



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
DI TERAMO

FACOLTÀ DI  
SCIENZE POLITICHE

# AREE INTERNE ASSETTI ISTITUZIONALI VALUTAZIONI PROSPETTIVE DI SVILUPPO

---

a cura di

SIMONE BUSETTI  
ANDREA CICCARELLI  
NOEMI PACE

---

Editoriale Scientifica



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
DI TERAMO

FACOLTÀ DI  
SCIENZE POLITICHE



**Aree Interne.  
Assetti Istituzionali, Valutazioni,  
Prospettive di Sviluppo**

*a cura di*

Simone Buseti, Andrea Ciccarelli, Noemi Pace

Editoriale Scientifica

Volume pubblicato con i fondi della Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Teramo

*Proprietà letteraria riservata*

© Copyright 2021 Editoriale Scientifica s.r.l.

via San Biagio dei Librai, 39 - 80138 Napoli

[www.editorialescientifica.com](http://www.editorialescientifica.com) [info@editorialescientifica.com](mailto:info@editorialescientifica.com)

ISBN 979-12-5976-284-9

## INDICE

<i>Premessa</i> di FRANCESCA FAUSTA GALLO	7
<i>Introduzione</i> di SIMONE BusetTI, ANDREA CICCARELLI, NOEMI PACE	9
CONSUELO DIODATI <i>Vite marginali: castelli e le donne artigiane della ceramica</i>	13
FRANCESCA FAUSTA GALLO <i>Il passato come risorsa. Aree interne e proposte di turismo culturale</i>	21
PASQUALE IUSO <i>L'emigrazione e il turismo delle radici</i>	29
ALESSANDRO MARELLI, FRANCESCO DI IACOVO, AGOSTINO SACCHETTI <i>Innovazione sociale vs innovazione istituzionale: un'ipotesi di agenzia regionale per sistematizzare l'agricoltura sociale nelle aree interne</i>	39
GIOVANNA MORELLI, ANTONIA ROSA GURRIERI, FLORIANA NICOLAI <i>Imprenditoria e aree interne: l'industria tessile pugliese tra produzione locale e spinta all'internalizzazione</i>	61
KARINA IUVINALE, FRANCESCA ROSATI <i>Innovative Ideas to Promote the Territory: Culture Contacts and Investments in Inner Areas</i>	73
RAFFAELLA RAMETTA <i>Forme giuridiche per lo sviluppo economico delle aree interne: la prospettiva civilistica</i>	85
ANNA CIAMMARICONI <i>Ambiti territoriali e prestazioni socio-assistenziali: un focus sulle unioni di Comuni. Alcune riflessioni a margine dell'esperienza nella Regione Abruzzo</i>	97

MARINA D'ORSOGNA

*Fragili o antifragili: il dilemma delle aree interne*

109

## *Premessa*

La VI Conferenza della Facoltà di Scienze politiche dell'Università degli Studi di Teramo si è svolta il 2 e il 3 dicembre del 2020 in modalità on-line, come tutte le iniziative che, a partire dal marzo del 2020 e fino all'estate del 2021, sono state promosse all'interno dell'Ateneo a seguito dell'emergenza sanitaria provocata dalla diffusione pandemica del Covid19.

Nonostante le difficoltà che si prospettavano nell'organizzazione dell'evento, la Facoltà ha deciso di realizzare ugualmente la Conferenza, per dare un segnale forte alla comunità scientifica e agli studenti della voglia di continuare ad essere un luogo di confronto, di approfondimento, di dibattito, su argomenti centrali della riflessione pubblica e politica.

Si è scelto di affrontare il tema delle Aree Interne che, nell'ambito della Politica di Coesione Europea (programmazione 2014- 2020), è stato posto al centro della Strategia Nazionale Aree Interne (SNAI) per promuovere progetti di sviluppo capaci di valorizzare questi territori svantaggiati e marginali.

La Conferenza si è proposta di stimolare un dibattito multidisciplinare, in linea con quelle che sono le caratteristiche specifiche della Facoltà e con il contributo prestigioso di Fabrizio Barca e Bruno Dente, due dei maggiori esperti del tema, che hanno aperto i lavori ed interloquito con i docenti della Facoltà.

Gli atti qui pubblicati restituiscono la vivacità del dibattito, la complessità delle questioni messe a fuoco, la molteplicità delle angolazioni disciplinari da cui il fenomeno è stato analizzato e approfondito. L'inusuale mezzo con cui si è svolto il convegno non è riuscito, quindi, a sminuirne il valore e il significato, sottolineando, ancora una volta, il pregio della Facoltà come comunità di studiosi che fa del confronto multidisciplinare il proprio punto di forza, capace di offrire agli studenti gli strumenti per decodificare criticamente la nostra società, sempre più complessa, articolata, contraddittoria.

Teramo, ottobre 2021

Francesca Fausta Gallo  
Preside della Facoltà di Scienze politiche





*Simone Busetti, Andrea Ciccarelli, Noemi Pace \**

## INTRODUZIONE

L'eterogeneità dei nostri territori, e in particolare la situazione di marginalità di alcuni di questi, è un problema noto nel dibattito pubblico e nelle politiche territoriali del nostro paese, ed è certamente un tema vicino alla nostra Facoltà e alla nostra Regione. La Strategia Nazionale Aree Interne (SNAI) rappresenta l'ultimo esempio di una lunga storia di politiche rivolte ai luoghi, di cui rappresenta attualmente l'esempio più maturo. Come ci hanno ricordato anche Fabrizio Barca e Bruno Dente nel loro dialogo introduttivo, la SNAI si inserisce in questa storia in modo per molti aspetti innovativo.

Il primo elemento che è importante ricordare riguarda la stessa identificazione delle aree interne, che non è soltanto la delimitazione di aree di intervento, ma è soprattutto un'operazione di *problem setting*, cioè di definizione del problema da risolvere. Sono interne quelle aree caratterizzate da gravi fenomeni di spopolamento e che sono distanti dall'offerta di servizi fondamentali. Questi servizi sono l'istruzione (un'offerta completa di scuola secondaria), la sanità (ospedali con dipartimento di emergenza e accettazione di primo livello) e i trasporti (la presenza di una stazione ad alta velocità argento). La distanza dai poli aggregatori – cioè da quei territori che offrono simultaneamente questi tre servizi – permette di costruire una mappa che identifica aree periferiche e ultraperiferiche che chiamiamo interne.

L'idea di centrare l'individuazione di queste aree marginali sul concetto di distanza dal centro di servizi è solo una delle proposte possibili, potendosene riscontrare anche altre nella letteratura economica. È però tra quelle che ci convincono di più, perché rappresentano una sorta di indicatore trasversale che riesce a sintetizzare una serie di accadimenti sul territorio che vanno dalla presenza di servizi di alto livello, alla possibilità per le imprese di intesere reti, alla stessa tipologia e quantità degli spostamenti.

Questa definizione è altamente innovativa, perché rompe le più classiche contrapposizioni delle politiche territoriali: città-campagna, Nord-Sud, pianura-montagna, rurale-industriale. Le aree interne sono infatti molto diverse

\* Università di Teramo.

tra loro e non sono concentrate in nessuno di questi poli contrapposti; sono invece presenti ovunque sul territorio italiano, anche in quelle macro-aree considerate tradizionalmente più sviluppate.

L'attenzione alla distanza dai servizi essenziali ridefinisce poi il rapporto centro-periferia in un modo nuovo. Emerge la centralità del tema dello spopolamento e quindi dei cittadini che abbandonano questi luoghi e delle condizioni per renderli attrattivi e nuovamente (o ancora) abitabili. Allo stesso tempo però, rispetto a più tradizionali politiche territoriali, emerge il carattere fortemente politico della marginalità delle aree interne. Un deficit di servizi essenziali è infatti un deficit di piena cittadinanza e segna quindi un obiettivo politico che, come ci ha ricordato Fabrizio Barca, è perfettamente rappresentato nelle parole dell'articolo 3 della Costituzione, ove si dice che è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli al pieno sviluppo della persona umana. In altre parole, l'eterogeneità nei servizi essenziali corrisponde a un divario civile che segna un modo nuovo di guardare al problema dei territori marginali.

L'ultimo elemento su cui vogliamo brevemente soffermarci riguarda la governance delle aree e della stessa SNAI. Le aree interne sono aree funzionali, non amministrative. Sono aree vaste che aggregano più Comuni con caratteristiche simili e con un'idea comune di sviluppo futuro. Come ci ha giustamente suggerito Bruno Dente, le istituzioni che funzionano sono quelle che sono espressione di una domanda esistente e anche di interessi e culture comuni, non quelle imposte dall'alto. Da questo punto di vista, la SNAI ha incarnato in modo pieno il cosiddetto approccio *place-based*, cioè quel modo di fare politiche 'rivolte ai luoghi', che vuol dire non solo cercare di individuare e attivare le forze endogene del territorio, ma progettare lo sviluppo insieme ai territori. Il disegno di una mappa funzionale delle aree interne è stato infatti solo l'inizio di un processo che ha visto poi la candidatura delle aree, l'intermediazione con la Regione di appartenenza, e un dialogo serrato con i promotori nazionali della SNAI. Tutto questo al fine di assicurare volontà di collaborazione, leadership e visione comune dei territori individuati.

In tutto ciò, le aree interne nel nostro paese costituiscono una parte molto consistente del territorio, rappresentando oltre il 50% in termini di comuni coinvolti e oltre il 20% in termini di popolazione. Nella regione abruzzese tali percentuali sono ancora superiori, dal momento che tre comuni su quattro possono essere fatti rientrare tra quelli cosiddetti "interni", e all'interno di questi trova residenza oltre il 35% della popolazione totale. All'interno di questa, poi, similmente a quanto accade anche nel resto del Paese, appare forte lo squilibrio tra la popolazione più giovane (appena il

16% ha meno di 16 anni) e quella più anziana (il 25% ha più di 65 anni), con una dinamica non dissimile da quella riscontrabile a livello nazionale.<sup>1</sup>

Confrontando le caratteristiche medie delle aree interne locali con quelle del resto dell'Italia, emerge una situazione contraddistinta da luci e ombre: si osserva una diminuzione più accentuata della popolazione negli ultimi decenni e un *digital divide* (misurato attraverso la percentuale di popolazione non raggiunta da banda larga) che è doppio rispetto alle altre aree interne, ma anche un'incidenza del settore manifatturiero che è più alta della media. Inoltre, è decisamente superiore alla media la superficie di aree protette (33% a livello abruzzese, contro il 13% del dato nazionale, con punte che sfiorano il 60% nell'area del Gran Sasso e Monti della Laga), con una grande capacità di attrazione dei turisti (soprattutto nell'area del Gran Sasso-Laga, dove risulta circa doppia rispetto a quella nazionale) a cui fa da controtalpa la bassa capacità ricettiva (89 posti letto per abitante nelle strutture ricettive, contro i 166 a livello italiano).

Dal punto di vista strettamente formale, la Regione Abruzzo, nell'ambito della Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI), attraverso la DGR n. 290/2015 ha individuato quattro Aree Interne: Area Basso Sangro-Trigno; Area Val Fino-Vestina; Area Gran Sasso-Subequana; Area Valle del Giovenco-Valle Roveto. Successivamente, è stata proposta una quinta area, quella dell'Alto Aterno-Gran Sasso Laga.

I saggi raccolti in questo volume sono tutti espressione di un'attenzione ai luoghi. Consuelo Diodati descrive la situazione di marginalità ma soprattutto di apertura e di opportunità delle donne artigiane della ceramica a Castelli, nel teramano (Capitolo 1). Francesca Gallo presenta alcune proposte per lo sviluppo del turismo delle aree interne, segnalando l'importanza di un'offerta turistica capace di restituirne la diversità e la ricchezza, anche grazie a competenze trasversali e alla partecipazione attiva delle comunità locali (Capitolo 2). Pasquale Iuso ci introduce al turismo delle radici, tracciando il legame tra emigrazione e turismo in Abruzzo attraverso la lente della produzione cinematografica (Capitolo 3).

Alessandro Marelli, Francesco Di Iacovo e Agostino Sacchetti analizzano il ruolo dell'agricoltura sociale nelle aree interne e l'opportunità di un'organizzazione istituzionale specifica, come un'apposita agenzia regionale (Capitolo 4). Giovanna Morelli, Antonia Rosa Gurrieri e Floriana Nicolai

<sup>1</sup> Per i dati presentati qui e nei paragrafi seguenti dell'introduzione v. gli indicatori di diagnosi del Comitato Tecnico per le Aree Interne (<http://old2018.agenziacoesione.gov.it/it/arint/OpenAreeInterne/index.html>)

studiano i percorsi di sviluppo locale delle imprese tessili pugliesi indagandone le relazioni e valutando le politiche di coesione rispetto alla crescita e internazionalizzazione delle imprese (Capitolo 5). Karina Iuvinale e Francesca Rosati presentano due progetti innovativi: il caso di successo di Santo Stefano di Sessanio e il Progetto Case a 1 Euro (Capitolo 6).

Raffaella Rametta analizza le forme giuridiche per lo sviluppo economico delle aree interne, in particolare i modelli partenariali tra cui il contratto di rete (Capitolo 7). Anna Ciammariconi si occupa della gestione integrata dei servizi socio-assistenziali attraverso le Unioni di Comuni (Capitolo 8). Infine, Marina D'Orsogna tratta il tema dell'anti-fragilità nei Comuni Aree interne (Capitolo 9).

*Consuelo Diodati*

VITE MARGINALI:  
CASTELLI E LE DONNE ARTIGIANE DELLA CERAMICA

SOMMARIO: 1. Marginalità geografica e di genere: donne e artigianato artistico. – 2. Promozione in rete dell'identità locale nel mondo globale – 3. La promozione del lavoro femminile.

*1. Marginalità geografica e di genere: donne e artigianato artistico*

La marginalità in alcuni contesti si sviluppa su più ambiti, nel caso in analisi: la località di Castelli (nel Parco Nazionale del Gran Sasso), le donne che lavorano la ceramica, il comparto produttivo/lavorativo/economico definibile mono-tematico.

Il paese di Castelli è un'area interna, pedemontana che seppure non lontana dalle infrastrutture viarie, risente di un forte isolamento (in particolare durante la stagione invernale). L'area è, inoltre, soggetta ad invecchiamento della popolazione, alle migrazioni di buona parte dei giovani e non solo, verso località che offrano maggiori opportunità, data appunto la sola possibilità lavorativa/artigianale che ruota esclusivamente intorno ad un solo ambito produttivo: la ceramica<sup>1</sup>.

La fattispecie delle donne/artigiane che lavorano la ceramica è ancor più problematica poiché già di per sé le donne vivono una posizione di difficoltà nella conciliazione tra vita familiare/lavorativa, che le mette spesso di fronte alla scelta tra una alternativa e l'altra, e di conseguenza ad una precarietà nel mondo del lavoro e sociale.

Gli interrogativi che hanno guidato il lavoro si sono orientati alla valutazione del ruolo delle donne artigiane della ceramica in un contesto di isolamento geografico, come possibilità di più agevole conciliazione tra lavoro e vita privata, dati i tempi lenti e eventualmente un rilancio del ruolo femminile, nonché del territorio, attraverso la promozione di un comparto lavorativo così peculiare<sup>2</sup>. Le donne, in effetti, sono storicamente stanziali e demandate

<sup>1</sup> Aa.Vv. *Ricerca sul sistema produttivo della ceramica di Castelli*, Milano, Centro Ceramico Castellano, 2000.

<sup>2</sup> Verdone L. *Problemi e sviluppi della maiolica castellana*, Teramo, Edigrafital, 1976.

alla cura della casa, delle persone - dai bambini agli anziani, così come sono coloro dalle quali si torna a raccontare i problemi e gli episodi relativi a quanto avviene “fuori” e insieme alle quali spesso si tenta di tracciare le soluzioni ai problemi.

Nel caso in analisi, inoltre, i laboratori nei quali queste donne lavorano non sono dei posti altri rispetto alla casa in cui vivono, bensì delle estensioni delle stesse, quasi dei luoghi intermedi rispetto alla casa con l’implicazione di avere un’apertura – sociale e lavorativa – verso il fuori, verso l’esterno, la società<sup>3</sup>.

Come ha evidenziato Jedlowski nei suoi studi sulla sociologia della vita quotidiana: «le routine esprimono la sollecitudine per ciò che ci circonda. Chi si occupa di piante, di animali o anche solo degli oggetti domestici, sa che se non li si cura periodicamente deperiscono o vanno in rovina. Riflettendo su ciò, viene da pensare che la variabile più importante nel determinare il tipo di risposte di cui ho raccontato sia il genere: nelle società moderne sono ancora le donne quelle che più frequentemente hanno cura degli esseri e delle cose domestiche»<sup>4</sup>.

In tale contesto, il ruolo delle donne artigiane della ceramica è interessante perché sottolinea la loro marginalità in maniera molto forte, proprio tale loro condizione di esclusione, le porta a sentire con maggiore enfasi la necessità di azioni coordinate e congiunte non solo relativamente alla promozione e salvaguardia della propria condizione di genere, bensì più in generale nella promozione del proprio contesto di vita. Questa apertura, questa consapevolezza della necessità di cambiamenti non è, però, ancora in grado di estrinsecarsi in azioni sociali, cioè dall’interno all’esterno, ma continua a rimanere nei laboratori antistanti le case private, sorta di anticamere propriamente legate all’attesa.

L’esclusione sociale di queste donne è sottolineata ulteriormente dal fatto che nella maggior parte dei casi i laboratori nei quali svolgono la propria attività e nei quali vendono il frutto di tale attività sono spazi appunto sottostanti la casa, non separati da essa.

Si rinvia una dinamica, come dire che nel mentre le donne sono in “tutt’altre faccende affaccendate”, aspettano che qualcosa, qualcuno si interessi al loro lavoro, sorta di metafora della attesa di Ulisse o del principe azzurro, piuttosto che occupare un reale spazio nel tessuto sociale, quindi, una

<sup>3</sup> Diodati C. *Oltre la soglia: donne Artigiane della ceramica di Castelli*, TerSo, Collana di Studi Sociologi, Aracne, Roma, 2012.

<sup>4</sup> Jedlowsy P., *Un giorno dopo l’altro*, Bologna, Il Mulino, 2005, pag. 85-86.

difficoltà vera e propria nell'essere soggettività sociale, attrici della scena sociale.

## 2. *Promozione in rete dell'identità locale nel mondo globale*

Per il rilancio di contesti di questo tipo sarebbero necessarie delle azioni di affiancamento e rafforzamento di tali soggettività, nonché di rete e marketing finalizzate alla promozione congiunta delle svariate realtà presenti sul territorio per la creazione di un'identità locale di Castelli e del suo circondario, nella quale le ceramiche abbiano un ruolo di punta, affiancato ad attività ambientali (Parco Nazionale del Gran Sasso), culturali, religiose (prossimità al Santuario di San Gabriele), della cucina tipica. Questi elementi di forte identità locale, peraltro, diventano sempre più attrattivi nelle realtà globalizzate, percepite come omologate e quindi, di continuo alla ricerca di connotati "autentici"<sup>5</sup>.

Già partendo da elementi minimi, quali il cibo tipico, che da sempre connota i momenti di festa, coniugati al turismo ci possono essere delle strade importanti nella promozione del territorio. Un esempio è in alcune particolari tradizioni, che andrebbero riproposte in chiave attuale. Tipica di Castelli e molto interessante, anche se ormai quasi perduta, è quella del 25 aprile giorno di San Marco protettore degli artisti – poi ribattezzato "Lu Sande Magne" (santo mangiare) –, per via della abbondanza di cibarie. In questa giornata era usanza mangiare sui tavoli da lavoro delle botteghe artigiane, usanza che potrebbe diventare una sagra di più giorni e essere pubblicizzata su larga scala proprio in virtù del suo unire la produzione di ceramica, con l'arte culinaria di un giorno di festa che è anche quello nazionale della Liberazione<sup>6</sup>.

Sicuramente non basta una sagra per il rilancio di un territorio, ma è urgente la necessità di rielaborazione del concetto *slow*, termine mutuato dalla musica e dal ballo poi applicato al cibo e al turismo. Nello specifico della danza lo *slow* è un ballo di coppia che implica l'ascolto del ritmo dell'altro, la relazione, l'interazione, un muoversi insieme nello spazio. Proprio questo

<sup>5</sup> Di Carlo A. *La Valutazione quali-quantitativa della domanda e dell'offerta turistica del Parco Nazionale d'Abruzzo, Lazio e Molise. Indagine pilota nel comune di Civitella Alfedena*, Teramo, Facoltà di Scienze Politiche, 2006.

<sup>6</sup> Aa.Vv. *La ceramica d'arte castellana*, Teramo, Atti del Convegno di studio organizzato dal Centro Ceramico Castellano, 1996.



genere di dinamiche dialogiche possono facilitare la sopravvivenza di posti come questo; la creazione di situazioni relazionali e di rete tra le persone che li vivono, ma soprattutto tra essi/interno con l'esterno, il locale e il globale<sup>7</sup>.

In sociologia si segue un iter peculiare per effettuare tali passaggi: si passa appunto da un'azione che ha delle caratteristiche tali da definirsi sociale, cui segue una relazione e infine un'interazione, analogamente a quanto in termini di crescita individuale la psicologia definisce dipendenza, indipendenza e interdipendenza.

Tra le attività di promozione dei contesti interni che rischiano lo spopolamento in alcuni paesi si è proposto di offrire la casa a chi si trasferisse. In realtà è evidente come un approccio di questo genere ha scarse possibilità di funzionare, perché ancora una volta si punta in direzione monotematica e endogena. Piuttosto offrire un lavoro sulla costa e una casa in montagna – o il contrario – mettere in relazione interdipendente realtà apparentemente lontane tra loro, in un rapporto circolare tra locale e globale<sup>8</sup>.

Castelli offre, peraltro, anche un insieme di elementi architettonici e artistici di un certo interesse: il centro storico, la Sistina della Maiolica nella Chiesa di San Donato, il Convento Benedettino, la Scuola d'Arte, oltre al fatto di essere situata a soli 5 Km dall'autostrada A24 e a 4 Km dal Santuario di San Gabriele famoso centro di raccoglimento di turismo religioso, attraendo ogni anno migliaia di fedeli. Dunque, ci sono già molte potenzialità che andrebbero organizzate e messe in rete con quanto avviene nel capoluogo di provincia Teramo e con la costa<sup>9</sup>.

Certamente la tradizione artistica dell'artigianato ceramico caratterizza la cultura e l'economia locale di Castelli, contribuendo alla riproduzione e allo sviluppo di sistemi elevati di competenze e professionalità che si traducono in un capitale culturale e sociale di rilievo per la comunità locale. Sotto questo profilo nonostante la popolazione molto contenuta e la marginalità territoriale dell'insediamento, Castelli rappresenta un unicum nel contesto della tradizione ceramica italiana, anche in virtù di risorse originali quali il patri-

<sup>7</sup> Battilani P. *Vacanze di pochi, vacanze di tutti, l'evoluzione del turismo europeo*, Bologna, Il Mulino, 2003.

<sup>8</sup> Aa.Vv. *Con il Parco nel Duemila*, L'Aquila, Arti grafica aquilane, 1994; Tamarro F. «Diversità floristica e vegetazionale del Gran Sasso e sui Monti della Laga», in Burri E. (a cura di), *Aree protette in Abruzzo: contributi alla conoscenza naturalistica e ambientale*, Pescara, CARSA, 1998.

<sup>9</sup> Aa.Vv. *Il museo delle ceramiche di Castelli*, Teramo, Andromeda, 1998.

monio delle botteghe e dei laboratori artigiani, l'Istituto d'Arte per la ceramica e il Museo della ceramica castellana<sup>10</sup>.

Il contesto di analisi risente, inoltre, di un periodo di crisi del comparto legato in parte alla fase di recessione che si estende a tutti i settori dell'economia e, in altra parte, ad un insieme di variabili endogene, quali le migrazioni delle forze giovanili, lo spopolamento delle aree di montagna, l'invecchiamento della popolazione che resta e, più propriamente, il fatto di avere un'identità la cui sopravvivenza è fondata, come già sottolineato, su elementi endogeni, tale per cui quando tali forze interne si indeboliscono, rischia di scomparire il contesto stesso<sup>11</sup>.

### 3. *La promozione del lavoro femminile*

Un tentativo di rilancio del territorio potrebbe anche essere affiancato alla promozione di maggiori possibilità di lavoro femminile. In questa prospettiva, Castelli potrebbe diventare una sorta di progetto pilota per il sostegno alle politiche di genere, affiancato alla promozione del territorio nel suo complesso<sup>12</sup>.

La scelta, appunto, di studiare la tradizione della ceramica in un universo particolare di lavoratori, come quello delle donne artigiane e imprenditrici della ceramica, si delinea nel loro essere un universo endogeno per eccellenza. La loro stanzialità è, inoltre, ridondante rispetto al fatto che la località è in una posizione di isolamento geografico. Le montagne, infatti, costituiscono una sorta di barriera circolare e naturale – solcata da dirupi profondi: i calanchi – all'interno della quale il paese è rimasto parzialmente se non completamente isolato per molto tempo (anche in conseguenza della neve) escludendo qualunque possibilità di commercio, di confronto e di contatto con altri<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> Semproni M. *Abbazia di San Salvatore - Castelli natura, arte, storia*, Teramo, Andromeda, 2006; Spadoni C. *Arte e artisti nel mondo della ceramica*, Teramo, Andromeda, 2003; Cioschi Scatena S., 2001, *Il turismo sostenibile nel Parco Nazionale del Gran Sasso e Monti della Laga: la provincia di Teramo*, Quaderni della Facoltà di Economia di Pescara.

<sup>11</sup> Diodati C. *Qualità della vita e popolazione anziana – Indagine sulla realtà sociale del comune di Teramo*, Roma, EUROMA, La Goliardica, 2000.

<sup>12</sup> Diodati C., *Ibidem*, 2012.

<sup>13</sup> Piccioni L. «Viaggiatori, villeggianti e intellettuali alle origini del turismo abruzzese (1780–1910)», in M. Costantini e C. Felice (a cura di), *Abruzzo, economia e territorio in una prospettiva storica*, Vasto, 1998; - Pigliacelli P. «Il turismo nei paesi teramani del Parco», Te-

Nella fattispecie delle donne artigiane o imprenditrici della ceramica l'elemento di maggior rilievo è apparso essere quello di una mescolanza, di un incontro tra il dentro e il fuori, perché i laboratori nei quali queste donne lavorano non sono dei posti altri rispetto alla casa in cui vivono, bensì delle estensioni delle stesse, quasi dei luoghi intermedi rispetto alla casa con l'implicazione di avere un'apertura – sociale e lavorativa – verso il fuori.

In realtà, analizzando più a fondo la situazione emerge come tale apertura sia solo un tentativo di aprirsi verso il mondo, unuscio socchiuso, piuttosto che una vera e propria assunzione di responsabilità del ruolo di lavoratrice della ceramica e delle sue implicazioni in termini di presa di posizione nel tessuto sociale e economico del contesto in cui si opera. Le specificità di genere in un certo tipo di lavoro e in una maggiore sensibilità femminile nei confronti della promozione del proprio lavoro e del proprio territorio, si delineano in un altrettanto basso profilo lavorativo connaturato propriamente alla percezione della differenza di genere e alle sue implicazioni come minoritari, relativamente ai quali sono auspicabili interventi di sostegno (a fronte di una situazione aggravata dalla stagnazione degli ultimi anni).

La scelta di una metodologia d'indagine di tipo qualitativo trova la sua ragion d'essere nell'universo femminile come ambiente fortemente determinato dalla quotidianità – e da una quotidianità che sempre più, nella contemporaneità, rappresenta il sostrato sul quale si regge l'intero universo simbolico ed espressivo del tessuto sociale – di conseguenza, può essere colto nelle sue molteplici dimensioni proprio attraverso un approccio che esalti le particolarità, gli aspetti micro.

Le donne intervistate, peraltro, non mostrano un'alta propensione al ricorso ad aiuti statali, motivata dalla sfiducia e incapacità a credere in alcun aiuto esterno al soggetto e alla sua ristretta cerchia di familiari e conoscenti; complessivamente ne deriva un certo senso di esclusione da certe dinamiche, come fattore importante e identificante la condizione specifica delle donne e, delle donne nel mondo del lavoro che le connota, ancora una volta come fortemente marginali.

Sintetizzando in una sola frase i vari elementi emersi nel corso della ricerca (per un approfondimento della quale si rimanda al lavoro presente in bibliografia), con le parole di una intervistata:

*- Quindi, io non ero molto portata per il disegno, addirittura ho fatto la scuola tecnica, figurati! Non c'entrava niente col disegno, ma questo è un lavoro che uno impara se tutti i giorni ti siedi, ti applichi, allora, riesci col tempo*

[...] Allora, ho scelto questa attività per caso, ho provato così, ho provato perché mio marito aveva una fabbrica, ho imparato da lui a dipingere, una fabbrica con quaranta operai all'epoca, mi è piaciuto e ho continuato.

Dalle interviste emerge, peraltro, una mancata percezione del proprio ruolo artigianale artistico e della relativa promozione<sup>14</sup>.

Bisogna, dunque, che Castelli si apra al sistema mondo e alla globalizzazione poiché le sue sole dinamiche autoreferenziali non possono sostenerne la sopravvivenza.

Puntando, invece, sugli elementi sottolineati potrebbe ottenere un buon rilancio generale, perché tali aspetti rispondono alle più recenti domande di turismo contemporaneo: ambiente, sport, vita all'aria aperta, turismo culturale e religioso.<sup>15</sup>

### Bibliografia

- Aa.Vv. *La ceramica d'arte castellana*, Teramo, Atti del Convegno di studio organizzato dal Centro Ceramico Castellano, 1996.
- Aa.Vv. *Con il Parco nel Duemila*, L'Aquila, Arti grafica aquilane, 1994.
- Aa.Vv. *Ricerca sul sistema produttivo della ceramica di Castelli*, Milano, Centro Ceramico Castellano, 2000.
- Battilani P. *Vacanze di pochi, vacanze di tutti, l'evoluzione del turismo europeo*, Bologna, Il Mulino, 2003.
- Di Carlo A. *La Valutazione quali-quantitativa della domanda e dell'offerta turistica del Parco Nazionale d'Abruzzo, Lazio e Molise. Indagine pilota nel comune di Civitella Alfedena*, Teramo, Facoltà di Scienze Politiche, 2006.
- Diodati C. *Qualità della vita e popolazione anziana – Indagine sulla realtà sociale del comune di Teramo*, Roma, EUROMA, La Goliardica, 2000.
- Diodati C. *Oltre la soglia: donne Artigiane della ceramica di Castelli*, TerSo, Collana di Studi Sociologi, Aracne, Roma, 2012.
- Diodati R. *Arte e società di massa*, Teramo, Idee e Vita, 1972.
- Eco U. (a cura di) *L'arte come mestiere*, Milano, Bompiani, 1969.
- Ivanova E. Sconci M. *Le Maioliche di Castelli*, Teramo, Paper's World S.r.l. Pace Palitti C., 1971, «Castelli: Massimo livello di un'autonomia artistica abruzzese e fine di un'arte regionale», Teramo, L'araldo abruzzese, 2007.

<sup>14</sup> Diodati R. *Arte e società di massa*, Teramo, Idee e Vita, 1972; -Eco U. (a cura di) *L'arte come mestiere*, Milano, Bompiani, 1969.

<sup>15</sup> Pace Palitti C., 1971, «Castelli: Massimo livello di un'autonomia artistica abruzzese e fine di un'arte regionale», Teramo, L'araldo abruzzese, 2007; Ivanova E. Sconci M. *Le Maioliche di Castelli*, Teramo, Paper's World S.r.l.

- Jedlowski P. *Un giorno dopo l'altro. La vita quotidiana fra esperienza e routine*, Bologna, Il Mulino, 2005.
- Piccioni L. «Viaggiatori, villeggianti e intellettuali alle origini del turismo abruzzese (1780–1910)», in M. Costantini e C. Felice (a cura di), *Abruzzo, economia e territorio in una prospettiva storica*, Vasto, 1998.
- Pigliacelli P. «Il turismo nei paesi teramani del Parco», Teramo, Quaderni TAM n. 22, CAI, 1999. Cioschi Scatena S., 2001, *Il turismo sostenibile nel Parco Nazionale del Gran Sasso e Monti della Laga: la provincia di Teramo*, Quaderni della Facoltà di Economia di Pescara.
- Semproni M. *Abbazia di San Salvatore - Castelli natura, arte, storia*, Teramo, Andromeda, 2006.
- Spadoni C. *Arte e artisti nel mondo della ceramica*, Teramo, Andromeda, 2003.
- Tamarro F. «Diversità floristica e vegetazionale del Gran Sasso e sui Monti della Laga», in Burri E. (a cura di), *Aree protette in Abruzzo: contributi alla conoscenza naturalistica e ambientale*, Pescara, CARSA, 1998.
- Verdone L. *Problemi e sviluppi della maiolica castellana*, Teramo, Edigrafital, 1976.

*Francesca Fausta Gallo*

IL PASSATO COME RISORSA.  
AREE INTERNE E PROPOSTE DI TURISMO CULTURALE

SOMMARIO: 1. Le aree interne e il turismo sostenibile. – 2. Il passato come risorsa. – 3. Conclusioni.

*1. Le aree interne e il turismo sostenibile*

Almeno fino agli inizi del XIX secolo, il rapporto tra le aree interne e la costa, nella maggior parte dell'Italia meridionale, era invertito rispetto al presente, in termini demografici e di gerarchie spaziali: malsana, paludosa e poco sicura, la costa era, infatti, quasi del tutto spopolata, mentre, le attività agricole, la pastorizia, l'artigianato, il commercio, le fiere, ma anche la presenza di servizi e di strutture amministrative e religiose, portavano la popolazione a risiedere in prevalenza nelle zone interne, spesso in piccoli borghi, sparsi sul territorio, ma anche in cittadine ben strutturate e popolate<sup>1</sup>. A partire dal XIX secolo e sempre più massicciamente nel corso del '900, la popolazione si è progressivamente spostata dai borghi e dai paesi interni verso la costa, bonificata, ormai sicura e climaticamente più ospitale<sup>2</sup>; fenomeno accelerato dall'affermazione del turismo balneare, dal moltiplicarsi di attività imprenditoriali, dalla costruzione di reti di comunicazione efficienti, prima tra tutte la ferrovia<sup>3</sup>.

