatori, alla trasformazione delle loro terre in discariche globali» (Armiero 2015, 16). Di più, riprendendo Giorgio Nebbia circa la sua visione delle lotte ecologiste, queste vanno considerate come «un capitolo delle lotte per nuovi diritti e per una maggiore giustizia e solidarietà, a livello planetario, questa volta, al di là dei confini nazionali: lotte per il miglioramento, insieme, della vita dei ceti più deboli all'interno dei paesi industriali, e di quella degli abitanti dei paesi poveri» (Nebbia 2015).

Le mobilitazioni in difesa dei territori hanno in questi anni messo in pratica l'«environmentalism of everyday life» (Pulido 1998, 30) che, pur originando dalla difesa dell'ambiente inteso come luogo 'in cui vivono, lavorano e giocano', sono riuscite a mettere al centro della discussione l'esigenza di un nuovo modello di relazioni socio-ambientali, ospitando «percorsi di trasformazione politica e culturale [capaci di] intercettare e inglobare discorsi e immaginari globali, e riadattarli al contesto locale» (Benadusi et al. 2021, 16).

Incarnando attraverso le loro resistenze una rivendicazione di giustizia ambientale, questi territori sono andati oltre la mera constatazione dei processi di degrado ambientale per focalizzarsi sul modo in cui questi processi si riversano e stratificano nella società (Rosignoli 2020; Imperatore 2022) lungo gli assi spaziali, di classe, genere, razza, provenienza e generazione.

5 Conclusioni

Le infrastrutture ci consentono quotidianamente di bere, lavarci, avere energia, muoverci. Sono state cruciali nella storia dello sviluppo umano, e continuano ad esserlo. Tuttavia, le infrastrutture sono profondamente connesse alle manifestazioni del potere economico, politico, statale, anche culturale e simbolico: sono state storicamente legate alla costruzione degli imperi prima e dello stato-nazione poi, e oggi sono sempre più espressione delle esigenze di profitto dei

capitali globali. Anziché strumento di emancipazione collettivo dai bisogni primari, la grande opera oggi risponde ad un paradigma estrattivo che si fonda su espropriazione dei territori e imposizione di uno stato di eccezione permanente.

Nel comprendere come la politica delle grandi opere si orienti nello spazio, è fondamentale analizzare i divari territoriali esistenti e capire come le infrastrutture traggano benefici da questi divari per negoziare condizioni favorevoli per gli investitori e legittimarsi. Senza 'zone di sacrificio' e margini da cui attingere risorse a basso costo e verso cui esternalizzare i costi socio-ambientali, la catena del valore globale che poggia (anche) sulle grandi opere non potrebbe sostenersi.

In questo capitolo abbiamo visto come, sebbene presentate come una risposta ai profondi processi di abbandono e depauperamento dei territori, le infrastrutture siano in realtà parte attiva e costitutiva di questa governance neoliberale che saccheggia le comunità marginali e dirotta le sue risorse verso i centri economico-finanziari.

Tuttavia, in opposizione al paradigma della grande opera - che si fonda sulle profonde disuguaglianze tra aree del pianeta, territori, e soggettività, e le rafforza a sua volta - i territori marginali si sono mobilitati, mettendo in crisi la relazione estrattivista tra centro e periferie e lo scambio ecologico ineguale che ne consegue. Sebbene siano stati spesso stigmatizzati, i conflitti ecologico-distributivi hanno messo in luce il nesso tra devastazione ambientale, disuguaglianze spaziali e ingiustizie sociali, scrivendo un importante capitolo delle lotte per la giustizia socio-ambientale. Lotte che non solo costituiscono un freno all'espansione del capitalismo, ma tentano di immaginare nuovi mondi e nuove pratiche capaci di rendere la marginalità un'opportunità per ripensare radicalmente le relazioni sociali e il rapporto con il territorio.

Bibliografia

- Andretta, M.; Imperatore, P. (2023). «Le trasformazioni del movimento ambientalista in Italia tra istituzionalizzazione e conflitto». *Polis*, 37(1), 67-98.
- ANSA (2024). «Meloni: 'Per combattere il divario Nord-Sud, le infrastrutture di cittadinanza meglio del Reddito'». <https://urly.it/31bpz2>.
- Armiero, M. (2015). «Ribelli. Naturalmente». Capone, N. (a cura di), *Giorgio Nebbia. La contestazione ecologica. Storia, cronache e narrazioni*. Napoli: La Scuola di Pitagora Editrice, 7-28.
- Armiero, M. (2021). *L'era degli scarti: Cronache dal Wasteocene*. Torino: Einaudi.
- Armiero, M. (2023). *La tragedia del Vajont: Ecologia politica di un disastro*. Torino: Einaudi.
- Avallone, G. (2014). «Terra di conflitti, rifiuti, espropriazione e movimenti socio-ecologici in Campania». *Prisma: economia, società, lavoro*, 3, 78-92.

