

LUIGI SCROFANI - FILIPPO ACCORDINO*

DIVARI TERRITORIALI E CRITERI SNAI
RIPENSARE LA CLASSIFICAZIONE
DELLE AREE INTERNE E PERIFERICHE

Introduzione. – La crisi economica a cavallo del primo ventennio del nuovo millennio, seguita da quella causata dalla pandemia da Covid-19, ha reso più profondi i divari tra territori, indagati seguendo le diversità tra aree urbane, aree rurali, aree industrializzate, aree turistiche, aree dei servizi e aree naturali; diversità che hanno restituito uno spazio strutturato in gerarchie di poli centrali e aree periferiche. Nonostante non vi siano soluzioni univoche e valide per tutti i territori, a causa degli scambi globali, delle risorse materiali ed immateriali utilizzate dai diversi attori, dei flussi migratori, del cambiamento climatico globale, dei flussi di capitali, delle fluttuazioni dei costi delle fonti energetiche tradizionali e alternative – tutte cause che agendo singolarmente o in combinazione riescono a creare effetti imprevedibili – gli autori del presente contributo delineano i criteri e gli aspetti da considerare in un modello di classificazione delle aree interne (AI) e periferiche. Una struttura tassonomica a cui gli autori pervengono applicando una rilettura dei criteri e dei metodi utilizzati nella classificazione dei comuni italiani proposta in Italia dalla Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI) e tenendo conto anche degli approcci proposti a livello internazionale.

Il contributo è così strutturato: nel seguente paragrafo si espongono alcune chiavi interpretative dei divari a partire dalle teorie economiche e da quelle territorialiste che hanno indagato i rapporti spaziali tra aree forti e aree deboli; nel terzo paragrafo si introduce il concetto di AI, commentando il caso italiano elaborato dalla SNAI; nel quarto paragrafo vengono discussi alternativi criteri di classificazione delle AI, proposti dalla letteratura, che ampliano il significato di perifericità considerando le possibili

* La presente ricerca è stata svolta nell'ambito del progetto Clustering per la Riorganizzazione delle Aree Siciliane Interne – CRASI, finanziato dal PIAO di inCentivi per la Ricerca (PIACERI) dell'Università di Catania 2020/2022.

cause e individuando anche le possibili risorse di rivitalizzazione. Nelle conclusioni gli autori tracciano i contorni dei criteri e della metodologia che sarà applicata nel prosieguo della ricerca per ottenere una classificazione rappresentativa delle gerarchie territoriali di una regione al fine di potenziarne le attività e di dare utili appigli alle politiche di sviluppo territoriale.

I principali approcci per interpretare i divari territoriali: una sintesi. – Le teorie economiche di ispirazione neoclassica prevedono che le disuguaglianze territoriali si ricompongano da sole secondo i noti principi di razionalità ed equilibrio del mercato. In quest’ambito, le aree periferiche equivalgono a quelle aree distanti dai centri propulsori dello sviluppo. Le teorie sulla polarizzazione industriale, come quella di Francois Perroux nella metà del Novecento, diedero un forte impulso agli interventi di riequilibrio territoriale effettuati in quelle regioni e Stati ove si erano verificati divari socio-economici. Questi interventi non sono stati scevri di critiche da parte dei fautori delle leggi del libero mercato, innescando una dialettica molto accesa tra i sostenitori dell’intervento dello Stato contro coloro che ritengono i meccanismi del mercato capaci di diffondere lo sviluppo ovunque. Una originale interpretazione economica delle disuguaglianze tra stati fu data da Immanuel Wallerstein, che classificò i Paesi del mondo in centrali, semiperiferici e periferici. Questa classificazione è funzionale alla distribuzione del potere e ai processi di sfruttamento capitalista: lo sfruttamento delle risorse disponibili nei paesi periferici è funzionale allo sviluppo economico del centro (Wallerstein, 1974). Con questo approccio strutturalista si giustificavano interventi correttivi per ricomporre gli squilibri.

Una buona parte degli studi sui divari si è focalizzata sulla dicotomia aree urbane e aree rurali in cui le prime rappresentano il centro e le seconde la periferia (Chieffallo, Palermo, Viapiana, 2022). Gli studi documentano che la concentrazione di attività industriali e terziarie avanzate in taluni luoghi aumenta in modo significativo le disparità spaziali (Franklin, 2019; Czapiewski, Janc, 2009). Anche i processi di delocalizzazione delle imprese aumentano gli squilibri quando privilegiano alcune aree dei Paesi meno sviluppati, trascurando quelle periferiche dei Paesi avanzati (Bignante, Celata, Vanolo, 2022). Per quest’ultime aree, la Banca Mondiale suggerisce una politica di sviluppo che coinvolga un intero Paese, in quanto, nel lungo periodo, è possibile che si verifichino processi di convergenza tra regioni diseguali (Banca Mondiale, 2009). Gli squilibri indotti dalla polarizzazione

urbana, secondo Medeiros (2016), andrebbero contrastati con la implementazione di un sistema urbano policentrico, con ciò riprendendo quanto previsto dalla European Spatial Policy nel 2006.

Per comprendere appieno l'evoluzione delle teorie e dei metodi che consentono di interpretare le disuguaglianze regionali e tra Stati, occorre riprendere le riflessioni svolte nella prima decade di questo millennio, prima quindi della pandemia da Covid-19 e della guerra in Ucraina. In quegli anni, l'analisi delle aree periferiche si sposta dai significati propri delle scienze economiche e spaziali per approdare ad un significato più complesso, frutto del fenomeno della globalizzazione che ha restituito territori sempre più interdipendenti e reso le comunità locali molto più esposte agli eventi internazionali, accrescendo le disuguaglianze e gli squilibri territoriali (tra gli altri si veda Capello, Fratesi, Resmini, 2011). Un significato che fa esplicito riferimento alle maggiori funzioni svolte dalle aree centrali rispetto alla debolezza o addirittura carenza delle funzioni delle aree periferiche (Dematteis, 2012).