Lo spopolamento delle aree interne<sup>4</sup> – aggravato, in alcuni territori, dai

<sup>1</sup> C. Wichham, *Studi sulla società degli Appennini nell'Alto medioevo*, Clueb, Bologna 1982.

<sup>2</sup> Segno di questo cambiamento furono alcune trasformazioni urbanistiche delle maggiori città della costa dove furono abbattute le mura di cinta che le avevano difese dagli attacchi esterni, E. Ivetic, *Storia dell'Adriatico. Un mare e la sua civiltà*, Il Mulino, Bologna 2019, p. 247.

<sup>3</sup> A. Giuntini, *Il paese che si muove. Le ferrovie in Italia fra '800 e '900*, Franco Angeli, Napoli 2001.

<sup>4</sup> Con questo termine si intendono quei territori del Paese più distanti dai servizi essenziali (istruzione, salute, mobilità), per un totale di circa 4000 comuni e 13 milioni di abitanti. F. Barca, P. Casavola, S. Lucatelli, (a cura di), *Strategia nazionale per le Aree Interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance*, UVAL, Roma 2014.

recenti eventi sismici del 2009 e del 2016 – ha comportato, nei casi estremi, l’abbandono di borghi, paesi e territori, con gravi conseguenze economico-sociali, ma anche con la perdita di valori culturali e il deterioramento dei beni materiali e immateriali che rappresentavano i tratti identitari delle comunità<sup>5</sup>. I progressivi disinvestimenti, che hanno pesato soprattutto sulle infrastrutture, hanno accentuato lo spopolamento di queste aree, dove sono rimasti solo gli anziani, mentre le giovani generazioni si sono trasferite altrove, allentando il legame con il territorio e, soprattutto, con il suo patrimonio di tradizioni e culture<sup>6</sup>. Un serio intervento di recupero di queste aree non può prescindere dalla necessità di ricostruire valori e beni culturali – materiali e immateriali – capaci di ridare un’identità condivisa ai pochi abitanti rimasti e di trasmetterla a quanti, giovani e meno giovani, intendano restare o tornare a popolare questi territori<sup>7</sup>. Un ruolo importante, nel tentativo di rilancio delle aree interne, può essere svolto da proposte turistiche innovative, sostenibili, attente alle esigenze delle comunità, capaci di coinvolgere la popolazione locale e di promuovere il territorio, recuperandone le tradizioni e la cultura<sup>8</sup>.

Questo implica, naturalmente, approcciarsi al turismo tenendo conto delle istanze di tipo ambientale (tutela del paesaggio) e culturale (tutela dei patrimoni) ma soprattutto ad una programmazione territoriale che punti alla sostenibilità dello sviluppo<sup>9</sup> e quindi, che dia un ruolo centrale alle comunità

<sup>5</sup> G. Macchi Janica, A. Palumbo. *Territori spezzati. Spopolamento e abbandono nelle aree interne dell’Italia contemporanea*, CISGE, Roma 2019.

<sup>6</sup> H. K. Bhabha, *I luoghi della cultura*, Meltemi, Roma, 2001.

<sup>7</sup> V. Teti, *Quel che resta. L’Italia dei paesi, tra abbandoni e ritorni*, Donzelli, Roma 2017.

<sup>8</sup> La conservazione delle aree interne, e la loro valorizzazione a fini turistici, è un punto essenziale della Strategia nazionale per le aree interne (SNAI). L’Unione europea ha individuato, inoltre, nell’industria turistica una voce essenziale per la crescita economica e l’occupazione, indirizzando verso questo settore interventi legislativi e risorse significative. Inoltre, l’attuale situazione dovuta al Covid-19 ha impattato duramente nei confronti del territorio e dell’intero comparto turistico, tanto che il Governo italiano ha inserito il turismo tra le nove macro-aree da finanziare con i fondi del dispositivo Next generation Ue (Recovery fund). Nel “Piano di sostegno alle filiere produttive italiane”, incluso nel Piano nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), infatti, un posto centrale è riconosciuto al turismo e, in particolare, allo sviluppo e alla modernizzazione dell’offerta turistica, alla riqualificazione dei borghi e delle aree montane, allo sviluppo e digitalizzazione della ricezione nelle aree interne (Agriturismo 4.0).

<sup>9</sup> Ampia la letteratura scientifica sul turismo sostenibile. Tra le pubblicazioni più recenti si vedano A. Bruscano, *Il Turismo sostenibile*, libreriauniversitaria ed., Padova 2011; A. Cicchichia, *Risorse culturali e turismo sostenibile. Elementi di pianificazione strategica*, Franco Ange-

locali, focalizzandosi sulle risorse umane già presenti in loco, ma con l'obiettivo, anche, di attrarre competenze dall'esterno. Bisogna, infatti, tener conto dei probabili limiti del capitale culturale degli attori sociali in gioco, spesso poco consapevoli della propria storia e delle emergenze monumentali presenti nel territorio; così come carenti possono risultare le loro capacità organizzative e progettuali. È necessario, quindi, il coinvolgimento di specialisti, capaci di operare in stretto contatto con le comunità locali, cogliendone le specificità, mettendole a sistema ed elaborando progetti di promozione territoriale integrati, che coinvolgono più territori contigui e più comunità.

Nello specifico, per la costruzione di itinerari turistico-culturali non si può prescindere da esperti con competenze storiche, archeologiche, storico-artistiche, demo-antropologiche, capaci di indagare e promuovere il patrimonio culturale – materiale e immateriale – di una comunità: i manufatti artistici, i prodotti dell'artigianato locale ed eno-gastronomici, i culti, le feste religiose e popolari, gli episodi storico-celebrativi legati alle vicende del passato, la musica e ogni altra forma di espressione artistica, i modi di dire, i proverbi. Senza la costante presenza di queste professionalità, si rischierebbe di promuovere eventi mai accaduti, riti e culti mai praticati, monumenti e manufatti erroneamente datati e di cui non si comprende la funzione; si incorrerebbe in quel fenomeno etichettato dagli storici come “invenzione della tradizione”<sup>10</sup>, e si finirebbe, quindi, per promuovere iniziative culturali mancanti di vero radicamento territoriale e poco rappresentative delle comunità.

Si tratta, naturalmente, di un lavoro d'équipe, dove le varie professionalità devono necessariamente interagire tra loro e con le comunità territoriali, presupponendo un significativo lavoro sul campo. L'esperto, inoltre, deve essere capace di individuare l'esistenza di “fili conduttori”, trame comuni sui quali costruire percorsi e itinerari che attraversino aree e territori più vasti. Le aree interne, per le loro specificità storiche, si adattano, infatti, ad un turismo itinerante e, quindi, a dei percorsi che si snodano attraverso una rete di borghi e di paesi e che vanno, altresì, promossi attraverso una “narrazione” capace di catturare, affascinare e coinvolgere il viaggiatore.

Il target è, naturalmente, una tipologia di turista poco interessato al turi-

li, Milano 2009; A. Angelini, A. Giurrandino, *Risorse culturali, ambientali e turismo sostenibile*, Franco Angeli, Milano 2019; alcuni casi internazionali di studio in M. C. Zerbi (a cura di), *Turismo sostenibile in ambienti fragili: problemi e prospettive degli spazi rurali, delle alte terre e delle aree estreme*, Cisalpino, Milano 1998.

<sup>10</sup> E. J. Hobsbawm, T. Ranger (a cura di), *L'invenzione della tradizione*, Einaudi, Torino 1987.



simo di massa e che, invece, ama un turismo lento, a contatto con la natura; un viaggiatore che è disposto ad immergersi nella vita delle comunità da lui visitate ed è curioso di conoscerne le tradizioni culturali, l'offerta enogastronomica, l'artigianato.

In Italia, ad esempio, si sta diffondendo sempre di più, la moda dei Cammini, di percorsi da fare a piedi: accanto a quello che è sicuramente il più importante e conosciuto cammino italiano, la Via Francigena, sono sorti in questi anni numerosi percorsi, anche nel Sud Italia<sup>11</sup>, e si è strutturata una specifica Rete Nazionale dei Cammini del Sud<sup>12</sup> per costruire, pur nel rispetto delle specificità locali, una metodologia comune nella realizzazione dei cammini. Costruire un percorso è un'operazione complessa, che coinvolge diverse professionalità e che dovrebbe implicare la partecipazione attiva della popolazione locale, nella fase di realizzazione degli itinerari (che necessitano di segnaletiche appropriate, guide, tracciati GPS, ecc.), nell'ospitalità a prezzi calmierati, nel coinvolgimento del viaggiatore in attività specifiche e promozionali poste in essere dalla comunità.

Qualche dato per capire la crescita di un settore che è, ancora, sicuramente di nicchia ma che ha delle potenzialità di sviluppo enormi. Il Cammino della Magna via Francigena di Sicilia che si snoda da Palermo ad Agrigento toccando numerosi borghi e comuni dell'interno della Sicilia, lontani dai tradizionali circuiti turistici, ha visto triplicare, in tre anni (dal 2013 al 2016) il numero delle strutture ricettive. Ma ancora più significativo è il dato registrato a novembre 2020 e che ha visto la maggior parte dei Cammini del sud Italia aumentare i propri visitatori durante l'estate/autunno in sostanziale controtendenza con i dati del turismo estivo "tradizionale" (balneare, città d'arte, ecc.) che, causa COVID-19, ha registrato una contrazione drammatica del numero di turisti<sup>13</sup>.

Sono dati significativi e su cui riflettere: questo tipo di turismo infatti, può agire da volano per lo sviluppo economico di una comunità, rispettandone gli usi e i costumi, l'ambiente, l'eco-sistema, coinvolgendola attivamente nell'organizzazione e nella promozione del proprio territorio, della propria cultura, delle proprie tradizioni. Non solo Cammini, naturalmente, ma anche

<sup>11</sup> <https://www.turismo.beniculturali.it/home-cammini-ditalia/>

<sup>12</sup> Della quale fanno parte Lazio, Abruzzo, Calabria, Molise, Puglia, Calabria, Sicilia e Sardegna.

<sup>13</sup> I dati sono pubblicati da "Terre di mezzo", la casa editrice milanese che, con le sue edizioni, è diventata il riferimento del settore ([www.terre.it/cammini-percorsi](http://www.terre.it/cammini-percorsi)).

percorsi in bicicletta, itinerari da poter fare in automobile, pensando anche all'abbattimento di barriere per i disabili. Una reale sostenibilità, quindi, un turismo dove l'elemento naturalistico e paesaggistico abbraccia strettamente quello storico-artistico promuovendo il patrimonio culturale dei borghi e dei piccoli centri delle aree interne.

## 2. *Il passato come risorsa*

In quest'ottica storici, archeologi, antropologi, possono svolgere un ruolo importante nell'individuare beni materiali e immateriali da inserire in itinerari che attraversano borghi, paesi e territori delle aree interne del Sud Italia.

Solo per fare qualche esempio.

Le aree interne, fin dall'alto medioevo, sono state antropizzate grazie alla presenza di numerosi monasteri, conventi, abbazie, edificati lungo le principali vie di comunicazione, e che divennero punti di riferimento importanti, non solo da un punto di vista religioso, ma anche economico, culturale, sociale. La sopravvivenza (parziale o integrale) di questi edifici religiosi, ha fatto sì che, spesso, da parte di operatori o enti di promozione locali si siano improvvisate offerte "turistiche" che solo raramente sono riuscite a decollare e a costituire una reale occasione di rilancio per le comunità. Diverse sono le ragioni di questi "fallimenti": lo scarso coinvolgimento delle popolazioni locali; l'assenza di strategie di marketing; l'incapacità di elaborare percorsi integrati più ampi e ben strutturati che escano fuori dai confini comunali; l'utilizzo di una narrativa accattivante fondata su racconti storicamente attendibili e documentabili. Questi percorsi, infatti, non possono essere pensati e promossi come proposte turistiche tradizionali, ma vanno ricondotte a forme di valorizzazione del territorio nell'ottica di un turismo culturale e sostenibile, rispettoso degli usi e dei costumi delle comunità che devono essere attivamente coinvolte nell'organizzazione, nella promozione e nella "commercializzazione" del proprio territorio, dei propri prodotti, della propria cultura.

Un altro momento di valorizzazione del territorio, anch'esso di tradizionale matrice religiosa, può essere legato alle celebrazioni del Santo Patrono. Il Santo Patrono e la sua festa hanno rappresentato per le comunità cattoliche un momento religiosamente assai significativo che spesso travalicava la dimensione meramente spirituale per assumere delle forti valenze culturali, simboliche, sociali che sono state studiate da un punto di vista storico, sociologico, antropologico. Dare lustro e prestigio alla festa significava richiamare

fedeli e visitatori anche da fuori regione e questo aveva delle ricadute economiche importanti, per comunità anche piccole: in occasione della festa, infatti, si era soliti tenere un mercato e, nei centri più importanti, anche delle fiere che rappresentavano per la collettività le maggiori occasioni di scambi commerciali e di circolazione di merci e denaro. Oggi, le maggiori feste religiose alimentano una fetta consistente di quel “turismo religioso”<sup>14</sup> che rappresenta una delle più significative forme di turismo culturale e che apporta benefici anche a centri e località esterni dai grandi e tradizionali circuiti turistici.

Molto spesso, soprattutto nei borghi dell’Italia centro-meridionale, ma anche in alcuni piccoli centri del Nord, la festa del Santo Patrono è l’occasione per gli immigrati di tornare nei propri paesi d’origine, soprattutto quando la festività cade nel periodo primaverile o estivo, alimentando una sorta di “turismo delle radici” che ha una significativa valenza economica, sociale e culturale<sup>15</sup>. L’apporto degli immigrati, quasi sempre economicamente agiati, che rientrano occasionalmente nei paesi d’origine, rappresenta, infatti, soprattutto per le aree interne e per quei piccoli centri in via di spopolamento, la possibilità di mantenere culti, feste, usanze che, a loro volta, alimentano l’artigianato locale e le tradizioni eno-gastronomiche che l’immigrato si aspetta di trovare inalterati e costanti nel tempo, finendo per costituire quella retorica delle “radici” che, se opportunamente assecondata, potrebbe finire con il preservare luoghi, memorie, sapori.

La conoscenza del territorio e della sua storia può servire anche a comprendere le funzioni e gli usi di edifici e di emergenze architettoniche le cui tracce sono ancora presenti in centri più o meno piccoli dell’entroterra o lungo le antiche vie di comunicazioni: rocche, castelli, bastioni, fortezze, che erano alla base del sistema difensivo durante tutto il medioevo e la prima età moderna, e che consentirebbero la realizzazione di itinerari tematici che potrebbe unire numerosi centri dell’entroterra o anche le aree interne alla costa, dove furono edificati, sempre a scopo difensivo, torri di avvistamento. O ancora, pensiamo alle dimore storiche, in particolare palazzi e residenze no-

<sup>14</sup> Mi sia consentito rinviare a F. F. Gallo (a cura di), *Turismo religioso. Analisi e proposte per la valorizzazione del territorio abruzzese*, Aracne, Roma 2009.

<sup>15</sup> Si tratta di un “settore” che potrebbe interessare, potenzialmente, un bacino stimato di 60/80 milioni di discendenti degli immigrati italiani nel mondo e che, pertanto, è stato individuato come strategico dal Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione internazionale. Si vedano, a riguardo, i volumi della collana, *Guida alle Radici italiane. Un viaggio sulle tracce dei tuoi antenati*, scaricabile online. Ma si veda anche A. Perri, *Il turismo delle radici*, Aracne, Roma 2020.

biliari, di cui è pieno il territorio italiano e anche, inaspettatamente, molti piccoli centri minori dell'entroterra appenninico, luoghi di grande fascino e attrattiva.

Naturalmente anche le antiche vie di comunicazione rappresentano uno straordinario patrimonio, culturale e naturalistico, capace di assumere una significativa valenza turistica: primo tra tutti il cosiddetto Tratturo Magno tradizionale percorso della transumanza che univa l'Abruzzo alla Puglia e che ha rappresentato per secoli una delle principali vie di comunicazione del Sud Italia. Negli ultimi anni è stato reso fruibile un tratto che non ricalca esattamente il percorso storico e che unisce Pescasseroli a Campobasso, ma tutto il cammino andrebbe riorganizzato e potrebbe rappresentare un'ottima occasione per unire, attraverso percorsi storicamente ricostruiti, le aree interne con la costa, secondo quello che era l'originario andamento del tracciato; così come andrebbero rivitalizzati i percorsi dei cosiddetti tratturi minori che si snodavano lungo le aree interne e attraversavano o lambivano numerosi borghi e paesi dell'entroterra. La completa percorribilità di questi percorsi – a piedi, in bicicletta, a cavallo – organizzati, pianificati e gestiti con il pieno coinvolgimento delle comunità locali, potrebbe essere occasione di rilancio delle aree interne.

L'attività degli storici e degli archeologi, capaci di dare coerenza a questi percorsi, elaborandoli seguendo un racconto rigoroso da un punto di vista storico, deve affiancarsi, in un autentico lavoro d'équipe, ad altre competenze che riescano a rendere accattivante la narrazione, ad elaborare specifiche strategie di promozione, a utilizzare le nuove tecnologie: attraverso l'uso o la creazione di pagine web e social, app, itinerari digitali, ricostruzioni virtuali di edifici e di ambientazioni storiche il potenziale visitatore può essere sollecitato, incuriosito e informato sulle caratteristiche dei luoghi, degli itinerari, dei servizi offerti, in maniera tale da poter pianificare il viaggio in modo autonomo e personalizzato. Ci troviamo in presenza, del resto, di un turista/viaggiatore che solitamente rifugge il turismo di massa, le offerte di "pacchetti turistici", le mete tradizionali, ed è, invece, attratto da un turismo lento, immersivo, esperienziale, a contatto con la natura, con le tradizioni e le culture locali.

### *3. Conclusioni*

Gli itinerari proposti in queste pagine sono solo alcune ipotesi tra le molteplici possibilità offerte dalle aree interne luoghi, per lo più, ricchi di storia e immersi in una natura rigogliosa.

L'apparente uniformità e omogeneità di questi territori, ad un'analisi accurata e competente, rivela le differenze, le specificità, le unicità in termini di tradizioni, culture, colture, paesaggi e patrimoni (storici e naturalistici) che ben si prestano a soddisfare la voglia di conoscenza e di esperienza di viaggiatori curiosi e attenti.

Le competenze professionali richieste per una "lettura" attenta del territorio, della sua storia e della sua cultura, non possono, tuttavia, prescindere dal coinvolgimento delle comunità locali, vere depositarie di tradizioni e saperi, che devono partecipare attivamente alle fasi di progettazione e realizzazione delle proposte turistiche e di promozione del territorio. I sistemi partecipativi risultano, infatti, assolutamente cruciali nella messa a punto di strategie e di metodologie per la rivitalizzazione di questi luoghi e diventano quindi condizione necessaria per il successo delle politiche di sviluppo. Così come va attivata la creazione di una rete tra tutti i portatori di interesse – tanto a livello locale che sovralocale – che tenga conto che realtà territoriali così composite come le aree interne e disagiate, non possono svilupparsi in una logica solo locale, ma all'interno di un sistema complesso, che unisca aree contigue e territori complementari<sup>16</sup>.

Si tratta, naturalmente, di approcci articolati che richiedono la sinergica collaborazione di diverse competenze e professionalità, alcune delle quali innovative e legate ai linguaggi dei nuovi media digitali, altre, invece, più tradizionali, ma che devono essere capaci di rinnovarsi e di interloquire con tutti gli attori del sistema, per trasformare le grandi potenzialità delle aree interne in effettive risorse utili al loro sviluppo.

<sup>16</sup> La sinergia e la complementarità tra le aree montane e interne e la costa potrebbe, ad esempio, favorire anche una diversa e più sostenibile fruizione turistica delle località di mare, magari promuovendo itinerari che uniscono paesi costieri a borghi interni, o destagionalizzando la presenza di turisti al di là del tradizionale periodo estivo.

*Pasquale Iuso*

## L'EMIGRAZIONE E IL TURISMO DELLE RADICI

SOMMARIO: 1. Emigrazione e Turismo. – 2. Il “turismo delle radici” nella produzione cinematografica. – 3. Conclusioni.

### ***Radici (Francesco Guccini)***

*La casa sul confine dei ricordi  
La stessa sempre, come tu la sai  
E tu ricerchi là le tue radici  
.....  
E te li senti dentro quei legami  
I riti antichi e i miti del passato*

### ***Amerigo (Francesco Guccini)***

*Tornò come fan molti, due soldi e  
giovinanza ormai finita  
L'America era un angolo, l'America era  
un'ombra, nebbia sottile  
.....  
Quand'io l'ho conosciuto o inizio a  
ricordarlo era già vecchio*

### 1. *Emigrazione e Turismo*

Cosa lega l'emigrazione e il turismo e, nello specifico, come possono essere declinati questi due componenti nella storia italiana? Attraverso cosa uno e l'altro entrano in un meccanismo che può essere molto interessante dal punto di vista dello sviluppo economico? Queste ed altre domande nascono dalla constatazione che le molteplici articolazioni territoriali del nostro paese, le sue vicende sociali, la ricchezza del patrimonio culturale e l'ampiezza di quella categoria di beni materiali e immateriali di cui la penisola è ricchissima rappresentano – ancor di più oggi – un potente volano di sviluppo. Ho ritenuto di concentrare il mio intervento, quindi, su una breve analisi di ciò che lega il fenomeno migratorio ed il suo peso in termini economici, sociali con il turismo, anche attraverso alcune delle rappresentazioni riferibili all'Abruzzo che sono state date a livello cinematografico, determinando un segmento nuovo nella domanda turistica: il “*turismo delle radici*”.

La segmentazione della domanda e dell'offerta turistica, intesa nella dimensione di lungo periodo all'interno della quale si può collocare il turismo come fenomeno socio-economico di forte impatto analizzabile anche dal punto di vista storico per le trasformazioni avvenute al suo interno e per le modifiche intervenute nei comportamenti individuali e collettivi della società

contemporanea, legati alla dimensione lavorativa ed ai più ampi processi di modernizzazione avviatisi all'indomani del secondo conflitto mondiale, è un dato oggettivo che tuttavia continua a meravigliare nella sua capacità di moltiplicarsi. In questo senso basta osservare come si è modificato concretamente il concetto di viaggio e di turismo a partire in modo molto più evidente dalla seconda metà del Novecento, allorquando i mutamenti nella domanda ed i conseguenti mutamenti dell'offerta turistica si sono sempre più interconnessi con i cambiamenti che avvenivano a livello generale.

Non è certo il contesto nel quale possiamo affrontare queste diverse e molteplici trasformazioni del turismo che inducono sempre più a declinare in senso plurale il termine e, di conseguenza, a fornire un contesto adeguato al rinnovarsi della domanda. Vale tuttavia partire da questa constatazione per ragionare in termini simili, affrontando il tema del turismo delle radici e delle sue rappresentazioni partendo dall'origine profonda di questa particolare articolazione.

Partiamo da una delle possibili definizioni di *“turismo delle radici”*, precisando che possiamo intenderlo anche come *“turismo di ritorno”*. Il *“turismo di ritorno”* e il *“turismo delle radici”* – pur mantenendo fra loro una qualche differenziazione specialmente se lo osserviamo da un punto di vista esterno o interno ai confini nazionali, cioè rispetto al rapporto che si determina con un'emigrazione destinata a lasciare il territorio nazionale ed a tornarvi per fini turistici, ed una migrazione interna che in modo più semplice e continuo può andare alla ricerca delle proprie origini muovendosi all'interno dei confini nazionali – è quello degli italiani emigrati all'estero o dei loro discendenti che tornano nei paesi di origine dei genitori o dei nonni per ritrovare le loro radici. Un fenomeno che ci ricorda che l'Italia è stata, e in parte continua ad essere, un paese di emigranti, di persone all'estero in cerca di fortuna o semplicemente di un lavoro, che tendono a tornare nella terra delle radici quando possibile<sup>1</sup>.

I flussi che si determinano seguendo questa definizione e la sua possibile articolazione interna, si dividono principalmente lungo due filoni. Uno definito propriamente *“di ritorno”*, ed un altro che è possibile collocare all'interno del grado di attrattività che si può determinare (e misurare in base alle presenze) in tutti coloro che si orientano verso soggiorni e periodi di vacanza in aree interne o periferiche che non sono collegabili esclusivamente ai fenomeni migratori, ma che ad essi sono congiungibili per la disseminazione di informazioni, notizie ed interesse avvenuta a causa delle migrazioni che

<sup>1</sup> <https://www.gauchonews.it/societa-argentina/turismo-di-ritorno-italia-ugento>.

hanno contribuito a diffondere la cultura, il patrimonio e l'immagine dell'Italia nel mondo non solo negli aspetti macro (Roma, Dante Alighieri, il Rinascimento, il Barocco e via dicendo), ma anche in quelli micro (le tradizioni locali, il patrimonio materiale e immateriale “diffuso”, le aree interne).

Questa duplice connessione ha quindi determinato un significativo interesse ad un “ritorno” (anche per brevi periodi collegati essenzialmente alla vacanza ed al viaggio), ma anche a produrre una conoscenza di territori, ambienti e contesti contenuti nei “racconti” dei migranti, riprodotti nelle molteplici comunità italiane all'estero e, attraverso queste, nell'ambiente sociale circostante, suscitando curiosità e desiderio di “vivere” quei luoghi e quelle tradizioni, contribuendo così a suscitare un potenziale interesse turistico<sup>2</sup>.

Il viaggio, anche quello del migrante, è una sorta di rito di passaggio che segue delle scansioni misurabili da un punto di vista storico attraverso, per esempio, la nascita di comunità locali esogene rispetto al paese di accoglienza, oppure attraverso la riproduzione di tradizioni e usanze. Queste fasi le possiamo identificare in deterritorializzazione (la fase espulsiva legata a fenomeni contingenti che spingono alla partenza ed all'abbandono del territorio di origine) e ri-territolarizzazione (l'insediamento più o meno inclusivo nel luogo di arrivo e le esperienze e i modelli con i quali si entra in contatto, contaminandosi e scambiando esperienze); fra questi due estremi si determina la stratificazione di una memoria delle origini che, unendosi alle esperienze più o meno positive che si stanno compiendo in questo passaggio, tende a presentarsi come una speranza di tornare nei luoghi di origine indipendentemente dal raggiungimento di un superiore livello nella scala sociale, oppure produce un distacco pressoché totale che – nel tempo – può determinare il desiderio e poi la scelta di andare a riscoprire le origini, alimentando il “turismo di ritorno”.

In generale, quindi, ci troviamo di fronte ad una tipologia di viaggi e spostamenti compiuti da italiani e italo-discendenti per riscoprire (o per scoprire per le generazioni più giovani) origini e storie familiari, territori di provenienza, tradizioni culturali, prodotti artigianali ed enogastronomia. Se a questo elemento aggiungiamo la lunga storia dell'emigrazione italiana ed il fatto che gran parte di questo esodo, anche quello più recente, ha avuto origine dalle campagne e dalle aree interne del Paese, il cerchio si chiude notando come molti di questi flussi di rientro momentaneo si rivolgano in larga parte alla riscoperta delle tradizioni ed in buona parte verso le aree interne o peri-

<sup>2</sup> E.J. Leed, *La mente del viaggiatore. Dall'Odissea al turismo globale*, Il Mulino Bologna 1992.



feriche: tutti luoghi nei quali i fattori espulsivi alla base dell'innescare delle correnti migratorie, che oggi si sono trasformati o si stanno trasformando in potenziali punti di attrazione.

Il fenomeno migratorio, nei suoi due momenti principali (espulsione da un luogo e attrazione di un luogo) deriva da due elementi di base che hanno scandito e contraddistinto l'intera vicenda a livello nazionale, regionale e delle sub-aree che in essa si possono individuare: l'arretratezza e lo stato di povertà della popolazione, le asperità del territorio e le difficoltà di un suo pieno utilizzo derivate proprio dalle caratteristiche geografiche e climatiche della regione. Caratteristiche proprie di un sistema economico arretrato, tipico di larga parte del territorio nazionale, che è andato repentinamente in crisi allorché gli inizi dell'industrializzazione prima e lo sviluppo economico poi, non ne hanno più permesso il mantenimento ma solo una sterile sopravvivenza destinata alla consunzione. Questo progressivo deperimento ha quindi innescato il primo dei fattori di espulsione (la povertà e la ricerca di un miglioramento delle proprie condizioni di vita), favorito in termini rilevanti dalle possibilità di crescita e miglioramento sociale apparentemente raggiungibili nel continente americano, in Europa e, quando il decollo industriale la coinvolse, in Italia.

Se questo è il punto di origine, quando possiamo iniziare a parlare di questa forma particolare di turismo? Le prime forme di viaggio riconducibili in qualche modo al "*turismo delle radici*" si possono individuare soprattutto all'interno dei confini nazionali, mentre sono sporadici i rientri con motivazione turistica e di riscoperta delle origini. Questa fase iniziale è collocabile a partire dagli anni del boom economico e poi nel decennio successivo, quando il numero di coloro che rientravano cominciò a crescere in parallelo alle possibilità di rientrare almeno per le ferie estive. Questi, che certamente turisti non sono, tornano a trovare i parenti, gli amici ad apprezzare le tradizioni ma – in un contesto di stimolo per altri potenziali fruitori degli stessi spazi e delle medesime tradizioni – svolgono un'importante funzione.

Non si trattava di viaggi effettuati per diletto o per vacanza nel senso proprio del termine, ma di movimenti legati ad una fase specifica delle dinamiche del mondo del lavoro e delle sue trasformazioni<sup>3</sup> che innescano un articolato fenomeno informativo destinato a svilupparsi nel tempo. In primo luogo determinano una prima crescita di interesse verso zone del Paese al-

<sup>3</sup> G. Crainz, *Il Paese mancato. Dal miracolo economico agli anni ottanta*, Donzelli, Roma 2003 e id., *Storia del miracolo italiano. Culture, identità, trasformazioni fra anni cinquanta e sessanta*, Donzelli, Roma 1997

trimenti sconosciute alla gran parte degli italiani che iniziavano a muoversi e viaggiare in termini turistici; in secondo luogo alimentano un flusso informativo e conoscitivo nelle città e nei luoghi dove erano migrati, raccontando in termini materiali (le riproduzioni e autorappresentazioni) e orali (il racconto e il ricordo) le proprie tradizioni, il paese e il territorio d'origine; terzo aspetto, stimolano interesse e curiosità in coloro che sono esterni al meccanismo migratorio, ma convivono nel medesimo luogo di lavoro e di vita.

Il quadro complessivo di queste dinamiche muta con il passare del tempo grazie all'apporto di sostanziali novità che si diffondono nella società italiana e, più in generale, in quella occidentale. L'ampliamento e la semplificazione nei trasporti sia a livello privato sia – per il rientro dalle mete europee o transoceaniche – a livello aereo; l'incremento nelle possibilità economiche individuali e familiari, così come il diffondersi della tendenza a raggiungere luoghi più periferici rispetto ai normali circuiti turistici; la crescita di interesse verso le proprie origini e le terre dei propri antenati sempre più lontani nel tempo nei confronti dei quali recuperare tradizioni, usanze o semplicemente scoprire o riscoprire quel mondo; la sempre più diffusa sensibilità verso quell'ampia parte della penisola, costellata da borghi e luoghi lontani dal turismo di massa (la montagna interna e quella estiva, le isole più lontane o disabitate, porzioni di coste ai margini della massificazione turistica, il turismo verde), sono tutti elementi che modificano i comportamenti individuali e collettivi.

Questa tipologia di viaggiatore appare sulla scena del fenomeno turistico in tempi recenti durante quella che può essere definita a livello mondiale come una quarta fase del turismo. Riprendendo in parte la ripartizione effettuata da L. Tissot che ha identificato una fase di industrializzazione (tra il 1830 ed il 1914), una di democratizzazione (1914-1945) ed una di massificazione che fa terminare con il 1980<sup>4</sup>, ma che possiamo prolungare nel decennio successivo in conseguenza del crollo del 1989 che ha aperto nuove direzioni ai flussi turistici, si assiste ad una moltiplicazione del fenomeno sia rispetto all'elemento quantitativo sia rispetto alle motivazioni qualitative che sono alla base della scelta di quale viaggio o esperienza intraprendere. Prende avvio, quindi, una nuova fase che possiamo definire dei “*molti turismi*” o di “*parcellizzazione del turismo*” che tende a coincidere con il modificarsi della domanda e dell'offerta turistica, ma intrecciandosi anche con una forte

<sup>4</sup> L. Tissot, *Il turismo: dal pellegrino al Club Mediterranè*, in *Storia d'Italia, Annali 5*, Il paesaggio (a cura di C. De Seta) Einaudi, Torino 1982.

diversificazione dei flussi legata alla moltiplicazione delle motivazioni alla base del viaggio.

Con la fine del Novecento muta radicalmente il modo di concepire il viaggio, che tende ad essere più esperienziale ed orientato alla fruizione, in un unico soggiorno, di prodotti differenti (dal cibo alla natura, dallo sport e dal wellness all'arte ed alla cultura nelle sue altrettanto molteplici articolazioni all'interno dei quali rientrano anche gli eventi, le tradizioni, i beni immateriali intesi anche in senso antropologico) passando dalla preponderanza dei prodotti (come la montagna, il mare, le città d'arte) a quella delle “*destinazioni*”, che esaltano i territori e riuniscono al loro interno più elementi di un viaggio.

Multi-direzionalità dei flussi e delle motivazioni che, da espressione complementare del più ampio turismo tradizionale, ne divengono una delle caratteristiche più interessanti per l'impegno che – a loro volta – inducono rispetto alle politiche dello sviluppo turistico, a quelle della sostenibilità ed alla tutela dei patrimoni materiali e immateriali.

