

L'UMBRIA TRA MARGINALITÀ
E CENTRALITÀ

a cura di
Giovanni De Santis

geotema

Pàtron Editore

geotema - Riv. Quaterimestrale - Anno XXI n. 3 settembre/dicembre 2017 - Poste Italiane S.p.A. - Sped. in Abb. - Poste DL 353/2003
(conv. in Legge 27/02/2004 n. 46 Art. 1, Comma 3) - CN/80 - Pàtron Editore - Via Badini 12 - Quarto Inferiore - 40057 Granarolo dell'Emilia (Bo)

Giovanni DE SANTIS, L'Umbria tra centralità e marginalità. Relazione introduttiva

Prima Tavola Rotonda (coordinatore Carlo Pongetti)

Carlo PONGETTI, L'Umbria, regione centrale dell'Italia di mezzo. Introduzione al tema

Sergio SACCHI, I caratteri del "centro" o della "località centrale"

Odoardo BUSSINI, La recente evoluzione della popolazione in Umbria. Verso un declino demografico?

Ambra CIARAPICA, Territorio come metafora del futuro. Come gli strumenti di governo del territorio regionale immaginano lo sviluppo dell'Umbria

Mario TOSTI, L'Umbria pontificia. Governo del territorio, Province, Delegazioni

Seconda Tavola Rotonda (coordinatore Federico Fioravanti)

Federico FIORAVANTI, Innovar serbando

Luca FERRUCCI, L'Umbria tra declino strutturale, crisi e rinascita economica

Paolo LATTAIOLI, Il modello umbro tra conservazione e innovazione

Gaetano MOLLO, L'armonia fra tradizione e innovazione

Paolo BRACONI, La Farsiccia di Archeofood, un prodotto alimentare innovativo dalla ricerca umanistica

Elvira LUSSANA, Il modello umbro di sviluppo. Riflessioni di un Geografo economico

Terza Tavola Rotonda (coordinatrice Maria Prezioso)

Maria PREZIOSO, Aree interne e loro potenzialità nel panorama italiano e europeo. Introduzione al tema

Rosario SOMMELLA, Una strategia per le aree interne italiane

Peris PERSI, Monica UGOLINI, Aree interne tra riflessione e applicazione geografica (con riferimenti alle Marche)

Gianfranco BATTISTI, Le aree interne: un'interpretazione in chiave geopolitica

Renato COVINO, Aree interne: una "marginalità" che parla al futuro

Silvino SALGARO, Montagna e aree interne: quale relazione?





Fondatore
Alberto Di Blasi

Direttore
Franco Farinelli (Direttore Responsabile)

Ufficio di Redazione
Carlo Pongetti
Andrea Riggio

L'Umbria tra marginalità e centralità a cura di Giovanni De Santis

Giovanni De Santis	Presentazione	7
Giovanni De Santis	L'Umbria tra centralità e marginalità. Relazione introduttiva	8
Prima Tavola Rotonda (coordinatore Carlo Pongetti)		
Carlo Pongetti	L'Umbria, regione centrale dell'Italia di mezzo. Introduzione al tema	20
Sergio Sacchi	I caratteri del "centro" o della "località centrale"	25
Odoardo Bussini	La recente evoluzione della popolazione in Umbria. Verso un declino demografico?	30
Ambra Ciarapica	Territorio come metafora del futuro. Come gli strumenti di governo del territorio regionale immaginano lo sviluppo dell'Umbria	36
Mario Tosti	L'Umbria pontificia. Governo del territorio, Province, Delegazioni	39
Seconda Tavola Rotonda (coordinatore Federico Fioravanti)		
Federico Fioravanti	Innovar serbando	43
Luca Ferrucci	L'Umbria tra declino strutturale, crisi e rinascita economica	45
Paolo Lattaioli	Il modello umbro tra conservazione e innovazione	52
Gaetano Mollo	L'armonia fra tradizione e innovazione	55
Paolo Braconi	La Farsiccia di Archeofood, un prodotto alimentare innovativo dalla ricerca umanistica	59
Elvira Lussana	Il modello umbro di sviluppo. Riflessioni di un Geografo economico	63
Terza Tavola Rotonda (coordinatrice Maria Prezioso)		
Maria Prezioso	Aree interne e loro potenzialità nel panorama italiano e europeo. Introduzione al tema	68
Rosario Sommella	Una strategia per le aree interne italiane	76
Peris Persi, Monica Ugolini	Aree interne tra riflessione e applicazione geografica (con riferimenti alle Marche)	80
Gianfranco Battisti	Le aree interne: un'interpretazione in chiave geopolitica	85
Renato Covino	Aree interne: una "marginalità" che parla al futuro	89
Silvino Salgaro	Montagna e aree interne: quale relazione?	92

Aree interne e loro potenzialità nel panorama italiano e europeo. Introduzione al tema

Summary: INTERNAL AND INNER AREAS: THE POTENTIAL DEVELOPMENT IN EUROPEAN AND ITALIAN SCENARIO. FORWARD TO THE ISSUE

All European countries have internal areas, but only few of them, as Italy, developed strategic policies and devoted investments concerning the role of urban-rural, small-medium towns, services of general interest within the application of the Europe 2020 Strategy.