Un'analisi significativa è quella svolta dalla Banca Mondiale (2009). Questa coglie i differenti livelli di sviluppo a livello planetario, individuando i centri di almeno 50000 abitanti che offrono servizi, ospitano attività e svolgono funzioni di rilievo, per definire tutte le altre località che ne sono distanti e non riescono ad accedere alle precondizioni dello sviluppo. L'OCSE propone invece una lettura delle disparità, in cui inizialmente si sottolineano le differenze tra aree rurali e aree urbane (OCSE, 2011). Le disuguaglianze continueranno a durare, aumentando gli effetti negativi sui centri distanti/periferici rispetto a quelli sviluppati, come il fenomeno del *brain-drain*, se non si apporteranno interventi correttivi (Bignante, Calata, Vanolo, 2022). Herrschel (2011), individuando i luoghi lontani dal potere quali periferici, indicava specialmente gli spazi rurali ma, negli ultimi quindici anni, si prospettano periferici anche molti spazi urbani non metropolitani (Pezzi, Urso, 2016).

Una lettura tipicamente funzionalista delle aree periferiche è anche quella proposta da Copus, Mantino, Noguera (2017), attraverso la classificazione elaborata nell'ambito del progetto di ricerca *Profecy* finanziato da ESPON: il concetto di perifericità spaziale è associato alla marginalità socioeconomica e alla distanza di un'area dai centri che offrono i servizi importanti. La perifericità interna (*inner periphery*) è un processo multidimen-

sionale scomponibile in diversi concetti teorici dando origine a diversi approcci per la classificazione e la mappatura¹. In questo modo, anche aree non periferiche dal punto di vista spaziale potrebbero essere classificate come tali perché non interagiscono con le reti economiche globali (*ibidem*, p. 25). Riflessioni che richiamano la concettualizzazione di Bock, propugnatore di una perifericità dipendente non più dalla distanza ma dalla mancanza di connessione di relazioni politiche e socioeconomiche: «[...] geographical remoteness, as such, therefore does not cause marginalisation, nor does central location promise prosperity» (Bock, 2016, p. 5).

Il tema delle aree interne nel dibattito italiano sui divari territoriali. – Altri studiosi si avvicinano al tema delle aree interne e periferiche nei primi anni Ottanta del secolo scorso, confrontandosi con le problematiche della contemporaneità, come ci ricorda Vincenzo Guarrasi (2012), che cita i prolifici studi del Gruppo di lavoro Rivalorizzazione delle Aree Marginali (GRAM) dell'Associazione dei Geografi italiani, coordinato da Giuseppe Dematteis (citato anche da Amato, 2014). I risultati di questa ricerca furono pubblicati in diversi volumi. Nel primo, curato da Cencini, Dematteis e Menegatti (1983), furono trattati i temi della marginalità e della perifericità con casi studio regionali. In questa ricerca corale non si definisce una visione unitaria della marginalità, perché si vuol privilegiare un «confronto di posizioni e approcci teorico-metodologici diversi con riferimento a un campo comune di ricerca empirica e alle sue problematiche specifiche» (*ibidem*, p. 13), e nei fatti i contributi regionali fanno riferimento alle aree interne con significati diversi². Con questi significati ambivalenti, Rosario Sommella ha curato il numero monografico 10 della rivista *Geotema* del 1998 intitolato *Le AI nelle strategie di rivalorizzazione territoriale del Mezzogiorno*. Più recentemente questo stesso autore ottiene una felice sintesi tra visione economica e prospettiva geografica:

[...] si è definita quindi una particolare delimitazione italiana della

¹ Sulla definizione di *inner periphery* si veda anche Ietri, Paggetti, 2019.

² Anche nell'opera collettanea curata da Ugo Leone nel 1986, Francesco Boggio si riferisce alle aree interne come aree non costiere riferendosi alla Sardegna, mentre per Cusimano e Micale, nel contributo sulla Sicilia, la definizione di aree interne assume un significato socioeconomico e non geografico.

marginalità territoriale, quella delle AI appunto, legata alla lontananza e all'inaccessibilità da uno sviluppo moderno concentratosi in pianura (rispetto alla catena alpina) o prevalentemente costiero (rispetto all'Appennino), eredità di una geomorfologia segnata da due grandi catene montuose (Sommella, 2017, p.76).

Di fatto si ribadisce che le aree meno sviluppate, marginali e periferiche sono per lo più situate nelle zone interne in quanto, almeno in Italia, lo sviluppo economico ha interessato prevalentemente le aree costiere. Che non a caso sono quelle pure coinvolte maggiormente dai processi di urbanizzazione.

Un altro filone di studi tratta la marginalità riferendola alle AI, dove, sostanzialmente, i differenziali nei livelli di dotazione territoriale in termine di welfare, presenti nelle aree a bassa densità rispetto a quelle centrali e urbane, sono alla base dei processi di abbandono e di spopolamento (Amodio, Bonavoglia, Siniscalchi, 2022, p.52).

In Italia, a causa della crisi internazionale del 2008-2014, le politiche di contrazione della spesa pubblica hanno incrementato gli squilibri territoriali nel Sud Italia accentuando la contrapposizione tra aree intensamente urbanizzate e AI, tra città e campagna, tra centri e periferie e indebolendo la interrelazione tra territori (Ministro per il Sud e la Coesione Territoriale, 2020, pp. 1-2). Il disinvestimento dello Stato nelle Regioni meridionali è stato significativo non solo in termini assoluti ma anche in relazione a quanto avvenuto nelle aree Centro-settentrionali del Paese (Agenzia per la Coesione Territoriale, 2019), contribuendo in modo incisivo sullo sfaldamento della coesione sociale con l'esodo di quote importanti di popolazione verso le aree meglio attrezzate e con maggiori opportunità lavorative.

Tra il 2002 e il 2017 [...] il Mezzogiorno ha perso oltre 852 mila abitanti (saldo migratorio netto), di cui 612 mila giovani (15-34 anni) e 240.000 laureati. Deflussi di capitale umano dal Sud verso il Nord e verso l'estero di queste proporzioni compromettono le prospettive di crescita delle regioni meridionali e il ricambio della sua classe dirigente (Ministro per il Sud e la Coesione Territoriale, 2020, p. 16).

Le difficoltà di accesso alle diverse aree con significative differenti dotazioni infrastrutturali, imputabili soprattutto alle regioni meridionali, inficiano la competitività nazionale. «Ma non basta infittire e ammodernare le reti: occorre concentrare le risorse sul miglioramento e sull'accessibilità dei servizi per i cittadini» (Ministro per il Sud e la Coesione Territoriale, 2020, p. 17)³.