## 2. Il “*turismo delle radici*” nella produzione cinematografica

Passiamo ora ad osservare questa connessione tra migrazioni, territori e turismo attraverso il prisma della rappresentazione filmica, attraverso alcuni esempi che possono aver avuto o avere anche oggi una ricaduta in termini di “*turismo delle radici*” o di “*ritorno*”

Il cinema è una delle arti novecentesche ed il film è un viaggio che conduce in un universo di luoghi e di avvenimenti, generando sensazioni, emozioni, curiosità, ricordi<sup>5</sup>. Non sempre tuttavia ha svolto questa funzione. Il cinema muto ci offre un'immagine del migrante derivata essenzialmente dalla letteratura, mentre la rappresentazione del migrante nel cinema fascista (con la variante dell'emigrazione coloniale) viene inquadrata in una sconfitta della Patria, attribuita al regime liberale, cui viene contrapposta l'immagine del ritorno in quanto riscatto del singolo e della nazione. Qualcosa di nuovo si rintraccia nel neorealismo dove è evidente la rottura delle radici e l'immissione in un mondo industriale alienante con il ricorrente richiamo agli affetti ed alle tradizioni lontane. Il collegamento diviene evidente in anni più recenti

<sup>5</sup> Uno dei volumi più interessanti che pone in evidenza questi legami anche se non coniuga direttamente il turismo con l'emigrazione è R. C. Provenzano (a cura di), *Al cinema con la valigia. I film di viaggio e il cineturismo*, Franco Angeli, Milano 2007.

quando viene recepita e trasferita sulle pellicole una dimensione legata in modo chiaro al “*ritorno*” e alla riscoperta delle proprie radici e origini (cito a mo’ di esempio “Nuovo Cinema Paradiso”).

In contesti diversi e con finalità differenti è comunque possibile tracciare un filo che coniuga nelle pellicole cinematografiche le radici e le tradizioni con la dimensione geografico ambientale e con quella culturale, ed il loro modificarsi nel tempo e nello spazio fino ad investire, con immagini e ricostruzioni, il turismo nella sua fase di parcellizzazione dei flussi e delle motivazioni e, quindi, anche con il “*turismo di ritorno*”. Soffermiamoci brevemente sull’Abruzzo.

Una prima traccia la troviamo a Vasto ad inizio 900 dove nacque una piccolissima casa cinematografica (Aprutium Film) che dedicò la sua attività a girare cortometraggi sul folklore locale da inviare ai circoli abruzzesi negli USA. Più in generale sono 44 le pellicole che hanno visto l’Abruzzo come location o sono state completamente ambientate nella regione. In larga parte l’interesse delle produzioni è stato rivolto al patrimonio territoriale rupestre e – più in generale - alle aree interne, ma anche ad alcune delle più interessanti tradizioni o ambientazioni cittadine.

Nel primo caso rientrano il “Nome della Rosa” nella versione tv del 2019 con John Turturro girato attorno all’Eremo di Santo Spirito, nei pressi di Roccamorice, al Castello di Roccascalegna e nelle Gole di Fara San Martino. Poi “King David” (1985) con Richard Gere, con alcune scene a Campo Imperatore, ma anche “Ladyhawke” (1985) a Rocca Calascio ed in altri luoghi abruzzesi. Di altro genere ma sempre con location abruzzesi anche “Francesco” (1989) di Liliana Cavani con Mickey Rourke a Campo Imperatore; “Una pura formalità” (1994) di Giuseppe Tornatore con Gerard Depardieu e Roman Polanski a Santo Stefano di Sessanio e zone circostanti; “Così è la vita” (1998, con Aldo, Giovanni e Giacomo), le cui scene di montagna sono girate nel Parco Gran Sasso Monti della Laga) e “The American” (2010) con George Clooney, che doveva essere girato a Pietracamela ma per le conseguenze del sisma fu spostato nel 2010 a Sulmona e Castel del Monte.

Nel secondo, tra gli altri, rientrano: “Signorinella” (1949 – di Mauro Mattoli girato ad Introdacqua AQ); “Uomini e Lupi” (1956) di Giuseppe De Santis e Leopoldo Savona girato in Abruzzo (in particolare a Scanno e Pescasseroli) con Silvana Mangano e Yves Montand; “Sciopen” (1982) girato da Luciano Odorisio a Chieti e vincitore di un Leone d’Oro e del David di Donatello nel 1983; “Via Paradiso” (1988) sempre di Luciano Odorisio sempre a Chieti, scelta in questo caso come simbolo della provincia italiana, con Michele Placido e Angela Molina; “Parenti Serpenti” (1992), diretto da Ma-

rio Monicelli, ambientato a Sulmona durante le feste natalizie (in realtà girato in provincia de L'Aquila con molti riferimenti a Lanciano) dove nella casa dei nonni si ricongiungono quattro famiglie provenienti da Teramo, Roma, Como e Modena.

Da questi esempi emergono numerosi spunti che ci permettono di connettere il territorio (le sue tradizioni, le sue caratteristiche socio-ambientali, le sue storie) con “le radici” e il “ritorno”, alimentando flussi interessati alla scoperta dei luoghi in un contesto di turismo esperienziale ed orientato alla fruizione di prodotti differenti, ma anche collegato al recupero ed alla scoperta delle proprie origini.

Entrambi producono molteplici effetti: a valenza sociale, riscoprendo rapporti interpersonali, parentele e modi di vivere; con effetti materiali come, ad esempio, il recupero delle case originarie molto spesso collocate nelle aree interne; a valenza ambientale; a valenza economica imprenditoriale (gli agriturismi, gli alberghi diffusi, ecc.).

Due sono gli elementi che ci interessano in questo ragionamento: i film che in modo diretto e indiretto trattano dell'emigrazione includono, generalmente, il punto di partenza ed il punto di arrivo rappresentando un viaggio al cui interno assumono un ruolo centrale il “luogo” e “l'identità”. Il primo, perché pone in luce come i territori, rappresentati con i loro protagonisti e con i loro patrimoni, possano determinare nell'intreccio della narrazione, un interesse ad essere ricordati e riscoperti nel turismo di ritorno e/o di conoscenza (Un esempio: dove si trova la Vigata di Montalbano – Porto Empedocle). Il secondo, perché permette di cogliere la capacità delle singole pellicole di disegnare correttamente le caratteristiche materiali e immateriali costruendo un circuito positivo fra culture, storia, patrimoni (un esempio: ancora la Sicilia dell'800 di Camilleri in C'era una volta Vigata).

Il cinema avvicina nel tempo generazioni lontane e connette nello spazio i territori. Congiungere la rappresentazione con il luogo e con l'identità rappresenta, quindi, il punto focale del turismo delle radici, nel momento in cui questo collegamento è opportunamente veicolato attraverso potenzialità quantitative (offerta di turismo) e disponibilità a conoscere (domanda di turismo). Aspetti che sono misurabili attraverso la riscoperta e la valorizzazione in loco di tradizioni materiali e immateriali, e con l'interesse che quelle tradizioni e quei beni territoriali e ambientali stanno ricevendo.

### 3. Conclusioni

Concludo con alcune osservazioni ed alcuni dati. La presenza nelle comunità italiane all'estero di un'identità stratificata nel tempo, che si è poggiata sulla nascita e sulla diffusione in una certa fase delle *little Italy* nate attorno al meccanismo delle catene di richiamo, oggi non è più sufficiente trattandosi di emigranti di terza o quarta generazione, costituiti per lo più da lontani nipoti. A questa è subentrata una trasmissione per immagini, attraverso un racconto sempre meno diretto e sempre più mediato dalle generazioni che si sono susseguite o dai sistemi di comunicazione digitale. In questa dinamica sostenere un "*turismo delle radici e del ritorno*" significa incuriosire e alimentare un turismo fortemente motivato alla riscoperta ancorché inserito in uno specifico segmento. Elementi che assumono importanza perché si spingono alla ricerca di un'Italia minore il cui recupero e la cui valorizzazione non può che collegarsi ad uno sviluppo sostenibile ed alla costruzione di percorsi specifici

Aggiungo alcuni dati provenienti da una ricerca Enit del 2018<sup>6</sup> per intuirne le potenziali dimensioni rispetto ai potenziali flussi riconducibili al "*turismo delle radici*". Il bacino dal quale dobbiamo partire è di circa 80 milioni di persone<sup>7</sup>, con un giro di affari che dal solo continente americano è di circa 644 milioni di euro (dato del 2017). I principali potenziali mercati di questa tipologia di turismo sono costituiti dal Brasile, dove risiedono 25 milioni di persone di origine italiana, Argentina (20 milioni) e Stati Uniti (17 milioni), seguiti da Francia, Svizzera, Germania e Australia.<sup>8</sup> Nel 2017 il turismo di ritorno in Italia ha totalizzato circa 670.000 turisti provenienti dai principali paesi americani con una motivazione legata alla visita a famiglie, parenti e amici residenti nel territorio di origine risulta essere del 9,7% per gli Stati Uniti, del 7% per il Canada e il Brasile, del 16,4% per l'Argentina.

<sup>6</sup> [http://www.ontit.it/opencms/opencms/ont/it/focus/focus/Il\\_turismo\\_di\\_ritorno.html](http://www.ontit.it/opencms/opencms/ont/it/focus/focus/Il_turismo_di_ritorno.html)

<sup>7</sup> Si tratta di stime basate sul numero di oriundi italiani che vivono all'estero e sulla cifra - più precisa - riferita ai circa 30 milioni di italiani migrati verso mete europee o extraeuropee tra il 1861 ed il 1970, anno preso a riferimento come quello di inversione dei flussi almeno in termini quantitativi: diveniamo anche un paese di immigrazione

<sup>8</sup> <https://www.gauchonews.it/societa-argentina/turismo-di-ritorno-italia>

Turismo di ritorno nel 2017		
Paese di origine	Numero turisti (in migliaia)	Spesa (in milioni di €)
Stati Uniti	474	434
Canada	104	86
Brasile	35	49
Argentina	57	75
Totale	670	644

Fonte: Ufficio Studi ENIT su dati Banca d'Italia "il turismo internazionale" 2017

Cosa consegue da questa cornice. Le enormi potenzialità del “*turismo delle radici*” e “*del ritorno*” possono contribuire alla valorizzazione e allo sviluppo economico del territorio soprattutto di quelle aree interne che non sono interessate da imponenti flussi turistici. Può, nello stesso tempo, essere il veicolo attraverso il quale alimentare ancor più l’interesse verso l’Italia dei borghi abbandonati, che coincide in larga parte con le zone rurali e le aree più disagiate, rappresentate dalla dorsale appenninica. Gli itinerari che si possono creare sono storie di luoghi e persone che coinvolgono anche altri fattori (cultura, enogastronomia, artigianato, musica popolare), rendendo la vacanza più completa, esperienziale e rispondente alle esigenze del viaggiatore. Quel viaggiatore che, oltre al contatto con le proprie radici, cerca il posto ideale dove vivere al massimo i propri interessi siano essi artistici, culinari, sportivi o ambientali e naturalistici. In questo segmento, il ruolo delle comunità italiane all’estero riveste una notevole importanza nella promozione e diffusione del Brand Italia, perché i viaggi alla ricerca delle radici rappresentano un’esperienza ricca, che si presta ad essere raccontata anche tramite i social network influenzando così le scelte di viaggio di chi non ha necessariamente discendenze italiane<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> [http://www.ontit.it/opencms/opencms/ont/it/focus/focus/Il\\_turismo\\_di\\_ritorno.html](http://www.ontit.it/opencms/opencms/ont/it/focus/focus/Il_turismo_di_ritorno.html).

*Alessandro Marelli, Francesco Di Iacovo, Agostino Sacchetti<sup>1</sup>*

INNOVAZIONE SOCIALE VS INNOVAZIONE ISTITUZIONALE:  
UN'IPOTESI DI AGENZIA REGIONALE PER SISTEMATIZZARE  
L'AGRICOLTURA SOCIALE NELLE AREE INTERNE

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Elementi dell'innovazione sociale, possibili cambiamenti sociali e ruolo della Pubblica Amministrazione Regionale. – 3. Il ruolo dell'agricoltura sociale nelle aree interne: presupposti normativi e progetti di riferimento. – 4. Lo sviluppo delle aree interne e rurali: filiere agricole e diversificazioni. – 5. Innovazione gestionale e inter-istituzionale nei servizi pubblici per agricoltura sociale. – 6. Il ruolo di cost management per il ridisegno economico di attività e processi. – 7. Caratteri di un'agenzia regionale per l'agricoltura sociale. – 8. Dal cost management una proposta per un'agenzia dell'agricoltura sociale. – 9. Conclusioni.

*1. Introduzione*

Nelle aree rurali, e in quelle interne in particolare, la pubblica amministrazione (PA) si trova, oggi, ad affrontare, la crescente difficoltà generata dal divario che si è creato tra disponibilità di risorse e l'adeguatezza delle proprie missioni. Ciò è tanto più vero a fronte del cambiamento in atto e alla domanda crescente di servizi alla persona. L'Abruzzo ha una forte incidenza di aree interne caratterizzate da qualificati connotati di ruralità. In questa Regione, la salvaguardia e l'evoluzione delle sue aree interne dipende dalla capacità di ripensare i modelli organizzativi dei servizi alla persona per renderli sostenibili e adattabili ai bisogni di singole persone e delle comunità che gravano su quei territori. Oggi, nelle aree rurali interne la disponibilità dei servizi è una leva chiave per assicurare la prosperità delle popolazioni e dare con-

<sup>1</sup> Alessandro Marelli, Facoltà di Scienze Politiche, Università di Teramo (amarelli@unite.it), Francesco Di Iacovo, Dipartimento di Scienze Veterinarie, Università di Pisa (francesco.diiacovo@unipi.it), Agostino Sacchetti (agostinosacchetti@hotmail.com). Questo Capitolo è il frutto di un lavoro che deriva da riflessioni degli autori basate sui lavori di ricerca pubblicati negli ultimi anni. Pur nell'unitarietà del loro concepimento e sviluppo, le parti del capitolo possono essere attribuite come segue: i paragrafi 1 e 2 ad Alessandro Marelli, il paragrafo 3 a Francesco Di Iacovo, i paragrafi da 4 a 8 ad Agostino Sacchetti e il paragrafo conclusivo 9 sono di tutti e tre gli autori.



tinuità e possibilità di continuare a creare valori economici, ambientali e sociali. Peraltro, in una fase in cui, anche in questi territori, la domanda di servizi alla persona vede una crescente personalizzazione in vista di migliori livelli di equità e giustizia sociale. Nelle aree interne, la pubblica amministrazione ha necessità di fornire nuove risposte, in tempi più brevi, valorizzando le risorse di cui dispone, tra cui quelle dell'agricoltura sociale (Di Iacovo, 2020). In questa ottica, una recente tesi di laurea magistrale<sup>2</sup>, in Scienze delle Amministrazioni della Facoltà di Scienze Politiche nell'Università degli studi di Teramo, ha analizzato nella pubblica amministrazione il ruolo delle informazioni economiche elaborate mediante approcci di "Cost management" nella progettazione e introduzione, di un nuovo servizio innovativo integrato "Agenzia Regionale" volta a favorire lo sviluppo dell'agricoltura sociale regionale. Lo studio, partendo da un'analisi sistematica della letteratura in materia e dalle pratiche attive sul territorio Abruzzese propone un'ipotesi di mutamento negli obiettivi della pubblica amministrazione. Il percorso seguito nell'analisi ha come riferimento le pratiche di innovazione sociale verso lo sviluppo di condizioni interne ed esterne capaci di agire in modo duraturo e rapido a supporto dell'innovazione nelle Aree Interne. Da ciò ne deriva la necessità di progettare un'innovazione istituzionale che sia coerente con tale risposta. Emerge così una proposta organizzativa ibrida ed integrata che identificheremo come "Agenzia Regionale" capace di accompagnare in modo sistemico la diffusione dell'agricoltura sociale e la riformulazione di reti di protezione sociale e di nuova economia nelle aree interne. Questa proposta trova adeguato riscontro da simulazioni contabili di costing (Marelli, Tenucci, 2019) che attraverso strumenti di contabilità direzionale evidenziano la convenienza economico-organizzativa a svolgere un servizio (concessione dei finanziamenti alle aziende e supporto al cambiamento) secondo una forma organizzativa integrata multicompetente cioè un'agenzia che va oltre la tradizionale compartimentazione divisionale e settoriale quale quella attuale (agricoltura, sanità, sociale, lavoro, formazione, ecc.).

Nello specifico lo studio si articolerà in un'analisi delle opportunità generate agricoltura sociale, per poi passare alle condizioni che al momento esistono in grado di integrare le diverse competenze al fine di migliorare la produttività del lavoro rendendolo più efficiente, efficace e sostenibile nelle aree interne delle regioni italiane e in particolare in Abruzzo.

<sup>2</sup> Tesi di A. Sacchetti dal titolo "Cost management e sviluppo dell'agricoltura sociale nelle regioni italiane", relatore: prof. Marelli - 15 dicembre 2020.

## 2. Elementi dell'innovazione sociale, possibili cambiamenti sociali e ruolo della Pubblica Amministrazione Regionale

Nelle aree interne c'è una crescente volontà di superare il divario che si è creato tra disponibilità di risorse, adeguatezza di indirizzo nell'innovazione, soddisfacimento di una domanda crescente dei servizi alla persona, con un'offerta composta da un mix nuovo tra azione pubblica con servizi economicamente sostenibili nel tempo che fanno leva sull'iniziativa privata e in forme integrate di economia civile per il tramite dell'agricoltura sociale.

Nell'ambito di questa sfida multiculturale e sociale è possibile proporre un modello innovativo capace di innescare, insieme ad altri fondamentali elementi (contesto macroeconomico, tessuto produttivo locale, dotazioni di infrastrutture, capitale umano, servizi, propensione all'innovazione, pubblica amministrazione ambiente locale) (Ciccarelli, 2005), lo sviluppo delle aree interne mediante la promozione di pratiche ed iniziative di agricoltura sociale conformi agli obiettivi definiti dalla regolamentazione di settore (Legge 18 agosto 2015, n. 141, "Disposizioni in materia di Agricoltura Sociale").

Si tratta di una sfida rilevante che riguarda obiettivi di sviluppo sostenibili legati alla produzione futura di cibo, alla gestione e ospitalità nei territori, e chiama in causa le opportunità per le future generazioni, la vitalità dei sistemi locali, urbani e rurali anche alla luce degli effetti della pandemia che hanno generato un mutamento degli equilibri a livello generazionale.

La riorganizzazione dei servizi nelle aree interne, perciò, richiede approcci innovativi capaci di mobilitare, secondo logiche di innovazione sociale, nuove risorse, tra cui quelle agricole, mediante lo sviluppo di pratiche di agricoltura sociale.

Nella prospettiva di valorizzare le preziose risorse dell'agricoltura sociale, però, l'amministrazione pubblica ha bisogno di rielaborare primariamente l'assetto organizzativo utilizzando una logica multi-competente e intersettoriale (Marelli, 2005) a supporto dei processi di innovazione nei territori tramite nuovi modelli di lavoro e organizzazione interna.

In questo studio si è cercato pertanto di produrre alcune riflessioni utili a definire un possibile disegno di *change management* che porti a nuove forme di unità organizzativa nella pubblica amministrazione regionale per promuovere l'innovazione e la collaborazione *multistakeholder* nel campo dei servizi alle popolazioni delle aree interne avendo come leva di cambiamento l'agricoltura sociale.

Il focus è per certi versi nuovo in quanto anche lo studio cerca di far convergere prospettive di analisi diverse per trovare una soluzione di orga-

nizzazione del settore pubblico efficace, efficiente dove pertanto le informazioni economiche, potessero avere un ruolo nelle scelte politiche di disegno di nuove unità organizzative.

Per questo motivo si apporta una nuova proposta che collega le decisioni manageriali alle fasi di progettazione e realizzazione di una nuova agenzia regionale quale ambito (luogo e modello) di concertazione/condivisione di settori dell'amministrazione pubblica regionale: agricoltura, sanità, sociale, formazione e lavoro ([www.regione.abruzzo.it](http://www.regione.abruzzo.it)).

L'interesse verso questa forma di organizzazione ibrida deriva dal fatto che ci sono evidenti opportunità per migliorare in quanto le risorse sono già presenti per le aree interne e spesso la burocrazia ne limita il dispiegarsi e la generazione di frutti. In questa sfida i centri di responsabilità dell'amministrazione pubblica regionale interessati possono cadere in trappole organizzative o paradossi gestionali che limitano pratiche di "collaborazione" strutturata e sistematica" a favore di pratiche autonome di azione alimentate da esigenze temporanee di conseguimento di target. Le nostre riflessioni sono supportate dal fatto che in alcune circostanze le competenze presenti nelle pubbliche amministrazioni regionali hanno favorito l'iniziativa di nuovi progetti.

### *3. Il ruolo dell'agricoltura sociale nelle aree interne: presupposti normativi e progetti di riferimento*

Non si può iniziare la descrizione del modello che porta a definire un'agenzia regionale senza esaminare ciò che di positivo si è costruito negli anni nelle nostre comunità. In particolare, prendiamo come punto di partenza una presa di posizione del Comitato economico e sociale europeo sul tema «*Agricoltura sociale: terapie verdi e politiche sociali e sanitarie*» (2013/C 44/07) IT C 44/44, (Gazzetta ufficiale dell'Unione europea 15.2.2013), che fornisce evidenza politica al fenomeno dell'agricoltura sociale in Europa e alle sue prospettive di sviluppo messo in evidenza dalla ricerca SoFar finanziata dal VI programma quadro dell'UE (Di Iacovo et., al 2009). In quello studio, infatti, accanto alle similitudini e alle differenze delle pratiche di agricoltura sociale in Europa, era emersa la rilevanza delle reti di relazioni e coordinamento promosse con l'agricoltura sociale e l'opportunità di agire attraverso azioni istituzionali e delle politiche in connessione con le pratiche di territorio. Dalla fine del XX secolo, infatti, l'agricoltura sociale (AS) è andata sviluppandosi in tutte le aree rurali europee quale pratica sostenibile sotto il

profilo economico, con un numero crescente di esperienze realizzate con modelli tra loro anche diversi ma che meglio si legavano alle esigenze locali come ai sistemi di welfare presenti (Di Iacovo, 2020).

È questo il punto di partenza la capacità di adattarsi alle esigenze locali e più che mai ciò caratterizza la via maestra per superare le difficoltà sociali delle aree interne. L'AS è un insieme di attività che viene identificato in Italia con l'etichetta di «agricoltura sociale», benché, a seconda dei Paesi e dei relativi sistemi di welfare, siano usati anche altri termini come, ad esempio, *farming for health* («agricoltura per la salute»), *care farming*, *green care* o *green therapies* («terapie verdi»).

Tutte queste espressioni in inglese sono a testimonianza dell'ampio ventaglio di pratiche e attività nel settore delle cure personali fisico-psichiche, del reinserimento sociale, della formazione e della riabilitazione di persone svantaggiate. È affascinante come si abbiano opportunità di intervento e formazione sulle persone con esigenze specifiche mediante l'attivazione di esperienze con piante e animali, sebbene in forma diversa e secondo modelli istituzionali propri legati alle politiche socio-sanitarie dei singoli Paesi.

Le pratiche di agricoltura sociale possono essere diversamente intese per il fatto che rispondono a diversi sistemi di welfare che ne condizionano lo sviluppo. In alcuni casi in sostituzione del sistema socio-sanitario come attività di diversificazione aziendale (ad esempio welfare nord europeo), altrove come partecipazione a un mix pubblico aziende agricole private terzo settore (ad esempio in Italia), inoltre permettono alle persone a bassa contrattualità di reinserirsi nella sfera produttiva e di ritrovare il contatto con la natura. Tutto ciò ha effetti positivi sul benessere e sulle condizioni di salute, promuove il loro inserimento sociale, ne migliora la capacità di apprendimento e l'autostima, e rafforza quindi la loro partecipazione alla vita sociale. Accanto alle pratiche inclusive e di co-terapia, l'AS può facilitare l'organizzazione di servizi civili per famiglie, bambini, persone anziane autosufficienti, a supporto della rete di protezione sociale e dei servizi di territorio (Di Iacovo, 2003, 2008).

Nel modello italiano, confermato dalla legge nazionale, l'AS costituisce un approccio innovativo fondato sull'abbinamento di due progetti distinti: *l'agricoltura multifunzionale* e *i servizi sociali/terapeutico-assistenziali* a livello locale e da una forte integrazione tra attori (servizi pubblici, aziende agricole, associazionismo e comunità locali) e componenti (le risorse e le competenze agricole e quelle socio-sanitarie). Da un lato, il carattere multifunzionale dell'agricoltura corrisponde perfettamente al concetto di sviluppo rurale nelle aree interne, poiché offre agli agricoltori la possibilità di valorizzare le ri-

sorse culturali, ed aziendali che si basano sulla loro storia andando ad alimentare forme diverse di produrre reddito rispetto al passato. Dall'altro, l'AS apporta benefici alla società in quanto fornisce dei servizi sociali e migliora la qualità dei servizi esistenti a vantaggio degli abitanti delle aree rurali interne, avvalendosi delle risorse agricole e rurali in senso lato. La possibilità di valorizzare strutture produttive esistenti nelle aree rurali interne, di fare uso dei processi produttivi avviati e dotati di una loro sostenibilità economica, la possibilità di valorizzare strutture esistenti in una logica di economia di scopo, consente la realizzazione di servizi alla persona innovativi, dove il potenziale dell'espressione di attività in contesti ordinari e integrati di vita quotidiana assume forte valenza inclusiva, diffusi sulle aree interne e vicini alle persone, capaci di operare con un rapporto costo/efficacia migliore e, quindi, adattarsi ai contesti delle aree interne anche indipendentemente da progetti isolati della pubblica amministrazione.

La versatilità e innovatività del modello trova riscontro nella normativa che, in Italia (L. 18 agosto 2015, n. 141 "Disposizioni in materia di agricoltura sociale") individua con chiarezza gli operatori di agricoltura sociale nelle imprese agricole, a diverso titolo costituite, ma individuate nel richiamo all'art 2135 del codice civile e alle cooperative sociali con un fatturato agricolo superiore a 30% del totale. Il legislatore, quindi, anche in funzione della duplice opportunità introdotta dall'agricoltura sociale (valorizzazione di azioni multifunzionali in imprese economicamente sostenibili e creazione di servizi a contatto con attività effettive e proprie del vivere quotidiano) individua per l'organizzazione sociale un modello basato sul welfare mix mediterraneo e fatto dall'interazione attiva tra soggetti pubblici (a livello locale servizi sociali dei comuni, servizi socio-sanitari delle ASL, uffici dell'impiego provinciali o regionali, servizi UDEPE; a livello regionale le divisioni e i dipartimenti corrispondenti in termini di competenza – agricoltura, sociale, sanitario, educazione, inserimento lavorativo) e privati. Le imprese agricole, da parte loro, mantengono e valorizzano le loro normali attività di produzione agricole, affiancando a queste, la possibilità di offrire nuovi servizi in una logica multifunzionale, ovvero di diversificare le proprie offerte e le fonti di reddito mediante l'offerta di nuovi servizi alla persona appositamente disegnati e gestiti in collaborazione con i responsabili pubblici dei servizi o dai soggetti da questi delegati (ad esempio, il mondo della cooperazione sociale che organizza servizi per il pubblico).

La normativa nazionale, quindi, nel rimandare ai servizi pubblici territoriali la responsabilità sulle pratiche di servizio offerte, consente l'organizzazione di *reti di territorio* capaci di coinvolgere il terzo settore: imprese o

cooperative sociali; associazioni, fondazioni – ossia organizzazioni senza fini di lucro. L'AS, di fatto, pone al centro la possibilità di definire un nuovo collante tra soggetti, nella creazione di reti tra le istituzioni pubbliche e/o gli enti del terzo settore e/o gli organismi privati. Queste reti tengono insieme la società e contrastano le derive verso orientamenti sociali e politici disgreganti (Sorlini, 2020).

L'AS ai sensi della L. 141/2015, risulta preziosa sotto l'aspetto dell'inclusione poiché contribuisce a sviluppare ed accrescere il capitale sociale e le reti di relazioni all'interno di una comunità. Infatti, le pratiche di AS costituiscono una delle vie per impiegare le risorse della comunità al fine di mitigare o risolvere le problematiche sociali in essa presenti, allorché il tradizionale welfare pubblico, per vari motivi, non riesca a fornire una soddisfacente soluzione (Senni, 2013). Suddette pratiche essendo intrinsecamente interdisciplinari possono affermarsi solo se attori differenti hanno la capacità di collaborare per raggiungere scopi comuni (Di Iacovo et al., 2017).

In ambito rurale, inoltre, sono i Programmi di sviluppo rurale (PSR) a riconoscere, attraverso le priorità fondamentali del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (Feasr), "l'inclusione sociale, la riduzione della povertà e lo sviluppo economico nelle zone rurali".

Ciò rafforza ulteriormente l'attenzione verso l'agricoltura multifunzionale, che mira sia alla produzione agricola, sia alla generazione di un'ampia gamma di beni e servizi a beneficio della collettività. (Renting *et al.*, 2009). Come si evince dai documenti comunitari, l'agricoltura multifunzionale rappresenta un pilastro per lo sviluppo rurale in Italia (Reg. UE del Parlamento Europeo e del Consiglio n. 1305/2013)<sup>3</sup>.

Accanto alle politiche di sviluppo rurale, le stesse politiche sociali e sanitarie, oltre a quelle dell'educazione e della formazione e di giustizia, si interfacciano con il tema, definendo un campo ampio, e per certi versi non facile, di integrazione di competenze, risorse e politiche.

Di conseguenza, il campo della interazione e integrazione delle politiche finisce per rappresentare un aspetto centrale nello sviluppo futuro dell'agricoltura sociale, specie alla luce della definizione della nuova programmazione strategica Regionale che dovrebbe, in particolare su questo specifico aspetto, legare in modo intelligente gli strumenti della nuova programmazione UE 2021/27 del PSR e del FSE+. Anche alla luce dell'attuale crisi pandemica in precedenza citata, l'AS caratterizzata dallo svolgimento delle attività all'aperto in ambiente naturale (localizzazione sicura) e da

<sup>3</sup> [https://agriregionieuropa.univpm.it/it/views/glossario\\_pac/sviluppo%20rurale](https://agriregionieuropa.univpm.it/it/views/glossario_pac/sviluppo%20rurale) .

un'organizzazione delle attività stesse realizzata con un numero ridotto di operatori (operatori vaccinati), può più di tutte garantire il distanziamento fisico tra le persone e il conseguente ridotto rischio di infezioni patogene. Queste considerazioni sono alla base per un superamento delle difficoltà che il lockdown ha generato nell'impresa agricola multifunzionale e nelle modalità di generazione forme di reddito laterali.

#### 4. *Lo sviluppo delle aree interne e rurali: filiere agricole e diversificazioni*

In una recente pubblicazione (Provenzano, Seminara, 2020) rilevano l'importanza nelle aree interne e rurali di favorire processi in grado di creare, nello stesso tempo, valore economico, sociale ed ambientale attraverso formule organizzative innovative che propongano nuovi ruoli e responsabilità nella costruzione dello sviluppo. “Nel contesto delle economie rurali, nuove opportunità possono essere individuate nei legami tra l'agricoltura e la più ampia economia rurale poco esplorati ma strategici per lo sviluppo rurale, verso traiettorie che portino ad una diversificazione delle attività e non solo ad un ammodernamento dell'agricoltura (Fitoussi, Saraceno, 2010). I territori rurali sono il risultato di processi compositi, dove oltre alle dinamiche che originano dal settore primario, assumono rilevanza specifica altre componenti che si integrano e concorrono nell'espressione del sistema territoriale nel suo complesso. Considerare i territori rurali in termini di presenza di biodiversità, di paesaggio, di capitale umano e socio-culturale diventa necessario affinché non prevalga un approccio dicotomico fra città e campagna, ma multidimensionale che inglobi le diverse caratteristiche dei territori (Provenzano et al., 2016).

La Commissione Europea (EC, 2009), nel documento “*The World in 2025. Rising Asia and socio-ecological transition*” ha identificato la transizione socioecologica come una delle principali sfide per le società e le economie attuali e future. Recentemente un altro documento ha rinnovato questo approccio (The European Green Deal, 2021) che si affianca alle scelte assunte in campo di sostegno alla pandemia (Next generation EU) e che alimentano le esperienze di politica di sviluppo economico innovativo nelle zone rurali trovando così nei concetti di innovazione sociale e culturale uno dei future elementi distintivi di crescita sostenibile. Infatti la recente pandemia di Covid-19 conferma quanto sia urgente intervenire per proteggere e ricostruire la natura perché esistono legami indissolubili tra la salute delle persone e quella degli ecosistemi (EC, 2020). In quest'ambito la presenza e funzione

delle aree interne diventa spazio di intervento utile di innovazione a supporto della società: non solo in quanto leva economico-ambientale per i beni agricoli, trasformazioni produttive, sostenimento dei redditi, ma anche come riserva di valore per le società nel loro complesso. Le aree interne, in questa visione rinnovata, da territori silenti, quali oggi sono, rappresentano un serbatoio di risorse utili da mobilitare per rivalutare e innovare i sistemi locali.

In questa ottica, da tempo, in Italia si è mossa la Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI) con l'obiettivo di favorire la coesione economico - sociale nei territori delle aree interne, anche tramite progetti di welfare di comunità capaci di sopperire alla scarsità dei servizi di cittadinanza essenziali. In parallelo la SNAI ha stimolato progetti di sviluppo locale volti a creare nuove opportunità di lavoro per i giovani, soprattutto in ambito culturale, turistico e agricolo. La logica che ispira la SNAI risiede nella presa d'atto che la sola integrazione tra fondi per lo sviluppo è una condizione necessaria ma non sufficiente se non accompagnata da una riorganizzazione dei servizi essenziali che garantisca livelli accettabili di qualità della vita sui territori contribuendo, insieme all'avvio di processi di innovazione (sociale e produttiva), al miglioramento dell'attrattività di questi territori (Storti et al., 2020).

