

Costituzionalismo.it

Fascicolo 2 | 2026

La cittadinanza amministrativa nelle aree interne: analisi di una delle più profonde ingiustizie spaziali dell'Italia

di Matteo Falcone

Editoriale Scientifica

LA CITTADINANZA AMMINISTRATIVA NELLE AREE INTERNE: ANALISI DI UNA DELLE PIÙ PROFONDE INGIUSTIZIE SPAZIALI DELL'ITALIA

di Matteo Falcone
Assegnista di ricerca in Diritto amministrativo
Università degli studi di Perugia

Sommario: Premessa; 1. La cittadinanza amministrativa come metro di misura dell'effettività dei diritti costituzionali nelle aree interne dell'Italia; 2. La necessità di "allargare" i contenuti della cittadinanza amministrativa; 3. La cittadinanza amministrativa negata: le cause del divario di cittadinanza nelle aree interne: 3.1. Il ridimensionamento dei diritti sociali (in particolare del diritto alla salute e del diritto all'istruzione); 3.2. La riduzione dei servizi essenziali (e dei diritti costituzionali ad essi collegati); 3.3. L'effettività intermittente del diritto ad una buona amministrazione; 4. L'insufficienza dei principali provvedimenti sulle aree interne: 4.1. Il Piano Strategico Nazionale delle Aree Interne (PSNAI); 4.2. Il PNRR e le altre strategie nazionali; 4.3. Le norme sui piccoli comuni, sulla montagna e sulle isole minori; 5. Il persistente divario di cittadinanza, la inutile insistenza sulla perequazione territoriale attraverso i bandi competitivi e l'abbandono delle amministrazioni pubbliche; 6. Dalla cittadinanza amministrativa negata ad una pienamente abilitata: spunti conclusivi per una maggiore giustizia spaziale nelle aree interne…: 6.1. … a partire da un diverso coinvolgimento della Repubblica nelle politiche di riequilibrio territoriale.

Premessa

Negli ultimi anni – con una allarmante radicalizzazione negli ultimi mesi[1] – il dibattito pubblico sulla cittadinanza si è prevalentemente polarizzato sul binomio cittadino-straniero, più precisamente sulle

[1] Qui si fa riferimento alla proposta di legge di iniziativa popolare «Remigrazione e Riconquista» promossa da CasaPound Italia, Rete dei Patrioti, VFS e Brescia ai Bresciani e al dibattito pubblico che ne è seguito, alimentato dal partito Futuro Nazionale, fondato dall'ex generale dell'esercito italiano Roberto Vannacci e, di conseguenza, dai media.

condizioni della sua acquisizione o perdita da parte di coloro che non sono italiani per nascita[2].

Un dibattito alimentato soprattutto dall'approccio del legislatore, che da tempo ha relegato la tradizionale nozione di cittadinanza a mero strumento di «difesa del territorio minacciato dall'avvento epocale delle migrazioni»[3]. Un approccio che non solo ha reso marginale la cittadinanza-partecipazione, peraltro centrale nel nostro disegno costituzionale[4], ma ha appiattito lo stesso concetto più tradizionale di cittadinanza-appartenenza sulla sua dimensione "escludente"[5], a scapito di quella "sociale" e "comunitaria"[6].

---

[2] Per un approfondimento su questa specifica dimensione della cittadinanza – in particolare dopo l'approvazione della legge 23 maggio 2025, n. 74, che ha convertito, con modificazioni, il d.l. 28 marzo 2025, n. 36 – si vedano i contributi presenti in questo numero della rivista. Inoltre, si v. A. Apostoli, *Irragionevoli scelte legislative versus decisioni giudiziarie di ripristino della legalità costituzionale: il «non-cittadino» nell'ordinamento italiano*, in *Rivista AIC*, n. 4/2011. Sull'evoluzione del concetto di cittadinanza si v. P. Costa, *La cittadinanza nella statualità moderna, tra "status civitatis" e "status libertatis"*, in *Lo Stato*, n. 25/2025, pp. 221-232; C. Panzera, *La cittadinanza come diritto e come problema nello Stato costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 3/2024, pp. 19-35; E. Grosso, *Sovranità, cittadinanza, nazionalità*, in *Dir. cost.*, n. 1/2018, pp. 35 ss.; G.U. Rescigno, *Note sulla cittadinanza*, in *Dir. Pubbl.*, n. 3/2000, pp. 751-765; P. Costa, *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa*, IV volumi, Roma-Bari, 1999-2002; G. Cordini, *Elementi per una teoria giuridica della cittadinanza. Profili di Diritto Pubblico Comparato*, Padova, 1998.

[3] In questo senso si v. G. Azzariti, *La cittadinanza. Appartenenza, partecipazione, diritti delle persone*, in *Dir. pubbl.*, n. 2/2011, pp. 443.

[4] Sulla cittadinanza-partecipazione, oltre a Azzariti, *La cittadinanza. Appartenenza, partecipazione, diritti delle persone*, cit., si v. anche A. Morrone, *Le forme della cittadinanza nel Terzo Millennio*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 2/2015, pp. 303-304; F. Cerrone, *La cittadinanza i diritti*, in R. Nania, P. Ridola (a cura di), *I diritti costituzionali*, Torino, 2006; R. Clerici, *La cittadinanza nell'ordinamento giuridico italiano*, Padova, 1997; G.U. Rescigno, *Cittadinanza: riflessioni sulla parola e sulla cosa*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1997, p. 35 ss. E. Grosso, *Le vie della cittadinanza. Le grandi radici. I modelli storici di riferimento*, Padova, 1997.

[5] Sottolinea bene questo risalente appiattimento diffusamente G. Azzariti, *La cittadinanza. Appartenenza, partecipazione, diritti delle persone*, in *Dir. pubbl.*, n. 2/2011. Sulla cittadinanza-appartenenza si v. anche E. Olivito, *Lo spazio della cittadinanza: teorie di inclusione, pratiche di esclusione*, in *Rivista critica del diritto privato*, n. 3/2007, p. 517 ss.; M. Luciani, *Cittadini e stranieri come titolari di diritti fondamentali. L'esperienza italiana*, in *Rivista critica del diritto privato*, n. 2/1992, p. 203 ss.; D. Zolo (a cura di), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Roma-Bari, 1994.

[6] Sulla cittadinanza sociale e comunitaria si v. per tutti T.H. Marshall, *Cittadinanza e classe sociale*, a cura di Paolo Maranini, Torino, 1976; E. Gargiulo, *L'inclusione esclusiva. Sociologia della cittadinanza sociale*, Torino, 2008.

In questo lavoro, allora, si tratterà proprio di quest'ultima dimensione della cittadinanza, cioè di quella che attiene al contenuto e al modo in cui si è cittadini in Italia, cioè alla possibilità di godere effettivamente dei diritti costituzionali in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, senza difficoltà o discriminazioni dovute alla parte del Paese in cui si è nati, cresciuti o si è deciso di vivere.

Considerando l'ampiezza del tema e la varietà di approcci che si potrebbero intraprendere, l'analisi sarà condotta a partire da una parte specifica del territorio italiano, quella delle aree interne, rappresentativa e, per certi versi, paradigmatica delle difficoltà che negli ultimi anni la dimensione "egualitaria" della cittadinanza sta avendo nel realizzarsi concretamente.

Il profondo divario di cittadinanza che caratterizza oramai le aree interne italiane rispetto a quelle maggiormente collegate e urbanizzate del paese, infatti, rende le prime un campo di indagine particolarmente rappresentativo delle rilevanti disuguaglianze territoriali dell'Italia, forse in modo molto più chiaro e articolato della tradizionale dicotomia Nord-Sud. Tali disuguaglianze – lungi dal diminuire, come avremo modo di dimostrare – costituiscono il principale fattore di indebolimento (o di negazione) della cittadinanza italiana intesa in senso "egualitario".

1. La cittadinanza amministrativa come metro di misura dell'effettività dei diritti costituzionali nelle aree interne dell'Italia

A questo fine – quello di osservare da vicino l'effettivo godimento dei diritti costituzionali nelle aree interne e, di conseguenza, il profondo divario di cittadinanza che le caratterizza – si utilizzerà una nozione di cittadinanza specifica, quella di cittadinanza amministrativa, emersa spesso nel dibattito dottrinale giuspubblicistico[7]. Tale nozione – nonostante incarni in modo problematico l'appartenenza ad una comunità – è utile non solo per il suo contenuto, cioè per il nucleo di diritti di natura costituzionale che permette di osservare, ma anche per i suoi ca-

[7] La letteratura sul tema è consistente. Per tutti si v. M. Consito, *La cittadinanza e le sue forme*, Napoli, 2021; A. Bartolini, A. Pioggia (a cura di), *Cittadinanze amministrative*, in L. Ferrara, D. Sorace (a cura di), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana*, volume VIII, Firenze, 2016, e la letteratura citata nelle prossime note.

ratteri costitutivi, che la rendono un ottimo metro di misura di quanti e quali diritti vengono garantiti in un determinato territorio.

Quando facciamo riferimento alla cittadinanza amministrativa, intendiamo «il modo con cui una determinata società ha impostato e risolto il problema fondamentale del rapporto fra l'individuo e quell'ordine politico di cui l'amministrazione è una delle componenti principali»[8] o – ispirandoci alla categoria dei diritti di cittadinanza di Stefano Rodotà[9] – l'insieme dei diritti e doveri «che trovano nel rapporto con l'amministrazione lo strumento per la loro soddisfazione»[10].

A ben vedere la gran parte, se non tutti, i diritti costituzionali – siano essi di libertà o sociali – presuppongono, per essere effettivi, l'azione delle amministrazioni o, più precisamente, di amministrazioni pubbliche che si organizzano per garantirli attivamente (come accade per i diritti sociali) o per assicurare l'effettività di un contesto, stabilito dalle norme, adeguato alla loro realizzazione (come accade per i diritti di libertà)[11].

---

[8] In questo senso i v. G. Arena, *La cittadinanza amministrativa. Una nuova prospettiva per la partecipazione*, in *Espaço Jurídico Joaçaba*, n. 2/2010, pp. 522-529.

[9] In S. Rodotà, *Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari, 2012, p. 4 l'a. definisce diritti di cittadinanza come l'«insieme dei diritti che costituiscono il patrimonio di ogni persona, quale sia il luogo del mondo in cui si trova».

[10] In questo senso A. Bartolini, A. Pioggia, *Le cittadinanze amministrative. Percorsi e prospettive dell'amministrazione tra diritti e doveri a 150 anni dalle leggi di unificazione amministrativa*, in Id. (a cura di), *Cittadinanze amministrative*, in L. Ferrara, D. Sorace (a cura di), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana*, volume VIII, Firenze, 2016, p. 10. La cittadinanza amministrativa può essere descritta anche come la «capacità di diritto pubblico» per eccellenza, cioè lo status del soggetto legittimato ad essere titolare di diritti ed obblighi di carattere amministrativo. In questo senso si v. R. Cavallo Perin, *La configurazione della cittadinanza amministrativa*, in *Diritto amministrativo*, n. 1/2004, pp. 201 ss.

[11] La dottrina amministrativistica più attenta agli aspetti organizzativi delle amministrazioni pubbliche ha sottolineato da tempo come il potere organizzativo, inteso in senso ampio (dall'allocazione delle risorse al funzionamento delle strutture amministrative) è «fonte e misura di effettività dei diritti»: qualsiasi diritto è tale solo se esiste una struttura organizzativa che lo rende effettivo, altrimenti è mera astrazione. Così come gli stessi diritti (a partire da quelli costituzionalmente garantiti, ma non solo), in quanto parte essenziale del progetto costituzionale di pieno sviluppo della persona, divengono «misura dell'organizzazione pubblica: l'organizzazione è adeguata, è "pubblica" nel senso pieno della parola solo se riesce a garantirli insieme e pienamente». In questo senso si v. A. Pioggia, *L'organizzazione, fonte e misura dei diritti*, in F. Grassi, O. Hagi Kassim (a cura di), *Vecchie e nuove certezze nel diritto amministrativo. Elementi essenziali e metodo gradualista. Dibattito sugli scritti di Giampaolo Rossi*,

Quando si parla di cittadinanza amministrativa, però, si fa riferimento a quei diritti la cui soddisfazione dipende in modo più diretto dal rapporto con l'amministrazione, più precisamente dal modo in cui quest'ultima interpreta il proprio compito costituzionale di struttura organizzativa preposta alla sistematica rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono la piena realizzazione delle persone e la loro attiva partecipazione alla vita democratica del Paese[12].

In modo particolare, facciamo riferimento ai diritti sociali, strettamente dipendenti dal tipo di rapporti che le persone hanno con l'amministrazione deputata all'organizzazione e alla fornitura delle prestazioni che li garantiscono; e ai diritti ad una buona amministrazione, la cui soddisfazione dipende in modo esclusivo dal modo in cui l'amministrazione pubblica organizza la propria attività e i propri uffici. Queste due tipologie di diritti costituiscono il contenuto prevalente della cittadinanza amministrativa.

Roma, 2021, pp. 210-211, che riprende le considerazioni di G. Rossi, *Principi di diritto amministrativo*, Torino, 2010, pp. 111-113.

In questo senso vanno anche le riflessioni di E. Carloni, *Diritti by design. Considerazioni su organizzazione, autonomia organizzatoria e protezione degli interessi*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, n. 1/2020, pp. 51-62; M. Monteduro, *L'organizzazione amministrativa: riflessioni sul pensiero di Domenico Sorace*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, n. 1/2020, pp. 545-570; F. Merloni, *Organizzazione amministrativa e garanzie dell'imparzialità*, in *Dir. Pubbl.*, 2009, pp. 57-100. Questi autori si ispirano ad un dibattito dottrinario iniziato con le riflessioni sull'organizzazione di G. Guarino, *L'organizzazione pubblica*, Milano, 1977; G. Berti; *La pubblica amministrazione come organizzazione*, Padova, 1968; G. Treves, *L'organizzazione amministrativa*, Torino, 1967; M. Nigro, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano, 1966; V. Bachelet, *Profili giuridici dell'organizzazione amministrativa. Strutture tradizionali e tendenze nuove*, Milano, 1965. Questi autori hanno avuto il merito di cominciare a fare emergere nel dibattito dottrinario la rilevanza giuridica dell'organizzazione amministrativa, fino ad allora relegata all'interno di una prospettiva meramente sociologica e informale.

[12] Per una lettura dell'amministrazione come strumento di attuazione costituzionale, in particolare di attuazione dell'art. 3, comma 2 della Costituzione, che si parafrasato nel testo, si v. A. Pioggia, *Il "riconoscimento dell'altro" e la pubblica amministrazione. Una prospettiva nell'orizzonte costituzionale della cura*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2025, p. 4 e ss. In modo più approfondito si v. A. Pioggia, *Cura e pubblica amministrazione. Come il pensiero femminista può cambiare in meglio le nostre amministrazioni*, Bologna, 2024. Si v. inoltre F. Merloni, *Ancora sullo statuto costituzionale delle amministrazioni pubbliche*, in *Amministrazione democratica*, n. 1/2026, pp. 55-73.

Se può essere definita come l'insieme dei diritti e dei doveri che trovano soddisfazione nel rapporto con l'amministrazione, dunque, è chiaro come la cittadinanza amministrativa ha una natura relazionale, nel senso che – nonostante e senza dubbio contribuisca a definire, insieme alla c.d. cittadinanza politica, il rapporto di appartenenza dell'individuo al popolo sovrano – spesso prescinde da quest'ultimo: basti pensare alla sua progressiva estensione alle persone che non sono in possesso della cittadinanza politica italiana, come le persone con cittadinanza europea o alle persone senza cittadinanza o con cittadinanza extra-UE che si trovano ad abitare in Italia[13].

Inoltre, la cittadinanza amministrativa – proprio perché relazionale – è conseguentemente anche uno status "territorializzato", in quanto permette di tradurre l'idea di appartenenza, propria della cittadinanza politica, nell'idea di "far parte", in cui «il 'fare' indica la relazione che è innanzi tutto con il sistema amministrativo, e che, attraverso di esso, intesse legami con la comunità che questo ha come riferimento»[14]. Un "far parte" che diventa – allo stesso tempo ma, come vedremo, solo a determinate condizioni – anche un «"poter fare": poter studiare, curarsi, lavorare, vivere dignitosamente…»[15], in base ad un rapporto di "presenza" in un determinato territorio o di "collegamento" con questo, che non è per forza quello nazionale, ma può essere anche quello

[13] R. Cavallo Perin, *La configurazione della cittadinanza amministrativa*, cit., pp. 204 segnala come, di fatto, la cittadinanza amministrativa rappresenti un'«appartenenza ad una comunità diversa da quella sovrana, con legittimazione a posizioni soggettive che non dipendono dallo status di cittadino-sovrano».

D'altronde con il processo di integrazione europea e quello di progressiva attenzione ai diritti umani, i diritti di libertà negativa sono riconosciuti alla persona in quanto tale, e non soltanto al cittadino. Così come molti diritti sociali vengono progressivamente riconosciuti dal diritto positivo agli stranieri. Per una ricostruzione completa si v. i saggi contenuti nella parte prima *Equità e coesione socio economica: diritti sociali e servizi* in A. Bartolini, A. Pioggia (a cura di), *Le cittadinanze amministrative. Percorsi e prospettive dell'amministrazione tra diritti e doveri a 150 anni dalle leggi di unificazione amministrativa*, cit.; A. Pace, *Dai diritti del cittadino ai diritti fondamentali dell'uomo*, in *Rivista AIC*, n. 0/2010; C. Corsi, *Diritti fondamentali e cittadinanza*, in *Dir. Pubbl.*, n. 3/2000, pp. 793-816; G. Berti, *Cittadinanza, cittadinanze e diritti fondamentali*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1997, p. 3 ss.

[14] Si v. A. Bartolini, A. Pioggia, *Le cittadinanze amministrative. Percorsi e prospettive dell'amministrazione tra diritti e doveri a 150 anni dalle leggi di unificazione amministrativa*, cit., p. 10.

[15] *Ivi*, p. 17.

europeo (nel caso della cittadinanza europea[16]) o, molto più spesso, quello regionale, provinciale o metropolitano, comunale[17].