A monte di queste considerazioni e per approfondire le riflessioni sulle disuguaglianze intraregionali oltre la dialettica Nord-Sud, uno spunto decisivo per il dibattito italiano proviene dalla SNAI, attraverso la cui classificazione si individuano i comuni in sofferenza a causa dello spopolamento, della mancanza di attrattività, della difficile accessibilità e della carenza di servizi pubblici essenziali (Agenzia per la Coesione Territoriale, 2014). Si supera così la versione, più descrittiva e geografica ma meno funzionalista di AI, data dalla pur autorevole Enciclopedia Treccani nel suo sito www.treccani.it: inserendo le parole chiave “aree interne” si ottengono 1844 risultati che, inclusi nella descrizione di molti vocaboli, fanno riferimento alle aree non costiere⁴. La classificazione SNAI è classicamente funzionale, nel senso che i poli sono quei comuni in grado di erogare tre funzioni aggregate, ovvero offerta scolastica completa, ospedale DEA I livello, stazione ferroviaria di grado “silver” o superiore (MUVAl 2014). Questa configurazione è fortemente ispirata dalla teoria christalleriana delle località centrali che, appunto, rappresentano dei poli dotati di attività di livello superiore oltre che di livello banale (Christaller, 1980). Nella SNAI, la definizione di tutti gli altri comuni, diversi da poli e comuni di

³ Nei progetti di riforma del sistema istituzionale delle autonomie locali si fa spesso riferimento ai Livelli Essenziali di Prestazioni (LEP), per indicare la mancanza di servizi essenziali ai cittadini meridionali che garantiscano livelli adeguati di vivibilità, di qualità dell'ambiente locale, di sicurezza, di istruzione, di servizi sanitari e di cura per la persona adulta e per l'infanzia: insomma garantire il diritto di cittadinanza (Carrosio, Faccini, 2018, p. 54), mediante il calcolo dei fabbisogni essenziali delle prestazioni.

⁴ Il secondo vocabolo che si ritrova è italiano, Appennino, e scorrendo sotto il paragrafo “Comunicazioni” si legge: «L'Appennino ha rappresentato per moltissimo tempo un vero e proprio ostacolo per le comunicazioni tra i due versanti. I collegamenti stradali e ferroviari sono tuttora scarsi e in molti casi obsoleti (molte le tratte ferroviarie ottocentesche, dall'andamento tortuoso e a un solo binario, che non consentono ammodernamenti significativi), e l'emarginazione di ampie AI appenniniche, salvo qualche sporadica eccezione, rimane notevole».

cintura, dipende dalla loro distanza spaziale convertita in tempo di percorrenza per raggiungere i servizi⁵. Le AI sono classificate in comuni intermedi, periferici e ultra-periferici, utilizzando non a caso l'aggettivo periferico che dipende dalla distanza dei luoghi di offerta dei servizi ritenuti essenziali⁶. Lo studio della AI da parte di SNAI è stato approfondito con ulteriori indicatori che vogliono cogliere il livello di sviluppo socio-economico dei comuni⁷, rafforzando quindi il concetto di perifericità funzionale dipendente dalle condizioni economiche e geografiche (MUVAl, 2014; Agenzia per la Coesione Territoriale, 2022). Secondo la SNAI, la difficoltà di accedere ai centri erogatori di servizi determina un peggioramento della qualità della vita e mette a rischio l'inclusione sociale, incidendo sulla realizzazione dei diritti di cittadinanza. L'abbandono del territorio e la scomparsa delle attività agricole aumentano anche i rischi dovuti alla mancanza di cura in aree particolarmente fragili dal punto di vista naturale e ambientale, interessati da fenomeni di dissesto idrogeologico e incendi. La classificazione SNAI, di fatto, ci restituisce la mappa aggiornata delle gerarchie territoriali in Italia, con oltre 3800 comuni definiti "interni", corrispondenti a circa il 60% del territorio italiano e abitati da quasi un quarto della popolazione (Agenzia per la Coesione Territoriale, 2022).

Nel dibattito seguito alla formulazione della classificazione SNAI, i contributi hanno avuto profili differenti: molti hanno evidenziato le criticità nel lavoro di classificazione, anche per la scarsità di dati utili aggregati alle soglie spaziali di minore dimensione (ad esempio i comuni e le circoscrizioni infracomunali: cfr. Rossitti e altri, 2021); altri contributi hanno

⁵ Alcuni fanno rientrare l'accessibilità spaziale ai servizi essenziali nei presupposti della giustizia spaziale (Servillo e altri, 2016, p. 50).

⁶ Tutti i comuni, diversi dai poli, sono stati classificati in funzione della distanza temporale stradale dal polo più vicino, attraverso la creazione di ulteriori quattro classi: cintura, intermedio, periferico, ultraperiferico.

⁷ Molti hanno ritenuto, almeno nella prima elaborazione, che la SNAI fosse «orientata a sanare i deficit di cittadinanza delle popolazioni che risiedono nelle 'AI', quelle distanti dai centri di offerta di servizi di base» (Cersosimo, Ferrara, Nisticò, 2020, p. 25), indipendentemente dal livello di sviluppo economico raggiunto dalle popolazioni. La chiara implementazione degli obiettivi di sviluppo nella strategia nazionale è avvenuta con la definizione delle aree progetto. Sebbene sia stato rilevato da Vendemmia, Pucci, Beria (2021) che, tra le aree periferiche, la SNAI individui anche comuni con un alto livello dei redditi.

proposto una propria definizione o modello di individuazione delle periferie spaziali/AI; altri ancora hanno approfondito le strategie di intervento degli enti locali e regionali per colmare i ritardi e fuoriuscire dalla condizione di aree interna e periferica (tra gli altri, Servillo e altri, 2016, che fanno una proposta di classificazione delle periferie interne europee). A quest'ultimo gruppo⁸ si può ascrivere il contributo di Amato e De Falco, i quali, riguardo alle politiche di correzione delle disparità delle AI, sottolineano come «la maggior parte dei territori coinvolti nella SNAI si affida al turismo come motore dominante per attuare uno sviluppo locale di lungo periodo che si dimostri sostenibile [...]» (2019, p. 48). Giuseppe Dematteis, in un intervento del 2012 su questo tema, già sottolineava la caratterizzazione negativa del termine, ritenendo piuttosto che le AI andavano rivalutate come spazio delle “potenzialità inesprese”.