In the following and by the geographical vision, this topic is summarised in order to open a national debate aiming to overcome the gap between academic and decision making methodological approaches. Starting from both the theme conceptualization in the European language and discourse, internal areas are introduced.

Keywords: Internal Areas, Scenarios, European Union, Italy.

Grazie all'AGEI e a Giovanni De Santis per l'occasione di pubblicare i risultati di un confronto che rilancia, attualizzandolo, un tema da sempre presente nella ricerca geografica: le aree interne.

Quando abbiamo deciso di discuterne, guardando alle loro potenzialità nel panorama italiano ed europeo¹, era già chiara la non perfetta simmetria, tra quanto emerge dalla ricerca, accademica e disciplinare, e la percezione che decision maker, stakeholder, cittadine hanno dell'argomento in termini di intervento e policy.

Consapevoli della difficoltà di riportare in un contesto accademico indirizzi, direttive, interpretazioni europee e pratica di programmazione e pianificazione territoriale in materia di politiche pubbliche, abbiamo condiviso, con i colleghi relatori, l'assunto che lo sviluppo delle aree interne fosse una delle priorità poste dall'Italia sul "tavolo comunitario" nel semestre di Presidenza 2014², si collocasse tra gli investimenti e strategie integrate per lo sviluppo delle città medio-piccole interne (Lucatelli, 2016), destinatarie a questo scopo di fondi strutturali e della Politica di Coesione 2014-2020³.

L'ottica con cui la geografia guarda alla disomogeneità, economica e sociale delle aree interne in Italia, è diversa da quella governativa e del decision maker anche europeo. Per cui, pur tenendo conto degli impatti significativi generati dalla crisi (Prezioso, 2013), in queste aree più che altrove, non è immediatamente conseguente stabilire un legame tra scarsità di risorse e servizi e tipologie funzionali alla realizzazione di strutture territoriali equilibrate (DG Regio, 2014), capaci di offrire crescita ed occupazione.

Facendo affidamento su una vasta e consolidata letteratura geografica sulle "aree interne" italiane – centri urbani o rurali di piccola o media dimensione, identificate dal decision making 'per sottrazione' nell'offerta di servizi generali di base di interesse economico (SGIe) rispetto alle città metropolitane delineate dalla L. 56/2014 –, è sembrato utile recuperare visioni sistemiche, finalizzate ad esprimere nuove tipologie di crescita. Le quali, collocate in una più efficiente collaborazione tra città e campagna, sviluppo e salvaguardia del territorio, patrimonio umano, naturale e culturale, consentano di invertire l'attuale tendenza all'auto-marginalizzazione (segregazione) e alla frammentazione, agendo su fattori di crescita fortemente identitari nel rispondere alle condizionalità di accesso al piano Juncker e attraverso il quantitative easing.

L'incipit che segue invita, per questo, a servirsi della place evidence geografica nel 'dare' contenuti territorializzati – e non solo tipologie – ai decision making e allo spatial planning delle aree interne che l'Europa domanda come necessari; superando al contempo la confusione lessicale e nomotetica su un tema, sentito a livello trans-nazionale, destinato ad accogliere nuove forme di spesa e di governance che sollevano, per la geografia, questioni di stima, indicatori (di struttura e di coesione), regionalità.

1. Background alla base della discussione

La prospettiva di sviluppo delle aree interne si inserisce nella revisione e attuazione delle politi-



che urbane e urbano-rurali della Strategia *Europe 2020*, di cui rappresenta un particolare capitolo – l'Agenda urbana o 'Patto di Amsterdam 2016' – che trae origine dalla *Territorial cohesive Agenda 2020*. Una prospettiva che, pur poggiando su: i) obiettivi dimensionali, per integrare in modello organizzativo policentrico *Large Metropolitan Area* e *Small-Medium sized Town* con popolazione compresa tra 5.000 e 50.000 abitanti, creando comunità/unioni di comuni o sistemi di comuni appartenenti anche alle aree interne; ii) caratterizzazione geografico-economica (town, inner periphery, internal area); sottolinea l'esigenza di adottare una *place-based evidence strategy* incentrata sui bisogni reali misurabili con dati, analisi e valutazioni ex ante.

Solo un limitato numero di paesi dell'Unione europea (UE), tra cui l'Italia, ha sviluppato politiche e destinato investimenti alle aree interne; studiate dagli anni '90 del secolo scorso anche come *inner periphery* tra le categorie della *New Economic Geography* (ESPON EGTC, 2016).

Gli spunti offerti, sul piano ontologico-lessicale, ad innovare – senza travisare – il linguaggio e i contenuti geografici in uso nella programmazione e nello spatial planning (Elissalde, Santamaria, 2011; Elissalde, Santamaria, Jeanne, 2013; ESPON, 2013a), sono molteplici se riferiti a *inner* e *internal*, spesso usati indifferentemente (Euro-Cities, 2014; UN-HABITAT, 2016). Definire "interne" le *inner area*, cioè quelle *located or occurring within or closer to a center*⁴, non è sinonimo di *internal*, aree o regioni geografiche soggette a forti forze centrifughe (decremento demografico, migrazioni, abbandono dell'uso e del presidio del suolo, rischi naturali, isolamento, bassa accessibilità ai servizi e alle infrastrutture, marginalizzazione economica, prevalenza della ruralità), che le rendono resilienti agli impulsi di uno sviluppo legato al capitale potenziale territoriale (*place evidence*) come elemento di una rafforzata coesione nella capacità competitiva.