Stiamo parlando, dunque, di un patrimonio di diritti di cittadinanza amministrativa che – proprio perché "territorializzato" – può assumere declinazioni non uniformi, può riprodursi in diverse "cittadinanze amministrative"[18], cioè in una «cittadinanza a dimensioni plurime», dove «a ciascun individuo potranno essere riconosciuti tanti livelli diversi di cittadinanza, a seconda del tipo di comunità cui fanno capo i singoli diritti di cui è riconosciuto titolare o i singoli doveri il cui adempimento gli è richiesto»[19].

In un sistema amministrativo plurale come il nostro, però – costituito da molte amministrazioni, chiamate a svolgere le stesse funzioni, distribuite per livelli di governo (nazionale, regionale, provinciale, metropolitano e comunale) nonostante esse presentino caratteristiche molto diverse tra loro (per dimensioni o per collocazione geografica)[20]

[16] È noto come la cittadinanza europea, nonostante abbia un nucleo preciso di guarentigie, non si acquisisce autonomamente, ma deriva da quelle nazionali, ma comunque è possiede una «capacità trasformativa ed evolutiva […] nella sua interazione con le discipline delle cittadinanze nazionali», garantita per lo più dall'azione giurisprudenziale della Corte di giustizia, come sostiene L. Pierdominici, *La capacità trasformativa della cittadinanza europea. Una prospettiva comparatistica*, in *Rivista di Diritti Comparati*, n. 1/2022, pp. 138-171. In questo senso, anche se con una prospettiva più centrata sulla cittadinanza amministrativa, ma sempre di livello transnazionale, si v. M. Conticelli, F. Di Lascio, *Cittadinanza amministrativa e diritti transnazionali*, in *Dir pubbl.*, n. 1/2023, pp. 107-142.

[17] Ad un rapporto di "collegamento" fa riferimento M. Savino, *La libertà degli altri. La regolazione amministrativa dei flussi migratori*, Milano, 2012. Ad un rapporto di appartenenza, invece, fa riferimento F. Dinelli, *Le appartenenze territoriali. Contributo allo studio della cittadinanza, della residenza e della cittadinanza europea*, Napoli, 2011.

[18] Richiamando il titolo del volume A. Bartolini, A. Pioggia (a cura di), *Le cittadinanze amministrative. Percorsi e prospettive dell'amministrazione tra diritti e doveri a 150 anni dalle leggi di unificazione amministrativa*, cit.

[19] In questo senso si v. E. Grosso, *La cittadinanza: appartenenza, identità e partecipazione dallo Stato liberale alla democrazia contemporanea*, in L. Violante, con la collaborazione di L. Minervini, (a cura di), *Storia d'Italia, Annali 14. Legge, diritto, giustizia*, Torino, 1998, p. 141.

[20] Sulla distribuzione delle funzioni nel nostro sistema amministrativo la letteratura scientifica è sterminata. Per tutti si v. G. Falcon, *Funzioni amministrative ed enti locali nei nuovi artt. 118 e 117 della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002; M.P. Vipiana, *Il principio di sussidiarietà verticale*, Milano, 2002; E. Follieri, *Le funzioni amministrative nel nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2003; G. Meloni, *L'amministrazione locale come amministrazione generale*, Roma, 2005; L.

– avere un patrimonio di diritti che dipende dalla relazione con l'amministrazione e con la comunità, in una parola con il territorio in cui si abita e si trascorre la propria vita, può rappresentare sia un'opportunità che una criticità.

Potrebbe essere un'opportunità se l'ordinamento riuscisse ad individuare un nucleo uniforme di diritti di cittadinanza amministrativa da garantire a tutti su tutto il territorio nazionale e se, allo stesso tempo, mettesse a disposizione del sistema amministrativo e/o della singola amministrazione risorse (economiche, strumentali, organizzative) adeguate per garantirli concretamente attraverso l'esercizio della sua attività quotidiana. Altrimenti – qualora queste due condizioni non fossero raggiunte o fosse raggiunta solo una di queste – la cittadinanza amministrativa rischierebbe di differenziarsi eccessivamente, di essere un privilegio per coloro che per necessità o semplicemente per nascita abitano in territori più centrali, più collegati, più ricchi di opportunità per i loro abitanti, rispetto a coloro che abitano in territori più periferici, lontani dai centri più dinamici e, di conseguenza, meno capaci di offrire concrete possibilità di sviluppo personale[21].

Per i motivi che abbiamo appena esposto, osservare il concreto dispiegarsi sul territorio italiano dei diritti di cittadinanza amministrativa – in particolare dei diritti sociali e del diritto ad una buona amministrazione – rappresenta un utilissimo punto di vista per misurare la reale diffusione dei diritti costituzionali in Italia, in modo particolare di quelli che dipendono in modo più diretto dal rapporto con le amministrazioni pubbliche.

Bisogna, però, segnalare anche un limite intrinseco di questa scelta metodologica. I caratteri costitutivi della cittadinanza amministrativa – la relazionalità e la "territorializzazione" – rischiano di renderla l'ennesima *species* del *genus* cittadinanza, contribuendo a frammentarne

---

De Lucia, *Le funzioni di comuni e province nella Costituzione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1/2005; G. Clemente Di S. Luca, *Comuni e funzioni amministrative*, Torino, 2009; E. Carloni, F. Cortese, *Diritto delle autonomie territoriali*, Milano, 2025, p. 89.

[21] È il tema complesso e annoso del rapporto tra i principi di uniformità e differenziazione, in particolare dopo la riforma costituzionale del Titolo V della Costituzione, avvenuta con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. Sul rapporto tra questi due principi e sulla loro corretta interpretazione si v. E. Carloni, *Lo Stato differenziato. Contributo allo studio dei principi di uniformità e differenziazione*, Torino, 2004.

ulteriormente il contenuto unitario[22], rendendo quest'ultima non più rappresentativa di una idea di persona (nella sua duplice dimensione individuale e sociale)[23] che vive e realizza la propria personalità nella sua complessità (e diversità di sfaccettature) innanzitutto nella sua comunità nazionale, ma di una idea di persona frammentata, pluridimensionale, paradossalmente "sdradicata", che – seppur rivendicando diritti "situati", come quelli di cittadinanza amministrativa – lo fa in modo individualistico o al massimo neocorporativistico, abbandonando qualsiasi tipo di lotta collettiva e realmente emancipativa[24]. Una

[22] In questo senso si v. D. Donati, *Nello spirito del tempo. L'influenza della cultura sull'evoluzione del sistema giuridico internazionale*, Macerata, 2023, p. 187-188 che sostiene che «si allontana sempre più l'attenzione per il concetto unitario, riconosciuto e tutelato di cittadinanza. Sembra preferirsi la frammentazione dei singoli in molteplici dimensioni e il *citoyen*, che era il rivoluzionario nella Francia del 1789, non solo è disgiunto da l'*homme* con cui tante costituzioni liberali e democratiche (diversamente da quelle marxiste) lo avevano identificato, ma si perde negli innumerevoli possibili ruoli che gli conferiscono la famiglia, il lavoro, il contesto in cui vive o gli acquisti che fa». Più in generale si v. A. Barbera, *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, in Id. (a cura di), *Le basi filosofiche del costituzionalismo*, Roma-Bari, 2006, pp. 5 ss.

[23] Ancora D. Donati, *Nello spirito del tempo*, cit., p. 187-188 afferma che «non è più in considerazione la persona, nella sua duplice dimensione individuale e sociale ma una sua proiezione per gran parte immaginata, che non dà neanche spazio a una seria considerazione liberale della sua autonomia e delle sue prerogative, quanto piuttosto una competizione di breve respiro, per obiettivi mediocri, personalissimi». Sul concetto di matrice costituzionale (morotea, potremmo dire) di persona – intesa come la doppia dimensione dell'uomo come singolo e come centro di relazioni, parte attiva di decisioni collettive e dotato di un ruolo nelle formazioni sociali – si v. S. Rodotà, *Dal soggetto alla persona*, Napoli, 2007; G. Marini, *La giuridificazione della persona. Ideologie e tecniche nei diritti della personalità*, in *Rivista di diritto civile*, n. 3/2006, p. 359; M.R. Marella, *Antropologia del soggetto di diritto. Note sulle trasformazioni di una categoria giuridica*, in *Oss. dir. civ., comm.*, n. 1/2021, p. 71; V. Omaggio, *Individuo, persona e Costituzione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1/2014, p. 77. A partire da una prospettiva più specifica, anche in M. Di Masi, *L'interesse del minore. Il principio e la clausola generale*, Napoli, 2020, pp. 74-87.

[24] Per essere più chiari, la sensazione è che oggi la rivendicazione di maggiori diritti di cittadinanza amministrativa non sia tanto legata all'emancipazione complessiva di una comunità di persone che vive in un determinato territorio, ma solo ad una pretesa individuale di un fascio di diritti, riproducibile (e rivendicabile) allo stesso modo e in territori diversi a prescindere dalla propria comunità di appartenenza. Un approccio, quest'ultimo, che lega la rivendicazione dei diritti di cittadinanza amministrativa più alle capacità (economiche e sociali) del singolo individuo di farlo piuttosto che ad una visione politica e costituzionale di cittadinanza da garantire a tutti a prescindere dalle singole capacità pretensive. Lo segnala bene e più in generale G. Azzariti, *La cittadinanza. Appartenenza, partecipazione, diritti delle persone*, cit., pp. 431, il quale

idea di persona coerente con la tradizionale esaltazione (e solitudine) del singolo individuo nell'epoca neoliberale[25].

Nonostante questo limite, la cittadinanza amministrativa resta ancora uno strumento descrittivo utilissimo per un'analisi dell'effettività dei diritti costituzionali nelle aree interne italiane e, allo stesso tempo, potrebbe rappresentare anche un campo di indagine fertile per ritornare a dare respiro ad una cittadinanza-appartenenza di tipo "sociale" (oltre che un terreno di lotte per i diritti di cittadinanza maggiormente emancipative), in coerenza con una prospettiva di giustizia spaziale[26].

---

afferma che «smarrita ogni dimensione generale e comunitaria, non può stupire se alla stessa lotta per i diritti di cittadinanza non si assegna più il ruolo di levatrice della storia e di riscatto di diritti per tutti i senza diritti, ma si considera in chiave neocorporativa l'intera struttura dei diritti dei cittadini isolati e decontestualizzati».

[25] In questo senso si v. ancora *Ibidem*, che sottolinea come oggi «la donna e l'uomo divisi e isolati possono essere titolari di libertà individuali e diritti politici diversificati, possono rivendicare servizi e prestazioni sociali in base alle loro particolari condizioni soggettive, possono persino 'lottare' per accrescere il proprio status di cittadinanza, sebbene solo in chiave individualistica (o al più di classe sociale), ma hanno in ogni caso irrimediabilmente perduto l'orizzonte comune di una storia che vale per l'intera comunità cui si 'appartiene'».

Sul ruolo riservato all'individuo nella ragione neoliberale si v. per tutti P. Dardot, C. Laval, *La nuova ragione del mondo. Critica della razionalità neoliberista*, Bologna, 2019; K. Polanyi, *La grande trasformazione. Le origini economiche e politiche della nostra epoca*, Torino, 1974. Nella prospettiva della perdita di centralità dell'aspetto comunitario si v. anche O. Romano, *La libertà verticale. Come affrontare il declino di un modello sociale*, Milano, 2019 e A. Zhok, *Critica della ragione liberale. Una filosofia della storia corrente*, Milano, 2020.

[26] Quando parliamo di giustizia spaziale intendiamo fare riferimento ad un approccio, prevalentemente filosofico e urbanistico, che mira a sottolineare come, attraverso i luoghi, le forze socio-economiche possano creare e mantenere ineguaglianze ed ingiustizie, che influiscono sia sulla costruzione dell'identità e della storia delle persone, sia sullo stesso strutturarsi dei fenomeni sociali, politici, culturali ed economici in un determinato territorio. Si v. per tutti V. Nitrato Izzo, *Gli spazi giuridici della città contemporanea. Rappresentazioni e pratiche*, Napoli, 2017; C. Danani, *Sulla giustizia spaziale*, in A. Hilt, H. Zaborowski, V. Cesarone (a cura di), *L'Europa e l'idea di Giustizia. Crisi e sfide*, Milano, 2016, p. 126 e ss.

Per un approccio giuspubblicistico alla giustizia spaziale si v. M. De Donno, *Oltre i confini e i territori: lo spazio giuridico delle autonomie locali*, in *Diritto pubblico*, n. 1/2024, p. 163 e ss.; M. Falcone, *Le città italiane nelle politiche europee di coesione: considerazioni critiche da una prospettiva di giustizia spaziale*, in *Istituzioni del federalismo*, ns/2023, p. 71 ss. In questo senso anche D. Donati, *Città strategiche. L'amministrazione dell'area metropolitana*, Roma, 2023. L'idea è quella di provare ad integrare le categorie giuridiche tradizionali – che osservano le autonomie territoriali innanzitutto come enti esponenziali delle rispettive comunità, con i loro organi, i loro confini

2. La necessità di "allargare" i contenuti della cittadinanza amministrativa

Per provare a farlo nella maniera più completa possibile, però, è necessario "allargare" il contenuto tradizionale della nozione di cittadinanza amministrativa, prendendo in considerazione – anche se solo superficialmente e senza poter affrontare nel dettaglio la loro disciplina specifica e le singole implicazioni giuridiche – anche quei diritti la cui effettività dipende prevalentemente dal rapporto tra le persone e i soggetti privati che forniscono servizi essenziali – cioè servizi la cui erogazione è indispensabile per garantire l'esercizio di diritti costituzionalmente tutelati[27] – o comunque servizi che hanno una rilevante funzione sociale.

Dentro questa categoria sono sicuramente presenti i tradizionali servizi pubblici, ma anche quei servizi che, seppure gestiti da soggetti privati, sono indispensabili per rendere effettivi specifici diritti di natura costituzionale: basti pensare ai servizi bancari (o quantomeno una loro parte)[28], ai servizi postali, ai servizi di trasporto. In questo lavoro, però, faremo riferimento anche ad altri servizi che, seppure non rientrano formalmente nella categoria dei servizi essenziali, svolgono un ruolo importante nella garanzia di diritti costituzionali, come le rivendite di quotidiani e periodici, i tabacchi, i servizi culturali, le librerie,

amministrativi, le loro funzioni e le loro relazioni – con quelle della giustizia spaziale, capace di interpretare meglio i fenomeni socio-economici che mutano velocemente, che si sviluppano dal basso e autonomamente e che spesso travalicano i tradizionali confini amministrativi. Con il fine di comprendere meglio la dinamica degli interessi e, dunque, il fenomeno giuridico dell'autonomia territoriale a tutto tondo.

[27] Quando parliamo di servizi pubblici essenziali facciamo riferimento alla nozione presente nella legge che disciplina lo sciopero nei servizi pubblici essenziali. Come è noto la legge 12 giugno 1990, n. 146 definisce all'art. 1, comma 1 «servizi pubblici essenziali, indipendentemente dalla natura giuridica del rapporto di lavoro, anche se svolti in regime di concessione o mediante convenzione, quelli volti a garantire il godimento dei diritti della persona, costituzionalmente tutelati, alla vita, alla salute, alla libertà ed alla sicurezza, alla libertà di circolazione, all'assistenza e previdenza sociale, all'istruzione ed alla libertà di comunicazione».

[28] Secondo l'art. 1 comma 2, lett. c) della legge 12 giugno 1990, n. 146 non tutte le attività bancarie rientrano tra le prestazioni indispensabili, ma soltanto quelle che forniscono «gli emolumenti retributivi o comunque quanto economicamente necessario al soddisfacimento delle necessità della vita attinenti a diritti della persona costituzionalmente garantiti; i servizi di erogazione dei relativi importi anche effettuati a mezzo del servizio bancario».

i cinema, le palestre, i campi da gioco, in generale i luoghi di possibile aggregazione.

I motivi di questa scelta sono molteplici e quasi obbligati, se si vuole provare a vedere complessivamente i termini del problema.

In primo luogo perché l'accessibilità a questo tipo di servizi è un fattore molto rilevante nell'abbassare o innalzare la qualità della vita nelle aree interne, tanto quanto lo è quella ai servizi pubblici. Questo perché, come si avrà modo di specificare meglio, la possibilità di potere usufruire facilmente e anche "fisicamente" di questi servizi – attraverso la presenza di luoghi sul territorio a questi dedicati, anche in un contesto molto digitalizzato come il nostro – incide notevolmente sull'effettività di specifici diritti, anche di natura costituzionale.

Inoltre, a rimarcare la necessità di prendere in considerazione anche i servizi essenziali, c'è la considerazione che alcuni di questi servizi, fino a qualche decennio fa, sarebbero stati classificati come servizi pubblici a tutti gli effetti, rientrati a pieno titolo dentro la nozione "stretta" di cittadinanza amministrativa, in quanto organizzati ed erogati direttamente da amministrazioni pubbliche (ad esempio, nel caso dei trasporti) o da enti pubblici economici (come ad esempio i servizi bancari o postali).

La cittadinanza amministrativa "allargata", dunque, per i suoi contenuti tradizionali (i diritti sociali e quelli ad una buona amministrazione), per quelli aggiuntivi (i diritti legati alla fornitura di servizi essenziali) e per i suoi caratteri costitutivi (la natura relazionale con l'amministrazione e la comunità di riferimento e, di conseguenza, la sua natura "territorializzata") è un metro di misura più efficace della nozione "stretta" di cittadinanza amministrativa per comprendere l'effettività dei diritti costituzionali nelle aree interne dell'Italia.

3. La cittadinanza amministrativa negata: le cause del divario di cittadinanza nelle aree interne

Entriamo allora nel merito della questione. Quando parliamo di aree interne facciamo riferimento alle aree del nostro complesso sistema orografico delle montagne e delle valli alpine, agli insediamenti sulla dorsale appenninica, alle zone isolate del meridione e delle isole, ma anche ai distretti e ai fondivalle che – anche se non sono condizionati dalla posizione geografica – sono comunque in crisi demografica ed

economica[29]. Una parte dell'Italia che, se si guardano i numeri diffusi dal *Piano Strategico Nazionale delle Aree Interne 2021-2027* (da ora PSNAI), non è affatto marginale: sinteticamente le aree interne costituiscono quasi la metà dei Comuni italiani (circa il 48,5%), coprono circa il 59% del territorio nazionale e concentrano poco meno di un quarto della popolazione italiana (circa il 23%). Inoltre, le aree interne risultano essere presenti in tutte le macro-aree del Paese, senza dubbio con una maggiore concentrazione nel Mezzogiorno e nelle isole[30], ma con una presenza importante anche nel Centro-Nord, in particolare nelle aree montane e appenniniche[31] e nei territori alpini[32].