Ai fini tassonomici, molti studi applicano l'approccio funzionalista prendendo come riferimento i centri con una determinata dimensione demografica, che dovrebbe sottintendere che lì si svolgono attività e funzioni di un certo livello diversamente dai centri – con popolazione inferiore – che ne sono privi (Galderisi, Gaudio, Bello, 2022).

Una proposta di classificazione, limitata però alla dimensione spaziale delle province, è quella proposta da Cersosimo, Ferrara, Nisticò⁹ (2020, p. 28), che sostituisce la tradizionale lettura “verticale” delle disuguaglianze territoriali con una nuova mappa di vuoti e dei pieni, dove il vuoto rappresenta la mancanza o minore dotazione dei «fenomeni fisici, socio-demografici ed economici che caratterizzano l'Italia». La Battaglini (2014) ha considerato gli indicatori proposti dal Ministero per l'individuazione delle AI al fine di individuare a sua volta le aree laziali di “innovazione territoriale”. Le aree periferiche potrebbero nascondere opportunità e risorse che, efficacemente valorizzate, potrebbero condurre allo sviluppo¹⁰. Benassi, D'Elia, Petrei, (2021, p. 160) propongono un modello che considera

⁸ Si veda ad esempio Martinelli, 2020. Tosi e Minnella (2019) propongono la costituzione di un ecomuseo per la valorizzazione del patrimonio culturale ed ambientale delle AI.

⁹ In estrema sintesi, gli autori concludono che «i territori del Nord-est sono il dominio del pieno e quelli del Mezzogiorno continentale e della Sicilia il dominio del vuoto [...]», più variegata la condizione dei territori del Nord-ovest (Cersosimo, Ferrara, Nisticò, 2020, p. 46)

¹⁰ La Battaglini (2016) ha riproposto successivamente questo modello per l'analisi e la classificazione territoriale dei comuni appartenenti all'area metropolitana di Napoli nel

la “dimensione meso di capitale territoriale”, mediante la quale i Comuni possono migliorare le proprie *performance*.

Negli apporti critici si segnalano Vendemmia, Pucci, Beria (2022; 2021), che sottolineano come la classificazione SNAI non valuti la qualità dei servizi offerti dai poli né che i servizi svolgano il ruolo rappresentativo della condizione di un territorio, rimarcando la mancanza della partecipazione dei cittadini al processo decisionale per la classificazione propedeutica alla successiva implementazione di una strategia di riequilibrio delle disparità.

Le criticità relative ai criteri di classificazione delle aree interne. – L’obiettivo della SNAI è sviluppare le politiche di coesione e rafforzare i diritti di cittadinanza, considerando i servizi quali premessa essenziale per evitare l’abbandono dei piccoli centri, dotati di numerose opportunità di sviluppo ma difficili da sfruttare a causa delle condizioni di contesto (Fiore, D’Andria, 2019). Promuovere il miglioramento della qualità della vita e del benessere delle popolazioni locali diventa cruciale per contrastare lo spopolamento (Spagnoli, Varasano, 2022). La ricerca di indicatori che rappresentino pienamente le caratteristiche di un territorio per farne emergere le potenzialità da valorizzare è resa ancor più difficile dalla trasformazione del territorio stesso negli ultimi decenni. Come scritto efficacemente da Cersosimo, Ferrara, Nisticò (2020, p. 24),

oggi, con geografie che si ri-profilano in continuazione, appare più difficile di ieri separare nettamente urbano e rurale, ciò che sta dentro i confini e ciò che sta fuori, identificare perimetri certi di città, contesti agricoli, assetti degli spazi socioeconomici. I processi di riconfigurazione territoriale dell’ultimo ventennio non sono più catturabili attraverso le rappresentazioni del passato.

Le opportunità economiche offerte a livello nazionale e sovranazionale, il decentramento della produzione e dei servizi, gli eventi che si verificano su scala internazionale con ripercussioni a livello locale, le relazioni intessute tra enti, organizzazioni e comunità hanno configurato frequentemente aggregazioni di comuni variabili per interessi e per obiettivi. Una “geografia variabile” che ha decisamente superato gli steccati istituzionali.

I comuni delle AI hanno necessità di partecipare alle reti nazionali ed internazionali della produzione, della cultura e del turismo, per ridurre l'isolamento e per superare i limiti fisici e rivitalizzare le risorse materiali ed immateriali, partecipando ai circuiti di innovazione socioeconomica e territoriale (Battaglini, 2014). Tenendo conto delle considerazioni fin qui svolte, gli autori di questo articolo ritengono necessaria una classificazione basata su due gruppi di indicatori che possano mettere in risalto da un lato le criticità relative alla condizione socio-economica e demografica e all'accessibilità spaziale ai comuni; dall'altro lato, il capitale territoriale, vale a dire lo «stock of assets which form the basis for endogenous development in each city and region» (OECD, 2001, p. 13). Considerare il capitale territoriale vuol dire spostare l'attenzione sul sistema delle risorse materiali ed immateriali che costituiscono l'identità dell'ente locale ed anche le sue potenzialità per innescare processi di sviluppo (Camagni, 2008). Questo oggetto di studio permette di rivedere in un'ottica diversa i criteri di individuazione delle AI al fine di valutare, oltre al diritto di cittadinanza delle comunità locali, le loro possibilità di sviluppo socioeconomico in coerenza con la loro dotazione di risorse e di relazioni (Prezioso, 2020; De Rubertis, Mastromarco, Labianca, 2019). Relazioni che si basano non soltanto sulle dotazioni infrastrutturali ed economiche ma anche su quelle culturali e sociali (Camagni, 2008; Benassi, 2021), al fine di predisporre adeguate politiche di sviluppo territoriale (Vendemmia, Pucci, Beria, 2021).