La SNAI ha comportato nei territori interessati l'attivazione sinergica di interventi e risorse finanziarie di differenti Fondi SIE e fondi nazionali, regionali e privati e l'adozione di modalità innovative per l'identificazione dei fabbisogni e la progettazione degli interventi. La principale novità in termini di approccio è rappresentata dal metodo di co-progettazione proprio della SNAI, che a partire dall'ascolto degli attori rilevanti consente di supportare nell'ottica della ricerca azione l'avvio di un processo di valorizzazione degli attori locali, grazie ad un team di esperti nazionali che accompagna le aree. Un elemento di debolezza dell'approccio SNAI è stato quello di aver puntato l'obiettivo sulla crisi dei servizi, senza averne messo a fuoco le ragioni della crisi e, di fatto, continuando a ragionare nel solco della classica tra pubblico (erogatore di servizi) e privato (creatore di valore economico) nell'organizzazione dei sistemi locali. Quella stessa divisione che è stata alla radice della crisi dei servizi alla persona nelle aree interne, una volta che le risorse pubbliche sono diminuite e i sistemi economici si sono impoveriti.

Complessivamente, a giugno 2020, con la SNAI sono state sottoscritti 26 Accordi di Programma Quadro e approvate 54 strategie nel cui ambito, come risultato di articolati percorsi di cooperazione tra i diversi livelli di governo, risultano programmate risorse per oltre 915 milioni di euro. Queste risorse fanno capo in parte a contributi statali (22%), in parte, ai diversi Fondi



strutturali comunitari (41% dal FESR, il 18% dal FEASR e 6% dal FSE), altri fondi pubblici (7%) e risorse private (6%).

##### *5. Innovazione gestionale e inter-istituzionale nei servizi pubblici per agricoltura sociale*

Secondo quanto messo in evidenza nelle sezioni precedenti e, nello stesso intendimento della normativa nazionale, l'agricoltura sociale, nel nome, nelle pratiche e nelle competenze necessarie è, di fatto, integrata e, proprio per questo motivo, richiederebbe formule organizzative istituzionali e politiche altrettanto integrate. Sul territorio, in molti casi, l'integrazione è avvenuta tra portatori di progetto e responsabili delle politiche socio-sanitarie. Questi accordi sono stato il frutto di processi di innovazione sociale, talvolta spontanei, altre mediati dai soggetti pubblici o agenti intermedi, che hanno consentito di consolidare pratiche ed esiti. Ad oggi, viceversa, elemento centrale del processo di innovazione sembra essere rappresentato dalla capacità di consolidare, mediante processi di innovazione istituzionale, quanto realizzato dalle pratiche di campo, in modo da rafforzarne e riprodurne gli esiti su più ampia scala.

Da un'analisi delle diverse regolamentazioni regionali (CREA - MIPAAF ottobre 2019 "L'Agricoltura Sociale nella normativa regionale italiana"), l'attività amministrativa di gestione del settore dell'agricoltura sociale è quasi sempre affidata ai Dipartimenti Agricoltura che spesso svolgono funzioni che vanno dalla gestione del Programma di Sviluppo Rurale al procedimento di iscrizione delle imprese agricole nell'albo regionale dedicato con verifica dei requisiti e controllo degli stessi. In questo scenario è sicuramente un elemento di interesse aggiuntivo la scelta della Regione Abruzzo nel conferire la responsabilità dello svolgimento di questa funzione al Dipartimento "Politiche Sociali" ([www.regione.abruzzo.it](http://www.regione.abruzzo.it)). Proprio constatando questa varietà di comportamenti che emerge interessante approfondire come e perché la gestione *dei servizi pubblici per lo sviluppo dell'agricoltura sociale* possa essere realizzata.

L'obiettivo di costituzione dell'Agenzia Regionale per l'Agricoltura Sociale nasce, quindi, dall'esigenza di individuare soluzioni innovative per l'Amministrazione Pubblica, aventi la finalità di impiegare le risorse in modo che siano al contempo efficaci, efficienti ed economiche al fine di sviluppare il <Settore dell'Agricoltura Sociale regionale>, tenendo conto dei bisogni di una domanda sempre più esigente ed attenta ai beni e ai servizi

dell'agricoltura sociale e di contro, a una offerta poco organizzata che stenta a dare risposte adeguate. L'iniziativa descritta sta nel creare un'Agenzia, ai sensi della regolamentazione vigente, composta da un'equipe multidisciplinare e anche multi competente che punti a riunire i ruoli e le regole, (come detto, attori dei diversi settori pubblici di pertinenza: sanità, agricoltura, politiche sociali, formazione e lavoro).

Al fine di organizzare detta Agenzia è ragionevole pensare a un percorso di sviluppo articolato nei seguenti aspetti:

1) identificare un modello di business di agricoltura sociale in grado di pesare il meno possibile sul bilancio delle regioni - Stato e sul bilancio delle famiglie di soggetti portatori di svantaggi (disabili, disoccupati, ecc.).

2) Promuovere un sistema di agricoltura sociale equo, duraturo e coordinato tra i diversi stakeholders con l'obiettivo primario di valorizzare il benessere delle persone ed in particolare quelle che vivono un disagio o uno svantaggio.

3) Identificare uno o più modelli di business per le imprese di agricoltura sociale e per gli organismi non profit per essere sostenibili, *market-oriented* e permanentemente innovative in armonia con l'evoluzione delle azioni e dei servizi socio-sanitari come di altre amministrazioni coinvolte.

4) Istituire nell'ambito dell'organigramma della amministrazione pubblica regionale un'agenzia multidisciplinare e multicompetente dedicata all'agricoltura sociale che possa fornire alle imprese e ai cittadini servizi pubblici innovativi ed integrati in ottemperanza della L. 141/2015 "Disposizioni in materia di agricoltura sociale".

#### *6. Il ruolo di cost management per il ridisegno economico di attività e processi*

Con attenzione al punto 4), ritenuto strategico per lo sviluppo dell'agricoltura sociale e dei servizi pubblici in tale ambito, si considera il ruolo delle informazioni economiche elaborate mediante approcci di "cost management", nella progettazione ed introduzione presso la pubblica amministrazione, di un nuovo servizio innovativo ed integrato "Agenzia Regionale" dedicata allo sviluppo dell'Agricoltura Sociale Regionale.

Il modello risponde a peculiarità della regione Abruzzo, ma la sua applicazione potrebbe essere oggetto di una valutazione comparativa con analoghi tentativi di risoluzione del tema al fine di arrivare, se possibile, a definire delle pratiche comuni a tutto il territorio nazionale con opportuni adattamenti in loco.

Nello specifico, in taluni ambiti territoriali, potrebbe essere utile valutare

oltre il modello organizzativo dell'Agenzia Regionale, anche quello dell'Agenzia Interregionale che interessa più regioni o quello della creazione di un organo multicompetente in seno alla struttura organizzativa dell'Ente pubblico o anche la creazione di una entità organizzativa multisettoriale e multicompetente per lo sviluppo dell'agricoltura sociale che interessa il sistema.

Più specificamente l'Agenzia – secondo quanto analizzato nel lavoro di tesi soprarichiamato (Cost management e sviluppo dell'agricoltura sociale nelle regioni italiane, dicembre 2020) –, attraverso strumenti di contabilità direzionale consente di valutare la fattibilità o meno a continuare a svolgere un servizio (concessione dei finanziamenti alle aziende) in una forma organizzativa divisionale e settoriale quale quella attuale (agricoltura, sanità, sociale, lavoro, formazione, ecc.) oppure in una forma organizzativa integrata multicompetente (es. Agenzia) nello specifico della materia di Agricoltura sociale, in grado di integrare le diverse competenze e migliorare la produttività del lavoro rendendolo più efficiente, efficace e sostenibile<sup>4</sup>.

Considerando gli obiettivi di miglioramento continuo e di riduzione dei costi del processo preso in esame (istruttoria di progetti presentati da imprenditori ai fini della concessione di contributi UE), a seguito di una precisa individuazione delle cause che hanno determinato l'insorgenza dei costi e per mezzo di strumenti combinati di ABC/ ABM / TDABC /PVA e PCD, è possibile ipotizzare azioni migliorative volte alla rimozione /riduzione delle attività non a valore aggiunto e valorizzare quelle a valore aggiunto.

In particolare, la rimozione delle attività non a valore aggiunto consistenti in meri passaggi formali, mere duplicazioni, diseconomie date da difficoltà di comunicazione, assenza di figure e ambiti amministrativamente riconosciuti a tale scopo dalle norme regionali e anche da quelle nazionali consente di ridurre i costi di gestione dell'azione pubblica, consente di migliorare i parametri di performance (efficacia, efficienza, tempo, qualità, volume di output, capacità del fattore lavoro) e un miglioramento del rendimento del lavoro, anche grazie a:

<sup>4</sup> Lo studio presenta simulazioni economiche attraverso strumenti di (Activity-based management e value engineering) con riferimento alla funzione dell'attività amministrativa pubblica regionale di gestione delle pratiche di finanziamento alle aziende operanti nell'AS.

L'analisi ha consentito anche di ipotizzare una classificazione delle attività svolte in: attività a valore aggiunto per il cliente esterno ed interno, attività che non presentano un valore aggiunto. Inoltre, è stato possibile definire dei passaggi che aprono ad un'analisi differenziale fra la situazione attuale non integrata, quindi non multi competente, con un'ipotetica situazione futura, denominata "agenzia regionale multi competente".

- attività di formazione professionale per i tecnici addetti sia nel campo tecnico – economico che in quello giuridico – informatico per il miglioramento della gestione del procedimento amministrativo;
- riorganizzazione del lavoro migliorando i parametri di performance attraverso il miglioramento delle relazioni, della comunicazione sia verticali gerarchiche che orizzontali e sia intrafunzionali che interfunzionali;
- metodi per valutare l'impiego di risorse professionali esterne all'amministrazione pubblica che potrebbero apportare rendimenti maggiori di lavoro su alcuni sottoprocessi e conseguentemente minori costi unitari delle attività, in modo da poter destinare altre risorse professionali, nella disponibilità dell'amministrazione pubblica, verso altri servizi pubblici come quelli previsti dalla proposta Agenzia regionale per lo sviluppo dell'Agricoltura sociale.

La riduzione dei costi attraverso i miglioramenti dei parametri di performance e le azioni sopra proposte volte a ridurre i tempi e migliorare la qualità del lavoro svolto con la finalità di rispettare gli obiettivi dei tempi di svolgimento delle attività o di migliorarli e nel contempo migliorare la soddisfazione dell'utente /beneficiario dell'attività corrente e l'attivazione di nuovi sottoprocessi e servizi attesi dai cittadini (Agenzia).

In conclusione, l'adozione di un nuovo modello organizzativo nell'ambito dell'erogazione dei servizi pubblici nel settore dell'agricoltura sociale attraverso la costituzione di un organismo intersettoriale e multicompetente "Agenzia regionale per l'agricoltura sociale", trova convalida mediante un'analisi del "cost management" come strumento in grado di superare il nodo più delicato e fragile che connota le amministrazioni pubbliche incentivando le collaborazioni e costituendo così un sistema di integrazione sinergica di mutuo-aiuto tra i settori presi in considerazione.

Il modello agenzia, contrappone alla struttura attuale caratterizzata da criticità nell'efficienza, nella qualità dell'output realizzato determinato dalla mancanza di integrazione/coordination tra le attività e le competenze previste nel processo dell'iter amministrativo in studio, una nuova logica di lavoro che non si affianca ma si fonde con le altre unità regionali per definire un'"Agenzia regionale multi competente" caratterizzata dal coordinamento e integrazione delle attività realizzabili grazie alla presenza nella stessa di figure professionali provenienti dai diversi settori regionali scelti su base funzionale agli obiettivi da perseguire e non solo sulla base di criteri formali.

Compito dell'Agenzia sarebbe quello di realizzare, quindi, l'integrazione e il coordinamento auspicato, tra le attività e le competenze

previste e presenti nei dipartimenti regionali e di interagire attivamente con i portatori di pratiche sui territori rurali e nelle aree interne. Questo consentirebbe di organizzare “sistematicamente” e non saltuariamente solo in funzione di erogazioni da parte delle istituzioni nazionali ed europee, il tempo e la qualità del lavoro, migliorando l'economica allocazione dei fattori produttivi e aumentando la produttività degli stessi e, nel contempo, assicurando un'equa attenzione all'Agricoltura sociale.

### *7. Caratteri di un'agenzia regionale per l'agricoltura sociale*

La proposta di istituire a livello regionale un'agenzia dedicata allo sviluppo dell'agricoltura sociale nasce come logica conseguenza delle aspettative dei numerosi stakeholders che ruotano intorno al settore, nonché dal ruolo fondamentale riconosciuto dalla L. 18 agosto 2015, n 141, di erogare prestazioni essenziali da garantire alle persone.

L'Agenzia dovrebbe innovare il modello organizzativo favorendo la necessaria integrazione di settori dell'amministrazione pubblica regionale (agricoltura, sanità, sociale, istruzione, formazione e lavoro) che, altrimenti, continuano ad operare in modo individuale e settoriale senza raggiungere l'efficienza, l'efficacia ed economicità dei servizi erogati alle imprese agricole e alle persone.

Da questi presupposti, considerando le attività che attualmente vengono svolte dalle amministrazioni pubbliche regionali e le aspettative dei fruitori dei servizi di agricoltura sociale oltre che degli operatori pubblici e privati del settore, si delineano i caratteri e i servizi che potrebbe assumere la proposta dell'Agenzia Regionale per l'Agricoltura Sociale.

Le considerazioni qui svolte si riferiscono a una generica amministrazione pubblica regionale e le macrofunzioni indicate in tabella sono conformi alla disciplina in materia (L. 141/2015) e ai programmi di settore (Programma di Sviluppo Rurale, Programma operativo nazionale inclusione, ecc).

<b>Caratteri e servizi per una nuova Agenzia Regionale per l'Agricoltura Sociale</b>	
<b>A) Regolamentazione, controllo e supporto</b>	<b>B) Servizi alle imprese e alla persona</b>
1) funzione propositiva e attuazione della normativa di settore  2) tenuta dell'Albo delle fattorie sociali ai sensi della normativa in vigore  3) formazione delle figure professionali previste nelle attività di agricoltura sociale  4) supporto alle attività dell'osservatorio regionale delle fattorie sociali  5) coordinamento con altri soggetti pubblici e privati e azioni di animazione socio-economica  6) controllo delle imprese.	1) funzioni di progettazione e sviluppo delle imprese 2) finanziamenti alle imprese, alle strutture e per la cura delle persone  3) organizzazione di servizi di agricoltura sociale da parte di equipe multi competente

*Tabella 1 - I servizi della nuova Agenzia Regionale per l'Agricoltura Sociale*

Attengono alla proposta "Agenzia regionale per l'agricoltura sociale" le funzioni riportate in tabella. La maggior parte di queste funzioni sono innovative e oggi non vengono svolte. Solo alcune di queste funzioni vengono svolte in modo settoriale a livello di singolo dipartimento nell'ambito dell'organizzazione regionale o anche da altri Enti locali (amministrazioni comunali per le politiche sociali).

Tenuto conto che le funzioni nella tabella 1 in grassetto sono quelle oggi svolte settorialmente dai vari dipartimenti, mentre le altre sono ancora quelle non svolte andiamo ad esaminarle singolarmente.

**A) Regolamentazione, controllo e supporto** della proposta Agenzia include tra le varie attività quella al punto 1) attuativa e propositiva della legge

specificata svolta in modo non integrato dai diversi dipartimenti regionali ; l'attività di cui ai punti 2) e 3) rispettivamente tenuta dell'Albo delle fattorie sociali e verifica dei requisiti aziendali per l'abilitazione all'attività di agricoltura sociale ai sensi della normativa in vigore e controllo delle imprese, normalmente svolta dal Dipartimento Agricoltura regionale con l'eccezione di alcune Regioni come la Regione Abruzzo dove l'attività viene svolta dal Dipartimento Politiche Sociali (LR 6 luglio 2011, n. 18).

**B) Servizi alle imprese e alla persona** l'unica attività attualmente svolta sempre in modo non integrato è quella relativa a 2) finanziamenti alle imprese, alle strutture e per la cura delle persone. Nella totalità delle Regioni è il settore Agricoltura a gestire le misure del Programma di Sviluppo Rurale per i finanziamenti alle imprese (Programmi di Sviluppo Rurale 2014-2020), il settore Politiche Sociali è il referente per l'attuazione dei Programmi operativi regionali e del Piano Nazionale Inclusione.

Accanto a queste attività vengono attribuite alla proposta Agenzia nuove attività tra l'altro contemplate implicitamente od esplicitamente nelle norme vigenti: per la sezione A): 3) formazione delle figure professionali previste nelle attività di agricoltura sociale, 4) supporto alle attività dell'osservatorio regionale delle fattorie sociali, 5) coordinamento con altri soggetti pubblici e privati e azioni di animazione socio-economica; per la sezione B): 1) funzioni di progettazione e sviluppo delle imprese, 3) organizzazione di servizi di agricoltura sociale da parte di equipe multi competente.

Queste funzioni innovative, in base alle esperienze maturate, rivestono una grande importanza per lo sviluppo dell'AS, fra queste la gestione del servizio da parte di equipe multi-competente rappresenta più di tutte un'opportunità, un nodo critico per lo sviluppo dell'agricoltura sociale. Qui occorrerebbe prevedere la composizione dell'equipe professionale nell'ambito delle diverse funzioni dell'agricoltura sociale con una composizione variabile per le figure richieste, il loro numero e le loro competenze.

Questa attenzione all'equipe professionale multi-competente deriva oltre che da esigenze migliorative delle prestazioni di attività di agricoltura sociale anche dalle disposizioni di legge.

In particolare, il Decreto del Ministero delle Politiche Agricole, alimentari, forestali e del turismo in merito ai requisiti minimi delle attività, in attuazione dell'art. 1 comma 2. della L. n. 141/2015, stabilisce la presenza di figure professionali preposte all'erogazione dei servizi. Anche le Linee guida nazionali per gli interventi assistiti con gli animali (IAA) di cui all'Accordo tra Governo, Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano del 25 marzo 2015, prevede il coinvolgimento di un'equipe multidisciplinare in grado di

gestire la complessità delle relazioni uomo-animale, composta da diverse figure professionali, sanitarie e non, e operatori che concorrono alla progettazione e alla realizzazione dell'intervento, ognuno per le proprie competenze, lavorando in stretta collaborazione.

#### *8. Dal cost management una proposta per un'agenzia dell'agricoltura sociale*

Il miglioramento in generale dell'Agricoltura sociale, sia nell'ambito delle prestazioni e dei risultati conseguiti dalle amministrazioni pubbliche a vari livelli che nell'erogazione dei servizi da parte degli operatori e conseguente soddisfazione dei bisogni degli utenti, crea il presupposto e apre a prospettive nuove di sviluppo dei territori, soprattutto quelli delle aree interne.

Tra l'altro, gli obiettivi raggiunti da uno sviluppo integrato e sostenibile dell'agricoltura sociale sono coerenti con la strategia nazionale per le aree interne che rappresenta un'azione diretta al sostegno della competitività territoriale sostenibile, al fine di contrastare, nel medio periodo, il declino demografico e creare nuove possibilità di lavoro e di reddito e, nel contempo, assicurare agli abitanti l'accessibilità ai servizi essenziali (trasporto pubblico locale, istruzione e servizi socio-sanitari).

L'impiego del "Cost Management" consente di ridisegnare le attività e i processi nelle amministrazioni pubbliche regionali e locali delle aree interne, nell'ambito dell'erogazione dei servizi nel settore dell'Agricoltura Sociale, contribuendo allo sviluppo integrato e sostenibile delle Aree Interne.

La strategia proposta che promuove l'agricoltura sociale nelle aree interne, supportata prioritariamente da elementi economici di cost management, ha la finalità di:

- a) Valorizzare le risorse umane in dotazione delle regioni in modo diretto migliorando l'efficienza delle stesse (ore uomo) ed anche indirettamente creando nuove competenze e professionalità derivanti dal connubio e integrazione di specializzazioni ed esperienze diverse maturate in settori contigui.
- b) Migliorare i servizi di agricoltura sociale e attivare nuovi servizi attraverso il supporto dell'amministrazione pubblica al fine di creare valore per i diversi stakeholder presenti nelle aree interne.



CARATTERI AREE INTERNE	AGENZIA PER LO SVILUPPO DELL'AGRICOLTURA SOCIALE	STRATEGIA AREE INTERNE
Carenza risorse pubbliche	Maggiore efficienza nell'uso di risorse disponibili	Mobilizzare le risorse pubbliche disponibili per il sostegno della competitività territoriale sostenibile
Assenza di servizi	Servizi innovativi derivanti dall'Agricoltura sociale	Assicurare agli abitanti delle aree interne l'accessibilità ai servizi essenziali
Assenza di persone	Mobilizza risorse interne ed esterne	Contrastare il declino demografico
Contrazione economica	Favorisce lo sviluppo integrato e sostenibile delle aree interne	Creare nuove possibilità di lavoro e di reddito

*Tabella 2: Caratteri e funzioni a confronto: aree interne – agenzia per lo sviluppo dell'agricoltura sociale - strategia aree interne*

## 9. Conclusioni

Nella predisposizione dei piani regionali di sviluppo rurale, le regioni possono promuovere la realizzazione di programmi finalizzati allo sviluppo della multifunzionalità delle imprese agricole e basati su pratiche di progettazione integrata territoriale e di sviluppo dell'agricoltura sociale. OI nuovi orientamenti delle politiche sociali comunitarie prevedono livelli pro-attivi di intervento a supporto dell'innovazione delle pratiche inclusive. Entrambi gli strumenti di programmazione dovrebbero, in un'auspicata visione di integrazione, operare a supporto di un modello condiviso di pratiche di agricoltura sociale e a vantaggio delle aree interne, della valorizzazione della multifunzionalità in agricoltura, del rafforzamento delle reti di protezione sociale sui territori, a supporto della qualità di vivere nei sistemi locali.

A tale fine le regioni promuovono tavoli regionali e distrettuali di partenariato tra i soggetti interessati alla realizzazione di programmi di agricoltura sociale.

La Costituzione italiana, inoltre, prevede all'art. 117 la possibilità di istituire tra le Regioni organi comuni; infatti recita: "La legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni".

Partendo da queste premesse di carattere normativo, implementate da quelle strategiche riscontrabili nella "Strategia Nazionale Aree Interne" e da quelle programmatiche previste nei vari ambiti (Programma di Sviluppo Rurale, Programma Operativo Nazionale Inclusione, FSE, ecc) si propone un nuovo modello organizzativo pubblico/privato per lo sviluppo integrato e sostenibile delle aree interne. In sei anni di lavoro territoriale (a partire dal 2014 anno di avvio dell'attuale programmazione) la SNAI ha maturato esperienze da cui si possono estrarre insegnamenti utili sulle azioni da intraprendere per affrontare l'emergenza sanitaria attuale e ha sperimentato prassi per l'integrazione strategica e operativa tra i fondi rispetto agli obiettivi della competitività territoriale che sarebbe utile riprendere nella programmazione futura degli interventi per favorire la ripresa, anche spostando in avanti l'esigenza di innovazione nel modo di organizzare e portare in atto servizi alla persona.

In questa prospettiva l'agricoltura sociale supportata da una adeguata struttura organizzativa pubblica / privata assumerebbe un ruolo di pieno interesse nel prosieguo delle attività previste dalla SNAI.

La normativa nazionale dell'agricoltura sociale (L. 141/2015) al comma 6. dell'art. 6 prevede la realizzazione di tavoli regionali e distrettuali di partenariato tra i soggetti interessati alla realizzazione di programmi di AS. A tal proposito si auspica la costituzione di un organo comune tra le Regioni con funzioni specifiche dedicate allo sviluppo sostenibile ed integrato delle aree interne attraverso la diffusione e la crescita dell'agricoltura sociale in tali aree.

Risulta pertanto necessario l'inserimento di una nuova entità istituzionale che coordina e fonde i vari interessi presenti sul territorio sia di natura pubblica che privata e atta a facilitare una governance dell'innovazione multilivello del fenomeno dell'agricoltura sociale (Di Iacovo, 2011).

Lo scopo è di concentrare l'attenzione su un territorio di ampiezza adeguata rispetto agli obiettivi previsti per omogeneità di risorse naturali e culturali presenti e per le finalità strategiche della SNAI; evitando aree molto grandi come quelle corrispondenti all'intero territorio nazionale ma neanche troppo limitate riferite al territorio regionale considerati i molteplici elementi comuni che caratterizzano alcune regioni italiane. Si propone quindi un organo comune alle Regioni del centro Italia della fascia centrale appenninica connotate, queste ultime, da caratteri comuni delle loro aree interne.

L'esperienza condotta e analizzata con il presente lavoro a supporto della proposta "Agenzia Regionale dell'Agricoltura Sociale", assume adesso in una fase di sviluppo di iniziativa europea per superare la crisi da COVID 19, un valore strategico per le nuove generazioni anche in una prospettiva più specifica che mira a creare i presupposti al fine di promuovere lo sviluppo delle aree interne Italiane.

### *Riferimenti bibliografici*

- Alberti, V., Caperna, G., Colagrossi, M., Geraci, A., Mazzaella, G., Panella, F. and Saisana M., (2021) Tracking EU Citizens' Interest in EC Priorities Using Online Search Data. The European Green Deal, EUR 30580 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2021.
- Ascani M., De Vivo C., (2016) CREA "L'Agricoltura Sociale nei Programmi di Sviluppo Rurale 2014-2020: quali opportunità", *Agriregioneeuropa* anno 12 n. 45 giugno 2016
- Avallone F., Paplomatas A., (2005), *Salute organizzativa: Psicologia del benessere nei contesti lavorativi*, Milano, Raffaello Cortina Editore
- Birchall J., (2013) The potential of co-operatives during the current regression: theorizing comparative advantage *Journal of Entrepreneurial and Organizational Diversity*. 2 (1), 1-22,
- Borzaga C., Tortia E., (2004) *Dalla Cooperazione Mutualistica alla Cooperazione Sociale*, Working Paper n. 6,
- Cianflone L., (2020) "L'Agricoltura sociale cambierà il futuro"
- Ciccarelli A., (2005) "L'Articolazione della competitività a livello territoriale"
- Cinquini L., Giannetti R., Marelli A., Tenucci A., (2018), "Cost Management", vol. II, Torino, Giappichelli.
- D'Angelo D., (2017), *Un quadro sull'agricoltura sociale in Italia, tra presente e futuro/Agriregioneeuropa* anno 13 n. 50, sett 2017
- Decreto Ministeriale del MIPAAFT n. 12550 del 21 dicembre 2018 sulla "Definizione dei requisiti minimi e delle modalità relative alle attività di agricoltura sociale"
- Degli Antoni G., Sabatini F., (2013) *Disentangling the Relationship between Non-profit and Social Capital: The Role of Social Cooperatives and Social Welfare Associations in the Development of Networks of Strong and Weak Ties* Euricse, Working Paper n. 54|13.
- Di Iacovo F., (a cura di) (2003), *Lo sviluppo sociale nelle aree rurali*, (a cura di) Franco Angeli, Milano.
- Di Iacovo F., (2008), *Agricoltura sociale: quando le campagne coltivano valori*, Franco Angeli, Milano

- Di Iacovo F., (2010), “Agricoltura Sociale: se l’agricoltura batte il 5”.
- Di Iacovo F., (2011), “Agricoltura sociale: la produzione innovativa di salute”, in Cirulli F., Berry A., Borgi M., Francia N., Alleva E. (Ed.) *L’agricoltura sociale come opportunità di sviluppo rurale sostenibile: prospettive di applicazione nel campo della salute mentale*, Istituto Superiore di Sanità (Rapporti Istisan 11/29), Roma
- Di Iacovo F., (2011), Governance dell’innovazione nelle aree rurali, rapporto INEA,
- Di Iacovo F., (2020), Social Farming Evolutionary Web: from Public intervention to Value Co- Production – Social Farming for Social Innovation and viability in rural areas.
- Di Iacovo F., Moruzzo R., Rossignoli C. M. (2017), Collaboration, knowledge and innovation toward a welfare society: the case of the Board of Social Farming in Valdera (Tuscany),Italy, *The Journal of Agricultural Education and Extension*, n. 23(4)
- Di Iacovo F., O’Connor D., (2009) Supporting policies for Social Farming in Europe: Progressing Multifunctionality in responsive rural areas, ARSIA, LCD, Florence,
- European Commission, (2019), The European Green Deal, EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg,
- Fanfani D., (2016), La governance integrata delle aree agricole periurbane, *Agriregionieuropa*, anno 12, n. 44
- Finuola R. e Pascale A. (a cura), (2008), *L’agricoltura sociale nelle politiche pubbliche*, Quaderni Rete Leader
- Giarè F., (2012), Agricoltura sociale e sviluppo, *Rn Magazine*, rivista della Rete Rurale Nazionale n. 4/2012
- Giarè F., (2013), Coltivare salute: agricoltura sociale e nuove ipotesi di welfare, Atti del seminario, Roma, Ministero della Salute, 18 ottobre 2012, Inea, Roma
- Giarè F., (a cura) (2014), *Agricoltura sociale e civica*, Inea, Roma
- Giarè F., De Vivo C., Borsotto P., Gaito M. Pavoncello D. Innamorati A., (2018), Rapporto sull’Agricoltura Sociale in Italia - Documento realizzato nell’ambito del Programma Rete Rurale Nazionale - Autorità di gestione: Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali.
- L.R. della Regione Abruzzo 6 luglio 2011 n. 18 “Disposizioni in materia di agricoltura sociale” e Regolamento attuativo (Reg. 2 maggio 2012, n.2 /Reg).
- Leck, C., Evans, N., Upton, D., (2014). Agriculture–Who cares? An investigation of ‘care farming’ in the UK. *J. Rural Stud.* 34, 313–325.
- Legge 18 agosto 2015, n. 141, “Disposizioni in materia di Agricoltura Sociale.” (15G00155), pubblicata in G.U. n. 208 del 8-9-2015 e in vigore dal 23-9-2015.
- Linee guida nazionali per gli interventi assistiti con gli animali (IAA) di cui all’Accordo del 25 marzo 2015 – Accordo, ai sensi degli articoli e comma 1 lettera b) e 4 comma 1 del D.Lgv. 28 agosto 1997 n 281 tra il Governo, Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano.

- Marelli A., (2005), “Le aziende di servizi ambientali. Analisi dei costi per la gestione ecologica dei rifiuti solidi urbani”, Torino, Giappichelli, 2005.
- Marelli A., Tenucci A., (2019), “Costing e pricing nella Service Economy”, in collana di studi scientifici di “Accounting & Business Studies, 368.18”, Milano, Franco Angeli.
- Papaleo A., Ricciardi G., (2019) “L’Agricoltura Sociale nella normativa regionale italiana” – Consiglio per la Ricerca in agricoltura e l’analisi dell’economia agraria CREA – Rete Rurale Nazionale 2014/2020 autorità di gestione: Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali.
- Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Agricoltura sociale: terapie verdi e politiche sociali e sanitarie» (2013/C 44/07) IT C 44/44, (Gazzetta ufficiale dell’Unione europea 15.2.2013).
- Pavoncello D., (2018) “Agricoltura Sociale: Un laboratorio di inclusione per le persone con disabilità” – Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – INAPP.
- Pavoncello D., Sapagnolo A., (2015), “Agricoltura sociale: un’opportunità per la transizione scuola-lavoro dei giovani con disabilità psichica. Esempi di buone pratiche” ISFOL - Contributo per il convegno “Agricoltura sociale e Microcredito” Milano 2015.
- Provenzano V., Seminara M.G., (2020), “Gli scenari di sviluppo nelle aree interne e rurali”
- Renting H., Rossing W. A. H., Groot J. C. J., Van der Ploeg J. D., Laurent C., Perraud D., Stobbelaar D., Van Ittersum M. K. (2009), Exploring multifunctional agriculture. A review of conceptual approaches and prospects for an integrative transitional framework, *Journal of Environmental Management*, vol. 90, suppl. 2.
- Schallock R.L., Verdugo M.A.,(2002), Manuale di qualità della vita. Modelli e pratiche di intervento, Castegnato (BS), Vannini .
- Segrè A., (2012), *Economia a colori*, Einaudi editore.
- Senni S., (2013), Uno sguardo europeo sull’agricoltura sociale. Il parere del Comitato Economico e Sociale Europeo, *Agriregionieuropa*, n. 32.
- Storti D., Provenzano V., Arzeni A., Ascani M., Rota F.S. (2020) *Sostenibilità e innovazione delle filiere agricole nelle aree interne* - Collana dell’Associazione Italiana di Scienze Regionali (AISRe) Franco Angeli.

*Giovanna Morelli, Antonia Rosa Gurrieri e Floriana Nicolai\**

IMPRENDITORIA E AREE INTERNE:  
L'INDUSTRIA TESSILE PUGLIESE TRA PRODUZIONE LOCALE  
E SPINTA ALL'INTERNALIZZAZIONE

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La Puglia, le sue aree interne e la variabile territorio - 3. Il settore manifatturiero in Puglia. Il campione della *survey*. – 4. Metodologia, ipotesi e risultati. – 5. Conclusioni.

1. *Introduzione*

L'irreversibilità del declino dei modelli tradizionali di sviluppo pone questioni anche in Italia riguardo l'inclusione sociale ed il ruolo delle c.d. aree "marginali", troppo spesso deputate a svolgere funzioni di mero monitoraggio della popolazione e di "sentinella" delle risorse locali, dall'ambiente alle infrastrutture.

Una geomorfologia che incide più che altrove sull'estrema varietà delle specificità locali ed una storia millenaria di municipalismo hanno spinto le nostre aree interne verso la ricerca di una propria identità ed autonomia. La riscoperta della dimensione locale, accanto alla centralità, ritrovata, dei territori è un tratto saliente delle nuove strategie di sviluppo e coesione, favorita anche da un *mix* virtuoso tra valorizzazione del sistema territoriale in termini di tenuta sociale e di capacità competitiva dei suoi operatori abili a superare anche i confini regionali e nazionali.