Negli ultimi anni – insieme all'annoso e trascurato divario tra il Nord e il Sud del Paese, che condiziona da secoli l'effettivo ed uniforme godimento dei diritti costituzionali delle persone che abitano in Italia[33] – è emerso un ulteriore e altrettanto trascurato divario di cittadinanza amministrativa[34]: quello tra aree urbane ed aree interne dell'Italia, che interessa, questa volta, non solo una parte, ma tutto il territorio nazionale. Un divario trasversale, che ha progressivamente trasformato la marginalità geografica in una marginalità economica e

[29] Per questa definizione descrittiva – che non sarà quella giuridicamente rilevante contenuta nel PSNAI, come vedremo – si v. A. De Rossi (a cura di), *Riabitare l'Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquiste*, Roma, 2018, p. 7.

[30] In particolare – consultando il PSNAI 2021-2027, aggiornato al 2025 – si pensi alle province di Cosenza e Reggio Calabria, Campobasso e Isernia, Potenza e Matera, nonché Salerno e Benevento e a diverse province siciliane (come quella di Messina, Catania, Palermo, Enna) e sarde (come quella di Nuoro).

[31] In particolare – come segnala il PSNAI 2021-2027, aggiornato al 2025 – le parti appenniniche delle province de L'Aquila, Perugia, Fermo e di molte di quelle emiliano-romagnole, come Pesaro-Urbino, Modena, Parma e Forlì-Cesena.

[32] In particolare, sempre fonti PSNAI 2021-2027, aggiornato al 2025, come quelle di Belluno e di Brescia.

[33] Sul divario del Mezzogiorno rispetto al resto del Paese si v. per tutti G. Viesti, *Centri e periferie. Europa, Italia, Mezzogiorno dal XX al XXI secolo*, Roma-Bari, 2021.

[34] In letteratura il concetto di "divario di cittadinanza" – da intendersi come le differenze nel godimento concreto dei diritti di cittadinanza – è direttamente utilizzato in L. Bianchi, A. Fraschilla, *Divario di cittadinanza. Un viaggio nella nuova questione meridionale*, Roma, 2020, ma è stato ampiamente indagato anche nei saggi presenti in A. De Rossi (a cura di), *Riabitare l'Italia,* cit. Mentre parzialmente diverso, ma in ogni caso simile, è il concetto più economico di "divario civile" da intendersi come le differenze nei livelli effettivi di benessere, servizi pubblici e opportunità presente in D. Cersosimo, R. Nisticò, *Un Paese disuguale: il divario civile in Italia*, in *Stato e Mercato*, n. 98/2013, p. 261 e ss.

sociale, la quale – in determinati territori, come quelli meridionali – assorbe e approfondisce quella tra Nord e al Sud, aggravando ulteriormente la possibilità di godere in modo uniforme, in termini qualitativi e quantitativi, dei diritti costituzionali[35].

Tale divario non è stato solo il risultato di processi storici e scelte di lungo periodo che si sono stratificate nel tempo – come il processo di unificazione nazionale e l'eterno divario mai colmato tra la parte settentrionale e meridionale del Paese – ma è anche il frutto di alcune recenti scelte politico-normative, le quale hanno contribuito notevolmente ad approfondirlo.

In primo luogo, si pensi alla c.d. legislazione della crisi, cioè alle politiche di forte contenimento della spesa pubblica che sono state condotte nel nostro Paese dagli anni '90 fino ad oggi, prima per aderire alla moneta unica e poi, con una maggiore intensità, per controllare il debito pubblico esploso per rimediare al rilevante debito privato emerso dopo la crisi dei *subprime* del 2008[36]. Tali politiche hanno progressivamente ridotto gli investimenti pubblici[37] e, di conseguenza, portato

[35] A ben vedere, parlare di divario di cittadinanza amministrativa delle aree interne – quantomeno come qui declinato – potrebbe essere una chiave esplicativa molto più utile del tradizionale divario Nord-Sud, perché dimostra come le disuguaglianze territoriali in Italia siano oggi non più relegate solo ad una parte del Paese, ma molto più estese e profonde. In questo senso si v. G. Carrosio, A. Faccini, *Le mappe della cittadinanza nelle aree interne*, in A. De Rossi (a cura di), *Riabitare l'Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquiste*, cit., p. 53.

Sulle disuguaglianze territoriali da un punto di vista non giuridico si v. F. Perocco, G. Pirina, *Le disuguaglianze territoriali in Italia. Cause, forme, conseguenze*, Venezia, 2025. V. Daniele, C. Petraglia, *L'Italia differenziata. Autonomia regionale e divari territoriali*, Roma, 2024; G. Viesti (a cura di), *I divari territoriali in Italia. Cause, effetti e politiche di contrasto*, Roma, 2024. Da un punto di vista giuspubblicistico, invece, si v. i contributi in M. Barone, P. Colasante (a cura di), *Accorciare le distanze: PNRR e riduzione dei divari territoriali*, Napoli, 2026; V. Casamassima, *Le diseguaglianze territoriali e il diritto costituzionale: nozione, inquadramento normativo e strumenti di contrasto nell'ordinamento italiano*, in P. Forte (a cura di), *Patrimoni culturali e intelligenza artificiale*, Napoli, 2026, p. 165 e ss.

[36] È bene ricordare come la crisi del 2007-2008 fosse innanzitutto una crisi di debito privato, in particolare delle banche europee e statunitensi più esposte ai mutui *subprime*, che si è trasformata ben presto in una crisi di debito pubblico, considerando l'intervento degli Stati per evitare il fallimento delle banche stesse. In questo senso si v. R. Baldwin, F. Giavazzi, *The Eurozone Crisis: A Consensus View of the Causes and a Few Possible Solutions*, London, 2015 e prima ancora A. Bagnai, *Crisi finanziaria e governo dell'economia*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2011, p. 5 e ss.

[37] Sulla riduzione degli investimenti pubblici nel periodo dell'austerità si v. L.

ad una notevole diminuzione della quantità di risorse (economiche, strumentali e in termini di personale) a disposizione del sistema amministrativo per garantire attraverso la fornitura di servizi pubblici i diritti costituzionali in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, in particolare i diritti sociali[38].

In secondo luogo, alcune riforme dell'organizzazione e dell'azione delle amministrazioni che si sono susseguite nello stesso periodo – spesso collegate alle politiche di riduzione della spesa pubblica – come le politiche di privatizzazione, di esternalizzazione di funzioni o di parti di esse o di predilezione per approcci "efficientistici" e privatistici alla gestione dei servizi, che hanno avuto un duplice effetto collaterale. Da un lato, hanno contribuito ad indebolire la capacità amministrativa del sistema, in particolare svuotandolo di competenze e professionalità tecnico-scientifiche, progressivamente spostatesi nel settore privato (con la conseguente esplosione delle consulenze esterne e dei contratti a tempo determinato nelle amministrazioni pubbliche)[39]. Dall'altro lato, hanno innestato logiche privatistico-aziendali nell'esercizio delle funzioni amministrative che hanno offuscato (e spesso capovolto) la specificità della dimensione pubblica delle scelte, la quale tradizionalmente non pone a finalità l'aspetto economico, ma la garanzia dei diritti e la cura degli interessi collettivi[40].

Baccaro, M. D'Antoni, *Tying Your Hands and Getting Stuck? The European Origins of Italy's Economic Stagnation*, in *Review of Political Economy*, n. 3/2024, p. 1104-1129; M. D'Antoni, G. Nocella, *Gli anni dell'austerità*, in G. Arachi, M. Baldini (a cura di), *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2018*, Bologna, 2018, p. 295 e ss.; A. Stirati, W. Paternesi Meloni, *Austerità in Italia: i sacrifici alimentano il debito*, in *Economia e politica*, 2018, p. 1-8.

[38] Per una ricostruzione storica sugli effetti della legislazione della crisi sulle amministrazioni pubbliche e, di conseguenza, sull'effettività dei diritti costituzionali, in particolare di quelli sociali si v. F. Merloni, *Diritti e pubbliche amministrazioni nell'austerità liberista. Storia di un abbandono*, Napoli, 2025.

[39] Per una complessiva ricostruzione delle ragioni di queste politiche pubbliche in Italia e degli effetti che hanno prodotto sulla capacità amministrativa del settore pubblico si v. Merloni, *Diritti e pubbliche amministrazioni nell'austerità liberista. Storia di un abbandono*, cit., p. 301-302.

[40] Basti pensare, come avremo modo di specificare, al modo in cui si è deciso di accorpare le classi e gli istituti scolastici. Sull'arrestamento delle logiche pubblicistiche, spesso causate dall'apertura del legislatore ad approcci privatistici o aziendalistici nell'esercizio delle funzioni amministrative si v. A. Pioggia, *Il potere pubblico e il suo diritto nella regolazione dei farmaci: storia di un arretramento verso una regolazione senza diritti*, in *Diritto Pubblico*, n. 3/2021, pp. 961-998. Nonostante si riferisca ad un

Il corposo de-finanziamento degli investimenti pubblici, l'introduzione di logiche privatistiche nella gestione dei servizi pubblici e la loro conseguente riduzione – che qui abbiamo potuto solo richiamare brevemente – hanno prodotto un sostanziale ridimensionato dei diritti sociali, non solo a livello nazionale, ma in particolare nelle aree interne. Alcune di queste riforme, poi, adottate con lo scopo di favorire la semplificazione dell'azione e dell'organizzazione delle amministrazioni di minore dimensione – che popolano le aree interne italiane – hanno garantito, di fatto e in modo paradossale, solo ad intermittenza il diritto ad una buona amministrazione, ridimensionando l'effettività di principi di natura costituzionale come la trasparenza e l'imparzialità dell'azione amministrativa[41].

3.1. Il ridimensionamento dei diritti sociali (in particolare del diritto alla salute e del diritto all'istruzione)

Più nel dettaglio, per comprendere la profondità del divario di cittadinanza di cui stiamo parlando basti solo richiamare i dati relativi a due dei servizi pubblici più importanti nel nostro ordinamento, cioè i servizi socio-sanitari e i servizi d'istruzione.

Come è noto, il Servizio Sanitario Nazionale italiano è stato interessato da un rilevante processo di razionalizzazione, che ha comportato una progressiva riduzione delle strutture ospedaliere e dei servizi sanitari. Tale processo si è tradotto in una contrazione significativa dei posti letto, del numero complessivo di strutture ospedaliere, oltre che in un ridimensionamento complessivo di tutta la rete sanitaria di prossimità[42]. Particolarmente rilevante è stata la riorganizzazione della

settore specifico, come quello della regolazione dei farmaci, l'a. propone una critica complessiva alla prevalenza delle logiche di mercato nell'esercizio delle funzioni pubbliche.

[41] Sul contributo delle regole di semplificazione amministrativa, di privatizzazione ed esternalizzazione delle funzioni (o di parti di esse) all'indebolimento delle amministrazioni pubbliche e, di conseguenza, della cura degli interessi collettivi si v. *Ibidem*, p. 281 e ss.

[42] Secondo l'*Annuario del Servizio sanitario nazionale relativo all'anno 2023*, pubblicato dal Ministero della Salute, si è passati dai circa 4,7 posti letto per 1.000 abitanti nel 2000 a circa 3,6 nel 2010, fino ad arrivare a circa 3,1 nel biennio 2022–2023, segnando una riduzione dei posti letto di oltre il 30% in poco più di due decenni. Inoltre il numero delle strutture ospedaliere è sceso da circa 1.070 nel 2013 a 996 nel 2023, con la chiusura di oltre 70 presìdi in un decennio (–7%) e sempre nel periodo 2013-2023

rete dell'emergenza-urgenza, avvenuta con il d.m. 2 aprile 2015, n. 70, il quale ha ridefinito gli standard della rete ospedaliera, privilegiando una maggiore concentrazione dei servizi in strutture di dimensione più elevata. Un provvedimento che ha, di fatto, ridotto significativamente i presìdi dotati di pronto soccorso e dei Dipartimenti di Emergenza e Accettazione (da ora DEA) in Italia, portando alla chiusura di oltre 100 strutture di emergenza tra il 2010 e il 2020[43].

Nelle aree interne, queste scelte non sono state un semplice processo di riorganizzazione del sistema sanitario, ma hanno assunto i tratti di una vera e propria marginalizzazione territoriale, contribuendo a trasformare la distanza geografica dalla rete ospedaliera in una profonda disuguaglianza nella garanzia del diritto fondamentale alla salute[44].

Questo perché la riorganizzazione, da un lato, ha inciso su territori che sono abitati da una popolazione mediamente più anziana, che sono caratterizzati da dinamiche di spopolamento e da condizioni socio-economiche più fragili: fattori che determinano una più elevata domanda di prestazioni sanitarie. Dall'altro lato, ha interessato territori in cui molti Comuni sono collocati a oltre 40/75 minuti dai servizi sanitari di riferimento, soprattutto nei contesti ultraperiferici[45]. Tale distanza si è

si osserva un complessivo indebolimento della rete di prossimità con una contrazione dei consultori (–10%), dei centri di salute mentale e del personale medico di base. Sui processi di indebolimento della sanità si v. per tutti A. Pioggia, *La sanità italiana di fronte alla pandemia. Un banco di prova che offre una lezione per il futuro*, in Diritto Pubblico, n. 2/2020, pp. 385-403. Per alcuni dati si v. Osservatorio GIMBE, *Il definanziamento 2010-2019 del Servizio Sanitario Nazionale*, Report n. 7/2019, settembre 2019; Id., *8° Rapporto GIMBE sul Servizio Sanitario Nazionale*, ottobre 2025.

[43] È bene precisare come la chiusura di ambulatori e servizi che vengono impiegati con bassa frequenza rispondeva anche a parametri di sicurezza delle cure elaborati a livello scientifico, che non vanno trascurati e che sono stati anche indicati nel provvedimento appena richiamato nel testo. In questi casi, però, la garanzia del diritto alla salute, richiede interventi integrati che coinvolgano diverse amministrazioni e che compensino le chiusure con servizi di primo intervento, con trasporti di emergenza efficaci, con misure di presa in carico tempestiva di bisogni di salute che possono evolvere in modo da richiedere interventi complessi. In questo senso si v. A. Pioggia, *L'uguaglianza in salute: fra uniformità necessaria e autonomia possibile*, in *Italian Papers On Federalism*, n. 1/2026, pp. 221-237.

[44] Secondo la *Relazione annuale sulla Strategia nazionale per le aree interne* del 2018 – l'ultimo documento che è stato adottato per valutare lo stato di attuazione della Strategia – i comuni situati in queste aree sono quelli ad avere subito il maggiore depotenziamento nella riorganizzazione territoriale delle strutture e dei servizi ospedalieri avvenuto con le politiche di contenimento della spesa.

[45] La definizione di Comuni ultraperiferici – insieme a quella di comuni periferici

tradotta in un vero e proprio divario sanitario territoriale: una distanza notevole rispetto ai presidi ospedalieri sedi di DEA di primo livello, a fronte di una maggiore frequenza dei tassi di ospedalizzazione in confronto alle medie regionali; una minore percentuale di cittadini che fruiscono di Assistenza Domiciliare Integrata (da ora ADI); una scarsa disponibilità di medici generali e di pediatri; un mancato adeguamento dei servizi alle fasce più deboli della popolazione[46].

Negli ultimi dieci anni, inoltre – ricorrendo alla giustificazione della contrazione demografica – anche il sistema scolastico italiano è stato interessato da un processo di complessivo ridimensionamento. Tale processo – che ha portato ad una riduzione progressiva del numero di istituzioni scolastiche, ad un aumento della dimensione media degli istituti e ad una crescita costante del numero di studenti per scuola in tutte le macro-aree del Paese[47] – è stato compiuto attraverso l'innalzamento delle soglie minime per l'autonomia scolastica, resa strutturale negli ultimi anni: ad esempio, i recenti Piani di dimensionamento hanno fissato parametri di sostenibilità amministrativa attorno a circa 900-938 alunni per istituto[48].

Mentre nei contesti urbani il dimensionamento può essersi tradotto in una razionalizzazione dell'offerta[49], nelle aree interne esso ha assun-

---

e di poli comunali – è stata introdotta nella prima *Strategia nazionale delle aree interne* al fine di classificare i comuni ivi situati rispetto alla distanza dal c.d. poli comunali, cioè i comuni con più servizi pubblici essenziali. Come vedremo oltre, un parametro ancora utilizzato.

[46] Per un quadro preciso della situazione nelle aree interne si v. *Relazione annuale sulla Strategia nazionale per le aree interne*, 2018, p. 51.

[47] Consultando il Dossier UIL Scuola RUA dedicato al Dimensionamento Scolastico, dicembre 2024, si evince come fino all'anno scolastico 2023/24, circa 1.000 istituti scolastici avevano perso l'autonomia e sono stati accorpati. Dati confermati dal Centro studi di OrizzonteScuola, per la rubrica "Open Data", luglio 2025.

[48] Il processo di dimensionamento della rete scolastica italiana trova il suo fondamento nel D.P.R. n. 233/1998, che ha introdotto i criteri per l'autonomia delle istituzioni scolastiche, successivamente rafforzati dalle politiche di razionalizzazione della spesa pubblica avviate con il D.L. n. 112/2008 (convertito in legge n. 133/2008) e attuate attraverso il D.P.R. n. 81/2009, che ha fissato soglie minime di popolazione scolastica per il mantenimento dell'autonomia. Tali indirizzi sono stati ulteriormente consolidati negli anni più recenti con i decreti ministeriali n. 127/2023 e n. 124/2025, che hanno innalzato il parametro dimensionale fino a circa 900-938 studenti per istituto, incentivando un processo continuo di accorpamento e concentrazione delle autonomie scolastiche.

[49] In realtà vanno considerati gli effetti negativi prodotti da classi composte da 30 studenti e studentesse sulla qualità e sull'efficacia dell'offerta formativa. Per una rifles-

to i tratti di un vero e proprio divario scolastico territoriale. In questi territori, l'accorpamento degli istituti si è tradotto in una progressiva riduzione dell'offerta educativa locale – con la chiusura o la perdita di autonomia di numerosi istituti – e, di conseguenza, in un aumento delle distanze che gli studenti devono percorrere quotidianamente per accedere alle scuole, oramai concentrate nei poli urbani[50].

Il quadro non migliora se si allarga lo sguardo sull'effettività di altri diritti sociali, come il diritto al lavoro, che non possono essere assicurati direttamente dall'amministrazione, ma che necessitano comunque che l'amministrazione contribuisca a creare un contesto economico-sociale adeguato per il loro esercizio[51].