Dal punto di vista geografico, le aree interne hanno dato luogo, nel tempo, a specifiche tipologie territoriali e insediative (GEOSPECS, 2012 e 2013; SeGI, 2013; TANGO, 2013; TRACC, 2013; TiSPE, 2014), che, in Italia, si riconoscono prevalentemente nelle zone alpine e appenniniche, indipendentemente da aiuti e finanziamenti allo sviluppo. Esse si distinguono dalle *inner*, periurbane o in declino nelle aree metropolitane; e, in principio, non sono necessariamente a basso sviluppo (es. aree montane cross-border Italia-Austria-Francia. GEOSPECS, 2013).

Poiché investimenti e strategie 2020 sono co-

munque destinati dall'UE alle città (Dijkstra and Poelman, 2012), sia *city* sia *town* (5% del FERS), dentro e fuori le aree interne per incrementare la dotazione e la qualità dei servizi generali di interesse economico e, per riflesso, lo standard di vita della popolazione; agire sulle aree interne per accrescere il benessere del Paese avvicinandolo alla media europea non dovrebbe interessare il lessico e la centralità della ricerca geografica.

Poiché, invece, il decision maker investe per 'razionalizzare la spesa' destinandola alle città metropolitane piuttosto che alla piccole-medie città o alle aree rurali, condividere lessico e definizioni aiuta a chiarire su quale capitale territoriale possono agire la politica di Coesione e i relativi investimenti strategici⁵.

Da qui una seconda considerazione, di tipo più metodologico: se sia corretto – come affermano alcuni economisti regionali (Calafati, 2013, p. 4) – individuare funzionalmente le aree interne a partire dalla loro distanza da centri d'offerta di servizi di base (max 45-75'); definendone implicitamente la loro *marginalità territoriale* di sistemi locali secondo una visione centro-periferia, per ricercare *un processo di crescita che, attraverso il riutilizzo del capitale territoriale esistente, conduca ad un aumento dell'occupazione e della popolazione – oltre che ad una sufficiente coesione territoriale*.

Guardando al territorio italiano (Mappa 1), il Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione economica (DPS, 2014) ha accettato inizialmente questa tesi, considerando prioritaria l'accessibilità della popolazione locale a beni/servizi di base e di interesse economico generale (SGI) – sia in termini di (a) qualità che di (b) quantità –, stimando, su base ISTAT, "marginale" circa i 3/5 del territorio nazionale, dove risiede poco meno di 1/4 della popolazione. Pertanto, ciò che viene classificato come *aree interne* – tra cui sono comprese quelle naturali, protette e i parchi – è, in altri termini, la "somma" di territori marginali che rendendo rilevante la loro condizione di "internalità": mancanza di dinamismo economico, basso potere d'acquisto e accesso ai servizi; emarginazione sociale e culturale, scarsa attrattività per imprenditorialità e investimenti, limitato afflusso di idee e di iniziative innovative.

L'UE le considera a ridotta capacità di rinnovare e reinventare soluzioni produttive e di servizio (Calafati, 2013, p. 5), causa del crescente divario che separa dalle visioni e dagli scenari di crescita, di ampio respiro sul lungo periodo, che "guidano" il ruolo assegnato all'urbano-rurale dalla strategia *Europe 2020*.

La marginalizzazione economico-territoriale

(nel caso italiano già considerate da: Celant, 1988; Celant, Federici, 1988; Salgaro, Bernardi, Smiraglia, 1994; Scaramellini, 1998) è attribuita alla fragilità, al rischio e al sottoutilizzo del cd. capitale territoriale, a cui si sommano potenzialità inespresse (patrimonio naturale e culturale di valore universale) nella generazione di esternalità positive.

Recenti contributi (Dematteis, 2014) sottolineano che all'accezioni negativa attribuita alle aree interne "periferiche" – in quanto soggette ad un gradiente negativo centro-periferia nell'accesso ai servizi, al lavoro, all'interazione sociale, alla cultura, ecc. – si oppongono aspetti positivi di offerta di servizi ecosistemici e di *circular economy*; maggiori rispetto alle agglomerazioni centrali e in una prospettiva green economy (Prezioso, Coronato, D'Orazio, 2016). Per cui la valorizzazione delle aree interne risiederebbe nel combinare sostenibilità e orientamento al mercato, occupazione e tutela attiva del patrimonio identitario.

Rendere più produttive le aree interne, compiendo scelte di compatibilità tra sostenibilità e competitività, modernizzazione istituzionale e policentrismo cooperativo (Prezioso, 2013a), è comunque, dal 2004, un invito UE all'urban-rural

(ESPON, 2004; Dijkstra and Poelman, 2014) per contrastare quella che il DPS definisce l' "anemia nascosta" (Mappa 1) quando colloca le aree interne nel contesto sociologico delle *inner communities* urbano-rurali i cui valori e ambizioni sono radicati e distanti da quelli correnti⁶.

