

# BDC

Università degli Studi di Napoli Federico II

21

numero 2 anno 2021





# BDC

Università degli Studi di Napoli Federico II

## 21

numero 2 anno 2021

### **Inner and Marginalized Areas: Geographies and Alliances Towards New Cohesion Policies**

**Guest Editors**

Gabriella Esposito De Vita

Elena Marchigiani

Camilla Perrone



# **BDC**

**Università degli Studi di Napoli Federico II**

Via Toledo, 402  
80134 Napoli  
tel. + 39 081 2538659  
fax + 39 081 2538649  
e-mail [info.bdc@unina.it](mailto:info.bdc@unina.it)  
[www.bdc.unina.it](http://www.bdc.unina.it)

Direttore responsabile: Luigi Fusco Girard  
BDC - Bollettino del Centro Calza Bini - Università degli Studi di Napoli Federico II  
Registrazione: Cancelleria del Tribunale di Napoli, n. 5144, 06.09.2000  
BDC è pubblicato da FedOAPress (Federico II Open Access Press) e realizzato con Open Journal System

Print ISSN 1121-2918, electronic ISSN 2284-4732

#### **Editor in chief**

**Luigi Fusco Girard**, Department of Architecture, University of Naples Federico II, Naples, Italy

#### **Co-editors in chief**

**Maria Cerreta**, Department of Architecture, University of Naples Federico II, Naples, Italy  
**Pasquale De Toro**, Department of Architecture, University of Naples Federico II, Naples, Italy

#### **Associate editor**

**Francesca Ferretti**, Department of Architecture, University of Naples Federico II, Naples, Italy

#### **Editorial board**

**Antonio Acierno**, Department of Architecture, University of Naples Federico II, Naples, Italy  
**Luigi Biggiero**, Department of Civil, Architectural and Environmental Engineering, University of Naples Federico II, Naples, Italy  
**Francesco Bruno**, Department of Architecture, University of Naples Federico II, Naples, Italy  
**Vito Cappiello**, Department of Architecture, University of Naples Federico II, Naples, Italy  
**Mario Coletta**, Department of Architecture, University of Naples Federico II, Naples, Italy  
**Teresa Colletta**, Department of Architecture, University of Naples Federico II, Naples, Italy  
**Ileana Corbi**, Department of Structures for Engineering and Architecture, University of Naples Federico II, Naples, Italy  
**Livia D'Apuzzo**, Department of Architecture, University of Naples Federico II, Naples, Italy  
**Gianluigi de Martino**, Department of Architecture, University of Naples Federico II, Naples, Italy  
**Stefania De Medici**, Department of Civil Engineering and Architecture, University of Catania, Catania, Italy  
**Francesco Forte**, Department of Architecture, University of Naples Federico II, Naples, Italy  
**Rosa Anna Genovese**, Department of Architecture, University of Naples Federico II, Naples, Italy  
**Fabrizio Mangoni di Santo Stefano**, Department of Architecture, University of Naples Federico II, Naples, Italy  
**Luca Pagano**, Department of Civil, Architectural and Environmental Engineering, University of Naples Federico II, Naples, Italy  
**Stefania Palmentieri**, Department of Political Sciences, University of Naples Federico II, Naples, Italy  
**Luigi Picone**, Department of Architecture, University of Naples Federico II, Naples, Italy  
**Michelangelo Russo**, Department of Architecture, University of Naples Federico II, Naples, Italy  
**Salvatore Sessa**, Department of Architecture, University of Naples Federico II, Naples, Italy

#### **Editorial staff**

**Mariarosaria Angrisano**, **Martina Bosone**,  
**Antonia Gravagnuolo**, **Silvia Iodice**,  
**Francesca Nocca**, **Stefania Regalbuto**,  
Interdepartmental Research Center in Urban Planning  
Alberto Calza Bini, University of Naples Federico II,  
Naples, Italy

#### **Scientific committee**

**Roberto Banchini**, Ministry of Cultural Heritage and Activities (MiBACT), Rome, Italy  
**Alfonso Barbarisi**, School of Medicine, Second University of Naples (SUN), Naples, Italy  
**Eugenie L. Birch**, School of Design, University of Pennsylvania, Philadelphia, United States of America  
**Roberto Camagni**, Department of Building Environment Science and Technology (BEST), Polytechnic of Milan, Milan, Italy  
**Leonardo Casini**, Research Centre for Appraisal and Land Economics (Ce.S.E.T.), Florence, Italy  
**Rocco Curto**, Department of Architecture and Design, Polytechnic of Turin, Turin, Italy  
**Sasa Dobricic**, University of Nova Gorica, Nova Gorica, Slovenia  
**Maja Fredotovic**, Faculty of Economics, University of Split, Split, Croatia  
**Adriano Giannola**, Department of Economics, Management and Institutions, University of Naples Federico II, Naples, Italy  
**Christer Gustafsson**, Department of Art History, Conservation, Uppsala University, Visby, Sweden  
**Emiko Kakiuchi**, National Graduate Institute for Policy Studies, Tokyo, Japan  
**Karima Kourtit**, Department of Spatial Economics, Free University, Amsterdam, The Netherlands  
**Mario Losasso**, Department of Architecture, University of Naples Federico II, Naples, Italy  
**Jean-Louis Luxen**, Catholic University of Louvain, Belgium  
**Andrea Masullo**, Greenaccord Onlus, Rome, Italy  
**Alfonso Morvillo**, Institute for Service Industry Research (IRAT) - National Research Council of Italy (CNR), Naples, Italy  
**Giuseppe Munda**, Department of Economics and Economic History, Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona, Spain  
**Peter Nijkamp**, Department of Spatial Economics, Free University, Amsterdam, The Netherlands  
**Christian Ost**, ICHEC Brussels Management School, Ecaussinnes, Belgium  
**Donovan Rypkema**, Heritage Strategies International, Washington D.C., United States of America  
**Ana Pereira Roders**, Department of the Built Environment, Eindhoven University of Technology, Eindhoven, The Netherlands  
**Joe Ravetz**, School of Environment, Education and Development, University of Manchester, Manchester, United Kingdom  
**Paolo Stampacchia**, Department of Economics, Management, Institutions, University of Naples Federico II, Naples, Italy  
**David Throsby**, Department of Economics, Macquarie University, Sydney, Australia





## Indice/Index

- 169 Editoriale  
*Luigi Fusco Girard*
- 175 Introduzione. Uno sguardo “fuori baricentro”  
sulle aree interne  
*Gabriella Esposito De Vita, Elena  
Marchigiani, Camilla Perrone*
- Approcci e strumenti per le aree interne**
- 183 Sui margini: una mappatura di aree interne e  
dintorni  
*Gabriella Esposito De Vita, Elena  
Marchigiani, Camilla Perrone*
- 217 Oltre la “non-coesione”. Verso politiche di  
coesione territoriale autonome, non fragili e  
coevolutive  
*Luciano De Bonis*
- 231 Per uno sviluppo resiliente dei territori interni:  
uno strumento operativo  
*Adriana Galderisi, Giovanni Bello, Giada  
Limongi*
- 253 Dimensione finanziaria ed impatti locali della  
programmazione comunitaria e nazionale. Il  
caso del Matese in Campania  
*Claudia de Biase, Piergiuseppe Pontrandolfi,  
Priscilla Sofia Dastoli*
- 275 Appennino marginale: diversi interventi, quali  
cambiamenti?  
*Marco Mareggi*
- 297 Aree interne, aree di sperimentazione con le  
comunità  
*Nicola Flora*

**Territori e pratiche nelle aree interne e dintorni**

- 317 Mappare il futuro, oltre la path-dependence. Paesaggi in conflitto e ipotesi di lavoro in un'area interna siciliana  
*Laura Saija, Sara Altamore, Giusy Pappalardo*
- 337 Pratiche abilitanti di innovazione territoriale. Il progetto Monti Picentini CiLAB  
*Maria Cerreta, Katia Fabricatti, Stefania Oppido, Stefania Ragozino*
- 359 Il potenziale delle aree marginali dentro ai sistemi urbano-montani: il caso della media Valle di Susa  
*Federica Corrado*
- 375 Strategia Nazionale delle Aree Interne e programmi straordinari di ricostruzione post sisma 2016: una convergenza possibile e necessaria per rigenerare i territori fragili e marginalizzati dell'Appennino Centrale  
*Francesco Rotondo, Giovanni Marinelli, Luca Domenella*
- 395 Piccoli arcipelaghi come aree interne  
*Mariella Annese, Nicola Martinelli, Federica Montalto*
- 413 SNAI ed aree di domanda debole del trasporto, un approccio place-based: il caso dell'area Antola-Tigullio  
*Ilaria Delponte, Valentina Costa*
- 433 Progettare in prossimità: tattiche di progetto per le aree interne  
*Francesca Iarrusso*



**Prospettive di implementazione e politiche**

- 447 Local needs and global challenges, how Next Generation Italia addresses the territorial disparities. A resilient reinterpretation of the Reggio Calabria Metropolitan Strategy  
*Carmelina Bevilacqua, Ilaria Romeo*
- 473 Alterno-interno: una nuova questione urbanistica  
*Sergio Fortini*
- 487 Oltre il feticcio della competitività. Costruire territori desiderabili per la ripresa postpandemica  
*Fausto Carmelo Nigrelli*



---

**EDITORIALE***Luigi Fusco Girard*

È questo un momento storico di straordinarie ed accelerate trasformazioni, oltre che di crescenti squilibri e conflitti. Lo sforzo è quello di interpretare lo status quo, creando/proponendo generalizzazioni: cercando di comprendere le relazioni di causa-effetto tra i fenomeni che leggiamo o riscontriamo, cercando di capire in anticipo quali possono essere sviluppi futuri dello status quo/realtà e soprattutto facendo opera di discernimento critico per ordinare/gerarchizzare ciò che è importante da ciò che è meno importante, da ciò che è assolutamente irrilevante. E quindi “compito” di un Centro di Ricerca diventa quello di proporre/elaborare possibili piste da offrire alla riflessione o da suggerire/seguire per realizzare possibili cambiamenti in una direzione complessivamente più desiderabile della città.

La pandemia dovuta al Covid-19 sta evidenziando la limitata resilienza che caratterizza la struttura organizzativa complessiva della nostra società/città (a partire forse proprio da quella delle aree economicamente più ricche). Essa rende ancora più complessa la reazione alla sfida del cambiamento climatico. Ma nello stesso tempo, la pandemia ha fatto “riscoprire” l’importanza delle zone “interne” ed extraurbane (rispetto alle aree di concentrazione) nella ricerca di condizioni di maggiore salubrità e sicurezza.

Il nostro modo di vivere nella città ci sta sempre più scollegando dalle reti della vita e della natura. La natura è stata interpretata come una risorsa da utilizzare e non come un organismo dinamico vivente che sostiene la nostra vita e tutte le nostre attività. Il cambiamento climatico, anche con le sue probabili interdipendenze, con la pandemia accentua la minaccia fondamentale di questo secolo (Intergovernmental Panel on Climate Change, 2019). Il cambiamento climatico, a causa dei suoi effetti irreversibili a partire da una certa soglia, sta aumentando la nostra difficoltà ad affrontare, nelle scelte, i conflitti/contraddizioni di cui sopra. È un processo che rende la Terra sempre più inabitabile: rende sempre più insidioso e difficile il rapporto tra l’ecosistema terrestre e l’umanità. La salute dell’ecosistema non è più garantita, ed è a rischio la salute e il benessere dell’umanità di questa e delle future generazioni.

Il cambiamento climatico e il crescente inquinamento sono dovuti alla organizzazione del nostro sistema economico. L’economia esistente è stata definita come “divoratrice di risorse naturali, socialmente divisiva e ostile dal punto di vista ambientale” (anche in documenti della Commissione Europea, 2020).

La modernizzazione ecologica della nostra società rappresenta la più grande trasformazione mai immaginata nella nostra storia. Comporterà una serie di impatti positivi ma anche negativi (sull’occupazione, ecc.). Richiede una riformulazione del modello di sviluppo. Richiede l’adozione di un modello di economia circolare.

In generale, l’economia circolare è interpretata come l’economia del riuso, riciclo, rigenerazione delle risorse e quindi di una economia generatrice di mercati di seconda mano. In realtà, l’economia circolare è qualcosa di più generale, essendo portatrice di un modello co-evolutivo tra economia ed ecologia. È promotrice della riconversione ecologica dell’economia fondata sul pluralismo, la diversità, la molteplicità anche dimensionale. Quanto sopra è stato già oggetto di riflessione in precedenti numeri di BDC.

In questo numero della rivista l'economia circolare viene proposta quale fondamentale approccio alla valorizzazione delle "aree interne". In effetti, in natura non esistono rifiuti nei processi produttivi. Quanto sopra significa che in natura non esistono componenti centrali e componenti marginali, ma esistono sistemi funzionanti. È il nostro corrente modello di sviluppo (lineare) che ha prodotto aree marginali/interne di esclusione ed aree centrali (costiere o in pianura) di concentrazione.

Occorre dunque re-inventare il modello economico di sviluppo regionale, superando il corrente approccio economicistico: occorre una economia che reinventi le relazioni tra aree centrali ed aree marginali, attraverso l'identificazione di nuove complementarità/sinergie. Una economia circolare è di per se stessa una "economia della cura".

La rivitalizzazione delle aree marginali/interne richiede dunque nuove economie locali, ispirate al modello circolare. Le aree marginali dovrebbero configurarsi come il motore di questa nuova economia. Esse dovrebbero essere trasformate in nuovi "luoghi". Questi luoghi dovrebbero essere prodotti da investimenti pubblici, ma non solo pubblici bensì anche privati e sociali. Un "luogo" può essere un giardino storico, una piazza storica, un monumento, ecc. Ma un luogo è prima di tutto un "sistema di connessioni" tra un'area ed il suo contesto spaziale/territoriale. Queste connessioni riguardano anche (ed innanzitutto) la gente, le persone. Un luogo, cioè un sistema, richiede la vitale presenza di una comunità: della voce delle persone e della loro presenza/partecipazione. Richiede una reale e non formale co-progettazione e co-gestione.

Quanto sopra è fondamentale per migliorare la qualità della vita ed il ben-essere in queste aree interne.

Uno degli strumenti della nuova governance per trasformare un'area marginale in un'area centrale è rappresentato dagli strumenti che si richiamano al principio costituzionale di sussidiarietà circolare (Zamagni, 2021). Si tratta di strumenti che richiedono tutti una efficace capacità valutativa circa i risultati conseguiti. Il processo di valutazione aiuta a capire se nella produzione di un luogo vanno inserite (o meno) certe componenti: una vallata, un paesaggio, un monastero, un lago, una montagna, ecc. Si tratta di strumenti capaci di incorporare tutti i diversi impatti di una trasformazione, sia quelli quantitativi che quelli qualitativi. La razionalità di questi strumenti valutativi non è più quella mutuata dal calcolo economico quantitativo, cioè non è più una razionalità ottimizzante ma piuttosto una razionalità che cerca di identificare soluzioni soddisfacenti (Simon, 1956), utilizzando indicatori quantitativi e qualitativi.

Questo numero di BDC affronta il tema delle Aree Interne e marginalizzate in Italia, ricostruendone opportunità e criticità con uno sguardo alla nuova programmazione per la coesione territoriale e lo sviluppo regionale.

Su tali questioni la rivista è già da tempo impegnata, raccogliendo contributi orientati a comprendere gli effetti della disuguaglianza spaziale, le geografie e le alleanze che possono contribuire a gestire i vari processi di marginalizzazione ed esclusione, così come i valori su cui fare leva per uno sviluppo veramente sostenibile.

In seguito ai processi di decremento ed invecchiamento demografico, di urbanizzazione crescente nelle aree urbane (soprattutto costiere) e con l'abbandono conseguente delle aree "interne" si sta determinando un processo che si ripercuote sull'intero sistema. Occorre, quindi, sviluppare approcci, strumenti e metodi di lavoro che consentano di interpretare ed affrontare le criticità consolidate e le emergenze evidenziate dalla crisi socio-sanitaria ed ambientale.

I contributi presentati in questo numero di BDC, sviluppati in un percorso di ricerca condotto nell'ambito del Gruppo Tecnico Aree Interne e Dintorni della Società Italiana degli Urbanisti (SIU), si riferiscono a questa tematica di estrema attualità e rilevanza. Essi forniscono principi teorici e pratiche per le aree interne che sono generalizzabili e trasferibili, con un adeguato processo di adeguamento, in contesti diversi, anche internazionali.

Questo numero della rivista BDC intende, dunque, offrire innanzitutto una conoscenza di buone pratiche ed esperienze messe in campo dalla Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI) e mettere in relazione, con diverse prospettive e approcci, le politiche, gli strumenti e le pratiche che sono state sviluppate all'interno o ai margini di questo importante "laboratorio" istituzionale.

Per meglio rappresentare la complessità delle diverse forme di marginalizzazione, il numero si articola in tre sezioni.

La sezione dedicata agli strumenti ed alle politiche per le aree interne si apre con un contributo che delinea l'attuale scenario di marginalizzazione alla luce delle scelte di politica territoriale e degli orientamenti della pianificazione d'area vasta, nonché del "vincolo esterno" prodotto dalla programmazione comunitaria (Esposito, Marchigiani, Perrone). Questa rilettura delle politiche di coesione secondo la prospettiva *place-based* – elemento innovativo nel contrastare i disequilibri territoriali – offre terreno fertile per esplorare specifiche angolazioni dell'equilibrio co-evolutivo fra insediamento umano e ambiente, con riferimento al dibattito sulle comunità patrimoniali (de Bonis). Passando dalle politiche agli strumenti, un contributo di natura metodologica, orientato a comprendere la resilienza dei territori interni, arricchisce la cassetta degli attrezzi a disposizione di decisori e comunità nel gestire le fragilità sociali ed ambientali delle aree interne (Galderisi). In questa fase di ridefinizione delle politiche alla luce dello scenario emergenziale, da un lato, e dei risultati della precedente stagione di programmazione, dall'altro, appare indispensabile disporre di strumenti innovativi per interpretare le questioni emergenti e per supportare le scelte. Una prima riflessione sugli impatti degli investimenti pubblici alla scala locale, in particolare nelle aree interne, potrebbe supportare più efficaci ed efficienti progetti e programmi di sviluppo locale (de Biase, Pontrandolfi e Dastoli). Questa riflessione può essere sviluppata attraverso indicatori quantitativi o attraverso lo studio di caso, che consente di comprendere il ruolo di politiche e programmi nell'affrontare le condizioni di marginalità e di decremento demografico. In particolare, il ruolo del programma europeo Leader e della SNAI forma l'oggetto del focus sulle emergenze che caratterizzano gli Appennini Settentrionali (Mareggi). Anche la scala del progetto d'architettura, reinterpretando il dibattito culturale, le politiche e gli strumenti sviluppati nel secolo scorso, consente di esplorare le questioni delle aree interne mediante un *place-making* sviluppato con le comunità (Flora).

Per identificare le questioni emergenti nei territori italiani, nella seconda sezione si illustrano pratiche di diversa scala, natura e contesto territoriale, accomunate dall'obiettivo di comprendere opportunità e criticità e di proporre traiettorie di generalizzazione di esperienze *place based*. Il nodo cruciale della costruzione di alleanze e della condivisione di un percorso sovracomunale, che sovente determinano conflittualità e *tokenism*, viene affrontato attraverso la ricerca sviluppata nel comune siciliano di Vizzini. Un progetto di valorizzazione del patrimonio culturale diventa occasione di sperimentazione di un modello che "apprende" dalle criticità della SNAI per proporre innovazione sociale (Saija,

Altamore, Pappalardo). Un approccio analogo permea il progetto Monti Picentini “CiLab Il Parco Regionale in cammino per un parco circolare” per la sperimentazione di pratiche abilitanti e collaborative finalizzate a produrre innovazione sociale, culturale ed economica in contesti marginalizzati. (Cerreta, Fabbicatti, Oppido, Ragozino). Le relazioni tra urbano e montano e le diverse forme di marginalizzazione *in between* sono oggetto dell’esperienza didattica condotta nel territorio alpino della media valle di Susa allo scopo di identificare quelle configurazioni territoriali innovative in grado di attivare il potenziale latente riconnettendo margini e centro in un quadro di rigenerazione territoriale (Corrado). La lettura incrociata dei Programmi Straordinari di Ricostruzione post Sisma 2016 e della SNAI nel contesto territoriale dell’Appennino Centrale, offre l’opportunità di riflettere sulle emergenze che caratterizzano le aree fragili, con una particolare attenzione a quelle a disastri naturali e, in particolare, a fenomeni sismici (Rotondo, Marinelli e Domenella). Anche in questo caso le alleanze tra territori e le sinergie tra politiche sono gli auspicati strumenti per rigenerare territori marginalizzati, unitamente al tema comune a tutti i contributi della necessità di aggiornare i criteri di identificazione delle aree interne proposti dalla SNAI. Il focus sui piccoli arcipelaghi italiani, che rappresentano spazialmente i concetti dell’isolamento e della marginalità espressi dalla Strategia, consente di ragionare proprio su questo punto. La numerosità, la varietà, l’eccezionale combinazione di criticità e di opportunità di tali contesti, rappresenta un interessante laboratorio per verificare l’operabilità e l’efficacia delle strategie mirate al miglioramento dell’“abitabilità” dei contesti periferici e ultra-periferici del territorio nazionale (Annese, Martinelli, Montalto), come testimoniato dall’inclusione di tali contesti quali aree pilota nella nuova stagione di programmazione. L’approccio fornito dalla SNAI nella classificazione del territorio nazionale in base al criterio di perifericità fornisce interessanti spunti per ripensare la mobilità di quelle aree a domanda debole che rischiano di subire un sempre più accelerato fenomeno di marginalizzazione. Un caso di servizi di trasporto on demand in un’area pilota ligure consente di analizzare i requisiti di accessibilità necessario per promuovere inclusione sociale (Delponte, Costa). Un approccio tattico al progetto, in contesti dove non si raggiunge la massa critica per attivare una strategia di lungo periodo, può offrire terreno di sperimentazione di sistemi di micro-interventi utili allo sviluppo locale (Iarrusso).

La terza sezione di questo volume raccoglie alcune riflessioni sulle prospettive che si aprono con e oltre il PNRR. Le due grandi sfide sociali – gli effetti del cambiamento climatico e l’emergenza pandemica – si aggiungono ai temi strutturali, chiedendo capacità di gestire processi adattivi e dinamici nell’ambito delle politiche territoriali. Le disparità regionali e le diverse forme di marginalizzazione formano oggetto di una riflessione sulla prossima generazione di programmazione UE quale guida alla transizione territoriale, prendendo spunto da una realtà territoriale fragile (Bevilacqua). Le questioni della transizione ecologica e le missioni che il PNRR si prefigge di raggiungere vengono evocate nello studio del paesaggio-infrastruttura come premessa per una rigenerazione diffusa e come motore di ripartenza per territori di prossimità (Fortini). Il cambio di paradigma auspicato nel trattare squilibri quali il divario tra Nord e Sud e tra poli urbani e aree interne può essere perseguito sostituendo la tensione alla competitività dei territori con un approccio teso a consolidarne la desiderabilità (Nigrelli). Questi alcuni dei molteplici temi trattati nel corso del volume che invitano alla riflessione critica sulla nuova stagione di programmazione.

---

**Riferimenti bibliografici**

Intergovernmental Panel on Climate Change (2019), *Global Warming of 1.5 °C. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty*. Geneva, Switzerland.

Commissione Europea (2020), *Changing how we produce and consume: New Circular Economy Action Plan shows the way to a climate-neutral, competitive economy of empowered consumers*. Brussel, Belgium.

Zamagni S. (2021), “Dell’origine e del fondamento del principio di sussidiarietà circolare”, Short paper on line.

Simon H. A. (1956), “Rational choice and the structure of the environment”, *Psychological Review*, 63(2), 129-138.





## **INTRODUZIONE. UNO SGUARDO “FUORI BARICENTRO” SULLE AREE INTERNE**

*Gabriella Esposito De Vita, Elena Marchigiani, Camilla Perrone*

Il volume raccoglie i risultati *in fieri* di un percorso di ricerca e riflessione critica su “Aree interne e marginalizzate: geografie e alleanze per nuove Politiche di Coesione”, che si sta sviluppando a partire dal dibattito sugli esiti della Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI), sia in ambito accademico che attraverso il confronto con *players* territoriali.

Come in larga parte del contesto europeo, anche in Italia i processi di polarizzazione insediativa e le dinamiche di trasformazione intorno ad aree urbane centrali – dove si addensano innovazione tecnologica, *hub* infrastrutturali, attività terziarie e produttive e catalizzatori socio-culturali – si sono accompagnate al progressivo depauperamento e spopolamento di ampie porzioni del territorio e all’inasprirsi di disuguaglianze sociali, marginalizzazione sociale ed economica, squilibri ambientali (Perrone *et al.*, 2021).

La geografia di tali diseguaglianze oggi si articola in molte e diverse situazioni spaziali e condizioni di perifericità, che variamente si estendono dai bordi di aree urbane e metropolitane, ai territori della dispersione, agli ambiti rurali e montani (Marchigiani, 2020; Oppido *et al.*, 2020). Nella precedente stagione della programmazione europea e nazionale, la volontà di cercare di invertire questi processi ha orientato la Strategia Nazionale per le Aree Interne, intesa quale contraltare delle politiche per le città e le aree metropolitane. L’urgenza di mantenere tali istanze al centro delle politiche per la coesione territoriale (ampliandone altresì le ricadute spaziali) è stata riportata alla ribalta dai discorsi che hanno accompagnato l’emergenza connessa alla pandemia di Covid-19. In questi discorsi, l’appello a nuovi ritmi e stili di vita e alla riscoperta di borghi e villaggi sovente appare ancora privo di una solida base critica, attenta alle domande dei territori, alle loro diverse emergenze e crisi, in primis sociali, economiche, ambientali ma anche infrastrutturali e funzionali (Marchigiani *et al.*, 2020).

Alle soglie di una nuova stagione di finanziamenti europei e nazionali per la ripresa e la resilienza dei territori, la sfida che ci attende è perciò duplice: da un lato, il rilancio delle politiche per la coesione e il riequilibrio territoriale; dall’altro, il ripensamento delle aree target per includere contesti ‘a diversa marginalità’ in una logica più sistemica e integrata.

Il tema della crescente marginalizzazione di territori con caratteristiche e localizzazioni diverse è comune a molte realtà geo-politiche, come la letteratura nazionale e internazionale dimostra. In questa sede si privilegia l’esperienza italiana per un duplice motivo: il suo rappresentare un laboratorio di sperimentazioni innescate dalla SNAI (e da altre politiche di coesione per i territori rurali, montani, di confine); l’offrire un ventaglio di contesti in condizioni sempre più articolate e diffuse di abbandono e fragilità, che non rientrano nei perimetri delle città metropolitane, né nella classificazione ufficiale delle aree interne marginali e in spopolamento.

Nello specifico, questo numero speciale ospita una riflessione collettiva sulle aree a diversa marginalità presenti nel nostro Paese, interrogandosi su strumenti e approcci utili a ripercorrere territori, riformulare temi e ambiti per progettualità pilota, ridisegnare i processi decisionali e di *governance*, promuovere consapevolezza e innovazione sociale, interpretare gli impatti delle politiche in itinere e attese.

Molte sono le riflessioni in corso su questi temi e numerose sono state le occasioni di confronto promosse nell'ambito del gruppo tematico "Aree interne e dintorni" della Società Italiana degli Urbanisti (SIU, di cui le autrici fanno parte), e di sessioni tematiche organizzate all'interno di alcuni convegni nazionali ed internazionali: "Re-balancing territorial inequalities: how marginalized areas can be catalysts of local development" nel 4th International Symposium ISTH2020 (Bevilacqua *et al.*, 2020a, b); "Oltre la SNAI, una riflessione su nuovi programmi di coesione come politiche ecologiche territoriali" nel 12<sup>th</sup> International INU Study Day (Esposito De Vita *et al.*, 2020); "Le politiche regionali, la coesione, le aree interne e marginali" nell'ambito della XXIII Conferenza nazionale SIU *Downscaling, rightsizing. Contrazione demografica e riorganizzazione* (Corrado *et al.*, 2021).

Assumendo i risultati di tali riflessioni quale sfondo rilevante e concentrando l'attenzione su diversi contesti marginali/marginalizzati in ambito nazionale, questo volume speciale della rivista *BDC* ha sollecitato contributi che allargassero lo sguardo sulla marginalizzazione territoriale e le politiche volte a contrastarla, assumendo una prospettiva allargata e 'fuori baricentro' rispetto alle aree interne propriamente dette. Il quadro che i saggi raccolti consentono di tratteggiare offre ulteriori spunti per:

1. una riflessione critica sulle politiche per la coesione, europee e nazionali, attuate nella precedente stagione di programmazione. Il riferimento è la SNAI in primis, ma si affrontano anche altri assi di finanziamento e politiche territoriali – dai Programmi di Sviluppo Rurale nelle varie regioni, a forme più o meno istituzionalizzate di pianificazione d'area vasta e sviluppo locale, sovente mutate da altri assi e misure della programmazione di matrice europea. A partire dal 'progetto implicito' sotteso a tali politiche e dalle relative traduzioni operative, l'obiettivo è di mettere in luce *gap* e problematiche da colmare, ma anche percorsi da sviluppare e riorientare;
2. una lettura delle esperienze sviluppate nell'ambito e/o a latere della SNAI e delle politiche per la coesione, a partire dall'identificazione delle fonti di finanziamento e dall'osservazione di esperienze concrete promosse dai territori. Esperienze nelle quali sovente università e gruppi di ricerca hanno svolto il ruolo di soggetti intermedi, ingaggiati nella costruzione di percorsi di rigenerazione che hanno cercato di rompere i confini della SNAI e/o di stabilire utili alleanze tra territori, attori, progettualità e politiche;
3. uno sguardo al futuro e alle prospettive che la nuova programmazione e il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) aprono a un ripensamento di politiche e progetti per aree interne, marginali e marginalizzate. Al riguardo, il PNRR offre diverse opportunità e campi di intervento attinenti, tra gli altri, al recupero e al rilancio dei piccoli borghi e del turismo, all'efficientamento energetico e alla creazione di *green communities*, allo sviluppo di servizi ecosistemici e di nuove forme di welfare territoriale e di comunità. I molteplici temi che intersecano le cosiddette 'aree interne' non solo sono riconoscibili nelle misure esplicitamente dedicate alla coesione ma appaiono trasversali a diverse linee di programmazione, sollecitando le capacità dei territori a interpretarle e metterle in sinergia.

Nel volume, i contributi raccolti sono articolati in tre sezioni, rispettivamente dedicate a una riflessione su: approcci e strumenti; territori e pratiche; prospettive di implementazione nell'ambito del PNRR e di altre politiche territoriali mirate al riequilibrio territoriale. Obiettivo generale è di riflettere su strumenti, politiche, pratiche e strategie della nuova

programmazione di matrice europea e nazionale che, parafrasando l'indovinato titolo di Giovanni Carrosio, pongono al centro la questione dei margini (Carrosio, 2019). I contributi affrontano questi temi esplorando il quadro istituzionale, le 'cassette degli attrezzi' di cui si può disporre e le prospettive della programmazione in itinere, illustrando esperienze sul campo di differente natura. Ciascun saggio è stato elaborato focalizzando l'attenzione su uno dei tre sottotemi proposti, anche se i contenuti sono sovente articolati e trasversali agli stessi. L'orizzonte condiviso è una rilettura delle politiche di coesione secondo la prospettiva *place-based* – formalizzata dalla SNAI in risposta agli indirizzi formulati a livello europeo – per identificare scenari e dinamiche di marginalizzazione in diverse regioni italiane. Come già rimarcato nel *Seventh Report on Economic, Social and Territorial Cohesion* (Dijkstra, 2017), le divergenze nei trend economici di sviluppo regionale costituiscono minacce per lo sviluppo dei singoli paesi e dell'UE nel suo complesso, per quanto attiene sia alla coesione interna sia alla competizione globale. Anche se le analisi quantitative evidenziano come l'Europa abbia beneficiato della globalizzazione economica, tali effetti non si sono distribuiti equamente tra le diverse aree geografiche, né all'interno dell'Unione, né nei singoli stati (Iammarino *et al.*, 2017).

In questa fase (post)pandemica piena di incertezze, un'analisi critica sugli esiti di investimenti in innovazione, educazione, reti digitali e trasporti è senz'altro opportuna per alimentare la discussione sugli orientamenti da dare alla fase successiva di programmazione 2021-27; questo al fine di ricalibrare le strategie della *smart specialization* e superare *gap* che, nonostante le politiche messe in atto, si sono andati allargando tra territori catalizzatori e territori marginali e progressivamente depauperati. Se, già nella scorsa fase programmatoria, l'European Regional Development Fund e il Cohesion Fund hanno incoraggiato l'adozione di approcci sempre più collaborativi e programmi inclusivi, invitando le autorità locali a giocare un ruolo trainante, la crisi globale che l'emergenza sanitaria ha evidenziato rende necessario un cambio di passo ancora più deciso. In questa prospettiva risulta utile un excursus critico relativo alle politiche (o alle mancate politiche) che hanno determinato disequilibri tra aree urbane soggette a una crescente pressione antropica e aree in contrazione, così da implementare azioni maggiormente efficaci e adattive. La combinazione delle ondate pandemiche e degli effetti del cambiamento climatico evidenziano che la cassetta degli attrezzi per la gestione dei complessi fenomeni caratterizzanti realtà insediative e socio-economiche sempre più articolate si deve arricchire di nuovi *tools* e pratiche di *policy making* capaci di gestire processi di transizione non-lineare ed eventi stressori non prevedibili.

D'altra parte, segnali di innovazione stanno emergendo nel nostro Paese. Un approccio multiscalar, co-evolutivo fra insediamento umano e ambiente, orientato a comprendere e massimizzare la resilienza dei territori interni e marginalizzati, a costruire alleanze e processi collaborativi e a promuovere un *place-making* sviluppato con le comunità, anima pratiche e processi avviati a diverse scale e in diversi contesti territoriali, non solo all'interno della SNAI. Dalle aree montane alle piccole isole, dalle aree naturali protette alla dispersione periurbana, le esperienze raccontate nei contributi raccolti nel volume contribuiscono a ricostruire una mosaicatura di nuovi perimetri della marginalizzazione e strategie di rigenerazione. La lettura critica di pratiche in itinere e di territori 'in cerca di strategia' aiuta a ragionare in termini prospettici, raccogliendo le sfide poste dalla nuova stagione delle politiche di coesione, le opportunità e le istanze contenute nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e mirate al riequilibrio delle sperequazioni territoriali.

In conclusione, nei luoghi “ai margini” analizzati le contraddizioni profonde degli attuali modelli di sviluppo si possono cogliere in una dimensione di radicale frattura tra ambiente, economia e società. In particolare, nei contesti esterni alla SNAI, a emergere sono gli effetti sia di un prolungato disinteresse delle politiche pubbliche, sia della difficoltà a governare e coordinare diverse azioni e risorse; la marginalizzazione si configura, in sostanza, come un esito non solo di dinamiche in atto da tempo, ma anche della disattenzione delle politiche stesse. Proprio in questi territori, progettualità e segnali di attivismo mostrano tuttavia come i luoghi ai margini possano giocare un ruolo diverso e complementare rispetto ai centri urbani più dinamici, ponendosi come laboratori di un “diverso sviluppo”, in grado di produrre nuove soluzioni e di contaminare – innovandoli – altri contesti spaziali e di politiche territoriali. Comune è perciò l’appello a interrogarsi su diversi aspetti: come riattivare l’insieme di processi sociali, politici e materiali attraverso i quali le persone creano e ricreano iterativamente il proprio paesaggio mentale e fisico; come definire percorsi continui e stabili di messa a sistema di molte risorse e potenzialità, tramite un forte coinvolgimento degli attori territoriali (istituzionali e della società civile) nella costruzione delle proprie condizioni di benessere; in definitiva, come reinterpretare l’approccio *place-based* in chiave ancora più radicale e collaborativa.

Questi interrogativi continuano a orientare il lavoro del gruppo tecnico “Aree interne e dintorni”, costituitosi nel 2019 all’interno della Società Italiana degli Urbanisti. Il gruppo tecnico prevede di completare le proprie attività nel 2022, con un evento conclusivo nel quale si presenteranno i risultati della ricerca svolta dalle varie sedi universitarie coinvolte e si delinea la fase successiva di trasferimento delle conoscenze al territorio.

### Riferimenti bibliografici

- Bevilacqua C., Calabrò F., Della Spina L. (eds) (2020a), *New Metropolitan Perspectives. Knowledge Dynamics, Innovation-driven Policies Towards the Territories’ Attractiveness*, vol. 1. Springer, Cham.
- Bevilacqua C., Calabrò F., Della Spina L. (eds) (2020b), *New Metropolitan Perspectives. Knowledge Dynamics and Innovation-driven Policies Towards Urban and Regional Transition*, vol. 2. Springer, Cham.
- Carrosio G. (2019), *I margini al centro. L’Italia delle aree interne tra fragilità e innovazione*, Donzelli, Roma.
- Corrado F., Marchigiani E., Marson A., Servillo L. (a cura di) (2021), *Le politiche regionali, la coesione, le aree interne e marginali*, Atti della XXIII Conferenza Nazionale SIU *Downscaling, Rightsizing. Contrazione demografica e riorganizzazione spaziale*, vol. 3. Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano.
- Dijkstra L. (ed.) (2017), *My Region, My Europe, Our Future. Seventh Report on Economic, Social and Territorial Cohesion*, European Commission, Directorate-General for Regional and Urban Policy. Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Espósito De Vita G., Marchigiani E., Perrone C. (a cura di) (2020), “Sessione speciale Oltre la SNAI, una riflessione su nuovi programmi di coesione come politiche ecologiche territoriali”. *Urbanistica Informazioni*, n. 289, sezione 3, pp. 1-59.
- Iammarino S., Rodriguez-Pose A., Storper M. (2017), “Why Regional Development Matters for Europe’s Economic Future”, *Working papers 07/2017*. Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Marchigiani, E. (2020), “Middle Lands in Friuli Venezia Giulia. Research by Design and

- Towards Action”, in Bevilacqua C. et al. (eds) (2020a), *op. cit.*, pp. 268-280.
- Marchigiani E., Perrone C., Esposito De Vita G. (2020), “Oltre il Covid, politiche ecologiche territoriali per aree interne e dintorni. Uno sguardo in-between su territori marginali e fragili, verso nuovi progetti di coesione”, *Working Papers, Rivista online di Urban@it, Problemi e strumenti per ridurre i rischi nelle città*, n. 1, pp. 1-9, <https://www.urbanit.it/rivista-online>.
- Oppido S., Ragozino S., Esposito De Vita G. (2020a), “Exploring territorial imbalances: A systematic literature review of meanings and terms”, in Bevilacqua C. et al. (eds) (2020), *op. cit.*, pp. 90-100.
- Perrone C., Marchigiani E., Esposito De Vita G., Rossi M. (2021), “‘Terrestrial’. La sfida del gioco a tre”. *Contesti*, n. 1, pp. 5-20.