La pur meritoria elaborazione degli organi ministeriali di classificazione dell'intero territorio nazionale, con la successiva consultazione degli enti regionali e locali nella individuazione delle aree progetto (IFEL, 2015), presenta dei limiti laddove tenta delle generalizzazioni, attraverso i criteri di scelta dei poli, che nascondono le criticità e le debolezze locali. Non tenere conto di determinate caratteristiche dei territori rischia di rendere inefficaci le politiche di valorizzazione dei comuni interni (Servillo e altri, 2016; Benassi, 2021). La perifericità dei territori va compresa valutando uno spettro più ampio di caratteristiche, osservate in modo disaggregato. Cercando inoltre di cogliere il reale grado di difficoltà rispetto a ogni singolo connotato di marginalità e la capacità degli aspetti considerati di influire su questa condizione. Ad esempio, la valutazione della presenza di un livello minimo di servizi sanitari rappresenta la considerazione volta ad

un servizio utilizzato da una buona parte della popolazione anziana¹¹ (Mottini, Iannello, Antonietti, 2014; Mottini, Iannello, 2015), quando, invece, si vuol arrestare la fuga dei giovani, tentando di rendere più attrattive le AI. Così come la dotazione di stazioni ferroviarie di categoria “silver”, uno dei pilastri della classificazione SNAI (MUVVAL, 2014), non è un’efficace rappresentazione della realtà meridionale che, a parte alcune linee direttrici ferroviarie, come quella tirrenica, appare meglio connessa dalle tratte stradali. Per non parlare delle due maggiori isole italiane dove le città metropolitane e la maggior parte dei restanti comuni sono collegati da arterie stradali, mentre il servizio ferroviario è carente in termini di numero di corse e tempi di percorrenza (Legambiente, 2023). Sicilia e Sardegna, insieme a Marche e Umbria, raggiungono i valori più bassi tra le regioni italiane nell’indice di utilizzazione del trasporto ferroviario relativo al 2019 (Istat, 2023). Riguardo alla condizione di insularità, inoltre, risulta essenziale valutare la distanza dagli aeroporti, quali infrastrutture capaci di garantire la mobilità esterna. Non a caso, per numero di passeggeri trasportati nel 2021, l’aeroporto di Catania è risultato il sesto scalo nazionale, ottavo quello di Palermo, tredicesimo Cagliari e diciottesimo Olbia (Istat, 2021). Sull’accessibilità si esprimono anche Vendemmia, Pucci, Beria (2022) che richiamano Bock nella descrizione delle aree marginali come territori distanti dai centri urbani. Il concetto di accessibilità diventa fondamentale per il ruolo che assume come prerequisito per partecipare alla vita sociale di un territorio e per garantirne la connettività interna e quella con l’esterno. Trasporti inadeguati contribuiscono all’esclusione sociale (Lucas, 2012), poiché sono parte della dimensione organizzativa dell’accessibilità (Cass, Shove, Urry, p. 550). Un sistema di mobilità carente limita il ventaglio di opportunità di cui è possibile fruire, in termini di attività, servizi e beni, capaci di determinare il pieno godimento dei diritti di cittadinanza e di garantire un buon livello di qualità della vita e di *capabilities* (Nussbaum, Sen, 1993). Il ruolo dell’accessibilità è sottolineato anche dalla ricerca *Profecy*, relativa alle *inner peripheries* (ESPON, 2017).

D’altra parte, la SNAI non valuta la qualità dei servizi offerti dai poli né che i servizi svolgano realmente il ruolo di intermediario nel descrivere

¹¹ Diversi studi segnalano la necessità di predisporre un servizio di assistenza sanitaria per gli anziani prima del ricorso al pronto soccorso ospedaliero per limitare il sovraffollamento delle strutture ospedaliere (tra gli altri Townsend e altri, 1988).

lo stato di un territorio. Il risultato della classificazione fornita dalla SNAI disegna una geografia dei comuni italiani che considera «alla stessa stregua territori con condizioni socioeconomiche, di dotazioni e di servizi infrastrutturali molto diverse» (Vendemmia, Pucci, Beria, 2022, p. 35). Anche Battaglini (2014, p. 100) rileva, nel suo studio regionale, che «le aree maggiormente innovative sono anche quelle meglio dotate dal punto di vista dei collegamenti ferroviari e autostradali». Meloni (2015, p. 149) si sofferma sulle relazioni intrecciate tra AI e poli, ma non tanto sulle connessioni fisiche, infrastrutturali, quanto invece sulle connessioni funzionali con le città medie, dettate anche da scelte della popolazione, come si riscontra ad esempio dalla ripresa demografica delle aree montane¹².

Conclusioni e prosieguo della ricerca. – Questa rassegna critica dei principali studi sulle aree interne e periferiche ha rilevato diverse sfumature di significati dei divari territoriali, significati che molte volte si sovrappongono e si integrano in modo speculare alla multiformità delle cause del declino. La SNAI ha proposto una gerarchia del territorio italiano su cui si sta intervenendo stanziando dei finanziamenti disponibili anche nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. La possibilità di intervenire sui territori dipende, tuttavia, dalla precisa definizione delle cause delle criticità che li assillano. Una classificazione appropriata rappresenta la base su cui costruire le politiche di rilancio.

Gli autori sostengono l'esigenza di una revisione degli indicatori e dei metodi adottati per il riconoscimento delle aree interne, in grado di estenderne il significato dalla capacità di accesso ai servizi ad altri ambiti, al fine di rivelare marginalità territoriali anche da un punto di vista socio-economico. Allo stesso tempo, si rende necessario cogliere con maggior granularità le specifiche territoriali, individuando elementi utili a descrivere la reale condizione di perifericità dei territori, evitando visioni aggregate che rischiano di appiattirne la descrizione. Ciò è accaduto con la SNAI, a causa di un modello che considera una dimensione aggregata di servizi riferita a un unico centro. D'altra parte, l'individuazione del declino dei territori non può prescindere dalla proposta di indicatori e modelli attraverso i quali rilevare il capitale territoriale che, opportunamente valorizzato, è in grado di invertirne le sorti.

¹² Già Dematteis (2011) si era espresso per una rivalutazione delle aree montane, scelte deliberatamente come residenza da molti ex cittadini.