Il diritto al lavoro nelle aree interne – così come gli altri diritti sociali già analizzati – si configura come un diritto formalmente garantito, ma materialmente indebolito dalla scarsità di opportunità occupazionali[52]. Il fenomeno dello spopolamento, l'invecchiamento della popolazione e la progressiva rarefazione del tessuto produttivo hanno infatti determinato una riduzione significativa delle occasioni di lavoro disponibili. In questo contesto, più che la disoccupazione in senso stretto, la letteratura scientifica più attenta a queste dinamiche fa emergere come ci sia un fenomeno di rarefazione occupazionale, ossia la contrazione progressiva delle possibilità di inserimento lavorativo, che produce un divario territoriale nell'effettività del diritto al lavoro che si traduce in una minore capacità dei territori di trattenere popolazione

sione complessiva sulla scuola e gli effetti su di essa della razionalità neoliberale si v. F. Capoccetti, *Scuola e insegnanti nella società neoliberale. Mutazioni antropologiche in atto*, Milano, 2026.

[50] In questo senso ancora la *Relazione annuale sulla Strategia nazionale per le aree interne*, 2018, p. 46.

[51] A ben vedere, le amministrazioni pubbliche potrebbero garantire direttamente l'effettività del diritto al lavoro, diventando dei datori di lavoro di ultima istanza: basti pensare ai c.d. *Job Guarantee* (JG) o ai programmi di Garanzia universale di lavoro che sono stati elaborati dalle riflessioni economiche di ispirazione post-keynesiana. Per tutti si v. G. Cucignatto, *Un'analisi input-output del Job Guarantee e della Strategia nazionale per l'idrogeno nell'economia italiana*, 2021 (tesi dottorale), sinteticamente in G. Cucignatto, *La via maestra per combattere la povertà*, in diariodidirittopubblico.it, 12 dicembre 2021.

[52] Sul lavoro nelle aree interne si v. L. Corazza, *Il futuro delle aree interne. Lavoro e cittadinanza per un nuovo equilibrio dei luoghi*, in Rivista giuridica del Mezzogiorno, n.1/2025, p. 9-53; L. Di Salvatore, *Il lavoro nelle aree interne: problemi e prospettive*, in Lavoro e diritto, 2/2025, pp. 347-358.

attiva e di generare sviluppo economico, alimentando ulteriormente i processi di marginalizzazione[53].

Questi divari territoriali – come quello sanitario, quello scolastico e quello di effettività del diritto al lavoro, ad esempio – non sono altro che la ricaduta nelle aree interne di politiche nazionali – prevalentemente (anche se non totalmente) indotte da scelte europee – che hanno privilegiato il controllo della spesa pubblica all'universalità dei servizi pubblici principali, le logiche aziendalistiche alla cura e alla crescita delle persone, il principio del pareggio di bilancio alla piena garanzia dei diritti sociali, oramai declassati da «diritti finanziariamente condizionati a diritti finanziariamente ridimensionati»[54].

3.2. La riduzione dei servizi essenziali (e dei diritti costituzionali ad essi collegati)

Nelle aree interne, il ridimensionamento dei diritti sociali si è esteso anche ad altri diritti, alcuni di rilievo costituzionale, causato dalla riduzione della fornitura di diversi servizi rientranti nella categoria dei servizi essenziali.

Una recente indagine ha fotografato chiaramente questo ridimensionamento, mostrando il progressivo indebolimento della rete di servizi essenziali nei piccoli comuni italiani[55]. Qui solo il 19,6% risulta dotato contemporaneamente dei principali servizi essenziali – individuati nella farmacia (presidio sanitario di prossimità), nell'ufficio postale (servizi amministrativi e finanziari), nello sportello bancario (accesso al credito e ai servizi finanziari) e nel distributore di carbu-

[53] In particolare, la combinazione tra diminuzione della popolazione giovane, esodo migratorio e prevalenza di micro e piccole imprese a bassa innovazione e produttività contribuisce a delineare un mercato del lavoro fragile e poco dinamico, nel quale il reddito da pensione tende a prevalere su quello da lavoro. In questo senso in particolare L. Corazza, *Il futuro delle aree interne. Lavoro e cittadinanza per un nuovo equilibrio dei luoghi*, cit., p. 16.

[54] In questo senso si v. Merloni, *Diritti e pubbliche amministrazioni nell'austerità liberista*, cit., p. 223.

[55] I quali, ricordiamolo, comprendono 5.519 comuni e ospitano circa 9,6 milioni di persone (pari al 16,4% della popolazione nazionale), secondo Il Sole 24 Ore, *Frana dei servizi nei piccoli Comuni: solo uno su cinque offre tutti i quattro servizi basilari*, 16 giugno 2026, che ha basato la sua ricerca su dati elaborati su fonti Banca d'Italia, Poste Italiane, Ministero delle Imprese e del Made in Italy e Ministero della Salute, aggiornati a maggio-giugno 2026.

rante (servizio essenziale per la mobilità) – mentre oltre l'80% è privo di almeno uno di essi. Tale condizione di carenza risulta fortemente concentrata nelle aree interne e nei territori montani e rurali, che raccolgono l'83,2% dei comuni deficitari di servizi. A ciò si aggiunge una significativa difficoltà di accesso, con tempi medi di percorrenza pari ad almeno 35 minuti per raggiungere un centro dotato di tali presìdi.

Tra i servizi essenziali presi in considerazione è particolarmente rilevante è il dato sui servizi bancari: la progressiva scomparsa degli sportelli bancari – il servizio più frequentemente assente, secondo l'indagine – testimonia l'ampiezza della marginalità economica e sociale delle aree interne, rappresentato proprio dall'ampio processo di ritrazione delle attività economiche e amministrative dai territori periferici[56].

Interessanti sono anche i dati, contenuti su alcuni rapporti reperibili sul web, su un servizio che non è indicato come servizio essenziale, ma che garantisce – anche se oramai in modo non esclusivo, considerando i profondi cambiamenti dell'ambiente informativo in cui oggi le persone sono immerse[57] – l'effettività di un diritto costituzionale come il diritto all'informazione: le rivendite di quotidiani e periodici in Italia.

Negli ultimi vent'anni la rete delle edicole italiane ha subito una forte contrazione, tant'è che, ad oggi, ben 4.974 comuni italiani su 7.896, pari al 63% del totale, sono privi di un'edicola[58]. Il fenomeno risulta particolarmente evidente nelle aree interne e nei piccoli comuni (cioè quelli con meno di 5.000 abitanti), dove solo circa un quarto di-

[56] *Ibidem*.

[57] È evidente come oggi viviamo in un momento di abbondanza informativa, molto spesso in ambienti digitali. Su questo elemento e sulle sue implicazioni sulla libertà di manifestazione del pensiero si v. i contributi, anche con posizioni differenti tra B. Ponti, *L'ordine informativo ideale. Rilievi critici sul dispositivo della disinformazione come meccanismo di limitazione della libertà di espressione*, in *Diritto Pubblico*, n. 2/2025, pp. 561-591; G. Gardini, *Libertà di espressione, censura, disintermediazione, disinformazione. Regolare le contraddizioni della rete, la nuova sfida dello Stato di diritto*, in *Diritto Pubblico*, n. 2/2025, pp. 465-502; D. Donati, *La grande illusione. Conoscenza, diritti e democrazia ai tempi dell'informazione digitale*, in Diritto Pubblico, n. 2/2025, pp. 367-413.

[58] Secondo il report diffuso da Stampa Romana, DataMediaHub, *Le edicole del futuro, il futuro delle edicole*, gennaio 2026, le rivendite di quotidiani e periodici sono passati da circa 35.000 a 20.000, con una riduzione del 42,8%, mentre il fatturato del settore è crollato da 4,53 miliardi di euro nel 2005 a circa 1,11 miliardi nel 2024.

spone ancora di un punto vendita e dove spesso la chiusura dell'unica edicola disponibile coincide con la scomparsa totale del servizio[59]. Un dato che può sembrare marginale, ma che, a ben vedere, testimonia una preoccupante desertificazione informativa e sociale delle aree interne: la progressiva perdita dei luoghi di accesso all'informazione e alla stampa ha ridotto le opportunità di partecipazione alla vita pubblica, ha impoverito il tessuto sociale e ha contribuito all'isolamento delle comunità periferiche[60].

Nel complesso, dunque, i dati che abbiamo riportato ci restituiscono l'immagine di una vera e propria "emorragia" di servizi essenziali nelle aree interne, generata ed essa stessa causa, come in un circolo vizioso, di fenomeni di ulteriore spopolamento e marginalizzazione.

Un processo che ha ridimensionato l'effettivo godimento di diritti costituzionali quali: la libertà d'iniziativa economica, condizionata dalla possibilità di accedere alle filiali bancarie o postali; il diritto di comunicare con altre persone o con le stesse amministrazioni, legato inevitabilmente alla possibilità di raggiungere facilmente uffici postali; infine, il diritto ad essere informati, acquistando periodici e quotidiani, condizionato, anche in questo caso, dalla possibilità di raggiungere facilmente una loro rivendita.

Una delle possibili cause che ha prodotto questo contesto è sicuramente addebitabile alle privatizzazioni formali di enti pubblici e alle esternalizzazioni di parti consistenti di specifiche funzioni amministrative, che, di fatto, hanno inequivocabilmente peggiorato le condizioni di accessibilità ai servizi essenziali nelle aree interne italiane. Questi luoghi hanno subito, più di tutti, il passaggio da una logica pubblicistica ad una logica privatistica di molti di questi servizi essenziali, principalmente centrata sul profitto e sul ritorno finanziario degli investimenti compiuti. Tale passaggio ha influito notevolmente sulla riorganizzazione e soprattutto sulla distribuzione sul territorio del servizio essenziale, portando i soggetti privati a ridurli notevolmente in aree poco redditizie, come le aree interne[61].

---

[59] Secondo lo studio Confesercenti, *Commercio e servizi: le oasi nei centri urbani*, ottobre 2024, quasi 3,5 milioni di cittadini vivono in comuni dove non è più possibile acquistare giornali e riviste.

[60] In questo senso vanno le riflessioni socio-antropologiche di A. Monachese, *L'estinzione delle edicole e la mutazione dei giornalai*, Busto Arsizio, 2026.

[61] Emblematica in questo senso è l'analisi economica in G. Viesti, *Le disuguaglianze territoriali nei diritti dei cittadini*, in *Menabò*, n. 223/2024, 15 ottobre 2024,

L'"emorragia" di servizi essenziali, peraltro, sembra estendersi progressivamente anche oltre le aree interne. Secondo i rapporti richiamati, l'indebolimento dei servizi essenziali non riguarda soltanto i centri più piccoli: anche tra i comuni con meno di 10.000 abitanti, il 74,4% non dispone di almeno uno dei servizi essenziali[62].

Da ultimo, va segnalato come la lontananza dai servizi essenziali (e anche da quelli pubblici) – che costringe le persone che abitano le aree interne a spostarsi sostanzialmente tutti i giorni dal loro comune di provenienza per accedervi – viene anche aggravata da tre ulteriori fattori: il pessimo stato del territorio e delle infrastrutture; la progressiva diminuzione della quantità (e della qualità) di servizi di trasporto a disposizione; il persistente divario digitale presente in questi territori.

Il complessivo disinvestimento pubblico di cui parlavamo in precedenza e la già menzionata tendenza da parte dei soggetti privati a direzionare gli investimenti secondo logiche di mercato hanno prodotto una preoccupante carenza di infrastrutture e di investimenti per la sicurezza del territorio[63]. A queste criticità si aggiunge anche la sostanziale disattivazione delle funzioni di area vasta. Il definanziamento complessivo delle province e la diversa attribuzione di queste funzioni ai comuni (o all'intercomunalità) e alle amministrazioni regionali

---

in cui l'a. sostiene che «è cresciuto il ruolo del mercato nel condizionare l'allocazione degli investimenti pubblici: le forze dell'economia tendono a orientarli dove lo sviluppo è già più forte e i rendimenti maggiori, innestando a aggravando circoli viziosi». Più in generale si v. G. Moro, S. Amelio, E. Amiconi, M. Compagnin, R. Salzano, S. Taurelli, *La cittadinanza tra crisi e resilienze. L'Italia dopo la pandemia*, Perugia, 2026, p. 112-113.

[62] In particolare il rapporto de Il Sole 24 Ore, *Frana dei servizi nei piccoli Comuni: solo uno su cinque offre tutti i quattro servizi basilari*, 16 giugno 2026.

[63] In questo senso è emblematica la vicenda degli investimenti nell'alta velocità ferroviaria: «il più grande e positivo programma di investimento di questo secolo, l'alta velocità ferroviaria, ha connesso i territori più forti, con maggiore domanda e redditività per il gestore dei servizi; se questo è in parte comprensibile, è avvenuto che mentre queste opere venivano realizzate, il resto della rete veniva quasi abbandonato, acuendo fortemente gli squilibri». In questo senso G. Viesti, *Le disuguaglianze territoriali nei diritti dei cittadini*, cit.. Più approfonditamente in Viesti, *Contro la secessione dei ricchi. Autonomie regionali e unità nazionale*, Roma-Bari, 2023. Investimenti che non sono cresciuti in modo adeguato neanche di fronte alle emergenze sismiche, che spesso hanno scosso profondamente molti di quei territori e che necessitano di maggiori risorse economiche e strumentali. Basta qui segnalare i molti resoconti giornalistici sullo stato dei lavori di riparazione e di ricostruzione post sisma ad Amatrice. Per approfondire le norme sulla gestione della ricostruzione si v. F. Giglioni (a cura di), *Le regole della ricostruzione post-calamità*, Pisa, 2024.

– previste dalla legge 7 aprile 2014, n. 56 – hanno indebolito la cura idrogeologica del territorio e delle infrastrutture di livello provinciale (come le strade extra-urbane), la quale ha danneggiato prevalentemente i territori che ne avevano maggiormente bisogno, come le aree interne[64].

La diminuzione dei servizi di trasporto nelle aree interne, invece, si è manifestata sia attraverso la riduzione diretta dell'offerta (meno corse, chiusura di linee, minore frequenza), ma soprattutto mediante un progressivo indebolimento strutturale del sistema (meno operatori, minore sostenibilità economica, difficoltà di investimento), causato dalla riduzione della domanda, dovuta dallo spopolamento e dalla crescente difficoltà di sostenere economicamente i collegamenti nei territori meno densamente abitati[65]. Tale fenomeno ha contribuito ad ampliare il divario territoriale nell'accesso a servizi essenziali quali sanità, istruzione e lavoro e ha ridimensionato il diritto a circolare liberamente (e anche agilmente) sul territorio nazionale, condizionato dalla possibilità di percorrere strade ben manutenute e di accedere a servizi di trasporto funzionanti e frequenti, in particolare se si pone attenzione al fatto che una parte consistente di coloro che abitano le aree interne non sempre in grado di spostarsi autonomamente, come le persone anziane.

Infine, si pensi al persistente divario digitale presente nelle aree in-

[64] Sugli effetti della legge Delrio sulle funzioni di area vasta si v. F. Merloni, *La legge n. 56/2014: lo strano compleanno di una "riforma" infelice*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 4/2023, pp. 719-738; E. Carloni, *Strade provinciali e dove trovarle. Prospettive e sfide dell'ente intermedio*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 4/2023, pp. 787-810.

[65] Le tratte con pochi passeggeri, infatti, risultano economicamente meno sostenibili e tendono ad essere le prime a subire riduzioni di frequenza o riorganizzazioni del servizio. Di conseguenza, gli enti gestori tendono a concentrare le risorse sui collegamenti principali, lasciando le tratte periferiche con meno corse giornaliere; orari meno adatti a lavoratori e studenti; minori possibilità di coincidenza con treni e autobus extraurbani; aumento dei tempi di percorrenza. Questo fenomeno genera un circolo vizioso: meno utenti portano a meno servizi, e meno servizi inducono ulteriori utenti ad abbandonare il trasporto pubblico in favore dell'automobile privata. Secondo il *Rapporto ASSTRA-Intesa Sanpaolo 2024*, il numero delle aziende operanti nel trasporto pubblico locale su gomma è passato da 1.093 nel 2010 a 855 nel 2023, con una riduzione del 22%. Questo processo è stato determinato da fusioni, accorpamenti e razionalizzazioni volte a contenere i costi di gestione. In questo senso anche Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, *Le aree interne e la mobilità – Linee guida*, 2024.

terne, che le politiche di digitalizzazione, ad oggi, non sono ancora riuscite a colmare[66]. La "fisicità" dei servizi pubblici essenziali, dunque, diventa fondamentale non solo per la parte più fragile della popolazione – come le persone anziane, le persone portatrici di disabilità o per quella parte della popolazione meno in grado economicamente e/o socialmente di potere usufruire pienamente di questi servizi in modo digitalizzato – ma per tutti, pena l'inutilizzabilità del servizio.

3.3. L'effettività intermittente del diritto ad una buona amministrazione

Un'analisi molto simile a quella compiuta sui diritti sociali è possibile svolgerla anche sull'effettività del diritto ad una buona amministrazione nelle aree interne.

Riconosciuto dall'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e ricavabile già dai principi costituzionali comuni degli Stati europei e degli ordinamenti nazionali, sicuramente quello italiano[67], il diritto ad una buona amministrazione è generalmente inteso come il diritto di ogni persona a rapportarsi con amministrazioni pubbliche che agiscano in modo imparziale ed equo, che operino entro un termine ragionevole e che rispettino le garanzie procedimentali,

[66] Sottolineano le criticità delle politiche di digitalizzazione nelle aree interne N. Fenu, P. Giaccaria, *Geografie digitali delle aree interne. Riconnettere per riabitare*, Roma, 2026, pp. 176. In via generale sui persistenti divari di cittadinanza si v. M. Pietrangelo, *Sui "diritti di cittadinanza digitale". Note a margine di un opaco percorso normativo*, in *federalismi.it*, n. 8/2024, pp. 130-143; F. Costantino, *La c.d. cittadinanza digitale*, in *Diritto pubblico*, n. 1/2023, pp. 143-178; D. Zanelli, *La cittadinanza digitale tra diritti e doveri. Quale spazio nell'ordinamento per il servizio pubblico digitale?*, in *Munus*, n. 2/2023, pp. 523-568; E.N. Fragale, *La cittadinanza amministrativa al tempo della digitalizzazione*, in *Diritto amministrativo*, n. 2/2022, pp. 471-512.