L'UE lega, infatti, gli obiettivi *internal e inner* alla diversità di capitale fisso territoriale da impiegare nel rilancio della competitività (innovazione produttiva e sociale, gestione sostenibile delle risorse naturali, culturali e energetiche, mobilità); dedicando a questo scopo una nuova forma di finanza 'mirata', integrata, strategica e partecipata – gli *Integrated Territorial Investment* – finalizzata anche alla rigenerazione infrastrutturale materiale ed immateriale, con l'evidente scopo di combattere la stagnazione e l'esclusione dal mercato del lavoro (*flag Europe 2020*)⁷.

Le ricerche geografiche sugli *indicatori target* per il dimensionamento delle aree interne europee sono fondamentali, come pure aver individuato le *shrinking regions*⁸. Nel caso italiano sono emerse molte zone strutturalmente critiche secondo la logica «eurogeografica», tra cui la "Macroregione dell'Italia mediana" Marche, Umbria e parte del Lazio (MIT, 2014). Si tratta di territo-

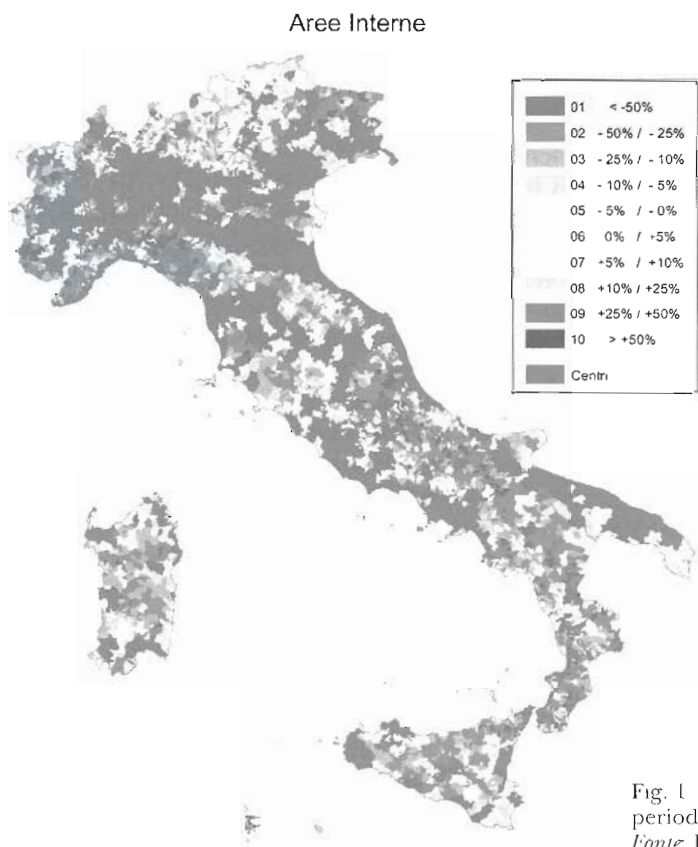


Fig. 1 Variazione % della popolazione residente in Italia nel periodo 1971-2011.

Fonte: ISTAT Censimenti della Popolazione 1971-2011



ri ai confini, gravitanti sulle città metropolitane, per le quali l'Agenda urbana CIPU 2013 aveva proposto di superare la frammentazione delle politiche locali attraverso la costituzione di una "macroregione" cooperativa in attuazione del programma Ministero delle Infrastrutture (MIT) 2007-13 dedicato ai "Territori Snodo 2", a valere sull'Accordo di Partenariato per le aree interne, del Piano Strategico Nazionale, anche delle Infrastrutture, 2020.

Questa scelta, in linea con le tendenze sperimentali europee di *multilevel governance*, connettono 'il locale' alla scala sovra-regionale o anche transnazionale, e viceversa, come nel caso delle macro regioni Great, Baltica e Danubiana.

È a questo punto che, in Italia, la discussione sulla *territorializzazione degli investimenti* nella prospettiva delle periferie delle aree urbane (*inner*) o interne si divarica, senza affrontare alcuni aspetti di fondo:

- 1) come definire la struttura di relazione e l'estensione territoriale delle entità interessate e il rapporto con la regione (geografica e amministrativa) di pertinenza;
- 2) come servirsi della coesione territoriale utilizzando nuovi strumenti anche finanziari;
- 3) come valutare ex ante ed ex post la coerenza organizzativa di uno sviluppo regionale (scenario).

In Italia, la questione è resa più complessa dalla Legge 56/2014 "Delrio", la quale, declassando le province, ha aperto la discussione sulle competenze in materia di SGI (soprattutto quelli indispensabili comunali), riducendo di molto l'efficacia della politica TRIO 2014-15 in questa direzione. Restando limitato lo scambio di buone pratiche di cooperazione transfrontaliera tra aree interne su vasta scala (es. Convenzione delle Alpi e dei Carpazi, Carta di Sarnano degli Appennini, 2014), si consolida l'approccio che spinge ad integrare, coesivamente e policentricamente, le piccole-medie città (*interne*) a quelle *inner* metropolitane, utilizzando infrastrutture ad alta tecnologia del programma Agenda digitale, ricercando un'equa redistribuzione del PIL regionale (per avvicinarlo stabilmente alla soglia dello 0,4% nel medio-lungo periodo), nel quadro di un'integrazione verticale-orizzontale intersettoriale e macro regionale (reti di città) (MIT, 2014a). Il tutto nel contesto degli "obiettivi strategici di programmazione dell'azione statale e dettare indirizzi di coordinamento al fine di garantire il carattere unitario e indivisibile del territorio", entro cui si collocano il piano Per "le 100 città", "l'opzione strategica

città", il "rilancio Paese" e il "Cantiere Italia".