Per questi motivi, gli autori ritengono che occorra considerare, da un lato, l'accessibilità alle varie infrastrutture di trasporto, includendo, oltre alle stazioni ferroviarie, aeroporti, porti, autostrade, in grado di fornire un quadro più ampio della connettività dei comuni. Dall'altro, risulta imprescindibile includere indicatori in grado di descrivere la dimensione demografica, come quelli relativi al saldo demografico, al saldo migratorio, alla percentuale di popolazione anziana. La demografia, infatti, rappresenta una dimensione da studiare in termini di causa e non solo di effetto nella valutazione delle marginalità territoriali. Le previsioni 2020-2030 dell'Istat annunciano un generale calo demografico in tutto il Paese e, in particolare, una perdita di popolazione nelle AI più sostenuta rispetto ai poli e alle aree di cintura (Istat, 2022, pp. 5-6). Infine, nel modello proposto dovrebbero essere inclusi indicatori sui redditi e sulle imprese, in grado di descrivere la condizione economica dei comuni.

Gli spunti teorici e metodologici illustrati sono alla base di un modello di classificazione dei comuni in corso di elaborazione da parte degli autori. Il modello proposto potrebbe offrire la possibilità di intervenire nelle AI, spezzando la perifericità con interventi mirati sull'accessibilità e facendo leva sul capitale territoriale, senza dimenticare che ogni classificazione presenta limiti conoscitivi a causa delle tecniche e dei metodi impiegati. A partire da un paniere di indicatori distinto per ogni ambito (trasporti, demografia, economia, turismo, cultura, ambiente, capitale umano e sociale), successivamente ridotto con tecniche statistiche come l'analisi delle componenti principali (Di Franco, Marradi, 2003), è possibile elaborare una nuova e più approfondita classificazione dei comuni rispetto al tema delle AI, individuando anche una tipizzazione dei comuni basata sulle risorse disponibili, per riscontrare affinità e complementarità che consentano la elaborazione di strategie condivise di sviluppo.

In conclusione, è utile ricordare che i processi di periferizzazione sono svincolati da caratteristiche spaziali fisse e operano entro spazi e reti socialmente costruiti, processi flessibili in termini di contesto e di scala (Kuhn, 2015). Sono proprio questi processi che aiutano a focalizzare come i territori si trasformino continuamente piuttosto che restare in uno stadio definito, potendo imboccare una direzione negativa di periferizzazione oppure una direzione positiva, percorrendo un sentiero di sviluppo socioeconomico.

BIBLIOGRAFIA

- AGENZIA PER LA COESIONE TERRITORIALE, *Guida agli indicatori della «diagnosi aperta» della strategia per le Aree Interne*, 2014 (https://www.agenzia-coesione.gov.it/wp-content/uploads/2020/07/Guida_Indicatori_Strategia.pdf)
- AGENZIA PER LA COESIONE TERRITORIALE, *Relazione annuale CPT*, 2019.
- AGENZIA PER LA COESIONE TERRITORIALE, *Aggiornamento 2020 della mappa delle aree interne, nota tecnica Nuvap*, 14 febbraio 2022.
- AMATO F., “Discussing marginality: a reflection from the urban and social geography perspective”, *Bollettino della Società Geografica Italiana*, 2014, 7, 1, pp. 17-29.
- AMATO V., DE FALCO S., “Valorizzazione turistica e nuove tecnologie digitali. Le Aree Interne rurali prossime a circuiti turistici consolidati e il caso dei piccoli borghi interni del Cilento”, *Annali del Turismo*, 2019, 8, pp. 47-61.
- AMODIO T., BONAVOGLIA A., SINISCALCHI S., Introduzione alla Sessione “Le (possibili) catene del valore nei territori dell’abbandono”, in AMATO F., AMATO V., DE FALCO S., LA FORESTA D., SIMONETTI L. (a cura di), *Catene/Chains*, Società di Studi Geografici. Memorie geografiche, 2022, 21, pp. 51-54.
- BATTAGLINI E., “Innovazione territoriale sostenibile”, in AA.VV., *Non tutte le strade portano a Roma. Primo Rapporto «Giorgio Rota» sull’innovazione territoriale sostenibile nel Lazio*, 2014, pp. 79-114 (<https://www.rapporto-rota.it/rapporti-su-roma/2014-non-tutte-le-strade-portano-a-roma.html>).
- BATTAGLINI E., *Analisi territoriale dei comuni dell’area Metropolitana di Napoli*, Fondazione Giuseppe Di Vittorio, presentazione 16 novembre 2016, Napoli, 2016 (<https://www.fondazionedivittorio.it/it/napule-%C3%A8>).
- BENASSI F., D’ELIA M., PETREI F., “The “meso” dimension of territorial capital: Evidence from Italy”, *Regional Science Policy and Practice*, 2021, 13, pp. 159-175.
- BIGNANTE E., CELATA F., VANOLO A., *Geografie dello sviluppo. Una prospettiva critica e globale*, Torino, Utet, 2022.
- BOCK B., “Rural Marginalisation and the role of Social Innovation: A Turn Towards Nexogenous Development and Rural Reconnection”, *Sociologica Ruralis*, 2016, 56, 4, pp. 552-573.