## **Approcci e strumenti per le aree interne**





## **SUI MARGINI: UNA MAPPATURA DI AREE INTERNE E DINTORNI**

*Gabriella Esposito De Vita, Elena Marchigiani, Camilla Perrone*

### **Sommario**

L'articolo illustra i risultati di un percorso che le autrici stanno sviluppando, sia attraverso esperienze di ricerca presso le proprie istituzioni, sia con l'animazione del gruppo tecnico "Aree interne e dintorni" della Società Italiana degli Urbanisti (SIU). Partendo da un excursus critico di politiche internazionali e nazionali che, nel tempo, hanno cercato di affrontare (con esiti ancora limitati) i fenomeni di polarizzazione e il simmetrico processo di periferizzazione e depauperamento di vasti territori, si sta procedendo a una riflessione sulle modalità di mappatura di diverse forme di squilibrio e attivismo territoriale. In tale ottica, la restituzione dei risultati di un'indagine su esperienze di rigenerazione in diverse aree interne e periferiche del nostro Paese offre una prospettiva interpretativa "fuori baricentro", da cui è possibile iniziare a ripensare gli approcci alla lettura delle dinamiche di marginalizzazione e i criteri per valutare gli effetti delle politiche volte a contrastarle.

Parole chiave: aree interne, marginalizzazione, politiche di coesione

## **ON THE BOUNDARIES: MAPPING INNER AREAS AND SURROUNDINGS**

### **Abstract**

The article describes the results of a study still in progress, that the authors are developing through research at their own institutions, and within the technical group "Inner areas and surroundings" of the Italian Society of Urban Planners (SIU). Starting from a critical overview of international and national policies that, over time, have tried to tackle (although with poor results) polarization phenomena and the symmetrical processes of peripheralization and impoverishment of large territories, the reflection focuses on the methods of mapping different forms of territorial imbalance and activism. In this frame, the results of a survey on regeneration experiences in various Italian internal and peripheral areas offers an "outside the centre" interpretative perspective, helping rethink the approaches to read marginalization dynamics, and the criteria for assessing the effects of policies aimed at countering them.

Key words: internal areas, marginalization, cohesion policies

*E, per far questo, bisogna descrivere gli spazi che si situano fra cose già individuate, spazi d'interferenza [...], milioni di connessioni. Fra mi è sempre sembrata, continua a sembrarmi, una preposizione di capitale importanza.*

Michel Serres, 2000.

### **1. Introduzione: i margini come questione territoriale**

L'articolo restituisce i risultati di un percorso che le autrici stanno conducendo, sia attraverso esperienze di ricerca presso le proprie istituzioni, sia con l'animazione del gruppo tecnico "Aree interne e dintorni" della Società Italiana degli Urbanisti (SIU). Oggetto di indagine sono situazioni spaziali "fra", interessate da dinamiche di isolamento e interconnessione che sempre più rappresentano criticità e opportunità tra gli opposti estremi di marginalizzazione e polarizzazione territoriale.

Partendo da un excursus critico di politiche e pratiche che nel tempo, ai livelli internazionale e nazionale, hanno affrontato l'emergere di divari e processi di depauperamento di vasti ambiti spaziali, si sta sviluppando una riflessione su diverse modalità di mappatura di forme di squilibrio e attivismo territoriale nel nostro Paese. Il periodo di riferimento è un intervallo di circa cinquanta anni, nei quali in ambito europeo e italiano si sono succedute politiche orientate da diversi obiettivi spaziali. I loro esiti non solo sembrano non essere riusciti a contrastare le condizioni di sperequazione e sbilanciamento territoriale cui oggi si assiste, ma talvolta hanno contribuito alla loro evoluzione. Se simili dinamiche sono riconoscibili a scala europea, nell'Italia dei "mille campanili" i loro effetti appaiono assai evidenti.

All'interno di questa narrazione si colloca la Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI) che, dal 2014, ha proposto un cambiamento del punto di vista per osservare il territorio italiano a partire da contesti periferici e carenti di servizi essenziali, per costruire azioni e progettualità che facciano da contraltare a quelle incentrate sulle aree urbane e metropolitane più dinamiche. Tuttavia, se le mappature e gli approcci introdotti dalla SNAI segnano un importante spartiacque nella storia delle rappresentazioni e delle politiche territoriali del Paese, un ulteriore passo avanti appare necessario alla luce dell'avvio della nuova stagione di programmazione europea 2021-27 e delle sfide lanciate dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

È in tale prospettiva che questo contributo propone una rilettura di alcuni pilastri metodologici e operativi delle politiche di coesione e della loro traduzione nazionale, a partire da una duplice domanda di ricerca. In che modo si può superare un approccio quantitativo-localizzativo (basato su trend socio-economici e distanza da poli di servizi) per identificare forme più complesse di marginalizzazione? Come è possibile trattare la molteplicità delle concause che hanno reso marginali alcune formazioni insediative e costruire politiche non solo *place-based*, ma *place-sensitive*, ossia in grado di riattivare risorse e relazioni interne e "fra" territori periferici e centrali?

L'ipotesi avanzata è che la marginalizzazione vada interpretata come una questione territoriale, al contempo oggetto ed esito di politiche pubbliche stratificatesi nel tempo. Una questione che, per essere efficacemente affrontata, necessita di un ripensamento delle aree target e delle modalità di azione delle *policies*: da un lato, per includere contesti connotati da differenti marginalità e velocità; dall'altro, per immaginare stili di *governance* che assumano le profonde contraddizioni degli attuali modelli di sviluppo come leva per generare nuove sinergie tra diverse situazioni territoriali, le dinamiche ambientali, sociali ed economiche che le connotano, gli attori istituzionali e rilevanti che le animano.

Tale ipotesi sottende un ampliamento del campo di osservazione e azione. Il riferimento principale è all’“Italia dei ‘vuoti’: del declino demografico, dello spopolamento e dell’abbandono edilizio, della scomparsa o del degrado di servizi pubblici vitali (dalla scuola alla farmacia, dall’ufficio postale al forno, al presidio ospedaliero). Un’Italia diffusa, che è presente a tutte le latitudini e si interseca, fino talvolta a sovrapporsi, a sconfinare, quasi a convivere, specie nelle periferie urbane, con l’Italia dei ‘pieni’” (Cersosimo e Donzelli, 2020: 4). È da queste condizioni che deriva l’invito a focalizzare l’attenzione sui confini tra urbano e rurale, tra nodi urbani e formazioni insediative diffuse e periferiche, per mettere da parte una riduttiva interpretazione dei margini come scarti, “places that don’t matter” (Rodríguez-Pose, 2018), luoghi di una trasformazione che rinuncia alle capacità immaginative del progetto per dare spazio all’inevitabilità delle tendenze di contrazione e periferizzazione in atto (Marchigiani e Cigalotto, 2019). È tempo di un mutamento radicale di prospettiva: di osservare non solo gli estremi del sistema aperto delineato dai diversi processi di marginalizzazione e di assumere, piuttosto, un punto di vista *in-between* ispirato al concetto di *Zwischenstadt* di Thomas Sieverts (2003). Un concetto, quest’ultimo, che presuppone una visione senza pre-giudizi, capace di indagare domini intermedi di spazi, trasformazioni e politiche, andando al di là dell’utilizzo di delimitazioni e parametri che tendono a standardizzare fenomeni e flussi materiali e immateriali sempre più articolati e complessi (Esposito De Vita *et al.*, 2020).

È sulla base di queste considerazioni che, dal 2019, è stato avviato un lavoro di mappatura, ancora in corso e finalizzato a intercettare realtà interne, contigue o esterne alla classificazione SNAI. La restituzione dei suoi risultati offre una prospettiva interpretativa “fuori baricentro”, da cui è possibile leggere esperienze di rigenerazione territoriale di un’ampia varietà di aree marginali e marginalizzate. Ne emergono istanze, potenzialità, criticità da reinterpretare in rapporto sia all’attuale assetto istituzionale, sia al quadro di politiche, piani e strategie d’area vasta succedutisi – con alterne vicende – nel nostro Paese. L’articolo illustra il percorso di indagine sinora sviluppato. Il secondo e il terzo paragrafo ricostruiscono l’evolversi delle politiche europee, quale sfondo rilevante per meglio comprendere le rappresentazioni prodotte per il territorio italiano negli ultimi cinquant’anni e, in particolare, quelle più recenti introdotte dalla SNAI. Queste ultime vengono ulteriormente discusse nei paragrafi quarto e quinto, attraverso un approfondimento critico di questa *policy*, delle sue intenzionalità, dei suoi lasciti ed evoluzioni. Nel paragrafo successivo, la restituzione dei primi risultati della mappatura delle dinamiche e delle iniziative in atto in “aree interne e dintorni” offre un quadro mirato a nutrire il dibattito sulla ripermetrazione dei contesti oggetto delle politiche di coesione che la nuova fase di programmazione sta aprendo. Sulle possibili ricadute di tali indagini e riflessioni si concentra quindi la discussione conclusiva, nell’intento di fornire piste operative per affinare l’interpretazione dei processi di marginalizzazione territoriale e per costruire nuove rappresentazioni a supporto di una futura stagione di politiche *place-sensitive*. Politiche capaci di cogliere la complessità dei temi emergenti e di generare alleanze tra territori connotati da diverse vulnerabilità e potenzialità, mettendo da parte una banale contrapposizione tra “centro” e “periferia”.

Alla luce degli scenari delineati dalla nuova stagione delle politiche di coesione, dell’attuazione del PNRR e della catena dei passaggi e rapporti istituzionali che esse implicano, l’assunto è che le pratiche di *policy design* – con la ridefinizione delle geografie spaziali e degli obiettivi che le sottendono – costituiscano una componente fondamentale per

il rilancio dei progetti di rigenerazione territoriale. Come ci ricorda Giuseppe Dematteis, è “progettuale la rappresentazione di ciò che di nuovo sta emergendo dal territorio e su cui si può realisticamente intervenire in date circostanze per imprimere eventualmente ai processi in atto una direzione piuttosto che un’altra. [...] si tratta di immettere in circuiti dello scambio comunicativo immagini concettuali che hanno come referenti [...] cose e luoghi concreti, ma che in realtà significano possibili relazioni inter-soggettive, capaci di introdurre nel discorso significati collegati a intenzioni, attese, progetti impliciti” (1995: 37, 40).

## 2. Uno sfondo rilevante: indirizzi europei di *policy* e rappresentazioni di territorio

La riduzione degli squilibri tra regioni e tra territori intraregionali è tra i pilastri più dibattuti dalle politiche europee negli ultimi periodi di programmazione (in particolare, 2007-13, 2014-20, 2021-27). Attraverso una progressiva messa a fuoco dei temi della coesione e del bilanciamento, tali indirizzi hanno costituito una sorta di “vincolo esterno” (Carli, 1996), che ha via via influenzato gli orientamenti italiani sul tema. L’impegno profuso nella concezione di nuove politiche e nell’erogazione dei relativi finanziamenti non è tuttavia riuscito a riequilibrare trend e divari che, nel nostro Paese come nel resto d’Europa, si sono andati accentuando, a rimarcare l’inesaurita attualità e la crescente strategicità di questi temi.

In Europa, per quanto riguarda la costruzione di un approccio *place-based*, l’istanza di inquadrare i fondi comunitari in un’ottica di coesione economica e sociale si trova già espressa nell’*Atto unico europeo* del 1986 (Commissione Europea, 2008). È tuttavia nel 1993, con il *Trattato di Maastricht*, che l’obiettivo di diminuire i divari tra territori si traduce nell’individuazione di specifici strumenti operativi, orientati dal principio di sussidiarietà: il Fondo di coesione e il Comitato delle regioni. In parallelo, il documento *Europa 2000+* ribadisce la necessità di costruire un quadro di riferimento per l’assetto di un territorio europeo più competitivo, coeso, mirato a uno sviluppo sostenibile, a una forte attenzione alle interdipendenze con le risorse naturali e culturali, e a un nuovo equilibrio tra aree urbane e rurali, attraverso strategie di finanziamento redistributive e più efficaci sinergie tra organismi comunitari, Stati e regioni (Comitato delle Regioni, 1996). Tali obiettivi orientano l’approvazione, nel 1999, dello *Schema di sviluppo dello spazio europeo* (SDEC) (EU Ministers responsible for Spatial Planning, 1999).

Occorre però attendere il 2009, e l’entrata in vigore del *Trattato di Lisbona*, per vedere sancita la competenza concorrente dell’UE con gli stati membri in materia di coesione, e la connotazione spaziale dei divari quale principio di allocazione delle risorse finanziarie. “Tra le regioni interessate, un’attenzione particolare è rivolta alle zone rurali, alle zone interessate da transizione industriale e alle regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici, quali le regioni più settentrionali con bassissima densità demografica e le regioni insulari, transfrontaliere e di montagna” (Unione Europea, 2007: art. 131). *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy* è il rapporto presentato, sempre nel 2009, da Fabrizio Barca, allora direttore generale del Ministero italiano dell’Economia e delle Finanze e già presidente del Comitato per le politiche territoriali dell’OCSE. In relazione agli effetti generati dalla crisi economica del 2007-08, sono sottoposti a critica approcci *top-down* e *one size fits all*. La proposta è di una politica di sviluppo *place-based*, quale strategia di lungo periodo tesa a ridurre le inefficienze (“underutilisation of the full potential”) e le disuguaglianze in contesti specifici (dove si assiste a “share of people below a given standard of well-being and/or extent of interpersonal disparities”). Tale strategia è chiamata ad agire attraverso “the production of bundles of integrated, place-tailored public goods and services, designed and

implemented by eliciting and aggregating local preferences and knowledge through participatory political institutions, and by establishing linkages with other places”. La strategia va promossa dall’esterno, facendo ricorso a un sistema di “multilevel governance where grants subject to conditionalities on both objectives and institutions are transferred from higher to lower levels of government” (Barca, 2009: XI, 5).

Nel 2011, la *Territorial Agenda of the European Union 2020. Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions* ribadisce con forza le connotazioni spaziali di processi e politiche. Le *driving forces* dei divari territoriali sono messe a fuoco, a coprire un *range* sempre più ampio di fattori economici, sociali e ambientali tra loro interconnessi: “Territorially diverse demographic and social challenges, segregation of vulnerable groups”; “Climate change and environmental risks [with] geographically diverse impacts”; “Energy challenges [that] come to the fore and threaten regional competitiveness”; “Loss of biodiversity, vulnerable natural, landscape and cultural heritage”. A tali fattori si relazionano le priorità dell’*Agenda*: “Promote polycentric and balanced territorial development”; “Encouraging integrated development in cities, rural and specific regions”; “Ensuring global competitiveness of the regions based on strong local economies”; “Improving territorial connectivity for individuals, communities and enterprises”; “Managing and connecting ecological, landscape and cultural values of regions” (EU Ministers responsible for Spatial Planning and Territorial Development, 2011: 5-8). La *Territorial Agenda of the European Union 2020* non ha valenza regolamentare; è comunque preposta a indirizzare le politiche messe in campo, evidenziando le sfide da affrontare. L’approccio *place-based* evocato da Barca informa l’intero documento, insieme alla *governance* multilivello integrata, con l’obiettivo di contribuire all’incremento della competitività in funzione del capitale territoriale, in accordo con la strategia *Europe 2020* (European Commission, 2010). L’integrazione urbano-rurale, lo sviluppo policentrico, la connettività diffusa, la messa a sistema delle risorse ecologiche, paesaggistiche e culturali sono assunte quali parole chiave di un processo che si auspica inclusivo, bilanciato ed equo.

Nel frattempo in Europa, nonostante le politiche poste in essere (e l’assegnazione, nel bilancio UE 2014-20, di circa un terzo delle risorse disponibili ai cinque fondi per la coesione – nazionale, regionale, sociale, rurale, per la pesca), i divari si sono andati accentuando, soprattutto in termini di differenziali demografici e di crescita insediativa tra città dinamiche e aree metropolitane, da un lato, aree rurali e territori a bassa densità, dall’altro (Barca, 2018). Da questo punto di vista sono illuminanti gli studi statistici comparati condotti da Eurostat nel corso degli anni. I *Regional Yearbooks* evidenziano una progressiva polarizzazione, mentre la messa a punto di una metodologia per la misurazione del *Degree of Urbanisation* permette di effettuare una comparazione, nel tempo, tra le diverse macro-tipologie e scale di insediamento umano (*Rural areas, Towns and semi-dense areas, Cities*), mostrando il travaso mai interrotto tra centri urbani attrattori e territori progressivamente depauperati (Eurostat, 2016, 2021; Eurostat *et al.*, 2021).

Dal 2020, impatti e contraccolpi della pandemia da Covid-19 hanno reso la situazione ancora più complessa, ponendo alle politiche 2021-27 la sfida di gestire l’incremento delle sperequazioni e delle emergenze sociali ed economiche generate dalla crisi sanitaria. La nuova *Territorial Agenda 2030. A future for all places* (EU Ministers responsible for Spatial Planning and Territorial Development and/or Territorial Cohesion, 2020) si fonda sui risultati dei report elaborati da ESPON sullo stato del territorio europeo, sui principi della *Cork Declaration “A Better Life in Rural Areas”* (European Union, 2016), della *Urban Policy* e

*Rural Policy* (OECD, 2019), della *New Leipzig Charter* (EU Ministries on Urban Matters, 2020), per offrirsi quale orientamento per gli investimenti dell'*European Green Deal* e del *Recovery Programme*. L'urgenza di avviare la ripresa dalla pandemia stimola una profonda modifica delle prospettive del *policy making*, rendendo evidente che, pur nella diversità degli approcci emergenziali seguiti nei diversi paesi, le relazioni tra territori rendono necessario un approccio coordinato e di prospettiva. Nella *Territorial Agenda 2030* la coesione e la costruzione di obiettivi comuni per politiche di bilanciamento *place-based* vengono perciò confermati come essenziali per l'incremento della resilienza di città e regioni.

Chiaramente, la coincidenza temporale tra le valutazioni dello scenario di crisi sanitaria ed economica e l'approvazione del budget da destinare alla programmazione europea 2021-27 ha reso il quadro in cui oggi si inseriscono le azioni per la coesione assai articolato e complesso, sollecitando (ancor più che in passato) la costruzione di interazioni tra le politiche europee e quelle degli stati membri, tra diversi settori di finanziamento e livelli istituzionali di governo, nonché la definizione di nuovi criteri e procedure di erogazione e atterraggio sui territori di ingenti risorse economiche (Lamboglia, 2021). Una delle precondizioni per tali sinergie è la formulazione di quadri spaziali di riferimento, capaci di orientare le politiche nel prossimo settennio e garantirne il successo più di quanto non sia avvenuto nelle fasi precedenti. Prioritaria è perciò l'identificazione di diverse situazioni urbane e territoriali, il riconoscimento delle loro peculiarità in termini di risorse da valorizzare e di criticità da affrontare. L'appello a una lettura delle dinamiche insediative a grana sempre più fine permea la stessa *Territorial Agenda 2030*, dove (sulla base delle nuove classificazioni introdotte da Eurostat), il quadro delle forme di urbanizzazione si articola a comprendere "capital regions, metropolitan areas, small and medium-sized towns, peri-urban areas, rural areas, inner peripheries, peripheral areas, northernmost areas, sparsely populated areas, islands, coastal areas, mountainous areas, outermost regions, cross-border regions, macro-regions, areas of demographic decline and areas in economic transformation and industrial transition" (EU Ministers responsible for Spatial Planning and Territorial Development and/or Territorial Cohesion, 2020: 6).

In Italia è presente la maggior parte delle tipologie così identificate. Non solo. Esse appaiono segnate da profonde differenze in termini di potenzialità e sfide, da crescenti disparità socio-economiche e da un'ampia gamma di vulnerabilità ambientali. Questo scenario plurale di condizioni di sbilanciamento, pur esacerbato dall'emergenza pandemica (Marchigiani *et al.*, 2020), si è determinato nel corso del tempo. Per individuare i fattori endogeni ed esogeni che hanno concorso alla sua definizione appare perciò utile effettuare un excursus di alcune delle rappresentazioni con cui, dalla metà del Novecento, il territorio nazionale è stato letto con l'intento di offrire un orientamento alla spazializzazione di politiche di sviluppo e riequilibrio.

### **3. In Italia: immagini del/per il mutamento**

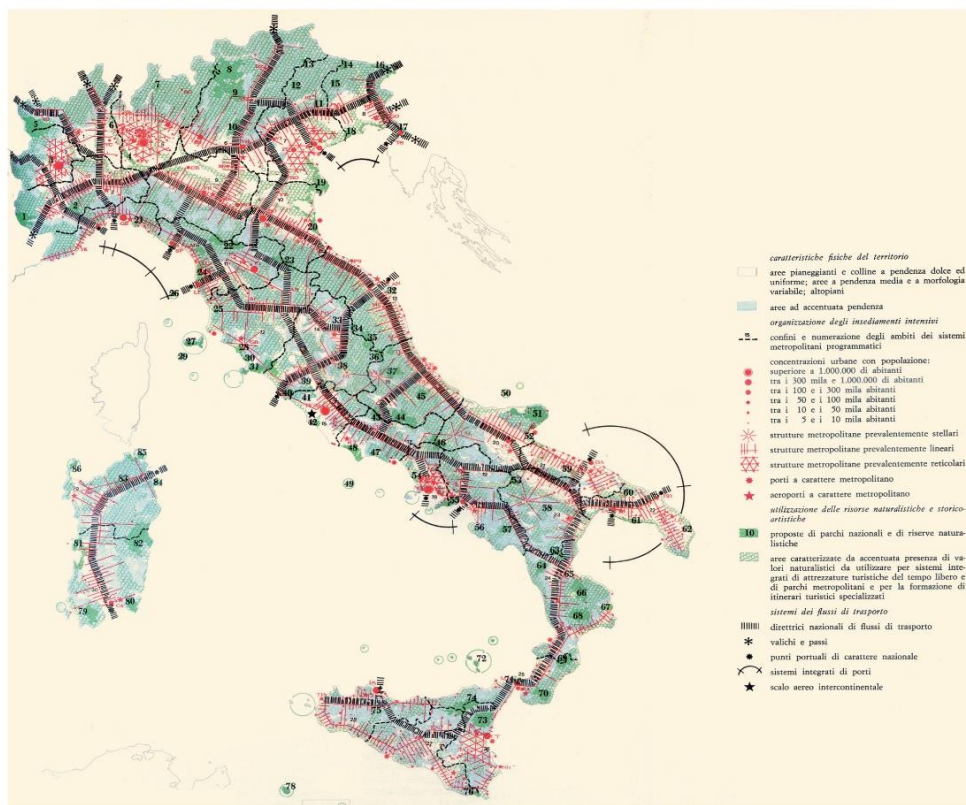
"Nella storia dell'Italia repubblicana si sono stratificate diverse immagini e interpretazioni del territorio nazionale e del suo sviluppo [...]. Prodotte e discusse in diverse stagioni, con ricadute operative a differenti gradi di intensità, tali visioni territoriali hanno veicolato idee di paese e agende delle questioni – e quindi dei problemi e delle priorità – di cui è possibile riconoscere gli impatti nella costruzione di un discorso pubblico di lungo periodo sul territorio nazionale" (Renzoni, 2018:141). Il riferimento è ad analisi e mappature che hanno restituito visioni orientate dalle/alle politiche. In particolare, tra gli studi che, dalla metà del secolo scorso, hanno inteso informare i programmi di sviluppo italiani, gli investimenti e le

scelte localizzative di infrastrutture e insediamenti produttivi, se ne individuano alcuni che – esprimendo cambiamenti importanti nei modi di interpretare (per governare) i processi territoriali – aiutano a comprendere le matrici concettuali sottese agli attuali assetti spaziali. I decenni successivi alla fine del secondo conflitto mondiale sono densi di ricerche propedeutiche ai programmi di governo, laddove l'importanza assegnata agli interventi agricoli e forestali si affianca a una lettura geografico-economica del divario Nord-Sud e ai temi dello sviluppo del Mezzogiorno. Temi, questi ultimi, che in alcuni casi rimangono su un piano astratto, in altri si traducono in progettualità per specifici contesti (si pensi alle operazioni condotte da SVIMEZ e Cassa per il Mezzogiorno) (Lanzani, 1996). “Gli obiettivi per il territorio sono per lo più legati ad interventi di bonifica e ad una infrastrutturazione che hanno come primo traguardo quello di rendere raggiungibile – e quindi utilizzabile – una parte sempre più consistente del patrimonio di suolo nazionale. Territorio e area depressa compaiono costantemente associati in una sostanziale equivalenza, in cui la dimensione territoriale dello sviluppo ha una dimensione geografica specifica – e la conserverà molto a lungo: quella del Mezzogiorno” (Renzoni, 2012: 49). Negli anni Cinquanta e Sessanta è sempre l'immagine di una superficie da attrezzare (con case, infrastrutture, industrie) a orientare l'avvicinarsi dei grandi programmi settoriali per autostrade e ferrovie (piani pluriennali del 1955 e del 1961), lavoro, abitazioni e servizi (come il piano Ina-Casa, 1949-63). Se la questione del riequilibrio territoriale appare rilevante, la risposta generalmente consiste in azioni che si adagiano sul territorio come su un tappeto disegnato da alcune grandi trame di connessione.

È con il *Rapporto preliminare al secondo programma economico nazionale 1971-75*, il cosiddetto “Progetto ‘80”, che alla fine degli anni Sessanta una lettura d'insieme e orientata al futuro del territorio entra a pieno titolo tra le componenti della programmazione per lo sviluppo del Paese. Il *Rapporto preliminare* è redatto tra il 1968 e il 1969 dall'Ufficio coordinato da Giorgio Ruffolo, presso il Ministero del Bilancio e della Programmazione economica. Le *Proiezioni territoriali* che lo supportano vengono presentate nel 1971, in una versione sintetica (ma comprensiva di tutti gli elaborati grafici), sulla rivista *Urbanistica* (Centro di studi e piani economici, 1971). La “Proposta di un modello programmatico” offre una rappresentazione di matrice funzionale, che riconosce nella riorganizzazione dell'assetto territoriale nazionale un modo per agire sui suoi squilibri, lavorando sui fattori che li hanno determinati (l'evoluzione spontanea dell'urbanizzazione, le carenze infrastrutturali) e sulla redistribuzione delle opportunità di utilizzo economico delle risorse disponibili (Fig. 1a). L'approccio è duale. Da un lato, vi sono “i sistemi metropolitani, cioè le nuove forme di aggregazione programmatica dei centri urbani”, la cui espansione è finalizzata a “un'organizzazione policentrica e specializzata delle città in esse comprese”, dei luoghi dell'abitare e della produzione in nuove strutture insediative “stellari”, “lineari” e “reticolari” localizzate con diverse densità sul territorio. Dall'altro, vi è “il sistema nazionale delle aree per il tempo libero, cioè la individuazione delle aree caratterizzate da accentuata presenza di valori naturalistici e, all'interno di queste, la delimitazione dei parchi e delle riserve naturalistiche di interesse nazionale”, a cui si associano gli ambiti (ben più ampi) destinati allo sviluppo turistico in risposta all'emergere di nuovi stili di vita e consumo (ivi: 21, 22). Il compito di sostenere l'evoluzione dell'“armatura urbana” e di “forme di aggregazione interurbana” è assegnato all'“indicazione schematica delle principali direttrici dei flussi di trasporto terrestri, i porti di interesse nazionale e gli aeroporti intercontinentali” (ibid.). Lungi dal rimanere un progetto implicito, questa rappresentazione informerà sia il quadro delle

politiche sia quello delle trasformazioni territoriali. Dalla metà degli anni Ottanta l'Italia si dota infatti delle principali disposizioni normative in materia di beni paesaggistici e ambientali e di aree protette (legge "Galasso" n. 431/1985 e legge n. 394/1991). Parallelamente le interpretazioni della "Terza Italia" (tra i grandi poli industriali e il Paese rurale) si concentrano sull'emergere delle economie periferiche e distrettuali della piccola impresa (Bagnasco, 1977; Bartolini, 2015). Al centro dell'attenzione sono gli effetti di quella che viene letta come una "industrializzazione senza fratture" (Fuà e Zacchia, 1983), sul delinearsi di una pluralità di contesti locali, segnati da diverse dinamiche sociali e produttive, e da forme altrettanto differenziate di dispersione e diffusione insediativa (Renzoni, 2018).

Fig. 1 – Progetto '80



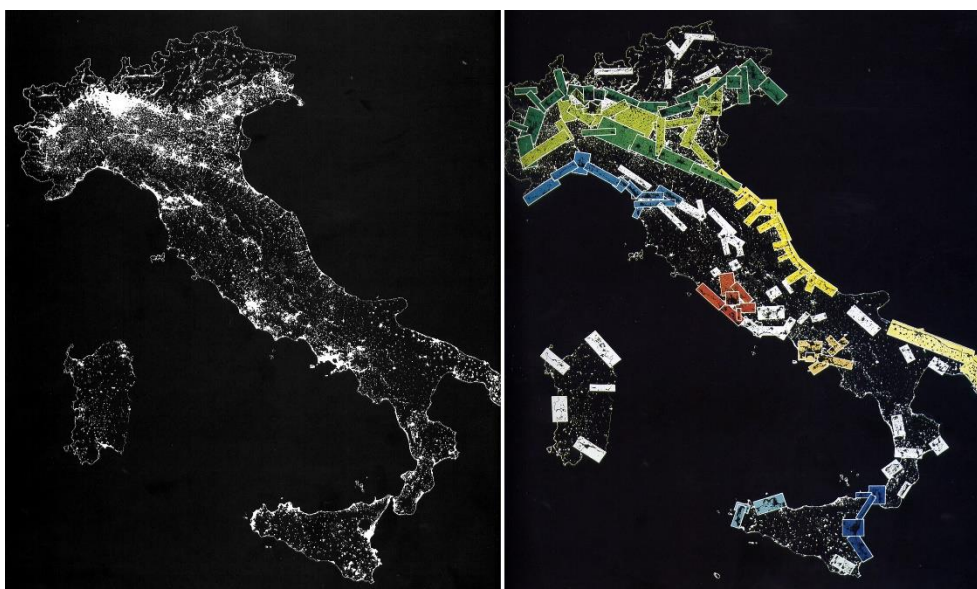
Fonte: Centro di studi e piani economici, 1971

È con questo quadro che si confrontano le immagini prodotte dalla ricerca *Itaten. Indagine sulle trasformazioni degli assetti del territorio nazionale*, condotta tra il 1994 e il 1996 da numerose università italiane, nell'ambito di una convenzione con la Direzione generale del



coordinamento territoriale (Dicoter) del Ministero dei Lavori Pubblici, nella prospettiva (poi abbandonata) di istituire un Osservatorio nazionale permanente sulle trasformazioni territoriali (Aa.Vv., 1996; Clementi *et al.*, 1996a, b). A essere sottoposte a critica sono le rappresentazioni, elaborate secondo approcci *top-down*, di uno spazio nazionale fatto di trame geometriche di “sistemi metropolitani” e “città-reti”. Viene loro contrapposta l’immagine di un caleidoscopio di “ambienti insediativi locali”, riconosciuti a partire dalla “struttura di relazioni esistenti tra quadri ambientali, matrici territoriali, forme sociali, forme insediative”, e da un’interpretazione attenta a una molteplicità di processi le cui diversità si radicano negli assetti dei territori (Clementi *et al.*, 1996c: 4) (Fig. 2).

Fig. 2 – *Itaten*

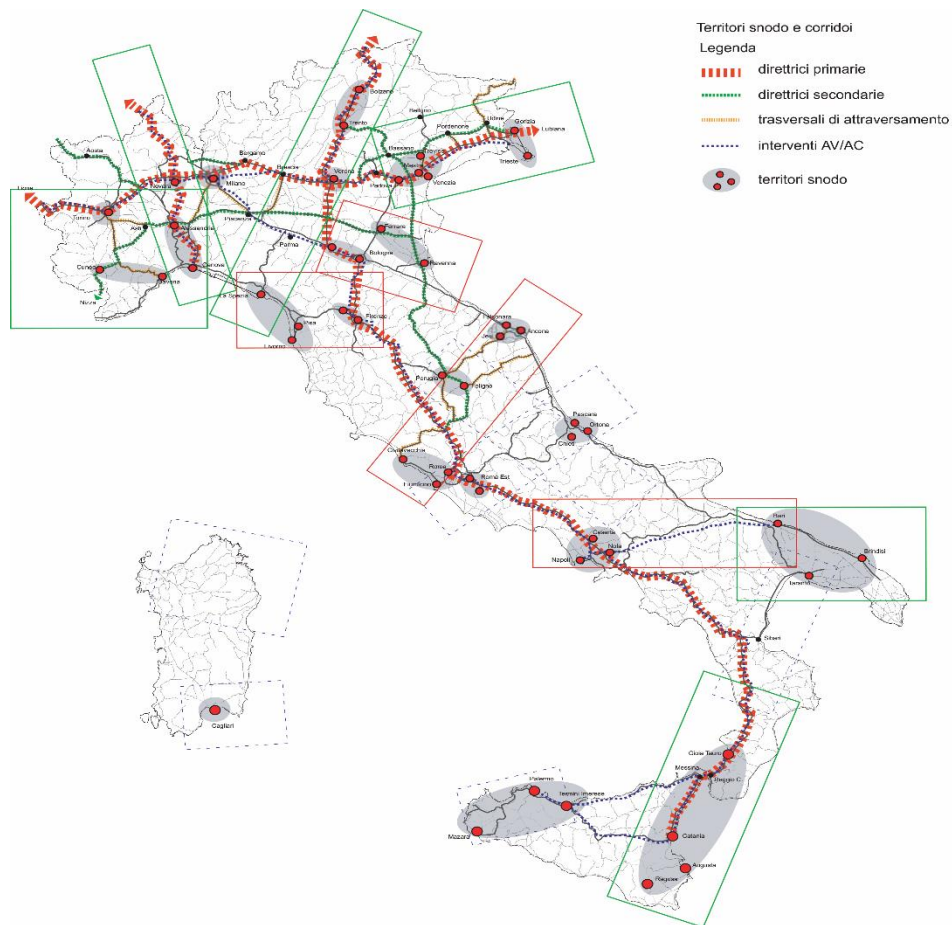


Fonte: Aa.Vv. 1996

Le mappe di *Itaten* alludono a politiche da definire in rapporto alle “identità locali e [alle] loro potenzialità di sviluppo secondo percorsi differenziati e autocentrati” (ibid.). Politiche che rinuncino a modelli generali e omologati/omologanti. A valle del passaggio alle regioni delle competenze in materia di pianificazione, si inizia a sentire la “necessità di traguardare la situazione italiana in una prospettiva europea, mirando a cogliere le specificità e le potenzialità da mettere in valore anche nel contesto delle eventuali politiche di organizzazione dello spazio dell’Unione Europea” (ivi: 3). Il riferimento è al documento *Europa 2000+* (ai temi della coesione e all’articolarsi delle categorie interpretative dell’urbano e del rurale), quale scenario cui rapportare la costruzione delle azioni di governo e l’identificazione delle relative modalità di finanziamento (Cempella, 1996). Quelle prodotte

da *Itaten* sono rappresentazioni complesse e “dense” (Geertz, 1973), non direttamente spendibili nella programmazione, ma non per questo meno “utili” (Tosi, 2016: 10). Il ruolo loro attribuito è di avviare la costruzione di atlanti territoriali, ossia di offrire un supporto conoscitivo a operazioni di *policy design* pertinenti e lungimiranti. Via via i tempi della programmazione europea iniziano però a scandire in maniera concitata quelli della programmazione nazionale: la crisi finanziaria concorre a rendere le capacità di rigenerazione di città e territori sempre più dipendenti dall’accesso alle fonti straordinarie discendenti dal bilancio UE.

**Fig. 3 – Itater**



Fonte: Ministero delle Infrastrutture, 2007

È in tali condizioni che si colloca la ricerca *Itater 2020. L'armatura infrastrutturale e insediativa del territorio italiano al 2020. Principi, scenari, obiettivi*, commissionata nel 2004 dal Ministero delle Infrastrutture e Trasporti in sinergia con la costruzione del *Quadro Strategico Nazionale* per le politiche europee di coesione 2007-13. La ricerca vede nuovamente coinvolti ricercatori universitari afferenti alla Società Italiana degli Urbanisti (SIU), il Centro di ricerche e studi sui problemi del Lavoro, dell'Economia e dello Sviluppo (CLES), il Centro Studi Investimenti Sociali (CENSIS) ed Ecosfera (Ministero delle Infrastrutture, 2007).

Per contestualizzare questo disegno, le immagini prodotte da *Itater* si appoggiano sull'attualizzazione delle letture dei tipi socio-territoriali e degli ambienti insediativi elaborate da *Itaten*. L'intento è di mostrare l'opportunità di espandere gli effetti delle grandi opere su contesti ampi, connotati da diverse dinamiche. Ne discende una rappresentazione selettiva, di un Paese organizzato in "piattaforme strategiche", a loro volta classificate – a seconda della posizione geografica e del peso infrastrutturale dei nodi su cui si incardinano – in transnazionali, nazionali e interregionali. È nelle piattaforme, luogo dell'"incontro-scontro" tra flussi e situazioni sedimentate localmente, che si devono concentrare progetti e azioni (Clementi, 2007: 13). La concettualizzazione è di un "territorio-rete multistrato": la base è composta dai "territori identitari" (su cui fare convergere le politiche di coesione, facendo leva sulle città intermedie); in mezzo stanno i "territori della competitività" (su cui concentrare gli investimenti per il rilancio dei sistemi produttivi locali): i "territori snodo" sono poi i grandi *hubs* e attrattori di persone, merci e informazioni (dove sviluppare politiche di eccellenza e connettività per commutare i flussi locali e globali); infine, le relazioni con i sistemi macroregionali costituiscono un livello necessario al raggiungimento di una massa critica tale da reggere la competizione internazionale (ivi: 14-21) (Fig. 3). Di fatto, tuttavia, il ruolo riconosciuto ai territori identitari appare ancora quello di un fondale discontinuo, che merita interesse se e quando intercettato dalle principali diramazioni della trama infrastrutturale.

Tra il 2011 e il 2013 Fabrizio Barca è Ministro italiano della Coesione territoriale. Il periodo è strategico, trattandosi della fase immediatamente precedente all'avvio della programmazione 2014-20, e di un'occasione per indirizzare le politiche urbane e territoriali a nuovi orientamenti. Le parole scritte da Giancarlo De Carlo vent'anni prima acquistano una rinnovata attualità: "Sembra venuto il momento di 'girare il cannocchiale' col quale è stato osservato il fenomeno ambientale finora. Sino a oggi [...] l'ottica è stata puntata sulla città [...] e si è continuato a guardare di sfuggita allo sfondo, costituito dalla campagna, il paesaggio, l'ambiente naturale. Solo di recente l'osservazione dello sfondo è diventata più attenta, ma sempre sfondo è rimasto e perciò sfuocato e scarsamente significativo. Ora, spinti dalle conseguenze di modi di trasformazione antagonisti dei fondamentali interessi degli esseri umani e di qualsiasi specie vivente, diventa necessario stabilire che l' 'ambiente è tutto' e che territorio, paesaggio, campagna, periferie urbane, città, centri storici, edifici, piazze, strade, ecc. sono casi particolari dell'universo ambientale" (De Carlo, 1991: 4).