Ancora scarsamente simboliche, se non dal punto di vista dei livelli di rischio (bassa rendita fondiaria e di posizione, desertificazione insediativa, fragilità del suolo, sismicità, ecc.), le aree interne assumono un ruolo strategico attraverso le città di piccola-media dimensione⁹, il cui futuro dinamico, attrattivo, competitivo è affidato all'accessibilità; le endogene occasioni di collaborazione tra città e campagna ai servizi; la place based evidence ai Piani Operativi Regionali (POR) e al PON Metro.

2. Come dare dimensione geografica ed economica alle aree interne

Il Council of European Municipalities and Regions nel 2014 e lo studio *The State of European Cities 2016. Cities leading the way to a better future* hanno evidenziato che, nonostante molteplici iniziative, l'80% della popolazione europea vive, fisicamente e culturalmente, distante dalla città e dai suoi servizi (EDORA, 2011; PURR, 2013). L'invito è, dunque, ad agire attraverso una più forte organizzazione macro regionale (*multilevel governance*), *Community-Led Local Development e Integrated Territorial Investments* per:

1. ridisegnare e modernizzare funzionalità e servizi (inclusi quelli collettivi offerti dal paradigma *smart city-smart specialisation*);
2. praticare l'inclusione sociale per segmenti di popolazione fragile e per aree e quartieri disagiati, estendendo i servizi sociali alle aree marginali;
3. rafforzare la capacità delle città di attrarre filiere produttive pregiate, globali e competitive.

È qui che il contributo della geografia alla definizione di una dimensione territoriale delle aree interne diventa fondamentale, considerando che, già nel 2013, il DPS¹⁰ ne suggeriva una lettura orientata ad una funzionalità definita policentrica¹¹: «cioè un territorio caratterizzato da una rete di comuni o aggregazioni di comuni (*centri di offerta di servizi*) attorno ai quali gravitano aree caratterizzate da diversi livelli di perifericità spaziale» (p. 1).

Un'ipotesi da ridiscutere, insieme a quelle secondo cui: 1) l'Italia è caratterizzata da una rete di centri urbani estremamente fitta e differenziata; tali centri offrono una vasta gamma di servizi essenziali, capaci di generare importanti bacini d'utenza, anche a distanza, e fungere da "attrattori" gravitazionali; 2) il livello di perifericità



Grafico 1. classificazione “per livelli di perifericità”.
Fonte: DPS, 2014 p. 26.

dei territori (in senso spaziale) rispetto alla rete di centri urbani influenza – anche a causa delle difficoltà di accesso ai servizi di base – la qualità della vita dei cittadini e il loro livello di inclusione sociale; 3) le relazioni funzionali che si creano tra poli e territori, più o meno periferici, possono essere assai diverse a seconda delle tipologie di area considerate.

Non può sfuggire il legame di questa impostazione con la riforma “Delrio”, soprattutto quando si afferma che l’attributo “centro di offerta di servizi” è riservato solo a quei comuni, o aggregati di comuni confinanti, in grado di offrire, simultaneamente, un’offerta: scolastica secondaria, sanitaria ospedaliera, ferroviaria di I livello. E che la dimensione territoriale dell’area interna (livello di perifericità) verrebbe a dipendere dalla distanza funzionale/economica (lontananza da centro erogatore di servizi compresa tra $t < 20'$ e $t > 75'$) dal polo erogatore di servizi essenziali e non dalla sua ‘debolezza’ strutturale o marginalità economica (Grafico 1).

Il ragionamento ha prodotto tre tipologie di aree interne (Mappa 2)¹²:

- centri di dimensioni inferiori a 35.000 ab. privi di servizi e distanti dal centro (4.092 comuni di cui 2.191 in aree periferiche e ultra-periferiche);
- centri che non hanno subito processi spontanei di agglomerazione per ragioni riconducibili alle condizioni di mercato ma beneficiarie del supporto pubblico (923 comuni, di cui 244 in aree periferiche e ultra-periferiche);
- centri che hanno beneficiato di intervento pubblico ma non aperti al mercato (con popolazione superiore a 35.000 abitanti ma senza servizi: 170 comuni, di cui 18 in aree periferiche e ultra-periferiche).

Su questa base, è stata avviata la strategia che finanzia lo sviluppo delle aree interne.



Fig. 2. Mappa delle Aree Interne basata sul criterio della popolazione e dell’offerta di servizi.
Fonte: DPS, 2014, p. 27.

Da queste considerazioni hanno preso avvio, nella Tavola Rotonda del 9 settembre 2015, gli interventi di definizione delle aree interne nel contesto della strategia nazionale per il Mezzogiorno (Rosario Sommella), nei territori montani svantaggiati dove criteri scientifici-





Fig. 3. Aree progetto da ammettere al finanziamento. Fonte. Relazione CIPF, 2015, p. 13.

co-teorici si trasformano in policy incisive e non contraddittorie con il contesto sociale (Silvino Salgaro), nei contesti statuali periferici a "internalità aperta" cross-border (Gianfranco Battisti), nelle zone interne storicamente risorsa territoriale di lungo e breve periodo come nel caso dell'Umbria (Renato Covino), nelle realtà ricche di beni culturali ed ambientali in una prospettiva di maggiore integrazione territoriale (Peris Persi). Grazie a Tutti per aver saputo guardare alle plurime realtà in cui si articola oggi il senso della politica delle aree interne in Italia attraverso il rigore del sapere geografico.