[67] Sui principi costituzionali comuni agli ordinamenti nazionali europei, non sempre coincidenti con quelli contenuti nella Carta di Nizza si v. A. Pizzorusso, *Il patrimonio costituzionale europeo*, Bologna, 2002. Per quanto riguarda l'ordinamento italiano, le garanzie contenute nel diritto ad una buona amministrazione sono largamente presenti negli articoli della Costituzione dedicati all'amministrazione pubblica (artt. 28-54-97-98). Per tutti si v. *Articolo 28*, di F. Merloni, *Articolo 54*, di G.M. Salerno, *Articolo 97*, di F. Merloni, *Articolo 98* di R. Dipace in C.F. Ferrajoli; A. Gentilini, V.G.F. Marcenò, G.U. Rescigno (a cura di), *La Costituzione inattuata. Un commentario articolo per articolo*, Milano, 2026.

come i diritti di partecipazione, i diritti di accesso ai documenti amministrativi e l'obbligo di motivazione delle decisioni[68].

Il legislatore e la letteratura scientifica hanno poi successivamente arricchito il fascio di diritti ad esso riconducibili, come il diritto alla conoscibilità; alla «piena responsabilità civile» dell'amministrazione; al diritto di partecipazione alle decisioni pubbliche (non solo a quelle strettamente amministrative); alla sicurezza pubblica; alla semplificazione dell'azione amministrativa; alla proporzionalità dell'utilizzo del potere pubblico; alla partecipazione volontaristica allo svolgimento delle funzioni amministrative (attraverso il principio di sussidiarietà orizzontale); alla digitalizzazione delle procedure amministrative[69].

Nelle aree interne alcuni di questi diritti – in particolare il diritto ad una amministrazione imparziale, alla conoscibilità e alla digitalizzazione delle procedure – risultano oggi non pienamente effettivi, a favore, in modo quasi paradossale, di uno dei diritti prima richiamati, quello alla semplificazione dell'azione amministrativa.

Per essere più precisi, negli ultimi trent'anni, il legislatore – a causa di una oggettiva limitatezza di risorse (economiche, strumentali e di personale) e di capacità amministrativa, dovuta alle loro ridotte dimensioni – ha introdotto spesso misure di semplificazione organizzativa e procedimentale al fine di rendere più flessibile e più agile l'organizzazione e l'azione amministrativa delle amministrazioni territoriali demograficamente minori (ad esempio, i piccoli comuni) o delle amministrazioni con pochi dipendenti.

---

[68] Sul diritto ad una buona amministrazione si v. C. Marzuoli, *Carta europea dei diritti fondamentali, «amministrazione» e soggetti di diritto: dai principi sul potere ai diritti dei soggetti*, in G. Vettori (a cura di), *Carta europea e diritti dei privati*, Padova, 2002; D. Sorace, *La buona amministrazione e la qualità della vita, nel 60° anniversario della Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2008; A. Zito, *Il «diritto ad una buona amministrazione» nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e nell'ordinamento interno*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2002, p. 431 ss.; D.U. Galetta, *Il diritto ad una buona amministrazione nei procedimenti amministrativi oggi (anche alla luce delle discussioni sull'ambito di applicazione dell'art. 41 della Carta dei diritti UE)*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2019, p. 165 ss.

[69] In questo senso si v. i contributi di A. Albanese, B. Ponti, F. Giglioni, A. Giusti, M. Bombardelli, F. Clementi e M Savino, A. Valastro, G. Vercillo nella seconda parte del volume A. Bartolini, A. Pioggia, *Le cittadinanze amministrative. Percorsi e prospettive dell'amministrazione tra diritti e doveri a 150 anni dalle leggi di unificazione amministrativa*, cit.; B. Ponti, *Le diverse declinazioni della "Buona amministrazione" nel PNRR*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 2/2022, pp. 401-418.

Con una classica operazione di bilanciamento tra principi costituzionali, il legislatore ha previsto delle importanti deroghe sia al principio di imparzialità, sia al principio di trasparenza per queste tipologie di amministrazioni, attraverso specifiche deroghe alla legislazione sul pubblico impiego e alla disciplina sulla prevenzione della corruzione e della trasparenza.

Basti pensare alla deroga al principio di distinzione tra politica e amministrazione per i piccoli communi, introdotta con l'art. 53, comma 23, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (legge finanziaria 2001)[70]. Tale disposizione permette ai comuni con meno di 5.000 abitanti di attribuire ai componenti dell'organo esecutivo, attraverso i propri regolamenti di organizzazione, la responsabilità degli uffici e dei servizi e, di conseguenza, il potere di prendere direttamente decisioni di natura tecnica-gestionale, normalmente attribuite a figure dirigenziali professionali[71].

O ancora, basti pensare alle numerose deroghe alla disciplina sulle incompatibilità ed inconferibilità degli incarichi per le amministrazioni pubbliche con meno di 15.000 abitanti, contenute nel d.lgs. 8 aprile 2013, n. 39[72].

---

[70] Il comma 23 dell'art. 53 afferma letteralmente che: «Gli enti locali con popolazione inferiore a cinquemila abitanti fatta salva l'ipotesi di cui all'articolo 97, comma 4, lettera d), del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, approvato con decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, anche al fine di operare un contenimento della spesa, possono adottare disposizioni regolamentari organizzative, se necessario anche in deroga a quanto disposto all'articolo 3, commi 2, 3 e 4, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni, e all'articolo 107 del predetto testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, attribuendo ai componenti dell'organo esecutivo la responsabilità degli uffici e dei servizi ed il potere di adottare atti anche di natura tecnica gestionale. […]».

[71] Come è noto, il principio di distinzione tra indirizzo politico, riservato agli organi di natura politica, e gestione concreta, riservata agli organi amministrativi, quindi a figure dirigenziali professionali, è strumentale a mettere al riparo da ingerenze minute della classe politica la decisione amministrativa, che deve essere condotta nel rispetto dei vincoli costituzionali, delle procedure e delle garanzie previste dalla legge. Un principio – è bene ricordarlo – indicato dalla stessa Corte costituzionale come un principio di diretta attuazione del principio di imparzialità della decisione amministrativa. Sul principio di distinzione politica-amministrazione si v. B. Ponti, *Indipendenza del dirigente e funzione amministrativa*, Rimini, 2012; E.N. Fragale, *Studio sul principio di distinzione tra politica e amministrazione. La riserva di amministrazione tra indirizzo e gestione*, Rimini, 2020.

[72] Sulla disciplina delle incompatibilità e delle inconferibilità negli enti territoriali si v. E. Carloni, *Corruzione (prevenzione della)*, in B. G. Mattarella, M. Ramajoli

Ad esempio, si pensi alla deroga al divieto di ricevere un incarico dirigenziale a coloro che nei due anni precedenti avessero fatto parte di organi politici di livello regionale e locale (art. 7), che autorizza, in sostanza, il passaggio da un incarico politico ad uno amministrativo senza alcun limite[73]; oppure, alla deroga al divieto di mantenere cariche o posizioni di controllo in enti di diritto privato regolati o finanziati dal comune di appartenenza per coloro che ricoprono incarichi dirigenziali (art. 9), che lascia, di fatto, la possibilità di cumulare nelle aree interne incarichi dirigenziali con incarichi nelle c.d. municipalizzate; o infine, alla deroga all'incompatibilità tra ruoli dirigenziali e cariche politiche nei comuni sotto i 15.000 abitanti della stessa regione, che permetterebbe nelle aree interne di cumulare un incarico di indirizzo politico con un incarico dirigenziale (art. 12).

Queste deroghe – per quanto possano essere comprensibili, considerando i validi motivi che le hanno giustificate – ci consegnano un'amministrazione locale delle aree interne potenzialmente in balia di conflitti di interessi e commistioni tra incarichi professionali e cariche politiche, che rischiano di esporre le persone che abitano quei territori a decisioni amministrative non protette da interessi personali, interessi economici o interessi politici minuti[74].

Oltre al principio di imparzialità, alcune deroghe normative hanno

(a cura di), *Enciclopedia del diritto. I tematici, vol. III – Le funzioni amministrative*, Milano, 2022; F. Merloni, *L'applicazione della legislazione anticorruzione nelle Regioni e negli enti locali tra discipline unitarie e autonomia organizzativa*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 2/2013, pp. 28; B. Ponti, *La regolazione dell'accesso agli incarichi esterni da parte dei dipendenti dopo la legge 190/2012: evoluzione del sistema e problemi di applicazione agli enti territoriali*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 2/2013, p. 16.

[73] È bene ricordare come l'attuale governo – con la legge 8 agosto 2025, n. 122, in attuazione della C. cost., sentenza 5 marzo 2024, n. 98, che aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale solo di una parte della disposizione, precisamente dell'art. 7, comma 2, lettera d) – ha deciso di abrogare tutto l'articolo, estendendo la deroga a tutte le amministrazioni.

[74] Sul principio di imparzialità la letteratura scientifica è vastissima. Si v. per tutti F. Merloni, *Articolo 97*, in C.F. Ferrajoli; A. Gentilini, V.G.F. Marcenò, G.U. Rescigno (a cura di), *La Costituzione inattuata. Un commentario articolo per articolo*, Milano, 2026; I. Piazza, *L'imparzialità amministrativa come diritto. Epifanie dell'interesse legittimo*, Maggioli, 2021; F. Merloni, *Organizzazione amministrativa e garanzie dell'imparzialità. Funzioni amministrative e funzionari alla luce del principio di distinzione tra politica e amministrazione*, in *Dir. pubbl.*, 2009; A. Cerri, *Imparzialità e indirizzo politico nella pubblica amministrazione*, Padova, 1973; U. Allegretti, *L'imparzialità amministrativa*, Padova, 1965.

ridimensionato – solo in parte, in questo caso, ma in modo rilevante – il principio di trasparenza nelle aree interne.

Nell'esercizio dei suoi poteri di semplificazione e razionalizzazione degli obblighi di pubblicazione previsti dal d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33[75], l'Autorità nazionale anticorruzione (da ora Anac) ha previsto alcune misure di aggregazione dei dati per i piccoli comuni in settori importanti, come quelli degli acquisti e delle sovvenzioni economiche: in questi casi le amministrazioni possono pubblicare, anziché informazioni dettagliate, solo dati aggregati o tabelle sintetiche[76].

Come le deroghe al principio di imparzialità, anche questo tipo di deroghe – che pure vanno incontro a necessità organizzative di non poco momento, soprattutto in amministrazioni molto piccole – rischiano di oscurare e rendere meno comprensibili decisioni delle amministrazioni in settori importanti e finanziariamente consistenti, come i contratti pubblici o le sovvenzioni economiche, garantendo una effettività intermittente del diritto alla conoscibilità delle decisioni pubbliche[77].

A questo si aggiungano, infine, gli (ancora) irrisolti divari digitali, a cui si faceva riferimento prima, che ridimensionano notevolmente anche il diritto a relazionarsi digitalmente con l'amministrazione pub-

[75] L'Anac ha il potere – secondo l'art. 3-bis d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, come modificato dal d.lgs. 25 maggio 2016 n. 97 – di semplificare e razionalizzare gli obblighi di pubblicazione tenendo conto della dimensione organizzativa delle amministrazioni pubbliche. Le misure di semplificazione sono sempre state presenti nelle delibere dell'Anac dall'Allegato 1 della Delibera 1310/2016 fino all'ultimo aggiornamento 2026 del Piano nazionale anticorruzione 2025.

[76] Rimangono pienamente obbligatori per tutti i comuni, a prescindere dalla popolazione: i dati sull'organizzazione e sugli organi di governo, dunque, sugli incarichi politici, compensi, patrimoniali degli amministratori, e curricula dei responsabili (art. 13 e 14); i dati sui bilanci e rendiconti, in particolare il bilancio preventivo e consuntivo in forma sintetica e aggregata (art. 29); i dati sui bandi di gara e contratti, quindi le informazioni sulle procedure d'appalto e pubblicità legale dei contratti pubblici (oggi fortemente integrate con la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici dell'ANAC) (art. 37). Oltre al diritto di richiedere atti e documenti non soggetti a pubblicazione obbligatoria attraverso l'accesso civico generalizzato, che rimane identico per qualsiasi comune.

[77] Sulla trasparenza amministrativa si v. E. Carloni, *Il paradigma trasparenza. Amministrazioni, informazione, democrazia*, Bologna, 2022; B. Ponti, *Dieci anni di diritto alla trasparenza amministrativa: caratteri originari, trasformazione e integrazione del modello*, in *Istituzioni del Federalismo*, n.3x/2022, pp. 635-668; F. Merloni (a cura di), *La trasparenza amministrativa*, Milano, 2008; G. Arena, *Trasparenza amministrativa*, in *Enc. giur.*, 1995.

blica. Trattandosi di aree, quelle interne, in cui minore è la percentuale di popolazione raggiunta dalla copertura della banda larga a rete fissa, sono in numero ancora troppo elevato coloro che non godono dell'accesso a internet e dell'utilizzo dei servizi online delle amministrazioni pubbliche, in un contesto in cui l'accessibilità "fisica" diventa sempre più difficile[78].

4. L'insufficienza dei principali provvedimenti sulle aree interne degli ultimi anni

Il quadro appena delineato ci restituisce un profondissimo divario di cittadinanza amministrativa nelle aree interne dell'Italia, che ha messo in discussione una parte fondamentale della dimensione "sociale" e "comunitaria" della cittadinanza-appartenenza: quella del "far parte" di un territorio intesa come "poter fare", poter esercitare effettivamente i propri diritti costituzionali. Un divario che rappresenta un grave nocumento di quell'uniformità territoriale nel godimento di questi ultimi, che è un portato necessario del principio di eguaglianza sostanziale, una delle pietre angolari, quella davvero trasformatrice, della nostra esperienza costituzionale.

Il legislatore ha provato ad affrontare queste problematiche solo di recente con una serie di interventi normativi e numerose politiche pubbliche, anche di ispirazione o a trazione europea, che – ponendosi l'obiettivo principale di contrastarne lo spopolamento e di valorizzarne i caratteri geografici e socio-economici specifici – sono state dedicate specificamente alle aree interne o, comunque, insistono su quei territori[79].

---

[78] Nonostante negli ultimi anni ci sia stata un'accelerazione dell'attuazione del Piano Banda Ultralarga (BUL), i report di dell'Agcom e di Infratel riportano come nelle aree a fallimento di mercato (tra cui le aree interne) presentano ancora delle forti criticità di connettività, sia per la conformazione geografica, che incide sulla scelta tecnologica tra reti in fibra ottica (FTTH) e collegamenti wireless (FWA), sia per il fenomeno del basso tasso di attivazione da parte dell'utenza locale. Quest'ultimo dato evidenzia come la mera realizzazione dell'infrastruttura pubblica non sia di per sé sufficiente a garantire il pieno godimento dei diritti digitali senza adeguate politiche di accompagnamento e inclusione sociale. Su questo aspetto si v. le riflessioni già richiamate di Fenu, Giaccaria, *Geografie digitali delle aree interne*, cit.; Pietrangelo, *Sui "diritti di cittadinanza digitale". Note a margine di un opaco percorso normativo*, cit.; Fragale, *La cittadinanza amministrativa al tempo della digitalizzazione*, cit.

[79] Per una complessiva analisi delle politiche sullo spopolamento si v. C. Cipol-

Stiamo parlando innanzitutto del *Piano Strategico Nazionale delle Aree Interne 2021-2027* (PSNAI), aggiornato nel luglio 2025, della *Strategia Nazionale delle Green Community* – che dedica spazio anche alla transizione ecologica nelle aree interne – nonché del *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza* (PNRR), il quale ha previsto alcune linee di finanziamento dedicate specificamente ai territori marginali.

In questi ultimi anni, inoltre, sono state approvate alcune norme che, anche se in modo disorganico, riguardano o coinvolgono i comuni delle aree interne o comunque dei territori geograficamente impervi: basti pensare alla c.d. legge sui piccoli comuni, la legge 6 ottobre 2017, n. 158; la legge 12 settembre 2025, n. 131 sulle zone montane; o ancora, il disegno di legge sulla valorizzazione delle isole minori marine, lagunari e lacustri, approvato dal Consiglio dei ministri lo scorso 28 ottobre 2025 e attualmente in discussione al Senato, adottato in attuazione della legge costituzionale 7 novembre 2022, n. 2.

Nonostante dimostrino un crescente interesse del legislatore e dei governi per le aree interne e marginali del paese, questi provvedimenti – tranne che per il PSNAI, centrato prevalentemente su questo aspetto – restano ancora insufficienti, in quanto raramente provano a migliorare la ragione fondamentale dei divari di cittadinanza nelle aree interne, cioè il livello qualitativo e quantitativo della fornitura dei servizi essenziali. Più in generale, però – come avremo modo di dimostrare – sia le politiche pubbliche che i provvedimenti normativi di cui parleremo risentono del profondo legame che esiste tra l'impostazione che il legislatore e i governi hanno dato loro e l'approccio economico-funzionalista alla perequazione territoriale delle politiche europee di coesione, basate su un accesso al finanziamento vincolato a procedure competitive e selettive, molto distante dal nostro modello costituzionale.

Senza potere approfondire nel dettaglio ogni singolo provvedimento o testo normativo, ci si limiterà a sottolineare alcuni punti nevralgici e, in particolare, i motivi della loro insufficienza per migliorare l'effettività dei diritti di cittadinanza amministrativa nelle aree interne.

LONI, *Le politiche di contrasto al fenomeno dello spopolamento nelle Aree interne*, in *Italian Papers On Federalism*, n. 3/2021, pp. 52-79; M. DE DONNO, C. TUBERTINI, *Frammentazione comunale e contrasto allo spopolamento: la prospettiva italiana*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 2/2020, pp. 297-321.

4.1. Il Piano Strategico Nazionale delle Aree Interne (PSNAI)

La *Strategia nazionale per le aree interne* (SNAI), rappresenta sicuramente uno degli esempi più riusciti di politica pubblica dedicata alle aree ai margini o in difficoltà, non solo perché ha rappresentato una interessante prospettiva evolutiva delle politiche di coesione territoriale in Italia – diversa, ma fortemente complementare alle tradizionali politiche urbane europee[80] – ma soprattutto perché è stata la prima vera strategia nazionale orientata, fin dalla sua prima versione (2014-2020), alla riduzione dei divari di cittadinanza attraverso una serie di misure – spesso partecipate dagli amministratori locali e dai cittadini interessati – che miravano a diminuire le distanze tra le persone che abitavano le aree interne e i principali servizi essenziali (sanità, scuola e mobilità), come il rafforzamento della capacità amministrativa dei comuni attraverso processi di associazionismo intercomunale[81].