Nel 2013 si insedia il Comitato Interministeriale per le Politiche Urbane (CIPU), con il compito di predisporre un'*Agenda Urbana* nazionale, così da promuovere il superamento di approcci settoriali e calibrare le politiche in rapporto alle diverse esigenze di piccoli comuni, città medie e grandi città/aree metropolitane (queste ultime formalmente istituite a seguito della legge 56/2014) (CIPU, 2013). Forte è la consapevolezza della crescente polarizzazione che, da un lato, sta inducendo lo spopolamento e la periferizzazione di ampie parti del

territorio italiano e, dall'altro, sta consumando indiscriminatamente suolo nelle situazioni di dispersione insediativa. Quando nel 2014 prende avvio la Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI) l'intento è di puntare il riflettore su assetti spaziali connotati da trend di marginalizzazione, crisi economica e demografica. A essere proposto è un punto di vista complementare ai principali assi di finanziamento che l'*Agenda Urbana*, insieme ai POR, destina a città metropolitane (PON Metro), a città medie e poli urbani regionali gravati da disagio sociale ed edilizio (Piano nazionale per la riqualificazione sociale e culturale delle aree urbane degradate, DPCM del 21 ottobre 2015), a città metropolitane e comuni capoluogo di provincia (Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie, DPCM del 25 maggio 2016) (Balducci *et al.*, 2018; De Luca, 2019). La SNAI racconta di un'Italia che si caratterizza per un modello territoriale policentrico, le cui diversità costituiscono un tratto ricorrente e peculiare, un punto di forza da valorizzare. Trattasi di un modello interconnesso, connotato da una fitta rete di relazioni e interdipendenze tra metropoli e città (che fungono da attrattori), aree rurali e centri minori spesso dipendenti per l'erogazione di servizi essenziali e per la localizzazione di attività produttive. Tale situazione ha dato luogo al progressivo abbandono dei territori meno facilmente raggiungibili in favore delle aree urbane dense e interconnesse, producendo costi elevati per la società, non solo in termini di esclusione e isolamento, ma anche di impatti ambientali, dissesto idrogeologico, degrado e consumo di suolo. Al contempo, la consapevolezza è che i contesti rimasti ai margini costituiscano bacini importanti di servizi ecosistemici e di capitale territoriale inutilizzato e strategico per l'intero Paese. "Si è ritenuto dunque necessario intervenire per tutelare, recuperare e rivitalizzare le aree interne [...], superando la dicotomia urbano-rurale e dando una nuova accezione al concetto di accessibilità ai servizi. Si definiscono 'interne' proprio quelle aree sostanzialmente lontane dai centri di offerta [dei] servizi e caratterizzate da processi di spopolamento e degrado. L'andamento demografico, le condizioni di accesso a poli di assistenza sanitaria, l'offerta adeguata di plessi scolastici sono alcuni dei criteri essenziali usati per la descrizione delle aree interne e la loro classificazione" (Barca *et al.*, 2014: 3).

La mappa nazionale elaborata dalla SNAI si fonda su indicatori di distanza (calcolati in tempi di percorrenza stradale) da comuni o aggregati di comuni confinanti, in cui siano presenti un'offerta scolastica secondaria superiore, almeno un ospedale sede di DEA di I livello (pronto soccorso e specialistica di base), una stazione ferroviaria di tipo SILVER (per tratti di media-lunga percorrenza). Rientrano nelle aree interne quelle corrispondenti ai comuni "intermedi" (20-40 minuti), "periferici" (40-75 minuti), "ultra-periferici" (oltre 75 minuti). La loro distribuzione copre il 59,6% della superficie territoriale del Paese, comprende il 52% dei comuni e il 22,3% della popolazione italiana (DPS e Comitato Tecnico Aree Interne, 2012).

#### **4. La SNAI: una diversa rappresentazione per un nuovo approccio al fare politiche**

Quella prodotta dalla SNAI è una modellizzazione semplificata, ma dichiaratamente assunta come un compromesso accettabile rispetto al vantaggio di mappare realtà fino ad allora rimaste nascoste tra le pieghe delle traiettorie di sviluppo più consolidate. Non va perciò letta come una perimetrazione delle strategie d'area (da costruire successivamente per i singoli territori), ma come un utile punto di partenza per concentrare l'attenzione delle politiche su uno spazio intermedio composto da realtà che si distribuiscono (con caratteristiche in parte affini) su tutto il territorio italiano. L'obiettivo è di superare letture dicotomiche persistenti,

gli indicatori su cui esse si fondano, i modi a esse sottesi di concepire la spazializzazione delle politiche per il bilanciamento e la coesione: Sud vs Nord (PIL pro capite e azioni dedicate al Mezzogiorno); aree rurali vs aree urbane (gradiente di ruralità e Programma di Sviluppo Rurale); montagna vs pianura (rugosità del territorio e politiche articolate su criteri altimetrici); piccoli vs grandi comuni (classi demografiche e azioni tarate sulle realtà di minori dimensioni). Nel tempo, a tali letture si sono associate specifiche visioni e interventi ad hoc (supportati ad esempio da SVIMEZ, Rete Rurale Nazionale, UNCEM-Unione Nazionale Comuni Comunità Enti Montani, Legambiente-Piccola grande Italia), la cui frammentazione ha contribuito a ridurre il peso attribuito alla questione dei divari territoriali nel dibattito politico nazionale.

La mappatura SNAI (Fig. 4) rimescola le carte delle prospettive precedenti, mostrando come esse non siano di per sé sufficienti: ci sono porzioni di Mezzogiorno che funzionano; aree montane non in spopolamento; ambiti rurali e piccoli comuni attrattivi e meta di flussi turistici. A trovare rappresentazione è così un'interpretazione dello sbilanciamento territoriale come espressione di ingiustizie e divari civili (Sen, 2010); di disuguaglianze da colmare nell'accesso a quei beni e attrezzature alla base di un'"economia fondamentale", che non solo produce e riproduce un "capitale quotidiano" di dotazioni necessarie alla vita di tutti, ma che altresì può offrire impiego e reddito a molte persone (Salento, 2020). Orientare le politiche per le aree interne al miglioramento dell'offerta dei servizi essenziali non risponde perciò solo all'intento di colmare *gap* nei diritti di cittadinanza che, più evidenti nei contesti di marginalizzazione fisica e funzionale, concorrono a generare declino demografico; significa altresì assumere tale dotazione come leva di nuove traiettorie di sviluppo locale. Soprattutto, comporta una traduzione operativa del concetto di politiche *place-based*, per riuscire a intercettare territori periferici ma in grado di ri-attivarsi attraverso un confronto intenso con le istituzioni.

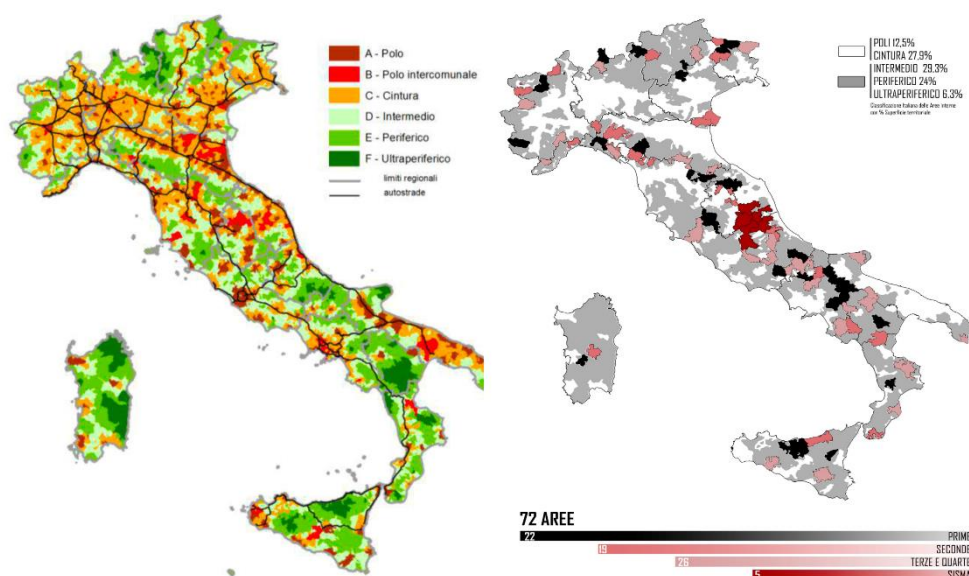
Nel periodo di programmazione 2014-20, con la SNAI l'Italia – alla presidenza del Consiglio UE tra luglio e dicembre 2014 – si propone come un laboratorio, da cui ricavare indicazioni per il rilancio di strategie negoziali di coesione ai livelli nazionale ed europeo. Per comprendere questa *policy* e apprendere dalle prospettive che essa ha contribuito ad aprire non si può quindi prescindere da una rilettura critica dei rapporti tra le intenzionalità che l'hanno informata, il *frame* operativo creato per la sua implementazione, i suoi lasciti e prospettive.

Aspetto rilevante di questa esperienza è l'intento di scardinare le logiche di un *policy making* improntato a riforme strutturali "cieche ai luoghi", disegnate "in solitudine da centri tecnoburocratici", replicate ovunque "in modo indipendente dal contesto" (Barca, 2018: 4), sotto forma di banali modelli e *best practices* (Rose, 1993). È ragionando sulle relazioni tra *politics* e *policy* – politica e politiche – che la SNAI propone di calibrare le proprie azioni sulla conoscenza dei territori, per ridistribuire poteri e ripensare le modalità di allocazione dei finanziamenti in un'ottica *place-based*.

All'interno della geografia delle aree interne, la perimetrazione degli ambiti territoriali intercomunali selezionati per i progetti pilota si dà come esito di un percorso negoziato di *governance* multilivello, tra istituzioni, attori locali rilevanti e il Comitato Tecnico Aree Interne (CTAI). Nel periodo di programmazione 2014-20 quest'ultimo svolge un ruolo strategico; coordinato dal Dipartimento per le Politiche di Coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, il CTAI è originariamente composto dai referenti di diversi ministeri, di Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI), Consiglio per la Ricerca in

Agricoltura (CREA), Istituto Nazionale per l'Analisi delle Politiche Pubbliche (INAPP), Unione delle Province d'Italia (UPI), un rappresentante della regione/provincia autonoma interessata, oltre che da un team di esperti esterni con ruoli di supporto e facilitazione alla costruzione di progetti territoriali. Il percorso intrapreso nei contesti è finalizzato alla co-progettazione delle singole Strategie d'area per giungere alla sottoscrizione, con regione e ministeri, degli Accordi di Programma Quadro (APQ) preposti a specificare gli assi di intervento, le relative progettualità e la composizione dei fondi europei e nazionali – straordinari (FESR, FSE, FEASR) e ordinari (ad es. erogati dalle leggi di stabilità) – a esse dedicati (Strategia Nazionale Aree Interne, 2014).

Fig. 4 – SNAI: classificazione in poli e aree a diverso grado di perifericità; i progetti pilota



Fonte: <https://www.agenziacoesione.gov.it/strategia-nazionale-aree-interne>

Assumendo come quadro di riferimento la mappatura nazionale delle aree interne, il processo prende avvio dal 2014 con la proposta delle aree pilota da parte delle regioni. Alle loro contestuali delimitazioni si giunge quindi attraverso un lavoro coordinato che vede coinvolta una pluralità di soggetti, tra cui il sindaco individuato come referente d'area, la regione stessa e il CTAI. Da un lato, viene sviluppata una fase diagnostica, ricorrendo a un centinaio di indicatori (caratteristiche amministrative e forme di associazionismo, trend demografici, attività economiche e turistiche, dotazioni di servizi scolastici e per la salute, patrimonio culturale, accessibilità, condizioni di *digital divide*). Dall'altro, sono condotte attività di sopralluogo e *focus group* nei territori, con attori chiave, istituzionali e non. La sinergia tra diagnosi e animazione locale è tesa a pervenire, se necessario, a una revisione concertata dei

perimetri iniziali così da renderli meglio coerenti a risorse, immagini condivise, reti intercomunali presenti e attivabili in ogni area.

Più in generale, a orientare l'organizzazione del lavoro sono alcuni intenti, corrispondenti alla *ratio* profonda della *policy*. Creare le condizioni per fare *scouting* ed *empowerment*, svelare conflitti e coalizioni, dare voce alle energie positive di soggetti innovatori: è attraverso queste operazioni, di natura maieutica e dialogica, che i progetti pilota mirano a costruire/consolidare partenariati di progetto non meramente istituzionali e verticali (Stato, regione, comuni), ma pertinenti ai contesti e comprensivi di un set ampio di competenze e attori, pubblici e privati (dai singoli cittadini, ad associazioni, imprese, fondazioni). Il fine sotteso è ridare "ruolo ai territori", per destabilizzare il "paternalismo del centro" che a lungo ha orientato le politiche di sviluppo locale (Barca, 2016: 18). Detto in altri termini, l'intento è di avviare percorsi di innovazione e riflessione sul fare rigenerazione territoriale che, combinando approcci *bottom-up* e *top-down*, aiutino a: rompere inerzie e posizioni conservative dei gruppi di potere consolidati, tecnocratici e politici, interni a istituzioni e classi dirigenti (i *rentier*); superare rivendicazioni particolari alla base di logiche compensative legittimanti interventi economici frammentati e a pioggia, non orientati da prospettive di insieme.

Da qui il cambiamento profondo che la SNAI, nella fase 2014-20, cerca di introdurre nei meccanismi di allocazione dei finanziamenti e nelle routine istituzionali. Se le procedure a bando tendono a premiare interventi già "cantierabili", nel cassetto o preparati dalle amministrazioni che hanno i mezzi tecnici e finanziari per "rispettare le procedure e attendere il momento buono per piazzare la propria idea", "mettere i progetti alla fine del percorso decisionale" tende a promuovere un "confronto pubblico, aperto, acceso, informato" (ivi: 19, 20). Attraverso attività di supporto e accompagnamento alle e nelle aree pilota, l'obiettivo è di arrivare alla costruzione di visioni di sviluppo e a una presa in carico delle azioni da parte dei territori e delle comunità locali; in sostanza, di uscire dall'episodicità, settorialità e straordinarietà dei fondi comunitari per usarli più efficacemente quali leve per innescare risorse e politiche ordinarie e permanenti. Anche in questo caso, l'intenzionalità rinvia a un approccio radicale: nel "processo i partecipanti, pubblici e privati, [sapranno] che, a differenza di operazioni fatte in passato, non si sta competendo per le risorse finanziarie attraverso una supposta 'gara fra progetti'. Al contrario, se la co-progettazione collettiva non darà segnali convincenti non vi saranno risorse finanziarie per questa strategia" (Barca, 2012: 9). Almeno teoricamente, l'idea è quindi di aggiudicare i fondi solo alle aree pilota che siano arrivate a formulare una strategia matura, condivisa e lungimirante. Di fatto, tuttavia, questa selezione (difficilmente difendibile sul piano politico) non è avvenuta e tutte le aree pilota attualmente dispongono di una Strategia e della possibilità di accedere ai relativi programmi di finanziamento.

Oggi la copertura dei 72 progetti avviati dalla SNAI è rilevante: si tratta di 1.072 Comuni (il 13% di quelli italiani, pari al 16,7% del territorio nazionale), 2.1000.000 abitanti al 2011 (il 3,5% della popolazione complessiva). Nelle aree selezionate solo il 52% dei residenti appartiene a comuni periferici e ultra-periferici, a riprova della volontà di concentrare le risorse disponibili su contesti più articolati. Come espressamente richiesto dalla SNAI, si tratta di contesti che, pur afflitti da dinamiche di declino economico e demografico, hanno manifestato segnali di vitalità (capacità progettuali di soggetti innovatori, emergere di nuove economie) e la presenza di comuni capaci di lavorare in rete. Tali requisiti sono stati ritenuti indispensabili per uno sviluppo locale policentrico, volto a: valorizzare il capitale territoriale;

aumentare il benessere delle popolazioni locali (incrementando le opportunità di lavoro, salvaguardando e attivando servizi fondamentali); ridurre i costi sociali della de-antropizzazione (indotti da dissesto idrogeologico, degrado di paesaggi, perdita di conoscenze, patrimoni edilizi pubblici e privati in disuso, ecc.); in sostanza, a individuare vocazioni di ripresa e filiere di attività (produttive, ricettive, connesse alla gestione delle risorse agricole e forestali, ecc.) su cui puntare per invertire i trend di spopolamento. Questo attraverso una trasformazione incrementale delle aree pilota in sistemi intercomunali stabili: a partire dalla condivisione di almeno due funzioni/servizi fondamentali (necessaria per la firma dell'APQ), per arrivare a rafforzare la capacità amministrativa e progettuale in capo ai comuni.

Se tale è il quadro generale di condizioni che ha portato al riconoscimento di aree e progetti pilota, in apertura della nuova fase di programmazione 2021-27 è però giunto il tempo dei bilanci e di nuove riflessioni di prospettiva, a partire da una verifica di se e in quali contesti la SNAI abbia effettivamente raggiunto gli obiettivi (di metodo e risultato) che si era data, e di quali siano stati i fattori di successo o gli ostacoli all'attuazione delle progettualità poste in essere.

Come ha sottolineato Giovanni Carrosio (già esperto del CTAI) nel corso di un'intervista alle autrici (marzo 2021), l'approccio di co-progettazione è rimasto generalmente pregnante fino alla stesura del Preliminare della Strategia d'area. Dal Preliminare si sarebbe dovuto poi arrivare alla progettazione concreta della Strategia e all'APQ (soggetto all'approvazione di regione e ministeri), come traduzione tecnica di quanto emerso nelle fasi precedenti. Tuttavia, la necessità di trovare una quadra con la programmazione regionale e con le rigidità dei ministeri ha fatto sì che, in molti casi, diversi contenuti in precedenza discussi siano stati trasformati o eliminati. Su questo ha inciso anche il tempo lungo dei passaggi dal Preliminare all'APQ. Spesso, infatti, gli attori rilevanti e il processo partecipativo si sono via via indeboliti, mentre sono riemersi interessi particolari che, talvolta, sono riusciti a fare rientrare progettualità più in linea con le agende delle regioni che con la visione elaborata in fase di co-progettazione.

Come riportato nel portale dell'Agenzia per la Coesione Territoriale (<https://www.agenziacoesione.gov.it/strategia-nazionale-aree-interne>), la stipula degli APQ ha preso avvio nel 2017; a novembre 2021, 56 sono quelli formalizzati, 10 sono in sottoscrizione e 6 sono ancora in fase di condivisione. Per quanto attiene sia all'erogazione dei finanziamenti programmati per le 72 Strategie d'area (1 miliardo e 179 milioni di euro, di cui 720 milioni di provenienza europea, il resto dal bilancio di Stato e da altri fondi pubblici e privati) sia alla spesa effettiva, i dati ugualmente testimoniano un lento progredire (Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2020). Sui ritardi ha però inciso anche la crisi pandemica e, in particolare, l'impossibilità di realizzare attività in presenza, così come la necessità di un temporaneo orientamento di parte dei fondi e dell'operato delle pubbliche amministrazioni alla gestione dell'emergenza sanitaria. A ciò si è aggiunta la carenza strutturale di personale e competenze all'interno dei comuni; una situazione che, nelle aree interne, spesso presenta criticità maggiori che nel resto del Paese. Se, tuttavia, i tempi dei passaggi istituzionali e dell'erogazione dei fondi sono fattori importanti per assicurare l'attuazione delle singole Strategie, valutare gli esiti di una *policy* tanto ambiziosa concentrandosi esclusivamente sulla contabilizzazione di questi aspetti appare riduttivo. L'insieme delle formule associative e di convenzionamento tra comuni che la SNAI ha contribuito a rafforzare e/o creare appare infatti diversificato, evidenziando lo sviluppo di



soluzioni in tutto o in parte differenti da quelle a essa antecedenti, oltre a un riassetto/rilancio di modalità di conduzione associata di servizi e funzioni (tra cui la pianificazione urbanistica) (ibid.).

Un tentativo di superare i limiti di valutazioni prevalentemente economico-quantitative per approfondire anche successi e problemi incontrati dai comuni nelle prime fasi di attuazione delle Strategie d'area è riconoscibile nell'avvio, nel 2020, di un'operazione di monitoraggio. L'incarico attribuito a Formez PA (già coinvolto nelle precedenti attività di *capacity building*) riguarda lo svolgimento di analisi relative alla creazione di sistemi intercomunali permanenti, all'evolversi della *governance* locale, alla gestione delle Strategie d'area (pur con un focus sulla spesa dei finanziamenti dedicati alle singole azioni progettuali). A oggi, il lavoro ha interessato 12 delle aree giunte alla sottoscrizione di APQ, tramite l'organizzazione di *online interviews* a testimoni privilegiati istituzionali e privati. Il quadro è perciò ancora in divenire e l'approccio metodologico, analitico-comparativo, proposto da Formez guida queste operazioni e la restituzione aggregata dei loro esiti. A emergere sono comunque spunti utili a riflettere su alcune "lezioni apprese" e "condizioni abilitanti" un'efficace implementazione della *policy* (Cardillo *et al.*, 2021). A fronte di un alto livello di complessità connesso alla gestione di una *policy* popolata da numerosi interlocutori, riferita a molteplici fonti di finanziamento e procedure, bisognosa di un forte coordinamento tra livelli di governo, un fattore di fragilità è riconosciuto nel mutamento di assetti politici e organizzativi durante il prolungarsi dell'implementazione. La capacità di rispondere a tale criticità è identificata nella creazione di "partenariati stabili e pienamente coinvolti", testimoniata dai casi in cui "si è costituita una comunità di operatori locali che ha mantenuto vivo il dibattito con gli attori rilevanti del territorio e ha avviato numerosi percorsi di progettazione partecipata degli interventi della strategia, ma anche nuovi interventi per intercettare ulteriori opportunità di finanziamento" (ivi: 9). Considerazioni, queste, che ribadiscono sia la maggiore adattabilità agli imprevisti generata da pratiche di co-progettazione e co-responsabilizzazione degli attori territoriali (i "custodi dell'attuazione"; ivi: 13), sia l'importanza del coinvolgimento di soggetti (i GAL, ad esempio) che abbiano già maturato esperienze nella conduzione di progettualità complesse. Non meno influente sul raggiungimento dei risultati è la "possibilità di far coincidere la dimensione della programmazione delle risorse con quella dell'attuazione in termini di ambiti ottimali" (ivi: 12). Il riferimento è a una convergenza del *modus operandi* della SNAI, delle geografie degli assetti istituzionali locali (in particolare di scala sovracomunale), della distribuzione e coordinamento di risorse e competenze interne a regioni e comuni, degli orientamenti dei programmi regionali di sviluppo preposti all'erogazione di fondi inerenti e/o complementari alla SNAI stessa.

Non meno importanti sono, tuttavia, i lasciti e le lezioni che le maglie larghe di queste valutazioni stentano a cogliere. Gli esiti cui le intenzionalità della SNAI alludevano vanno infatti al di là degli aspetti organizzativi, delle architetture e delle procedure di governo. L'intento era di avviare un processo adattivo, che facesse dell'approccio "per prova ed errore" un ingrediente costitutivo di una generazione rinnovata di politiche pubbliche, di natura fluida e negoziale, capaci di attivare e accompagnare le energie positive dei territori. In rapporto a un simile approccio, ogni area pilota andrebbe quindi indagata come un'esperienza a sé, da studiare in profondità e da cui apprendere. Per valutare se e come gli intenti originari della SNAI si siano realmente tradotti occorrerebbe in sostanza ricostruire la "biografia" di ciascun processo e situazione, affiancare l'analisi comparativa con studi di

caso, mantenendo ben presente la loro difficile riproducibilità.

Molte sono infatti le storie di innovazione emergenti dai contesti pilota. Esperienze che, accantonata la logica dei sussidi a singoli settori produttivi, raccontano di nuovi modi di valorizzare e gestire risorse territoriali e servizi essenziali, della sperimentazione di filiere inedite tra imprese economiche e sociali (Martinelli, 2020; <https://www.agenziacoesione.gov.it/strategia-nazionale-aree-interne>). Il riferimento è, a titolo di esempio, ai progetti per il rilancio di attività produttive proposti da diverse Strategie d'area: la presa in affitto da parte di cooperative sociali di terreni abbandonati per rilanciare la coltivazione di prodotti antichi e l'occupazione giovanile (area pilota Madonie, Sicilia); la creazione di una rete di caseifici sociali, enti di ricerca e di formazione per migliorare le competenze tecniche e le modalità di commercializzazione dei prodotti di montagna (Appennino emiliano, Emilia Romagna); il coinvolgimento di reti di imprese agricole locali nel prevenire i danni provocati dal dissesto idrogeologico tramite il ripristino della rete idrica superficiale (Garfagnana-Lunigiana-Media Valle del Serchio-Appennino Pistoiese, Toscana); la costituzione di "condomini forestali" per promuovere la gestione coordinata di appezzamenti boschivi privati e supportare lo sviluppo di filiere bosco-legno (Alta Carnia, Friuli Venezia Giulia); la promozione di un'offerta turistica diffusa, integrata e destagionalizzata attraverso contributi per la ristrutturazione di immobili privati in disuso (Montagna Materana, Basilicata). O, ancora il riferimento è, sempre in maniera non esaustiva, a progetti riguardanti il campo dei servizi: l'organizzazione di modalità di trasporto pubblico locale a chiamata rivolte ai movimenti non sistemici verso poli scolastici e socio-sanitari, o di forme di *ride-sharing* che coinvolgano autisti non professionisti convenzionati con le pubbliche amministrazioni (Grand Paradis, Valle d'Aosta; Val Simeto, Sicilia; Fortore, Molise; Valli Maira e Grana, Piemonte); l'istituzione di "infermieri di famiglia e di comunità" per abbassare i tassi di ospedalizzazione della popolazione anziana e sperimentare nuove relazioni tra ospedale e territorio (Antola-Tigullio, Liguria); la realizzazione di plessi scolastici di alta valle, scuole dell'infanzia, foresterie per ospitare studenti e docenti fuori sede, accompagnati da investimenti nell'innovazione alla didattica e nelle dotazioni tecnologiche per la formazione a distanza di diversi target ed età, a supporto delle attività produttive del territorio (Basso Sandro-Trigno, Abruzzo; Valle Maira e Grana, Piemonte; Gennargentu-Mandrolisai, Sardegna).

Nell'emergenza pandemica, queste storie hanno spesso dimostrato un'efficacia che trascende l'applicazione alle sole aree interne, aprendo vie implementabili – in tutto o in parte – anche in contesti urbani più centrali e segnati dalla crisi del welfare.

##### **5. Verso una SNAI "2.0": un paradigma, con alcuni cambiamenti di rotta**

Senza uno sguardo attento ai territori, il rischio è in definitiva di incorrere in una banalizzazione degli esiti prodotti dalla SNAI: cercare di "normalizzarne" le modalità di costruzione, il racconto e la valutazione dei prodotti porta a non coglierne le intenzionalità aperte e generative, il suo basarsi su azioni e retroazioni inserite in processi adattivi di *learning by doing*. D'altro canto, è difficile pensare a una *policy* come destinata a rimanere sperimentale o oltranza, affidandone il successo alla vitalità di un approccio ideato come non codificabile. Inoltre, per quanto una politica pubblica sia teoricamente efficace, la sua traduzione in prassi ordinaria non può prescindere dalla presenza di strutture istituzionali che in maniera stabile siano in grado di agirla.

In apertura della nuova fase di programmazione delle politiche di coesione nazionale 2021-

27, le modalità e gli assetti operativi di quella che potremmo definire la nuova SNAI “2.0” evidenziano importanti cambiamenti. La volontà dell’attuale Ministero per il Sud e la Coesione territoriale – denominazione che dimostra la consapevolezza di una “questione meridionale” che, ancora irrisolta, accentua gli sbilanciamenti – è di far transitare l’attuazione della SNAI dalla fase sperimentale a un assetto stabile e consolidato, nel contesto delle politiche nazionali di sviluppo e coesione. L’obiettivo del governo Draghi è di mettere in campo un piano organico per le aree interne da oltre 2 miliardi di euro nei prossimi cinque anni (ripartiti tra PNRR, Fondo Sviluppo Coesione e fondi europei), con una crescente articolazione dei finanziamenti che sollecita un’azione integrata di governo, progettualità multiscalari e una forte interazione tra livelli istituzionali (Senato della Repubblica e Camera dei Deputati, 2021: 293).

Alessandro Pirani di Formez PA, in un’intervista rilasciata alle autrici (novembre 2021), ha rimarcato come questo cambio di passo sottenda una traduzione del *frame* interpretativo originario della SNAI in un vero e proprio paradigma (Kuhn, 2009), ossia in un modello per la declinazione dei divari territoriali che allude a un campo di *policy* ormai condiviso. In altri termini, la perimetrazione a scala nazionale delle aree interne sembrerebbe essere stata assunta dai *policy maker* come un filtro utile a identificare i contesti che necessitano di azioni pubbliche di innovazione trasformativa (Mazzucato, 2020).

La questione, tuttavia, è complessa; lo scenario che si va delineando non appare infatti privo di ombre e margini di incertezza. In nome degli intenti, teoricamente legittimi, di accorciare i tempi e di semplificare le procedure di attuazione, la SNAI “2.0” istituirà nuove perimetrazioni e nuovi modelli di *governance* che in parte modificano i presupposti concettuali e tecnici della Strategia originaria. Nello specifico, è in corso di aggiornamento la classificazione dei livelli di perifericità dei comuni italiani rispetto ai poli erogatori di servizi (Presidenza del Consiglio dei Ministri, 2020: 49-50). Anche se gli assunti generali permangono, il cambiamento delle modalità di identificazione delle centralità e di calcolo di tempi e distanze molto probabilmente indurrà, in alcuni contesti regionali, una profonda revisione della mappatura delle aree interne. Tale aspetto forse non sarebbe stato così sostanziale nella fase precedente della SNAI – in cui la delimitazione delle aree pilota era frutto di un ulteriore processo di co-progettazione *in loco* – ma ora acquista rilievo. A essere profondamente riviste sono infatti le modalità di definizione dei campi territoriali della *policy*, così come l’intera sua organizzazione operativa. Oggi il Comitato tecnico Aree Interne si compone di personale della Presidenza del Consiglio, a cui è affiancato il supporto consulenziale (contrattualizzato a tempo) di Formez PA. Questo “snellimento” degli organismi di coordinamento corrisponde a una revisione di tutta la filiera di operazioni: dall’individuazione dei contesti pilota, alla distribuzione dei fondi.

L’obiettivo di ampliare gli ambiti territoriali oggetto della SNAI si sta concretizzando nella richiesta alle singole regioni (invitate dal Ministero a interlocuzioni dedicate) di produrre proposte che potranno riguardare il rifinanziamento degli ambiti già riconosciuti, una loro ripermetrazione a comprendere ulteriori comuni, e/o l’individuazione di nuovi ambiti. Per la verifica delle perimetrazioni così avanzate non sono più espressamente previsti processi di concertazione sul campo con attori rilevanti; tale lavoro dovrebbe essere svolto, con l’aiuto di Formez, attraverso analisi *desk* di criteri di ammissibilità riferiti alla perimetrazione nazionale, a requisiti di “vocazione associativa” e a indicatori sociali, economici e demografici. Non solo quindi la catena decisionale tende a irrigidirsi sull’asse istituzionale Stato-regioni, ma l’efficacia e la pertinenza della *policy* rispetto alle esigenze concrete dei

territori inevitabilmente dipenderà dagli approcci e dalle capacità propositive delle singole amministrazioni regionali. In pratica, a essere riproposto è un modello già sviluppato da Formez nella precedente programmazione (PON Governance e Assistenza tecnica FESR 2007-2013) per l'attuazione dei POR, mediante la facilitazione di attività di *networking* e di supporto alla capacità di spesa delle istituzioni territoriali.

Il trasferimento alla SNAI di questo modello, che rilancia il ruolo guida delle regioni mettendo in secondo piano la concertazione *place-based* in precedenza promossa dal CTAI, solleva alcune questioni. Si può infatti ipotizzare che aumenti il divario tra gli approcci adottati in ambito nazionale e che solo alcuni enti regionali tendano ad assumere un ruolo guida forte e, auspicabilmente, aperto alla condivisione delle scelte con i soggetti locali pubblici e privati. È il caso, ad esempio: dell'Emilia Romagna, che ha assorbito la SNAI nelle proprie politiche individuando, nel *Documento Strategico Regionale 2021-27*, le STAMI-Strategie Territoriali Aree Montane e Interne quali ambiti strategici in cui definire forme di *governance* multilivello e interventi con gli enti locali (Regione Emilia Romagna, 2020); della Lombardia, che ha specificamente redatto un'*Agenda del controesodo* (Regione Lombardia, 2021); di amministrazioni, come la Toscana e il Veneto, che si sono rapidamente mobilitate in previsione della programmazione 2021-27. Anche se sembra essersi riaperto il canale di dialogo tra il Ministero e la Federazione dei comuni delle aree interne (ideata per promuovere la condivisione di esperienze e competenze), in altre situazioni il rischio è che prevalgano interessi aggregati e posizioni di potere.

#### **6. Ritorno ai territori: una mappatura *site-specific***

Alla luce degli orientamenti della SNAI "2.0", permane quindi la rilevanza di una riflessione sugli approcci teorici e di metodo con cui valutare la pertinenza di nuove perimetrazioni e mappature. Una rilevanza che è altresì ribadita dall'intensa produzione scientifica sui divari territoriali – sulle loro possibili ricomposizioni, e sull'opportunità di disegnare nuove geografie e complementarietà tra aree a diversa dinamicità – che ha accompagnato il passaggio al nuovo settennio di programmazione 2021-27 (tra gli altri, De Rossi, 2018; Carrosio, 2019; Cersosimo e Donzelli, 2020; Barbera e De Rossi, 2021; Coppola *et al.*, 2021; Corrado, 2021). Non meno importante è mantenere viva l'osservazione ravvicinata dei territori e delle loro storie, allargando lo sguardo a quelli in posizione limitrofa alle aree pilota già individuate dalla SNAI. La convinzione è che un simile approccio consenta di cogliere le esternalità – positive o negative – che questa *policy* è stata in grado di generare anche oltre i suoi perimetri, su territori oggi pronti a entrare attivamente nelle geografie che, con le regioni, si stanno producendo in funzione della nuova programmazione.

Dalle riflessioni sulla prima stagione della SNAI – interpretata come una *beta release* da cui estrarre indicazioni utili per l'attuale *programming period* – emerge con forza il tema delle modalità di individuazione e sostegno di iniziative capaci di arginare l'esodo dalle aree interne attraverso politiche dedicate, volte a innescare progettualità attrattive e compatibili con le caratteristiche intrinseche di luoghi tanto delicati e rilevanti per la coesione territoriale. Le riflessioni (restituite nei paragrafi precedenti) di chi ha partecipato alla costruzione concettuale e tecnica del modello di *governance* della SNAI, e di chi è impegnato nell'attuale riorganizzazione dei suoi contenuti e procedure, convergono sull'esigenza di un approccio multiscale che, partendo dai territori, favorisca aggregazioni stabili e nuove alleanze.

Per la SNAI "2.0", l'intercomunalità e la collaborazione tra soggetti territoriali permangono quindi come elementi chiave, come condizioni necessarie a generare una massa critica tale

da rendere efficaci le progettualità (pubbliche, private, miste) dedicate alle aree interne e marginali. In tal senso, le esperienze sviluppate con i progetti pilota possono essere utilmente rilette nell'intento di comprendere se le delimitazioni assunte a livello di *policy* abbiano effettivamente coinciso con le iniziative attivate, o se si siano manifestate discrepanze tra i "margini istituzionali" di applicazione dei finanziamenti SNAI 2014-20 e quelli "reali" dei processi in corso. Nell'ambito dei progetti pilota, le aggregazioni intercomunali sono divenute organismi coesi e vitali, in grado di innescare processi efficaci e duraturi? Questi processi si sono riverberati oltre il perimetro istituzionale attraendo altri territori contermini? Sono nate alleanze (tra istituzioni, attori rilevanti, soggetti innovatori) che hanno superato i criteri di contiguità spaziale per generare aggregazioni su "affinità elettive" e agende d'intenti comuni? Grazie al riflettore acceso dalla SNAI, anche in casi in cui le reti istituzionali si siano rivelate sterili, sono comunque emerse ulteriori aggregazioni spontanee, tematiche ed efficaci, anche al di fuori dei perimetri tracciati dalle singole strategie?

È anche a partire da queste domande, nell'intento di intercettare ed esplorare una pluralità di realtà territoriali nazionali connotate da diversi fattori di marginalizzazione e progettualità ma non necessariamente coincidenti con i perimetri dei progetti pilota SNAI, che dal 2019 è attivo un percorso di ricerca. Il percorso ha preso avvio nell'ambito della SIU, dove è stato creato il gruppo tecnico "Aree interne e dintorni", costituito da una rete a geometria variabile di studiosi impegnati in attività di ricerca e terza missione su territori a "diversa perifericità". Con l'obiettivo di promuovere un confronto di esperienze e di aprire canali di dialogo con diverse realtà territoriali, il lavoro si sta articolando su più livelli: da un lato, quello del dibattito disciplinare e interdisciplinare su piani, processi e pratiche territoriali; dall'altro, quello dell'interazione con *players* che a vario titolo agiscono nei territori. Il fine è di ragionare sulle politiche associate alla programmazione 2021-27, alla luce della necessità di affinare le definizioni di bilanciamento territoriale e di aree target.

La consapevolezza che la marginalizzazione è anche esito di politiche rende infatti evidente l'urgenza di ripensare ambiti spaziali e modalità di azione, per immaginare modelli di *governance* meglio in grado di radicarsi e rigenerarsi nei e con i contesti. Coerentemente, la ricerca non si riferisce in maniera esclusiva alle aree oggetto della SNAI, ma include anche territori periferici dell'*everyday commuting*, piccoli e medi centri urbani, brani di continuum urbano-rurale, aree pedecollinari/pedemontane che sfuggono alle attuali interdipendenze con grandi polarità urbane e di servizi. Come sottolinea Giovanni Carrosio, la "riemersione dei territori dei margini mette in difficoltà letture *mainstream* della crisi (economica, sociale, ambientale e sanitaria), che si sono concentrate esclusivamente sugli aspetti economico-finanziari e hanno messo al centro delle analisi e delle politiche le grandi città. [...] Guardare alla crisi dai margini [...] consente di vedere in modo più nitido la relazione tra ambiente, economia e società" (2019: 4).

È in tale ottica che, rispetto alle perimetrazioni SNAI, si è volutamente assunta una prospettiva "eccentrica", volta a indagare la questione della marginalizzazione territoriale senza rigidamente circoscriverne il campo. L'approccio assunto dal gruppo tecnico SIU è di natura critica (per comprendere gli eventuali *output* della SNAI stessa dentro e fuori i suoi limiti) e inclusiva (per intercettare diverse tipologie di aree soggette a forze centrifughe, depauperamento sociale, culturale e ambientale). Le attività si sono sviluppate due piani intrecciati: la raccolta di letture critiche e iniziative di attivisti; il confronto con reti accademiche, professionali e territoriali mediante la promozione di iniziative seminariali nazionali e internazionali. Di seguito si restituisce una sintetica descrizione degli esiti a oggi

raggiunti.