3. Una postfazione necessaria per il futuro della ricerca geografica sulle aree interne

La ricerca viaggia spesso più veloce dei prodotti che ne fissano i risultati e il biennio 2015-2017, che ha fatto seguito alle "Giornate" di Perugia, si è rivelato ricco di contributi geografici, internazionali e nazionali, sul tema delle aree interne¹³.

Tra le molte interpretazioni innovative, vale la pena menzionare: quella che coniuga la pianificazione delle aree interne alla luce della Smart Spe-

cialisation Strategy; quella, trasversale, che le inserisce nella rete delle aree urbane minori; quella che le vuole legate ad azioni di mitigazione dei rischi o della sicurezza dei confini; quella che ne esalta il potenziale di accoglienza e redistribuzione dei migranti per il loro inserimento nel tessuto sociale e lavorativo di realtà minori; quella che ne delinea prospettive di crescita sperimentale in relazione alla green economy.

Si è già detto quanto il futuro delle aree interne in Italia dipenda dall'attuazione, su base territoriale, della Politica di Coesione, che, nel 2016-17, diventa il maggior riferimento per affrontare le grandi sfide in corso in Europa (clima, demografia, energia, migrazione, ecc.) e avvicinare la macroregione del Sud ai livelli di crescita attesi attraverso un uso dei fondi attinente alle capacità di sviluppo locali (metodo di Territorial Impact Assessment). Tuttavia tutto ciò non è ancora sufficiente se, nel 2017, a seguito del dibattito aperto dal *White Paper* per un'Europa unita a 27 (Juncker, 2017), le aree interne sono state riproposte - in Polonia, Bulgaria, Romania, Portogallo, Spagna, Italia, Grecia, Malta, Cipro (arco Sud-Est dell'UE) - con tutti i loro caratteri di marginalità e povertà, rivendicando così l'estensione politica della Coesione oltre il 2020 (COTER, 2017) e chiedendo all'evidenza geografica di darne conto.

Le aree interne sono quindi al momento uno strumento di Europeizzazione oltre la città (Coronato, 2018). Le loro "diversità e specificità geografiche" (Gløersen, 2017) sfidano scienza e politica ad intraprendere nuovi percorsi nell'ambito della revisione e dell'attuazione delle politiche urbanorurali 2020, chiedendo alla lettura geografica di interpretare il concetto di 'interno' considerando "aree o regioni geografiche soggette a forti forze centrifughe (decremento demografico, migrazioni, abbandono dell'uso e del presidio del suolo, rischi naturali, isolamento, bassa accessibilità ai servizi e alle infrastrutture, marginalizzazione economica, prevalenza della ruralità), che le rendono resilienti agli impulsi di uno sviluppo legato al capitale potenziale territoriale (place evidence) come elemento di una rafforzata coesione nella capacità competitiva. Entrambe le tipologie hanno dato luogo, nel tempo, a specifiche tipologie territoriali e insediative, che, in Italia, si riconoscono prevalentemente nelle zone alpine e appenniniche, indipendentemente da aiuti e finanziamenti allo sviluppo. Non sono necessariamente a basso sviluppo (es. aree montane cross-border Italia-Austria-Francia), sono attualmente trattate anche in relazione all'emergente concetto di 'perifericità'" (Glossario PRIN2015, 2018).

Il concetto di *inner periphery* (IP) resta comunque il riferimento generale che include in Europa alcune dimensioni: *fisica* 1) mountains, 2) islands, 3) sparsely populated areas (ESPON TeDI project 2013, Nordregio, 2010); *socio-economica* i) poor economic potential and poor socio-economic situation, ii) lack of access to centres and/or services, iii) poor accessibility and poor economic potential/poor socio-economic situation (ESPON PPROFECY, 2017); *politico-amministrativa* a) aree “border” e b) transfrontaliere. Nel complesso (Fig. 4), le IP europee coprono il 45,4% del territorio, ma quelle realmente caratterizzate sia da scarsa accessibilità sia da bassa capacità economico/demografica ammontano solo al 4,3%; condizionate da capitali potenziali prettamente rurali che confliggono con stili di vita urbanizzati.

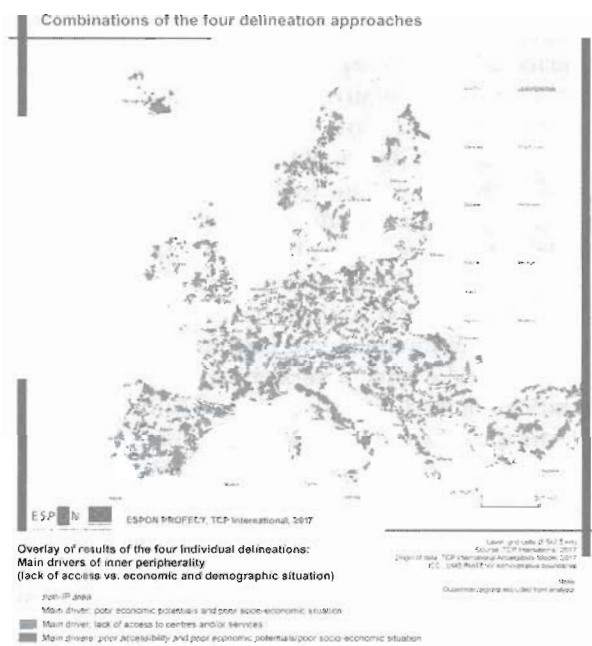


Fig. 4. Esempio di classificazione combinata dei caratteri socioeconomici che inducono alla perifericità
Fonte: ESPON 2017 PROFECY p. 18