- Benadusi, M.; Lutri, A.; Saija, L. (a cura di) (2021). *Si Putissi. Riappropriazione, gestione e recupero dei territori siciliani*. Firenze: Editpress.
- Beveridge, R.; Naumann, M.; Rudolph, D. (2024). «The Rise of 'Infrastructural Populism': Urban infrastructure and Right-wing Politics». *Geography Compass*, 18(2), e12738.
- Bez, C. (2025). «Policy and politics in left-behind places where heavy industries are present». Novelli, L. (ed.), *Political Participations in Sacrifice Areas Workers and community-based mobilization for a Just Transition*. Milan: Feltrinelli, 17-50.
- Bez, C.; Virgillito, M.E. (2024). «Toxic Pollution and Labour Markets: Uncovering Europe's Left-behind Places». *Review of Regional Research*, 44(3), 337-81.
- Blair, J.A. et al. (2014). «The 'Alterlives' of Green Extractivism: Lithium Mining and Exhausted Ecologies in the Atacama Desert». *International Development Policy | Revue internationale de politique de développement*, 16.
- Blowers, A.; Leroy, P. (1994). «Power, Politics and Environmental Inequality: A Theoretical and Empirical Analysis of the Process of 'Peripheralisation'». *Environmental Politics*, 3(2), 197-228.
- Boniburini, I.; Esposito, A. (2025). «Piano Taranto: Between Participation and Planning». Novelli, L. (ed.), *Political Participations in Sacrifice Areas Workers and Community-based mobilization for a Just Transition*. Milan: Feltrinelli, 73-90.
- Bookchin, M. (2010). *L'ecologia della libertà*. Milano: Eleuthera.
- Bryant, B.; Mohai, P. (1992). *Race and the incidence of environmental hazards*. Boulder, CO: Westview.
- CDCA (2019). *Dossier conflitti ambientali. Mappe, saperi, strumenti per le ecologie di domani*. Roma: CDCA. http://cdca.it/wp-content/uploads/2019/03/esecutivo-cdca-2019-web_compressed_compressed.pdf.
- D'Alisa, G.; Demaria, F. (2024). «Accumulation by contamination: Worldwide cost-shifting strategies of capital in waste management». *World development*, 184, 106725.
- della Porta, D.; Piazza, G. (2008). *Le ragioni del no. Le campagne contro la TAV in Val di Susa e il Ponte sullo Stretto*. Milano: Feltrinelli.
- Foucault, M. (2001). *Space, knowledge, and power. Power: The Essential Works of Foucault, 1954-1984*, vol. 3. New York: New Press.
- Fraddosio, M.C. (2019). «L'Arpa: 'Trovato cromo esavalente nel cemento del gasdotto Tap'». *Il Fatto Quotidiano*, 17 gennaio. <https://urly.it/31bpz6>.
- Giuntini, A. (2021). «Il ruolo delle infrastrutture: percorsi di modernizzazione e svolte tecnologiche nella storia delle infrastrutture italiane dalla seconda metà del Novecento a oggi». *Italia contemporanea*, 295(1), 121-40.
- Harvey, D. (2007). *Breve storia del Neoliberalismo*. Milano: Il Saggiatore.
- Imperatore, P. (2023). *Territori in lotta. Capitalismo globale e giustizia ambientale nell'era della crisi climatica*. Milano: Meltemi.
- Indice, M. (2017). «Inchiesta Terzo valico, intercettazione choc: 'C'è l'amianto? Tanto la malattia arriva fra trent'anni'». *La Stampa*, 17 gennaio. https://urly.it/31bpy_.
- Infoaut (2022). «TAP: interdetta la pesca, l'ancoraggio e le immersioni presso la spiaggia di San Foca». *Infoaut*, 11 novembre. <https://urly.it/31bpzy>.
- Lefebvre, H. (2014). *Il diritto alla città*. Verona: OmbreCorte.
- Lipari, S. (2021). «Capitalismo 'verde' nelle regioni marginali d'Europa: le transizioni rinnovabili tra rendita e sviluppo diseguale». *Materialismo Storico. Rivista di filosofia, storia e scienze umane*, 11(2), 256-93.
- Little, C.P. (2017). «On the Micropolitics and Edges of Survival in a Technocapital Sacrifice Zone». *Capitalism Nature Socialism*, 28(4), 62-77.
- Magnaghi, A. (2022). *Il progetto locale. Verso la coscienza di luogo*. Bollati Boringhieri.