Nella quarta edizione del simposio internazionale *New Metropolitan Perspectives 2020* (Reggio Calabria, 18-23 maggio 2020), le autrici hanno proposto la sessione “Re-balancing territorial inequalities: how marginalized areas can be catalysts of local development”, nella quale numerosi contributi interdisciplinari hanno illustrato: riflessioni critiche sulle principali questioni legate ai processi di marginalizzazione, dal punto di vista logistico, delle reti sociali e della tutela ambientale e del patrimonio culturale; esperienze progettuali e di ricerca-azione mirate al riequilibrio delle disuguaglianze territoriali in aree nelle quali l’attivazione civica si è sviluppata all’interno o all’esterno di ambiti pilota SNAI (Bevilacqua *et al.*, 2020a, b; Oppido *et al.*, 2020; Marchigiani, 2020). Il dibattito è proseguito nel corso del 2020, in webinar promossi da SIU su “Un’agenda per i territori italiani dopo il COVID\_19”, con un focus sulla costruzione di scenari per territori fragili, e da Urban@it (Centro Nazionale per le Politiche Urbane) su “Problemi e strumenti per ridurre i rischi nelle città” (Marchigiani *et al.*, 2020). Le intersezioni tra politiche di contenimento dell’emergenza pandemica e traiettorie di sviluppo in territori interni e marginalizzati sono state esplorate anche nel confronto con l’Istituto Nazionale di Urbanistica (INU), nell’ambito della sessione “Oltre la SNAI, una riflessione su nuovi programmi di coesione come politiche ecologiche territoriali” della XII giornata internazionale di studi INU, *Benessere e/o salute? 90 anni di studi, politiche, piani* (Esposito *et al.*, 2020). In tale occasione, la raccolta di contributi critici e operativi ha permesso di aggiungere importanti tasselli al ragionamento sulle perimetrazioni istituzionali e sulle aggregazioni spontanee di territori accomunati da problemi e prospettive in parte ricorrenti. L’interesse nei confronti del tema è apparso evidente in occasione della XXIII conferenza nazionale della SIU, *Downscaling, rightsizing. Contrazione demografica e riorganizzazione spaziale* (Torino, 17-18 giugno 2021), con la nutrita partecipazione alla sessione “Le politiche regionali, la coesione, le aree interne e marginali” che, con la raccolta di quasi sessanta paper, ha articolato ulteriormente il quadro (Corrado *et al.*, 2021).

Accanto a questo confronto in ambito accademico, è stata sviluppata una proficua collaborazione con alcuni soggetti territoriali che hanno interpellato il mondo della ricerca, invitando membri del gruppo tecnico a misurarsi con “aree interne in cerca di strategia”. Sono così nati accordi di collaborazione e convenzioni operative (tra SIU e Università degli Studi del Molise, Centro di Ricerca per le Aree Interne e gli Appennini, e tra SIU e Fondazione Appennino), manifestazioni d’interesse e progetti comuni di *knowledge transfer* e ricerca-azione.

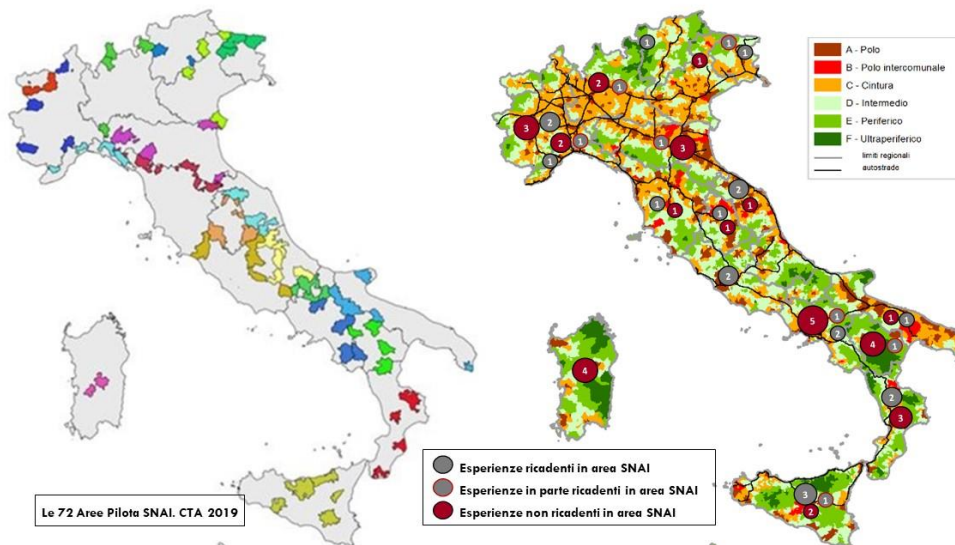
Alle reti ed esperienze così intercettate si sono aggiunte quelle individuate attraverso una indagine specificamente elaborata e tuttora in corso. L’obiettivo è di ampliare e integrare le attività della SIU con iniziative e progetti di ricerca e didattica in essere, fondati sul dialogo con istituzioni, soggetti del terzo settore e studiosi di vari ambiti disciplinari. Nello specifico, per cogliere e sistematizzare i processi in atto in diverse realtà nazionali – in risposta alle progettualità innescate dalla SNAI e/o in reazione all’esclusione dalle sue delimitazioni – una *survey form* è stata messa a punto dal gruppo tecnico “Aree interne e dintorni” e diffusa a partire dai canali della SIU e dei soggetti già contattati. L’intento è duplice: mappare e dare visibilità a una pluralità di situazioni *in-between*; effettuare una prima tematizzazione delle questioni poste alle politiche di coesione da esperienze in corso ma, in parte, non ancora oggetto della Strategia per le aree interne.

A partire dall’assunto che gli obiettivi di co-progettazione (fondativi di un approccio *place-based*) mirano a innescare e facilitare processi di attivazione di risorse ed energie, non a

“pilotare” in maniera *top-down* le scelte del territorio, la *survey* si propone di censire e analizzare diverse tipologie di esperienze (fuori, dentro e fra i perimetri disegnati dalla SNAI), quali: esperienze in sé efficaci, ma rimaste circoscritte alle aree pilota della Strategia; di successo, ossia capaci di generare impatti positivi in tali aree e in contesti più ampi; con esiti limitati negli ambiti SNAI, ma risultate in grado di attivare un dibattito e di innescare iniziative in territori contermini; infine, iniziative variamente collocate, rimaste ancora a livello di intenzioni senza avere prodotto esiti concreti.

Per la raccolta e l’interpretazione delle pratiche riconducibili alle suddette categorie è stata messa a punto una metodologia articolata in diversi passaggi. Anche se l’emergenza pandemica ha imposto forti limitazioni al *fieldwork* di cui si sostanziano molti progetti, la distribuzione della *survey form* ha portato alla raccolta di esperienze significative. A esse si sono aggiunte, con effetto *snow ball*, quelle intercettate nell’ambito delle già richiamate occasioni di confronto. La disseminazione della *survey* ha inoltre permesso di testare lo strumento stesso di rilevazione, nella prospettiva di procedere nei prossimi mesi a una seconda fase di raccolta strutturata e di più ampio spettro, attraverso la costruzione di un portale web dedicato in cui dare altresì visibilità ai risultati via via raggiunti.

**Fig. 5 – Le esperienze mappate confrontate con le 72 aree pilota SNAI**



Fonte: Elaborazione delle autrici, nell’ambito delle attività del gruppo tecnico “Aree interne e dintorni” della SIU, 2021 (in corso).

A oggi, sono state rilevate circa sessanta esperienze in tutta Italia, in prevalenza condotte in ambito universitario (attività di ricerca, didattica e/o terza missione), di cui solo il 20% risulta interamente incluso in aree interessate da progetti pilota SNAI. Circa il 60% dei casi riguardano territori contermini e non collegati direttamente a iniziative della Strategia (Fig. 5). A emergere è, altresì, un quadro complesso di istituzioni, attori economici e sociali che interagiscono, non sempre in modo collaborativo, nei singoli territori.

Alla mappatura delle esperienze si è accompagnato l'avvio di una loro analisi a partire da alcuni temi chiave ricorrenti e relazioni con le aree SNAI. Tali temi attengono a dinamiche, fattori, patrimoni e dotazioni spaziali cui è stata attribuita un'importanza strategica: risorse del territorio (patrimonio storico e culturale, paesaggi e ambienti, infrastrutture e itinerari per la mobilità dolce, ecc.); criticità (trend demografici, vulnerabilità sociale e ambientale, dismissione di spazi della residenza, della produzione, dei servizi, ecc.); possibili motori di sviluppo (servizi ecosistemici, turismo, eccellenze agro-alimentari, attrezzature di interesse collettivo e nuovi "standard"); forme partenariali (tra soggetti pubblici e privati e/o alleanze informali tra attivisti, comunità e imprese locali).

Le iniziative analizzate sono state quindi suddivise in base al contributo interpretativo offerto – alle diverse scale della rigenerazione territoriale – in termini di "approcci", "processi" e "progettualità". Questa operazione ha consentito di fare emergere questioni rilevanti, nuovi interrogativi e alcune soluzioni di interesse.

Per quanto concerne gli "approcci" alla costruzione di nuove geografie territoriali, diverse esperienze evidenziano modalità di valorizzazione delle specificità delle reti locali all'interno di prospettive di interazione multiscalare tra contesti a diverso grado di centralità/marginalità (di esse solo quelle riguardanti l'Orvietano in Umbria e le Valli di Lanzo in Piemonte rientrano nei progetti pilota della prima stagione della SNAI). Un aspetto fondamentale attiene alla necessità di superare il ricorso a perimetri e parametri che tendono a modellizzare, semplificandole, situazioni complesse, ostacolando più proficue alleanze tra territori e attori (istituzionali e non).

Se si focalizza l'attenzione sui "processi", i casi censiti offrono spunti di riflessione su ulteriori aspetti riguardanti: l'identificazione delle tipologie di interventi di innesco orientati a garantire la tenuta ecologica, economica e sociale dei luoghi; le modalità per comporre tempi, priorità, linee di finanziamento, politiche e pratiche di innovazione sociale; la costruzione di processi e "architetture partenariali" (il più possibile stabili e durature) orientati alla valorizzazione di filiere di risorse e attori, servizi e attività economiche, in modo tale da raggiungere la massa critica necessaria allo sviluppo sostenibile dei territori in oggetto. Anche in rapporto alle riflessioni su esiti e prospettive della SNAI (cfr. § 4, 5), ciò che emerge come indispensabile è calibrare, "a misura" dei singoli contesti, modelli di *governance* (e cabine di regia con istituzioni e soggetti locali e sovralocali) capaci di guidare e accompagnare i processi anche attraverso la produzione di conoscenza e la creazione di spazi di deliberazione pubblica. Questo per evitare il rischio, da un lato, di moltiplicare livelli e percorsi decisionali, dall'altro, di riprodurre stili di governo improntati a un decisionismo verticistico.

La dimensione della "progettualità" risulta, infine e sicuramente, il campo in cui le esperienze raccolte testimoniano di una grande vivacità anche al di fuori delle aree target della SNAI. Spesso, soprattutto laddove l'azione pubblica latita, ad assumere un ruolo attivo nel promuovere innovazione sociale è il terzo settore. In particolare, a emergere sono pratiche inedite di welfare territoriale: per la scuola, la salute e l'assistenza, la mobilità; per nuovi



servizi a supporto della produzione, dell'accessibilità e dell'abitare. Di esse sarebbe utile comprendere l'eventuale scalabilità e trasferibilità anche ad altri contesti, più o meno periferici.

Il lavoro di mappatura e analisi in corso evidenzia però anche altri aspetti più generali. In primis l'importanza di abilitare futuri percorsi di rigenerazione a partire dalla capacità sia di tesaurizzare pratiche e soggetti localmente radicati (e una loro possibile messa in rete), sia di valorizzare le energie vitali che diverse forme di progettualità pilota (più o meno istituzionalizzate) hanno già contribuito ad attivare e/o ri-attivare. Appare inoltre evidente l'esigenza di fare sistema a un duplice livello: a scala nazionale, tra diverse situazioni di marginalizzazione e progettualità, così da avviare un processo di mutuo supporto e apprendimento da successi ed errori; a scala locale, tra contesti diversamente centrali e marginali, così da costruire azioni che più efficacemente riescano a trattare le questioni del bilanciamento delle pressioni antropiche e a intercettare nuove opportunità di finanziamento per una ripresa sostenibile. In tal senso, è anche a partire dalla prospettiva delle aree marginali e interne che la nuova stagione di programmazione potrebbe (e dovrebbe) tornare ad affrontare i temi del governo territoriale d'area vasta.

### **7. Discussione e conclusioni aperte: verso politiche ecologiche territoriali**

La mappatura qualitativa di aree interne e dintorni qui restituita solleva questioni utili a una riflessione sulla nuova stagione della SNAI e, più in generale, sulle politiche di coesione 2021-27 e sulle loro sinergie con i grandi investimenti per la ripresa post-pandemica e la resilienza dei territori in un nuovo regime climatico (Perrone *et al.*, 2021).

Da un lato, essa evidenzia come l'azione delle politiche nazionali per la coesione territoriale – per quanto ispirata a un principio di inclusione e riequilibrio e sostenuta dalle logiche di programmazione strategica e *policy making* dell'Unione Europea – abbia oggi bisogno di una revisione dei meccanismi di *governance* multilivello preposti al governo stabile delle trasformazioni e dello sviluppo sostenibile dei territori. In molti casi, tali meccanismi hanno infatti mostrato debolezze, sottolineando l'impreparazione delle macchine amministrative ad affrontare azioni connotate da un'alta complessità gestionale e processuale.

D'altro canto, dalla mappatura emerge come la SNAI spesso abbia contribuito a innescare processi di rigenerazione in contesti già propensi allo sviluppo locale. Non è stata invece intercettata un'ampia varietà di esperienze *site-specific* di rigenerazione socio-territoriale attive in diverse aree periferiche del Paese, che le delimitazioni spaziali e i processi istituzionali della Strategia non hanno coinvolto. Forte è quindi la necessità di ripensare il ruolo degli assetti materiali e immateriali dei territori (non tanto e non solo i loro perimetri) al di là di logiche competitive, bensì in termini cooperativi e complementari: come fattori chiave per superare le dinamiche di marginalizzazione e come innesco di un *policy making* orientato a contrastare e superare le fragilità sociali, economiche e spaziali di contesti interni, intermedi (*in-between*), o semplicemente ignorati da una azione pubblica *targeted*.

Per meglio sostanziare questa ipotesi, la *survey* in corso non si limita alle aree interne (e agli ambiti individuati dalla SNAI), ma coinvolge anche porzioni di territorio al momento denominati come "dintorni", ovvero situazioni intermedie, non esplicitamente riconosciute nelle tipizzazioni della Strategia, ma tra loro simili per problematiche e/o potenziale propensione allo sviluppo locale. Spesso trattasi di contesti di cruciale rilevanza nel superamento della dicotomia urbano-rurale, di ambiti di affioramento delle contraddizioni di modelli di sviluppo *mainstream*, di aree di possibile rinegoziazione di risorse socio-naturali

verso un modello di sviluppo sostenibile (Perrone, 2021).

Come argomentato nei paragrafi precedenti, la SNAI “2.0” cerca di affrontare le criticità che emergono da dinamiche a energia contraddittoria, proponendo sia un aggiornamento della classificazione dei livelli di perifericità dei comuni italiani rispetto ai poli erogatori di servizi, sia una riorganizzazione della gestione operativa della Strategia. In particolare, con la consulenza di Formez PA, il rilancio della SNAI nel periodo 2021-27 intende facilitare attività di *networking* interistituzionale e multilivello, migliorare la capacità di spesa, promuovere il trasferimento della gestione operativa alle regioni. Questa operazione di decentramento regionale rispetto all’approccio originario promosso con il Comitato Tecnico Aree Interne (CTAI) rischia tuttavia di aumentare i divari tra territori, anche in funzione delle diverse capacità di *networking* pubblico-privato (non solo pubblico-pubblico) che li connota. Più in generale, nel discorso sull’efficacia istituzionale (che pertiene alla *governance*) e territoriale (che pertiene alle trasformazioni dei luoghi) di una nuova strategia per le aree interne e dintorni, oggi sembra urgente e opportuno riportare al centro una questione fondamentale. In un momento di grande trasformazione e investimento pubblico, essa riguarda l’oggetto stesso del *policy making* e la sua coerenza con la più importante politica nazionale degli ultimi cinquanta anni, ovvero il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

Questo scritto intende sollecitare una riflessione anche in tal senso, auspicando un mutamento di prospettiva e suggerendo un ricentramento dello sguardo – del “fare politiche” e del “fare ricerca” – a nostro avviso ora più che mai necessario a sostenere azioni pubbliche maggiormente pregnanti. L’invito è a superare un banale ricorso a perimetrazioni e parametri che comportino l’esclusione a priori di ambiti territoriali e/o che portino a interventi standardizzati e poco efficaci rispetto alle esigenze specifiche dei luoghi. L’appello è, piuttosto, ad visioni e azioni di *policy* che siano *place-sensitive*, capaci di incidere nei domini intermedi di spazi, trasformazioni e politiche. Quei domini che Thomas Sievert, l’autore a cui si ispira il concetto di *in-between* (*Zwischenstadt*) richiamato nell’introduzione, definisce come le crepe della globalizzazione e della modernizzazione: luoghi di affioramento delle contraddizioni e degli effetti di un modello di sviluppo insostenibile, che non sono ancora oggetto di politiche e progetti di negoziazione con la natura (Sieverts, 2003: 121-122). Il riferimento è a spazi che spesso hanno contribuito all’attecchimento di processi di marginalizzazione; a situazioni interpretate dall’urbanistica e dalle politiche territoriali come da abbandonare a dinamiche di sfruttamento ed esclusione; o, ancora, a spazi in cui tali dinamiche stanno subendo un’inversione, che si vanno trasformando in potenziali ambiti di rigenerazione socio-ecologica e di riequilibrio tra urbano e rurale. Contesti, questi ultimi, emersi con evidenza dalla mappatura qui descritta.

Passare dalla dicotomia centro-margine a un punto di vista *in-between* significa spostare l’attenzione dai poli – il centro (l’ambiente costruito) e le aree totalmente naturali, rurali o marginali – ai “territori di mezzo”, intesi come luoghi di rinegoziazione di risorse e di relazioni, e di riequilibrio di metabolismi eco-territoriali. Adottare la prospettiva *in-between* non vuol dire costruire un nuovo ambito per politiche d’area e, quindi, riprodurre e traslare la logica delle perimetrazioni. Allude alla necessità di disegnare politiche di de-marginalizzazione a partire da strategie più ampie di riequilibrio della dotazione di servizi ecosistemici e territoriali, e dal governo di dinamiche che si manifestano anche in altri spazi periferici e di margine, più o meno prossimi alle aree interne finora individuate, con cui fare sinergia per produrre effetti di contenimento dei divari (Coppola *et al.*, 2021).

Queste riflessioni richiamano implicitamente una interpretazione di *place-making* (di cui il *policy making* è responsabile e referente) che, superati i limiti di una geografia di *policy* polarizzata sugli estremi e la contrapposizione di azioni *top-down* e *bottom-up*, reinterpreti l'approccio *place-based* in chiave più radicale e collaborativa (Friedmann, 2010). Assumendo l'approccio delle capacità (*capability approach*: Sen, 2004; Nussbaum, 2011), il fine è di riconoscere e attivare quei processi sociali e politici attraverso cui i paesaggi simbolici e materiali vengono prodotti e riprodotti, per mezzo di un forte coinvolgimento degli attori territoriali (istituzionali e della società civile) nella costruzione delle proprie condizioni di ben-essere (Esposito De Vita *et al.*, 2020).

Apparentemente, questo sembra essere il *momentum* per ripensare a strategie e azioni che ambiscano a un'efficacia di lungo periodo. La disponibilità di risorse e l'urgenza di concorrere alla transizione ecologica per fronteggiare la crisi climatica planetaria potrebbero costituire l'innescò per più decisi tentativi di inversione delle dinamiche che hanno prodotto disegualianza, esclusione e marginalizzazione socio-territoriale. In tale quadro, tra le sfide che la SNAI "2.0" potrebbe cogliere vi è quella di cercare una convergenza tra visioni territoriali e investimenti del PNRR, tra le modalità di "atterraggio" dei fondi strutturali e del fondo nazionale per la coesione 2021-27. Tuttavia, come Gianfranco Viesti sottolinea in alcuni contributi recenti, il PNRR non nasce da una visione del Paese; per quanto il Piano includa tra i suoi grandi obiettivi trasversali quello di ridurre gli squilibri (e destini al Mezzogiorno il 40% delle spese, senza però indicarne una più precisa territorializzazione), esso "non interviene sulle grandi disparità territoriali in alcuni grandi sistemi pubblici (università, sanità) e sui conseguenti fenomeni di mobilità. L'impatto territoriale dipenderà in misura cruciale dai criteri con i quali saranno costruiti i bandi previsti in molti interventi per l'allocazione delle risorse [...]. Il rischio è che essi possano privilegiare il cofinanziamento e la compartecipazione dei privati (già previsto come criterio in alcuni casi) e la rapida cantierabilità dei progetti, allocando le risorse verso i territori con l'economia più forte" (Viesti, 2021).

Nei prossimi anni, adottare una prospettiva "fuori baricentro" anche nel monitoraggio dei risultati di alcuni assi di finanziamento del PNRR, trasversali e/o complementari a quelli della coesione territoriale, si configura perciò come una mossa indispensabile.

Alle già richiamate questioni attinenti al rilancio della SNAI "2.0" (s.a., 2021), una prima verifica delle modalità di atterraggio delle risorse del Piano potrà venire, ad esempio, dagli esiti del cosiddetto "PNRR Cultura", avviato dal MIC (Ministero della Cultura) il 20 dicembre 2021. Il riferimento è alle azioni specificamente volte a promuovere l'attrattività e la rigenerazione culturale e sociale dei piccoli borghi storici secondo le due linee afferenti alla Misura 1C3, Investimento 2.1: la Linea A, con 21 progetti individuati dalle regioni; la Linea B, con 229 progetti selezionati tramite un avviso pubblico dedicato a comuni in forma singola o aggregata (fino a un massimo di tre), con una popolazione residente complessiva fino a 5.000 abitanti. Se per l'intero "PNRR Cultura" la previsione è di un totale di risorse da investire, entro il 2026, pari a 4,28 miliardi di euro (l'1,82% dei 235,12 miliardi, inclusi i fondi europei e nazionali, complessivamente stanziati dal Piano), al suo interno quelle espressamente dedicate a promuovere l'"attrattività dei borghi" ammontano a 1 miliardo, a cui si aggiungono 20 ulteriori milioni del bando "Turismo delle radici", gestito dal Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MIC, 2021). L'intera operazione rappresenta una componente importante delle politiche territoriali del PNRR mirate a riequilibrare i divari e le relazioni economiche, sociali e ambientali tra aree urbane,

periurbane e rurali. L'obiettivo è duplice: da un lato, valorizzare il patrimonio culturale e naturale al fine di migliorare la qualità della vita e promuovere la transizione verso condizioni territoriali inclusive e sostenibili; dall'altro, promuovere politiche per lo sviluppo dell'imprenditoria, il sostegno ad attività produttive, alla creatività e innovazione a partire dalla cultura e dai saperi locali.

A un estremo per certi versi opposto, un ulteriore ambito di verifica delle ricadute del PNRR su territori intermedi e frange urbane è offerto dagli esiti del bando dedicato ai "Piani Urbani Integrati" (M5C2, Investimento 2.2, approvato con Decreto del Ministero dell'Interno del 6 dicembre 2021, *Gazzetta Ufficiale* n. 295, 13 dicembre 2021). Destinatari sono le Città Metropolitane, con la previsione di intervenire su aree periferiche il cui Indice di Vulnerabilità Sociale e Materiale (IVSM) risulti superiore a 99 o alla mediana dell'area territoriale. In questo caso occorrerà capire se i progetti presentati e finanziati saranno effettivamente rivolti a sostenere il riequilibrio fra territori, o se si tradurranno piuttosto in strategie puntuali, orientate a ricucire contesti "periferici" e "centrali" in un'ottica ancora sostanzialmente centripeta.

In definitiva, se al PNRR si affiancano i fondi strutturali europei e, in generale, il bacino di tutte le risorse contemplate dalla nuova politica di coesione 2021-27, è facile capire quanto piena sia, in questo momento, la cassetta degli attrezzi e dei finanziamenti utili ad agire un cambiamento significativo delle condizioni del Paese. A rimanere aperta è, tuttavia, una partita strategica: come colmare l'assenza di una vera politica nazionale per la ricomposizione dei divari. Certamente i programmi europei finalizzati a favorire la ripresa post-pandemica e l'attuazione di una nuova stagione per la coesione territoriale potrebbero costituire un'opportunità per un "upgrade tecnologico" del Paese, ossia per implementare iniziative istituzionali e un'architettura della macchina amministrativa più sofisticate ed efficienti. Un passaggio ineludibile rimane però la messa a fuoco di una visione integrata di riequilibrio territoriale – in chiave di sostenibilità e transizione ecologica e sostenuta da una politica nazionale forte.

Per procedere in questa direzione è utile associare a indicatori volti a misurare la capacità di spesa e i risultati diretti di politiche e finanziamenti pubblici, indicatori che spronino a interrogarsi anche sulla loro efficacia e generatività in termini di *capacity building* – tra soggetti istituzionali e non, all'interno e fra diversi territori. Sempre in tale prospettiva, occorrerebbe arricchire la scatola dei *tools* per la transizione con l'istituzione di un "Osservatorio", preposto ad aiutare a disegnare politiche proattive e a individuare le giuste modalità di processo per la loro implementazione: dai bandi competitivi, ai progetti specifici elaborati con il supporto di comitati tecnici; dalle procedure di selezione centralizzata, a formule concertate tra Stato e amministrazioni regionali e locali.

Gli effetti della pandemia – il suo darsi come una sorta di cartina tornasole di dinamiche in parte pregresse – rendono queste operazioni più impellenti. Il dibattito sull'impatto e sulla diffusione di COVID-19, con riferimento ai rapporti tra territori periferici e marginali e aree urbane più congestionate (tra gli altri: Connolly *et al.*, 2021; Gargiulo, 2020), ha evidenziato la necessità di un'azione pubblica integrata, ispirata da una visione di lungo periodo, e sostenuta da "politiche che inglobino la prevenzione e la gestione del rischio, quale componente di un approccio integrato di rigenerazione territoriale" (Marchigiani *et al.*, 2020: 2). Per quanto attiene alle aree interne, i discorsi che hanno accompagnato la fase più acuta della crisi sanitaria hanno contribuito ad arricchire le riflessioni, seppur con alcuni inciampi e semplificazioni dovuti all'urgenza di ricomporre evidenti squilibri tra aree periferiche,

marginali e fragili (generalmente meno aggredite dagli effetti della pandemia), e formazioni urbane densamente antropizzate (più duramente colpite). Spinto dal tentativo di individuare rapide e facili soluzioni, talvolta tale dibattito ha contribuito a riportare in secondo piano “dinamiche ed esigenze di comunità e territori il cui trattamento necessita di politiche di medio-lungo periodo, attente alle specificità dei contesti e delle loro possibili e sostenibili traiettorie di sviluppo” (ibid.). A tornare per certi versi in ombra è stata soprattutto una valutazione del complesso intreccio di fattori (scarsa accessibilità infrastrutturale e dei servizi, disconnessione dalle reti, carenze nella dotazione di attrezzature collettive, vulnerabilità sociale, crisi economica, ecc.) che, contribuendo alla marginalità dei territori, non possono essere ignorati in nome di una visione semplificata di qualità della vita. Una qualità banalmente attribuita a condizioni “naturali” di distanziamento e rarefazione, che in realtà sottendono proprio quegli elementi di isolamento e marginalizzazione che dovrebbero essere affrontati e risolti. Il rischio di simili visioni è di fermarsi a una dimensione stereotipica di urbanità, di portare a un incremento dei divari anziché all’innescio di processi virtuosi e strutturali di rigenerazione *place-based*.

Un possibile indirizzo per la costruzione di una visione nazionale – che tenga conto degli esiti della mappatura qualitativa e dell’approccio *in-between* qui proposto – potrebbe essere quello di “politiche ecologiche territoriali”, disegnate a supporto delle misure europee per la coesione e il contenimento dei divari aggravati dalla crisi finanziaria connessa alla pandemia (Esposito De Vita *et al.*, 2020; Perrone, 2021). Per l’Italia sarebbe una possibile risposta all’accentuarsi dei *gap* tra regioni in via di spopolamento e dinamiche di sviluppo in aree catalizzatrici prevalentemente urbane; *gap* che peraltro accomunano il nostro Paese a molte altre regioni d’Europa (CEC, 2017; Tulumello *et al.*, 2020).

Se la transizione è necessaria, non meno urgente è infatti operare scelte orientate a modelli di sviluppo sostenibili, che contribuiscano a riequilibrare le disuguaglianze e siano supportati da strutture di *governance* capaci di attuare una gestione integrata dei rischi. L’appello è a ripensare le *policies* (le loro intenzionalità, strumenti, procedure, attori), così da renderle capaci di apprezzare e riportare a sintesi: il carattere sempre più multiscale e reticolare delle geografie insediative; possibili connessioni trans-locali e dimensioni trans-nazionali (con riferimento, ad esempio, alle migrazioni); crescenti differenze spaziali, sociali, funzionali e simboliche tra aree interne, territori suburbani ed ex-periferici (anche a fronte dell’attenuarsi delle discrepanze negli stili di vita tra urbano e suburbano); l’emergere di forme di decentramento e ricentralizzazione accompagnate dalla creazione di nuove polarità territoriali (Perrone *et al.*, 2017). È in tal senso che riportare al centro i margini – nella loro varietà intrinseca e relazionale, e da una prospettiva *in-between* – potrebbe darsi come un primo passo verso una rivisitazione italiana delle misure per la coesione in termini di politiche ecologiche (Heynen *et al.*, 2006; Keil, 2020). Politiche che siano davvero *place-based*: disegnate su misura delle specificità dei territori e, soprattutto, finalizzate a superare sguardi focalizzati su condizioni estreme e perimetri netti, così da ricentrare l’attenzione su flussi transcalari e su dinamiche socio-ecologiche, umane e naturali.

### Attribuzioni

Anche se il contributo è frutto di un lavoro collettivo sviluppato alla pari dalle autrici, la stesura definitiva è da attribuire a: Gabriella Esposito De Vita per i § 1, 2, 6 e 7; Elena Marchigiani per i § 1, 3, 4, 5 e 7; Camilla Perrone per i § 1 e 7.

### Ringraziamenti

Per un confronto interpretativo sugli esiti della SNAI, si ringraziano Giovanni Carrosio (ex membro in qualità di esperto del CTAI) e Alessandro Pirani (Formez PA).

Il gruppo tecnico “Aree interne e dintorni” della SIU è coordinato da una segreteria tecnica e scientifica (areeinterneedintorni@gmail.com) composta da: Elena Marchigiani (Università degli Studi di Trieste); Giancarlo Cotella e Loris Servillo (Politecnico di Torino); Gabriella Esposito De Vita, Stefania Oppido, Stefania Ragozino (CNR-IRISS); Anna Marson (Università IUAV di Venezia); Camilla Perrone (Università degli Studi di Firenze). Alle attività del gruppo partecipano numerose sedi della rete nazionale SIU, tra le quali: Università di Brescia; Università di Sassari (Alghero); Università di Palermo; Università di Parma; Università di Napoli Federico II; Politecnico di Torino; Università di Bologna; Università della Campania Luigi Vanvitelli Università di Genova; Università di Catania; Politecnico di Milano; Politecnico di Bari; Università IUAV di Venezia.

Un ringraziamento particolare va inoltre a Urban@it e INU per le sinergie presenti e future.

### Riferimenti bibliografici

- Aa.V.v. (1996), “La ricerca Itaten: forme del territorio italiano”. *Urbanistica*, n. 106, pp. 6-72.
- Bagnasco A. (1977), *Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano*. il Mulino, Bologna.
- Balducci A., Fedeli V., Curci F. (a cura di) (2017), *Ripensare la questione urbana. Regionalizzazione dell'urbano in Italia e scenari di innovazione*. Guerini Associati, Milano.
- Balducci A., De Leonardis O., Fedeli V. (a cura di) (2018), *Mind the gap. Il distacco tra politiche e città*, Urban@it, Terzo rapporto sulle città. il Mulino, Bologna.
- Barbera F., De Rossi A. (a cura di) (2021), *Metromontagna. Un progetto per riabitare l'Italia*. Donzelli, Roma.
- Barca F. (2009), *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A Place-based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*, Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy.
- Barca F. (2012), *Un progetto per le “Aree Interne” dell'Italia. Note per la discussione*. Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione economica, ottobre.
- Barca F. (2016), “La diversità come rappresentazione del paese”, in De Rossi A. (a cura di), *op. cit.*, pp. 13-21.
- Barca F. (2018), “Politica di coesione: tre mosse”. *Documenti IAI*, n. 18(08), pp. 1-14.
- Barca F., Casavola P., Lucatelli S. (a cura di) (2014), “Strategia nazionale per le aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance”. *Materiali UVAL*, n. 31.
- Bartolini F. (2015), *La Terza Italia. Reinventare la nazione alla fine del Novecento*. Carocci, Roma.
- Bevilacqua C., Calabrò F., Della Spina L. (eds.) (2020a), *New Metropolitan Perspectives. Knowledge Dynamics, Innovation-driven Policies Towards the Territories' Attractiveness*, vol. 1. Springer, Cham.
- Bevilacqua C., Calabrò F., Della Spina L. (eds.) (2020b), *New Metropolitan Perspectives. Knowledge Dynamics and Innovation-driven Policies Towards Urban and Regional Transition*, vol. 2. Springer, Cham.
- Cardillo et al. (2021), *Associazionismo e attuazione. I comuni alla prova della realizzazione*

- della *Strategia per le Aree Interne*, Formez PA, aprile.
- Carli G. (1996), *Cinquant'anni di vita italiana*, in collaborazione con P. Peluffo. Laterza, Roma-Bari (I ed. 1993).
- Carrosio G. (2019), *I margini al centro. L'Italia delle aree interne tra fragilità e innovazione*. Donzelli, Roma.
- CEC – Commission of the European Communities (2017), *Seventh Report on Economic, Social and Territorial Cohesion*, European Commission, Brussels.
- Cempella F. (1996), “La ricerca Itaten e il ‘Programma Europa 2000+’”. *Urbanistica*, n. 106, p. 8.
- Centro di studi e piani economici (a cura di) (1971), “Progetto 80: proiezioni territoriali”. *Urbanistica*, n. 57, pp. 1-71.
- Cersosimo D., Donzelli C. (2020), “Manifesto per riabitare l'Italia. Invertire lo sguardo, partire dalle aree marginalizzate”, in Id. (a cura di), *op. cit.*, pp. 3-10.
- Cersosimo D., Donzelli C. (a cura di) (2020), *Manifesto per riabitare l'Italia*. Donzelli, Roma.
- CIPU (2013), *Metodi e Contenuti sulle Priorità in Tema di Agenda Urbana*, presentato dal Ministro per la Coesione territoriale, Roma, 20 marzo.
- Clementi A. (2007), “Introduzione. Un avvenire possibile del territorio italiano”, in Ministero delle Infrastrutture, *op. cit.*, pp. 11-34.
- Clementi A., Dematteis G., Palermo P.C. (a cura di) (1996a), *Le forme del territorio italiano. Temi e immagini del mutamento*, vol. 1. Laterza, Bari.
- Clementi A., Dematteis G., Palermo P.C. (a cura di) (1996b), *Le forme del territorio italiano. Ambienti insediativi e contesti locali*, vol. 2. Laterza, Bari.
- Clementi A., Dematteis G., Palermo P.C. (1996c), “Itaten. Ricerca sulle forme del territorio italiano”, in Id. (a cura di) (1996a), pp. 3-12.
- Comitato delle Regioni (1996), *Parere in merito alla comunicazione della Commissione relativa alla cooperazione per lo sviluppo del territorio europeo — Europa 2000+*, in *Gazzetta ufficiale delle Comunità Europee*, C 100/6, 2 aprile.
- Commissione Europea – Direzione generale Politica regionale (2008), “La politica di coesione dell'UE 1988-2008: investire nel futuro dell'Europa”. *Inforegio Panorama Magazine*, n. 26.
- Connolly C., Keil R., Ali S.H. (2021), “Extended urbanisation and the spatialities of infectious disease: Demographic change, infrastructure and governance”. *Urban Studies*, 2021, vol. 58(2), pp. 245–263.
- Coppola A. Del Fabbro, M., Lanzani, A. S., Pessina, G., Zanfi, F. (a cura di) (2021), *Ricomporre i divari. Politiche e progetti territoriali contro le disuguaglianze e per la transizione ecologica*. il Mulino, Bologna.
- Corrado F. (a cura di) (2021), *Urbano montano. Verso nuove configurazioni e progetti di territorio*. FrancoAngeli, Milano.
- Corrado F., Marchigiani E., Marson A., Servillo L. (a cura di) (2021), *Le politiche regionali, la coesione, le aree interne e marginali*, Atti della XXIII Conferenza Nazionale SIU *Downscaling, Rightsizing. Contrazione demografica e riorganizzazione spaziale*, vol. 3. Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano.
- De Carlo G. (1991), “È tempo di girare il cannocchiale”. *Spazio e Società – Space & Society*, n. 54, p. 4.
- De Luca S. (2019), *Politiche europee e città. Lo sviluppo urbano sostenibile nella politica di*

- coesione, Europe direct, Urban@it.
- Dematteis G. (1995), *Progetto implicito. Il contributo della geografia umana alle scienze del territorio*. FrancoAngeli, Milano.
- De Rossi A. (a cura di) (2018), *Riabitare l'Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquiste*. DPS, Comitato Tecnico Aree Interne (2012), *Le aree interne: di quali territori parliamo? Nota esplicativa sul metodo di classificazione delle aree*.
- Esposito De Vita G., Marchigiani E., Perrone C. (a cura di) (2020), "Sessione speciale Oltre la SNAI, una riflessione su nuovi programmi di coesione come politiche ecologiche territoriali". *Urbanistica Informazioni*, n. 289, sezione 3, pp. 1-59.
- European Commission (2010), *Europe 2020. A european strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, COM(2020) 2020, 3 March, Brussels.
- European Commission (2020), "Commission welcomes the political agreement on the European Regional Development Fund and the Cohesion Fund", 8 December, Brussels.
- European Union (2016), *Cork 2.0 Declaration "A Better Life in Rural Areas"*. Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- EU Ministries on Urban Matters (2020), *The New Leipzig Charter. The Transformative Power of Cities for the Common Good*, adopted at the informal ministerial meeting, 30 November, Leipzig.
- EU Ministers responsible for Spatial Planning (1999), *ESDP European Spatial Development Perspective*, agreed at the informal ministerial council, May, Postdam.
- EU Ministers responsible for Spatial Planning and Territorial Development (2011), *Territorial Agenda of the European Union 2020. Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions*, agreed at the informal ministerial meeting, 19 May, Gödöllő.
- EU Ministers responsible for Spatial Planning and Territorial Development and/or Territorial Cohesion (2020), *Territorial Agenda 2030. A Future for all Places*, agreed at the informal ministerial meeting, 1 December, Germany.
- European Commission (2010), *Europe 2020. A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth*, 3 March, Brussels.
- Eurostat (2016), *Urban Europe. Statistics on cities, towns and suburbs*. Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Eurostat (2021), *Eurostat Regional Yearbook*. Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Eurostat et al. (2021), *Applying the Degree of Urbanisation. A Methodological Manual to define Cities, Towns and Rural Areas for International Comparisons*. Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Friedmann, J. (2010), "Place and place-making in cities: A global perspective". *Planning Theory & Practice*, vol. 11(2), pp. 149-165.
- Fuà G., Zaccchia C. (a cura di) (1983), *Industrializzazione senza fratture*. il Mulino, Bologna.
- Gargiulo C. (a cura di) (2020), "2020 Covid-19 vs City-20. Scenarios, Insights, Reasoning and Research". *TeMA Journal of Land Use Mobility and Environment*, Special Issue.
- Geertz (1973), *The Interpretation of Cultures*. Basic Books, New York.
- Heynen N., Kaika M., Swyngedouw E. (eds.) (2006), *In the Nature of Cities: Urban Political Ecology and the Politics of Urban Metabolism*. Routledge, London, New York.
- Keil R. (2020), "An urban political ecology for a world of cities". *Urban Studies*, vol. 57(11), pp. 2357-2370.