L'invito della policy europea è a perseguire obiettivi di rilancio socio-economico aprendo i settori economici tradizionali all'innovazione tecnologica e, soprattutto, a rafforzare (in direzione eco) e gestire in modo ottimale (cooperativo e in rete) i servizi collettivi essenziali e di cura del territorio, alla luce degli attuali indicatori che interpretano la competitività, la sostenibilità e l'inclusione sociale in Europa. La distanza non è incolmabile se, come affermato nella *Relazione annuale* sulla Strategia nazionale per le aree interne

presentata al CIPE dal Ministro per la Coesione Territoriale e il Mezzogiorno (2016, p. 4) “molte di queste aree immaginano il loro futuro legato a un rilancio del binomio agricoltura e turismo, ponendo al centro il ripristino del paesaggio come sintesi della cultura locale, cercando di puntare sui nuovi abitanti di queste aree: giovani, ‘rientranti’ e stranieri, tutti soggetti portatori di nuove competenze”.

Riferimenti bibliografici e sitografici

- Alpine Space Programme, *The Alpine Convention and the Carpathian Convention: sharing the experiences. The Apennines a European mountain range*, International Conference, Sarzano, 24-25th April, 2014.
- Calafati A., “Aree interne: lo sviluppo necessario”, in *Forum Aree interne: nuove strategie per la programmazione 2014-2020 della politica di coesione territoriale*, 11-12 marzo - Rieti, 2013.
- Celant A. (a cura di), *Nuova città, nuova campagna: l'Italia nella transizione*, Bologna, Pàtron, 1988.
- Celant A., Federici P.R. (a cura di), *Nuova città, nuova campagna, spazio fisico e territorio* Bologna, Pàtron, 1988.
- CIPE (2013), *Metodi e contenuti sulle priorità in tema di Agenda Urbana*, Roma, Min. Coesione territoriale.
- Demmatteis G., “La catena appenninica: una geografia umana al futuro”, in *Convegno Internazionale, La Convenzione delle Alpi e la Convenzione dei Carpazi: esperienze a confronto. Gli Appennini, una catena montuosa europea*, Sarnano (MC), 23-24 aprile 2014 (memo).
- DG Regio and Urban Development, *VI Cohesion Report*, Bruxelles, 2014.
- Dijkstra L. and Poelman H., *A harmonized definition of cities and rural areas: the new degree of urbanization*, Regional Working Paper 01, Bruxelles, 2014.
- Dijkstra L. and Poelman H., *Cities in Europe - The new OECD-EC Definition*, Regional Focus 01, Bruxelles, 2012.
- DPS, “Strategia nazionale per le aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance”, in *Materiali NUVAL*, 31, 2014.
- EC UN-HABITAT, *The State of European Cities 2016. Cities leading the way to a better future*, Bruxelles, EC, 2016.
- Elissalde B., Santamaria F. Jeanne P., “Harmony and melody in European discourse”, in *IV EUGEO Congress*, Rome, 5-7 Sept., 2013. www.eugeo2013.com.
- Elissalde B., Santamaria F., “Concepts and discourse of European spatial planning”, in *XV ed. Giornate della Geografia - Geografie d'Italia e d'Europa*, Roma 26-28 maggio, 2011.
- ESPON EGCT, *Inner Peripheries: national territories facing challenges of access to basic services of general interest*, Call for tender for applied research, Luxembourg, 2016. www.espon.eu.
- ESPON projects, https://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_ESPON2013Projects/ (ultimo accesso: 22/12/2016):
- *Urban Rural relationship in Europe*, Luxembourg, 2004.
 - *EDORA. European Opportunities for Rural Areas*, Luxembourg, 2011.
 - *GEOSPECS. European Perspective on Specific Types of Territories*, Luxembourg, 2012.
 - *CaDEC - Capitalisation and Dissemination of ESPON Concepts*, 2013. <http://cadec.ums-riate.fr/>.
 - *GEOSPECS. Inner Peripheries: a socio-economic territorial specificity*, Luxembourg, 2013.