- Martinez-Alier, J. (2019). «Environmental Justice». Kothari, A. et al. (eds), *Pluriverse. A post-development dictionary*. New Delhi: Tulika Book, 182-4.
- Mazzucato, M. (2020). *Non sprechiamo questa crisi*. Roma-Bari: Laterza.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze (2024). *Le Principali Misure della Legge di Bilancio 2024*. <https://url.y.it/31bpzb>.
- Moore, J.W. (2003). «'The Modern World-System' as Environmental History? Ecology and the Rise of Capitalism». *Theory and Society*, 32(3), 307-77.
- Nebbia, G. (2015). «Breve storia della contestazione ecologica». Capone, N. (a cura di), *Giorgio Nebbia. La contestazione ecologica. Storia, cronache e narrazioni*. Napoli: La Scuola di Pitagora Editrice.
- Nimby Forum (2018). *L'era del dissenso*. <https://url.y.it/3sddv>.
- Nixon, R. (2011). *Slow Violence and the Environmentalism of the Poor*. Cambridge: Harvard University Press.
- Pellizzoni, L. (2014). «Territorio e movimenti sociali. Continuità, innovazione o integrazione?». *Poliarchie*, 2, 6-33.
- Pulido, L. (1998). «Development of the 'People of Color' Identity in the Environmental Justice Movement of the Southwestern United States». *Socialist Review*, 26(3-4), 145-80.
- Rodgers, D.; O'Neill, B. (2012). «Infrastructural violence: Introduction to the special issue». *Ethnography*, 13(4), 401-12.
- Rosignoli, F. (2020). *Giustizia ambientale: Come sono nate e cosa sono le disuguaglianze ambientali*. Roma: Castelvecchi Editore.
- Saitō, K. (2024). *Il capitale nell'Antropocene*. Torino: Einaudi.
- Staid, A. (2022). *Essere Natura. Uno sguardo antropologico per cambiare il nostro rapporto con l'ambiente*. Torino: UTET.
- Wacquant, L.; Slater, T.; Pereira, V.B. (2014). «Territorial stigmatization in action». *Environment and planning A*, 46(6), 1270-80.
- Zibechi, R. (2016). *La nuova corsa all'oro Società estrattiviste e rapina*. https://camminardomandando.com/wp-content/uploads/2017/09/zibechi_nuova_corsa_alloro.pdf.

Società e trasformazioni sociali

1. Gjergji, Iside (a cura di) (2015). *La nuova emigrazione italiana. Cause, mete e figure sociali*.
2. Jubany, Olga; Perocco, Fabio (eds) (2015). *Vulnerable Workers in Times of Social Transformation. Discrimination and Participation of Young and Older Workers, and Social Dialogue Stances*.
3. Antunes, Ricardo (2015). *Addio al lavoro? Le trasformazioni e la centralità del lavoro nella globalizzazione*.
4. Di Noia, Luigi (a cura di) (2016). *La condizione dei Rom in Italia*.
5. Cillo, Rossana (a cura di) (2017). *Nuove frontiere della precarietà del lavoro. Stage, tirocini e lavoro degli studenti universitari*.
6. Basso, Pietro; Chiaretti, Giuliana (a cura di) (2018). *Le grandi questioni sociali del nostro tempo. A partire da Luciano Gallino*.
7. Gjergji, Iside (2019). *Sociologia della tortura. Immagine e pratica del supplizio postmoderno*.
8. Della Puppa, Francesco; Sanò, Giuliana (eds) (2021). *Stuck and Exploited. Refugees and Asylum Seekers in Italy Between Exclusion, Discrimination and Struggles*.
9. Cillo, Rossana; Perocco, Fabio (a cura di) (2022). *Posted workers. La condizione dei lavoratori in distacco transnazionale in Europa*.
10. Perocco, Fabio (ed.) (2023). *Migration and Torture in Today's World*.

Dai divari regionali alle zone di sacrificio, dalle aree interne alle crisi territoriali, sulla scorta di un ricca documentazione scientifica questo volume esamina in maniera sistematica e onnicomprensiva le cause, le forme, le dimensioni e gli intrecci delle disuguaglianze territoriali in Italia.



Università
Ca'Foscari
Venezia