- CAMAGNI R. “Regional competitiveness: Towards a concept of territorial capital”, in CAPELLO R., CAMAGNI R., CHIZZOLINI B., FRATESI U. (a cura di), *Modelling regional scenarios for the enlarged Europe: European competitiveness and global strategies*, Berlino, Springer Verlag, 2008, pp. 33-48.
- CAPELLO R., FRATESI U., RESMINI L., *Globalizzazione e crescita regionale in Europa: tendenze passate e scenari futuri*, Berlino, Springer, 2011.
- CARROSIO G., FACCINI A., “Le mappe della cittadinanza nelle Aree Interne”, in AA.VV., *Manifesto per Riabitare l'Italia. Il progetto e le parole chiave*, Roma, Donzelli, 2018, pp. 51-77.
- CASS N., SHOVE E., URRY J., “Social exclusion, mobility and access”, *The sociological review*, 2005, pp. 539-555.
- CENCINI C., DEMATTEIS G., MENEGATTI B. (a cura di), *Le aree emergenti: Verso una nuova geografia degli spazi periferici. vol. II L'Italia Emergente, Indagine geo-demografica sullo sviluppo periferico*, Milano, Franco Angeli, 1983.
- CERSOSIMO D., FERRARA A.R., NISTICÒ R., “L'Italia dei pieni e dei vuoti”, in DE ROSSI A. (a cura di), *Riabitare l'Italia. Le Aree Interne tra abbandoni e riconquiste*, Roma, Donzelli, 2020, pp. 22-50.
- CHIEFFALLO L., PALERMO A., VIAPIANA M. F. (2022). “Tecniche geo-statistiche per la mappatura territoriale di divari multipli: la ‘geografia’ della Regione Calabria”, *Archivio di studi urbani e regionali*, 2022, 133, 1, pp. 104-129.
- CHRISTALLER W., *Le località centrali della Germania meridionale. Una indagine geografica sulla regolarità della distribuzione dello sviluppo degli insediamenti con funzioni urbane*, Milano, Franco Angeli, 1980.
- COPUS A., MANTINO F., NOGUERA J., “Inner Peripheries: an oxymoron or a real challenge for territorial cohesion?”, *IJPP – Italian Journal of Planning Practice*, 2017, VII, 1, pp. 24-49.
- CZAPIEWSKI K. L., JANC K., “Internal Peripheries of Socio-Economic Development in Poland” in KOVÁCS, A. D. (a cura di), *Old and New Borderlines/Frontiers/Margins*, Pécs, Centre for Regional Studies of Hungarian Academy of Sciences, 2009, pp. 109-122.
- DEMATTEIS G. (a cura di), *Montanari per scelta. Indizi di rinascita nella montagna piemontese*, Milano, Franco Angeli, 2011.
- DEMATTEIS G., “Di quali territori parliamo: una mappa delle Aree Interne”, *Intervento al convegno “Le Aree Interne: nuove strategie per la programmazione 2014-2020 della politica di coesione territoriale”*, Roma, Palazzo Rospigliosi,

- 15 dicembre 2012 (https://www.agenziacoessione.gov.it/wp-content/uploads/2020/07/Forum_aree_interne_2012_De_matteis_Relazione.pdf).
- DE ROSSI A. (a cura di), *Riabitare l'Italia. Le Aree Interne tra abbandoni e riconquiste*, Roma, Donzelli, 2018.
- DE RUBERTIS S., MASTROMARCO C., LABIANCA M. (2019), “Una proposta per la definizione e rilevazione del capitale territoriale in Italia”, *Bollettino della Associazione Italiana di Cartografia*, 2019, 165, pp. 25-44.
- DI FRANCO G., MARRADI A., *Analisi fattoriale e analisi in componenti principali*, Acireale - Roma, Bonanno Editore, 2003.
- EPIFANI F., POLLICE F., URSO G., “Il paesaggio come vocazione: una disamina nella strategia nazionale per le Aree Interne in Italia”, *documenti geografici*, 2021, 2, pp. 81-103.
- ESPON, GEOSPECS - GEOGRAPHIC SPECIFICITIES AND DEVELOPMENT POTENTIALS IN EUROPE, *Inner Peripheries: a socio-economic territorial specificity*, 2014 (https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/GEOSPECS_Final_Report_inner_peripheries_v14.pdf).
- ESPON, *Profecy - Processes, features and cycles of Inner Peripheries in Europe. Applied research, final report*, 2017 (<https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/D5%20Final%20Report%20PROFECY.pdf>).
- FIORE P., D'ANDRIA E., (a cura di), *I centri minori...da problema a risorsa. Strategie sostenibili per la valorizzazione del patrimonio edilizio, paesaggistico e culturale nelle Aree Interne*, Milano, Franco Angeli, 2019.
- FRANKLIN, R., “The demographic burden of population loss in US cities, 2000-2010”, *Journal of Geographical Systems*, 2019, 23, pp. 209-230.
- GALDERISI A., GAUDIO S., BELLO G., “Le Aree Interne tra dinamiche di declino e potenzialità emergenti: criteri e metodi per future politiche di sviluppo”, *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, 2022, LIII, 133, pp. 5-28.
- GUARRASI V., “Geografie e società: dallo sviluppo locale alla città cosmopolita”, in AMATO F. (a cura di), *Spazio e società. Geografie, pratiche, interazioni*, Napoli, Alfredo Guida Editore, 2012, pp. 113-124.
- HERRSCHEL T., “Regional development, peripheralisation and marginalisation and the role of governance”, in HERRSCHEL T., TALLBERG P. (a cura di), *The Role of Regions? Networks, Scale, Territory*, Kristianstad, Kristianstad Boktryckeri, 2011, pp. 85-102.
- IETRI D., PAGGETTI F., “La definizione delle ‘inner peripheries’: indicatori e unità territoriali”, *Bollettino della Associazione Italiana di Cartografia*, 2019, 165, pp.89-97.

- FONDAZIONE ANCI - IFEL, *I Comuni della Strategia Nazionale Aree Interne*, Studi e Ricerche, Roma, 2015 (https://www.fondazioneifel.it/documenti-e-pubblicazioni/item/download/303_49140d30b741b7114e36bf56e049fe8c)
- ISTITUTO NAZIONALE DI STATISTICA - Istat, *Indicatori territoriali per le politiche di sviluppo. Trasporti e mobilità*, Roma, 2023 (<https://www.istat.it/it/archivio/16777>).
- ISTITUTO NAZIONALE DI STATISTICA - Istat, *La geografia delle Aree Interne nel 2020. Vasti territori tra potenzialità e debolezze*, Roma, 2022 (<https://www.istat.it/it/archivio/273176>).
- ISTITUTO NAZIONALE DI STATISTICA - Istat, *Trasporto aereo, voli interni e internazionali*, Roma, 2021 (http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCSC_INDTRAEREO).
- KUHN M., “Peripheralisation: Theoretical Concepts Explaining Socio-Spatial Inequalities”, *European Planning Studies*, 2015, 23, 2, pp. 367-378.
- LEGAMBIENTE, *Rapporto Pendolaria*, 2023 (<https://www.legambiente.it/comunicati-stampa/pendolaria-2023/>).
- LEONE U. (a cura di), *La rivalorizzazione territoriale in Italia*, Milano, Franco Angeli, 1986.
- LUCAS K., “Transport and social exclusion: Where are we now?”, *Transport Policy*, 2012, 20, pp. 105-113.
- MARTINELLI L., *L'Italia è bella dentro. Storie di resilienza, innovazione e ritorno nelle Aree Interne*, Milano, Altreconomia, 2020.
- MEDEIROS E. “Territorial Cohesion: An EU concept”, *European Journal of Spatial Development*, 2016, 60, pp.1-30.
- MELONI B., “Aree Interne, multifunzionalità e città medie”, in MELONI B. (a cura di), *Aree Interne e progetti d'area*, Torino, Rosenberg & Sellier, 2015, pp. 143-175.
- MINISTRO PER IL SUD E LA COESIONE TERRITORIALE, *PianoSud 2030 – Sviluppo e Coesione per l'Italia*, 2020 (<https://www.agenziacoesione.gov.it/download/piano-sud-2030-sviluppo-e-coesione-per-litalia/>).
- MOTTINI A., IANNELLO, P., ANTONIETTI, A., “La decisione di recarsi al pronto soccorso nell’anziano: determinanti psicologiche e livello di alfabetizzazione”, *Comunicazione al VII Convegno Nazionale di Psicologia dell’Invecchiamento*, (Torino, 23-24 May 2014), 2014, pp. 63-63.
- MOTTINI A., IANNELLO, P., “Gli anziani e il fenomeno dell’accesso improprio al Pronto Soccorso”, in DE BENI R., BORELLA E., *Psicologia dell’invecchiamento e della longevità*, Bologna, Il Mulino, 2015, pp. 40-41.