- Kuhn T.S. (2009), *La struttura delle rivoluzioni scientifiche*. Einaudi, Torino (ed. or. 1962).
- Lamboglia A. (2021), “Guida ai nuovi programmi di finanziamento UE 2021-27”. *FASI*, 21 luglio.
- Lanzani A. (1996), *Immagine del territorio e idee di piano 1943-1963*. FrancoAngeli, Milano.
- Marchigiani, E. (2020), “Middle Lands in Friuli Venezia Giulia. Research by Design and Towards Action”, in Bevilacqua C. *et al.* (eds) (2020a), *op. cit.*, pp. 268-280.
- Marchigiani E., Cigalotto P. (2019), *Terre di mezzo. Percorsi di progetto lungo il torrente Cormor*. EUT – Edizioni Università di Trieste, Trieste.
- Marchigiani E., Perrone C., Esposito De Vita G. (2020), “Oltre il Covid, politiche ecologiche territoriali per aree interne e dintorni. Uno sguardo in-between su territori marginali e fragili, verso nuovi progetti di coesione”, *Working Papers, Rivista online di Urban@it, Problemi e strumenti per ridurre i rischi nelle città*, n. 1, pp. 1-9, <https://www.urbanit.it/rivista-online>.
- Martinelli L. (2020), *L'Italia è bella dentro*. Altreconomia, Milano.
- Mazzucato M. (2020), *Lo stato innovatore*. Laterza, Bari.
- MIC – Ministero della Cultura (2021), PNRR Borghi, <https://cultura.gov.it/comunicato/2191>.
- Ministero delle Infrastrutture (2007), *Reti e territori al futuro. Materiali per una visione*. Sintesi grafica, Roma.
- Munarin S., Velo L. (a cura di) (2016), *Italia 1945-2045. Urbanistica prima e dopo. Radici, condizioni, prospettive*. Donzelli, Roma.
- Nussbaum M.C. (2011), “Capabilities, entitlements, rights: Supplementation and critique”. *Journal of human development and capabilities*, vol. 12(1), pp. 23-37.
- OECD (2019), *Megatrends: Building Better Futures for Regions, Cities and Rural Areas*, 19-20 March.
- Oppido S., Ragozino S., Esposito De Vita G. (2020), “Exploring territorial imbalances: A systematic literature review of meanings and terms”, in Bevilacqua C. *et al.* (eds) (2020a), *op. cit.*, pp. 90-100.
- Perrone C. (2021), “New encounters between human and more-than-human actors (viruses and bacteria included): vulnerability of cities and the (sub)urban future”, in Corrado F. *et al.*, (a cura di), *op. cit.*, pp. 83-89.
- Perrone C., Marchigiani E., Esposito De Vita G., Rossi M. (2021), “‘Terrestrial’. La sfida del gioco a tre”. *Contesti*, n. 1, pp. 5-20.
- Perrone C., Paba G., Perulli P. (2017), “Post-metropoli tra dotazioni e flussi, luoghi e corridoi, fixity and motion”, in Balducci A. *et al.* (a cura di), *op. cit.*, pp. 23-52.
- Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le politiche di coesione (2020), *Relazione annuale sulla Strategia Nazionale per le aree interne*.
- Presidenza del Consiglio dei Ministri (2021), *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. #Nextgenerationitalia*, 5 maggio.
- Regione Emilia Romagna (2020), *Patto per il lavoro e il clima*.
- Regione Lombardia (2021), DGR n. XI / 5587 del 23/11/2021 "Strategia regionale Agenda del controesodo per individuazione AI 2021-2027".
- Renzoni C. (2012), *Il Progetto '80. Un'idea di Paese nell'Italia degli anni Sessanta*. Alinea, Firenze.
- Renzoni C. (2018), “Il secondo Novecento: rappresentazioni dell'Italia dei margini”, in De Rossi A. (a cura di), *op. cit.*, pp. 141-156.

- Rodríguez-Pose A. (2018), “The revenge of the places that don’t matter (and what to do about it)”. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, n. 11(1), pp. 189-209.
- Rose R. (1993), *Lesson Drawing in Public Policy: A Guide to Learning Across Time and Space*. Chatham: Chatham House.
- s.a. (2021), “Due miliardi da fondi europei e nazionali per gli investimenti nelle aree interne”. *FASI*, 25 maggio.
- Salento A. (2020), “Capitale quotidiano”, in Cersosimo D., Donzelli C. (a cura di), *op. cit.*, pp. 85-89.
- Sen A. (2004), *UN Human Development Report 2004: Chapter 1 Cultural Liberty and Human Development, UN Human Development Reports*, United Nations Development Programme.
- Sen A. (2010), *L’idea della Giustizia*. Mondadori, Milano (ed. or. 2009).
- Senato della Repubblica, Camera dei Deputati, 2021, *Dossier XVIII legislatura. Schede di lettura. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, 15 luglio.
- Serres M. (2000), *Chiarimenti. Conversazioni con Bruno Latour*, a cura di M. Castellana. Barbieri, Manduria (ed. or. 1992).
- Sieverts T. (2003), *Cities Without Cities. An Interpretation of the Zwischenstadt*. Spon Press London, New York (I ed. 1997).
- Strategia Nazionale Aree Interne (2014), *Linee guida per costruire una ‘Strategia di area-progetto’*, novembre.
- Tosi M.C. (2016), “La responsabilità di produrre rappresentazioni dell’Italia contemporanea”, in S. Munarin, L. Velo (a cura di), *op. cit.*, pp. 5-11.
- Tulumello S., Cotella G., Othengrafen F. (2020), “Spatial planning and territorial governance in Southern Europe between economic crisis and austerity policies”. *International planning studies*, vol. 25(1), pp. 72-87.
- Unione Europea (2007), *Trattato di Lisbona*, in Id., *Gazzetta ufficiale*, C 306, 17 dicembre.
- Viesti G. (2021), “Il PNRR determinerà una ripresa dello sviluppo?”. *Il Mulino Rivista di Cultura e di Politica*, 7 giugno, <https://www.rivistaimulino.it/a/il-pnrr-determiner-una-ripresa-dello-sviluppo>.

**Gabriella Esposito De Vita**

Istituto di Ricerca su Innovazione e Servizi per lo Sviluppo, Consiglio Nazionale delle Ricerche

Via Cardinale G. Sanfelice, 8 – I-80134 Napoli (Italy)

Tel.: +39-081-112233; email: g.esposito@iriss.cnr.it

**Elena Marchigiani**

Dipartimento di Ingegneria e Architettura, Università degli Studi di Trieste

Via Alfonso Valerio 6/1 – 34127 Trieste (Italy)

Tel.: +39-2492872913; email: emarchigiani@units.it

**Camilla Perrone**

Dipartimento di Architettura, Università degli Studi di Firenze

P.zza S.Marco 4 – 50121 Firenze (Italy)

Tel.: +39-3392205077; email: camilla.perrone@unifi.it

## **OLTRE LA "NON-COESIONE". VERSO POLITICHE DI COESIONE TERRITORIALE AUTONOME, NON FRAGILI E COEVOLUTIVE**

*Luciano De Bonis*

### **Sommario**

Il contributo propone una riflessione su alcune questioni ritenute fondamentali per l'evoluzione (e dell'evoluzione) delle politiche di coesione territoriale. La prima questione riguarda la natura "originaria" di tali politiche, in relazione alla loro somiglianza alle politiche di "riequilibrio territoriale" italiane della fine degli anni Sessanta, inizio anni settanta del novecento. La seconda questione si riferisce all'interpretazione dell'approccio place-based comunitario, in relazione alle possibilità di una sua reinterpretazione non mainstream. Una terza e ultima questione riguarda il dualismo specie umana/ambiente, che connota ancora fortemente le politiche di coesione territoriale multilivello, in relazione alla possibilità di interpretare viceversa il territorio come un neo-ecosistema coevolutivo.

Parole chiave: coesione territoriale, place-based, coevoluzione

## **BEYOND THE 'NON-COHESION'. TOWARDS AUTONOMOUS, NON-FRAGILE AND CO-EVOLUTIONARY COHESION POLICIES**

### **Abstract**

The paper proposes a reflection on some issues considered fundamental for the evolution (and of the evolution) of territorial cohesion policies. The first issue concerns the "original" nature of such policies, in relation to their similarity to the Italian "territorial rebalancing" policies of the late sixties, early seventies of the twentieth century. The second issue refers to the interpretation of the EU place-based approach, in relation to the possibilities of a non-mainstream re-interpretation of the same. A third and final issue concerns the human species/environment dualism, which still strongly connotes the multilevel territorial cohesion policies, in relation to the possibility of considering on the contrary the territory as a co-evolutionary neo-ecosystem.

Keywords: territorial cohesion, place-based, coevolution

### 1. Coesione territoriale e riequilibrio territoriale

Come notava Giuseppe Dematteis alla fine del secolo scorso, un'idea della cosiddetta dimensione territoriale come subordinata delle "fondamentali" dimensioni economica e sociale della coesione - ancora in notevole misura rilevabile, ritengo, nelle politiche territoriali UE - non è nuova per l'Italia (Dematteis, 1999). Essa si trova certamente e compiutamente già espressa nelle proiezioni territoriali del Progetto '80 (Ministero del Bilancio, 1971), in cui il modello programmatico di assetto del territorio è finalizzato a rendere coerenti gli indirizzi di politica del territorio con quelli di politica di sviluppo generale (Archibugi, 1971). Tale coerenza «si può riassumere nel concetto di riequilibrio territoriale come presupposto e mezzo sia di giustizia distributiva (offrire pari opportunità di lavoro e servizi su tutto il territorio), sia di efficienza economica (miglior utilizzo delle risorse, allargamento del ventaglio produttivo)» (Dematteis, 1996, p. 70).

In altre parole in Italia, già alla fine degli anni sessanta, inizio anni settanta, si ritiene che per motivi di "riequilibrio territoriale" - ovverosia al contempo di giustizia distributiva e di efficienza economica - sia necessario predisporre e perseguire conseguenti e coerenti assetti territoriali.

È del tutto evidente, in tal senso, la similitudine tra la coppia giustizia distributiva-efficienza economica nei termini del Progetto '80 e la coppia competitività-inclusione sociale nei termini delle politiche di coesione UE. Tale similitudine, peraltro, non riguarda solo l'affinità ma soprattutto, per ciò che qui interessa, il rapporto di subordinazione tra entrambe le coppie citate da una parte, ambedue concettualmente riferibili alla nozione di "riequilibrio territoriale" dell'Italia degli anni '60-'70, e la dimensione territoriale della coesione o territorio tout court dall'altra.

A dimostrazione della stretta "parentela" tra passata impostazione nazionale e presente impostazione sovranazionale (De Bonis, 2006) si può citare, ad esempio, la risoluzione (non legislativa) approvata dal Parlamento Europeo il 28/9/2005 sul ruolo della coesione territoriale nello sviluppo regionale, in particolare la motivazione contenuta nella relazione sulla proposta di risoluzione (Documento di seduta 25.7.2005 - A6-0251/2005), dove non solo si traccia un profilo terminologico ed evolutivo del concetto di coesione territoriale ma essa viene chiaramente assimilata alla "pianificazione territoriale europea", quest'ultima peraltro considerata «inevitabile per affrontare le nuove sfide dell'UE, vale a dire la riuscita dell'allargamento e l'incremento della competitività globale».

Insomma, la coesione/pianificazione territoriale UE altro non sarebbe che un mezzo per raggiungere il fine competitività (che passa, o passava, anche per l'allargamento).

Se non se ne fosse convinti basterebbe considerare il fatto (De Bonis, 2006) che nella Terza relazione sulla coesione economica e sociale del 2004 si afferma tra l'altro che le disparità territoriali esistenti nell'Unione «non possono essere ignorate poiché, a parte le gravi difficoltà delle aree periferiche e ultra-periferiche o i problemi di congestione di alcune aree centrali, esse incidono sulla competitività complessiva dell'economia dell'Unione.

Pagare i costi della congestione o affrontare le conseguenze sociali delle disparità comporta un'allocatione subottimale delle risorse e un livello di efficienza e competitività economica minore di quello che si potrebbe potenzialmente realizzare nelle regioni in questione, che si tratti di aree centrali o di zone periferiche prive di pregi» (*op. cit.* p. 27).

Oltre a una visione del territorio che arriva a considerare prive di ogni pregio intere sue porzioni, dal passo citato si ricava non solo la conferma della suddetta subordinazione ma anche una parallela tendenza a finalizzare a scopi di competitività economica la riduzione

delle "conseguenze sociali della disparità", con un'impostazione in questo caso viceversa assai poco assimilabile alla temperie della stagione riformista italiana. Ma pare anche in verità molto diverso, se non addirittura opposto, proprio il rapporto che si stabilisce tra politica di sviluppo e politica del territorio.

A differenza del Progetto '80, infatti, le politiche di coesione europee non mirano a «rendere coerenti gli indirizzi di politica del territorio con quelli della politica di sviluppo generale» bensì a rendere coerenti tra di loro le politiche settoriali di sviluppo rispetto alle esigenze di assetto spaziale (come chiaramente esplicitate già nel 1999 nello SDEC, Schéma de Développement de l'Espace Communautaire), a loro volta tuttavia sempre mirate a realizzare un modello di sviluppo economico teso verso la massima possibile competitività. Ché a questo serve, anzitutto, l'eliminazione o per lo meno l'attenuazione dello "squilibrio territoriale" (De Bonis, 2006), come del resto facilmente si evince dalla stessa Terza relazione, quando sottolinea che «la coesione territoriale (...) è stata inclusa nella bozza di Costituzione (articolo 3) come complemento degli obiettivi di coesione economica e sociale dell'Unione» (De Bonis, 2006: 26).

In altri termini, che ciò che sembra emergere da alcuni rilevanti documenti di politica di coesione UE emanati dal 1999 (SDEC) fino alla vigilia del trattato di Lisbona del 2007, nel quale la dimensione territoriale è ufficialmente introdotta come una delle tre dimensioni della coesione - cito: «[L'Unione] promuove la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri» (Trattato sull'Unione Europea, art. 3, co. 3) - è una considerazione della competitività globale ancora come un gioco a somma zero (Dematteis, 1999) da cui discende la necessità di far partecipare allo sforzo competitivo l'intero territorio comunitario, seppure in modi differenti, secondo un modello di assetto ancora una volta gerarchico, in cui le differenze di ruolo dei territori non si giustificano solo per motivi di "rispetto" delle loro specificità, ma soprattutto in rapporto alla posizione e alla funzione di ciascun territorio nella gerarchia (De Bonis, 2006).

Tuttavia dallo SDEC del 1999, e anche dalla vigilia del trattato di Lisbona del 2007, è passato ormai un periodo di tempo tale da richiedere una verifica della validità dell'interpretazione fornita finora qui delle politiche di coesione UE.

Per condurre la verifica prendo a sintetico riferimento quello che può considerarsi il documento più recente di tali politiche, ovvero la "Territorial Agenda 2030 - A future for all places", adottata il 1° dicembre 2020 nello "Informal meeting of Ministers responsible for Spatial Planning and Territorial Development and/or Territorial Cohesion" organizzato dalla Presidenza tedesca UE (AaVv., 2020).

Come esplicitamente dichiarato al punto (9) del preambolo «While revising the Territorial Agenda, the COVID-19 pandemic has changed policy making and future development outlooks. As implications and policy responses vary across territories due to different conditions, the pandemic shows that territories matter and are highly interdependent. Territorial cohesion should play an important role in the recovery process. Territorial development policies and cooperation on joint objectives are essential to increase the resilience of municipalities, regions and countries, while also strengthening their recovery processes» (AaVv., 2020: 9).

La dichiarazione (impegnativa) circa il cambiamento delle prospettive politiche dovuto alla pandemia sembra riflettersi anche, per la prima volta, nella considerazione della politica di coesione territoriale; nel senso che in tutto il corpo dell'Agenda essa non sembra più (totalmente) subordinata alle dimensioni economica e sociale della coesione stessa, bensì

effettivamente trattata come sua componente paritetica - cosa che del resto la semplice lettura dell'art. 3 del trattato di Lisbona imporrebbe - e soprattutto non esclusivamente finalizzata al perseguimento di obiettivi di competitività.

Nello stesso preambolo, al punto (6), si fornisce una definizione di coesione territoriale che suona così: «It means promoting balanced and harmonious territorial development between and within countries, regions, cities and municipalities, as well as ensuring a future for all places and people in Europe, building on the diversity of places and subsidiarity. It enables more equal opportunities, including access to public services for people and enterprises, wherever they are located. (...) Territorial cohesion reinforces solidarity to promote convergence and reduce inequalities between better-off places and those with less prosperous prospects or that are lagging behind. Territorial cohesion helps all places to perform as well as possible using their own assets through place-based investment. This benefits Europe as a whole and each individual country» (AaVv., 2020: 2).

Il carattere “spurio” di tale definizione - nel senso di non ancora (per me) “autonomamente territoriale” (De Bonis, 2013) - si chiarisce ulteriormente al punto (17) che recita: «(...) the principles of good urban governance and quality design ensure attractive, inclusive, durable, adaptable places which help make them more pleasant and attractive for people to work, live and enjoy. It is essential that public authorities proactively plan for high quality and inclusive design when considering development in our cities, towns and villages» (De Bonis, 2013: 5).

Al di là della intrinseca problematicità di diverse componenti della definizione - good governance, good design, ecc. - la distinzione tra development da una parte e high quality and inclusive design dall'altra, con il richiamo a tener conto di questi ultimi (high quality and inclusive design) quando si pensa al primo (development), si somma inoltre nell'Agenda a una differenziazione altrettanto esplicita tra lo stesso development e altre questioni, non solo di carattere socioeconomico. Ad esempio al punto (20) dell'Agenda - nella sezione II (“Why we need to act”) - si parla di living conditions in all places and for all people, chiaramente distinte da economic, social and environmental challenges.

Ricorrendo a un parallelismo con un atto non UE come la Convenzione Europea del Paesaggio del Consiglio d'Europa si può quindi azzardare l'ipotesi che nell'Agenda Territoriale UE 2030, forse anche o soprattutto per effetto della pandemia, si identifichi finalmente il territorio con qualcosa che ha a che fare con le “condizioni di vita nei differenti luoghi” dello spazio fisico unionale; condizioni riconosciute per lo meno in parte e finalmente autonome, sebbene ovviamente interagenti con altre condizioni di carattere socioeconomico, ambientale, ecc.

L'azzardo dell'ipotesi si riscontra nello stesso punto (20) dell'Agenda appena citato a suo sostegno, dove si invocano risposte politiche con una forte dimensione territoriale, basata sulle potenzialità costituite dalla diversità e dalle specificità dei luoghi, “allo scopo” di affrontare le maggiori sfide economiche, sociali e ambientali che l'Europa attualmente fronteggia. Ancora una volta, quindi, una finalizzazione “altra” rispetto alle condizioni di vita locali, e al loro eventuale miglioramento in quanto tali, di cui tuttavia sarebbe ingeneroso non riconoscere l'evidente portato evolutivo rispetto alle formulazioni originarie riguardanti la dimensione territoriale “della” coesione economica e sociale, nonché rispetto al “riequilibrio territoriale” di domestica e relativamente recente memoria.

## 2. Un altro concetto di *place-based*

Oltre a manifestare quella che sembra un'inevitabile per quanto moderata evoluzione del concetto di coesione territoriale l'Agenda Territoriale 2030 attribuisce anche una notevole importanza, almeno quantitativa, al concetto di *place-based*.

Si parla infatti di *place-based investment* e di *place-based approach* nella sezione IV, "Putting priorities in action"; di *place-based strategies* nella sottosezione "Functional Regions" della sezione III "Territorial priorities for Europe"; di *place-based strategies and investments* nella sottosezione "Quality of government and governance" della sezione II "Why we need to act"; di *place-based responses* e di *place-based circular and carbon/climate-neutral model* nella sottosezione "Sustainable development and climate change" della stessa sezione II; di *place-based circular and carbon/climate-neutral economy*, di *place-based industrial symbiosis processes* e di *place-based circular economy* nella sottosezione "Circular Economy" della sezione III "Territorial priorities for Europe"; infine, di *place-based policies* nella sottosezione "Implementation through dedicated actions" della sezione IV "Putting priorities into action".

Senza entrare nel merito dei suddetti richiami è opportuno fare qui riferimento a quella che può considerarsi l'espressione più compiuta del *place-based approach* comunitario, anche in questo caso di matrice (soprattutto) italiana (Barca *et al.*, 2012). In tale approccio l'assunzione che continuo davvero le caratteristiche insieme sociali, culturali e istituzionali del contesto geografico si coniuga con la considerazione come indispensabile di un'azione politica esogena, al fine di innescare il cambiamento volto a superare il persistente sottoutilizzo del potenziale endogeno e a ridurre il perpetuarsi di situazioni di esclusione sociale imputabili alla volontà o incapacità delle élite locali (Barca, 2009).

Esiste tuttavia, nel campo degli studi sull'innovazione territoriale (Concilio *et al.*, 2018), un'interpretazione nettamente differente, che considera viceversa il fenomeno dell'innovazione *place-based* non solo come completamente situato "entro" un determinato contesto territoriale, ma anche come innescato e sostenuto dall'introduzione nel processo innovativo di vincoli e aspirazioni non esogeni bensì strettamente correlati allo stesso contesto (MacCallum *et al.*, 2009). In tale interpretazione l'innovazione va rintracciata nella modalità di interazione con il contesto (prevalentemente basata sulle relazioni) così come nel tentativo di rendere quest'ultimo maggiormente responsive rispetto alle esigenze della vita quotidiana.

È d'altra parte evidente che la differenza tra i due approcci *place-based* appena citati non consiste certo nella negazione, da parte del secondo rispetto al primo, della rilevanza dei fenomeni di resistenza, molto probabili e assai concreti, che generalmente ostacolano l'innescamento di processi evolutivi e innovativi di produzione di territorio a causa di mancata volontà e/o incapacità delle élite locali. La differenza sta piuttosto nella risposta che di fronte a tali inerzie i due approcci forniscono: ricorso (anche) ad azioni politiche esogene - alias sovraordinate - nell'approccio *place-based* comunitario, completa immersione nel contesto locale e affidamento alle esigenze di vita quotidiana emergenti da quest'ultimo - dove pure non si escludono localisticamente apporti esterni - nel caso dell'approccio *place-based* all'innovazione territoriale.

Poiché inoltre nel documento più recente di politica di coesione territoriale unionale - l'Agenda citata - l'abbondanza di riferimenti alla nozione di *place-based* non si coniuga mai con una chiara definizione della stessa, a differenza di quanto avviene per il concetto di coesione territoriale, è del tutto lecito ritenere che l'accezione comunitaria di *place-based*

rimane quella definita da Barca nel 2009, su esplicita richiesta dell'allora commissario europeo per la politica regionale Danuta Hubner, e quindi sostanzialmente legata a una visione che considera necessarie, almeno in parte, azioni di carattere top-down per il successo delle politiche di coesione territoriale.

Ne costituisce peraltro una controprova, in casa nostra, la pur meritevole Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI), programmaticamente ed esplicitamente ispirata a quella stessa visione (De Bonis, 2020c).

I "difetti" di tale visione possono essere rintracciati principalmente in due ordini di motivazioni, uno indirettamente e l'altro direttamente pertinente con l'argomento trattato in questo paragrafo.

Il primo, indiretto, può essere considerato coincidente con il limite già segnalato da Ugo Giusti (1938) a conclusione della ricerca Inea sullo spopolamento montano, pretendendo anche la SNAI «di affrontare l'anoressia delle zone periferiche senza al contempo intervenire sulla bulimia delle aree centrali» (Giacchè, 2019, p. 41).

Il secondo rimanda direttamente alla visione parzialmente top-down richiamata sopra. Non si tratta certo, nello specifico, di una semplice e personale preferenza per un approccio bottom-up dualisticamente contrapposto all'approccio dall'alto. Si tratta piuttosto di considerare attentamente, nel caso di aree ritenute "fragili", il preciso significato che si può attribuire a tale termine e la coerenza con esso della SNAI e, più in generale, delle politiche di coesione multilivello.

I principali riferimenti che assumo a questo fine sono l'accezione ecologica di fragilità, i concetti di resilienza e di antifragilità, la nozione post-darwiniana di "unità di sopravvivenza" e la teoria dei sistemi autopoietici.

Cominciando dal significato ecologico di fragilità va anzitutto chiarito che è da ritenersi più fragile di un altro un eco-sistema che impiega più tempo per riacquistare, dopo una perturbazione, uno stato di equilibrio dinamico, anche diverso da quello ante-perturbazione (De Bonis, 2020a). Per converso sarà più resiliente un sistema che torna prima di un altro in una posizione di equilibrio dinamico, anche diversa dalla precedente.

La prima attenzione da fare, a questo proposito, riguarda la non sovrapponibilità, per lo meno in senso ecologico, di resilienza e resistenza. Si possono dare, in altri termini, sistemi molto resistenti (o robusti) - ovverosia che subiscono minimi scostamenti dalla loro funzione di equilibrio a causa di perturbazioni varie - ma pochissimo resilienti (quindi fragili), ovverosia che impiegano tempi molto lunghi per recuperare lo scostamento subito, seppur minimo, e attestarsi su una nuova funzione di equilibrio dinamico. E viceversa si possono dare sistemi pochissimo resistenti, ovverosia che subiscono grandi spostamenti dalla loro funzione di equilibrio per effetto di perturbazioni anche piccole, ma molto resilienti, ovverosia in grado di tornare a una qualsiasi funzione di equilibrio dinamico in tempi assai rapidi.

La seconda attenzione da fare riguarda proprio quella che ho chiamato sopra "qualsiasi" nuova funzione di equilibrio dinamico. Anzitutto perché la nuova posizione potrebbe anche avere conseguenze catastrofiche per alcune componenti dell'ecosistema stesso, ad esempio una specie, magari la nostra (fino all'estinzione), pur continuando il sistema a sopravvivere (perché è quest'ultima l'unica "finalità", non i nostri "scopi", che ad esso può essere intrinsecamente attribuita). In secondo luogo perché quando d'altra parte parliamo di sistemi socio-ecologici, ovverosia di sistemi che integrano la componente umana (e i suoi comportamenti), e che hanno magari subito un forte shock derivante da una calamità più o



meno riconducibile a una "pericolosità naturale", siamo portati quasi inevitabilmente a "pretendere" che la nuova posizione di equilibrio dinamico torni a coincidere esattamente con quella precedente allo shock. Ora, se è vero che qualsiasi nuova posizione potrebbe anche avere conseguenze molto svantaggiose o addirittura fatali per la componente umana, è altrettanto vero che potrebbero esistere potenzialmente non una ma molte posizioni di equilibrio dinamico vantaggiose per la stessa componente, magari anche "più" vantaggiose della precedente, o meno rischiose, o addirittura più resilienti.

Nassim Nicholas Taleb (2012; 2013) si riferisce a tali possibilità "aperte" quando, parlando di "antifragilità", sostiene che «l'antifragilità ama la casualità e l'incertezza, il che significa anche amare gli errori» (Taleb, 2012). Il riferimento di Taleb agli errori ci porta diritti all'ambito degli studi sui sistemi complessi, entro cui del resto lo stesso Taleb si colloca quando dichiara esplicitamente che «l'antifragilità stabilisce il confine tra ciò che è vivente e organico (o complesso), come il corpo umano e ciò che è inerte, come ad esempio un oggetto fisico» (Ivi, corsivi aggiunti).

Ma a questo proposito, e tornando all'unica finalità, la sopravvivenza, "intrinsecamente" attribuibile agli ecosistemi, e anche ai sistemi socio-ecologici - senza per questo voler necessariamente escludere altre finalità "estrinseche", o estrinsecamente sociali - vale la pena chiarire il significato attribuibile, secondo Gregory Bateson, alla locuzione "unità di sopravvivenza". Si tratta di quella "unità evolutiva" funzionante per tentativi ed errori - nel senso che non può evolvere se non per tentativi ed errori - in grado in questo modo di elaborare, come un vero e proprio "sistema cibernetic", tutta l'informazione necessaria all'intrinseco scopo (non tanto e solo cosciente) di sopravvivere (Bateson, 1989). Ma il suddetto sistema, oltre ad essere cibernetic, ovverosia basato essenzialmente su l'informazione piuttosto che sulla (complementare) energia, è un sistema "totale". Nel senso che se sotto l'aspetto bio-energetico «è naturale e opportuno pensare a unità delimitate dalla membrana cellulare o dall'epidermide (...) l'ecologia informazionale o entropica si occupa di bilanci di canali e di probabilità (...): le frontiere debbono racchiudere, e non tagliare, i canali che interessano.

Inoltre il significato stesso di "sopravvivenza" subisce un cambiamento quando smettiamo di parlare della sopravvivenza di qualcosa che è limitato dall'epidermide e cominciamo a pensare alla sopravvivenza del sistema di idee nel circuito (...)» (Ivi, pp. 478-479). L'"unità di sopravvivenza", quindi, non può più essere identificata, come nella teoria evuzionistica di Darwin, con l'individuo riproduttore, o la famiglia o qualche analogo insieme omogeneo di individui di una stessa specie, bensì precisamente con il suddetto "sistema totale". In altri termini: non esiste alcuna separazione netta a priori fra organismo e ambiente, e l'unità di sopravvivenza cibernetica coincide - deve coincidere se vuole sopravvivere - con un "complesso flessibile organismo-nel-suo-ambiente" (Bateson, 1989). Flessibile perché il complesso richiede di essere variabilmente delimitato a seconda del comportamento che si vuole comprendere, e risulterà quindi diverso se prendo in esame, ad esempio, l'atto del mangiare oppure del camminare di uno stesso organismo-nel-suo-ambiente, essendo differenti, in un caso o nell'altro, l'informazione, e le relative sorgenti, da elaborare per sopravvivere (Bateson, 1989).

Si può quindi a questo punto considerare il territorio come costituito sostanzialmente proprio da un insieme di complessi flessibili "organismo-nel-suo-ambiente", ovverosia di "unità di sopravvivenza" biocibernetica. Ma come "funzionano" queste ultime? O meglio, se si considera il territorio come un mosaico di tali complessi, a quale schema di

funzionamento delle suddette unità conviene riferirsi? Senza dubbio, ritengo, al principio che Maturana e Varela (1985) hanno definito autopoietico, secondo il quale, in estrema sintesi, la trasformazione autocreativa e adattiva (innovativa) di un sistema "biologico" rispetto a qualsiasi perturbazione non può che emergere dall'interazione "interna" (immanente) al sistema stesso piuttosto che da istanze "esterne" (e trascendenti) (Concilio *et al.*, 2018, p. 157).

È del tutto evidente che il place-based approach comunitario, ma anche le politiche multilivello ispirate a tale approccio (o ispiranti il medesimo), SNAI compresa, sono notevolmente distanti da tale impostazione "autopoietica". Anche in questo caso la questione non riguarda semplici opzioni di preferibilità diciamo così "soggettiva". Per quanto finora detto, infatti, approcci che siano in tutto o parte dipendenti da istanze trascendenti - il che non significa da contributi "esterni", con cui il sistema può sempre mantenersi proficuamente in interazione - non fanno che incrementare la "fragilità territoriale", potendosi quest'ultima in buona sostanza identificare con una difficoltà a prodursi e ri-prodursi autonomamente da parte del sistema stesso.

Il contrasto alle inerzie, indubbiamente tanto più presenti all'interno dei sistemi locali quanto più essi risultano fragili, che ostacolano il dispiegarsi di processi virtuosamente co-evolutivi non passa in questa ipotesi per la somministrazione di dosi di politiche top-down più o meno calibrate e complementari rispetto allo stimolo e alla valorizzazione di istanze e azioni bottom-up, bensì anzitutto per la ricostituzione autopoietica di rapporti ri-produttivi (di territorio) tra comunità locali e loro ambienti.

A scanso di equivoci va in questo senso immediatamente precisato che con il termine "comunità" non ci si riferisce qui all'accezione tradizionale e declinante (se non del tutto ormai declinata) che la identifica con un insieme organico contrapposto alla formazione meccanica "società" (Tönnies, 1963), bensì a "insiemi di persone", anche multi- o trans-localizzate, che tuttavia intrattengano rapporti con le località ri-produttivi di territorio.

Risulta viceversa coerente con un'interpretazione integralmente autopoietica del place-based approach l'ipotesi territorialista di "autogoverno territoriale" (Magnaghi, 2015).

Nell'ambito della visione territorialista della bioregione urbana, infatti, il territorio è interpretato, seguendo la teoria di Maturana e Varela (1992), proprio come una rete autopoietica che produce continuamente se stessa (Magnaghi, 2014a). L'impostazione territorialista, inoltre, sembra in grado di travalicare anche il citato approccio place-based all'innovazione territoriale (MacCallum *et al.*, 2009) che, pur considerabile più "avanzato" di quello "comunitario" (nel senso qui descritto), rimane comunque ancorato alle sole "esigenze" della vita quotidiana e al tentativo di rendere il contesto locale semplicemente più responsive rispetto ad esse. Il motivo per cui tale impostazione (territorialista) sembra in grado di farlo risiede ritengo nell'importanza in essa attribuita al concetto di patrimonio territoriale e a quello, già menzionato, di bioregione urbana, che tratterò, per la loro pertinenza col terzo tema che qui si intende affrontare, nel paragrafo seguente.

### **3. Oltre il dualismo specie umana/ambiente: territorio come neo-ecosistema coevolutivo**

Con riferimento alle questioni, trattate sopra, riguardanti l'identificazione del territorio con un mosaico di complessi flessibili "organismo-nel-suo-ambiente", ho già evidenziato altrove (De Bonis, 2020b) l'affinità riscontrabile tra le unità di sopravvivenza cibernetica à la Bateson e le bioregioni urbane intese, à la Magnaghi (2014a; 2014b), come sistemi socio-

territoriali che perseguono, a livello delle unità minime di pianificazione territoriale e paesaggistica di area vasta di una regione, un equilibrio co-evolutivo fra insediamento umano e ambiente (Magnaghi, 2014a). La comune ispirazione co-evolutiva che si ricava dall'accostamento delle visioni batesoniana e magnaghiana è a mio parere di fondamentale importanza per una critica efficace all'impostazione delle politiche multilivello di coesione territoriale. Queste ultime, infatti, insieme alla stragrande maggioranza delle elaborazioni di politica sovranazionale che la stessa Agenda territoriale 2030 UE assume come policy frameworks al punto (5) del preambolo - a cominciare dalla Convenzione Unesco del 1972 sul patrimonio dell'umanità (o Convenzione del patrimonio mondiale), che l'Agenda non richiama direttamente ma alla quale chiaramente allude quando si riferisce a questioni di natural and cultural heritage - risentono ancora di un forte dualismo specie umana/ambiente, che si condensa in quello che già agli albori del secolo scorso Alois Riegl (1903) definì un vero e proprio “culto del patrimonio”, e che Françoise Choay (1993; 2006) ha interpretato come una sorta di spinta compulsiva all'accumulazione conservativa e alla contemplazione narcisistica di esso, in cui è assente ogni rapporto ri-produttivo di territorio fra soggetti e ambiente (De Bonis, 2020c).

Rapporto che è invece al centro della nozione territorialista di “patrimonio territoriale”, inteso in sintesi come un patrimonio generato da lunghi processi coevolutivi tra l'uomo e l'ambiente, interamente prodotto dall'azione umana - un “neo-ecosistema coevolutivo” - e risultato di un'intima integrazione di patrimonio naturale e patrimonio culturale, riferita non solo alla frazione particolarmente rilevante delle risorse che lo compongono e comprendente anche l'ambiente socio-culturale, il milieu (Dematteis e Governa, 2005), la conoscenza produttiva, le arti, ecc. (Magnaghi 1998).

Per far tesoro della fecondità coevolutiva di tale nozione di patrimonio territoriale, opposta alla sterilità narcisistico-cumulativa delle concezioni patrimoniali mainstream - con le sole eccezioni costituite dalla già menzionata Convenzione Europea del Paesaggio del 2000 (insieme ad alcuni sviluppi della Convenzione Unesco riguardanti il paesaggio culturale, contenuti nelle Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention del 1994) e dalla Convenzione quadro sul valore del patrimonio culturale per la società (firmata a Faro nel 2005) - ho recentemente proposto (De Bonis, 2020a,c; 2021) di far ricorso alle definizioni di patrimonio e di comunità di patrimonio della Convenzione di Faro per riformulare, in chiave patrimonialista territorialista, come segue:

- *patrimonio territoriale*: tutto il territorio esito dell'interazione coevolutiva continua fra uomo e ambiente, in cui si integrano patrimoni naturali e patrimoni culturali “diffusi”, che un insieme di persone identifica come risorse, indipendentemente da chi ne detenga la proprietà, in relazione ai loro valori, credenze, conoscenze e tradizioni.
- *comunità di patrimonio territoriale*: un insieme di persone che attribuisce valore ad aspetti specifici, multipli e integrati del patrimonio territoriale, ri-producendolo attraverso l'interazione co-evolutiva, nel quadro di un'azione collettiva.

In relazione alle definizioni riportate sopra ho già osservato altrove (De Bonis 2020c) che:

- dotarsi di una definizione di comunità di patrimonio territoriale altrettanto esplicita di quella di patrimonio territoriale corrisponde alla volontà di considerare in modo completo e integrato i due termini che compongono l'unità co-evolutiva “organismo-nel-suo-ambiente”, evitando così di trattare ancora una volta dualisticamente quelle che possono essere considerate le dotazioni fondamentali di “non fragilità” territoriale e la cui sostanza coincide con i processi di inestricabile coinvolgimento di patrimoni

- esistenti e comunità di patrimonio nella produzione e ri-produzione degli stessi e/o di altri patrimoni;
- le comunità di patrimonio territoriale non si identificano né con le comunità tradizionali, stabilmente ed esclusivamente ancorate a un (solo) luogo, entro cui si esauriscono tutte le possibilità di socializzazione, né con flussi di persone totalmente disancorate da qualunque luogo e da qualsiasi legame comunitario (De Bonis *et al.*, 2019);
  - sono (solo) le comunità di patrimonio territoriale, ovverosia gli insiemi di persone "variamente localizzati" a detenere il titolo di riconoscere il patrimonio territoriale, compresi tutti gli aspetti correntemente definiti come naturali e/o culturali che lo costituiscono, e ad avere la concreta possibilità di riprodurlo co-evolutivamente.