Il nuovo *Piano Strategico Nazionale delle Aree Interne 2021-2027* (PSNAI)[82], ha mantenuto, in gran parte, le stesse caratteristiche e lo stesso impianto della prima strategia, anche se sono evidenti alcuni cambiamenti rilevanti.

Resta centrale, ad esempio, il criterio di classificazione delle aree interne basato sulla distanza dei comuni dai principali servizi essenziali, cioè dai servizi sanitari, scolastici e dai servizi di mobilità. Utilizzando e aggiornando la mappatura compiuta con la prima strategia, il PSNAI ha individuato i nuovi centri, i nuovi poli e i poli intercomunali – che

[80] Per un approfondimento si permetta di richiamare Falcone, *Le città italiane nelle politiche europee di coesione: considerazioni critiche da una prospettiva di giustizia spaziale*, cit., pp. 71-100.

[81] In questo senso si v. F. Barca, *Disuguaglianze territoriali e bisogno sociale: La sfida delle "Aree Interne"*, in *Lettura annuale. Fondazione Ermanno Gorrieri per gli studi sociali*, Modena, 2015; E. Carloni, *Ripensare le istituzioni ai margini. I limiti della "governance" territoriale, tra specialità urbana e aree interne*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 2/2020, pp. 323-345; De Donno, Tubertini, *Frammentazione comunale e contrasto allo spopolamento: la prospettiva italiana*, cit.; Falcone, *Le città italiane nelle politiche europee di coesione: considerazioni critiche da una prospettiva di giustizia spaziale*, cit.

[82] La denominazione *Piano Strategico Nazionale delle Aree Interne* (PSNAI) è stata introdotta con il d.l. 19 settembre 2023, n. 124, convertito poi dalla legge 13 novembre 2023, n. 162. Per un primo approfondimento si v. R. Moscarelli, A. Fera, *La Strategia Nazionale Aree Interne 10 anni dopo: una proposta di analisi comparativa tra le programmazioni 2014-2020 e 2021-2027*, in *Scienze Regionali*, n. 1/2024, pp. 101-120.

offrono i servizi pubblici essenziali prima richiamati – e, in base alla distanza da questi ultimi, i comuni di cintura – caratterizzati da una distanza compresa entro i 20 minuti di percorrenza in automobile – e le aree interne. Queste ultime, poi, sono suddivise a loro volta in: comuni intermedi (fino a 40 minuti di percorrenza in automobile), comuni periferici (fino a 75 minuti di percorrenza) e comuni ultraperiferici (oltre 75 minuti di percorrenza)[83].

Il PSNAI, inoltre – per raggiungere il duplice obiettivo di rafforzare i servizi essenziali e di promuovere i progetti di sviluppo locale – ha, da un lato, incrementato i fondi a disposizione e, dall'altro lato, ha sia confermato l'utilizzo di un approccio *place-based* alla strategia, cioè un approccio che mira a costruire i progetti a partire dalle specificità territoriali[84], sia il ricorso a forme di associazionismo intercomunale come requisito fondamentale per parteciparvi[85].

È utile sottolineare, però, come la governance della nuova strategia rappresenta una versione di approccio *place-based*, parzialmente diversa rispetto al passato.

Mentre la governance della strategia 2014-2020 era caratterizzata da uno schema nazionale-locale, che si centrava sul lavoro del Comitato tecnico Aree interne – presso il Dipartimento per le politiche di coesione e per il sud della Presidenza del Consiglio dei ministri – con un

[83] Nel dettaglio, nella Sezione 1.A – paragrafo 1.1.4 dell'Accordo di Partenariato 2014-2020, si definiscono le aree interne come «quella parte maggioritaria del territorio italiano caratterizzata dalla significativa distanza dai centri di offerta di servizi essenziali». Il "centro di offerta di servizi", invece, viene individuato come «quel Comune o aggregato di Comuni confinanti, in grado di offrire simultaneamente: tutta l'offerta scolastica secondaria, almeno un ospedale sede di DEA di I livello e almeno una stazione ferroviaria di categoria Silver».

[84] La letteratura sull'approccio *place-based* è molto ampia. Per tutti si v. F. Barca, P. McCann, A. Rodríguez-Pose, *The case for regional development intervention: place-based versus place-neutral approaches*, in *Journal of Regional Science*, n. 52/2012, p. 134-152; F. Barca, *Place-based policy and politics*, in *Journal of Social Democracy*, 2019.

[85] Nella nuova strategia sono state selezionate 43 nuove aree progetto, oltre alle aree già confermate e alle coalizioni territoriali con risorse stanziate per il periodo 2021-2027 di 310 milioni di euro. In questo senso si v. Camera dei deputati, *La Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI) e il Fondo di sostegno per i comuni marginali*, Roma, 2023. Sull'insufficienza delle risorse stanziate fino ad ora e sull'impatto degli investimenti avvenuti in questi anni si v. G. Monturano, G. Resce, M. Ventura, *Short-term Impact of Financial Support to Inner Areas*, in *Italian Economic Journal*, 2025.

ampio coinvolgimento degli attori locali (sindaci, scuole, ASL, associazioni, GAL, enti parco) nella definizione e nell'attuazione dei progetti approvati, la nuova governance è molto più accentrata.

Nella strategia 2014-2020, infatti, si passa da uno schema nazionale-locale ad uno nazionale-regionale, con al centro della governance le Autorità Regionali Responsabili (ARAI), incaricate di presidiare, coordinare e accompagnare il processo di definizione e attuazione dei progetti, fungendo da raccordo tra le amministrazioni locali, la Regione e il livello nazionale[86].

Se l'approccio *place-based* della prima strategia provava – nell'ottica del diritto ad una buona amministrazione, così come l'abbiamo intesa in questo lavoro – a favorire i diritti di partecipazione alla decisione delle persone che abitano le aree interne nella scelta dei progetti e nella loro definizione e attuazione[87], l'approccio della nuova strategia sembra favorire, invece, un approccio più "amministrativo" alla definizione delle priorità strategiche, centrato sul dialogo tra le amministrazioni competenti, ma senza il coinvolgimento delle persone che abitano i territori interessati.

Questa modifica, in realtà, è stata una risposta – vedremo quanto lungimirante – ad alcune delle criticità del precedente approccio *place-based*, che aveva articolato il processo di progettazione in numerose fasi, che hanno portate molte aree ad approvare gli Accordi di Programma Quadro (APQ) dopo molti anni, ritardando l'avvio effettivo degli investimenti[88]. Una criticità che, per certi versi, può essere anche

[86] Una dettagliata descrizione della governance del nuovo PSNAI è presente in Moscarelli, Fera, *La Strategia Nazionale Aree Interne 10 anni dopo: una proposta di analisi comparativa tra le programmazioni 2014-2020 e 2021-2027*, cit.

[87] Chiaramente non si sta parlando dei diritti di partecipazione al procedimento amministrativo, ma quelli inseriti all'interno dei processi di c.d. democrazia partecipativa. Per una classificazione delle tipologie di partecipazione che sono state utilizzate nelle aree interne si v. N. Fenu, *Aree interne, geografie del possibile. Strategie abilitanti, riusi e attivazioni nei territori fragili*, Siracusa, 2025; Sulla democrazia partecipativa si v. A. Valastro, *Territori, crisi e distanziamenti: la prossimità come trama e alimento della democrazia sociale*, in *federalismi.it*, n. 11/2022, pp. 218-251; N. Pettinari, *Gli strumenti di democrazia partecipativa nelle costituzioni e la partecipazione ai processi costituenti. Verso un nuovo sviluppo della qualità democratica?*, in *federalismi.it*, n. 15/2019, 4.

[88] Nel 2020 solo 46 aree avevano completato l'iter. Su questo aspetto si v. R. Di Stefano, G. Resce, *The determinants of missed funding: Predicting the paradox of increased need and reduced allocation*, in *Journal of Economic Behavior & Organization*, 2025.

una pratica fisiologica in processi che presuppongono il coinvolgimento delle comunità interessate, ma che nel caso dell'approccio *place-based* spesso rischia di ridursi a buona governance, a procedure formalmente corrette e partecipate, attente al coinvolgimento delle comunità locali, ma che non riescono né a cogliere la coscienza dei territori in cui intervengono e neanche a contribuire efficacemente alla redistribuzione spaziale di vantaggi e opportunità[89].

A questa criticità, che attiene all'approccio *place-based* in sé, bisogna aggiungerne almeno altre tre, che, invece, attengono alle scelte concrete confermate nella strategia 2021-2027.

In primo luogo, la mappatura utilizzata fin dalla prima SNAI si basa quasi esclusivamente sulla distanza da tre servizi essenziali (appunto i servizi scolastici, quelli sanitari e quelli di trasporto), senza considerare adeguatamente né la qualità dei servizi stessi, né gli altri servizi pubblici essenziali. Se nella prima strategia – che nasceva per la prima volta come un nuovo modo di approcciarsi alle disuguaglianze territoriali – questa scelta poteva essere comprensibile, nella strategia in corso è meno giustificabile, considerando che anche gli altri servizi essenziali sono determinanti per la qualità della vita e l'effettività dei diritti costituzionali, come abbiamo sottolineato in questo lavoro. Un elemento che conferma anche la parzialità di questo tipo di interventi, che devono muoversi tra difficoltà pratiche, di coordinamento tra amministrazioni pubbliche di vario livello e risorse sempre limitate, che non permettono di affrontare pienamente le disuguaglianze territoriali, le quali richiederebbero risorse maggiori rispetto a quelle investite.

Inoltre, la costruzione della strategia sulla distanza dai servizi pubblici essenziali, per quanto sia un pezzo fondamentale del divario di cittadinanza, e la conseguente separazione artificiale tra "poli" e "aree interne" a lungo andare rischia di rendere miope il decisore pubblico, in quanto questo approccio rischia di trascurare altre forme di marginalità sociale ed economica e di escludere dalla strategia territori che, pur avendo servizi, soffrono comunque di fenomeni di spopolamento e di declino economico-sociale.

Infine, l'idea di mettere a fondamento di questa strategia solo il livello comunale e la capacità dei comuni di associarsi si è rivelata in-

[89] Sulle criticità dell'approccio *place based* si v. FALCONE, *Le città italiane nelle politiche europee di coesione: considerazioni critiche da una prospettiva di giustizia spaziale*, cit. e la letteratura internazionali ivi richiamata.

sufficiente. Nelle aree interne molti comuni hanno personale ridotto, dispongono di competenze tecniche limitate, faticano a progettare e gestire interventi complessi e incontrano difficoltà nel coordinamento intercomunale. Elementi critici che erano già chiari alla fine del periodo precedente (2014-2020) e che nella nuova strategia dovevano essere affrontati con maggiore efficacia, quantomeno provando ad affiancare al livello comunale e intercomunale quello provinciale, più che quello regionale[90].

4.2. Il PNRR e le altre strategie nazionali

Hanno avuto maggiori difficoltà ad affrontare seriamente il divario di cittadinanza delle aree interne, invece, sia il PNRR, sia la *Strategia Nazionale delle Green Communities* (SNGC)[91].

La SNGC rappresenta senz'altro uno dei più interessanti tentativi di promuovere uno sviluppo sostenibile nelle aree interne e montane attraverso la valorizzazione delle risorse ambientali e dei servizi ecosistemici locali. Con il PNRR, la misura è stata concretamente finanziata, istituendo 3 Green Communities pilota e 36 Green Communities, selezionate tramite procedure competitive. Non si è trattato di un intervento dedicato solo alle aree interne, ma è stato rivolto principalmente ai territori rurali e montani – comprendendo, di fatto, anche alcune delle aree interne del Paese – e si è basato, così come il PSNAI, sulla collaborazione intercomunale, ma con il fine di creare un modello territoriale integrato che trasformare il capitale naturale delle aree montane e rurali (acqua, boschi, paesaggio) in leva di sviluppo sostenibile, attraverso forme cooperative tra enti locali e un nuovo patto di reciprocità tra territori interni e territori urbani.

La Strategia, però, non solo risulta essere troppo circoscritta per

[90] Sulle criticità del PSNAI richiamate nel testo si v. ancora Moscarelli, Fera, *La Strategia Nazionale Aree Interne 10 anni dopo: una proposta di analisi comparativa tra le programmazioni 2014-2020 e 2021-2027*, cit.; F. Leonzio, *PNRR ed aree interne: impatto e criticità di un modello di sviluppo territoriale sbiadito*, in *Italian Papers On Federalism*, n. 2/2025, pp. 203-220.

[91] La *Strategia nazionale delle Green Community* è stata elaborata presso il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie in attuazione dell'art. 72 della legge 28 dicembre 2015, n. 221 (Collegato ambientale 2016), recante "Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali".

produrre effetti visibili e rilevanti – considerando il numero limitato di progetti finanziati (36+3 progetti pilota) e di risorse stanziate (135 milioni di euro) – ma coglie solo parzialmente – forse anche perché resta una strategia settoriale –l'accesso ai servizi pubblici essenziali. Nella Strategia è presente solo un richiamo all'integrazione dei servizi di trasporto, alla diffusione di forme di mobilità sostenibile e al miglioramento dell'accessibilità delle aree rurali e montane, ma come ambito di azione piuttosto che con idee precise.

Più in generale, anche lo stesso PNRR – nonostante abbia finanziato interventi che hanno cercato di "riattivare" i diritti di cittadinanza, con l'obiettivo di consentire la piena abitabilità di questi luoghi – è risultato ancora insufficiente nel migliorare l'effettività dei diritti costituzionali in quei territori.

Basti qui richiamare tre esempi di provvedimenti finanziati con il PNRR che hanno avuto delle ricadute o che riguardavano le aree interne: il "bando borghi", i finanziamenti dedicati ai servizi educativi per la prima infanzia (i c.d. asili nido) e quelli dedicati alla sanità di prossimità.

Come è noto, il c.d. "bando borghi" – attuativo dell'investimento PNRR M1C3 – Investimento 2.1 "Attrattività dei Borghi" e concepito – era dedicato principalmente ai borghi storici, chiamati a presentare progetti integrati di sviluppo territoriale ed è stato concepito per promuovere interventi di recupero del patrimonio storico e architettonico, di valorizzazione delle risorse culturali e di sviluppo economico attraverso il turismo sostenibile e il rafforzamento delle attività economiche locali.

Un bando, però, che è stato fondato prevalentemente sul binomio cultura-turismo, insufficiente a contrastare realmente i processi di spopolamento e a colmare i divari di cittadinanza nelle aree interne[92].

Anche gli investimenti sui servizi educativi di prima infanzia e sulle strutture sanitarie di prossimità non sembrano avere contribuito a colmare in modo decisivo i divari nelle aree interne.

[92] Il bando, in realtà, non incoraggiava investimenti nella vita quotidiana delle comunità, nei servizi essenziali, nel lavoro e nelle infrastrutture sociali e rischia di promuovere un'immagine "estetizzata" dei borghi come destinazioni turistiche, senza affrontare le cause strutturali della marginalità territoriale e senza creare le condizioni per un effettivo ripopolamento delle aree interne. In questo senso si v. F. Barbera, D. Cersosimo, A. De Rossi (a cura di), *Contro i borghi. Il Belpaese che dimentica i paesi*, Roma, 2022.

Prima del PNRR nei comuni polo – cioè i comuni che concentrano i principali servizi essenziali – si raggiungeva una disponibilità di 38,7 posti ogni 100 bambini sotto i tre anni, nelle aree interne l'offerta si ferma a 24,5 posti ogni 100 bambini. Negli ultimi anni, grazie alle risorse del PNRR, i servizi educativi di prima infanzia sono cresciuti in modo significativo in Italia, ma, nonostante questo progresso complessivo, i bambini che vivono nei territori più periferici continuano ad avere minori opportunità di accesso a questi servizi rispetto ai loro coetanei residenti nei centri maggiori[93].

Stesso discorso può essere fatto con la sanità di prossimità, che aveva come obiettivi principali la presa in carico più vicina ai cittadini, migliorare la continuità assistenziale, potenziare la prevenzione e ridurre i ricoveri ospedalieri evitabili.

Per raggiungere tali risultati, il PNRR ha finanziato la realizzazione delle Case della Comunità, degli Ospedali di Comunità, delle Centrali Operative Territoriali, il potenziamento dell'assistenza domiciliare e lo sviluppo della telemedicina. Nelle aree interne questi strumenti risultano essere fondamentali, in quanto dovrebbero consentire di avvicinare i servizi sanitari ai cittadini, limitando gli spostamenti e favorendo l'integrazione tra sanità e servizi sociali[94].

Tuttavia, permangono alcune criticità rilevanti. In primo luogo, si registrano ritardi nella realizzazione e nell'attivazione di alcune strutture territoriali. In secondo luogo, molte aree interne soffrono una cronica carenza di medici, infermieri e altri professionisti sanitari, che rischia di limitare l'efficacia delle nuove strutture. Ulteriori difficoltà riguardano la sostenibilità organizzativa dei servizi, la copertura digi-

[93] I dati precedenti al PNRR sono frutto dell'elaborazione sulla base di dati Istat di Openpolis – Con i bambini, *Asili nido, resta la spaccatura tra nord e sud e tra centri e aree interne*. Lo stesso documento segnala che nell'anno educativo 2023/2024 erano disponibili circa 378.500 posti autorizzati in oltre 14.500 asili nido e servizi integrativi, con una copertura pari al 31,6% dei bambini tra 0 e 2 anni. Consultando il sito della Struttura di missione PNRR della Presidenza del Consiglio dei Ministri, invece, è possibile rinvenire che per ridurre questi squilibri, il PNRR ha finanziato oltre 3.200 interventi per un valore superiore a 4,5 miliardi di euro, con l'obiettivo di creare 150.480 nuovi posti entro il 2026. Una parte rilevante delle risorse è stata indirizzata alle aree caratterizzate da una minore disponibilità di servizi, con particolare attenzione al Mezzogiorno e ai territori più fragili dal punto di vista socioeconomico.