- MUVAL, *A Strategy for Inner Areas in Italy: Definition, Objectives, Tools and Governance*, 31, 2014 (http://www.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/servizi/materiali_uval/Documenti/MUVAL_31_Aree_interne_ENG.pdf).
- NUSSBAUM M., SEN A. (a cura di), *The Quality of life*, Oxford, Oxford University Press, 1993.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT - OECD, *OECD Regional Typology*, Directorate for Public Governance and Territorial Development, 2011 (https://www.oecd.org/cfe/regionaldevelopment/OECD_regional_typology_Nov2012.pdf).
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT - OECD, *Territorial outlook. Territorial economy*, OECD Publications, Paris, 2001.
- PERROUX F., “Economic Space: Theory and Application”, *Quarterly Journal of Economics*, 1950, 64, pp. 89-104.
- PEZZI M.G., URSO G., “Peripheral areas: conceptualizations and policies. Introduction and editorial note”, *Italian Journal of Planning and Practice*, 2016, 6, 1, pp. 1-19.
- PREZIOSO M. (a cura di), *Territorial impact assessment of national and regional territorial cohesion in Italy. Place evidence and policy orientations towards European Green Deal*, Bologna, Patron Editore, 2020.
- PREZIOSO M., “Aree Interne e loro potenzialità nel panorama italiano e europeo. Introduzione al tema”, *Geotema*, 2017, 55, pp. 68-75.
- ROSSITTI M. E ALTRI, “The Italian National Strategy for Inner Areas (SNAI): A Critical Analysis of the Indicator Grid”, *Sustainability*, 2021, 13, 6927, pp. 1-23.
- SERVILLO L. E ALTRI, “Inner Peripheries: towards an EU place-based agenda on territorial peripherality”, *IJPP – Italian Journal of Planning Practice*, 2016, VI, 1, pp. 42-75.
- SOMMELLA R., “Una strategia per le Aree Interne italiane”, *Geotema*, 2017, 55, pp. 76-79.
- SPAGNOLI L., VARASANO L., “I paesaggi dell’abbandono tra rifunzionalizzazione e reinvenzione dei luoghi”, in AMATO F. E ALTRI (a cura di), *Catene/Chains*, Società di Studi Geografici. Memorie geografiche, 2022, pp. 71-78.
- THE WORLD BANK, *The World Bank Annual Report 2009*, 2009 (<https://issuu.com/world.bank.publications/docs/9780821379462>).

- TOSI S., MINNELLA R., “Progetto di research-action sul patrimonio culturale e ambientale delle Aree Interne e periferiche”, *Relazione alla XL Conferenza Italiana di Scienze Regionali*, L’Aquila, 16-18 settembre 2019, pp. 1-25.
- TOWNSEND J. E ALTRI, “Reduction in hospital readmission stay of elderly patients by a community based hospital discharge scheme: a randomised controlled trial”, *British Medical Journal*, 1988, 297, pp. 544-547.
- VENDEMMIA V., PUCCI P., BERIA P., “An institutional periphery in discussion. Rethinking the inner areas in Italy”, *Applied Geography*, 2021, 135, 102537, pp. 1-11.
- VENDEMMIA B., PUCCI P., BERIA P., “Per una geografia delle aree marginali in Italia. Una riflessione critica sulla classificazione delle AI”, *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, 2022, LIII, 133, pp. 29-55.
- WALLERSTEIN I., *The Modern World System*, New York, Academic Press, 1974.

Territorial disparities and SNAI criteria: re-thinking the classification criteria of inner peripheral areas—The concept of periphery can be defined at different scales (cities, regions, states) and according to multiple aspects which, over time, have attenuated the meaning of spatial position to favor the condition of socioeconomic marginality. In the regional context, there is a tendency to underline the decline in population and economic competitiveness, and the social decline of a territory in terms of poor relationships, often attributing them to the lack of opportunities and services, other times to poor accessibility. Some of these new meanings have been adopted by the National Strategy for Inner Areas (SNAI in Italian matter), launched in 2012 and revised in 2020, to identify and classify peripheral municipalities, i.e. those municipalities that suffer from the distance from some public basic services offered by the larger cities. This conceptualization has stimulated a large debate on the choice of classification criteria and applied methodology that directly influence the elaboration of territorial rebalancing policies. Considering this debate, the authors of this paper have analyzed the criteria underlying the SNAI classification as a pretext for exploring the different narratives of peripheral areas that have been following one another for several decades, sometimes overlapping, other times integrating

and flanking each other. According to all this, the authors propose a revision of SNAI criteria and methodology to consider the accessibility of areas and their resources and endowments, recognizing the inner and peripheral areas as a place of opportunities.

Keywords. – Inner areas, Re-classification criteria, Local development policies

Università di Catania, Dipartimenti di Economia e Impresa
luigi.scrofani62@gmail.com

CNR - Istituto di Ricerche sulla Popolazione e le Politiche Sociali
filippoaccordino@hotmail.it