Seguendo questa chiave di lettura, dopo un *focus* sulle strategie regionali di coesione, volte a creare valore in un modello di sviluppo più sostenibile fondato sull'utilizzo del capitale territoriale, il lavoro intende approfondire le nuove dinamiche dell'imprenditoria nel settore tessile in una delle aree interne della Puglia, una delle regioni più ampie e popolate del Sud Italia. Oltre la metà dei suoi Comuni (54%) sono nelle aree interne per un 26% della popolazione residente, contro una media nazionale del 22%.

L'analisi intende indagare i percorsi di sviluppo locale delle imprese tes-

\* Gli autori ringraziano il Dott. Giuseppe Sabatelli per la sua partecipazione alla presentazione nella Conferenza di Facoltà.

sili pugliesi finalizzati anche a processi di internazionalizzazione su fondi comunitari per il rilancio di queste aree interne, attraverso una strategia di valorizzazione del territorio. A sottolineare che la Questione Meridionale non era solo il risultato di criticità del settore agrario, è stata condotta una *survey* sulle piccole e medie imprese (PMI) a capitalismo familiare, storicamente radicate in questi specifici territori, indagando le relazioni con le imprese interne ed esterne alla rete di produzione, i rapporti di credito, le collaborazioni universitarie e l'agglomerazione spaziale della loro particolare rete di produzione.

L'obiettivo è valutare la validità delle politiche di coesione rispetto alle esigenze di crescita e internazionalizzazione di una filiera importante del settore manifatturiero pugliese che ha permesso una riduzione dell'emigrazione e bloccato lo spopolamento e la marginalizzazione di questi territori puntando sul miglioramento dei servizi alla persona e l'innescare di processi locali di sviluppo.

I risultati confermano la valenza del radicamento territoriale che spesso affonda nella storia di queste famiglie imprenditrici pugliesi che resistono, tra mille difficoltà, nelle aree interne a testimoniare l'importanza del capitale sociale, tra tradizione e valorizzazione della memoria imprenditoriale e del lavoro. Dopo aver richiamato le principali caratteristiche delle aree interne della Puglia e della valenza del territorio come variabile strategica (par. 2), è presentato un campione di imprese tessili di un'area interna ad est di Bari (par. 3) di cui, attraverso un modello *probit*, si stima la potenzialità di internazionalizzazione (par. 4). Seguono alcune considerazioni di sintesi e suggerimenti di *policy* (par. 5).

## 2. La Puglia, le sue aree interne e la variabile territorio

Negli ultimi secoli, il fenomeno dell'urbanizzazione ha progressivamente spinto milioni di persone ad "aggrumarsi" nelle aree residenziali facendole diventare prima città, poi comunità grandi e grandissime, prima metropoli poi megalopoli. E' stato uno dei "prezzi" pagati alla crescente metamorfosi delle società da rurali ad industriali.

Con il termine aree interne si intende un territorio caratterizzato da una rete di comuni o aggregazioni di comuni (centri di offerta di servizi) attorno ai quali gravitano aree contraddistinte da diversi livelli di perifericità. I piani di intervento hanno come obiettivo la crescita economica, intelligente ed inclusiva, del tessuto produttivo locale e della popolazione residente attraverso

strumenti quali l'Accordo di Partenariato 2014-2020, fondi comunitari specifici (Fesr, Feamp 2014-2020, ecc.) e gli Obiettivi della Strategia Europea 2030.

Il Meridione d'Italia, e la Puglia in particolare, desta interesse poiché ha registrato negli ultimi vent'anni una forte contrazione demografica che lo ha confinato ancor di più, rispetto al resto del Paese, nelle fasce marginali. I residenti delle aree interne meridionali sono circa il 33%, una percentuale più elevata rispetto a quella relativa ai residenti delle aree interne del Nord Italia. In Puglia (dati 2018), le aree interne sono 4 (Monti Dauni, Gargano, Alta Murgia, Sud Salento), per una superficie totale pari al 50,7%, contro il 61% della media italiana, con una popolazione residente del 29,1% rispetto al 22,8% dell'Italia ed un numero di Comuni pari al 56,2% rispetto al 52,6% dell'intero territorio nazionale<sup>1</sup>.

Seguendo la distribuzione delle aree interne in Puglia, il Gargano e l'entroterra dei Monti Dauni e, in generale, tutte le zone più distanti dalla costa, sono classificate tra le aree periferiche ed ultraperiferiche per la natura del territorio che, se da un lato offre elementi paesaggistici e culturali di notevole interesse, dall'altro presenta una connotazione "troppo marcata" e talvolta inaccessibile alla fruizione da parte della popolazione dei servizi di prima necessità, con persistenti fenomeni di spopolamento negli ultimi vent'anni. Di seguito l'analisi è sulla produzione tessile di nicchia in paesini/borghi limitrofi alla cinta dell'Alta Murgia.

L'obiettivo di raggiungere e mantenere elevati livelli di competitività e di ottimizzare la gestione del patrimonio territoriale ha spinto anche le imprese pugliesi ad adottare strategie più complesse in termini di specializzazione e penetrazione dei mercati. Il territorio ha una identità relazionale data dall'insieme dei collegamenti dell'agire sociale che si sostanzia nel rapporto società-spazio. Le politiche di coesione disegnano percorsi di valorizzazione di tali dotazioni in grado di innescare processi di sviluppo endogeno, in cui la forte coesione socio-culturale contribuisce all'autoriproduzione e sostenibilità del sistema. La leva è sulle dotazioni socio-relazionali locali per sollecitare trasformazioni interne foriere di cambiamento. Per questo sono fattori

<sup>1</sup> Nella sola provincia di Bari vi rientra circa il 43,5% della superficie, pari al 24% dei Comuni del territorio. Foggia (82%) e Lecce (74,2%), seguite da Taranto (20%) e Barletta-Andria-Trani (20%), sono le province con una presenza più consistente di Comuni ascrivibili alle aree interne. Anche a livello di popolazione residente spiccano Foggia (44,9%) e Lecce (62,3%), mentre solo il 20,1% della popolazione di Bari risiede nelle aree interne.



critici di successo delle aree interne il capitale sociale ed umano, l'evoluzione della struttura imprenditoriale e organizzativa, l'apertura internazionale e il legame con il territorio. Ne segue che la necessità e la capacità di adattamento e di interpretazione di un territorio e delle sue aree interne possono portare a tracciare sentieri evolutivi differenziati, strutturali ed organizzativi. Il sistema di relazioni su cui puntano le politiche per le aree interne si fonda sul *core business* e sulle *core competencies* locali adeguati a produrre economie di scala e di esperienza. Il legame delle imprese con il proprio territorio è quindi una variabile fondamentale nel determinare la *performance* globale, è un fattore di competizione delle condizioni produttive di contesto. Il vantaggio comparato è quindi da ricercare in ciò che il territorio fa e dove investe, proprio per la dinamicità e la complessità dei moderni sistemi di produzione che richiedono continue e rilevanti innovazioni.

### 3. *Il settore manifatturiero in Puglia. Il campione della survey*

Il territorio pugliese vanta un tessuto produttivo di piccole e piccolissime imprese prettamente a vocazione agricola e manifatturiera. Per la Puglia, negli ultimi anni, l'indice di specializzazione nel manifatturiero è di poco inferiore all'1%, ad indicare che il settore è quasi allineato al valore nazionale, con una quota di addetti che si attesta tra il 20% e il 25% del totale della popolazione. Le aree interne periferiche hanno valori più alti rispetto ai centri e alle aree intermedie. Da un'analisi più dettagliata per comparto e tipologia di territorio (aree interne, centri, ecc.) (Regione Puglia, 2020) il settore "tessile, abbigliamento, pelle" presenta valori positivi e maggiori rispetto alla media italiana. Tale differenza lascerebbe supporre una regione dinamica, non solo a livello di territorio complessivamente considerato ma, soprattutto, per le aree interne. La vivacità che caratterizza queste zone della Puglia, è attribuibile, almeno in parte, ad una organizzazione produttiva basata su stretti legami lungo la filiera ed a rapporti stabili fra le imprese.

Se tuttavia l'analisi è condotta sull'arco di un decennio (2010-2019), rimarca netta la contrazione del numero di imprese nel settore tessile, situazione in parte imputabile alla forte concorrenza dei paesi asiatici e agli effetti della diffusa crisi economica del periodo. Nell'ultimo quinquennio, la dinamica positiva dell'industria, delle costruzioni e dell'agricoltura ha consentito di recuperare in termini di crescita circa 1/3 dei 10 punti di prodotto persi durante la grave crisi del 2008-2013, tendenza che si è interrotta ad inizio del

2020 per la diffusione della nuova pandemia, sebbene inizialmente più contenuta nelle regioni meridionali.

Il forte processo di selezione sulle imprese per la fase recessiva in anni più recenti ha avuto un effetto positivo sul sistema pugliese. Ne ha aumentato progressivamente la redditività, la liquidità e la patrimonializzazione delle imprese attive, ridotto l'indebitamento, con una ricomposizione delle passività a favore della componente a medio e lungo termine, che ha reso le imprese attive finanziariamente meno vulnerabili. Sebbene le imprese registrate e attive siano diminuite, i valori restano positivi per tutto il decennio; le imprese iscritte hanno valori molto contenuti e le cessate sono costanti, a confermare un quadro positivo e moderatamente dinamico dell'economia pugliese, anche rispetto alle aree interne, specie quelle attive nel settore tessile.

In Puglia, il tessile coinvolge imprese molto piccole, spesso a conduzione familiare. Tale caratteristica, unitamente all'ipotesi che queste operino in rete tra di loro, lascia intendere che si comportino come imprese distrettuali (Boschma, 2005; Becchetti e Rossi, 2000), beneficiando dei vantaggi del *network*. La forte coesione delle imprese esaminate con la "competenza", irripetibile patrimonio delle famiglie, fa sì che i legami sociali e familiari restino stretti lungo tutta la filiera produttiva, ponendole al riparo dalla competitività delle economie emergenti, soprattutto in termini di costi (Gurrieri 2008; Chrisman et al., 2012; Morelli et al. 2020). Queste imprese sono localizzate a Noci, area interna ad est di Bari, ed in altri 4 comuni limitrofi non rientranti nelle aree interne, ma delle quali hanno tutti gli elementi identificativi di base, e formano un campione di 168 aziende attive, con un tasso di risposta di circa il 65%.

Nonostante utilizzino tessuti "*made in Italy*", esse devono affrontare sfide significative legate alla dimensione, soprattutto rispetto alla domanda estera. Questa rete di imprese familiari non segue una strategia di internazionalizzazione unica ma più canali eterogenei (caratteristiche locali regionali, la *brand awareness* del paese di origine, ecc.) puntando ai vantaggi della specializzazione attraverso *design*, alta qualità, stile o reputazione già consolidati, sebbene con tecnologie piuttosto contenute (Bell et al., 2003). I dati della *survey* mostrano che molte PMI familiari sono subappaltatrici di altre imprese locali e nazionali, fortificando la rete stessa, e che spesso le più grandi e più organizzate sviluppano profili competitivi di successo anche contro concorrenti multinazionali. I forti legami familiari inter ed intra impresa creano fiducia che travalica la singola generazione dando vita ad un processo reputazionale che resta legato al nome della stessa famiglia nei decenni. Inoltre, le strette relazioni sociali tra queste imprese a rete si combinano sinergica-

mente con i talenti e le competenze specifiche del territorio e di particolari famiglie, rendendole meno vulnerabili (Bettinelli et al., 2017).

Quasi la metà delle imprese del campione risale agli anni 1970 - 1990, periodo in cui le storie di successo dell'industria tessile di questa regione hanno indotto molti pugliesi a creare nuove imprese nel settore tessile. La maggior parte è specializzata nella produzione di abiti da sposa e da cerimonia, anche per bambini. Questa scelta produttiva ha consentito alla rete familiare di sopravvivere anche a fasi in cui queste produzioni ed il merletto, costosi e molto particolari, hanno subito forti contrazioni legate alle mutate mode. Il lavoro manuale altamente specializzato, un *know-how* competitivo unico, è per lo più eseguito dalle donne della famiglia e gelosamente trasmesso di generazione in generazione.

Dalle risposte qualitative alla *survey* risulta che la generazione più anziana della famiglia ha un forte controllo sulla maggior parte delle scelte strategiche dell'impresa, dove alle generazioni più giovani (fratelli o figli), responsabili della lavorazione artigianale di alta qualità, è delegata la fase di produzione. Le relazioni familiari sono salde, si tende ad evitare i conflitti interni, e le cariche sociali più importanti sono appannaggio delle generazioni maschili più giovani che, in una PMI a conduzione familiare, dovrebbero essere di "mente aperta", probabilmente per i più elevati livelli di istruzione (Coviello e Munro, 1997), anche alle idee degli altri membri della famiglia e dell'esterno in generale. In sintesi, a differenza dell'impresa agricola pugliese, ancora con uno stretto controllo patriarcale e una delega limitata, nella manifattura tessile la delega decisionale va alle generazioni più giovani, mentre la supervisione manageriale resta ai fondatori.

Il processo di internazionalizzazione del tessile pugliese sembra ancora poggiarsi su meccanismi locali di contatti personali dove, volutamente, l'elevato *know how* del lavoro femminile-familiare resta un'abilità unica da non diffondere. I produttori pugliesi hanno infatti puntato in modo più aggressivo sulle strategie di commercializzazione, forti della maggiore qualità dei propri prodotti, assumendo lavoratori non familiari come responsabili *marketing* e comunicazione.

#### 4. Metodologia, ipotesi e risultati

Le imprese organizzate con sistemi a rete possono naturalmente trarre vantaggio dall'internazionalizzazione avvalendosi di economie di scala (Munster et al., 2014; Cavuslig e Knight, 2015). Poiché le PMI spesso non di-

spongono di sufficienti risorse (capitale finanziario, competenze linguistiche) per accedere a nuovi mercati, l'appartenenza ad una rete può ridurre il rischio che dovrebbero sostenere se operassero autonomamente e assicurare maggiore visibilità rispetto ai distributori esteri.

L'obiettivo è misurare l'internazionalizzazione della rete di imprese tessili, prevalentemente collocate in aree interne, attraverso 5 variabili che tentano di catturare gli elementi socio-economici delle imprese co-localizzate al fine di individuare fattori più specifici di quelli offerti dai modelli statici aggregati (es. capacità di esportare) (Juhasz et al., 2020). Esse sono le relazioni interne ed esterne alla rete, l'interazione con università e banche e la vicinanza geografica tra i nodi della rete. Una componente importante per esse è la conoscenza del mercato estero che intendono penetrare, elemento per una PMI acquisibile solo attraverso il *networking* (Boudieu, 1985) dove informazioni come il capitale sociale e la capacità di assorbimento locale (Zahara e George 2002) circolano rapidamente all'interno di una stessa rete facendole apparire all'esterno come un'unica impresa di ben maggiori dimensioni. Le università e le banche sono uno dei canali privilegiati attraverso cui si esplicita questo tipo di capitale sociale e producono informazioni preziose che agevolano l'internazionalizzazione. Di seguito le variabili (Tab. 1).

Tab. 1: Variabili descrittive

VARIABILI	DESCRIZIONE
<i>Livello: imprenditore</i>	
Marketing livello (ML)	marketing nella strategia di prezzo, promozione e distribuzione (scala 5-item)
Qualità manager (A)	percezione delle capacità manageriali (scala 5-item)
Reputazione (R)	percezione della reputazione (scala 5-item)
Istruzione (I)	livello di istruzione (no laurea = 0; laurea =1; laurea specialistica/master = 2)
<i>Livello: impresa</i>	
Conduzione familiare (CF)	Conduzione familiare = 1; non familiare = 0
Log (fatturato) (logF)	Log naturale del totale delle vendite
N. occupati (NO)	Numero di occupati
Età impresa (EI)	Numero di anni di avvio dell'attività
<i>Livello: network</i>	
Relazioni interne alla rete (RII)	Numero di relazioni stabili con imprese dello stesso gruppo
Relazioni esterne alla rete (REI)	Numero di relazioni con imprese esterne al gruppo
Relazioni con banche (RB)	Prestiti = 1; nessun prestito = 0

Relazioni con università (RU)	Collaborazioni = 1; nessuna collaborazione = 0
Agglomerazione spaziale (AS)	Vicino agli altri membri del gruppo = 1; lontano = 0

La probabilità di internazionalizzazione è misurata con un modello *probit* (Tab. 2).

Tab. 2: Probabilità di internazionalizzazione di una PMI pugliese in area interna

VARIABILI	Coefficienti non standardizzati			odds ratio
	coeff.	e.s.	p-val	Exp (coef)
<i>Livello: imprenditore</i>				
ML	.815	.447	*	2.258
A	.272	.751	-	1.312
R	1.878	.692	**	6.539
I	.503	.824	-	1.653
<i>Livello: impresa</i>				
CF	1.406	.592	**	4.079
logF	1.240	.605	**	3.456
NO	-.245	.420	-	.783
EI	.290	.544	-	1.336
<i>Livello: network</i>				
RU	-.468	.460	-	.626
RB	-.954	.409	**	.385
REI	.777	.451	*	2.174
RII	.842	.455	*	2.321
AS	-.520	.786	-	.595
Costante	-.971	.663	.143	.379

Fonte: elaborazioni proprie; \*\*p-val 0.05; \* p-val 0.10; - indica p-val >0.10

Sette 7 le variabili sono statisticamente significative associate all'internazionalizzazione, che confermano la nostra ipotesi pur in presenza di un modello non particolarmente robusto (Cox-Snell  $R^2 = 0.238$ ). A livello di imprenditore, la “reputazione” è la variabile che maggiormente influenza l'internazionalizzazione, seguita dal “marketing”, a dimostrare che le politiche intraprese dai fondatori (affidabilità dell'impresa), restano vincenti, così come le sempre nuove strategie di vendita. A livello di impresa, invece, sono le unità a “conduzione familiare” ad avere maggiori probabilità di internazionalizzazione, a conferma che le relazioni familiari restano un canale chiave per usufruire dei benefici forniti dalla rete, anche a dispetto del fatturato. Non

assumono alcun interesse né la longevità del marchio familiare, né la dimensione dell'impresa come risulta dalla poca significatività degli addetti. È possibile, invece, ipotizzare un effetto scala attraverso le “vendite” e non gli “occupati”: ovvero, a parità di altre condizioni, un'impresa con il doppio delle vendite ha una probabilità più che tripla di internazionalizzazione. In ultimo, a livello di rete, al netto della variabile “agglomerazione” il cui valore predittivo era scontato non fosse significativo, la relazione con le “università” è negativa, a suggerire che qualsiasi *spillover* riconducibile a questo canale è ancora lontano dall'esser percepito. Quanto alle “relazioni di rete interne” ed “esterne” e alle “banche” tutte risultano fattori abilitanti per l'internazionalizzazione, con l'unico neo della forte dipendenza dal credito bancario di queste imprese.

### 5. Conclusioni

Il nostro Paese ancora possiede ampie fasce di territorio scarsamente antropizzato ma presidiato da queste piccole “sentinelle” della biodiversità culturale e naturale che sono le comunità delle aree interne. Le spiccate diversità regionali presenti in Italia si manifestano a più livelli (economico, spaziale, culturale e sociale). Un'efficace strategia territoriale deve essere finalizzata a realizzare uno sviluppo equilibrato e sostenibile, che rafforzi la coesione economica e socio-territoriale. La creazione di un sistema territoriale in grado di attivare percorsi di sopravvivenza funzionali alla generazione di valore richiede la convergenza e la sinergia di processi di condivisione e valorizzazione di interessi specifici locali. Da più parti è viva l'esigenza di una *governance* per lo sviluppo locale, in grado di collegare territorio, società ed economia, idonea a facilitare l'integrazione delle aree marginali rispetto al resto del Paese.

In questo lavoro, il *focus* è sulla regione Puglia e l'area interna ad est della provincia di Bari, una zona con una forte impronta storico-culturale, visibile nei suoi centri storici, nelle tradizioni tramandate di generazione in generazione e con una particolare vivacità imprenditoriale nel settore manifatturiero, collante socio-economico nei decenni. Le sue imprese tessili hanno una forte connotazione familiare generazionale che affonda le proprie radici nelle tradizioni locali, un *know how* di cui vanno fiere.

L'obiettivo è stato verificare se queste imprese non risultino penalizzate dalla loro localizzazione in un'area interna e abbiano capacità sufficienti per affrontare anche il mercato estero. I risultati supportano questa ipotesi di la-

voro, confermando non solo l'importanza del territorio e della tradizione ma, anche, come il capitale sociale familiare sia un elemento di spinta per l'internazionalizzazione.

## 6. Bibliografia

- BECCHETTI L., S. ROSSI (2000). *The Positive Effect of Industrial District on Export Performance of Italian Firms*, *The Review of Industrial Organisation*, 16/1, 53-68.
- BELL J., R. MCNAUGHTON, S. YOUNG, CRICK D. (2003). *Towards an Integrative Model of Small Firm Internationalisation*, *Journal of International Entrepreneurship*, 1, 339-362.
- BETTINELLI C., S. SCIASCIA, K. RANDERSON, A. FAYOLLE (2017). *Researching Entrepreneurship in Family Firms*, *Journal of Small Business Management*, 55, 4, 506-529.
- BOSCHMA R. (2005). *Proximity and Innovation: A Critical Assessment*, *Regional Studies*, 39, 1, 61-74.
- BOURDIEU P. (1985). *The Social Space and the Genesis of Groups*, *Theory and Society*, 14, 723-744.
- CAVUSGIL S.T., G. KNIGHT (2015). *The Born Global Firm: An Entrepreneurial and Capabilities Perspective on Early and Rapid Internationalization*, *Journal of International Business Studies*, 34, 3-16.
- CHRISMAN J.J., J.H. CHUA, E. PEARSON, T. BARNETT (2012). *Family Involvement, Family Influence, and Family-Centered Non-Economic Goals in Small Firms*, *Entrepreneurship Theory and Practice*, 36, 2, 267-293.
- COVIELLO N., H. MUNRO. (1997). *Network Relationships and the Internationalization Process of Small Software Firms*, *International Business Review*, 6, 4, 361-386.
- GURRIERI A.R. (2008). *Knowledge Network Dissemination in a Family-Firm Sector*, *Journal of Socio-Economics*, 37, 2380-2389
- GURRIERI A.R., L. PETRUZZELLIS (2008). *Does Network Matter in Internationalisation Decision? Evidence from Italian SMEs*, in RAGHUNANDAN, U.N. (ed.), *Small and Medium Enterprises - Cases and Experiences*. Punjagutta, ICFAI University Press.
- JUHASZ, S., R. BOSCHMA, T. BROEKEL (2020). *Explaining the Dynamics of Relatedness: The Role of Co-Localization and Complexity*, *Papers in Regional Sciences*, 4, 1-19.
- MORELLI G., C. POZZI, A.R. GURRIERI (2020). *Industry 4.0 and the Global Digitalised Production. Structural Changes in Manufacturing*. in AGRIFOGLIO R., LAMBOGLIA

- R., MANCINI D., RICCIARDI F. (eds.) *Digital Business Transformation. Lecture Notes in Information Systems and Organisation*, Springer, Cham, 38, 187-204.
- MUSTEEN M., D.K. DATTA, M.M. BUTTS (2014). *Do international networks and foreign market Knowledge facilitate SME internationalization? Evidence from the Czech Republic*. *Entrepreneurship Theory and Practice*, 38, 4, 749-774.
- REGIONE PUGLIA (2020). <https://www.agenziacoessione.gov.it/strategia-nazionale-aree-interne/regione-puglia/>
- ZAHRA A.S., G. GORGE (2002). *Absorptive Capacity: A Review, Reconceptualization and Extension*, *The Academy of Management Review*, 27, 2, 185-203.





*Karina Iuvinale - Francesca Rosati \**

INNOVATIVE IDEAS TO PROMOTE THE TERRITORY:  
CULTURE CONTACTS AND INVESTMENTS IN INNER AREAS \*\*

SOMMARIO: 1. Dal Grand Tour ad oggi, sulle tracce dei viaggiatori inglesi del XIX secolo. – 2. L'importanza del territorio nelle Aree Interne della Regione Abruzzo. – 3. Il caso di Santo Stefano di Sessanio. – 4. Il Progetto Case a 1 euro. – 5. Alcune considerazioni conclusive.

*1. Dal Grand Tour ad oggi, sulle tracce dei viaggiatori inglesi del XIX secolo*

L'attrattiva che l'Abruzzo e le sue aree interne esercitano sui turisti stranieri in generale e inglesi in particolare parte da lontano – da quel XIX secolo, cioè, che fece conoscere la nostra regione all'Europa, includendola spesso e volentieri anche nel *Grand Tour*, il fenomeno socio-culturale che, a partire dal XVII secolo, vide l'Italia frequentata dai giovani aristocratici dell'epoca per perfezionare la loro cultura. È un momento storico molto importante perché il termine e il concetto stesso di “turismo”, così come il viaggio turistico inteso come fenomeno di massa, affondano le loro radici proprio nel *Grand Tour*. L'Abruzzo fu tra le mete italiane preferite e divenne protagonista di opere ben note agli appassionati del filone odeporico come quelle, in ordine temporale, di Richard Keppel Craven<sup>1</sup>, Edward Lear<sup>2</sup>, Anne MacDonnell<sup>3</sup>: appunti di viaggio; racconti brevi spesso corredati da schizzi e disegni che hanno consegnato al foglio gli scorci suggestivi, i paesaggi solitari, i borghi antichi che tanto hanno colpito l'attenzione degli artisti-viaggiatori:

\* Karina Iuvinale è docente a contratto di Lingua Inglese e Matematica e Statistica presso l'Università degli Studi di Teramo; Francesca Rosati è Professore Associato di Lingua Inglese presso l'Università degli Studi di Teramo.

\*\* Sebbene il presente lavoro sia frutto di una riflessione comune, il paragrafo 1 si può attribuire a Francesca Rosati; i paragrafi 2, 3 e 4 si possono attribuire a Karina Iuvinale. Il paragrafo 5 va attribuito ad entrambe.

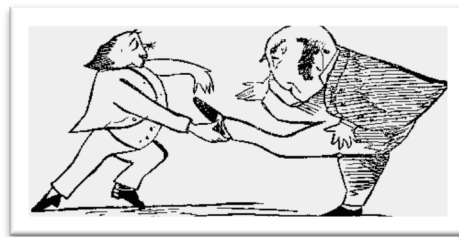
<sup>1</sup> R.K. Craven, *A Tour through the Southern Provinces of the Kingdom of Naples*, London, 1821; e *Excursions in the Abruzzi and Northern Provinces of Naples*, London, 1837.

<sup>2</sup> E. Lear, *Illustrated Excursions in Italy*, Londra, 1846.

<sup>3</sup> A. MacDonnell, *In the Abruzzi, illust. by Amy Atkinson*, London, Chatto and Windus, 1908.



vignette e brevi componimenti in rima dal marcato “nonsense”, meglio noti come *limericks*, la cui resa in italiano costituisce un’ardua sfida per ogni traduttore:



There was an Old Man of th’Abruzzi,  
So blind that he couldn’t his foot see;  
When they said, “That’s your toe”,  
He replied, “is it so?”  
That doubtful Old Man of th’Abruzzi  
(Edward Lear, 1887: *The Book of Nonsense*)

C’era una volta un vecchio signore degl’Abruzzi  
Si’ miope da non riuscire a vedersi i pieduzzi;  
Quando gli dicevano “Quello è il tuo dito”,  
“Davvero?”, rispondeva sbalordito  
Quel dubbioso vecchio signore degl’Abruzzi.  
(traduzione mia)

Più a ridosso del Novecento, furono prodotti veri e propri *book* fotografici come quelli di Thomas Ashby<sup>4</sup> che hanno impresso sulla pellicola usanze, costumi, abitudini, piccoli momenti di vita quotidiana delle genti locali dell'epoca:



Tutto ciò contribuì alla nascita, all'affermarsi e alla diffusione del mito artistico-letterario dell'Abruzzo “primitivo e pittoresco, arcaico e fuori dal tempo” – un mito che sopravvive ancora oggi, visto che solo pochi mesi fa il *Telegraph*<sup>5</sup> ha parlato delle risorse naturalistiche, dei prodotti di eccellenza e delle innumerevoli, mai pienamente valorizzate possibilità della nostra terra, definita “beautiful Italian region with mountains, bears and ancient villages”, in un *reportage* che decanta proprio quelle aree interne che negli ultimi anni hanno attirato l'attenzione non solo del turismo *inbound*, con percorsi culturali studiati *ad hoc* sulle tracce di artisti, poeti e scrittori, ma anche di investitori stranieri.

<sup>4</sup> V. Tordone (a cura di), *Thomas Ashby: Viaggi in Abruzzo/Travels in Abruzzo 1901/1923*, Milano, SilvanaEditoriale, 2011.

<sup>5</sup> <https://www.telegraph.co.uk>.

Le aree interne italiane rappresentano indubbiamente un prezioso valore aggiunto per il nostro Paese, in quanto sono espressione di importanti risorse ambientali e culturali fortemente diversificate, sebbene risultino spesso debilitate da una prolungata decadenza e dai ripetuti disastri naturali che si sono verificati negli anni.

Una parte consistente delle aree interne italiane ha subito un rilevante processo di marginalizzazione, soprattutto a partire dagli anni cinquanta del 1900<sup>6</sup>, che si è manifestato, in particolare, attraverso intensi fenomeni di de-antropizzazione e progressiva riduzione quantitativa e qualitativa dell'offerta locale di servizi pubblici, privati e collettivi.

Com'è noto, facendo riferimento anche solo ai primi due decenni del XXI secolo, le aree interne italiane hanno dovuto fronteggiare diverse difficoltà<sup>7</sup>, che le hanno fortemente segnate: in molti casi, i diretti protagonisti sono stati i piccoli borghi, che da sempre si trovano a combattere l'isolamento economico, la distanza dai centri che dispensano servizi essenziali, lo spopolamento e, soprattutto, raccolgono le dure conseguenze di un lungo declino e abbandono.

Per tutelare e aiutare queste aree, la Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI)<sup>8</sup> viene sovente integrata con le varie politiche per lo sviluppo locale di ciascuna regione, ponendosi come obiettivo comune quello di valorizzare le aree interne puntando sulle loro vocazioni e sulle potenzialità di ciascun territorio.

La conoscenza approfondita di queste aree consente di comprendere che le loro potenzialità (spesso naturali) rappresentano *ex se* importanti punti di forza: questo rende possibile non solo valorizzare piccoli borghi e città d'arte, territori, ricchezze paesaggistiche e culturali in genere, ma anche consentire alle persone che vivono questi luoghi in ogni momento, di lavorare e investire in queste piccole realtà.

Il paradosso è che, a volte, le caratteristiche di questi territori sono velate e, se non vengono rese di pubblico dominio e così valorizzate, rischiano di non poter apportare alcun beneficio: in un'analisi SWOT, teoricamente, po-

<sup>6</sup> C. Carlucci, S. Lucatelli, *Aree Interne: un potenziale per la crescita economica del Paese*, in *Agriregionieuropa*, 9(34), 2013. Cfr. <https://agrireregionieuropa.univpm.it>.

<sup>7</sup> A titolo esemplificativo, i terremoti che hanno colpito l'Abruzzo nel 2009 e nel 2016 (cui si farà riferimento più avanti).

<sup>8</sup> Cfr. <http://www.irpais.it/strategia-aree-interne/> e <http://www.programmazioneeconomica.gov.it>.

trebbero rappresentare sia le *Strengths* che le *Weaknesses*, così come le *Opportunities* o le *Threats*.

Ma, se il nostro interesse è valorizzarle per renderle esclusivamente punti di forza e opportunità, dobbiamo comprendere il prezioso e importante connubio che si crea tra gli abitanti e il territorio: spesso, dedicarsi alla conoscenza, al lavoro e alla promozione delle ricchezze del luogo diventa una comune e fondamentale espressione della professionalità di queste genti, che utilizzano materie prime, prodotti eno-gastronomici vari, ricchezze paesaggistiche, urbanistico-architettoniche, artistiche e culturali in genere per creare lavoro ed economia, così come per approfondire la propria conoscenza e trasmetterla agli altri.

E i destinatari di questa trasmissione di saperi diventano non solo quei turisti di zone limitrofe che di tanto in tanto si regalano un breve *tour* per conoscere dal vivo queste realtà, ma anche, in un'ottica più ampia e lungimirante, coloro che potranno essere i futuri abitanti e investitori di quei territori. Una trasmissione del sapere, dunque, che non si limita ad un contesto ristretto, ma che è piuttosto diretta ad un pubblico internazionale, in cui persone "esterne" possono sì conoscere ma anche portare e trasmettere conoscenza, creando spesso situazioni che facilitano il fenomeno del *culture contact*, che riveste un'importanza fondamentale per il futuro delle nostre aree interne. Il *culture contact* è favorito soprattutto dal fatto che la promozione del territorio mira anche ad orizzonti esteri, culle non solo di futuri visitatori, ma anche di potenziali nuovi residenti che, come è accaduto in diverse situazioni<sup>9</sup>, vengono colpiti e attirati da ricchezze territoriali caratteristiche delle aree interne italiane e, per trascorrere una vacanza più o meno lunga, per investire, per trasferirsi, decidono di approfondire la conoscenza di questi luoghi, lontani dal caos tipico delle grandi città.

Dunque, la conservazione, valorizzazione e promozione di queste aree rappresentano una sfida impegnativa e indifferibile, se si vuole scongiurare l'abbandono di una importante porzione del nostro Paese<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Si farà riferimento, in questo *paper*, a quei cittadini stranieri che hanno deciso di investire o di trasferirsi in determinate aree interne, quali ad esempio Santo Stefano di Sessanio, Lecce nei Marsi e Mussomeli, soprattutto grazie al "Progetto Case a 1 euro".

<sup>10</sup> F. Compagnucci, G. Morettini, *Nuove sfide per lo sviluppo delle aree interne: una riflessione introduttiva*, in *EyesReg*, 10(1), 2020. Cfr. <http://www.eyesreg.it>.