### 3. Conclusioni

Secondo Andreas Faludi «Territorial cohesion refers to a situation whereby policies to reduce disparities, enhance competitiveness and promote sustainability acquire added value by forming coherent packages, taking account of where they take effect, the specific opportunities and constraints there, now and in the future» (Faludi, 2009, p. 24, corsivi aggiunti). In altri termini le politiche di coesione territoriale, generalmente identificate (Faludi incluso) con la forma di pianificazione territoriale esercitata ed esercitabile dall'UE, costituiscono un "mezzo" per aggiungere valore legato ai luoghi a politiche rivolte ad "altri fini", nello specifico quelle volte a ridurre le disparità (sociali), aumentare la competitività (economica) e promuovere la sostenibilità (ambientale).

Nel par. 1 di questo scritto ho cercato di evidenziare come una tale concezione della coesione territoriale non sia (del tutto) nuova per l'Italia e soprattutto ho tentato di indicare la necessità che le politiche di coesione territoriale acquisiscano una dignità realmente autonoma - dove autonoma non significa ovviamente distaccata - anche rispetto agli altri due pilastri della coesione (economico e sociale), come del resto imporrebbe il Trattato di Lisbona, nonché rispetto a qualsiasi altra finalizzazione a loro "esterna", come pare finalmente in parte intravedersi nel testo della Territorial Agenda 2030.

Ritengo tuttavia che gli ostacoli al pieno dispiegarsi dei potenziali benefici effetti di tale politica su vaste porzioni di territorio definite, anche in patria, come interne, fragili, ecc. - nonché in modo non separato sul territorio tutto - non possano essere rimossi se non affrontando (anche) due ulteriori obsolescenze che ancora la connotano, per la verità in modo purtroppo non esclusivo.

Mi riferisco a una concezione tutto sommato ancora "dirigista" dell'approccio place-based, trattato al par. 2, e alla perdurante, e ahimé pervasiva, permanenza di un abito mentale fondamentalmente dualistico nella considerazione dei rapporti fra specie umana e natura (trattati al par. 3).

Credo in proposito che l'apporto della scuola territorialista, segnatamente con le riflessioni intorno ai concetti di bioregione urbana e di patrimonio territoriale, che ho qui reinterpretato il primo (bioregione urbana) in chiave autopoietica e più in generale "complessa", riferendomi rispettivamente ai contributi di Maturana e Varela e di Bateson, e il secondo (patrimonio territoriale) riformulandolo alla luce della nozione di patrimonio della Convenzione di Faro, che ho utilizzato anche per definire ex novo le "comunità di patrimonio territoriale", possa essere di notevole aiuto per il superamento dell'obsolescenza delle concezioni sottese alla formulazione e all'attuazione delle politiche di coesione territoriale. Considerato anche che quest'ultima costituisce oramai «la principale politica di

investimento dell'Unione europea», come enfaticamente evidenziato nella home page in italiano del portale UE dedicato, e che riceverà certamente nuovo impulso e sostanziosi finanziamenti, anche in Italia, per effetto delle azioni unionali e nazionali volte a fronteggiare gli effetti negativi della pandemia da COVID-19.

Penso infine che, rispetto alla trattazione qui svolta, occorra considerare un altro cardine delle reali possibilità di avanzamento efficace e virtuoso delle politiche di coesione territoriale, per ora del tutto ignorato nella riflessione che le riguarda. Mi riferisco in generale all'indispensabile approfondimento delle potenzialità riconducibili al cosiddetto *commoning* (Ostrom, 2006), incluso il recupero in forme (retro)innovative della tradizione delle proprietà collettive e degli usi civici. Tradizione reinterpretata secondo me nel modo più fecondo e inequivoco in campo giuridico da Paolo Grossi (2017), sulla base del fondamentale contributo di Carlo Cattaneo (1956), non solo in termini di chiara evidenziazione della non sovrapposibilità delle nozioni di bene pubblico e di bene comune, ma anche e soprattutto in termini di forte sottolineatura del rapporto inscindibile e mutuamente rigeneratore tra comunità utilizzatrice e bene comune utilizzato, all'origine del suo stesso carattere di "bene".

#### Riferimenti bibliografici

- AaVv. (2020) Territorial Agenda 2030: A future for all places, adopted on 1 December 2020 in the Informal Meeting of Ministers responsible for Territorial Cohesion and/or Territorial Development organised by the German EU Presidency [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/information/publications/brochures/2021/territorial-agenda-2030-a-future-for-all-places](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/brochures/2021/territorial-agenda-2030-a-future-for-all-places)
- Archibugi F. (1971), "Il significato delle 'proiezioni' territoriali nel quadro del Progetto '80", in Ministero del Bilancio (a cura di), *Le proiezioni territoriali del Progetto '80*, Roma, Istituto poligrafico dello Stato, Roma, vol. 1, p. 2.
- Barca F. (2009), *An Agenda for A Reformed Cohesion Policy: A Place-Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*, Independent Report, Prepared at the Request of the European Commissioner for Regional Policy, Danuta Hubner, European Commission, Brussels.
- Barca F., McCann P., Rodríguez-Pose A. (2012), "The case for regional development intervention: place-based versus place-neutral approaches", *Journal of Regional Sciences*, n. 52, pp. 134-152.
- Bateson G. (1989). "Forma, sostanza e differenza", in Id., *Verso un'ecologia della mente*, Adelphi, Milano, orig. "Form, Substance and Difference (Alfred Korzybski Memorial Lecture 1970)", *General Semantics Bulletin*, n. 37, 1970.
- Cattaneo, C. (1956), "Sulla bonificazione del piano di Magadino a nome della Società promotrice. Primo rapporto", in Bertolino A. (a cura di), *Scritti economici*, Le Monnier, Firenze.
- Choay F. (1993), "L'invenzione del patrimonio storico", *Rassegna di Architettura e Urbanistica*, n. 80/81, pp. 7-11.
- Choay F. (2006), *Pour une anthropologie de l'espace*, Édition du Seuil, Paris.
- Concilio G., De Bonis L., Molinari F. (2018), "Innovazione place-based: il caso delle social street", *Territorio*, n. 87, pp. 154-161.
- De Bonis L. (2006), "Oltre la 'non-partecipazione'", in Trapani F. (a cura di), *Urbacost. Un progetto pilota per la Sicilia centrale. Urbanizzazione costiera, centri storici e arene*

- decisionali: ipotesi a confronto*, Franco Angeli, Milano, pp. 271-281.
- De Bonis L. (2013), "Per una 'diffusa' co-pianificazione", in Sbeti F., Rossi F., Talia M., Trillo C. (a cura di), "Il governo della città nella contemporaneità. La città come motore di sviluppo". Tema 2. Quale forma di piano e i nuovi compiti della pianificazione, *Urbanistica Dossier online*, pp. 417-419.
- De Bonis L. (2020a), "Processi di riterritorializzazione dell'area appenninica", in Cepollaro G., Zanon B. (a cura di), *Il governo del territorio montano nello spazio europeo. Innovare gli sguardi e gli strumenti per lo sviluppo sostenibile della montagna*, Edizioni ETS, Pisa.
- De Bonis L. (2020b), "La liberazione dell'abitare dalle reclusioni pandemiche e insediative", in Palmieri G. (a cura di), *Oltre la pandemia. Società, salute, economia e regole nell'era post Covid-19*. Vol. II, Editoriale Scientifica, Napoli.
- De Bonis L. (2020c), "Le terre del sisma: dalla ricostruzione alla riabitazione", *Economia e società regionale*, n. 3, pp. 63-76.
- De Bonis L. (2021), "Fragilità del territorio", intervento al seminario in modalità telematica Paesaggi fragili, organizzato da Armonie composte (Università degli studi di Padova e Abbazia di Praglia), 14 maggio 2021.
- De Bonis L., Giangrande F., Simoncini S. (2019), "Configurazioni ri-territorializzanti in contesti translocali e ipermediali", in Aa. Vv., *Atti della XXI Conferenza Nazionale SIU. Confini, movimenti, luoghi. Politiche e progetti per città e territori in transizione*, Firenze 6-8 giugno 2018, Planum Publisher, Roma-Milano.
- Dematteis G. (1996), "Immagini e interpretazioni del mutamento", in Clementi A., Dematteis G., Palermo P.C. (a cura di), *Le forme del territorio italiano*. 1. Temi e immagini del mutamento, Laterza, Bari-Roma, pp. 66-79.
- Dematteis G. (1999), "Sul crocevia della territorialità urbana", in Dematteis G., Indovina F., Magnaghi A., Piroddi E., Scandurra E., Secchi B. (a cura di), *I Futuri della città. Tesi a confronto*, Franco Angeli, Milano, pp. 117-128.
- Dematteis G., Governa F. (a cura di) (2005), *Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità: il modello SloT*, Franco Angeli, Milano.
- Giacchè L. (2019), "Ripensare il terremoto", *Scienze del Territorio*, n. 7, pp. 33-42.
- Giusti U. (1938), "Relazione generale, con una introduzione geografica del prof. Antonio Renato Toniolo, pte VIII", in Comitato per la geografia del Consiglio Nazionale delle Ricerche e dell'Istituto Nazionale di Economia Agraria (a cura di), *Lo spopolamento montano in Italia. Indagine geografico-economico-agraria*, Treccani, Roma.
- Grossi P. (2017), *Un altro modo di possedere. L'emersione di forme alternative di proprietà alla coscienza giuridica postunitaria*, Giuffrè, Milano, prima edizione 1977.
- Faludi, A. (2008) *Territorial Cohesion under the Looking Glass: Synthesis Paper about the History of the Concept and Policy Background to Territorial Cohesion*. Available at [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/consultation/terco/pdf/lookingglass.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/consultation/terco/pdf/lookingglass.pdf) (accessed 12 December 2021).
- MacCallum D., Moulart E., Hillier J., Vicari Haddock S. (eds) (2009), *Social innovation and territorial development*, Ashgate Publishing, Farnham.
- Magnaghi A. (1998), "Il patrimonio territoriale: un codice genetico per lo sviluppo locale autosostenibile", in Id. (a cura di), *Il territorio degli abitanti: società locali e autosostenibilità*, Dunod, Milano.
- Magnaghi A. (2014a), "Il progetto della bioregione urbana. Regole statutarie e elementi

- costruttivi", in Id. (a cura di), *La regola e il progetto. Un approccio bioregionalista alla pianificazione territoriale*, Firenze University Press, Firenze.
- Magnaghi A. (2014b), *La biorégion urbaine. Petit traité sur le territoire bien commun*, Eterotopia France/rhizome, Paris.
- Magnaghi, A. (2015), "Mettere in comune il patrimonio territoriale: dalla partecipazione all'autogoverno", *Glocale*, n. 9-10, pp. 139-157.
- Maturana H.R., Varela F.J. (1985), *Autopoiesi e cognizione. La realizzazione del vivente*, Marsilio, Venezia, orig. De Máquinas y Seres Vivos: Una teoría sobre la organización biológica, Editorial Universitaria, Santiago de Chile, 1973.
- Maturana H.R., Varela F.J. (1992): *L'albero della conoscenza. Un nuovo meccanismo per spiegare le radici biologiche della conoscenza umana*, Garzanti, Milano, orig. El árbol del conocimiento, las bases biológicas del entendimiento humano, Editorial Universitaria, Santiago de Chile, 1984.
- Ministero del Bilancio, *Le proiezioni territoriali del Progetto '80*, cit.
- Ostrom, E. (2006): *Governare i beni collettivi*, Marsilio, Venezia, orig. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, Cambridge (MA), 1990.
- Riegl A. (1903), *Der Moderne Denkmalkultus: Sein Wesen und Seine Entstehung*, Kessinger Publishing, Whitefish (MT).
- Taleb N.N. (2012). "Antifragile. Evitare le eccessive precauzioni, accettare il caos e vivere felici e contenti", *Il Sole 24 ore*, 19 novembre.
- Taleb N.N. (2013), *Antifragile. Prosperare nel disordine*, Il Saggiatore, Milano, orig. *Antifragile: Things That Gain From Disorder*, Random House, New York, 2012.
- Tönnies F. (1963), *Comunità e società*, Edizioni di Comunità, Milano.

**Luciano De Bonis**

Dipartimento di Bioscienze e Territorio, Università del Molise  
C.da Fonte Lappone - 86090 Pesche (IS, Italy)  
Via Duca degli Abruzzi - 86039 Termoli (CB, Italy)  
Via F. De Sanctis - 86100 Campobasso (Italy)  
Tel.: +39-0874-404936; email: luciano.debonis@unimol.it





## **PER UNO SVILUPPO RESILIENTE DEI TERRITORI INTERNI: UNO STRUMENTO OPERATIVO**

*Adriana Galderisi, Giovanni Bello, Giada Limongi*

### **Sommario**

Il contributo delinea uno strumento operativo per comprendere le caratteristiche di resilienza delle aree interne: troppo spesso, infatti, le politiche di “ricentralizzazione” di tali territori assumono la resilienza quale “traguardo” da conseguire, in assenza di strumenti atti ad analizzare gli attuali livelli di resilienza e valutare, su tale base, l’efficacia delle politiche messe in campo. La costruzione della Matrice di Resilienza Territoriale fonda su un’interpretazione della resilienza come insieme delle caratteristiche che rendono un sistema territoriale in grado di resistere, adattarsi o trasformarsi a fronte sia degli stress cui esso è sottoposto sia dei potenziali shock che potrebbe subire a causa dei numerosi fattori di pericolosità che spesso interessano i territori interni in Italia. La Matrice viene testata su un’area interna delle Regione Campania: l’area del Matese nella Provincia di Caserta.

Parole chiave: Aree interne, matrice di resilienza territoriale, indicatori di resilienza

## **THE RESILIENCE MATRIX: A TOOL TO DRIVE THE INNER AREAS’ DEVELOPMENT**

### **Abstract**

The paper provides an operational tool to better understand the resilience features of inner areas: often the “re-centralization” policies set up for these territories assume resilience as a final “goal” to be achieved, in the lack of adequate tools to analyze current levels of resilience and evaluate the effectiveness of the implemented policies. The setting up of the Territorial Resilience Matrix grounds on an interpretation of resilience as a set of characteristics that make a territorial system able to withstand, adapt or even transform itself in the face of both the multiple stress factors it has to cope with, and the potential shocks it could suffer due to the multiple hazards that often affect inner areas in Italy. The Matrix has been tested on an inner area in the Campania Region: the Matese area, in the Province of Caserta.

Keywords: inner areas, territorial resilience matrix, resilience indicators

## 1. Introduzione

Il concetto di resilienza è oggi largamente utilizzato nel campo degli studi urbani e territoriali: esso rappresenta un principio guida, complementare a quello della sostenibilità, per affrontare, in una prospettiva “positiva” e con un approccio olistico, l’incertezza e la complessità che caratterizzano gran parte delle sfide – sociali, economiche e ambientali – che i territori sono chiamati ad affrontare (Wardekker, 2021).

Tuttavia, a fronte della centralità che il termine resilienza ha assunto nell’attuale fase di rilancio dell’economia europea e nazionale a seguito della crisi pandemica e delle eterogenee e talvolta contrastanti accezioni del termine (Barbanente e Galderisi, 2021), sembra indispensabile premettere alla costruzione di un percorso metodologico volto a comprendere la resilienza dei territori interni alcune considerazioni preliminari relative, in primo luogo, all’utilità di una lettura in chiave di resilienza per i territori interni e, in secondo luogo, al significato stesso che si intende qui attribuire al termine resilienza.

In riferimento alla prima questione, è opportuno richiamare gli studi sulla natura adattiva e sulla resilienza dei sistemi socio-ecologici, di cui i sistemi territoriali sono chiaramente espressione, sviluppati nei primi anni Duemila da Gunderson e Holling (2002). Gli Autori evidenziano, infatti, come i sistemi socio-ecologici tendano a svilupparsi secondo cicli adattivi strutturati in quattro fasi: crescita (*exploitation*), caratterizzata da processi di rapida espansione; conservazione (*conservation*), in cui il sistema tende a stabilizzarsi mediante processi di lenta accumulazione e stoccaggio di energia e materiali; declino (*release*), generalmente connesso al mutare delle condizioni di contesto; riorganizzazione (*reorganization*) che innesca di fatto un nuovo ciclo evolutivo, consentendo al sistema di assumere nuove configurazioni (Galderisi, 2013). Ciascun ciclo si sviluppa all’interno di un campo di esistenza a tre dimensioni: il potenziale, inteso come il capitale naturale e sociale disponibile, che determina il maggiore o minore livello di opzioni future disponibili; la connessione, che esprime la capacità di controllo propria del sistema (autoregolazione) per far fronte ad eventuali cambiamenti; la resilienza, che esprime la capacità di un sistema di reagire a disturbi inattesi, che superano la capacità di controllo interna al sistema. Quest’ultima si riduce nella fase di conservazione del sistema, favorendone la stabilità, per accrescersi nelle fasi di riorganizzazione e crescita, quando il sistema è caratterizzato da incertezza e instabilità (Galderisi e Guida, 2020). Queste diverse fasi si sviluppano secondo cicli “panarchici”, piuttosto che gerarchici, annidati l’uno nell’altro, attraverso differenti scale spaziali e temporali (Holling, 2001; Palestino, 2013).

Il riferimento alla teoria dei cicli adattivi, qui sommariamente descritta, sembra particolarmente utile a comprendere e contrastare i processi di declino che interessano oggi i territori interni: utilizzando questa lente interpretativa è possibile affermare, infatti, che la transizione di un sistema da una fase di declino ad una fase di riorganizzazione, che rappresenta la fase di avvio di un nuovo ciclo di vita, dipende non soltanto dal “potenziale” del sistema ma anche dalla sua “resilienza”, ovvero dalla sua capacità di reagire a disturbi inattesi. La teoria dei cicli adattivi, tuttavia, pur chiarendo le ragioni della centralità del concetto di resilienza per contrastare i processi di declino in atto nei territori interni, non consente di fornire risposte adeguate alla seconda questione, relativa alla definizione stessa del concetto di resilienza. Nonostante il diffuso utilizzo del termine nei documenti ufficiali sulla sostenibilità dello sviluppo, sulla riduzione dei rischi e sull’adattamento al cambiamento climatico, tale definizione è ad oggi tutt’altro che scontata.

La difficoltà di fornire una definizione del concetto di resilienza emerge anche dalla

Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile (SNSvS), e in particolare dalla Scelta III della Strategia “Creare comunità e territori resilienti, custodire i paesaggi e i beni culturali”. Quest’ultima demanda il perseguimento dei propri obiettivi strategici a due principali strumenti: il progetto Casa Italia e la Strategia nazionale per le aree interne 2014-2020 (SNAI). Tali strumenti propongono, tuttavia, diverse accezioni del termine resilienza (Barbanente e Galderisi, 2021): il primo riconduce la resilienza all’insieme delle politiche orientate a contrastare i processi di marginalizzazione e degrado sociale ed economico che costituiscono, in molti casi, fattori di generazione e/o amplificazione della vulnerabilità fisica agli eventi calamitosi; il secondo evidenzia l’inadeguatezza del concetto di “tutela” per guidare l’intervento nei territori interni e individua alcune parole-chiave, fondamentali per innescare un processo di sviluppo basato sull’attivazione delle comunità locali: manutenzione del territorio e delle sue risorse naturali; prevenzione dei danni indotti da fattori di pericolosità naturale; resilienza, funzione della ricchezza di risorse naturali, culturali ma anche di manufatti e potenzialità d’uso di cui questi territori dispongono; adattamento, con particolare ma non esclusivo riferimento ai mutevoli e difficilmente prevedibili scenari di cambiamento climatico. La SNAI sembra dunque suggerire l’idea che il potenziale di un territorio, rappresentato dal suo capitale territoriale - naturale, culturale e cognitivo - costituisca di per sé un fattore di resilienza dei territori interni (Galderisi, Fiore e Pontrandolfi, 2020).

L’assenza di una definizione univoca e condivisa del concetto di resilienza dipende essenzialmente dal suo lungo e articolato percorso evolutivo attraverso ambiti disciplinari eterogenei (dalla meccanica alla psicologia, dalla ecologia all’economia, dalla sociologia agli studi urbani). Anche se numerosi studiosi (Berkes, 2007; Djalante *et al.*, 2011) hanno ricondotto il concetto di resilienza alle elaborazioni di Holling nel campo dell’ecologia, alcuni interessanti excursus sull’etimologia del termine (Alexander, 2013) mostrano come la storia evolutiva del concetto sia stata ben più lunga e complessa, dando vita a molteplici e talvolta contraddittori significati fin dall’antichità.

La resilienza di un sistema territoriale è oggi generalmente riferita all’insieme delle caratteristiche che lo rendono capace di fronteggiare, assorbire, riprendersi sia da eventi improvvisi (eventi calamitosi di matrice naturale o antropica), sia da stress cronici (scarsità di risorse, crisi economiche, ecc.). Tale definizione muta, tuttavia, al variare degli ambiti di studio e riflessione in cui il termine viene utilizzato. Nel campo di studi relativo ai rischi e alla riduzione dei disastri, ad esempio, il concetto di resilienza viene oggi diffusamente interpretato come “capacità di un sistema, comunità o società esposta a rischi di resistere, assorbire, accogliere, adattarsi, trasformare e riprendersi dagli effetti di un pericolo in modo tempestivo ed efficiente, anche attraverso la conservazione e il ripristino delle sue strutture di base essenziali e funzioni attraverso la gestione del rischio” (UN, 2016, p. 22). Più ampia l’accezione utilizzata dallo Stockholm Resilience Centre (2015), che definisce la resilienza come la capacità di un qualsiasi sistema, sia esso un individuo, una foresta, una città o un’economia, di affrontare il cambiamento e continuare a svilupparsi, facendo riferimento al modo in cui gli esseri umani e la natura possono utilizzare shock e disturbi (una crisi finanziaria o il cambiamento climatico) per stimolare il cambiamento e il pensiero innovativo. A tale più ampia accezione fa riferimento anche la definizione di resilienza alla base dell’iniziativa “100 Resilient Cities” promossa dalla Fondazione Rockefeller e sviluppatasi tra il 2013 e il 2019. A fronte delle molteplici sfide che i sistemi territoriali e sociali sono chiamati ad affrontare, dagli impatti del cambiamento climatico alle migrazioni

di massa, viene proposta un'interpretazione della resilienza come “capacità di individui, comunità, istituzioni, imprese e sistemi all'interno di una città di sopravvivere, adattarsi e crescere indipendentemente dal tipo di stress cronico e shock acuto che subiscono” (The Rockefeller Foundation/ARUP, 2016).

Altro aspetto rilevante nell'interpretazione del concetto di resilienza è il passaggio, piuttosto recente, da una prospettiva prevalentemente orientata al ripristino di uno stato precedente (*bounce-back*), molto diffusa negli studi sulla resilienza applicata al campo dei rischi, ad una prospettiva che enfatizza la capacità “evolutiva” dei sistemi viventi (*bounce-forward*), che mutano costantemente, attraverso aggiustamenti incrementali (adattabilità) o innovazioni radicali (trasformabilità) di fronte al mutare delle condizioni di contesto, soprattutto grazie alla loro capacità di apprendimento. Quest'interpretazione della resilienza, improntata ad una visione “evolutiva” (Davoudi, 2012), sembra essere oggi quella più adeguata a cogliere la natura dei sistemi territoriali e a coniugare gli eterogenei approcci sviluppati nel corso del tempo (Prati e Pierantoni, 2009; Béné *et al.*, 2012; Wang e Yamashita, 2015):

- conservativo, che pone l'accento sulla capacità di un sistema (territoriale o sociale) di assorbire gli shock determinati da eventi calamitosi o altri fattori di crisi, garantendo così la persistenza del sistema;
- adattivo, che privilegia cambiamenti incrementali atti a garantire il funzionamento di un sistema al mutare delle condizioni esterne;
- trasformativo, che enfatizza la capacità di modificare, radicalmente e creativamente, il sistema quando il mutare delle condizioni ecologiche, economiche o sociali rendono quello esistente insostenibile.

**Fig. 1 - Il modello interpretativo della resilienza territoriale**



Fonte: Elaborazione degli autori su Chelleri *et al.*, 2015

La definizione di resilienza adottata in questo studio fa dunque riferimento all'insieme delle capacità di un sistema che consentono di: accrescerne la capacità di resistere (robustezza) o di adattarsi a diversi fattori di pressione o, ancora, di trasformarsi delineando nuove prospettive e nuove visioni per il futuro. Tuttavia, poiché la resilienza di un sistema è da intendersi non come una condizione statica quanto, piuttosto, un processo di continuo cambiamento (Davoudi, 2012), essa dovrà essere costantemente alimentata dalla capacità di apprendimento dei sistemi territoriali, frutto dei processi di conoscenza e delle esperienze maturate dalle comunità e dalle istituzioni (Galderisi e Limongi, 2019) (Fig. 1).

## 2. La Matrice di Resilienza Territoriale

Con riferimento alla definizione di Resilienza e alle sue dimensioni fondamentali introdotte in precedenza, il lavoro è stato orientato alla costruzione di una Matrice di Resilienza che consentisse l'individuazione di un set di indicatori utili a comprendere gli attuali livelli di resilienza dei territori interni e a guidare, conseguentemente, l'attivazione di politiche atte ad accrescerne la resilienza complessiva, per contrastare i fenomeni di declino in atto e favorire l'attivazione di una fase di riorganizzazione.

I tentativi di "operazionalizzare" il concetto di resilienza sono stati numerosi negli ultimi anni: in particolare, è utile ricordare le molte iniziative promosse da organizzazioni internazionali (UNISDR, Rockefeller Foundation, ICLEI, ecc.) che, seppur diverse per tipologia e finalità, sono state accomunate dall'obiettivo di rafforzare le capacità dei sistemi urbani di fronteggiare le sfide ambientali, sociali ed economiche e, in particolare, gli impatti di eventi calamitosi. Tali iniziative hanno contribuito in misura rilevante allo sviluppo di strumenti operativi per l'analisi di resilienza (es. City Resilience Framework, Resilience Scorecard, ecc.). Tuttavia, esse sono state prevalentemente indirizzate a contesti urbani, seppure eterogenei per dimensioni e contesti geografici, culturali, economici e sociali (Galderisi, Limongi e Salata, 2020), mentre nel caso dei territori interni, l'approccio al tema della resilienza sembra essere a tutt'oggi prevalentemente teorico o, in taluni casi, riferito alla resilienza di specifici ambiti territoriali a fronte di eventi calamitosi (Cavallo e Marino, 2014; Di Baldassarre, 2021).

Prendendo spunto dagli strumenti per l'analisi della resilienza urbana messi a punto nell'ambito delle iniziative internazionali menzionate in precedenza, il presente lavoro ha inteso mettere a punto uno strumento operativo tarato sulle peculiarità dei territori interni – la matrice di Resilienza Territoriale – e indirizzato ad analizzare le performance in termini di resilienza dei diversi sottosistemi in cui è possibile articolare un sistema territoriale. Tale matrice presenta sulle righe i principali sottosistemi di un sistema territoriale e, sulle colonne, le dimensioni di resilienza individuate. Più specificamente, sono stati considerati quattro sottosistemi, ciascuno di essi articolato in elementi costitutivi: un sottosistema fisico-funzionale, i cui elementi costitutivi rappresentano gli *assets* fondamentali del territorio (dal patrimonio residenziale ai beni culturali, dalle infrastrutture di trasporto ai servizi); un sottosistema economico-produttivo, riferibile ai principali settori produttivi; un sottosistema delle risorse naturali, particolarmente rilevante nel caso dei territori interni; un sottosistema socio-istituzionale, che considera le caratteristiche delle persone, delle comunità, delle istituzioni ma anche gli strumenti di cui queste ultime si dotano per rispondere alle sfide cui il sistema territoriale è chiamato a rispondere. Per quanto riguarda le quattro dimensioni della resilienza precedentemente individuate, si è proceduto ad una loro ulteriore articolazione in sottodimensioni, rappresentative delle principali

caratteristiche/capacità che un sistema territoriale deve possedere per resistere, adattarsi o anche trasformarsi, apprendendo dall'esperienza, a fronte di diversi shock (eventi calamitosi di diversa matrice) e stress (declino demografico, marginalità economica, ecc.).

**Tab. 1 – Le sottodimensioni della Resilienza** (In grigio chiaro sono indicate le sottodimensioni accorpate ad altre, in grigio scuro quelle attribuite ad una diversa dimensione).

	Sottodimensione	Definizione
ROBUSTEZZA	Resistenza	Capacità di un sistema di continuare a garantire prestazioni soddisfacenti in condizioni di sovraccarico, senza grandi perdite di funzionalità (Adger, 2000; Bruneau <i>et al.</i> , 2003).
	Efficienza	Capacità di ottimizzare le risorse disponibili mantenendo inalterata la funzionalità del sistema (Gibson e Tarrant, 2010).
	Affidabilità	Capacità di garantire la continuità, la disponibilità e l'accessibilità delle funzioni chiave e delle risorse in caso di shock (Gibson e Tarrant, 2010).
	C. di networking	(vedi <i>Capacità di apprendimento</i> )
	Diversità	(vedi <i>Adattabilità</i> )
CAPACITÀ DI APPRENDIMENTO	Memoria	Abilità di un sistema di preservare conoscenza, esperienza e informazioni (Folke <i>et al.</i> , 2005). La consapevolezza di ciò che è stato fatto prima, di ciò che di positivo e di negativo ne è derivato, permette uno sviluppo in linea con le lezioni apprese (Chubarajan <i>et al.</i> , 2006).
	Conoscenza	La conoscenza e il monitoraggio della comunità locale colmano le lacune del governo sovra-locale e forniscono approfondimenti riguardanti impatti locali. Mettere insieme diversi tipi di conoscenza aiuta ad aumentare la capacità di apprendimento (Berkes, 2007).
	Partecipazione	La partecipazione migliora le capacità di risposta attraverso il diretto coinvolgimento e l'inclusione di tutte le componenti della comunità che dovranno poi inevitabilmente combattere in modo diretto le situazioni di emergenza (Manyena, 2006).
	Collaborazione	Le reti di collaborazione rafforzano la capacità di risposta del sistema, incrementando la conoscenza e la consapevolezza (Godschalk, 2003).
	Capacità di networking	Una rete sociale forte è capace di organizzare e mobilitare la comunità per far fronte al cambiamento (Folke <i>et al.</i> , 2005). È importante che tali relazioni si instaurino a diverse scale spaziali e a diversi livelli gerarchici per governare in modo collaborativo gli effetti sia a livello locale che a livello globale.
		Visione
ADATTABILITÀ	Flessibilità	Fornisce al sistema la capacità di adattamento per rispondere a circostanze impreviste (Gibson e Tarrant, 2010).
	Ridondanza	Disporre di più risorse, più attori, più strutture che svolgono la medesima funzione/responsabilità o hanno funzioni/responsabilità sovrapponibili consente al sistema di fronteggiare situazioni impreviste (Chubarajan <i>et al.</i> , 2006). Dipende dalla possibilità di sostituire alcuni elementi del sistema con altri equivalenti, in caso di interruzione, degrado o perdita di funzionalità (Bruneau <i>et al.</i> , 2003).
	Efficienza	(vedi <i>Robustezza</i> )
	Resourcefulness	(vedi <i>Trasformabilità</i> )
	Diversità	È la varietà di un sistema che permette ad alcuni elementi di sopravvivere e prosperare in condizioni di cambiamento (Chubarajan <i>et al.</i> , 2006).
	C. di networking	(vedi <i>Capacità di apprendimento</i> )
TRASFORMABILITÀ	Creatività	Capacità di raggiungere nuovi equilibri, spesso con livelli più alti di funzionalità rispetto alle condizioni pre-evento (Maguire e Hagan, 2007)
	Innovazione	Capacità di riorganizzare le proprie variabili in risposta a un cambiamento, maturando nuove soluzioni. Le condizioni post-evento presentano nuove opportunità che la capacità di innovare permette di utilizzare. (Chubarajan <i>et al.</i> , 2006).
	Resourcefulness	Capacità di identificare i problemi, stabilire le priorità e mobilitare le risorse quando esistono condizioni che minacciano il sistema; può essere intesa come capacità di utilizzare risorse e capitale per soddisfare determinate priorità e raggiungere nuovi obiettivi (Bruneau <i>et al.</i> , 2003).
	Visione	Capacità di costruire strategie di sviluppo secondo obiettivi strategici (Colucci, 2012).
		Collaborazione
	Diversità	(vedi <i>Adattabilità</i> )

A tal fine, si è fatto riferimento alla vasta letteratura scientifica prodotta sulla resilienza nei primi due decenni del 2000: la tabella 1, in riferimento a ciascuna delle quattro dimensioni considerate, mostra le sottodimensioni che più frequentemente vengono associate ad esse e ne propone una definizione. L'insieme delle sottodimensioni identificate è stato quindi rielaborato accorpando alcune di esse, con significati simili (es. collaborazione/capacità di networking, creatività/innovazione) e riconducendo ciascuna sottodimensione ad un'unica dimensione di resilienza. Tale processo ha condotto a identificare 12 sottodimensioni, ciascuna univocamente connessa ad una delle quattro dimensioni fondamentali (Tab. 1).

Definita la struttura della matrice, si è proceduto all'individuazione di un set di indicatori, in grado di "misurare" la performance di ciascun sottosistema territoriale in relazione a ciascuna sottodimensione di resilienza. Il set di indicatori è stato definito a partire da quanto già prodotto sia nell'ambito delle due iniziative internazionali più rilevanti – la campagna "Making Cities Resilient", lanciata nel 2010 dall'United Nations International Strategy for Disaster Reduction (UNISDR), e l'iniziativa "100 Resilient Cities", promossa nel 2013 dalla Rockefeller Foundation – sia nei numerosi studi che nell'ultimo decennio hanno sviluppato metodi e strumenti atti a misurare la resilienza di specifiche aree, elementi, sistemi (aree costiere, infrastrutture critiche, mobilità, ecc.) (Tilio *et al.*, 2012; Welle *et al.*, 2013; Jovanović *et al.*, 2018; Wiss *et al.*, 2018; da Mata Martins e Da Silva, 2019). Gli indicatori già disponibili in letteratura sono stati rielaborati e integrati con specifico riferimento al sistema territoriale aree interne e alle principali minacce cui ciascun sottosistema/elemento di tale sistema è potenzialmente esposto (shock, es. eventi calamitosi, o stress, es. declino socioeconomico).

Tale rielaborazione ha condotto all'individuazione di un set di 84 indicatori articolato in due gruppi (Tab. 2):

- indicatori di I livello, desumibili direttamente o mediante elaborazioni più o meno articolate da banche dati open (es. I.Stat, Ministero della Cultura, Ministero dell'Istruzione, Ministero della Salute, ISPRA, Camere di Commercio, Dipartimento per le Politiche di Coesione, Legambiente, portali web istituzionali dei Comuni) e finalizzati ad un'indagine di screening a scala vasta;
- indicatori di II livello, ricavabili mediante elaborazioni complesse di dati o elaborati cartografici da reperire presso i singoli comuni, oppure mediante interviste e questionari da sottoporre ad attori istituzionali e finalizzati ad indagini di dettaglio.

Gran parte degli indicatori riferiti alle prime tre dimensioni di resilienza considerate (resistenza, adattabilità e trasformabilità), sono direttamente desumibili da banche dati open o ricavabili mediante rielaborazioni di tali dati, mentre gli indicatori relativi alla capacità di apprendimento, richiedono nella maggior parte dei casi una diretta interlocuzione con i rappresentanti delle istituzioni locali. In dettaglio, tra gli indicatori di I livello (59) ventotto sono riferiti alla robustezza (es. esposizione e vulnerabilità delle strutture ad eventi calamitosi; capacità e accessibilità dei servizi e delle reti di trasporto; consistenza del tessuto produttivo; frammentazione degli ecosistemi; consumo di suolo; popolazione anziana); sedici sono riferiti alla adattabilità (es. tasso di inutilizzo degli edifici; grado di infrastrutturazione del territorio; diversificazione delle colture, del tessuto produttivo e delle forme di produzione dell'energia; tasso di occupazione; reddito pro-capite); dieci sono riferiti alla trasformabilità (es. produzioni di qualità, investimenti per la green-economy ed economia 4.0; grado di dipendenza delle istituzioni, presenza di personale giovane nella P.A).

Tab. 2 – Il set di indicatori di I e II livello (estratto)

<b>I LIVELLO</b>			
<b>SOTTOSISTEMA DELLE RISORSE NATURALI - RISORSE NATURALI</b>			
<b>ID</b>	<b>Tema</b>	<b>Indicatore</b>	<b>Classificazione dei valori</b>
32	<b>Consumo di suolo</b>	L'indicatore misura, in valore percentuale, il consumo di suolo "irreversibile" presente nei territori comunali	5 - percentuale compresa tra 1,7% - 2,7% 4 - percentuale compresa tra 2,8% - 4,2% 3 - percentuale compresa tra 4,3% - 5,5% 2 - percentuale compresa tra 5,6% - 7,4% 1 - percentuale compresa tra 7,5% - 10,2%
33	<b>Consumo di suolo</b>	L'indicatore misura, in valore percentuale, il consumo di suolo "reversibile" presente nei territori comunali	5 - percentuale superiore allo 0,49% 4 - percentuale compresa tra 0,27% - 0,49% 3 - percentuale compresa tra 0,15% - 0,26% 2 - percentuale compresa tra 0,07% - 0,14% 1 - percentuale compresa tra 0,01% - 0,06% 0 - percentuale uguale allo 0%
<b>SISTEMA SOCIO-ISTITUZIONALE – STRUMENTI</b>			
<b>ID</b>	<b>Tema</b>	<b>Indicatore</b>	<b>Classificazione dei valori</b>
57	<b>Presenza del piano urbanistico comunale</b>	L'indicatore misura la presenza/assenza del piano urbanistico comunale, data di approvazione, aggiornamento e disponibilità sul sito web comunale	5 - strumento urbanistico comunale approvato (o aggiornato) dopo il 2016 (ultimi 5 anni) e consultabile (o scaricabile) sul web [...] 1 - strumento urbanistico comunale precedente al 2004 (Campania) e 1999 (Basilicata) e non consultabile (o scaricabile) sul web - OPPURE - non esistente o programma di fabbricazione
58	<b>Adesione a iniziative globali per la lotta ai cambiamenti climatici</b>	L'indicatore misura l'adesione da parte delle amministrazioni comunali a patti e iniziative globali per la lotta ai cambiamenti climatici	5 - Adesione al patto nel 2011 e aggiornamento/monitoraggio negli ultimi 5 anni 4 - Adesione al patto nel 2012 e aggiornamento/monitoraggio negli ultimi 5 anni 3 - Adesione al patto nel periodo 2013/2014 e aggiornamento/monitoraggio negli ultimi 5 anni 2 - Adesione al patto nel periodo 2015/2016 e aggiornamento/monitoraggio negli ultimi 5 anni 1 - Adesione al patto ma nessun aggiornamento/monitoraggio 0 - Nessuna adesione
<b>II LIVELLO</b>			
<b>SOTTOSISTEMA FISICO-FUNZIONALE - INFRASTRUTTURE DI TRASPORTO</b>			
<b>ID</b>	<b>Tema</b>	<b>Indicatore</b>	<b>Classificazione dei valori</b>
60	<b>Ridondanza della rete viaria primaria</b>	L'indicatore misura il numero di collegamenti primari e di percorsi alternativi	5 - rapporto compreso tra 5,00 - 4,00 4 - rapporto compreso tra 3,53 - 3,99 3 - rapporto compreso tra 3,00 - 3,52 2 - rapporto compreso tra 2,40 - 2,99 1 - rapporto compreso tra 1,83 - 2,39
61	<b>Presenza e consistenza del trasporto pubblico</b>	L'indicatore misura il numero di tratte comunali e intercomunali (su gomma) e numero di terminal della rete di mobilità (stazioni ferroviarie, terminal bus, ecc.)	5 - più di 3 collegamenti su gomma e più di un terminal bus/stazione ferroviaria) 4 - più di 3 collegamenti su gomma e almeno un terminal bus/stazione ferroviaria 3 - più di 3 collegamenti su gomma 2 - tra i 2 e i 3 collegamenti su gomma 1 - un collegamento su gomma 0 - nessun trasporto pubblico



Pochi tra gli indicatori di I livello riguardano la capacità di apprendimento (5 su 59) e sono tutti riferiti al sistema socio-istituzionale (es. livelli di associazionismo, integrazione sociale dei migranti, partecipazione elettorale).