[94] Sulla sanità nel PNRR e sui suoi risultati si v. F. Aperio Bella, M. Gola, A. Pioggia, M.A. Sandulli, *Il nuovo disegno della sanità italiana. Territorialità, domiciliarità e telemedicina nell'attuazione del PNRR*, Torino, 2026.

tale necessaria per la telemedicina e il coordinamento tra soggetti sanitari e sociali. La vera sfida, quindi, non è soltanto costruire nuove infrastrutture, ma renderle pienamente operative e integrate nei territori più fragili[95].

4.3. Le norme sui piccoli comuni, sulla montagna e sulle isole minori

Oltre alle strategie nazionali, negli ultimi anni il legislatore ha provato ad affrontare le difficoltà dei territori ai margini anche con specifici interventi normativi, in particolare attraverso la legge 6 ottobre 2017, n. 158, nota come la "legge sui piccoli comuni", con la legge 12 settembre 2025, n. 131 sul riconoscimento e sulla promozione delle zone montane e i provvedimenti relativi alle isole minori.

Questi provvedimenti – nonostante siano molto eterogenei negli obiettivi e negli strumenti – colgono, anche se solo parzialmente e spesso astrattamente, il tema dei divari di cittadinanza e la riduzione della distanza dai servizi pubblici essenziali.

È il caso della legge 6 ottobre 2017, n. 158 sui piccoli comuni e del relativo *Fondo per lo sviluppo strutturale, economico e sociale dei piccoli Comuni*[96]. La misura più importante derivata da questa legge è il c.d. Bando per i piccoli comuni, rivolto esclusivamente ai piccoli comuni inclusi nell'elenco individuato dal Presidenza del Consiglio dei ministri con il DPCM del 23 luglio 2021. L'obiettivo del bando era quello di contrastare lo spopolamento e favorire la riqualificazione dei piccoli centri attraverso il finanziamento di una serie di interventi, tra cui miglioramento dei servizi essenziali per la popolazione[97]. Nonostante

[95] Per le criticità e i nodi irrisolti dell'approccio del PNRR s. v. *Ibidem*.

[96] La legge 6 ottobre 2017, n. 158 (meglio nota come "Legge sui piccoli comuni"), recante "Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi comuni". Sui contenuti della legge in rapporto alle aree interne si v. A. Sau, *La rivitalizzazione dei borghi e dei centri storici minori come strumento per il rilancio delle aree interne*, in *federalismi.it*, n. 3/2018, p. 10 e ss.

[97] Le tipologie di intervento ammesse, oltre al miglioramento dei servizi pubblici sono molto ampie e riguardano in particolare: il recupero e riqualificazione dei centri storici; la manutenzione e recupero di immobili e spazi pubblici; la valorizzazione del patrimonio culturale, ambientale e paesaggistico; lo sviluppo del turismo sostenibile; il sostegno alle attività economiche locali; gli interventi per la mobilità e l'accessibilità; i progetti di innovazione e digitalizzazione utili alla permanenza della popolazione nei territori.

questo obiettivo dichiarato, il bando si è rivelato insufficiente a causa di risorse molto inferiori al fabbisogno reale – con un numero molto alto di progetti esclusi rispetto alle domande presentate – ai lunghi tempi di attuazione e alle difficoltà progettuali dei comuni più piccoli.

Anche la legge sulle zone montane, la legge 12 settembre 2025, n. 131 non è esente da criticità, nonostante sia il provvedimento più interessante degli ultimi anni relativo ai divari di cittadinanza nelle aree ai margini.

La legge fornisce un quadro regolativo organico per le zone montane, dopo decenni di frammentazione normativa e mette al centro dell'azione pubblica la crescita economica e sociale delle zone montane e la ridurre gli svantaggi strutturali dei territori montani, dichiarandoli come un obiettivo di interesse nazionale. La norma, inoltre, fa espresso riferimento al miglioramento dei servizi essenziali, indicandolo come uno dei suoi obiettivi fondamentale.

L'elemento più interessante – che risponde più direttamente alla necessità di colmare i divari di cittadinanza – è l'istituzione delle scuole di montagna, per le quali si prevede una disciplina specifica: delle deroghe ai parametri ordinari per la formazione delle classi; la salvaguardia dei plessi scolastici anche con pochi alunni, che mantengono la loro autonomia; punteggi aggiuntivi per insegnanti che lavorano nelle scuole montane e crediti d'imposta per affitto o acquisto della casa al personale scolastico che si trasferisce nei comuni montani[98].

Nonostante questo, però, la norma resta ancorata ad un approccio "per bandi", finanziati dal *Fondo per lo sviluppo delle montagne italiane*, dedicato ad interventi statali, regionali e locali nelle aree montane. Le risorse vengono ripartite tra le Regioni e successivamente indirizzate verso gli enti territoriali e i progetti ritenuti prioritari attraverso bandi e incentivi fiscali.

Una legge, dunque, che, da un lato, tende a concepire il miglioramento dei servizi come parte di una strategia più ampia di sviluppo economico sostenibile, facendo ampio ricorso a incentivi, investimenti e strumenti di mercato, dall'altro lato, rischia di subordinare la garanzia dei diritti costituzionali delle comunità montane agli obiettivi di crescita economica e competitività territoriale[99].

---

[98] In generale sulla legge dedicata alla montagna si v. P.M. Vipiana, *Finalità e impianto della nuova legge sulla montagna: il nodo delle nozioni di comune montano*, in *federalismi.it*, n. 5/2026, pp. 95-110.

[99] In questo senso si v. G. D'Elia, *La disciplina giuridica della montagna e lo*

Infine, è utile fare qualche precisazione sul ddl n. 1837 sulla valorizzazione delle isole minori marine, lagunari e lacustri, approvato dal Consiglio dei ministri lo scorso 28 ottobre 2025 e attualmente in discussione al Senato[100], che attua direttamente la legge costituzionale 7 novembre 2022, n. 2[101].

Il provvedimento – come nel caso della legge sulle zone montane, potremmo dire in modo speculare – ripropone lo stesso schema, centrato cioè su incentivi, bandi e misure compensative.

Ad esempio, il legislatore intende colmare i divari di cittadinanza di coloro che abitano le isole minori – fino ad ora marginalizzati soprattutto a causa della cattiva gestione della continuità territoriale –attraverso misure specifiche, come premialità concorsuali per i medici che decidono di trasferissi nelle isole; punteggi aggiuntivi per i docenti che trascorrono un periodo nelle isole; oltre ad una serie di deroghe sulle piante organiche della giustizia[102]. Inoltre, la governance dello sviluppo dovrebbe ruotare – se si consultano gli articoli 2 e 4 dei provvedimenti in discussione – attorno al *Documento Unico di Programmazione Isole Minori* (DUPIM) e ai *Progetti Integrati di Sviluppo Territoriale* (PIST), basati su dinamiche competitive tra amministrazioni.

Il disegno di legge, dunque – così come per la montagna – rimane ancorato a una prevalente visione economico-funzionalista dello sviluppo insulare, subordinando l'effettività dei diritti a logiche di presta-

sviluppo sostenibile: profili critici e tutela dei diritti fondamentali, in *P.A. Persona e Amministrazione*, n. 1/2025, pp. 599-633.

[100] Per consultare i documenti preparatori e il testo di legge si v. il DDL S. 1837 sul sito del Senato.

[101] La riforma ha introdotto un nuovo comma all'articolo 119 della Costituzione, concernente il riconoscimento delle peculiarità delle Isole e il superamento degli svantaggi derivanti dall'insularità. Sulla modifica costituzionale si v. M. Betzu, G. Coinu, *L'insularità e la difficile strada verso l'effettività*, in *DPCE online*, n. 3/2023, pp. 2897-2905; Y.M. Citino, *I significati costituzionali dell'insularità nello Stato democratico e pluralista*, in *DPCE online*, n. 3/2023, pp. 2907-2920.

[102] Nella legge sono presenti numerosi incentivi al personale sanitario, al personale docente e al personale amministrativo delle strutture giudiziarie. Ad esempio, l'art. 13 stabilisce che il servizio prestato per almeno un anno nelle isole minori determini il raddoppio del punteggio nei concorsi del SSN, fungendo altresì da titolo preferenziale per la direzione sanitaria in caso di permanenza triennale. Gli artt. 15 e 18 introducono, invece e rispettivamente, un punteggio aggiuntivo nelle Graduatorie Provinciali per le Supplenze (GPS) per i docenti con 180 giorni di servizio effettivo. La legge, infine, prevede delle assunzioni in deroga di personale amministrativo per presidi giudiziari insulari (es. Lipari, Ischia, Portoferraio).

zione e finanziamento vincolato, riflettendo una matrice compensativa più che correttiva delle asimmetrie strutturali.

5. Il persistente divario di cittadinanza, la inutile insistenza sulla "perequazione territoriale" attraverso i bandi competitivi e l'abbandono delle amministrazioni pubbliche

A oltre dieci anni dall'avvio della *Strategia Nazionale per le Aree Interne* (SNAI) e più in generale dalle politiche che si sono occupate di questi aspetti, i risultati mostrano come queste abbiano inciso assai poco sul problema fondamentale del divario di cittadinanza, ossia sulla concreta possibilità per i cittadini di godere pienamente di molti diritti costituzionali – come i diritti sociali o il diritto ad una buona amministrazione – indipendentemente dal luogo di residenza.

Lo dimostrano i numeri e le analisi compiute proprio recentemente dalla Banca d'Italia. Queste politiche non hanno prodotto effetti significativi né sulla dinamica demografica né sugli indicatori che riflettono un miglioramento strutturale delle condizioni di vita nelle aree interne[103].

A fronte di un modesto incremento del numero di imprese locali, non si registrano effetti apprezzabili né sull'occupazione, né sullo spopolamento e non emergono evidenze tali da dimostrare un effettivo recupero delle condizioni di accesso ai servizi essenziali o una riduzione sostanziale delle disuguaglianze territoriali[104]. Al contrario alcuni studi dimostrano che «a fronte di questa intensificazione di progetti e finanziamenti, […] le distanze dai poli di servizi non si stanno riducendo, bensì, nella maggior parte dei casi, stanno addirittura aumentando. È un paradosso allarmante, che merita di essere approfondito per capire se gli investimenti introdotti siano davvero efficaci nel risolvere le criticità infrastrutturali di chi vive in questi territori»[105].

Questi risultati, che sicuramente possono essere analizzati da più punti di vista, ci restituiscono due grandi questioni problematiche che

[103] Si fa riferimento a M. Mariani, *Ten years on: has Italy's Inner Areas Strategy paid off?*, Banca d'Italia, n. 992, 2025.

[104] N. Caravaggio, G. Resce, *Aree interne, attenzione politica crescente ma servizi sempre più distanti*, in *Menabò*, n. 236/2025.

[105] N. Caravaggio, G. Resce, *Il paradosso delle Aree Interne: crescono gli investimenti, aumentano le distanze*, 21 febbraio 2025.

meritano di essere segnalate, in quanto – nonostante abbiano un respiro più generale e sistemico e, inevitabilmente, non potremo affrontarle compiutamente in questo lavoro – hanno avuto e hanno ancora oggi un ruolo decisivo nell'efficacia delle politiche di riequilibrio territoriale.

La prima questione problematica è l'utilizzo – oramai costante e trasversale a tutti i settori di intervento – degli strumenti competitivi nelle politiche pubbliche di riequilibro e perequazione territoriale, in cui le amministrazioni territoriali, in particolare quelle locali, provano ad accaparrarsi finanziamenti regionali, nazionali o europei, attraverso la presentazione di specifici progetti che mirano ad affrontare questioni più o meno complesse presenti nel loro territorio.

Un approccio che caratterizza da tempo le politiche *place-based* di coesione territoriale europea e che si è notevolmente rafforzato negli ultimi anni con il PNRR, tanto da diventare l'unico modo attraverso il quale – non solo l'Unione europea, ma anche il legislatore nazionale e i governi italiani –impostano le (poche) politiche di riequilibrio territoriale che vengono adottate[106]. Una chiara dimostrazione di questa affermazione sono i recenti provvedimenti sui piccoli comuni, sulla montagna e sulle isole minori, che abbiamo richiamato precedentemente: tutti i finanziamenti previsti solo elargiti dopo una valutazione competitiva tra le amministrazioni comunali.

L'effetto problematico dell'approccio *place-based* adottato dalle politiche europee e nazionali è che – avendo progressivamente sostituito una logica redistributiva con una logica competitiva, fondata appunto sulla selezione per progetti e sulla capacità delle singole amministrazioni di attrarre risorse – non è in grado di corregge le disuguaglianze territoriali, ma tende a riprodurle, perché premia le amministrazioni che dispongono già di maggiore capacità amministrativa, in particolare tecnico-progettuale, escludendo le amministrazioni che ne avrebbero maggiormente bisogno, cioè quelle più piccole, con meno risorse e professionalità, come sono quelle presenti nelle aree interne. Non è un caso che anche la ricerca della Banca d'Italia rilevi effetti più positivi nei comuni dotati di amministrazioni più efficienti e nelle regioni del Centro-Nord.

[106] Usa una espressione efficace G. Ferraiuolo, *PNRR e correzione delle asimmetrie territoriali*, in *Rivista AIC*, 3, 2022, pp. 311, che parla di «perequare per bandi», mettendone in evidenza le criticità. In questo senso più di recente anche A. Cantaro, *"Aree interne" e "sviluppo sostenibile"*, in *Italian Papers On Federalism*, n. 1/2026, pp. 26.

A queste considerazioni bisogna aggiungere anche che le politiche di riequilibrio territoriale, siano esse europee o nazionali, non sono accompagnate da adeguate risorse finanziarie per migliorare la capacità amministrativa ordinaria delle amministrazioni coinvolte, ma tentano di operare attraverso misure temporanee e contingenti rispetto alla complessiva incapacità tecnico-progettuale del sistema amministrativo italiano, in particolare delle autonomie territoriali o rispetto alle necessità e ai numerosi bisogni a cui queste stesse politiche vogliono dare una risposta[107].

Basti pensare alla istituzione di numerose Unità di missione settoriali o task force tematiche per l'attuazione del PNRR, le quali più che rafforzare le capacità operative delle amministrazioni territoriali – attuatrici dei progetti – le hanno momentaneamente supportate o sostituite, creando strutture amministrative parallele. Oppure si pensi al tentativo del PSNAI, che abbiamo segnalato, di accrescere la capacità amministrativa dei comuni delle aree interne agevolando la loro aggregazione amministrativa, attraverso le misure di intercomunalità (consorzi o unioni di comuni). Una misura che si pone sicuramente come una di quelle più strutturali rispetto alle prime, ma che sconta la scelta di volere affrontare le profonde disuguaglianze territoriali delle aree interne attraverso il migliore esercizio delle funzioni amministrative comunali, anziché valorizzare quelle di area vasta in capo alle Province[108].

I fatti appena richiamati mettono in evidenza la seconda questione problematica che emerge dall'analisi che abbiamo compiuto con questo lavoro: il progressivo abbandono delle amministrazioni pubbliche e la loro oramai scarsa capacità amministrativa[109].

---

[107] Sulla cattiva cura della capacità delle amministrazioni e sul continuo ricorso ad amministrazioni parallele per l'attuazione delle politiche pubbliche si v. Merloni, *Diritti e pubbliche amministrazioni nell'austerità liberista. Storia di un abbandono*, cit.

[108] Per qualche criticità sulla scelta dell'intercomunalità in luogo del coinvolgimento delle province si v. M. Falcone, *Le politiche europee per le città: agende urbane e "aree interne"*, in E. Carloni, F. Cortese, *Diritto delle autonomie territoriali*, cit., p. 247 e ss. e Carloni, *Ripensare le istituzioni ai margini. I limiti della "governance" territoriale, tra specialità urbana e aree interne*, cit.

[109] Per una ricostruzione sul progressivo abbandono delle amministrazioni nell'austerità liberista si v. Merloni, *Diritti e pubbliche amministrazioni nell'austerità liberista. Storia di un abbandono*, cit. e prima ancora già in F. Merloni. *Costituzione repubblicana, riforme amministrative e riforme del sistema amministrativo*, in *Diritto pubblico*, 2018, 1, pp. 81-120.

La debolezza del sistema amministrativo, in termini di risorse economiche, strumentali e professionali è uno dei motivi per cui le politiche di riequilibrio territoriale – siano esse di tipo competitivo o redistributivo – rischiano di arenarsi. Le amministrazioni pubbliche – in particolare la parte più "bassa" della nostra maglia amministrativa, cioè le province e i comuni – si trovano nelle condizioni di dovere gestire singoli progetti e programmazioni di medio-lungo periodo – tipiche di questo tipo di politiche – con una capacità amministrativa provata da anni di sotto finanziamento, di sotto dimensionamento e di strutturale debolezza tecnica e conoscitiva.

L'approccio fondato sui bandi, sulla capacità competitiva dei territori e sulla selezione di strategie locali, dunque, ha certamente consentito l'emersione di esperienze amministrative innovative – come la prima esperienza della SNAI – ma ha mostrato anche il limite di lasciare il soddisfacimento di bisogni essenziali e il godimento di diritti fondamentali come quelli costituzionali in balia della diversa – e spesso insufficiente – capacità delle amministrazioni territoriali.

La combinazione di queste due criticità – che hanno portato, paradossalmente, le amministrazioni dotate di minori risorse organizzative, finanziarie e conoscitive, cioè quelle che ne avevano maggiormente bisogno, a non poter accedere alle opportunità pubbliche predisposte per ridurre i divari territoriali – ha negato il pieno godimento dei diritti di cittadinanza amministrativa a tutti coloro che abitano le aree interne, dimostrando come la logica della competizione tra territori, se applicata alla garanzia dei diritti, rischia così di produrre l'effetto paradossale di rafforzare quelle stesse disuguaglianze che le politiche di riequilibrio territoriale dovrebbero contrastare.

6. Dalla cittadinanza amministrativa negata ad una pienamente abilitata: spunti conclusivi per una maggiore giustizia spaziale nelle aree interne…

In conclusione, però, non ci si può esimere dal fare qualche riflessione – chiaramente né definitiva né esaustiva delle numerose implicazioni problematiche che si sono sollevate – su come provare a recuperare una dimensione "sociale" e "comunitaria" della cittadinanza-appartenenza e su chi ricadrebbe la doverosità di farlo.

L'idea che ha guidato questo lavoro è che il rafforzamento della

cittadinanza amministrativa – cioè dell'effettività dell'insieme dei diritti costituzionali (innanzitutto i diritti sociali) che essa garantisce – su tutto il territorio nazionale, a partire dalle aree interne dell'Italia – rappresenta il modo migliore attraverso il quale sia possibile ravvivare la dimensione "egualitaria" della cittadinanza-appartenenza. E che questo rafforzamento non possa che passare dalla definizione di politiche pubbliche di riequilibrio territoriale dedicate ed efficaci.