## 2. L'importanza del territorio nelle Aree Interne della Regione Abruzzo

Le aree interne della Regione Abruzzo si trovano a rispondere alle criticità comuni a tutte le aree interne italiane, ma sono contraddistinte da due punti di forza importanti, quali la presenza di Parchi Nazionali e aree protette, e un'alta incidenza del manifatturiero di base rispetto al resto d'Italia. Sono molto diffusi e “conservati” in queste aree quegli “antichi” lavori che purtroppo stanno quasi scomparendo: ad esempio, intrecciare vimini e giunchi per creare cesti; lavorare l'argilla per realizzare ciotole e stoviglie in biscotto o maiolica; restaurare materie prime quali legno, pietra e ferro e utilizzarli per pavimenti, superfici e arredamento; intrecciare al telaio i fili della trama con quelli dell'ordito per realizzare “preziosi” tessuti, ricamare merletti al tombolo<sup>11</sup>; lavorare pasta e pane fatti in casa; preparare dolci della tradizione<sup>12</sup>.

Mantenere questi antichi mestieri non significa solo conservarli, tramandarli, insegnarli e impararli. Significa anche renderli protagonisti del territorio e delle attività legate al turismo: mostrare, ad esempio, queste lavorazioni nelle locande, negli alberghi, nei ristoranti del posto, e far assaggiare la cucina tradizionale ai propri turisti, che diventano ospiti del luogo<sup>13</sup>. Far conoscere e proporre le proprie ricchezze naturali, culinarie, paesaggistiche, accogliendo l'ospite in un clima salutare di assoluto *relax*, significa anche garantire un soggiorno spensierato e piacevole, da riproporsi nel tempo e da far conoscere ad altre persone.

Le aree interne abruzzesi, dunque, stanno combattendo le varie criticità in un modo particolare e con progetti innovativi che, partendo da queste ricchezze territoriali, si basano su due idee fondamentali: investire sul territorio e attrarre residenti.

Per quanto concerne la prima idea, investire sul territorio significa concentrarsi sulle qualità del territorio stesso. È evidente che, nonostante l'Abruzzo sia molto ricco da questo punto vista, negli ultimi anni ha dovuto sopperire ad alcuni eventi che hanno reso la situazione davvero difficile: basti pensare ai terremoti del 2009 e del 2016, o alle copiose nevicate che hanno devastato questi luoghi e che hanno “sospeso nel tempo” il loro potere di attrarre visitatori, di conservare residenti, di guadagnarne di nuovi.

<sup>11</sup> Fonte: <https://www.virtuquotidiane.it/personaggi/a-santo-stefano-di-sessanio-nella-casa-museo-del-tombolo-daulia-pannunzio-racconta-larte-abruzzese-del-merletto.html>.

<sup>12</sup> Cfr. <https://www.viaggiando-italia.it/abruzzo/>.

<sup>13</sup> Cfr. <https://www.sextantio.it/santostefano/tradizione-gastronomica-abruzzese/>.

Ad ogni modo, nelle aree interne abruzzesi ci sono prevalentemente due tipi di investimenti sul territorio: endogeno ed esogeno. Con l'investimento di tipo endogeno, chi già risiede in una determinata area decide di investirvi avviando un'attività oppure acquistando una seconda casa per la propria famiglia o per quelle dei figli; con l'investimento di tipo esogeno, sempre più diffuso in questa regione, soggetti "esterni" (anche stranieri) decidono di investire, delocalizzare, o trasferire la propria residenza in un'area interna che li attrae particolarmente grazie ad un potenziale interesse. Questo tipo di investimento esogeno, in Abruzzo, ha anche dato il via ad una realtà che oggi identifica e contraddistingue questa regione sia in Italia che all'estero: l'albergo diffuso.

### 3. *Il caso di Santo Stefano di Sessanio*

In un piccolo comune di un centinaio di abitanti in provincia dell'Aquila, nel Parco Nazionale del Gran Sasso e Monti della Laga, è stato fatto un investimento pionieristico, tramite il quale si è riusciti ad investire e a far conoscere le qualità del nostro territorio.

È il caso del comune di Santo Stefano di Sessanio e del suo albergo diffuso *Sextantio*. Nel 2014, l'imprenditore italo-svedese Daniele Kihlgren, attratto dalle ricchezze paesaggistiche e urbanistiche di questo piccolo borgo, ha deciso di acquistare degli edifici abbandonati e li ha trasformati in un albergo diffuso (coinvolgendo inizialmente solo Santo Stefano di Sessanio, e ricomprendendo poi nel suo progetto anche la città di Matera).

Più che "albergo diffuso", tuttavia, al diretto protagonista piace definire<sup>14</sup> questo progetto "una battaglia di civiltà", volta a riscoprire e valorizzare la cultura materiale del luogo. Come egli stesso ha scritto<sup>15</sup> nel suo libro *I dolori del giovane Kihlgren*, quando scoprì questo piccolo borgo antico, non trovò alcun segno del XX secolo, ma soltanto "il borgo di pietra che si fondeva con un paesaggio rurale ricco di segni di antiche pratiche di sussistenza ormai quasi in disuso".

Grazie a questo progetto, si è partiti da un borgo quasi sconosciuto e si è arrivati a promuovere il territorio abruzzese, il *Sextantio* e Santo Stefano di

<sup>14</sup> Fonte: <https://www.ilcentro.it/l-aquila/i-dolori-di-kihlgren-ho-fatto-rinascere-il-borgo-in-abruzzo-ma-in-tanti-hanno-approfitato-di-me-1.2453628>.

<sup>15</sup> Fonte: <https://abruzzoweb.it/dalla-svezia-a-santo-stefano-di-sessanio-il-primolibro-di-daniele-kihlgren/>.



Sessanio sia in Italia che all'estero. In poco tempo è cresciuta la continua richiesta di immobili in Abruzzo, in particolare da parte del mercato inglese. Infatti, il sito del prestigioso giornale inglese *The Guardian* ha dedicato un intero articolo<sup>16</sup> a Santo Stefano di Sessanio, descrivendolo come un luogo florido in cui trascorrere una piacevole vacanza: “once virtually an abandoned ghost town, [it] has now been largely restored and is thriving as a fashionable weekend and summer retreat, particularly favoured by visitors from Rome, 150km north”.

Come si evince dal suo stesso sito web<sup>17</sup>, del *Sextantio* si sono ampiamente interessate anche altre importanti testate internazionali, quali il *Times*, che lo ha descritto come “uno dei 12 alberghi più belli al mondo”; o il *New York Times*, che usa parole quali “I crociati delle grotte. La storia improbabile del più grande albergo italiano”.

Inoltre, come sostiene Walter Di Martino<sup>18</sup>, nel caso di Santo Stefano di Sessanio l'interesse dei *media* inglesi è triplice<sup>19</sup>: il recupero di un borgo antico e quasi decadente, che riesce ad attrarre investimenti e a sviluppare turismo di qualità; l'esclusività del luogo, collocato in uno scenario suggestivo e non difficilmente raggiungibile in termini di distanza da grandi centri quali L'Aquila o Roma; la storia dei luoghi e il recupero dei materiali originali, unita al fascino del paesaggio abruzzese.

E, se non bastassero le opinioni delle grandi testate giornalistiche a descriverne l'importanza, lo stesso *Sextantio* offre una presentazione di sé nella propria *homepage* attraverso un video con didascalie in lingua inglese, illustrando in pochi minuti i propri punti di forza, proprio nell'ottica di attrarre e coinvolgere immediatamente un pubblico internazionale. Inoltre, il sito propone un'ampia e approfondita descrizione delle diverse attrazioni presenti sul luogo, sia nell'albergo che nel territorio circostante: le stanze, il recupero conservativo, gli antichi mestieri, le ricchezze territoriali in generale. Come si legge nella propria *mission*<sup>20</sup>, “oggi questo approccio di tutela del paesaggio e del patrimonio storico, oltre al suo valore culturale, [...] sono diventati progetti trainanti l'economia dell'intero territorio”.

<sup>16</sup> Fonte: <https://www.theguardian.com/money/2016/jan/22/surreal-estate-medieval-italy-santo-stefano-di-sessanio-in-pictures>.

<sup>17</sup> Cfr. <https://www.sextantio.it/santostefano/abruzzo/>.

<sup>18</sup> Walter Di Martino è responsabile della Comunicazione del portale immobiliare Gate-away.com. Cfr. <https://www.gate-away.com/>.

<sup>19</sup> Fonte: <https://www.ilcentro.it/l-aquila/santo-stefano-di-sessanio-la-seconda-casa-degli-inglesi-%C3%A8-qui-1.55298>.

<sup>20</sup> Cfr. <https://www.sextantio.it/protezione-patrimonio-del-sud-italia/>.

Infatti, oltre ad essere considerata una delle mete più attrattive nel territorio abruzzese per brevi visite o vacanze da parte di turisti stranieri, questo piccolo borgo sta accogliendo, da anni, anche nuovi residenti stranieri: secondo il censimento 2019 dell'ISTAT<sup>21</sup>, si sono registrati 10 cittadini stranieri residenti – numero che può sembrare esiguo ma che, rapportato ad una popolazione totale di poco più di 100 abitanti, ha la sua rilevanza.

Uno degli aspetti fondamentali di questo progetto, soprattutto in un'ottica internazionale, è che l'albergo diffuso non esaurisce la propria utilità in “quel” territorio specifico. Oggi, l'albergo diffuso viene studiato come modello italiano di sviluppo turistico responsabile, in quanto riconosce la centralità della comunità locale ospitante e il suo diritto ad essere considerata importante protagonista: ci sono anche diversi altri esempi di albergo diffuso in Italia, quali il *Mannois* ad Orosei (Sardegna) o il *Malvarina* ad Assisi (Umbria), che promuovono attivamente il territorio attraverso la conoscenza del paesaggio, dei prodotti naturali, della storia.

Grazie a questa dedizione per il territorio e per le sue ricchezze, l'idea di albergo diffuso è stata talmente associata alla realtà italiana che, a livello linguistico, sebbene esistano varie traduzioni in lingua inglese quali *scattered hotel*, *virtual hotel*, *dispersed hotel*, sia in Italia tra turisti stranieri che all'estero è molto più frequente l'uso dell'italianismo “albergo diffuso”.

#### 4. Il Progetto Case a 1 euro

Un'altra nuova idea che si sta diffondendo nelle aree interne abruzzesi negli ultimi anni è quella del “Progetto Case a 1 euro”: immobili da ristrutturare o pericolanti, di proprietà di privati o del Comune, vengono venduti o messi all'asta al prezzo simbolico di 1 euro, per attrarre nuovi residenti e favorire il ripopolamento dell'area attraverso l'alienazione di nuove proprietà.

Per coloro che intendono acquistare, ci sono sicuramente numerosi punti a favore derivanti da questo progetto: vivere in un'area interna abruzzese (con tutti i benefici annessi), acquistare un immobile al prezzo di 1 euro o poco più, contribuire allo sviluppo turistico sostenibile e socialmente responsabile; ma anche, dal punto di vista prettamente economico-finanziario, avere

<sup>21</sup> Cfr. <https://www.tuttitalia.it/abruzzo/26-santo-stefano-di-sessanio/statistiche/cittadini-stranieri-2019/>. Dati elaborati da tuttitalia.it.

un’IVA agevolata, detrazioni fino al 50%, rimborso della polizza<sup>22</sup> e detrazioni sugli interessi passivi.

Ovviamente, ci sono delle clausole da rispettare, quali ad esempio iniziare i lavori entro 2 mesi, presentare un progetto di ristrutturazione entro 365 giorni, sostenere le spese notarili per la registrazione, le volture e l’accatastamento, spendere delle somme di denaro che possono essere più o meno ingenti a seconda delle fattispecie.

Tuttavia, se è indubbia la presenza di notevoli pro e pochi contro per coloro che acquistano, per i Comuni e le aree interne in sé non possono esserci altro che benefici: nel breve periodo, si tratta di vantaggi meramente economici, ma si innescano poi processi a lungo termine che porteranno certamente un contributo prezioso, quali ad esempio nuovi residenti e investimenti (anche esteri), *culture contacts*, promozione del territorio e conoscibilità dell’Italia all’estero.

Il “Progetto Case a 1 euro” ha registrato la vendita di numerose case fatiscenti in Italia, in Comuni quali Sambuca, che ha ricevuto centinaia di offerte, soprattutto dall’estero; Mussomeli, con più di 120 case vendute a partire da 1 euro; Lecce nei Marsi, dove non ci sono più case disponibili<sup>23</sup>.

In generale, moltissimi Comuni hanno finora aderito a questo progetto<sup>24</sup>, è stata venduta una quantità ingente di immobili fatiscenti e diverse persone hanno contribuito ad un ripopolamento (seppur lieve) di aree in seria difficoltà; come primo *step* per queste vendite, è stato creato un sito web apposito, [www.casea1euro.it](http://www.casea1euro.it), che ogni anno registra le visite di migliaia di utenti (nel 2017, ne ha ricevute più di 220.000).

Tra i numerosi Comuni che hanno aderito al Progetto, si segnalano Fabbriche di Vergemoli e Montieri (in Toscana), Borgomezzavalle (in Piemonte) per il nord Italia; Cantiano (nelle Marche), Lecce nei Marsi e Santo Stefano di Sessanio (in Abruzzo), Castropignano (in Molise), Patrica (nel Lazio) per le regioni del centro; Bisaccia, Teora e Zungoli (in Campania), Cinquefrondi e Rose (in Calabria), Caprarica di Lecce e Taranto (in Puglia) per le regioni del sud; Bivona, Cammarata, Gangi, Itala, Mussomeli, Racalmuto, Regalbu-

<sup>22</sup> Come garanzia per il Comune, all’assegnazione dell’immobile viene solitamente stipulata una polizza fideiussoria di 5.000 euro per 3 anni.

<sup>23</sup> Dati aggiornati al 31/12/2020.

<sup>24</sup> Il primo Comune ad essere protagonista di questa idea progettuale fu Salemi (in Sicilia): nel 2008, l’allora sindaco Vittorio Sgarbi lanciò la proposta di cessione di immobili fatiscenti o diroccati ai privati, in cambio della loro riqualificazione. Cfr. <https://www.alpauno.com/53625-2/>.

to, Salemi, Sambuca, Saponara, Termini Imerese e Troina (in Sicilia), Montresta, Nulvi e Ollolai (in Sardegna) per le isole.

In particolare, il Comune di Cinquefrondi si è contraddistinto per un'idea ancora più innovativa del Progetto in sé: il borgo calabrese, che si autodefinisce *Covid-free*, è stato pubblicizzato perfino dalla CNN<sup>25</sup> come “un accogliente Comune dove poter tranquillamente soggiornare, cerniera dei due Mari, con il fiume e la montagna a pochi minuti di macchina”<sup>26</sup>.

Inoltre, nel borgo di Mussomeli (in Sicilia), le 120 case vendute già al 2019, hanno registrato un giro d'affari di circa 7 milioni di euro<sup>27</sup>. Di questo denaro, iniettato in poco tempo in un tessuto economico piuttosto debole, non hanno beneficiato solo i singoli, bensì tutto l'indotto: imprese appaltatrici, imprese edili, notai, architetti e tutti gli artigiani e professionisti coinvolti nella compravendita, ristrutturazione e gestione di ciascun immobile.

##### 5. *Alcune considerazioni conclusive*

Sia nel caso dell'albergo diffuso che nel “Progetto Case a 1 euro” si tratta di piccoli passi, ma che certamente possono apportare un notevole contributo alle aree interne.

Da diversi punti di vista – economico, urbanistico, territoriale ma anche culturale – le aree interne possono crescere e attrarre residenti, anche grazie a progetti simili.

Potenzialmente, sarà così che i nuovi residenti e investitori potranno creare un connubio vantaggioso con le popolazioni indigene, dando vita a nuove e diverse realtà in cui il *culture contact* si rivela interessante e di straordinaria importanza.

<sup>25</sup> Fonte: <https://edition.cnn.com/travel/article/one-euro-homes-cinquefrondi-covid-19/index.html>.

<sup>26</sup> Fonte: <https://libreriamo.it/societa/cinquefrondi-cnn-borgo-calabrese-che-vende-case-a-1-dollaro/>.

<sup>27</sup> Fonte: <https://valori.it/case-a-1-euro-effetto-traino-piccoli-borghi/>.



*Raffaella Rametta \**

FORME GIURIDICHE PER LO SVILUPPO ECONOMICO  
DELLE AREE INTERNE:  
LA PROSPETTIVA CIVILISTICA

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il contratto di rete. – 3. *Segue*. Rete-contratto e rete soggetto. – 4. Reti di imprese e obiettivi di sviluppo delle Aree interne: il contratto di rete di solidarietà.

1. *Premessa*

In linea con la prospettiva, ormai consolidata nel quadro della programmazione dei Fondi strutturali e di investimento europei, volta a favorire una stretta cooperazione tra autorità pubbliche, parti economiche e sociali e organismi rappresentativi della società civile a livello nazionale, regionale e locale, conformemente ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità fissati dall'art. 5 TUE<sup>1</sup>, la Strategia Nazionale per le Aree Interne – identificate come «quelle aree significativamente distanti dai centri di offerta di servizi essenziali (di istruzione, salute e mobilità), ricche di importanti risorse ambientali e culturali e fortemente diversificate per natura e a seguito di secolari processi di antropizzazione»<sup>2</sup> –, promuove una «maggiore responsabilizzazione» degli attori economici locali per l'attuazione degli obiettivi di interesse generale da essa perseguiti sia a livello locale (l'incremento del benessere

\* Professore associato di Diritto privato (SSD IUS/01) presso la Facoltà di Scienze Politiche dell'Università degli Studi di Teramo, rrametta@unite.it.

<sup>1</sup> Cfr. *Considerando* n. 11 e art. 5 del Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio; Regolamento delegato (UE) n. 240/2014 della Commissione del 7 gennaio 2014 recante un codice europeo di condotta sul partenariato nell'ambito dei fondi strutturali e d'investimento europei.

<sup>2</sup> Strategia Nazionale per le Aree Interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance. Documento tecnico collegato alla bozza di Accordo di Partenariato trasmessa alla CE il 9 dicembre 2013.

della popolazione locale, la ricostituzione e il consolidamento della vitalità delle comunità locali, il rafforzamento dei fattori di sviluppo locale e obiettivi specifici legati all'ambito di intervento), sia a livello nazionale (l'aumento dell'occupazione e della popolazione, la ri-utilizzazione del capitale territoriale non utilizzato, e la riduzione dei costi sociali relativi all'assetto idrogeologico, alla manutenzione del suolo e alla tutela della diversità biologica), secondo un rapporto di «inscindibile interdipendenza» in sé funzionale all'attuazione dell'obiettivo di coesione territoriale dell'Unione Europea<sup>3</sup>.

Già sul piano delle premesse, la prospettiva di derivazione comunitaria che assegna ai gruppi di azione locale rappresentativi degli interessi della collettività «la responsabilità dell'elaborazione e dell'attuazione delle strategie di sviluppo locale»<sup>4</sup>, orienta l'osservazione secondo cui le realtà produttive già localizzate nelle Aree interne «entrano in questa strategia come alleati co-interessati al miglioramento delle condizioni socio-ambientali del territorio e di benessere dei suoi residenti», potendo contribuire, «per la forza modernizzatrice che esse rappresentano», ai progetti di sviluppo locale (il fondamentale strumento per la promozione dello sviluppo nelle Aree interne) «nel caso in cui esse decidano di guardare al territorio che le ospita, prendendosi in carico una parte delle responsabilità delle azioni necessarie per il cambiamento di quel territorio»<sup>5</sup>.

In questa logica, all'interno dei singoli ambiti di intervento individuati dalla Strategia (tutela del territorio, valorizzazione delle risorse naturali e culturali e turismo, sistemi agro-alimentari e sviluppo locale, risparmio energetico e filiere locali di energia rinnovabile, saper fare e artigianato), tale approccio si declina nella definizione di nuove forme organizzative connotate dal coinvolgimento di molti soggetti a molti livelli di governo, ad esempio: l'attribuzione a soggetti presenti sul territorio (in particolare aziende agricole) di funzioni pubbliche di natura ambientale e paesaggistica, l'introduzione di strumenti di *co-governance* pubblico-privata per assicurare la complementarità tra produzione contestuale di beni pubblici (salute, ambiente, conoscenza) e privati (creazione di valore, scelte di consumo), la costituzione, da parte dei giovani locali, di cooperative per la produzione e il commercio e per l'assistenza e la cura, e così via, fino alla promozione di forme organizzative partenariali in grado di valorizzare, attraverso una stretta cooperazione

<sup>3</sup> *Idem*.

<sup>4</sup> *Considerando* n. 31 del Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, cit.

<sup>5</sup> Strategia Nazionale per le Aree Interne, cit.

tra produzione primaria, trasformazione e commercializzazione, la salvaguardia e lo sviluppo dei sistemi agricoli e agro-industriali delle aree interne, indirizzando e supportando la filiera verso le innovazioni necessarie.

Quello in cui ci colloca la Strategia Nazionale per le Aree Interne è, dunque, un quadro sistematico profondamente modificato dal coinvolgimento attivo della società civile nei processi decisionali e di attuazione e valutazione delle politiche, in linea con le indicazioni europee e internazionali e con la formalizzazione del principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118, comma 4, Cost., in forza del quale «Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale sulla base del principio di sussidiarietà». Disposizione che – come si è autorevolmente rilevato – ha introdotto nel nostro ordinamento «un nuovo modello di amministrazione, fondato sulla collaborazione attiva dell'ente pubblico e del privato interessato, e cioè la c.d. “amministrazione condivisa”», che «ha messo in crisi il paradigma bipolare pubblico-privato, secondo cui spetterebbe all'amministrazione pubblica prendersi carico solo dei beni pubblici e ai privati solo dei beni privati»<sup>6</sup>.

## 2. *Il contratto di rete*

Nella prospettiva orientata alla ricerca di nuove soluzioni organizzative volte a favorire lo sviluppo economico delle Aree interne attraverso la «riattivazione del capitale territoriale locale»<sup>7</sup>, assume forte rilievo la forma giuridica privatistica della rete di imprese: strumento di aggregazione tra imprese regolato dall'art. 3, comma 4-ter, del d.l. 10 febbraio 2009, n. 5 (convertito, con modificazioni, in legge 9 aprile 2009 n. 33 recante misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi)<sup>8</sup>, in attuazione delle politiche europee

<sup>6</sup> Così F. Gallo, *La tutela del bene comune e il ruolo delle cooperative*, in *Giur. comm.*, 2014, p. 851.

<sup>7</sup> Strategia Nazionale per le Aree Interne, cit.

<sup>8</sup> Il quadro giuridico di riferimento è integrato dalle specifiche misure di agevolazione adottate, a livello regionale, al fine di favorire il ricorso alle reti e alle aggregazioni di imprese, riconosciute come efficace strumento di sviluppo e competitività delle imprese e di valorizzazione dei territori su cui queste insistono: cfr. Allegato 2 (a cura della Commissione “Attività Produttive” della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome), al Rapporto annuale “Small Business Act. Le iniziative a sostegno delle micro, piccole e medie imprese adottate in Italia nel secondo semestre 2015 e nel primo semestre 2016”, a cura della Direzione Generale



di promozione della cooperazione tra imprese, volte a valorizzare la crescita, l'innovazione e la competitività delle PMI nei mercati globali<sup>9</sup>.

Con il contratto di rete, «più imprenditori perseguono lo scopo di accrescere, individualmente e collettivamente, la propria capacità innovativa e la propria competitività sul mercato e a tal fine si obbligano, sulla base di un programma comune di rete, a collaborare in forme e in ambiti predeterminati attinenti all'esercizio delle proprie imprese ovvero a scambiarsi informazioni o prestazioni di natura industriale, commerciale, tecnica o tecnologica ovvero ancora ad esercitare in comune una o più attività rientranti nell'oggetto della propria impresa»<sup>10</sup>.

In coerenza con il fenomeno della valorizzazione dell'autonomia privata per la regolazione di interessi privati, seppure di rilievo generale<sup>11</sup> – quali sono, con ogni evidenza, gli «obiettivi strategici di innovazione e di innalzamento della capacità competitiva dei partecipanti» che il contratto di rete *deve* perseguire<sup>12</sup> –, nello stesso impianto normativo, l'individuazione degli scopi del contratto<sup>13</sup>,

per la Politica Industriale, la Competitività e le Piccole e Medie Imprese del Ministero dello Sviluppo Economico.

<sup>9</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Una corsia preferenziale per la piccola impresa. Alla ricerca di un nuovo quadro fondamentale per la Piccola Impresa (uno "Small Business Act" per l'Europa)*, 25 giugno 2008, COM(2008) 394 def.

<sup>10</sup> Sul tema v., nella vasta letteratura, G. Spoto, *I contratti di rete tra imprese*, Giappichelli, Torino, 2017; F. Cafaggi, voce *Contratto di rete*, in *Enc. Dir. Annali*, vol. IX, Milano, Giuffrè, 2016, 207 ss.; S. Delle Monache – F. Mariotti, *Il contratto di rete*, in *Tratt. contr.*, diretto da Roppo, III, 2° ed., Giuffrè, Milano, 2014, 1235 ss.; M. Nuzzo, *Contratto di rete: piano industriale e disciplina dei contratti di attuazione*, in A.a. Vv. *Il principio di sussidiarietà nel diritto privato*, a cura di M. Nuzzo, II, Giappichelli, Torino, 2014, p. 25 ss.; AA. VV., *Il contratto di rete: un nuovo strumento di sviluppo per le imprese*, a cura di F. Briolini, L. Carota, M. Gambini, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2013; AA.VV., *Il contratto di rete per la crescita delle imprese*, a cura di F. Cafaggi – P. Iamiceli – G.D. Mosco, Giuffrè, Milano, 2012; A. Gentili, *Il contratto di rete dopo la l. n. 122 del 2010*, in *Contratti*, 2011, p. 617 ss.; G. Villa, *Reti di imprese e contratto plurilaterale*, in *Giur. comm.*, 2010, p. 944 ss.; C. Camardi, *Dalle reti di imprese al contratto di rete nella recente prospettiva legislativa*, in *Contratti*, 2009, p. 928 ss.; F. Marcario, *Il "contratto" e la "rete": brevi note sul riduzionismo legislativo*, in *Contratti*, 2009, p. 951 ss.; G. Vettori, *Contratto di rete e sviluppo dell'impresa*, in *Obbl. e Contr.*, 2009, p. 5 ss.

<sup>11</sup> M. Nuzzo, *Prefazione*, in *Il principio di sussidiarietà nel diritto privato*, cit., p. XII.

<sup>12</sup> Art. 3, c. 4-ter, lett. b), del d.l. n. 5/2009.

<sup>13</sup> Cfr. C. Scognamiglio, *Il contratto di rete: il problema della causa*, in *Contratti*, 2009, p. 962.

unitamente ai vincoli di forma<sup>14</sup> e di contenuto minimo necessario<sup>15</sup> e agli

<sup>14</sup> Ai sensi dell'art. 3, c. 4-ter, del d.l. n. 5/2009, ai fini degli adempimenti pubblicitari di cui al comma 4-*quater*, il contratto di rete deve essere redatto per atto pubblico o per scrittura privata autenticata, ovvero per atto firmato digitalmente a norma degli articoli 24 o 25 del codice di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e successive modificazioni. Ai fini dell'acquisto della soggettività giuridica, il contratto deve essere stipulato per atto pubblico o per scrittura privata autenticata, ovvero per atto firmato digitalmente a norma dell'art. 25 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e cioè con firma elettronica o altro tipo di firma avanzata autenticata da notaio o altro pubblico ufficiale. Cfr., inoltre, Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, Determina n. 3 del 23 aprile 2013, relativa alla partecipazione delle reti di impresa alle procedure di gara per l'aggiudicazione di contratti pubblici ai sensi degli articoli 34 e 37 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, ove si rileva la necessità che il contratto di rete sia stato redatto per atto pubblico o per scrittura privata autenticata ovvero per atto firmato digitalmente a norma dell'art. 25 del CAD, al fine di fornire idonee garanzie alla stazione appaltante circa l'identità delle imprese retiste.

<sup>15</sup> Ai sensi dell'art. 3, c. 4-ter, del d.l. n. 5/2009, ai fini degli adempimenti pubblicitari di cui al comma 4-*quater*, il contratto di rete deve indicare: a) il nome, la ditta, la ragione o la denominazione sociale di ogni partecipante per originaria sottoscrizione del contratto o per adesione successiva, nonché la denominazione e la sede della rete, qualora sia prevista l'istituzione di un fondo patrimoniale comune ai sensi della lettera c); b) l'indicazione degli obiettivi strategici di innovazione e di innalzamento della capacità competitiva dei partecipanti e le modalità concordate con gli stessi per misurare l'avanzamento verso tali obiettivi; c) la definizione di un programma di rete, che contenga l'enunciazione dei diritti e degli obblighi assunti da ciascun partecipante; le modalità di realizzazione dello scopo comune e, qualora sia prevista l'istituzione di un fondo patrimoniale comune, la misura e i criteri di valutazione dei conferimenti iniziali e degli eventuali contributi successivi che ciascun partecipante si obbliga a versare al fondo, nonché le regole di gestione del fondo medesimo; se consentito dal programma, l'esecuzione del conferimento può avvenire anche mediante apporto di un patrimonio destinato, costituito ai sensi dell'articolo 2447-bis, primo comma, lettera a), del codice civile; d) la durata del contratto, le modalità di adesione di altri imprenditori e, se pattuite, le cause facoltative di recesso anticipato e le condizioni per l'esercizio del relativo diritto, ferma restando in ogni caso l'applicazione delle regole generali di legge in materia di scioglimento totale o parziale dei contratti plurilaterali con comunione di scopo; e) se il contratto ne prevede l'istituzione, il nome, la ditta, la ragione o la denominazione sociale del soggetto prescelto per svolgere l'ufficio di organo comune per l'esecuzione del contratto o di una o più parti o fasi di esso, i poteri di gestione e di rappresentanza conferiti a tale soggetto, nonché le regole relative alla sua eventuale sostituzione durante la vigenza del contratto. L'organo comune agisce in rappresentanza della rete, quando essa acquista soggettività giuridica e, in assenza della soggettività, degli imprenditori, anche individuali, partecipanti al contratto salvo che sia diversamente disposto nello stesso, nelle procedure di programmazione negoziata con le pubbliche amministrazioni, nelle procedure inerenti ad interventi di garanzia per l'accesso al credito e in quelle inerenti allo sviluppo del sistema imprenditoriale nei processi di internazionalizzazione e di innovazione previsti dall'ordinamento, nonché all'utilizzazione di strumenti di promozione e tutela dei prodotti e marchi di qualità o di cui sia adeguatamente garantita la genuinità

obblighi di pubblicità<sup>16</sup> strumentali a garantire l'esigenza fondamentale di tutela dei terzi, delimitano l'area riservata alla legge, al di là della quale la costruzione della struttura organizzativa della rete è interamente rimessa all'autonomia delle imprese aderenti al contratto<sup>17</sup>, segnatamente:

- la definizione del programma di rete, che contiene l'enunciazione dei diritti e degli obblighi assunti da ciascun partecipante, e l'individuazione delle modalità di realizzazione dello scopo comune, suscettibili di configurare «schemi di coordinamento altamente differenziati quanto alla propria funzione e all'intensità del vincolo»<sup>18</sup>;

- la definizione delle modalità per misurare l'avanzamento verso gli obiettivi;

- l'eventuale costituzione di un fondo patrimoniale comune, e la definizione della misura e dei criteri di valutazione dei conferimenti iniziali e degli eventuali contributi successivi che ciascun partecipante si obbliga a versare al fondo, nonché delle regole di gestione del fondo;

- l'indicazione della durata del contratto, delle modalità di adesione di altri imprenditori e delle cause facoltative di recesso anticipato e delle condizioni per l'esercizio del relativo diritto;

- l'eventuale nomina di un organo comune per l'esecuzione del contratto o di una o più parti o fasi di esso, e la definizione dei poteri di gestione e di rappresentanza conferiti a tale soggetto, nonché delle regole relative alla sua eventuale sostituzione durante la vigenza del contratto;

- la definizione delle regole per l'assunzione delle decisioni dei partecipanti su ogni materia o aspetto di interesse comune che non rientri, quando è stato istituito un organo comune, nei poteri di gestione conferiti a tale organo, nonché, se il contratto prevede la modificabilità a maggioranza del

della provenienza; f) le regole per l'assunzione delle decisioni dei partecipanti su ogni materia o aspetto di interesse comune che non rientri, quando è stato istituito un organo comune, nei poteri di gestione conferiti a tale organo, nonché, se il contratto prevede la modificabilità a maggioranza del programma di rete, le regole relative alle modalità di assunzione delle decisioni di modifica del programma medesimo.

<sup>16</sup> Ai sensi dell'art. 3, c. 4-*quater*, del d.l. n. 5/2009, il contratto di rete è soggetto a iscrizione nella sezione del registro delle imprese presso cui è iscritto ciascun partecipante e l'efficacia del contratto inizia a decorrere da quando è stata eseguita l'ultima delle iscrizioni prescritte a carico di tutti coloro che ne sono stati sottoscrittori originari.

<sup>17</sup> Cfr. A. Gentili, *cit.*, p. 620.

<sup>18</sup> C. Bentivogli – F. Quintiliani – D. Sabbatini, *Le reti di imprese*, in *Questioni di Economia e Finanza* (Occasional papers), Banca d'Italia, n. 152/2013, p. 14.

programma di rete, delle regole relative alle modalità di assunzione delle decisioni di modifica del programma medesimo.