Gli indicatori di II livello sono 25 e prevalentemente riferiti alla capacità di apprendimento (10). Alcuni di essi (4) forniscono ulteriori indicazioni sulla robustezza del sistema territoriale: tra questi, la presenza di plessi scolastici non attivi, l'esposizione delle attrezzature per l'emergenza individuate dai Piani di Protezione Civile Comunale; i livelli di manutenzione delle aree naturali protette; gli investimenti in prevenzione e mitigazione dei rischi naturali. L'adattabilità è valutata mediante indicatori riferiti prevalentemente al sottosistema fisico-funzionale (ridondanza della rete viaria primaria, presenza e consistenza del trasporto pubblico, medicina di prossimità, presenza di beni culturali inutilizzati o abbandonati). A questi si aggiunge un indicatore riferito alla presenza di colture e prodotti agroalimentari tradizionali di pregio per il sottosistema economico-produttivo. La trasformabilità viene esaminata mediante indicatori riferiti prevalentemente al sottosistema socio-istituzionale (campagne e iniziative per la gestione dei beni comuni, politiche di inclusione, incentivi per il recupero e riuso del patrimonio immobiliare) e a quello economico-produttivo (capacità di promozione turistica del territorio, investimenti nella produzione di energia da fonti rinnovabili ed efficientamento energetico). La capacità di apprendimento, come caratteristica propria del sistema socio-istituzionale, viene esaminata in riferimento alla presenza di piani, progetti, iniziative condivise e intercomunali, presenza di studi e strumenti specifici come gli studi di microzonazione sismica e Condizione Limite per l'Emergenza (CLE), campagne e iniziative su tematiche ambientali e sui rischi, ma anche dalla presenza di un censimento del patrimonio immobiliare dismesso pubblico e privato, di interventi e iniziative di valorizzazione dei beni culturali e dalla permanenza di attività tradizionali e di usi civici.

### **3. L'applicazione sperimentale: una lettura dei livelli di resilienza nell'area del Matese**

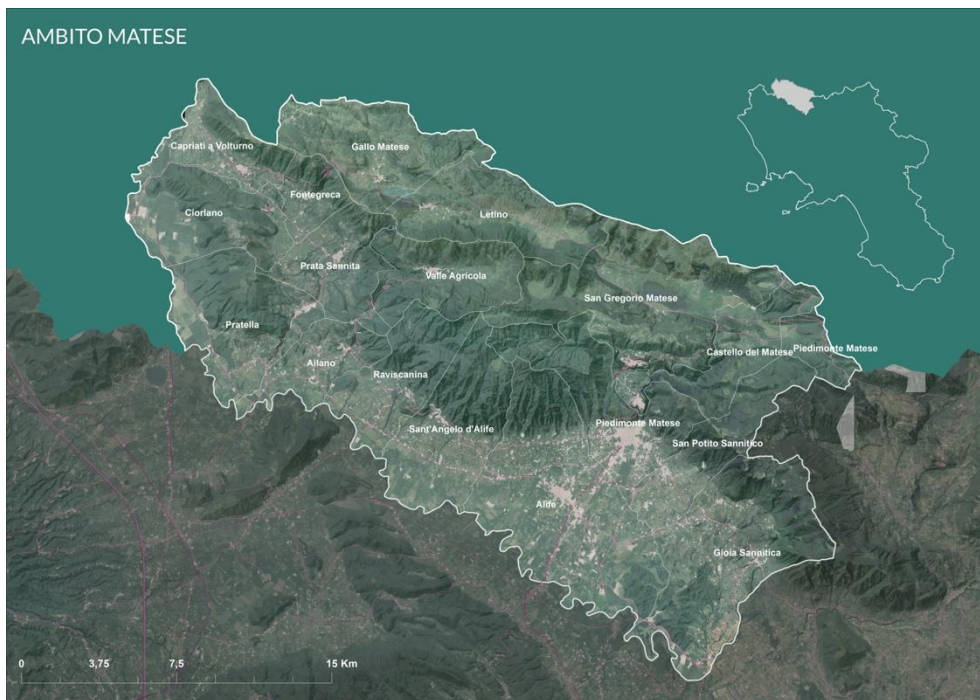
L'area di studio individuata coincide con la Comunità Montana del Matese e si colloca in una posizione di margine sia rispetto al territorio della provincia di Caserta cui appartiene, che al territorio della Regione Campania: l'area confina infatti a nord e nord-ovest con il Molise e ad est con la provincia di Benevento. Essa include 17 Comuni (Fig. 2) e presenta una popolazione complessiva di poco superiore ai quarantamila abitanti. Il territorio, prevalentemente montuoso, include il Parco Regionale del Matese che, con la sua superficie di circa 33.300 ha, è il secondo parco regionale della Regione Campania. Il Parco è ancora in attesa di trasformazione in Parco Nazionale, istituito ai sensi della legge finanziaria n° 205 del 27 dicembre 2017 (art.1, comma 1116), su una superficie di oltre 100 mila ettari tra il versante molisano e quello campano, anche se la procedura istitutiva non è stata ad oggi completata. Pur non rientrando tra le aree pilota SNAI individuate nella Regione Campania, gran parte dei comuni dell'area è classificata come "periferica", è caratterizzata da una popolazione inferiore ai 2.000 abitanti, con significativi fenomeni di contrazione demografica, ed è interessata da diversi fattori di pericolosità sismica e idrogeologica.

In riferimento alla metodologia precedentemente delineata, l'analisi di resilienza è stata strutturata in riferimento a due livelli di indagine:

- indagine di screening, sviluppata sull'intero ambito di studio e basata sull'utilizzo degli indicatori di I livello (59), ovvero di quegli indicatori desumibili da banche dati o agevolmente misurabili attraverso elaborazioni di dati e informazioni disponibili on

- line;
- indagine di approfondimento, sviluppata sulle “aree critiche” individuate mediante l’indagine di screening e basata esclusivamente sull’utilizzo degli indicatori di II livello (25), ovvero di quegli indicatori che necessitano di elaborazioni complesse e/o di specifiche indagini in situ.

**Fig. 2 – Il territorio del Matese**



L’elaborazione dei dati relativi a ciascuno degli indicatori utilizzati per l’analisi di resilienza è stata effettuata in ambiente GIS, mediante procedure diversificate in ragione della tipologia di informazioni presenti nei vari database consultati: dall’inserimento manuale dei dati, all’utilizzo degli strumenti di *geo-processing* (*intersect*, *union*, *buffering*, *clipping*, ecc.) presenti nel software GIS. Nello specifico, l’inserimento manuale dei dati ha riguardato tutte le informazioni acquisite da report ufficiali di pubbliche amministrazioni, enti privati e associazioni, mentre gli strumenti di *geo-processing* sono stati utilizzati per l’elaborazione dei dati relativi agli indicatori complessi quali, ad esempio, quelli relativi ai fattori di rischio. Inoltre, al fine di garantire la correttezza del dato di base e l’affidabilità delle successive rielaborazioni, sono state effettuate puntuali verifiche di tutti i dati riferiti agli elementi geolocalizzabili. Ad esempio, la puntuale verifica degli *open-data* relativi alla localizzazione dei beni di interesse storico-architettonico e archeologico presenti sul portale del Mibact ‘Vincoli in Rete’ – effettuata mediante la consultazione di portali web

istituzionali, cartografie, archivi fotografici, ecc. – ha evidenziato come tali localizzazioni fossero, in alcuni casi, inesatte. La corretta geolocalizzazione di tali informazioni è stata fondamentale per garantire l’affidabilità delle successive elaborazioni: l’operazione di *intersect* tra i dati Mibact, verificati e corretti, e i dati relativi alla pericolosità idraulica del territorio (Trigila *et al.*, 2018) forniti dall’ISPRA ha consentito di fornire dati affidabili sulle caratteristiche di esposizione ad eventi alluvionali dei numerosi beni culturali presenti nel territorio del Matese, come nel caso dell’anfiteatro dell’antica Allifae (Fig. 3).

**Fig. 3 – Mappatura dei beni archeologici (verificati) e delle aree a pericolosità idraulica**



Gli indicatori utilizzati e precedentemente descritti compongono un set eterogeneo, in quanto alcuni sono misurabili attraverso dati quantitativi, altri attraverso dati qualitativi: ciò ha richiesto un processo di normalizzazione e omogeneizzazione dei dati. A tal fine, le serie di dati relative a ciascun indicatore sono state ricondotte a classi qualitative, ottenute o mediante il metodo degli intervalli naturali (*natural breaks*) o rapportando il valore assunto dall’indicatore a valori medi disponibili (es. valore medio nazionale, valore medio per il Sud Italia). Nel caso degli indicatori qualitativi, il valore assunto dall’indicatore è stato rapportato ad una scala di soddisfacimento del requisito o dei requisiti richiesti definita a partire dagli estremi della scala: il pieno soddisfacimento dei requisiti (valore massimo) e la totale assenza di tali requisiti (valore minimo). A ciascuna classe qualitativa è stato quindi attribuito un punteggio variabile da 0 a 5, in cui lo zero rappresenta l’assenza dell’informazione e 5 il punteggio attribuito alla classe di valori più elevati: ciò consente di

tradurre valori qualitativi in punteggi agevolmente confrontabili e sommabili. Il processo di normalizzazione e omogeneizzazione degli indicatori attraverso una scala di valutazione con punteggi variabili tra 0 e 5 ha consentito di calcolare, per ciascun comune, tre indici:

- indice di resilienza, calcolato mediante la somma dei punteggi attribuiti a ciascun indicatore. Tale indice varia idealmente dal valore minimo pari a zero ad un valore massimo pari a 295 per l'indagine di screening (tutti i 59 indicatori assumono punteggio massimo), e a 125 per l'analisi di approfondimento (tutti i 25 indicatori assumono punteggio massimo);
- indici parziali, riferiti a ciascuna dimensione di resilienza, ottenuti dalla media aritmetica dei punteggi attribuiti agli indicatori riferiti a ciascuna dimensione e variabili tra 0 e 5;
- indici parziali, riferiti a ciascun sottosistema, ottenuti dalla media aritmetica dei punteggi attribuiti agli indicatori riferiti a ciascun sottosistema e variabili tra 0 e 5.

L'utilizzo del software GIS ha consentito di fornire letture e rappresentazioni cartografiche differenziate, in funzione delle tre tipologie di indici considerati.

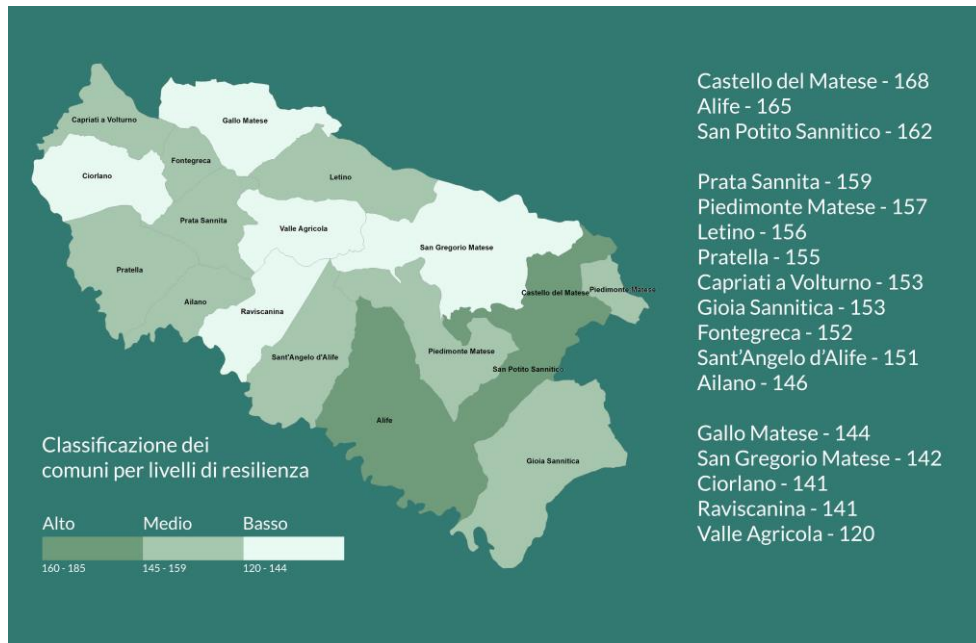
L'indice di resilienza complessivo consente, infatti, una lettura di "sintesi", finalizzata all'individuazione delle aree a più elevata criticità all'interno del sistema territoriale: la mappa sinottica riporta i valori di resilienza complessivi registrati nell'ambito di studio, articolati in tre classi (Alto, Medio, Basso), evidenziando la contrapposizione tra il gruppo di Comuni che si protende verso il Sannio, con livelli di resilienza medio-alti connessi essenzialmente alla maggiore accessibilità e dotazione di servizi essenziali, e un secondo gruppo di Comuni, localizzati nell'area centro-settentrionale del territorio in esame, contraddistinta da valori di resilienza medio-bassi (Fig. 4).

Le cartografie riferite agli indici parziali – rispettivamente alle quattro dimensioni di resilienza (Fig. 5) e ai quattro sottosistemi (Fig. 6) – riportano per ciascuno dei 17 comuni considerati, un grafico radar che consente di individuare le dimensioni o i sottosistemi a più elevata criticità. Tale individuazione risulta di fondamentale importanza per orientare le future strategie di intervento, evidenziando su quali dimensioni e/o sottosistemi è prioritario agire al fine di accrescere la resilienza del sistema. In particolare, si evidenzia che in tutti i comuni dell'ambito di studio i valori degli indici parziali si attestano molto al di sotto del valore massimo (5) per tutte le dimensioni e per tutti i sottosistemi considerati.

Per quanto riguarda gli indici relativi alle quattro dimensioni di resilienza considerate (Fig. 5), i valori più bassi si registrano per l'adattabilità e la capacità di apprendimento. È da notare, tuttavia, che la capacità di apprendimento in questa prima fase di indagine è stata valutata in ragione di un numero limitato di indicatori (5) e sarà oggetto di approfondimento nelle indagini di secondo livello. Per quanto riguarda gli indici relativi ai quattro sottosistemi considerati (Fig. 6), data la forte valenza naturalistica dell'ambito di studio, si registrano valori generalmente elevati per il sottosistema delle risorse naturali (cui sono riferiti indicatori relativi al valore ecologico degli ecosistemi, al consumo di suolo, al livello di frammentazione degli ecosistemi, ecc.), mentre tutti gli altri sottosistemi sono caratterizzati, con poche eccezioni, da valori bassi (tra 2 e 3).

Gli esiti dell'indagine di screening hanno consentito di individuare un più ristretto ambito di studio rispetto al quale è stata sviluppata l'indagine di approfondimento. In particolare, si è individuato un gruppo di cinque comuni: tre questi (Valle Agricola, San Gregorio Matese e Raviscanina) presentano i valori di resilienza più bassi all'interno del sistema territoriale considerato e due (Ailano e Letino) presentano valori medi.

Fig. 4 - I “livelli di resilienza” dei Comuni del Matese

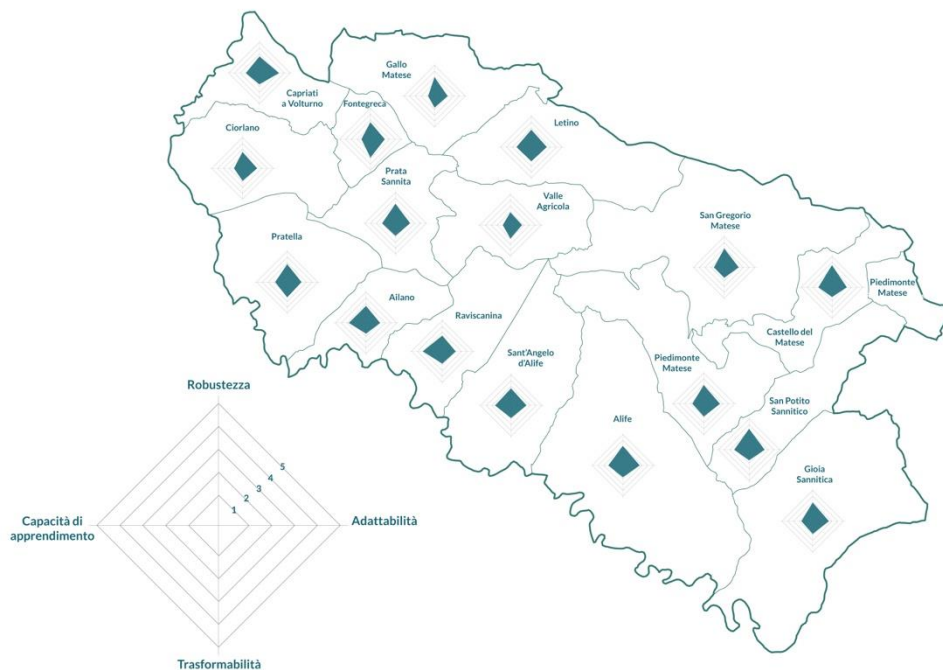


I Comuni individuati sono inoltre esemplificativi delle eterogenee caratteristiche del territorio in esame. San Gregorio Matese e Letino sono territori montani, con buone connessioni reciproche e con gli altri territori montani (Castello del Matese e Gallo Matese), ma fortemente penalizzati nell'accessibilità alle dotazioni territoriali essenzialmente concentrate tra Piedimonte Matese e Alife. Il comune di Valle Agricola, che per la sua localizzazione potrebbe rappresentare una cerniera tra comuni montani e pedemontani, è privo di connessioni dirette con i comuni montani limitrofi, mentre presenta discrete connessioni con i comuni pedemontani di Ailano e Raviscanina. Questi ultimi sono, invece, ben collegati non soltanto ai comuni di Alife e Piedimonte Matese, dove si concentra gran parte delle attrezzature di livello sovracomunale presenti nell'area del Matese (scuole superiori, ospedali, ecc.), ma anche allo svincolo di Caianello (Autostrada A1) e alla stazione di Vairano Caianello, che consente la connessione ferroviaria con Roma: tali comuni sono gli unici a presentare, infatti, valori di accessibilità ai poli urbani medi, rispetto ai valori bassi e molto bassi che caratterizzano rispettivamente Valle Agricola, San Gregorio e Letino.

L'indagine di approfondimento è stata condotta attraverso questionari somministrati a testimoni privilegiati, individuati in questo caso negli amministratori locali (sindaci e vicesindaci) dei cinque comuni selezionati. Sulla base del set di indicatori precedentemente definito, il questionario è stato strutturato in 13 sezioni: la prima di carattere generale include informazioni e contatti del soggetto cui viene sottoposto il questionario; le restanti 12 corrispondono agli elementi costitutivi dei quattro sottosistemi in cui il sistema territoriale è stato articolato. Ciascuna sezione include un numero variabile di quesiti (55 in

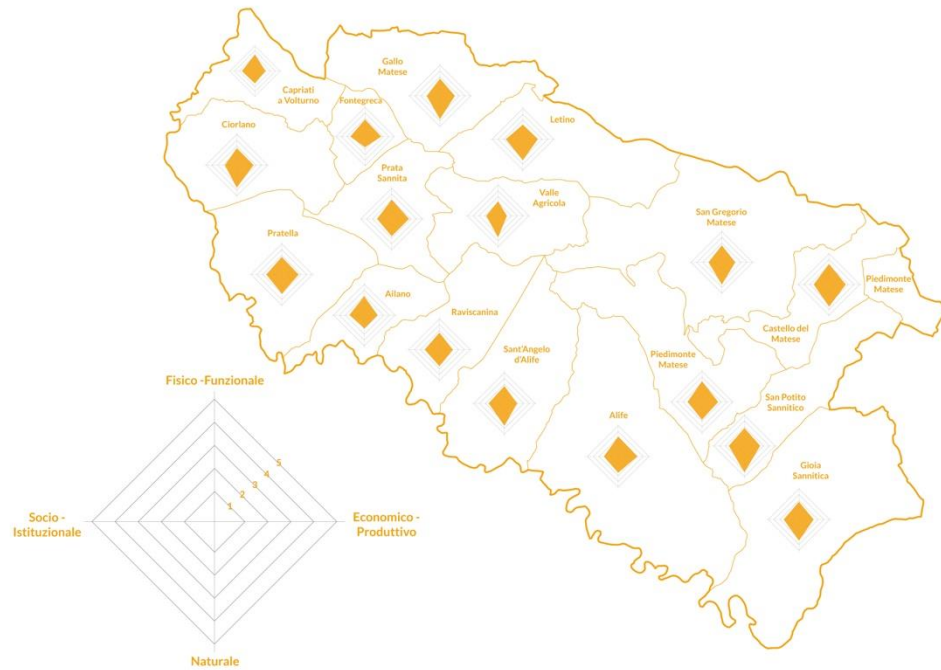
totale) e in alcuni casi anche la richiesta di materiali specifici da allegare al questionario stesso (es. elenco delle aree gravate da usi civici).

**Fig. 5 – Livelli di resilienza su base comunale per ciascuna delle quattro dimensioni di resilienza**

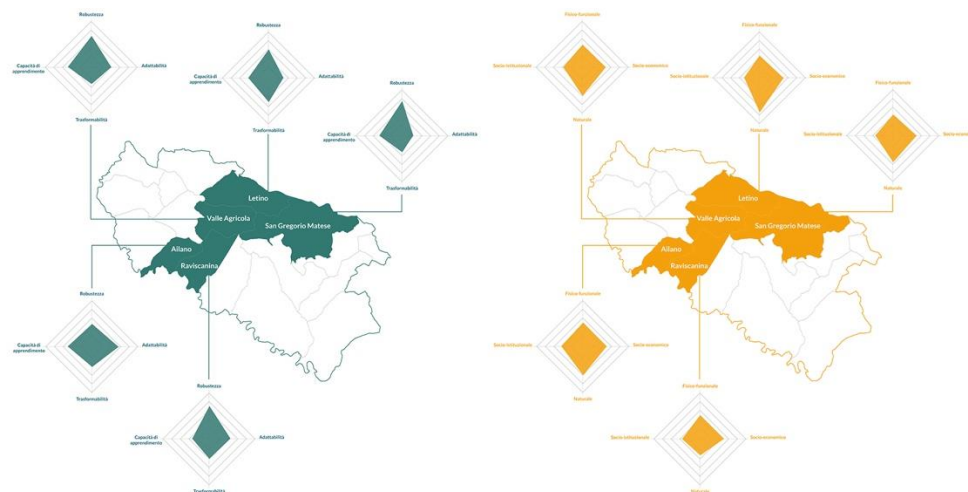


Gran parte delle domande è a risposta chiusa, con una o più opzioni di risposta possibili. Sono limitati i casi in cui si richiede di rispondere mediante l'inserimento di un breve testo (es. quali sono i principali prodotti artigianali o agricoli tipici nel territorio comunale in esame). L'elaborazione del questionario è stata effettuata mediante l'utilizzo dell'applicativo "Google Moduli", che consente la creazione di sondaggi e questionari personalizzati, la condivisione on line con il campione di riferimento e anche la successiva analisi dei dati raccolti. Tuttavia, anche se l'utilizzo di Google Moduli avrebbe consentito una somministrazione online del questionario, si è optato per una somministrazione attraverso intervista diretta, da ritenersi preferibile nel caso di una platea di *stakeholders* poco numerosa, quale quella selezionata: la modalità di somministrazione diretta garantisce, infatti, non soltanto una maggiore collaborazione da parte dell'intervistato, ma anche un confronto più aperto che può consentire di far emergere elementi non previsti e non prevedibili durante la stesura del questionario.

**Fig. 6 - Livelli di resilienza su base comunale per ciascun sottosistema**



**Fig. 7 – Livelli di resilienza su base comunale per i Comuni sottoposti all’analisi di approfondimento**



7a) Livelli di resilienza per ciascuna dimensione    7b) Livelli di resilienza per ciascun sottosistema

Conclusa la fase di somministrazione dei questionari, i dati raccolti sono stati elaborati e rappresentati secondo i medesimi criteri utilizzati nella prima fase di indagine: l'omogeneizzazione dei valori assunti dagli indicatori attraverso una scala di valutazione con punteggi variabili tra 0 e 5 ha consentito di calcolare, per ciascun comune, i valori "medi" relativi a dimensioni di resilienza e sottosistemi, utilizzati come parametri per il confronto con i risultati ottenuti a livello comunale. I risultati delle indagini di secondo livello sono stati rappresentati mediante grafici radar per ciascun comune (fig. 7).

In particolare, la fig. 7a evidenzia che le criticità maggiori nell'ambito considerato riguardano l'adattabilità, la trasformabilità e la capacità di apprendimento. I comuni di Letino e San Gregorio Matese presentano valori inferiori alla media in riferimento all'adattabilità dovuti, in particolare, ai valori molto bassi assunti dall'indicatore "Presenza e consistenza del trasporto pubblico", che misura il numero di tratte servite dal trasporto pubblico. I comuni di Valle Agricola e San Gregorio Matese presentano invece valori bassi relativamente alla trasformabilità, misurata attraverso indicatori riferiti alla presenza di incentivi e/o agevolazioni per il recupero e il riuso del patrimonio immobiliare, di servizi di raccolta differenziata o di impianti innovativi per lo smaltimento dei rifiuti (compostiere di comunità, isole ecologiche, etc.) o, ancora alla promozione di iniziative (regolamenti, osservatori o patti siglati) per la gestione dei beni comuni. La capacità di apprendimento è l'aspetto maggiormente problematico per i comuni di Letino e Raviscanina, dove valori molto bassi si riscontrano in particolare per l'indicatore "Campagne e iniziative sul tema del rischio", che misura il numero di iniziative promosse da amministrazioni, associazioni o cittadini su tematiche connesse ai rischi negli ultimi cinque anni, rilevanti per accrescere la conoscenza e la consapevolezza delle comunità locali in territori esposti ad una molteplicità di fattori di pericolosità.

La fig. 7b evidenzia che le principali criticità nell'ambito considerato in relazione ai quattro sottosistemi: i valori più bassi (tra 0 e 1) riguardano il sottosistema socio-istituzionale, cui fanno riferimento molti degli indicatori relativi alle iniziative pubbliche in materia di beni comuni, alle campagne di sensibilizzazione sui temi del rischio, o all'incentivazione di interventi di recupero del patrimonio edilizio. È interessante notare che, in contrasto con quanto emerso dall'indagine di screening, per il sottosistema economico-produttivo si registrano valori superiori al punteggio medio (2,1) per tutti i comuni considerati. Tale risultato dipende dai valori piuttosto elevati, che si attestano su valori compresi tra il 3 e 5, assunti dagli indicatori "Capacità di promozione turistica del territorio", che misura la presenza di associazioni, siti web, portali social o altre iniziative volte alla promozione turistica del territorio, e "Investimenti nel rinnovabile e efficientamento energetico", che misura gli investimenti per le energie rinnovabili e l'efficientamento energetico da parte delle amministrazioni comunali. In entrambi i casi va rilevato, però, che l'indicatore non misura l'efficacia né delle iniziative di promozione turistica, di fatto non elevata dati i ridotti flussi turistici che interessano gran parte dei comuni in esame, né i reali esiti degli investimenti in materia energetica. Bassi risultano invece i valori assunti dall'indicatore "Presenza di colture e prodotti agroalimentari tradizionali di pregio": nonostante la presenza nei territori considerati di prodotti enogastronomici riconosciuti dalle comunità locali, infatti, i valori attribuiti all'indicatore risultano bassi a causa dell'assenza di certificazioni di qualità (marchi DOP, IGP, etc.), che limitano la promozione e la valorizzazione di tali prodotti su mercati sovralocali. L'indagine di approfondimento evidenzia alcune criticità anche in relazione al sottosistema naturale, individuato



nell'indagine di screening come il punto di forza di questi territori. In questa fase, l'indagine relativa al sottosistema naturale è stata sviluppata in riferimento a due indicatori: la presenza di elementi per la fruizione delle aree naturali (segnaletica, luoghi di sosta, sentieri, ecc.) e la programmazione degli interventi di manutenzione; la presenza di un censimento delle aree gravate da usi civici e l'effettiva regolamentazione del loro utilizzo. Pur se i punteggi complessivi si attestano al di sopra del valore medio, ad eccezione del comune di Raviscanina, le interviste agli amministratori locali hanno fatto emergere non poche difficoltà connesse, in primo luogo, alla manutenzione delle aree naturali, dovuta al depotenziamento della Comunità Montana che giocava un ruolo fondamentale in tal senso; in secondo luogo, alla capacità di utilizzare appieno il consistente patrimonio di terre gravate da usi civici presente in questi territori. Anche se ad oggi nella maggior parte dei comuni considerati tale patrimonio è stato infatti censito e regolamentato, le sue molteplici valenze ambientali, sociali, economiche non sono ancora adeguatamente esplorate.

#### 4. Conclusioni

Il saggio ha inteso illustrare un percorso di metodo per l'analisi degli attuali livelli di resilienza dei territori interni: in particolare, a partire da una definizione del concetto di resilienza, si è delineato uno strumento operativo - la Matrice di Resilienza Territoriale - atto a fornire misure comparative dei livelli di resilienza di un sistema territoriale, sulla base di indicatori - desunti da banche dati o da indagini dirette - elaborati in ambiente GIS. L'approccio metodologico proposto, testato su uno specifico ambito di indagine, l'area del Matese nella regione Campania, è replicabile in altri contesti e può costituire un utile strumento a supporto delle future politiche di "ricentralizzazione" dei territori interni.

Il lavoro proposto si inquadra nell'ambito di un più ampio progetto di ricerca, finanziato nel 2020 dal Ministero della Transizione Ecologica e tuttora in corso, dal titolo "Riabitare i Paesi. Strategie Operative per la Valorizzazione e la Resilienza delle Aree Interne" (RI.P.R.O.VA.RE). In riferimento alla Scelta strategica III dell'Area Pianeta della Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile (SNSVs), il Progetto RI.P.R.O.VA.RE, con uno specifico focus sulle aree interne di due regioni del Mezzogiorno (Campania e Basilicata), propone una riflessione sui criteri di classificazione e perimetrazione di tali aree, fornisce metodi e strumenti utili a valutarne e rafforzarne la resilienza e possibili strategie per uno sviluppo in grado di coniugare potenziamento dei servizi di cittadinanza, riduzione dei rischi, rigenerazione e valorizzazione del potenziale di risorse locali (Galderisi, Fiore e Pontrandolfi, 2020). Il segmento di lavoro qui presentato costituisce un nucleo centrale del Progetto RI.P.R.O.VA.RE: la messa a punto di uno strumento operativo per comprendere la resilienza delle aree interne, intesa come l'insieme delle caratteristiche che rendono un sistema territoriale capace di fronteggiare, assorbire, riprendersi sia da shock improvvisi (eventi calamitosi) sia da stress cronici (declino demografico, marginalità, ecc.), rappresenta infatti un riferimento imprescindibile per comprendere, a fronte di eterogenei fattori di pressione, le criticità di un sistema territoriale e le caratteristiche/capacità che le politiche di sviluppo futuro sono chiamate a potenziare per restituire centralità ai territori interni, trasformandoli da elementi marginali della società contemporanea in fondamentali risorse culturali, ambientali e produttive per il paese.

In particolare, l'indagine sviluppata ha consentito di mettere in luce, per ciascuna dimensione di resilienza e per ciascun sottosistema, le numerose criticità che caratterizzano il sistema territoriale del Matese, riducendone la capacità di fronteggiare sia shock

improvvisi (es. rischi) sia stress cronici (es. declino demografico). Le criticità emerse sono molteplici ed eterogenee e vanno dall'inadeguatezza delle principali reti infrastrutturali, da quelle idriche a quelle per la mobilità, alla limitata disponibilità e accessibilità ai servizi essenziali, dai bassi tassi di occupazione e di reddito, alla limitata presenza del trasporto pubblico locale, dagli elevati livelli di vulnerabilità ai rischi alla limitata eterogeneità del tessuto produttivo locale. Tali criticità costituiranno il punto di partenza per tracciare, anche mediante il coinvolgimento attivo delle comunità locali, possibili traiettorie di sviluppo in grado di restituire vivibilità al territorio in esame, accrescendone nel contempo le capacità di affrontare shock improvvisi e/o crisi di lungo periodo.

### Attribuzioni

Pur se il presente lavoro è frutto di un comune percorso di riflessione degli autori, concettualizzazione e metodologia sono da attribuirsi ad Adriana Galderisi; definizione del set di indicatori, popolamento ed elaborazione degli stessi nell'applicazione sperimentale proposta sono da attribuirsi a Giada Limongi e Giovanni Bello; elaborazioni cartografiche in GIS sono da attribuirsi a Giovanni Bello.

### Ringraziamenti

Il presente lavoro è stato sviluppato nell'ambito del Progetto di ricerca dal titolo "Riabitare i Paesi. Strategie Operative per la Valorizzazione e la Resilienza delle Aree Interne" (RI.P.R.O.VA.RE), finanziato nel 2020 dal Ministero della Transizione Ecologica e tuttora in corso. Tutte le informazioni relative al progetto di ricerca sono disponibili al link: <https://www.riprovare.it>

### Riferimenti bibliografici

- Adger W.N. (2000), "Social and ecological resilience: are they related?". *Progress in Human Geography*, vol. 24, n. 3, pp. 347-364.
- Alexander D.E. (2013), "Resilience and disaster risk reduction: an etymological journey". *Natural Hazards and Earth System Science*, vol. 13, pp. 2707-2716.
- Barbanente A., Galderisi A. (2021), "Quale resilienza per quali paesaggi?", in Martinelli N., Croci E., Mininni M. (eds.), *Sesto Rapporto sulle città. Le città protagoniste dello sviluppo sostenibile*. Urban@it - Centro nazionale di studi per le politiche urbane. Società Editrice Il Mulino, Bologna, pp. 175-182.
- Béné C., Wood R.G., Newsham A., Davies M. (2012), "Resilience: New Utopia or New Tyranny? Reflection about the Potentials and Limits of the Concept of Resilience in Relation to Vulnerability Reduction Programmes". *IDS Working Papers*, vol. 405, pp. 1-61.
- Berkes F. (2007), "Understanding uncertainty and reducing vulnerability: lessons from resilience thinking". *Natural Hazards*, vol. 41, pp. 283-295.
- Bruneau M., Chang S.E., Eguchi R. T., Lee G. C., O'Rourke T. D., Reinhorn A. M., Shinozuka M., Tierney, K., Wallace W. A., von Winterfeldt D. (2003), "A Framework to Quantitatively Assess and Enhance the Seismic Resilience of Communities", *Earthquake Spectra*, vol.19, n. 4, pp. 733-752.
- Cavallo A., Marino D. (2014), "Ri-costruire territori resilienti: ricomporre le relazioni tra comunità e risorse per il futuro delle aree interne", in Caravaggi L. (ed.), *La montagna Resiliente Sicurezza, coesione e vitalità nella ricostruzione dei territori abruzzesi*.

- QuodLibet, Macerata.
- Chelleri L., Waters J.J., Olazabal M., Minucci G. (2015), "Resilience trade-offs: addressing multiple scales and temporal aspects of urban resilience", *Environment & Urbanization*, vol. 27, n. 1, pp. 181-198.
- Chubarajan A., Martel I., Peterson C. (2006), *A Strategic Approach for sustainability and resilience planning within municipalities*, Thesis submitted for completion of Master of Strategic Leadership towards Sustainability. Blekinge Institute of Technology, Karlskrona, Sweden. <http://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:830879/FULLTEXT01.pdf>
- Colucci A. (2012), "Towards Resilient Cities. Comparing Approaches/Strategies". *TeMA, Journal of Land Use, Mobility and Environment*, vol. 2, pp. 101-116.
- Da Mata Martins, M.C., Rodrigues da Silva, A.N., & Pinto, N. (2019), "An indicator-based methodology for assessing resilience in urban mobility". *Transportation Research Part D: Transport and Environment*. vol D, n. 77, pp. 352-363.
- Davoudi S. (2012), "Resilience: A Bridging Concept or a Dead End?". *Planning Theory & Practice*, vol. 13, n. 2, 299-307.
- Di Baldassarre M.G. (2021), "Transcalarità per la resilienza. Il caso studio delle Aree Interne", in Brunetta G., Caldarice O., Russo M., Sargolini M. (eds.) *Resilienza nel Governo del territorio*. Atti della XXIII Conferenza Nazionale SIU – Società Italiana degli Urbanisti, vol. 04. Planum Publisher, Torino, 17-18 giugno 2021.
- Djalante R., Holley C., Thomalla F. (2011), "Adaptive governance and managing resilience to natural hazards". *International Journal of Disaster Risk Science*, vol. 2, pp. 1-14.
- Fiksel J. (2003), "Designing resilient, sustainable systems". *Environmental Science & Technology*, vol. 37, n. 23, pp. 5330-5339.
- Folke C., Hahn T., Olsson P., Norberg J. (2005), "Adaptive Governance for Social-Ecological System". *Annu. Rev. Environ. Resour.*, vol. 30, pp. 441-73.
- Galderisi A. (2013), "Un Modello Interpretativo della Resilienza Urbana", *Planum. The Journal of Urbanism*, vol. 2, n. 27, pp. 1-7.
- Galderisi A., Guida G. (2020), "Territori periurbani oltre la sostenibilità: luoghi snodo per l'attivazione di strategie rigenerative". *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, n. 127, pp.72-95.
- Galderisi A., Limongi G., Salata K.D. (2020), "Strengths and weaknesses of the 100 Resilient Cities Initiative in Southern Europe: Rome and Athens' experiences", *City Territory and Architecture*, vol. 7, n. 16, pp. 1-22.
- Galderisi, A., Fiore, P., & Pontrandolfi, P. (2020). *Strategie Operative per la Valorizzazione e la Resilienza delle Aree Interne: il Progetto RI.P.R.O.VA.RE*. BDC. Bollettino Del Centro Calza Bini, 20(2), 297-316. <https://doi.org/10.6092/2284-4732/7557>
- Galderisi A., Limongi G. (2019), "A Resilience-Based Approach to Enhance the Capacity of Small Villages to Cope with Intertwined Threats: A Case-Study in the Basilicata Region", *Transactions of the Association of European Schools of Planning*, vol. 3, pp. 126-140.
- Gibson A.C., Tarrant M. (2010), "A conceptual model approach to organizational resilience", *The Australian Journal of Emergency Management*, vol. 25, n. 2, pp. 6-12.
- Godschalk D.R. (2003), "Urban Hazard Mitigation: Creating Resilient Cities", *Natural Hazards Review*, vol. 4, n. 3., pp. 136-143.