Per farlo, però, occorre ripensarle profondamente, spostando il loro baricentro da una logica di sviluppo territoriale selettiva e competitiva ad una logica redistributiva, che abbia come obiettivo prioritario la piena riabilitazione della cittadinanza amministrativa nelle aree interne e in quelle più svantaggiate e lontane dai centri di sviluppo del Paese. È necessario cioè alzare lo sguardo dai micro-progetti o dagli obiettivi di sviluppo territoriale calati dall'alto – spesso perseguiti burocraticamente, più per inerzia che per la loro effettiva utilità – per perseguire una politica di lungo periodo che miri (prima) alla redistribuzione e (poi) allo sviluppo territoriale delle aree svantaggiate, assumendo come obiettivo concreto la riduzione dei divari di accesso ai servizi essenziali che le caratterizza.

Tale politica, inoltre, deve essere pensata in una prospettiva di giustizia spaziale, cioè in un progetto di riequilibrio territoriale che sia disposto – quando è necessario – anche a mettere in discussione il tradizionale intervento dei poteri pubblici, l'attuale geografia amministrativa e perfino la tipica distribuzione delle funzioni tra i livelli di governo, al fine garantire a tutti l'eguale accesso ai servizi essenziali, indipendentemente dal luogo in cui si abita.

In sintesi, è necessaria una politica di riequilibrio territoriale che sia capace di ripensare l'intervento dei poteri pubblici per costruire uno "spazio giusto", cioè capace di rimuovere gli ostacoli economici, sociali e territoriali, come l'accesso ai servizi essenziali, che impediscono alle persone che abitano le aree interne di realizzarsi pienamente, coerentemente con il progetto di eguaglianza sostanziale contenuto nella Costituzione[110].

[110] Sull'approccio di giustizia spaziale allo studio giuspubblicistico delle autonomie territoriali in Italia si v. De Donno, *Oltre i confini e i territori: lo spazio giuridico delle autonomie locali*, cit. e Falcone, *Le città italiane nelle politiche europee di coesione: considerazioni critiche da una prospettiva di giustizia spaziale*, cit.

6.1. … a partire da un diverso coinvolgimento della Repubblica nelle politiche di riequilibrio territoriale

Per questo motivo, la piena abilitazione della cittadinanza amministrativa nelle aree interne richiede una rinnovata dimensione repubblicana dell'azione pubblica, pienamente attuativa dell'art. 5 della Costituzione e, di conseguenza, necessita una riflessione radicale sull'adeguatezza del chi fa che cosa nelle politiche di riequilibrio territoriale in Italia[111].

Una riflessione che parta inevitabilmente da uno schema "repubblicano" – cioè che presuppone la costante applicazione del principio di leale collaborazione di tutti i livelli di governo nella definizione della strategia complessiva e di lungo termine[112] – e che, a grandi linee, dovrebbe prevedere un ruolo dello Stato più chiaramente di garanzia dei diritti e di risorse, un recupero del ruolo originario delle regioni e

[111] Una parte della dottrina costituzionalistica da tempo ha segnalato come all'interno del disegno costituzionale frutto della riforma del 2001, ma già ricavabile all'interno delle disposizioni contenute nell'art. 5 Cost., emerge una vera e propria dimensione repubblicana dei diritti fondamentali e degli interessi collettivi che la Costituzione riconosce e garantisce, legata al concetto di Stato-comunità e, in modo particolare, al termine "Repubblica", ricorrente spesso in Costituzione come soggetto diverso dallo Stato-persona e costituito «dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato». Una dimensione che non appartiene né solo all'ordinamento statale e neanche solo agli ordinamenti regionali, ma che costituisce, di per sé, un livello ulteriore e comune, che agisce tramite gli organi dello Stato-persona (in mancanza di organi dedicati) e mira ad assicurare un determinato standard di cittadinanza repubblicana a tutte le persone che la abitano, oltre che a tutti i cittadini e le cittadine della Repubblica italiana. Per tutti si v. C. Esposito, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova 1954; F. Benvenuti, *L'ordinamento repubblicano*, Venezia 1975; G. Berti, *Art. 5*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, vol. I, Bologna-Roma 1975, p. 277; A Barbera, *Regioni e interesse nazionale*, Milano 1974; C. Pinelli, *L'ordinamento repubblicano nel nuovo impianto del Titolo V*, in S. Gambino (a cura di), *Il "nuovo" ordinamento regionale. Competenze e diritti*, Milano 2003, 149-166.

[112] Sul principio di leale collaborazione si v. per tutti S. Bartole, *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e regioni*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1971; L Torchia, *Le amministrazioni nazionali*, Padova, 1988; F. Merloni, *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, in *Dir. pubbl.*, 2002; S. Mangiameli, *Il principio cooperativo nell'esperienza italiana (del primo e del secondo regionalismo)*, in *Teoria del dir. e dello Stato*, n. 2/2005 e n. 1/2007; M. Mancini, *La resistibile ascesa, l'inesorabile declino e l'auspicabile rilancio del principio di leale collaborazione*, in *Le Regioni*, 2013.

un ruolo di attuazione concreta da parte delle amministrazioni locali, comprese le province.

Sinteticamente e partendo dal livello più basso della maglia amministrativa, le amministrazioni comunali (e intercomunali) e provinciali dovrebbero essere i livelli di governo che, collaborando tra loro, attuano le politiche di riattivazione dei servizi essenziali nei rispettivi territori.

L'esperienza del PSNAI ha dimostrato come affidare l'attuazione delle strategie di riattivazione dei servizi essenziali al solo livello comunale o intercomunale non è sufficiente. Questo perché per ripensare (anche in accordo con i soggetti privati) i servizi essenziali – ad esempio, i servizi sanitari, scolastici, ma anche quelli generalmente forniti da soggetti privati (in mano pubblica e non), come i servizi di trasporto, bancari e postali etc… – affinché siano più accessibili nelle aree interne e in quelle svantaggiate, è necessario agire ad un livello superiore, di area vasta, tradizionalmente di competenza delle province, alle quali dovrebbe essere garantito un rinnovato ruolo di ente di pianificazione ed esercizio delle funzioni di area vasta e di supporto tecnico-operativo alle amministrazioni comunali[113].

Spostandoci ad un livello superiore, alle regioni non dovrebbe essere affidato nessun ruolo operativo – nonostante esse siano oggi percepite e pensate, forse erroneamente, come un ente amministrativo a tutti gli effetti. Ad esse, invece, dovrebbero essere affidante, oltre alle tradizionali competenze legislative, soprattutto competenze di alta amministrazione, di finanziamento e di programmazione degli interventi di riduzione delle distanze dei servizi essenziali nel loro territorio, come progettate concretamente dalle amministrazioni locali. In sostanza, dovrebbero tornare (o forse cominciare davvero) ad essere l'ente che "governa" le amministrazioni locali appartenenti al territorio regionale e ad essere i loro veri enti di riferimento.

D'altronde, tradizionalmente, le regioni sono state pensate sicuramente come enti legislativi, ma in modo particolare come enti di alta amministrazione, con il compito di programmare e pianificare lo sviluppo economico del loro territorio di riferimento, garantendo, allo stesso tempo, che quest'ultimo fosse equamente redistribuito in tutta

[113] In questo senso si v. E. Carloni, *La provincia necessaria. Riforma, crisi e prospettive degli "enti intermedi"*, in Aa.Vv., *Diritto amministrativo e società civile, Volume III – Problemi e prospettive*, BUP, 2020.

la regione[114]. Una impostazione che si è perduta, a causa di un processo di progressivamente amministrativizzazione degli enti regionali – avviatosi con la sanità e poi arricchitosi man mano fino alla legge Delrio – che non solo ha snaturato il modello, ma ha anche fatto perdere l'identità ad un ente che oggi sembra sospeso tra compiti di legislazione e di amministrazione minuta, non riuscendo ad essere efficace né nel primo, né nel secondo compito[115].

Infine, lo Stato, attraverso un pieno e costante esercizio dei c.d. poteri repubblicani[116], dovrebbe svolgere il ruolo di finanziatore straordinario degli interventi di riequilibrio territoriale e di garante dell'uniformità nell'accesso ai servizi essenziali in tutto il territorio nazionale.

Un compito che richiede, innanzitutto, il pieno utilizzo del potere "repubblicano" di determinare «i livelli essenziali delle prestazioni che soddisfano i diritti civili e sociali» – ex art. 117, comma 2, lett. m) della Costituzione – da intendersi non come livelli "minimi", indisponibili al legislatore, ma, per l'appunto, come livelli "essenziali", specificamente pensati per garantire lo stesso livello di accesso ai servizi essenziali nelle aree interne rispetto al resto del paese. Quel livello, dunque, che il legislatore ritiene fondamentale raggiungere per rimuovere gli ostacoli economici, sociali e territoriali che impediscono alle persone che abitano quei territori di realizzare pienamente la loro personalità[117].

---

[114] Sul ruolo originario delle regioni si v. G. Miele, *Le regioni nella Costituzione italiana*, in Aa.Vv., *Dal regionalismo alla Regione*, a cura di E. Rotelli, Bologna, 1973; V. Crisafulli, *Vicende della "questione regionale"*, in *Le Regioni*, 1982, p. 497; E. Gizzi, *Manuale di diritto regionale*, Milano, 1991; L. Paladin, *Diritto regionale*, Padova, 1992 A. Anzon, *I poteri delle regioni dopo la riforma costituzionale: il nuovo regime e il modello originario a confronto*, Torino, 2002. Più recentemente si v. i saggi di Barbera, D'Atena, Falcon, Mangiameli, Silvestri presenti in R. Bin, F. Ferrari (a cura di), *Il futuro delle regioni*, Napoli, 2023.

[115] Sulla progressiva amministrativizzazione delle regioni si v. G. Gardini, C. Tubertini, *L'amministrazione regionale*, Torino, 2022.

[116] Ci si riferisce a quegli strumenti costituzionali che dovrebbe garantire l'uniformità nella garanzia territoriale dei diritti e delle opportunità, senza sacrificare l'autonomia organizzativa degli enti territoriali e il principio di differenziazione nell'organizzazione dei servizi. Sull'esperienza degli ultimi decenni e sulla progressiva marginalizzazione di tali poteri, che ha contribuito alla "territorializzazione" dei diritti sociali e alla crescita dei divari di cittadinanza si v. M. Falcone, *La cattiva applicazione dei poteri repubblicani nella crisi del disegno regionalista italiano*, in *Diritti regionali*, n. 1/2022, pp. 360-379.

[117] . Sulle differenze terminologiche si S. Aru, "*Livelli minimi" (di garanzia), "livelli essenziali" (delle prestazioni) e "nucleo irriducibile" (dei diritti): concetti giuridici*

Un compito fondamentale, che – considerando la debolezza delle capacità tecnico-operative del sistema amministrativo, che abbiamo segnalato – forse meriterebbe di essere declinato anche in modo innovativo e parzialmente diverso rispetto alla tradizionale determinazione dei livelli essenziali, dedicata alle prestazioni dei servizi: lo Stato – proprio per garantire l'effettività dei livelli essenziali delle prestazioni relativi ai servizi essenziali nelle aree interne – potrebbe affiancare a questi ultimi anche un fascio di livelli essenziali di adeguatezza amministrativa, da applicare a tutto il sistema amministrativo.

La determinazione dei livelli essenziali per il riequilibrio territoriale, inoltre, richiederebbe anche una contestuale individuazione di risorse finanziarie e un'adeguata conoscenza sulla situazione concreta dei servizi essenziali nelle aree che ne permetta l'individuazione e la determinazione.

Per quanto riguarda le risorse finanziarie, lo Stato potrebbe ricorrere all'art. 119, comma 5 e 6 della Costituzione, che autorizza lo Stato, nel rispetto dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali, a compiere interventi speciali e dedicare risorse aggiuntive «per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale» e «per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona» nei territori svantaggiati[118].

Per quanto riguarda la conoscenza, imprescindibile sarebbe costruire una capacità conoscitiva dei poteri pubblici intersezionale, attraverso l'uso del potere "repubblicano" del coordinamento informativo dei dati pubblici (art. 117, comma 2, lett. r) della Costituzione)[119].

---

distinguibili?, in *federalismi.it*, n. 30/2025, pp. 40-77. Sul rapporto tra livelli essenziali delle prestazioni e principio di differenziazione, il quale si riferisce solo al modo attraverso il quale si forniscono i servizi e non all'ampiezza del contenuto del diritto si v. Carloni, *Lo Stato differenziato*, Torino, 2004.

[118] Il comma 5 dell'art. 119 recita che «Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni». Mentre il nuovo comma 6 recita che «La Repubblica riconosce le peculiarità delle Isole e promuove le misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità». Sul contenuto dell'art. 119, co. 5, si aderisce alla interpretazione data in A. Brancasi, F. Merloni, *Politiche statali, politiche regionali e autonomia politico-amministrativa e finanziaria degli enti territoriali*, in *Le Regioni*, n. 1/2009, 9-46.

[119] Su questo potere repubblicano si v. B. Ponti, *Coordinamento e governo dei*

I divari territoriali che caratterizzano le aree interne non possono infatti essere compresi né affrontati mediante letture settoriali e frammentate della realtà. Essi derivano dall'intreccio di fattori demografici, economici, sociali, ambientali, infrastrutturali e istituzionali che si rafforzano reciprocamente. Ne consegue la necessità di costruire basi informative integrate, capaci di collegare dati relativi ai servizi pubblici, alla mobilità, alla salute, all'istruzione, alle condizioni socio-economiche e alle caratteristiche ambientali dei territori. Un approccio conoscitivo intersezionale consentirebbe non soltanto di rappresentare in modo più realistico le geografie della disuguaglianza, ma anche di orientare gli interventi pubblici sulla base dei bisogni effettivi delle persone e delle comunità, superando le tradizionali categorizzazioni amministrative e favorendo l'emersione di nuove forme di vulnerabilità territoriale oggi ancora poco visibili[120].

Da questa breve ricostruzione – che ha provato ad esemplificare una possibile politica di riequilibrio territoriale – si evince come per garantire la riattivazione della cittadinanza amministrativa in tutto il paese, a partire dalle aree interne, sia necessario rinnovare la dimensione repubblicana dell'Italia, contenuta nell'art. 5 della Costituzione, con la quale non solo si potrebbe ricomporre la tensione fisiologica tra l'unità dei diritti di cittadinanza da garantire in tutta la Repubblica, da un lato, e la promozione delle autonomie come vero motore di emancipazione per le loro comunità, in particolare per quelle periferiche, dall'altro; ma con essa è possibile anche per provare a garantire meglio i diritti sociali nel contesto europeo, strutturalmente poco attento alla loro garanzia e attualmente impegnato a ridimensionare fortemente le sue politiche di coesione territoriale, in luogo di quelle relative alla difesa[121].

---

dati nel pluralismo amministrativo, in *Informatica e diritto*, n. 1-2/2008, pp. 423-433.

[120] Sul necessario approccio intersezionale alla conoscenza pubblica si v. M. Falcone, *Il potere conoscitivo pubblico e la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi. Riflessioni su un interesse collettivo conoscitivamente condizionato*, in *Rivista quadrimestrale di Diritto dell'Ambiente*, n. 1/2024, pp. 100-132.

[121] Sulla strutturale indifferenza dell'ordinamento europeo alla cittadinanza sociale si v. A. Somma, *La cittadinanza nella società del diritto privato*, in *Politica del diritto*, n. 3/2008, pp. 507-530. Sulla nuova politica di coesione e sul suo ridimensionamento si v. A. Rodríguez-Pose, *Forging a sustainable future together: Cohesion Policy at its defining moment* in Regional Studies, 59(1), 2025; G. Viesti, *Una scomparsa annunciata: la politica di coesione e la proposta di bilancio UE 2028-2034*, in Menabò, n. 246/2025.

Una dimensione sottovalutata, ma l'unica in grado di «andare alla ricerca del cittadino – quello reale e non invece quello immaginario», di abilitare pienamente la dimensione sociale e comunitaria della cittadinanza così «tornare a guardare alla persona, nella sua effettiva condizione di appartenente a una comunità politica cui partecipa e di cui è parte ed espressione»[122].

* * *

Abstract

Ita

Se la cittadinanza amministrativa può essere comunemente definita come l'insieme di diritti e doveri che trovano nel rapporto con l'amministrazione lo strumento per la loro soddisfazione, nelle aree interne dell'Italia essa è stata progressivamente negata. Negli ultimi decenni, infatti, la difficile fruizione dei servizi pubblici essenziali, insieme a un'attuazione frammentaria e discontinua del diritto ad una buona amministrazione stanno minando profondamente il godimento dei diritti di cittadinanza amministrativa in tali territori, i quali coprono il 59% della superficie territoriale e rappresentano il 48,5% dei Comuni e il 23% della popolazione italiana. Dopo una breve analisi delle principali norme dedicate alle aree interne o alle aree geograficamente difficoltose, il lavoro sostiene che tali interventi si siano rivelati insufficienti a colmare in modo decisivo i divari di cittadinanza e che sia necessario modificarne profondamente portata e strumenti dell'intervento pubblico, al fine di ristabilire una effettiva giustizia spaziale tra i territori italiani.

En

Administrative citizenship may be broadly defined as the set of rights and obligations whose realization is mediated through the relationship with public administration. In Italy's inner areas, however, it has been progressively curtailed. Over recent decades, limited access to public essential services, cou-

[122] G. Azzariti, *La cittadinanza. Appartenenza, partecipazione, diritti delle persone*, in *Dir. pubbl.*, n. 2/2011, pp. 450.

pled with the fragmented and uneven implementation of the right to good administration, has significantly undermined the effective enjoyment of administrative citizenship rights in these territories. These areas account for 59% of the national territory and include 48.5% of municipalities, while hosting only 23% of the population. Building on a brief examination of the principal legal frameworks governing inner and geographically disadvantaged areas, this paper argues that such measures have proven inadequate to meaningfully address existing disparities in administrative citizenship. It contends that a fundamental reconfiguration of both their scope and public policy instruments is required in order to restore meaningful spatial justice across Italian territories.



Costituzionalismo.it

Email: info@costituzionalismo.it
Registrazione presso il Tribunale di Roma
ISSN: 2036-6744 | Costituzionalismo.it (Roma)