Sul piano applicativo – ferma restando l'autonomia identità, nel quadro normativo, della rete di imprese rispetto ad altre forme contrattuali di aggregazione (es. consorzi) –, alla istituzione di un fondo patrimoniale comune e di un organo comune destinato a svolgere un'attività, anche commerciale, con i terzi, si collegano due conseguenze fondamentali:

a) l'applicazione della disciplina relativa ai consorzi con attività esterna dettata dagli artt. 2614 e 2615, comma 2, c.c. cosicché, per la durata del contratto di rete, le imprese partecipanti non possono chiedere la divisione del fondo, e i creditori particolari delle imprese non possono far valere i loro diritti sul fondo medesimo; inoltre, per le obbligazioni assunte dall'organo comune per conto delle singole imprese partecipanti, rispondono queste ultime solidalmente con il fondo comune e, in caso d'insolvenza, il debito dell'insolvente si ripartisce tra tutti i partecipanti alla rete in proporzione delle quote;

b) la limitazione della responsabilità patrimoniale per le obbligazioni contratte dall'organo comune in relazione al programma di rete, per le quali i terzi possono far valere i loro diritti esclusivamente sul fondo comune<sup>19</sup>.

### 3. Segue. Rete-contratto e rete-soggetto

Come si è evidenziato, alle diverse funzioni che il contratto di rete può perseguire non corrispondono modelli tipici di regolazione sotto il profilo dell'organizzazione, della responsabilità e degli aspetti patrimoniali della rete, i quali devono essere definiti dalle parti nel contratto e nel programma di rete ad esso allegato<sup>20</sup>.

L'art. 3, comma 4-ter, del d.l. n. 5/2009 specifica inoltre che «il contratto di rete che prevede l'organo comune e il fondo patrimoniale non è dotato di soggettività giuridica, salva la facoltà di acquisto della stessa» (c.d. rete-contratto, il modello più diffuso)<sup>21</sup>. Se è prevista la costituzione del fondo

<sup>19</sup> Cfr., al riguardo, M. Bianca, *Il modello normativo del contratto di rete. Nuovi spunti di riflessione sul rapporto tra soggettività giuridica e autonomia patrimoniale*, in AA.VV., *Il contratto di rete per la crescita delle imprese*, cit., p. 53.

<sup>20</sup> C. Bentivogli – F. Quintiliani – D. Sabbatini, cit., p. 15.

<sup>21</sup> Secondo i dati RetImpresa relativi al I semestre 2020, le reti-contratto rappresentano l'86% del totale nazionale dei contratti di rete.

comune, tuttavia, alla stessa autonomia organizzativa delle imprese partecipanti è attribuita la possibilità di dotare l'organizzazione della soggettività giuridica (c.d. rete-soggetto), attraverso l'iscrizione della rete nella sezione ordinaria del registro delle imprese nella cui circoscrizione è stabilita la sua sede, previa osservanza dei vincoli formali del contratto<sup>22</sup>.

Oltre al regime di autonomia patrimoniale per le obbligazioni contratte dall'organo comune in relazione al programma di rete, dalla costituzione di un centro di imputazione di rapporti giuridici distinto e autonomo rispetto alle imprese partecipanti derivano ulteriori conseguenze, e cioè:

- l'organo comune agisce in rappresentanza *della rete* nelle procedure di programmazione negoziata con le pubbliche amministrazioni, nelle procedure inerenti ad interventi di garanzia per l'accesso al credito e in quelle inerenti allo sviluppo del sistema imprenditoriale nei processi di internazionalizzazione e di innovazione previsti dall'ordinamento, nonché all'utilizzazione di strumenti di promozione e tutela dei prodotti e marchi di qualità o di cui sia adeguatamente garantita la genuinità della provenienza. Inoltre, qualora nel programma strategico rientri la partecipazione congiunta a procedure di gara, l'organo comune stipulerà il contratto in nome e per conto dell'aggregazione di imprese retiste<sup>23</sup>;

- entro due mesi dalla chiusura dell'esercizio annuale l'organo comune redige una situazione patrimoniale, osservando, in quanto compatibili, le disposizioni relative al bilancio di esercizio della società per azioni, e la deposita presso l'ufficio del registro delle imprese del luogo ove ha sede; si applica, in quanto compatibile, l'articolo 2615-*bis*, terzo comma, del codice civile;

- sul piano fiscale, come precisato dall'Agenzia delle Entrate, «l'acquisizione della soggettività giuridica delle reti (...) comporta l'esistenza di un soggetto dotato di capacità giuridica tributaria autonoma rispetto alla capacità giuridica delle singole imprese partecipanti: ai fini del prelievo fiscale, infatti, la rete-soggetto, in quanto entità distinta dalle imprese partecipanti, esprime una propria forza economica ed è in grado di realizzare, in modo unitario e autonomo, il presupposto d'imposta», con tutti i conseguenti obblighi tributari previsti *ex lege* in materia di imposte dirette ed indirette<sup>24</sup>.

<sup>22</sup> Art. 3, c. 4-*quater*, lett. *b*), del d.l. n. 5/2009.

<sup>23</sup> Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, Determina n. 3 del 23 aprile 2013, cit., par. 2.3.1.

<sup>24</sup> Agenzia Entrate, Circolare n. 20/E del 18 giugno 2013 (Articolo 3 del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5, convertito con modificazioni dalla legge 9 aprile 2009, n. 33, e successive modificazioni – Reti di imprese – Ulteriori chiarimenti), § 3.

#### 4. Reti di imprese e obiettivi di sviluppo delle Aree interne: il contratto di rete di solidarietà

Nella prospettiva della Strategia Nazionale per le Aree Interne, la creazione di modelli partenariali innovativi che permettano alle organizzazioni produttive localizzate nelle aree interne (per la gran parte micro, piccole e medie imprese) di cooperare tra loro mediante l'attivazione di collaborazioni strutturate e la promozione di filiere produttive, è ritenuta fondamentale per la salvaguardia e lo sviluppo dei sistemi agricoli e agro-industriali di territori caratterizzati da condizioni di svantaggio infrastrutturale e socioeconomico – avendo subito, a partire dai primi anni cinquanta del '900, un processo di marginalizzazione segnato, in particolare, dal calo della popolazione, dalla riduzione dell'occupazione e dell'utilizzo del territorio, dal degrado del patrimonio culturale e paesaggistico –, con ricadute positive anche sul versante occupazionale.

A questi obiettivi concorre efficacemente la flessibilità dello strumento contrattuale della rete, che configura una «fattispecie a geometrie variabili»<sup>25</sup> suscettibile di essere impiegata per lo svolgimento di forme assai variegate di collaborazione imprenditoriale, in funzione degli specifici obiettivi di incremento della capacità innovativa e competitività sul mercato concretamente perseguiti. Va ribadita, tuttavia, la necessità che l'organizzazione della rete sia costruita sulla base di un *programma* chiaramente enunciato, condiviso tra i contraenti, e monitorabile nella fase di attuazione, il quale deve contenere, oltre la descrizione degli obiettivi strategici e delle modalità concordate per misurare l'avanzamento verso tali obiettivi, anche l'indicazione analitica dei diritti e degli obblighi assunti da ciascun partecipante, le modalità di realizzazione dello scopo comune e, qualora sia prevista l'istituzione di un fondo patrimoniale comune, la misura e i criteri di valutazione dei conferimenti iniziali e degli eventuali apporti successivi. Requisiti funzionali, come risulta evidente, ad assicurare la realizzabilità del programma di rete, la sua effettiva capacità di attuare gli scopi assegnati al contratto, e l'adeguatezza dei mezzi disponibili al fine di garantire la realizzazione del risultato.

Nella prospettiva della promozione di filiere produttive tra le imprese del settore primario dei territori delle Aree interne, infine, ulteriori opportunità si collegano:

<sup>25</sup> In questi termini, F. Cafaggi – P. Iamiceli – G.G. Mosco, *Il contratto di rete e le prime pratiche: linee di tendenza, modelli e prospettive di sviluppo*, in *Contratti*, 2013, p. 802.

- alla recente disciplina agevolativa delle reti di impresa in agricoltura introdotta dall'art. 1-*bis*, comma 3, del d.l. 24 giugno 2014, n. 91 (convertito, con modificazioni dalla Legge 11 agosto 2014, n. 116 – recante disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea), la quale, in un quadro normativo già connotato da molteplici tratti di specialità (sul piano lavoristico, fiscale, ecc.)<sup>26</sup>, al fine di incentivare i processi di aggregazione tra le imprese del settore primario prevede che «per le imprese agricole, definite come piccole e medie ai sensi del regolamento (CE) n. 800/2008 della Commissione, del 6 agosto 2008, nei contratti di rete, di cui all'articolo 3, comma 4-*ter*, del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 aprile 2009, n. 33, e successive modificazioni, formati da imprese agricole singole ed associate, la produzione agricola derivante dall'esercizio in comune delle attività, secondo il programma comune di rete, può essere divisa fra i contraenti in natura con l'attribuzione a ciascuno, a titolo originario, della quota di prodotto convenuta nel contratto di rete»<sup>27</sup>;

- al nuovo contratto di rete con causale di solidarietà, regolato dal comma 4-*sexies* dell'art. 3 del d. l. n. 5/2009 (comma introdotto dall'art. 43-*bis*, comma 1, del d.l. 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla l. 17 luglio 2020, n. 77, e, successivamente, modificato dall'art. 12, comma 1, del d.l. 31 dicembre 2020, n. 183, convertito, con modificazioni, dalla l. 26 febbraio 2021, n. 21), il quale stabilisce che «per gli anni 2020 e 2021, il contratto di rete può essere stipulato per favorire il mantenimento dei livelli di occupazione delle imprese di filiere colpite da crisi economiche in seguito a situazioni di crisi o stati di emergenza dichiarati con provvedimento delle autorità competenti. Rientrano tra le finalità perseguibili l'impiego di lavoratori delle imprese partecipanti alla rete che sono a rischio di perdita del posto di lavoro, l'inserimento di persone che hanno perso il posto di lavoro per chiusura di attività o per crisi di impresa, nonché l'assunzione di figure professionali necessarie a rilanciare le attività produttive nella fase di uscita dalla crisi. Ai predetti fini le imprese fanno ricorso agli istituti del distacco e della

<sup>26</sup> Cfr. G. G. D'Angelo, *Le reti tra imprese in agricoltura: originalità civilistica e profili fiscali*, in *Giur. Comm.*, fasc.2, 1 2020, p. 346 ss.

<sup>27</sup> Cfr. A. Rocchi – L. Scappini, *Il passaggio a titolo originario nei contratti di rete agricoli*, in *Fisco*, 2017, p. 2449 ss.

codatorialità, ai sensi dell'articolo 30, comma 4-ter, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, per lo svolgimento di prestazioni lavorative presso le aziende partecipanti alla rete». Nel quadro delle misure di sostegno della crisi pandemica, la disposizione normativa realizza un significativo ampliamento delle possibilità di ricorrere al contratto di rete per finalità non solo di crescita della capacità innovativa e della competitività delle imprese, ma anche solidaristiche, e cioè con l'obiettivo di mantenere i livelli di occupazione nelle filiere in crisi, favorendo così, in linea con gli obiettivi della Strategia Nazionale per le Aree Interne, la valorizzazione del capitale umano locale attraverso il trasferimento delle competenze del personale lungo le filiere produttive e la progettazione di percorsi di formazione interaziendali su aspetti strategici per la crescita professionale.





*Anna Ciammariconi\**

AMBITI TERRITORIALI E PRESTAZIONI SOCIO-ASSISTENZIALI:  
UN FOCUS SULLE UNIONI DI COMUNI  
A MARGINE DELL'ESPERIENZA NELLA REGIONE ABRUZZO

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. I servizi socio-assistenziali: l'evoluzione della normativa nell'ordinamento italiano. – 3. I servizi socio-assistenziali nella Regione Abruzzo e la ridefinizione degli ambiti territoriali. – 4. Riflessioni conclusive.

1. *Premessa*

Il presente contributo intende occuparsi, in una prospettiva giuridica, dell'interrelazione tra i servizi socio-assistenziali e gli ambiti territoriali che, in modalità integrata, sono chiamati ad erogare detti servizi. Più specificatamente, si vogliono mettere in evidenza il potenziale ma anche le criticità che si accompagnano all'esperienza della gestione integrata dei servizi socio-assistenziali, attraverso l'esperienza delle Unioni di Comuni, focalizzando l'attenzione su alcune esperienze concrete della Regione Abruzzo, specie in seguito alla ridefinizione (e ridimensionamento) del numero di ambiti territoriali. In via preliminare, sembra opportuno ripercorrere – seppure per sommi capi – l'evoluzione della normativa relativa ai servizi socio-assistenziali a livello locale nell'ordinamento giuridico italiano e nel territorio regionale qui preso in considerazione.

2. *I servizi socio-assistenziali: l'evoluzione della normativa nell'ordinamento italiano*

La disciplina italiana in materia di servizi socio-assistenziali a livello locale può farsi risalire alla legge 30 agosto 1862, n. 753, sulle c.d. Opere Pie<sup>1</sup>.

\* Ricercatrice di diritto pubblico comparato (SSD IUS/21) presso la Facoltà di Scienze politiche dell'Università degli studi di Teramo, [aciammariconi@unite.it](mailto:aciammariconi@unite.it).

<sup>1</sup> La legge sulle Opere Pie istituiva presso ogni Comune una Congregazione di Carità per la gestione di patrimoni destinati «genericamente a pro dei poveri in forza di legge» o con atto di fondazione non già assegnato a una determinata Opera Pia. Alla medesima legge si deve

Trattasi di una prima misura calata in un contesto nel quale dominava l'idea per cui gli interventi in tale ambito fossero prevalentemente prerogativa delle espressioni di carità del mondo privato e religioso. Tale impostazione inizia a subire modifiche a partire dall'entrata in vigore della legge n. 6972 del 1890, meglio nota come "legge Crispi"<sup>2</sup>, con cui si adotta un riferimento normativo organico recante numerosi elementi di novità, tra i quali si annoverano, ad esempio, la creazione degli Istituti pubblici di assistenza e beneficenza (I.P.A.B.) – interessati soltanto di recente da modifiche<sup>3</sup> – e la previsione di obblighi in materia di assistenza gravanti sui Comuni<sup>4</sup>. In altri e più diretti termini, cambia radicalmente la prospettiva di intervento in ambito socio-assistenziale: si assiste alla laicizzazione e all'assoggettamento al diritto amministrativo degli istituti assistenziali, con la contestuale assunzione da parte dei Comuni delle spese relative agli interventi di carattere sociale e sanitario.

Tale orientamento assistenzialista e interventista dello Stato si espande durante la crisi del 1929 e, in seguito, negli anni del periodo fascista; l'estensione delle competenze in capo agli Enti locali (e ai Comuni, in particolare) risulta progressivamente potenziata attraverso una serie di ulteriori interventi normativi: basti pensare alla trasformazione delle Congregazioni di Carità in Enti Comunali di Assistenza (ECA)<sup>5</sup>, chiamati ad intervenire nei confronti di singoli e di nuclei familiari in stato di bisogno. Tuttavia, si tratta ancora di misure episodiche, di natura settoriale o emergenziali. È soltanto dopo il secondo conflitto mondiale che subentra un rinnovato approccio in materia, allorché, a fronte di bisogni generalizzati della popolazione, dovuti alle nefaste conseguenze della guerra, i compiti di protezione sociale vengono ricondotti alla competenza statale. Inizia, dunque, a farsi strada in maniera sempre più incisiva l'idea dello *Stato sociale*<sup>6</sup>, che annovera tra le sue principali prerogative e responsabilità quelle di promuovere e garantire sicurezza e

anche la consacrazione del principio di indipendenza degli istituti di beneficenza cui riconobbe ampia libertà di agire, svincolata dai poteri di indirizzo e di controllo del Governo.

<sup>2</sup> E. Ferrari, *I servizi sociali*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo speciale*, I, Milano, 2000, p. 599.

<sup>3</sup> Art. 10, rubricato *Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza*, legge n. 238/2000.

<sup>4</sup> Art. 116, n. 5, legge n. 2248/1865, all. A), con il quale si prevedeva, tra le spese obbligatorie dei Comuni, quelle «del servizio sanitario dei medici, chirurghi e levatrici pe' i poveri, in quanto non sia a quello provvisto da istituzioni particolari».

<sup>5</sup> Legge n. 847/1937.

<sup>6</sup> Cfr. al riguardo M.S. Giannini, *Stato sociale. Una nozione inutile*, in *Il politico*, 1987, p. 207 ss.

benessere sociale<sup>7</sup>. Tale impostazione conosce formalizzazione anche al più alto livello normativo: trovano, infatti, spazio nella Costituzione del 1947 numerose disposizioni implicanti prestazioni ed interventi da parte dei pubblici poteri, ossia misure che sostanzierebbero la pretesa ad un *facere* da parte dello Stato e di enti pubblici al fine di liberare la popolazione dal bisogno e garantire livelli minimi di sussistenza<sup>8</sup>. Basti esemplificativamente richiamare i principi fondamentali di cui agli artt. 2 e 3, c. 2, ma anche diritti e situazioni giuridiche soggettive come il diritto alla salute (art. 32), il diritto all'istruzione obbligatoria e gratuita (art. 34), il diritto al lavoro (art. 4), il diritto alla sicurezza sociale in modo che siano previsti ed assicurati mezzi adeguati alle esigenze di vita dei lavoratori in caso di infortunio, malattia, invalidità, vecchiaia, disoccupazione involontaria (art. 38)<sup>9</sup>.

È appena il caso di ricordare come la Costituzione disegni un sistema organico di servizi funzionale ai bisogni sociali emergenti<sup>10</sup>, secondo un'equazione che pone in relazione l'assistenza, che è il fine, con il mezzo, i servizi sociali; e l'Ente pubblico è il soggetto deputato ad erogarli<sup>11</sup>. È tuttavia vero che nella Carta non compare il riferimento ai soli soggetti pubblici: il sistema assistenziale ammette anche l'intervento di soggetti privati, il cui ruolo è stato incentivato mediante il riferimento al principio di sussidiarietà orizzontale *ex art. 118, comma 4, Cost.*

Sebbene non sia questa la sede per richiamare l'approfondito dibattito dottrinale ovvero l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale circa la natura giuridica dei diritti sociali né, ancora, per incentrarsi sulle ricostruzioni teoriche che attengono alla distinzione tra diritti incondizionati e condizionati, giova quanto meno chiedersi quali situazioni soggettive possa vantare il privato nei confronti dell'ordinamento giuridico al fine di un effettivo godi-

<sup>7</sup> In tal senso, cfr. L. Degrossi, *La razionalizzazione dello Stato sociale. Nell'ordinamento dei servizi alla persona e alla comunità*, Milano, 2005, p. 3.

<sup>8</sup> P. Donati, *Natura, problemi e limiti del Welfare State: un'interpretazione*, in G. Rossi – P. Donati (a cura di), *Welfare State: problemi e alternative*, Milano, 1982, p. 57.

<sup>9</sup> B. Pezzini, *Diritto alla salute e diritto all'assistenza tra tensione all'uniformità e logiche della differenziazione*, in R. Balduzzi – G. Di Gaspare (a cura di), *Sanità e assistenza dopo la riforma del Titolo V*, Milano, 2002, p. 87: «dal punto di vista costituzionale i diritti sociali sono in primo luogo norme di principio che individuano finalità pubbliche relativamente a determinati beni, sono cioè norme di diritto oggettivo di rango costituzionale».

<sup>10</sup> Dal dettato dell'art. 38, c. 1, Cost. con l'ampia formulazione «diritto al mantenimento e all'assistenza sociale» si tenta di creare un sistema dinamico di interventi, adattabili alle contingenze che la situazione politico-sociale pone di fronte, rifuggendo qualsivoglia forma di tassatività. In tal senso P. Siconolfi, *L'assistenza fra Stato e Regioni*, Rimini, 1989, p. 50.

<sup>11</sup> A. Gualdani, *Diritto dei servizi sociali*, Torino, 2018, *passim*.

mento dei diritti sociali<sup>12</sup>. La questione non è di poco conto dal momento che incide direttamente sull'esigibilità delle prestazioni che sostanziano detti diritti, e in tale direzione muove anche la stessa Consulta<sup>13</sup>.

Una spinta notevole alla realizzazione dell'effettività della tutela dei diritti in discorso – invero fino a quel momento disordinatamente attuata – è stata segnata dalla previsione di un sistema integrato di interventi e servizi sociali, stabilito dalla legge-quadro n. 328/2000, anticipata dalle leggi c.d. Bassanini<sup>14</sup>, introduttive di alcuni principi successivamente sviluppati, tra cui quello di sussidiarietà, in base al quale le decisioni vengono prese dall'organo di governo più vicino ai cittadini, ossia il Comune, in quanto maggiormente in grado di interpretare bisogni e risorse della comunità territoriale di riferimento. Nelle sue finalità<sup>15</sup>, la citata legge n. 328/2000 reca profondi elementi

<sup>12</sup> A.M. Sandulli, *Note sulla natura giuridica dei diritti civili*, in *Giur. civ.*, 1954, p. 1344, sostiene che i diritti civili sono situazioni vantaggiose che derivano ai privati dal fatto che l'ordinamento giuridico impone agli enti pubblici certi doveri pubblici di prestazione a favore di tutti i componenti della collettività. L'A., tuttavia, evidenzia che, mentre non vi è dubbio che si configuri come diritto soggettivo la pretesa privata all'adempimento delle prestazioni cui un ente pubblico sia tenuto per obbligazioni di natura privatistica, non altrettanto può dirsi per le prestazioni di natura pubblicistica. Infatti «queste rappresentano l'estrinsecazione della capacità pubblica dell'Ente. E non è concepibile che nella sua veste pubblicistica un ente sia tenuto verso altri soggetti all'esercizio dell'azione che, della veste stessa, rappresenta manifestazione».

<sup>13</sup> «Che inizialmente aveva riconosciuto come inviolabili solo i diritti di libertà personali e quelli attinenti alla persona; la Corte ha, poi, mutato il proprio orientamento, annoverando, nell'alveo dell'invulnerabilità, molti diritti sociali: il diritto alla retribuzione (art. 36), il diritto all'assistenza (art. 38, c. 1), il diritto alla previdenza (art. 38, c. 2), sul presupposto che, in base ai valori espressi in Costituzione, il nostro ordinamento può essere definito come uno Stato sociale». Così A. Gualdani, *I servizi sociali tra universalismo e selettività*, Milano, 2007, p. 25, e C. Marzuoli, *In tema di diritti sociali, privatizzazioni e tutela*, in AA.VV., *Contenimento della spesa e efficienza dell'Amministrazione*, Pisa, 1997, p. 65 ss.

<sup>14</sup> Il d. lgs. n. 112/1998, in linea con quanto disposto nella previgente versione dell'art. 117 Cost., definisce i servizi sociali «attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi gratuiti e a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario, nonché quelle assicurate in sede di amministrazione della giustizia» (art. 128, c. 2). In attuazione del principio di sussidiarietà verticale, l'art. 126 del citato d. lgs. attribuiva agli Enti locali tutte le funzioni e i compiti amministrativi nelle materie dei servizi sociali, prevedendo che fossero i Comuni ad esercitare i compiti di erogazione dei servizi e delle prestazioni sociali, nonché i compiti di progettazione e di realizzazione della rete dei servizi sociali.

<sup>15</sup> La legge-quadro ha ridefinito il profilo delle politiche sociali apportando tutta una serie di elementi di novità dopo un vuoto legislativo di decenni in cui è mancata una regolamenta-

di novità: si pensi, in special modo, al passaggio dalla concezione di utente e portatore di bisogni puntuali a quello di persona, nelle sue molteplici dimensioni, osservata sia nel contesto familiare che territoriale; nonché al superamento dell'accezione tradizionale di assistenza o di realizzazione di interventi meramente riparativi del disagio, e alla contestuale affermazione di una concezione volta a valorizzare un approccio di protezione sociale attiva, in funzione non solo della rimozione delle cause di disagio, ma soprattutto della prevenzione e promozione dell'inserimento nella società attraverso la valorizzazione delle capacità del singolo. L'atto normativo in parola, dunque, riafferma e rafforza il principio di sussidiarietà nelle dimensioni sia di sussidiarietà verticale che orizzontale; e in questa seconda declinazione, la legge n. 382/2000 fa leva su un sistema di erogazione dei servizi fortemente incentrato sulla relazione tra Enti Locali e Terzo settore, cui viene riconosciuto un ruolo rilevante (art. 5<sup>16</sup>).

È in questa cornice legislativa, segnata da profondi cambiamenti, che si colloca successivamente la riforma del Titolo V della Costituzione e, in special modo, la legge costituzionale n. 3/2001. Nel novellato art. 117 Cost., competenze e funzioni in materia di servizi sociali vengono attribuite alla potestà legislativa residuale delle Regioni (sent. Corte cost. 434/2004)<sup>17</sup>. Inoltre, il superamento del principio di parallelismo tra competenze legislativa e amministrativa determina l'attribuzione al Comune di tutte le funzioni amministrative, ivi comprese quelle relative ai servizi socio-assistenziali. In questo nuovo assetto normativo, nel quale si assiste ad una valorizzazione dei Comuni in relazione ai servizi socio-assistenziali, si colloca anche il decreto-legge n. 78/2010, il cui art. 14, c. 30 dispone la gestione associata delle funzioni fondamentali, tra cui, ovviamente, si annoverano i servizi in ambito sociale. Più specificatamente, la disposizione in parola stabilisce che nelle materie di competenza concorrente e residuale, la Regione individua – previa concertazione con i Comuni interessati – la dimensione territoriale ottimale ed omogenea per area geografica ai fini dello svolgimento in forma obbligatoriamente associata da parte dei Comuni delle funzioni fondamentali, se-

zione organica dei servizi socio-assistenziali, nonostante i cambiamenti e le riforme: solo con l'atto del 2000 si è giunti alla creazione di un quadro normativo unitario valido per l'intero territorio nazionale.

<sup>16</sup> I soggetti del Terzo settore sono, ad esempio, chiamati a partecipare alla progettazione dei servizi e alla realizzazione concertata degli stessi, potendo supportare gli Enti nella progettualità.

<sup>17</sup> Si rammenta il principio di continuità: sentenza Corte cost. n. 13/2004; si veda, per l'attuazione della legge costituzionale n. 3/2001, la legge n. 131/2003, c.d. legge La Loggia.

condo i principi di efficacia, efficienza, economicità. La normativa in discorso ha conosciuto ulteriori e recenti misure, nella direzione di perseguire nella promozione dell'esercizio in forma associata delle funzioni fondamentali dei Comuni al fine di assicurare il coordinamento della finanza pubblica e il contenimento delle spese. Si pensi al decreto-legge n. 138/2011, convertito con modificazioni nella legge n. 148/2011, il cui art. 16, c. 1, stabiliva che i Comuni con popolazione inferiore ai 1.000 abitanti esercitassero obbligatoriamente in forma associata tutte le funzioni amministrative e tutti i servizi pubblici loro spettanti mediante un'unione di comuni. A tale forma di unione (c.d. «speciale») si sarebbe applicata una disciplina parzialmente diversa rispetto a quella generale, dettata dall'art. 32 del TUEL del 2000.

Un ulteriore intervento modificatore, avutosi con il decreto-legge n. 95/2012, convertito con modificazioni nella legge n. 135/2012, rendeva, all'art. 19, c. 2, facoltativo l'esercizio associato delle funzioni per i Comuni con popolazione inferiore a 1000 abitanti. La successiva legge n. 56/2014 (c.d. «legge Delrio») ha abolito la forma di «unione speciale» per l'esercizio facoltativo delle funzioni comunali, mantenendo i due diversi tipi di unione previsti dalla disciplina previgente (unione facoltativa per l'esercizio associato di determinate funzioni; e obbligatoria per i Comuni con un numero di abitanti inferiore ai 5000 per le funzioni fondamentali).

Successivi interventi hanno posto al centro della riflessione l'opportunità di aprire un dibattito intorno alla discrezionalità in capo ai Comuni di gestione in forma associata di determinate funzioni, superando così l'obbligatorietà. In tal senso, si pensi all'istituzione del tavolo politico-tecnico presso la Conferenza Stato-città autonomie locali, ai sensi della recente legge n. 108/2018.

Il tema, oltre ad essere stato oggetto di intervento del legislatore – sovente attraverso la decretazione d'urgenza – è recentemente stato sottoposto anche al vaglio della Corte costituzionale. Come meglio si dirà *infra*, attraverso la sentenza n. 33 del 2019, i giudici, nel dichiarare l'illegittimità dell'art. 14, c. 28, del decreto-legge n. 78/2010 («nella parte in cui non prevede la possibilità, in un contesto di Comuni obbligati e non, di dimostrare, al fine di ottenere l'esonero dall'obbligo, che a causa della particolare collocazione geografica e dei caratteri demografici e socio ambientali, del Comune obbligato, non sono realizzabili, con le forme associative imposte, economie di scala e/o miglioramenti, in termini di efficacia ed efficienza, nell'erogazione dei beni pubblici alle popolazioni di riferimento»), rimarcano, tra l'altro, la necessità, in capo al legislatore, di disciplinare l'assetto degli Enti locali in modo strutturale ed organico anziché in via episodica e congiunturale o, comunque, sol-

tanto avendo quale bussola ragioni di ordine economico-finanziario. Indirettamente, può dedursi come, seppur senza sottovalutare il ruolo e le potenzialità propri della gestione integrata di determinati servizi, per mezzo dell'Unione di Comuni (o anche delle Comunità montane), non può sostituirsi *in toto* la funzione dei Comuni, specie laddove i territori sono distanti o, comunque, particolarmente eterogenei. E ciò vale sia in relazione alle funzioni amministrative in ambito di servizi socio-assistenziali sia quanto alla progettazione e programmazione (da realizzare mediante i Piani di zona) in un sistema di servizi sociali "a rete", con l'individuazione di obiettivi e priorità di intervento, oltre che di strumenti e mezzi per la loro realizzazione.

### *3. I servizi socio-assistenziali nella Regione Abruzzo e la ridefinizione degli ambiti territoriali*

L'Abruzzo ha anticipato la riforma del sistema dei servizi sociali avutasi per mezzo della già menzionata legge n. 328/2000. Infatti, con legge regionale n. 22 del 1998, la Regione in discorso si è dotata del primo Piano Sociale Regionale (PSR), vale a dire dell'atto fondativo in tema di politiche sociali, definito a seguito di ampia partecipazione degli attori sociali territoriali e di rete.

La normativa statale, di poco successiva, ha ribadito, all'art. 8, c. 1, le funzioni di competenza<sup>18</sup> delle Regioni, prevedendo infatti che tali enti territoriali abbiano compiti di programmazione, coordinamento e indirizzo degli interventi sociali nonché di verifica della rispettiva attuazione a livello territoriale, e disciplinino l'integrazione degli interventi stessi, con particolare ri-

<sup>18</sup> Competono alla Regioni, tra le altre, le seguenti importanti ed esclusive funzioni:

- definizione degli ambiti territoriali (pluricomunali o monocomunali), incentivando l'esercizio associato delle funzioni sociali;
- definizione di politiche integrate (sociali, sanitarie, di inclusione sociale, istruzione, etc.);
- promozione di metodi e strumenti per il controllo di gestione atti a valutare l'efficacia e l'efficienza dei servizi ed i risultati delle azioni previste;
- definizione, sulla base dei requisiti minimi fissati dallo Stato, dei criteri per l'autorizzazione, l'accreditamento e la vigilanza delle strutture e dei servizi a gestione pubblica o dei soggetti di cui all'articolo 1, commi 4 e 5;
- definizione dei criteri per la determinazione del concorso da parte degli utenti al costo delle prestazioni, sulla base dei criteri determinati ai sensi dell'articolo 18, comma 3, lettera g);
- esercizio dei poteri sostitutivi.



ferimento all'attività sanitaria e socio-sanitaria ad elevata integrazione sanitaria di cui all'art. 2, c. 1, lettera *n*), della legge 30 novembre 1998, n. 419.

Come accennato, il PSR è lo strumento che disegna e definisce un sistema di *welfare* regionale e nel quale hanno avuto ed hanno tuttora un ruolo centrale gli *ambiti territoriali* – in special modo le Unioni di Comuni e le Comunità Montane – finalizzati alla gestione integrata dei servizi sociali. Tali ambiti sono stati individuati tenendo conto di caratteristiche comuni ovvero alla luce di condizioni di omogeneità o, ancora, di tendenziale corrispondenza rispetto ai Distretti sanitari locali. Il PSR 2016-18 della Regione Abruzzo (il quinto dal 1998, più volte prorogato, e in vigore fino allo scorso 31 dicembre 2021<sup>19</sup>) ha introdotto, tra l'altro, una sensibile riduzione degli ambiti territoriali, con un marcato accorpamento degli stessi: dagli originari 35 Enti di Ambito Sociale (EAS) – previsti dalla legge regionale del 1998<sup>20</sup> – agli attuali 24 Ambiti Distrettuali Sociali (ADS), di cui 5 monocomunali e 19 pluricomunali, coincidenti con i Distretti sanitari di base<sup>21</sup>. Se ciò, per un verso, risponde alla necessità di addivenire ad una maggiore razionalizzazione delle spese, per altro verso, ha comportato il fatto che determinati Comuni si sono ritrovati a far parte di aree il cui centro di interesse era collocato a notevole distanza logistica e territoriale. Ciò ha generato oggettive problematiche di raccordo e di gestione, che, ovviamente, si sono riversate sugli utenti e fruitori dei servizi, attese anche le difficoltà di programmazione e di coordinamento riscontrate. Peraltro, la devoluzione alla gestione associata ha conosciuto

<sup>19</sup> Per maggiori informazioni, cfr. [www.abruzzosociale.it](http://www.abruzzosociale.it). Al momento in cui si scrive è da poco varato il PSR 2021-23.

<sup>20</sup> Ed individuati prendendo anche in considerazione l'articolazione delle USL e dei confini delle Comunità Montane nelle aree interne.