- PURR. *Potential of Rural Regions*. Luxembourg, 2013.
 - SeGI. *Indicators and perspectives for services of general interest in territorial cohesion and development*. Luxembourg, 2013.
 - TANGO. *Territorial Approaches for New Governance*, Luxembourg, 2013.
 - TRACC. *Transport Accessibility at Regional/Local Scale and Patterns in Europe*. Luxembourg, 2013.
 - TIPSE. *The Territorial Dimension of Poverty and Social Exclusion in Europe*. Luxembourg, 2014.
- EuroCities, *An EU urban agenda. Engaging cities for a smart, sustainable and inclusive Europe*, EUA policy paper, 2014. www.eurocities.eu.
- Lucatelli S., "Strategia Nazionale per le Aree Interne: un punto a due anni dal lancio della Strategia", in *Agriregione europea*, 12(45), 2016 <http://agriregione.europa.univpm.it/content/issue/31/agrireregioneuropa-anno-12-ndeg45-giu-2016> (ultimo accesso 22/12/2016).
- MIT, *Programma Territori Snodo 2*, Roma, MIT, 2014.
- Presidenza del Consiglio dei Ministri. *Relazione annuale al CIPE sulla Strategia nazionale per le aree Interne*. Roma, s.e., 2015.
- Prezioso M., "Geographical and territorial vision facing the crisis", in *Journal of Global Policy and Governance*, 2 (1). 2013, pp. 27-44.
- Prezioso M., "Diversità territoriale: quale 'evidenza' per la strategia Europa 2020", in *EYESREG*, 1, 2013a, pp. 1-5.
- Prezioso M., Coronato M., D'Orazio A., *Green Economy e capitale territoriale. Dalla ricerca geografico economica, proposta di metodi, indicatori, strumenti*, Bologna, Pàtron, 2016 (Presentazione del Ministro dell'Ambiente)
- Salgato S., Bernardi R., Smiraglia C. (a cura di), *L'evoluzione della montagna italiana tra tradizione e modernità*, Bologna, Pàtron, 1994.
- Scaramellini G. (a cura), *Montagne a confronto. Alpi e Appennini nella transizione attuale*. Torino, Giappichelli, 1998.

Note

- ¹ Il testo è aggiornato rispetto alla *Tavola Rotonda* che si è svolta durante le *Giornate della Geografia di Perugia 2015*.
- ² Tavolo dell'Agenda europea dal *Trio* di Presidenza Italia-Lettonia-Lussemburgo nell'ambito del tema "piccole e medie città". Il tema è stato politicamente discusso nei meeting NTCCP (luglio 2014), DG sulla Territorial Cohesion and Urban Development (settembre 2014) e nel General Affairs Council (novembre 2014), ponendo attenzione all'accessibilità ai servizi generali nelle aree sia 'isolate' sia 'remote', definite dal punto di vista funzionale.
- ³ cfr: il documento del Consiglio dei Ministri (2013), *Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-20*, dicembre,

e seguenti del DPS, e l'Accordo di partenariato 2014.

⁴ In particolare il termine viene utilizzato dagli anni '90 dello scorso secolo con riferimento alle periferie urbane, o in riferimento a quelle realtà urbane in cui le attività produttive sono strettamente legate alla città.

⁵ Nel luglio scorso, l'Italia ha ottenuto 1,8 ml di euro per le regioni considerate dall'UE realmente *internal*: Friuli Venezia Giulia, Sardegna, Molise e ad agosto circa altrettanto per Veneto, Calabria, Basilicata.

⁶ L. Canale, regione Liguria, Settore Relazioni Internazionali e Coordinamento Programmi Comunitari, 2014.

⁷ Secondo l'Osservatorio ESPON (*European Observatory of Territorial Development and Cohesion*) la *territorial evidence* è rilevante per evidenziare queste differenze, come pure la misura delle forme coesive di resilienza, regionali e locali, di fronte alla crisi. Carte tecniche o tematiche in gran numero e esempi sono disponibili sul sito www.espon.eu.

⁸ Cfr. European Policy Department B (2008) che utilizza serie storiche di lungo periodo e *multilevel analysis* accompagnate da interessanti esperimenti *cross border* di modifica delle attuali NUT 3 in somma di LAU 2, volte a sostenere con appropriate scale geografiche l'azione politica.

⁹ Cfr.: programma URBACT III 2020; EC-UN HABITAT Programme 2016-18.

¹⁰ Nota *Le aree interne: di quale territori parliamo? Nota esplicativa sul metodo di classificazione delle aree* sviluppata da UVAL e UVER e il contributo di Banca d'Italia, Istat, Ministero della Salute, Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca, Ministero per le Politiche Agricole Alimentari e Forestali, Inea e Ismea. Si tralascia, per brevità e perché ineffettuale, la comparazione con "l'indice di rugosità morfologica" prodotta dall'ISTAT.

¹¹ La letteratura definisce policentrica un'area vasta o regione geografica costituita da 2 o più città (i) storicamente, economicamente, politicamente indipendenti tra loro, (ii) prive di rapporti gerarchici (dipendenza) le une dalle altre, (iii) prossime le une alle altre (contiguità), e dunque (iv) legate da rapporti di mutua funzionalità e complementarità le une con le altre. L'organizzazione policentrica è considerata la base ottimale per la governance metropolitana.

¹² Su questi elementi si basa il programma di progetti-pilota (luglio 2015) varato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri denominato "Strategia nazionale per le aree interne" a cura del DPS, in cui si riportano al CIPE le linee guida che hanno portato alla selezione di 55 aree-progetto (Mappa 3).

¹³ In particolare si fa riferimento alla classificazione tipologica contenuta nel progetto ESPON 2020 PROFECY coordinato dai geografi dell'Università di Valencia (2016-2017); e alla revisione della letteratura, all'interpretazione critica dei concetti e alla definizione prodotte durante il 1° anno del progetto PRIN 2015 (2017-2019 in corso) n. 73 - PI Maria Prezioso (2017-2019).