<sup>21</sup> Al riguardo, si legge nel PSR 2016-18 quanto segue: «La nuova zonizzazione ha lo scopo principale di assicurare la coincidenza territoriale con i Distretti sanitari, come la stessa denominazione dei nuovi Ambiti sociali vuole sottolineare, con l'obiettivo di raggiungere la piena attuazione dell'integrazione socio-sanitaria. La nuova zonizzazione, inoltre, è funzionale all'esigenza di adeguatezza territoriale, con riguardo alla necessità di favorire il raccordo delle politiche sociali con altre politiche di servizi alla persona, come quelle scolastiche e del lavoro. L'Ambito distrettuale sociale è il nuovo riferimento territoriale per l'attuazione da parte dei comuni, singoli o associati, delle politiche sociali a livello territoriale, ivi comprese le scelte relative all'individuazione degli assetti più funzionali alla gestione, alla spesa e ai rapporti con i cittadini. L'esercizio delle relative funzioni di programmazione, organizzazione e gestione del sistema locale integrato dei servizi sociali e socio-sanitari si fonda sul potere di indirizzo politico-amministrativo attribuito ai Sindaci, in quanto organi responsabili e rappresentativi dell'amministrazione comunale». Cfr. (<http://www.abruzzosociale.it/uploads/File/PianiSociali/PianoSocialeRegionale20162018.pdf>, p. 89).

anche modalità operative significativamente differenti tra Unioni diverse in una materia, quella qui in esame, invero alquanto “deregolata”. Numerosi sono gli esempi – in materia di assistenza scolastica<sup>22</sup> o domiciliare – che denotano problematiche sul piano operativo circa le pratiche di erogazione dei servizi e, in special modo, l’eterogeneità delle misure adottate, nonché quanto alla chiara ripartizione di funzioni spettanti al Comune e all’Unione nelle varie fasi di istruttoria endoprocedimentale o, anche, con riguardo all’individuazione della responsabilità decisionale che, ovviamente, dovrebbe coincidere con il centro di spesa.

Le perplessità appena richiamate sembrano essere suffragate dalle prassi da ultimo sperimentate nel corso della pandemia. Più in particolare, si può esemplificativamente ricordare la gestione dei “buoni di solidarietà alimentare”, erogati nel corso dell’emergenza sanitaria: al riguardo, l’intera procedura è stata rimessa ai Comuni, senza l’interfaccia dell’ambito territoriale. Lungi dal voler incentivare il fenomeno della polverizzazione dei Comuni<sup>23</sup>, occorre rilevare come i Comuni abbiano dimostrato capacità reattiva e, parimenti, siano stati meglio in grado di regolamentare la materia, conoscendo la realtà sociale di riferimento e lo stato di bisogno dei nuclei familiari destinatari. Le Unioni di Comuni, diversamente, non hanno avuto modo di intervenire – probabilmente per mancanza di personale sufficiente alla gestione diffusa sul vasto territorio dei Comuni assistiti – e, ove l’avessero fatto, avrebbero con ogni probabilità incontrato difficoltà soprattutto nella definizione di criteri univoci destinati ad essere applicati su territori non sempre omogenei e con realtà socio-economiche anche molto differenti tra loro. Il prezioso ruolo degli ambiti territoriali e delle Unioni di Comuni – pur nella diversità di scelte operative tra una Unione e l’altra – si è invece estrinsecato nell’organizzazione e nel raccordo di servizi di sostegno materiale e distribuzione<sup>24</sup> unitamente all’aiuto di volontari e protezione civile nei confronti di persone non

<sup>22</sup> Si pensi alla presa in carico di minore con disabilità per l’assistenza educativa scolastica. Eterogenee sono le prassi circa la titolarità dell’istruttoria e del potere decisionale, e a volte scaturiscono rimpalli tra gli Uffici della gestione associata e i referenti comunali, con soluzioni qualche volta approssimative per via della necessità di far convergere – e sintetizzare nella relazione della figura dell’Assistente sociale – diagnosi funzionale della Commissione medica, redazione del Piano Educativo Individuale (PEI) in collaborazione con l’Istituto scolastico, definizione del monte-ore rispetto al *budget* ovvero ad ulteriore carico del bilancio comunale.

<sup>23</sup> M.S. Giannini (a cura di), *I Comuni*, Vicenza, 1967, p. 12; *Ibid.*, *Il riassetto dei poteri locali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, p. 455.

<sup>24</sup> Ci si riferisce a servizi quali Pronto Farmaco per la distribuzione di medicinali e alla distribuzione di pacchi alimentari.

autosufficienti o anziane, nonché in servizi di sostegno psicologico sia pure da remoto o via telefono attraverso le figure professionali necessarie. D'altro canto, in aderenza alle raccomandazioni del competente dipartimento regionale e alla legislazione emergenziale, sono state sospese nella generalità dei casi le attività dei centri diurni previste dai Piani Sociali e non sempre, al riguardo, si è compiuta la scelta di "commutare", in applicazione delle prescrizioni legislative emergenziali con lo strumento della riprogrammazione concordata, le prestazioni in servizi domiciliari. La prassi da ultimo sperimentata durante la pandemia da Covid-19 e la crisi economico-sociale che ne è scaturita possono in una certa misura fungere da volano «per completare finalmente l'assetto dei compiti di assistenza sociale e dare forma alle fruttuose relazioni (tra istituzioni centrali e periferiche e fra istituzioni e società) che nel ventennio di vigenza della legge sono state costruite e sperimentate»<sup>25</sup>.

#### 4. *Riflessioni conclusive*

Le considerazioni appena sopra abbozzate sollecitano alcune prime conclusioni. L'accorpamento degli ambiti in macroaree e la gestione associata dei servizi sociali, ispirati da criteri di risparmio di spesa, rappresentano anzitutto una controtendenza – se non addirittura un passo indietro – rispetto alle ragioni che avevano giustificato l'introduzione del principio di sussidiarietà verticale.

La stessa Corte, nella summenzionata sentenza n. 33 del 2019, riconosce, non a caso, l'«eccessiva rigidità» della previsione relativa all'obbligo di gestione associata per tutte le funzioni fondamentali dei Comuni, al punto da non consentire «di considerare tutte quelle situazioni in cui, a motivo della collocazione geografica e dei caratteri demografici e socio-ambientali, la convenzione o l'Unione di Comuni non sono idonee a realizzare, mantenendo un adeguato livello di servizi alla popolazione, quei risparmi di spesa che la norma richiama come finalità dell'intera disciplina», stigmatizzando le ipotesi in cui «l'ingegneria legislativa non combacia con la geografia funzionale»<sup>26</sup>, sicché il sacrificio imposto dalla legislazione statale all'autonomia comunale

<sup>25</sup> In questi termini, P. Torretta, *La legge n. 328/2000 e i livelli essenziali di assistenza sociale: dall'avvento del sistema integrato dei servizi sociali alla sua difficile attuazione*, in *Federalismi.it*, n. 23/2021, p. 229.

<sup>26</sup> Cfr., in proposito, A. Morelli, *Obbligatorietà delle forme associative dei comuni e visione congiunturale delle autonomie locali*, in *Forumcostituzionale.it*, Rass. 8/2019.

non riusciva a raggiungere l'obiettivo cui era diretta la stessa normativa (finendo con l'imporre un sacrificio sproporzionato). In altri termini, i rilievi che dalla pronuncia della Corte possono desumersi attengono alla necessità di addivenire ad una normativa che non ignori, o che tenga comunque sufficientemente conto, delle particolari condizioni geografiche, demografiche e socio-ambientali di determinati Comuni. Se si vuole, è quanto mai opportuno un approccio di maggiore flessibilità nella disciplina della materia. Com'è stato evidenziato, sempre con riguardo alla decisione della Corte, «in sostanza, si ha la sensazione che la Consulta, consapevole del processo in corso di complessivo ripensamento rispetto all'obbligatorietà della gestione associata delle funzioni fondamentali dei piccoli comuni, abbia inteso, da una parte, sostenere le esigenze di efficienza ed economicità che questa scelta sottende, dall'altra, aprire verso forme attenuate di flessibilizzazione dell'obbligo associativo, comunque compatibili con la complessiva operazione di riorganizzazione territoriale avviata in risposta alla grave crisi economica e fiscale dell'ultimo decennio»<sup>27</sup>. L'insegnamento e l'esortazione che se ne possono trarre – alla luce dell'orientamento della Corte e, ancor più, della prassi sperimentata dagli ambiti territoriali – invitano, per un verso, a non impedire forme di deroga o, comunque, a facilitare una maggiore flessibilità quanto agli Enti chiamati a programmazione/istruttorie/erogazione di servizi socio-assistenziali (senza una rigida cristallizzazione in capo alle realtà territoriali integrate), per altro verso, ad intervenire sulla disciplina della materia in maniera organica, rifuggendo, ove possibile, da discipline dettate da urgenza e/o situazioni contingenti.

<sup>27</sup> Cfr. M. Galdi, *L'obbligatorietà di forme associative per gli enti locali fra tentativi di attuazione e ristabilimento dello status quo. Commento a Corte cost., 4 marzo 2019, n. 33*, in *Dirittofondamentali.it*, 1/2019, p. 10.



Marina D'Orsogna\*

## FRAGILI O ANTIFRAGILI: IL DILEMMA DELLE AREE INTERNE

SOMMARIO: 1. Governo del territorio e approccio strategico per la sostenibilità dello sviluppo. – 2. Le aree interne “al centro”. – 3. Il dilemma dell’antifragilità.

### 1. *Governo del territorio e approccio strategico per la sostenibilità dello sviluppo*

Il superamento della dimensione autoritativa della pianificazione urbanistica, intesa non più (invero già da tempo) solo come ordinata disciplina del costruito, ma, secondo un audace approccio sistemico, come governo del territorio inteso quale sintesi delle esigenze anche economico-sociali della comunità locale secondo la prospettiva di solidarietà sociale instillata da una lettura sempre “più progrediente”<sup>1</sup> della Carta costituzionale, ha aperto le porte a riflessioni inedite sulla integrazione della disciplina della proprietà privata e la disciplina dell’attività economica<sup>2</sup>, ponendo altresì le basi concettuali per l’affermazione ed applicazione anche nel nostro ordinamento della sostenibilità dello sviluppo<sup>3</sup>.

\* Professore ordinario di Diritto amministrativo, Facoltà di Scienze Politiche, Università degli Studi di Teramo.

<sup>1</sup> Cons. Stato, IV, 10 maggio 2012, n. 2710 nella quale, tra l’altro, si sottolinea che “la garanzia della proprietà è condizionata, nel sistema della Costituzione, dagli artt. 41 e 44, alla subordinazione dei fini ora di utilità sociale, ora di funzione sociale, ora di equi rapporti sociali, ora di interesse ed utilità generale (...) Secondo i concetti, sempre più progredienti, di solidarietà sociale, resta escluso che il diritto di proprietà possa venir inteso come dominio assoluto ed illimitato sui beni propri, dovendosi, invece, ritenerlo caratterizzato dall’attitudine di essere sottoposto nel suo contenuto ad un regime che la costituzione lascia al legislatore di determinare”.

<sup>2</sup> P. Urbani, *Territorio e poteri emergenti. Le politiche di sviluppo tra urbanistica e mercato*, Torino, 2007; C. Salone, *Politiche territoriali. L’azione collettiva nella dimensione territoriale*, Milano, 2005.

<sup>3</sup> Sul punto la dottrina amministrativistica è molto ampia. Sia consentito rinviare alle riflessioni di V. Cerulli Irelli, *Statuto costituzionale della proprietà privata e poteri pubblici di pianificazione*, in AA. VV., *Politiche urbanistiche e gestione del territorio. Tra esigenze del mercato e coesione sociale*, Torino, 2015, p. 11 ss.

Le ricadute concettuali di questo riorientamento teorico, che, nel curvare il potere conformativo verso il principio concorrenziale, punta a rafforzare la visione del territorio come “luogo” in cui si raccoglie la pluralità degli interessi sensibili che si fronteggiano nella dinamica regolatoria, si ravvisano nella programmazione locale (e negli istituti che ad essa si legano) intesa quale piattaforma di confronto e di sintesi di una regolamentazione integrata di tutte le attività funzionali al soddisfacimento dei valori fondamentali della persona<sup>4</sup>.

Il territorio, in sostanza, declinato nel suo carattere funzionale come depositario dei caratteri distintivi delle comunità locali, diventa risorsa strategica (la più importante risorsa strategica del Paese) per lo sviluppo, preziosa perché portatrice di differenze e specificità che sfuggono (che devono sfuggire) ad una idea di semplicistica omogeneizzazione<sup>5</sup> disciplinare pregiudizievole dei diritti di cittadinanza<sup>6</sup>.

Certamente l'affacciarsi di una dimensione locale del territorio ha giocato un ruolo fondamentale nel rinnovamento dei modelli di sviluppo che segnano un “controcanto” rispetto ai fenomeni di urbanizzazione ipertrofica che hanno caratterizzato la concentrazione della popolazione nelle aree urbane e periurbane, spingendo per un ripensamento, netto e profondo soprattutto a valle della crisi pandemica, della qualità dell'abitare.

Tale riorientamento si inserisce in quella “riscoperta del terrestre” quale relazione tra la cura del proprio ambiente di vita e la consapevolezza dei suoi legami ecosistemici<sup>7</sup> che ci colloca in una dimensione diversa per comprendere ciò che è avvenuto e avviare una riflessione sugli insegnamenti (e le opportunità) per le azioni future.

Partendo da una osservazione tanto schematica quanto, a prima vista, così generale da apparire generica, peraltro già da tempo al centro del pensiero di economisti, sociologi, urbanisti oltre che di giuristi, relativa all'attuale dis-

<sup>4</sup> AA. VV., *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, a cura di M. Cammelli, Bologna, 2007; C. Barbati, G. Endrici, *Territorialità positiva. Mercato, ambiente e poteri subnazionali*, Bologna, 2005.

<sup>5</sup> A. Clementi, *Territorio. Una risorsa per lo sviluppo*, in *Treccani.it*, 2010.

<sup>6</sup> Segnala il rischio di una acritica uniformità M. Cammelli, *Territorialità*, cit., 368, secondo cui il problema non sarebbe solo “il più volte lamentato scollamento tra disciplina unitaria e sottostanti realtà differenziate, ma anche quello, ancora più pesante, che la mancata emersione di queste ultime impedisce di cogliere quando la diversità supera i livelli di guardia mettendo in discussione diritti di cittadinanza e istituti democratici indisponibili”.

<sup>7</sup> Secondo la linea concettuale di B. Latour, *Tracciare la rotta. Come orientarsi in politica*, Milano, 2018.

sesto di carattere ambientale e sociale del territorio decretato dalla spinta incessante verso la valorizzazione del capitalismo, l'avvento di situazioni emergenziali (disastri naturali, crisi sanitaria) ha sospinto verso un fecondo recupero delle riflessioni sul territorio pronte a coglierne quegli aspetti di razionalità nascosta ma latente che, adeguatamente alimentati e sostenuti, possono offrire una straordinaria "via d'uscita" dalla crisi<sup>8</sup>.

E così il governo del territorio ha interiorizzato il ripensamento delle aree come "luoghi" ossia come insieme di relazioni sociali, politiche ed economiche che si agitano e ristrutturano in un moto continuo attraverso la partecipazione attiva degli abitanti quale momento di confronto nel quale innestare lo sviluppo e la soddisfazione dei diritti sociali, come le recenti esperienze di rigenerazione urbana hanno cercato di mandare avanti sia pure in assenza di un quadro normativo chiaro di riferimento che soprattutto nel passaggio da una dimensione urbana alla dimensione, più contenuta, dei piccoli borghi e delle aree interne, si sublima nella ricostituzione della base sociale in quanto l'insediamento in queste aree costituisce senz'altro una validissima risorsa a presidio del territorio medesimo soprattutto nella prospettiva del contrasto al dissesto idrogeologico e del degrado del patrimonio culturale e paesaggistico, nonché, in senso più ampio, di tutela dei beni comuni<sup>9</sup>.

Indubbiamente la affermazione della società della conoscenza con i servizi digitali che ne costituiscono uno dei pilastri, già da tempo avrebbe dovuto sospingere verso il recupero di una diversa dimensione abitativa. La facilitazione offerta dalla tecnologia costituisce, infatti, un formidabile asse di accelerazione dei processi di miglioramento delle condizioni di vita delle comunità dei territori e soprattutto dei territori "disagiati" che, come risultati attesi, mirino alla costruzione di nuove politiche pubbliche incentrate su qualità dell'abitare, innovazione dei servizi e flessibilità degli spazi. Si forma cioè una nuova struttura sociale che sviluppa nuove istanze e nuovi bisogni e che aspirerebbe a poter coniugare i diritti di cittadinanza con una condizione nuova di "aspazialità" della sfera pubblica<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> È, questa, l'impostazione ottimistica suggerita da A. Balducci, *I territori fragili di fronte al Covid*, in *Scienze del territorio*, 2020, p. 169 ss., il quale si riporta alle indagini della Scuola territorialista italiana che intende ripartire dal territorio in tutto il suo spessore per ricostruire l'unità tra natura e cultura per migliorare le condizioni di vita e rafforzarne la resilienza (p. 175).

<sup>9</sup> In questa prospettiva R. Dipace, *Le politiche di rigenerazione zone dei territori tra interventi legislativi e pratiche locali*, in *Istituzioni del federalismo*, 2017, 3, p. 625 ss., in part. p. 644.

<sup>10</sup> Si veda anche G. Carrosio, *La crisi socio-ambientale nelle aree interne: riconnettere ambiente e welfare*, in *urban@it*, 2/2020.



In questa prospettiva, dunque, il ruolo del giurista non può più limitarsi allo studio delle funzioni di pianificazione e di programmazione ma deve supportare la creazione di una *vision* che metta al centro la vera essenza dei territori verso una rielaborazione radicale dell'approccio scientifico<sup>11</sup>.

## 2. Le aree interne “al centro”

È, questa, la sfida che avevano intuito sin dal 2013 i teorizzatori della Strategia delle Aree Interne<sup>12</sup>. Nata come progetto sperimentale della Politica di coesione per il ciclo 2014-2020, la “Strategia nazionale per le Aree Interne” (Snai) è stata rivolta al superamento delle vulnerabilità di queste aree e al loro riequilibrio socio-economico e territoriale che oggi risulta ancor più difficile da affrontare alla luce della emergenza pandemica e delle fragilità (del sistema economico e del tessuto sociale) che tale emergenza ha fortemente amplificato. La recente crisi globale scaturita dalla pandemia da Covid 19 ha dimostrato, infatti, la insostenibilità dei modelli insediativi attuali che non garantiscono l'accessibilità ai servizi primari e l'integrazione sociale delle fasce più deboli della popolazione e vanno per questo ripensati<sup>13</sup>.

Le “aree interne” costituiscono un'articolazione importante della nostra diversità territoriale<sup>14</sup>: sono aree per lo più coincidenti con quelle montane o a forte vocazione rurale, separate non solo geograficamente da quelle maggiormente antropizzate, urbanizzate e sviluppate, ma anche da arretratezze infrastrutturali, materiali e immateriali, che determinano criticità nell'offerta di servizi e nell'accesso ad essi (*in primis*, servizi di trasporto, sanitari, socio-educativi e digitali). In sostanza un insieme segnato da numerose criticità (isolamento geografico strutturale, piccole dimensioni dei centri abitati, scarso popolamento, scarsa offerta di servizi pubblici essenziali), ma dotato di

<sup>11</sup> Vede la dinamica giuridica come propulsore di cambiamenti capaci di rigenerare i legami sociali a partire proprio dalle comunità territoriali B. Tonoletti, *Costituzione giuridica delle cose e legame sociale*, in *Dir amm.*, 2019,249 ss.

<sup>12</sup> Lanciata dal Ministro Barca all'epoca del Governo Monti.

<sup>13</sup> Cheval, C.M. Adamescu, T. Georgiadis, M. Herrneggn, A. Piticar, D.R. Legates, *Observed and Potential Impacts of the COVID-19 Pandemic on the Environment*, in *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 2020.

<sup>14</sup> In Italia le “aree interne” rappresentano circa il 53% dei Comuni italiani ospitando il 23% della popolazione nazionale e occupando una porzione del territorio di oltre il 60% dell'intera estensione nazionale (fonte: Strategia nazionale per le aree interne).

risorse ambientali e culturali ad alto potenziale di sviluppo attraverso politiche dedicate.

Già nel documento di indirizzo per la programmazione della politica regionale “Metodi e Obiettivi per un Uso Efficace dei Fondi Comunitari 2014-2020”<sup>15</sup>, lo sviluppo delle aree interne viene indicato come elemento pregiudiziale dello sviluppo del Paese e, nell’ambito dell’Accordo di partenariato Italia 2014-2020<sup>16</sup>, la SNAI diventa uno degli strumenti con cui perseguire gli obiettivi di sviluppo prioritari della Politica regionale di coesione, con una *governance* appositamente costruita e un programma di interventi pubblici adeguatamente definito, anche per superare le irregolarità dei flussi finanziari che dagli anni ’90 del secolo scorso, a partire dai contratti di quartiere sino alle fattispecie più sofisticate di programmi complessi, hanno promosso interventi di limitata riqualificazione in assenza di una solida progettualità che le aree fragili non attirano per la ridotta utilità marginale degli investimenti.

Questi territori, scartati dalle politiche di investimenti degli ultimi decenni perché considerate marginalmente poco remunerative, hanno registrato declino e spopolamenti progressivi che le politiche di “coesione territoriale” e le misure straordinarie ad oggetto mirato (quali ad esempio i fondi rivolti all’ammodernamento delle infrastrutture idriche frequentemente allocate in queste aree) non sono state in grado di contrastare e che hanno alimentato nelle popolazioni ivi rimaste residenti la “vendetta dei territori che non contano”<sup>17</sup>.

L’esperienza innovativa della SnaI ha oggi la spinta forte per sperimentare nuovi modelli di sviluppo fondati su una rinnovata potenziale residenzialità, su una ritrovato fermento culturale e un rafforzamento dei sistemi turistici curvati alla sostenibilità, ossia, in sintesi, mettendo in gioco nuove possibilità di valorizzazione legate ai beni patrimoniali culturali e storico-paesaggistici del territorio<sup>18</sup>. Le aree interne hanno dimostrato di possedere una “straordinaria riserva di capacità”, mettendo in campo processi adattivi per generare risposte appropriate a situazioni inattese che la crescita della complessità

<sup>15</sup> [Http://www.coesioneterritoriale.gov.it/wp-content/uploads/2012/12/Metodi-e-obiettivi-per-un-uso-efficace-deifondi-comunitari-2014-20.pdf](http://www.coesioneterritoriale.gov.it/wp-content/uploads/2012/12/Metodi-e-obiettivi-per-un-uso-efficace-deifondi-comunitari-2014-20.pdf).

<sup>16</sup> L’Accordo di partenariato rappresenta il principale documento di programmazione strategica e di individuazione delle priorità tra le quali allocare le risorse europee (e il relativo cofinanziamento nazionale) per la coesione per ciascun ciclo settennale di programmazione.

<sup>17</sup> Secondo la felice espressione coniata da A. Rodriguez-Pose, *The revenge of the places that don’t matter (and what to do about it)*, in *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 11, 2018, pp. 189 ss.

<sup>18</sup> A. Magnaghi, *Il progetto locale. Verso la coscienza di luogo*, Torino, 2010.

rende sempre più possibili<sup>19</sup> in quanto ricchi di quella coesione formata dall'insieme delle reti sociali e dalla tradizionale missione di conservazione degli ambienti e del paesaggio.

Nel corso degli anni di sua attuazione, la Strategia, oltre che quale piano di investimento, si è rivelata peraltro anche uno strumento di *policy* che ha stimolato la messa a sistema di un percorso di azione pubblica per gestire processi di cambiamento in una ottica di gestione ordinaria (e non solo emergenziale) dei bisogni e di conseguenziale innalzamento del loro grado di resilienza, mettendo in evidenza un inusitato potenziale innovativo generale capace di esercitare un impatto positivo anche in altre aree del Paese afflitte da analoghe criticità<sup>20</sup>.

Le criticità che affliggono strutturalmente le aree interne sono emerse, infatti, con un parallelismo che induce a riflettere, anche nelle periferie delle città ove si sono riscontrate carenze di servizi (pubblici e commerciali) e spazi per la mobilità e il distanziamento che impongono anche in queste aree un ripensamento progettuale per rafforzarne la capacità di resilienza, intesa, in senso estensivo, come una capacità di adattamento, di reazione alle sollecitazioni esterne, anche negative, trasformandole in “opportunità di crescita ed evoluzione con risposte di adattamento”<sup>21</sup>, dunque la capacità di ritrovare un nuovo equilibrio.

La crisi pandemica è stata, dunque, un'occasione per fare emergere le molte opportunità che, proprio a partire dalle Aree interne, possono generarsi in favore di una ripresa più ampia, che, superando i confini della territorialità, possa rispondere ai principi di benessere (individuale e collettivo), di sostenibilità e anche di resilienza posti dall'Agenda ONU 2030<sup>22</sup> (*No one*

<sup>19</sup> G. Lupatelli, *Fragili e antifragili. Territori, economie e istituzioni al tempo del coronavirus*, 2020, Rubettino.

<sup>20</sup> A. De Rossi (a cura di), *Riabitare l'Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquista*, Roma, 2018.

<sup>21</sup> Si rinvia alla chiara analisi di G. Iacovone, *Patrimonio culturale e resilienza delle politiche pubbliche*, in *urban@it*, nel quale si opera una interessante ricostruzione del significato del termine, rilevando, in maniera del tutto condivisibile, come esso, in un sistema sociale “può essere intesa come la capacità di affrontare il cambiamento senza perdere la propria identità, la propria storia e il sistema simbolico e di valori che sostiene l'intera collettività”, dunque, “un atteggiamento, una modalità comportamentale che trova nel diritto il suo terreno elettivo, ed in virtù della quale [la resilienza], i valori incorporati nei principi giuridici e gli interessi tutelati resistono al cambiamento e si rafforzano”.

<sup>22</sup> Con l'Agenda ONU 2030 per lo Sviluppo Sostenibile, sottoscritta il 25 settembre 2015 da 193 Paesi membri dell'ONU, è stato adottato un programma d'azione per le persone, il pianeta e la prosperità, che ingloba 17 Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile in un grande pro-

*left behind*), e che sono anche alla base del nuovo corso di politiche di investimento denominato “Green deal”, adottato, dunque, in sede europea nel 2019. Un ripensamento globale e integrato dei territori che oltrepassi il confine della logica oppositiva e dicotomica fra aree interne e sistemi urbani, rilanciando le infrastrutture sociali per scongiurare il rischio concreto di una ricostruzione senza comunità<sup>23</sup>.

### 3. Il dilemma dell'antifragilità

Le misure sperimentate per lo sviluppo delle aree interne potrebbero essere uno dei possibili modelli di governo dello sviluppo economico e sociale del Paese, perseguendo obiettivi di inclusione, coesione, innovazione e sostenibilità, modello da rafforzare e rendere sempre più stabile e strutturale, nella logica della resilienza trasformativa<sup>24</sup>.

L'aspetto più fecondo della Snai (poi ripreso e potenziato nella organizzazione del PNRR), e che ne costituisce la matrice più originale che ne potrebbe davvero segnare la differenza rispetto alle fallimentari esperienze pianificatorie del passato anche recente, è l'idea di voler colmare le disuguaglianze non solo attraverso una rinnovata centralità dell'azione pubblica nell'ideazione del disegno pianificatorio ma anche mediante la predisposizione degli strumenti (economici soprattutto) necessari alla sua realizzazione. Nella piena consapevolezza, maturata anche dalle nuove riflessioni sul tema della regolazione pubblica<sup>25</sup>, che un impatto sociale positivo allarga esponenzialmente gli effetti positivi sul mercato stesso oltre che di qualità dell'ambiente perché nel concetto di sviluppo non conta più solo la creazione di ricchezza reddituale ma, secondo il paradigma relazionale, la messa a

gramma d'azione per un totale di 169 ‘target’ o traguardi. Il carattere innovativo dell'Agenda ONU – che dichiara l'insostenibilità dell'attuale modello di sviluppo – risiede nel superamento dell'idea che la sostenibilità sia unicamente una questione ambientale, mentre si afferma una visione integrata delle diverse dimensioni dello sviluppo (anche sul piano socio-economico e istituzionale).

<sup>23</sup> Scongiurando il rischio di quella che viene definita “gentrification” indagata di recente da G. Semi, *Gentrification. Tutte le città come Disneyland*, Bologna 2015 e L. Diappi (a cura di), *Rigenerazione urbana e ricambio sociale. Gentrification in atto nei quartieri storici italiani*, Milano 2009.

<sup>24</sup> Parla di “resilienza trasformativa” E. Giovannini, *L'utopia sostenibile*, Bari, 2018.

<sup>25</sup> Per un rinnovato interesse al tema cfr. F.G. Angelini, *L'intervento pubblico tra diritti fondamentali e razionalità economica*, Padova, 2020.

disposizione di strumenti per la piena affermazione della (centralità della) persona nella sua interezza e nei suoi bisogni; introducendo anche il capitale naturale nei sistemi contabili nazionali ma anche valorizzando il partenariato *profit-non profit* quale risorsa strutturale per la rinascita delle economie di comunità e di prossimità<sup>26</sup>.

Un simile riorientamento impone un allargamento degli attori da coinvolgere a tutta la comunità che si impegna nel progettare risposte urbanistiche, sociali, economiche, ambientali innovative per raccogliere le sfide del futuro.

Ma perché possa concretizzarsi un simile riorientamento comportamentale sarebbe necessario che tutta l'azione amministrativa, quale attività razionale, adotti un approccio innovativo fondato su criteri "performativi", seguendo una filiera che aggrega come tasselli ineludibili la chiara allocazione delle risorse e la chiara finanziabilità dei progetti in un chiaro rapporto tra decisioni e realizzazioni.

Il consolidamento dei risultati raggiunti maturati da questo cambio di prospettiva che, come detto all'inizio, congiunge disciplina delle aree e disciplina economica, può però ottenersi solo a condizione che si compia un ulteriore passaggio, ossia la rivisitazione della stessa pianificazione, nelle sue stesse finalità oltre che nelle sue procedure.

La pianificazione è ormai pronta ad assumere, infatti, l'obiettivo di interiorizzare l'imprevisto puntando alla protezione delle infrastrutture critiche di comunicazione e di trasporto, alla messa in sicurezza dei dispositivi emergenziali, al coordinamento degli attori istituzionali dotati di competenze concorrenti, alla semplificazione dei processi decisionali. Deve cioè essere rimeditato all'interno del suo processo l'approccio alla imponderabilità delle calamità non per evitarle (obiettivo impossibile da ipotizzare di ottenere) ma per rafforzare la capacità di reazione valida nelle più diverse situazioni di catastrofi<sup>27</sup>.

È una sfida, questa, che chiama in campo politiche pubbliche idonee ad affrontare la complessità e la multidimensionalità delle criticità che seguono la vita delle comunità, specie di quelle insediate nei territori fragili<sup>28</sup>, conno-

<sup>26</sup> S. Zamagni, P. Venturi, S. Rago, *Valutare l'impatto sociale*, in *Impresa sociale*, 6/2015.

<sup>27</sup> La c.d. *preparedness*, come costruzione di una capacità di reazione anche di fronte all'imponderabile, approfondita da Lakoff nei suoi studi, tra cui, da ultimo, *Unprepared: Global Health in a Time of Emergency*, University of California Press, Berkeley, 2017.

<sup>28</sup> G. Osti, L. Pellizzoni, *Conflitti e ingiustizie ambientali nelle aree fragili: una introduzione*, Milano, 2013.

tati fortemente da dinamiche degenerative che ne minano la tenuta fondativa.

In una parola: la prevenzione richiede politica e politiche pubbliche complesse e strettamente integrate fra loro che consentano di abbandonare regimi speciali confezionati sulle singole emergenze e di ricondurre l'azione dell'amministrazione all'interno di un quadro stabile e prevedibile di regole ordinarie.

Al di là della conclamata frammentazione delle competenze e funzioni simili distribuite tra amministrazioni e agenzie e sistema regionale e locale, che invoca nuovi ed efficaci meccanismi di ricucitura e coordinamento, un reale e concreto riorientamento di prospettiva mirante ad un recupero sostenibile potrà realizzarsi solo ove i meccanismi di prevenzione sul territorio assumano un carattere di intrinseca oggettività determinandone la neutralità rispetto all'indirizzo politico<sup>29</sup> e alla "girandola della selezione degli interessi pubblici". Un simile passaggio implica però una forte intelaiatura istituzionale che possa assicurare con continuità il perseguimento dei profili sistemici (ad esempio la fissazione di standard) rispetto alla quale gli altri livelli territoriali di governo sono chiamati (anche con azioni di supporto temporaneo) a curare la predisposizione di piani e programmi e la loro messa in opera in sintonia con le risorse assegnate e le peculiarità dei territori; nonché la messa in campo di un percorso partecipativo con la cittadinanza nella prospettiva del rafforzamento della *accountability*.

Si dovrebbe partire, dunque, da esigenze concrete (che chiedono risposte) per sperimentare nuovi modelli di amministrare incentrati (come metodo) sul dialogo con i vari attori della comunità. In questa prospettiva, allora, la resilienza sintetizza la capacità delle città non solo di assorbire gli impatti subiti ma di (rac)cogliere da tali impatti lo stimolo per migliorarsi e "trasformarsi" andando oltre il concetto stesso di resilienza e accogliendo il richiamo alla *antifragilità* quale paradigma di miglioramento continuo sulla scorta di stimoli<sup>30</sup>.

<sup>29</sup> Sia pure in un'altra prospettiva anche A. Romano Tassone, *Fallimenti del mercato e "fallimenti" dell'amministrazione democratica*, in *Annuario AIPDA 2009*, Napoli, 2010, 453 ss., aveva evidenziato come nell'ambito della teoria della *Public Choice* si era osservato che il metodo democratico non sempre è funzionale a produrre decisioni collettive razionali; laddove invece nella idea di "democrazia" "si compendiano e si concentrano valori di intensità tale, che la sua funzionalizzazione al conseguimento di un qualsiasi altro scopo non può non apparire indebitamente riduttiva" (455).

<sup>30</sup> N.H. Taleb, *Antifragile. Prosperare nel disordine*, 2013, Milano.



Finito di stampare nel mese di dicembre 2021

Presso la *Grafica Elettronica* (Na)