- Gunderson L.H., Holling C.S. (a cura di), (2002), *Panarchy: Understanding Transformations in Human and Natural Systems*. Island Press, Washington DC.
- Holling C.S., (2001), "Understanding the complexity of economic, ecological, and social systems". *Ecosystems*, vol. 4, pp. 390-405.
- ISPRA (2017), *Mosaiculture Nazionali ISPRA pericolosità frane alluvioni*, <http://www.sinanet.isprambiente.it/it/sia-ispra/download-mais/mosaiculture-nazionali-ispra-pericolosita-frane-alluvioni>
- Jovanović A., Øien K., Choudhary A. (2018), "An Indicator-Based Approach to Assessing Resilience of Smart Critical Infrastructures", in Fekete A., Fiedrich F. (eds.) *Urban Disaster, Resilience and Security. Addressing Risks in Societies*, Springer, Switzerland.
- Maguire B., Hagan P. (2007), "Disasters and communities: Understanding social resilience", *The Australian Journal of Emergency Management*, vol. 22, n. 2, pp. 16-20.
- Manyena B. (2006), "The concept of Resilience revisited", *Disasters*, vol. 30, n. 4, pp. 434-450.
- Palestino M.F. (2013), "Interpretazioni della post metropoli napoletana in chiave di resilienza". *Planum. The Journal of Urbanism*, vol. 2, n. 27, <http://www.planumbedita.net/planum-magazine/siu/xvi-conferenza-nazionale-siu-atelier-7a>
- Prati G., Pietrantoni L. (2009), "Resilienza di comunità: definizioni, concezioni e applicazioni". *Psychofenia*, vol. 12, n. 20, pp. 9-25.
- Stockholm Resilience Center (2015), *What is resilience?*, <https://www.stockholmresilience.org/research/research-news/2015-02-19-what-is-resilience.html>
- The Rockefeller Foundation & Arup (2016), *City Resilience Index: Understanding and measuring city resilience*, <https://www.rockefellerfoundation.org/report/city-resilience-index/>
- Tilio L., Murgante B., Di Trani F., Vona M., Masi A. (2012), "Mitigation of urban vulnerability through a spatial multicriteria approach", *Disaster Advances*, vol. 5, n. 3, pp.138-143.
- Trigila A., Iadanza C., Bussetini M., Lastoria B. (2018), *Dissesto idrogeologico in Italia: pericolosità e indicatori di rischio*. Edizione 2018, ISPRA, Rapporti 287/2018.
- UN (2016). "Report of the open-ended intergovernmental expert working group on indicators and terminology relating to disaster risk reduction". Seventy-first session Agenda item 19 (c) Sustainable development: disaster risk reduction, General Assembly Distr.: General, 1 December 2016.
- Wang Q., Yamashita M. (2015), "Social-Ecological Evolutionary Resilience: A Proposal to Enhance "Sustainability Transformation" about Theoretical Foundation", *Open Access Library Journal*, vol. 2, n. 3, pp. 1-8.
- Wardekker A. (2021), "Contrasting the framing of urban climate resilience", *Sustainable Cities and Society*, Pre-proof.
- Welle T., Birkmann J., Krause D., Suarez D.C., Setiadi N.J., Wolfertz J. (2013), "The World Risk Index: A concept for the assessment of risk and vulnerability at global/national scales", in Birkmann J. (ed.) *Measuring vulnerability to natural hazards*. Second Edition, United Nations University Press.
- Wiss R., Mühlemeier S., Binder C.R. (2018), "An Indicator-Based Approach for Analysing the Resilience of Transitions for Energy Regions. Part II: Empirical Application to the Case of Weiz-Gleisdorf, Austria", *Energies*, vol. 11, n. 2263, pp. 1-21.

**Adriana Galderisi**

Dipartimento di Architettura e Disegno Industriale, Università della Campania Luigi Vanvitelli.

Via S. Lorenzo, 81031 Aversa (CE) (Italy)

Tel.: +39-081-5010700; e-mail: [adriana.galderisi@unicampania.it](mailto:adriana.galderisi@unicampania.it)

**Giovanni Bello**

Dipartimento di Architettura e Disegno Industriale, Università della Campania Luigi Vanvitelli.

Via S. Lorenzo, 81031 Aversa (CE) (Italy)

Tel.: +39-081-5010700; e-mail: [giovanni.bello@unicampania.it](mailto:giovanni.bello@unicampania.it)

**Giada Limongi**

Dipartimento di Architettura e Disegno Industriale, Università della Campania Luigi Vanvitelli.

Via S. Lorenzo, 81031 Aversa (CE) (Italy)

Tel.: +39-081-5010700; e-mail: [giada.limongi@unicampania.it](mailto:giada.limongi@unicampania.it)



## **DIMENSIONE FINANZIARIA ED IMPATTI LOCALI DELLA PROGRAMMAZIONE COMUNITARIA E NAZIONALE. IL CASO DEL MATESE IN CAMPANIA**

*Claudia de Biase, Piergiuseppe Pontrandolfi, Priscilla Sofia Dastoli*

### **Sommario**

Il contributo prende spunto dalle attività sviluppate nell'ambito del progetto "Riabitare i Paesi. Strategie Operative per la Valorizzazione e la Resilienza delle Aree Interne" (RI.P.R.O.VA.RE) ed è finalizzato ad una prima valutazione degli impatti a scala locale degli investimenti pubblici di tipo straordinario della programmazione comunitaria e nazionale. Definiti alcuni indicatori quantitativi, in base alla disponibilità di dati alla scala comunale, se ne propone una applicazione nell'ambito territoriale del Matese nella Provincia di Caserta. L'esercizio valutativo intende avviare, dopo una ricostruzione del quadro della progettualità locale, una prima riflessione sugli impatti dei più significativi investimenti pubblici a scala locale, in particolare nelle aree interne, per promuovere più efficaci politiche di sviluppo. A tal proposito, la definizione di indicatori calcolabili alla scala comunale, riferiti ad alcuni degli obiettivi dell'Agenda 2030, potrebbe supportare più efficaci ed efficienti progetti e programmi di sviluppo locale.

Parole chiave: aree interne, politica di coesione europea, valutazione di impatto

## **FINANCIAL DIMENSION AND IMPACTS OF EU AND NATIONAL POLICIES AT LOCAL LEVEL. THE MATESE CASE IN CAMPANIA**

### **Abstract**

The paper is inspired by the activities promoted and developed within the project "Rehabilitating Countries. Operational Strategies for the Enhancement and Resilience of Inland Areas" (RI.P.R.O.VA.RE) and is aimed at an initial evaluation of the local scale impacts of extraordinary public funds of the most recent EU and national policies. Once some quantitative indicators have been defined, concerning the actual availability of data on a municipal scale, an experimental application has been proposed in the Matese area in Caserta Province. The evaluation experience has the purpose of starting, after a reconstruction of the local planning framework, a reflection on the impacts of the most significant public investments at the local scale, in particular in inland areas, as a useful learning activity to promote effective development policies. In this regard, the definition of effective indicators at the municipal scale, according to the objectives of the 2030 Agenda, could support more efficient local development initiatives.

Keywords: Internal areas, European cohesion policy, Impact evaluation

## 1. Introduzione

Il contributo prende spunto dalle attività sviluppate nell'ambito del progetto "Riabitare i Paesi. Strategie Operative per la Valorizzazione e la Resilienza delle Aree Interne" (RI.P.R.O.VA.RE). Il progetto si struttura intorno a tre obiettivi di ricerca: 1. Ridisegnare la geografia delle Aree Interne, 2. Comprendere la Resilienza delle Aree Interne, 3. Definire strategie per lo sviluppo sostenibile e resiliente (Galderisi *et al.*, 2020); in quest'ultimo obiettivo rientra l'attività di analisi e valutazione delle politiche in corso, condotta dagli autori anche nell'ambito del Matese. Il progetto si focalizza su due regioni del Mezzogiorno d'Italia: Campania e Basilicata (Dastoli e Pontrandolfi, 2021). In tale contesto, si ritiene di particolare importanza valutare, preliminarmente alla definizione di qualsiasi strategia ulteriore di intervento, la capacità dei territori di attrarre risorse di natura straordinaria, volte a favorire lo sviluppo locale.

Sulla base dei dati disponibili, il suddetto esercizio di conoscenza e valutazione consente anche di comprendere gli elementi caratterizzanti posti alla base della visione di sviluppo futuro dei differenti contesti territoriali. I dati acquisibili consentono infatti di classificare, per ciascun comune, i progetti finanziati per macro-tipologie e per importi di spesa. Dal confronto tra le differenti realtà comunali è anche possibile operare preliminari valutazioni circa la capacità progettuale e gestionale delle Amministrazioni comunali, questione questa che rappresenta certamente un elemento importante nel valutare il grado di resilienza delle specifiche realtà, in forma singola o aggregata in una dimensione sovracomunale.

Dai suddetti elementi di valutazione quantitativa, ad una dimensione di scala che non è quella usuale della Regione o della Provincia, si è provato ad operare, con i dati a disposizione, una prima valutazione della efficacia degli investimenti.

A fronte di una dotazione di investimenti straordinari non irrilevante, e nonostante la ridotta capacità effettiva di spesa dei finanziamenti assentiti soprattutto nelle regioni meridionali, è utile iniziare a comprendere quali siano state le effettive ricadute sul territorio, soprattutto nelle cosiddette aree interne, in termini di mitigazione o rimozione delle maggiori criticità presenti nei territori e quanto le stesse risorse abbiano contribuito a rimuovere le storiche condizioni di marginalità degli stessi. Tale esercizio di monitoraggio e valutazione degli impatti degli investimenti è opportuno che diventi una procedura ordinaria, soprattutto nelle aree pilota della Strategia Nazionale Aree Interne (SNAI). In particolare per l'area del Matese, lo studio identifica dimensione e distribuzione dei finanziamenti in riferimento alle caratteristiche di resilienza del sistema. La parte conclusiva introduce una sperimentazione nella valutazione di impatto delle politiche nell'ambito del Matese.

L'ambito del Matese si caratterizza per la posizione geografica tutta interna, che lo vede confinante a nord e nord-ovest con il Molise, ad est con la provincia di Benevento e a sud con la rimanente provincia di Caserta (Fig. 1), cui appartengono i diciassette comuni che compongono l'ambito, la cui popolazione è di poco superiore ai quarantamila abitanti.

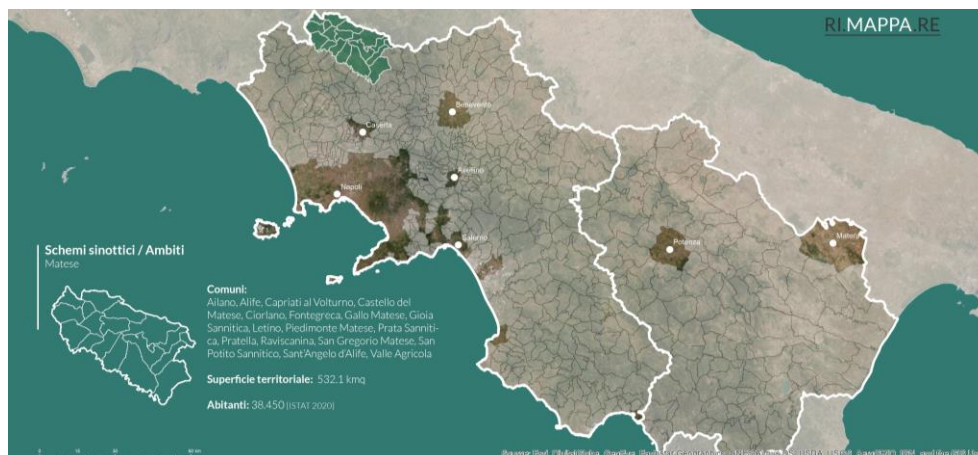
Si tratta di una posizione in qualche modo strategica, anche perché connessa con alcune arterie di comunicazione stradali fondamentali e con molteplici diramazioni secondarie. Una funzione utile per i collegamenti la svolge anche la ferrovia Alifana, che dalla stazione di testa di Piedimonte Matese collega l'area prima con Santa Maria Capua Vetere e poi con Napoli (in totale circa 2 ore di viaggio). La ferrovia, gestita da MetroCampania NordEst, presenta però molte criticità che la rendono poco efficiente.

Il territorio, prevalentemente montuoso, degrada dal massiccio del Matese verso la valle Telesina; esso è oggi tutelato dal Piano Territoriale Paesistico "Ambito Massiccio del



Matese”, approvato con D.M. 04/09/2000, e rientra nel Parco Regionale del Matese che, con la sua superficie di circa 33.300 ha, è il secondo parco regionale della Regione Campania.

**Fig. 1 – Inquadramento del Matese entro il territorio di indagine del progetto RIPROVARE.**



Fonte: Unità di ricerca Università della Campania “Luigi Vanvitelli” – progetto RIPROVARE

## 2. Metodologia

La letteratura sulla valutazione delle politiche pubbliche è molto estesa (Dziekani *et al.*, 2013; Evalsed, 2008; Rossi *et al.*, 2018; Weiss, 1997; Weiss, 1999); il significato originale del termine valutazione ha un’accezione molto ampia, usata in vari contesti, che deve quindi essere inquadrata nei limiti dell’analisi degli effetti delle politiche pubbliche. Una definizione di valutazione che comprende i concetti salienti di “effetti dell’azione”, e “attività analitica” è la seguente: “La valutazione è un’attività analitica multidisciplinare che utilizza i metodi delle scienze sociali per giudicare gli effetti prodotti dall’attuazione dell’azione pubblica” (Martini, 2006). Il regolamento n. 1303/2013 stabilisce norme generali per il funzionamento dei finanziamenti e dei programmi comunitari e afferma che “le valutazioni sono effettuate per migliorare la qualità della progettazione e dell’esecuzione dei programmi e per valutarne l’efficacia, l’efficienza e l’impatto.” La valutazione d’impatto fa parte della valutazione ex post ma si concentra solo sugli impatti, cioè sui cambiamenti (non immediati) causati dall’interazione dei progetti cluster sul sistema territoriale interessato dagli interventi. La valutazione d’impatto dovrebbe cercare di rispondere alla domanda “Qual è l’impatto o l’effetto degli interventi realizzati sulla condizione dei gruppi o dei territori target?” (Di Napoli e Ricci, 2019).

In Italia, la gestione dei fondi strutturali è migliorata per il ciclo di programmazione 2014-2020 con l’introduzione di regole di informazione e comunicazione per affrontare le criticità emerse nei cicli precedenti (Bruzzo, 2000). In particolare, vi era una difficoltà nel reperire e confrontare dati e informazioni sui beneficiari e sugli interventi finanziati, ma anche una conoscenza largamente insufficiente dei risultati degli interventi sia in termini di

output (progetti realizzati) che di *outcomes* (impatti a breve e lungo termine). L'Agenzia per la coesione territoriale ha posto rimedio ad alcune di queste criticità con la creazione del portale OpenCoesione (un portale dell'Agenzia per la coesione territoriale creato nel 2012 e dedicato alle informazioni sull'attuazione degli interventi della politica di coesione) (Crescenzi e Guida, 2018).

Oltre agli aspetti di comunicazione e informazione, i gestori locali delle politiche europee sono obbligati a redigere documenti di valutazione durante le fasi di attuazione dei programmi comunitari per stabilire l'efficacia, l'efficienza e l'impatto delle misure attuate. I documenti di valutazione sono generalmente elaborati dagli uffici regionali perché le regioni e le province autonome rappresentano le autorità di gestione decentralizzata delle risorse comunitarie. Si tratta di identificare una serie di indicatori di risultato e di output per ogni asse dei fondi strutturali, inserendo i dati all'inizio dell'attuazione del programma e stabilendo obiettivi intermedi e finali che devono essere raggiunti in base al finanziamento assegnato a ciascun asse. La valutazione avviene in base al grado di raggiungimento degli obiettivi, confrontando lo scostamento dei valori dai dati iniziali.

Gli indicatori di impatto sono raramente inclusi e calcolati nei documenti di valutazione, nonostante l'ampia letteratura sul tema della valutazione di impatto da parte della Comunità Europea nell'ambito dei fondi strutturali. La valutazione d'impatto dei programmi UE nei documenti di valutazione delle regioni italiane è quasi trascurata; questa affermazione deriva da una ricerca su alcuni documenti di valutazione dei fondi UE (nelle regioni: Basilicata, Calabria, Campania e Bolzano) e da una ricerca generale. In particolare, sono state effettuate interviste ai responsabili delle unità di valutazione dei fondi europei in alcune delle regioni già citate, ed è emerso che essi non sono ancora in grado di procedere a una valutazione di impatto.

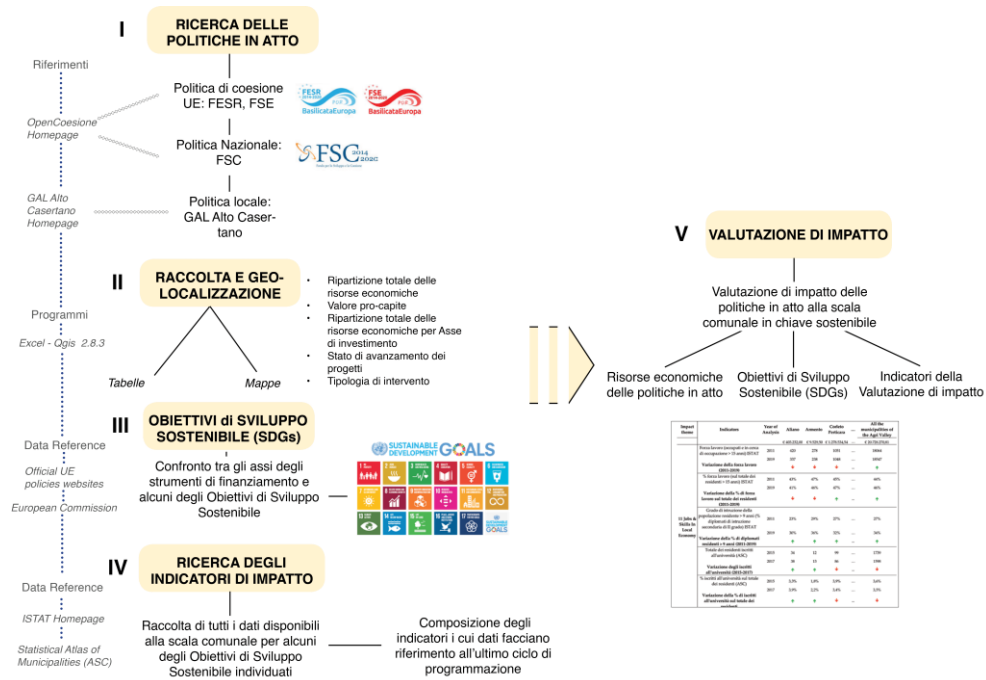
Un ampio set di indicatori di risultato e di output è presente nel database degli indicatori territoriali per le politiche di sviluppo. La sua costruzione rappresenta uno dei prodotti previsti dalla Convenzione stipulata tra l'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT) e l'Autorità di Gestione del PON "Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020", relativa all'attuazione del Progetto di Informazione Statistica Territoriale e Settoriale per le politiche di coesione 2014-2020. Il database contiene 327 indicatori (258 + 56 di genere) disponibili a livello regionale e provinciale, per macroarea e per le aree target dei diversi cicli di politiche di sviluppo. Anche in questo caso, gli indicatori di impatto non sono inclusi.

Attualmente, quindi, la valutazione delle politiche comunitarie è possibile solo sulla base degli indicatori di risultato e di output, senza poter monitorare gli effetti delle stesse politiche. Inoltre, questo tipo di monitoraggio è normalmente aggregato alla scala dell'intera regione, per cui non si può conoscere la capacità di spesa o il margine di miglioramento di una parte del territorio, come le aree interne o le aree industriali. Si tratta di dati omogenei per tutta la regione che non considerano le dinamiche interne della stessa regione, anche per aree subregionali già predisposte per altre politiche.

La valutazione d'impatto ha scarsa applicazione perché per comprendere i reali effetti sul territorio bisognerebbe implementare strumenti di valutazione adeguati e differenziati per aree subregionali e temi di interesse, partendo dalle informazioni del livello comunale. Il presente contributo tenta di agire in questo senso, sia per far tornare al centro dell'attenzione la questione della valutazione e sia per fornire degli spunti utili da un punto di vista metodologico, al fine di risolvere le numerose questioni attorno a questo tema.

Il diagramma di flusso seguente (Fig. 2) sintetizza il processo di ricerca, evidenziando le fonti di dati di input, l’approccio procedurale e le fasi analitiche che conducono alla valutazione di impatto.

**Fig. 2 – Organizzazione delle fasi per implementare la valutazione di impatto.**



Fonte: Unità di ricerca Università della Campania “Luigi Vanvitelli” – progetto RIPROVARE

La prima fase “Ricerca delle politiche in atto” - con un’indagine sulle fonti dei dati, come il sito web ufficiale di OpenCoesione -, fa riferimento alla raccolta dei dati sulle politiche comunitarie e nazionali che interessano il territorio di studio (Fondo Europeo di Sviluppo Regionale FESR, Fondo Sociale Europeo FSE, Programma Operativo Complementare POC, Patto Campania, all’interno del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione FSC). Dal portale OpenCoesione è possibile scaricare i progetti (projects.csv / metadata.xls) raggruppati sia per comune che per l’intera regione di interesse. Le informazioni acquisite per ogni progetto dei comuni sono le seguenti: Costo pubblico, pagamenti effettuati, stato di avanzamento del progetto, Natura (Tipo di intervento), Tema, Programma, Asse. Allo stesso modo, si sono consultati i siti web per ricercare i dati disponibili sulle politiche locali. La prima operazione è la verifica della disponibilità dei dati a livello comunale, a cui segue una fase di “Raccolta e georeferenziazione”: organizzazione su un foglio di calcolo dei dati e la georeferenziazione degli stessi in ambiente GIS. Tutti i dati sono organizzati in una tabella con valori separati da virgola (.csv) e uniti ai dati della popolazione residente al 1° gennaio 2020 di fonte ISTAT per poter eseguire statistiche di base che identificano gli impatti pro capite per comune. La fase di raccolta è fondamentale per costruire

cartogrammi, che servono a comprendere l'andamento nell'utilizzo delle risorse comunitarie sul territorio, effettuando un confronto tra comuni e tra diverse tipologie di fondi. I cartogrammi sono la base per iniziare a riflettere sulla valutazione dell'impatto e sulla capacità di spesa dei piccoli comuni dell'entroterra.

La terza fase "Obiettivi di Sviluppo Sostenibile" prevede un confronto tra gli assi degli strumenti di finanziamento e alcuni degli obiettivi di sviluppo sostenibile (*Sustainable Development Goals - SDGs*) dell'Agenda 2030. A partire dagli obiettivi espressi nelle varie fonti di finanziamento delle politiche comunitarie, sono stati individuati i principali temi di interesse: Istruzione, Energia, Lavoro, Industria, innovazione e infrastrutture, Qualità della vita e inclusione sociale, Ambiente e città sostenibili.

A questi temi, entro cui sono incardinati sia le priorità di investimento dei fondi sia le risorse effettivamente spese nella focus area in esame, sono collegati alcuni degli obiettivi dell'Agenda 2030. In particolare, sono stati selezionati i seguenti obiettivi:

- *Goal 4 - Quality Education;*
- *Goal 7 - Affordable And Clean Energy;*
- *Goal 8 - Decent Work and Economic Growth;*
- *Goal 9 - Industry, Innovation and Infrastructure;*
- *Goal 3 - Goodhealth and Well-Being and Goal 10 - Reduced Inequalities;*
- *Goal 11 - Sustainable Cities and Communities.*

Gli SDGs sono principalmente rivolti alle città, tuttavia, in un Paese come l'Italia dove l'85% dei comuni ha meno di 10.000 abitanti - localizzati prevalentemente nelle Aree interne - è necessario porre attenzione anche alle politiche e alle strategie dei piccoli comuni e agli obiettivi che devono essere raggiunti dai "cittadini" che vi abitano.

Il confronto tra gli Assi dei fondi comunitari e nazionali delle politiche selezionate per la Campania e alcuni degli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030 (Tab. 1) propone una riflessione sulle priorità di investimento dei Fondi nazionali e comunitari in Campania rispetto ai temi dell'Agenda 2030 e sulla coerenza tra gli obiettivi dei precedenti programmi e la prospettiva futura delle politiche di sviluppo urbano.

Questa operazione consente di rendere il metodo applicabile in molteplici contesti, indipendentemente dalle politiche che interessano un'area o una regione specifica perché rinvia da un'analisi svolta nel quadro degli obiettivi di sviluppo urbano sostenibile.

Nella quarta fase, ossia la "Ricerca di indicatori per la valutazione di impatto", l'approccio utilizzato per la valutazione dell'impatto si basa sull'elaborazione di indicatori in grado di valutare gli effetti sulla comunità e sull'ambiente per ogni tema. Per l'area di studio sono stati elaborati uno o più indicatori, in base alla possibilità di acquisire dati statistici sull'argomento; tuttavia, mancano dati statistici alla scala comunale di dominio pubblico sulle questioni relative all'attuazione delle politiche di sviluppo, sia comunitarie che locali. L'ISTAT produce molti dati statistici, ma sono per lo più aggregati per regione o provincia, a volte per capoluogo di provincia; questo non facilita l'analisi oggetto di questa ricerca. Un'agevolazione è data dall'Atlante Statistico dei Comuni (ASC), che raccoglie solo i dati ISTAT a livello comunale. Gli indicatori, quindi, sono stati elaborati sui dati statistici comunali disponibili - da fonte ISTAT, ISPRA, ASC -, che devono essere acquisiti in due momenti temporali non ravvicinati, per scorgere un cambiamento. Uno dei principali anni di riferimento, se si considerano soprattutto i dati ISTAT, è il 2011; l'altro anno di riferimento varia, ma generalmente si basa sul censimento permanente della popolazione 2018-2019.

**Tab.1 – Confronto tra gli Assi dei fondi comunitari e nazionali delle politiche selezionate per la Campania e alcuni degli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030.**

CAMPANIA	Istruzione (SDG 4)	Energia (SDG 7)	Lavoro (SDG 8)	Industria, Innovazione e Infrastrutture (SDG 9)	Qualità della Vita e Inclusion Sociale (SDGs 3-10)	Ambiente E Città Sostenibili (SDG 11)
Asse 1 PATTO: Infrastrutture				●		
Asse 2 PATTO: Ambiente						●
Asse 1 FSE: Occupazione			●			
Asse 2 FSE: Inclusione sociale e lotta alla povertà			●		●	
Asse 3 FSE: Istruzione e formazione	●			●		
Asse 1 FESR: Ricerca e Innovazione				●		
Asse 2 FESR: ICT e Agenda Digitale				●		
Asse 3 FESR: Competitività del sistema produttivo				●		
Asse 4 FESR: Energia sostenibile		●				
Asse 5 FESR: Prevenzione rischi naturali e antropici						●
Asse 6 FESR: Tutela e valorizzazione del patrimonio naturale e culturale	●	●	●	●	●	●
Asse 7 FESR: Trasporti						●
Asse 8 FESR: Inclusione Sociale		●			●	
Asse 9 FESR: Infrastrutture per il sistema regionale dell'istruzione	●					
Asse 10 FESR: Sviluppo Urbano Sostenibile	●				●	●
Asse 2 POC: Competitività delle imprese				●		
Asse 4 POC: Istruzione	●					
Asse 5 POC: Rafforzamento PA						●
Asse 6 POC: Inclusione sociale					●	

Nella fase di acquisizione dei dati, la condizione ideale si verifica quando si considerano momenti temporali coincidenti con gli estremi dei cicli di programmazione (es. 2014 e 2020), ma poiché l'assenza di dati rappresenta un gap nella valutazione dell'impatto sui territori, una prima sperimentazione è stata messa in atto con i dati a disposizione.

Tutti gli elementi delle prime quattro fasi sono propedeutici per la "Valutazione di Impatto" finale. L'approccio utilizzato per la valutazione dell'impatto si basa sulla costruzione di indicatori; a titolo di esempio viene riportata lo schema per la valutazione d'impatto per il tema "Lavoro - Goal 8 - Decent Work And Economic Growth " (Tab. 2). Le domande principali per valutare gli impatti delle politiche dell'UE e locali sono le seguenti: quale impatto hanno avuto sull'occupazione e sulle competenze nell'economia locale? Che impatto hanno avuto sul rafforzamento del sistema occupazionale? Gli indicatori che si potrebbero elaborare, in riferimento alla effettiva disponibilità di dati, sono: Variazione della forza lavoro (2011-2019) e Variazione della percentuale (%) della forza lavoro sul totale dei residenti (2011-2019).

Tab. 2 – Tipo di valutazione di impatto per il tema “Lavoro”.

		Indicatori	AILANO	ALIFE	...	TOTALE	
			€ 29.359,00	€ 3.255,00	...	€ 228.450,00	
Lavoro	Goal 8 - Decent work and economic growth	Forza lavoro (occupati e in cerca di occupazione > 15 anni) ISTAT	2011	527	2800	...	15296
		Forza lavoro (occupati e in cerca di occupazione > 15 anni) ISTAT	2019	521	3052	...	15202
		<b>Variazione della forza lavoro (2011-2019)</b>		↓	↑	...	↓
		% forza lavoro (sul totale dei residenti > 15 anni) ISTAT	2011	44%	43%	...	42%
		% forza lavoro (sul totale dei residenti > 15 anni) ISTAT	2019	44%	47%	...	43%
		<b>Variazione della % di forza lavoro sul totale dei residenti (2011-2019)</b>		↔	↑	...	↑

La tabella precedente esemplifica, dunque, il processo di valutazione che considera gli importi in euro di tutti i progetti per il tema Lavoro presenti nelle politiche prese in considerazione, distinti per comune. Questo dato è confrontato con gli indicatori utili per calcolare l'impatto, appositamente selezionati e calcolati per comune, in due momenti temporali diversi - in modo da misurare l'andamento nel tempo -, così da avere un andamento complessivo per l'intero ambito. Il confronto tra le risorse e i valori degli indicatori che misurano l'andamento ci permette di fare una prima valutazione dell'impatto che realmente si è avuto in un determinato comune, e quindi, in tutto l'ambito Matese nel suo complesso. In realtà, gli indicatori di impatto come elaborati non rispondono esattamente agli obiettivi delle politiche ma, in attesa che vengano implementate *best practices* e diffusi indicatori di impatto e relativi dati a scala comunale, gli indicatori individuati sono quelli più pertinenti.

### 3. Ambito “Matese”: la progettualità in corso

Per avviare una riflessione sulla dimensione attuale degli investimenti pubblici alla scala locale, in particolare nelle aree interne, come utile attività di *learning* per promuovere più aggiornate ed efficaci politiche di sviluppo locale, la ricerca si è concentrata innanzitutto sulla capacità di accesso ai finanziamenti comunitari.

In quest'ottica si è quindi sviluppata una valutazione alla scala comunale con riferimento ai finanziamenti comunitari, a valere su diverse tipologie di fondi assegnati o acquisiti (su bandi) da ogni comune compreso nell'ambito di interesse; per ogni comune sono state poi considerate le risorse rinvenienti dal GAL, una iniziativa sovracomunale a valere su fondi comunitari, in particolare PSR e FEARS; si sono considerate, infine, le risorse finanziarie ulteriori impegnate da ogni Comune per opere pubbliche di valore strategico.

Di seguito quindi si tratteranno in appositi paragrafi la programmazione comunitaria, intesa quale programmazione del Fondo comunitario di sviluppo regionale e del Fondo sociale europeo; la programmazione nazionale e, in particolare, il Patto di coesione Regione-Stato; la programmazione intermedia, intesa come programmazione dei comuni associati nei GAL, e, infine, la programmazione delle opere pubbliche dei singoli comuni, unico

strumento comunale che consente di avere un quadro certo delle strategie delle amministrazioni e dei finanziamenti disponibili.

L'analisi è partita dalla lettura del POR Campania 2014-2020, strumento di programmazione per sessenni che si articola in 10 ASSI. Si è scelto di partire da questa tipologia di fondi perché si tratta di risorse finalizzate a risolvere il nodo delle disparità regionali. Come passaggio successivo si è scelta la scala intermedia e sono stati esaminati, in particolare, i finanziamenti e poi i progetti presentati, sempre nell'ultimo periodo di programmazione, da parte del GAL Alto Casertano, soggetto molto attivo sul territorio. Non è stata considerata la progettualità provinciale e della Comunità montana, perché i due soggetti si sono dimostrati, negli anni, poco attivi nella previsione e nella proposizione di progetti: pertanto, si è guardato al GAL come soggetto intermedio nella progettazione.

Ultimo step è stata la lettura dei progetti alla scala comunale attraverso l'analisi del Programma Triennale delle Opere Pubbliche (PTOOPP) che riporta gli interventi fisici al di sopra della quota dei centomila euro. Tale strumento è stato preso in considerazione per comprendere su quali settori investono prioritariamente i centri minori di un'area interna come il Matese. Tuttavia, non si è tenuto conto dell'importo complessivo degli interventi per la valutazione di impatto perché ricadono nel campo della programmazione e perché talvolta in tali elenchi rientrano anche i progetti di fonte comunitaria.

Per quanto riguarda i fondi strutturali, il primo analizzato è il FESR, che rimane uno dei principali strumenti finanziari della politica europea di coesione, il cui scopo è contribuire ad appianare le disparità esistenti fra i diversi livelli di sviluppo delle regioni europee e ridurre il ritardo delle regioni meno favorite, con particolare attenzione per quelle che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali e demografici.

La Piattaforma OpenCoesione presenta i progetti in base ad una serie di tematiche prevalenti. Nel caso del FESR la tematica attiene a tredici categorie: Trasporti; Ricerca e innovazione; Ambiente; Occupazione; Istruzione; Inclusione sociale; Cultura e turismo; Competitività imprese; Agenda digitale; Rafforzamento PA; Energia; Città e aree rurali; Infanzia e anziani.

La prima fase dell'analisi è stata la lettura della progettualità europea dell'Ambito in base alle categorie su indicate; nella seconda fase della ricerca è stato necessario comprendere quali e quanti assi di finanziamento siano stati utilizzati per progettare ciascun intervento.

Da una prima lettura dei progetti presentati è emerso che sull'ambito ricade solo il 2,89% degli investimenti europei destinati alla provincia casertana: 12.885.876,50 € su 225.004.867,00 €. Il tema all'interno del quale sono assegnati maggiori finanziamenti è l'Ambiente, con progetti che vanno da "Risanamento e adeguamento della rete fognaria" (Fontegreca da 4.000.000,00 €), a lavori di captazione delle sorgenti (Sant'Angelo d'Alife 2.233.283,29 €), fino alla ristrutturazione dell'intero impianto di depurazione comunale (San Gregorio Matese 284.463,57 €). Interessante è notare che Piedimonte Matese, in riferimento all'efficientamento energetico di singoli servizi distribuiti sul territorio comunale, ha attivato fondi per 2.218.887,03 €. Alife e Raviscanina, viceversa, hanno puntato sulla competitività delle imprese, rispettivamente per 38.032,35 €, e 165.800 €. Il comune che ha maggiori finanziamenti pro-capite è Fontegreca (un comune di appena 776 abitanti) 5.154 € rispetto ai 246 € ad abitante dell'intera provincia. Solo per la tematica Ambiente l'ambito di studio ha richiesto finanziamenti per 10.435.420,56 € rispetto ai 973.965.167,00 € dell'intera provincia di Caserta. Va sottolineato che sul totale dei finanziamenti europei assegnati alla provincia di Caserta solo il 4% dei progetti finanziati è

stato concluso: vale a dire 107 progetti, nessuno dei quali ricade nell'ambito di studio.

Passando agli assi di finanziamento, si nota che il comune che ha avuto più finanziamenti è Fontegreca che insieme a Sant'Angelo d'Alife, San Gregorio Matese e Castello del Matese ha puntato soprattutto sullo sviluppo urbano sostenibile (Asse 10). Il Comune di Piedimonte Matese, che ha avuto tra i 2 e i 3 milioni di euro di finanziamenti FESR, investe sull'energia sostenibile (Asse 4). I comuni che, invece, puntano sulla competitività del sistema produttivo sono Raviscanina e Ailano con finanziamenti che raggiungono al massimo il milione di euro. L'unico comune che si è indirizzato sulla prevenzione dei rischi naturali ed antropici è Alife con finanziamenti inferiori al milione di euro. Se l'attività di progettazione appare soddisfacente, non altrettanto purtroppo può dirsi della capacità di realizzazione, come dimostra lo stato di avanzamento dei progetti ammessi a finanziamento: tutti i Comuni hanno progetti tuttora in corso, con l'unica eccezione di Raviscanina che ha visto la metà dei progetti ammessi a finanziamento già liquidati, mentre a Fontegreca una metà non sono stati ancora avviati. Nessun comune ha concluso i progetti presentati.

Il secondo passaggio, sempre alla scala dei fondi comunitari, è stato lo studio dei progetti presentati a valere sul FSE. Va sottolineato a questo proposito che, con l'avvento del ciclo di programmazione 2014-2020, è stato predisposto un unico gruppo di norme che disciplina i cinque Fondi strutturali e di investimento europei (SIE), con l'obiettivo di stabilire un chiaro collegamento con la strategia Europa 2020, al fine di migliorare il coordinamento, garantire un'attuazione coerente e rendere l'accesso ai fondi il più diretto possibile per i soggetti che possono usufruirne. Nel nostro caso, i finanziamenti per l'ambito corrispondono ad una percentuale pari all'11,36% sull'ammontare totale dei fondi assegnati alla Provincia. Nell'Ambito di questa tipologia di fondi, la maggioranza dei comuni investe sull'occupazione, anche se i finanziamenti non raggiungono i 500.000 euro. Piedimonte Matese è l'unico Comune che investe nell'inclusione sociale e nella lotta alla povertà, mentre il comune di Alife punta sull'istruzione e formazione.

Per i progetti del FSE lo stato di avanzamento dimostra una situazione differente rispetto a quella del FESR: a fronte di tre Comuni che hanno tutti i progetti in corso, Capriati al Volturno ha tutti i progetti finanziati conclusi, Ailano ne ha una metà conclusi e l'altra metà in corso, Gallo Matese ha la metà dei progetti in corso e l'altra metà liquidata, Alife ha la maggioranza dei progetti in corso e solo una minoranza conclusa, San Potito, invece, ha una piccola quota in corso mentre la maggioranza è conclusa.

Il quadro è più complesso per Piedimonte Matese, in cui la metà dei progetti è in corso, mentre il restante 50% è suddiviso tra concluso, liquidato e non ancora avviato.

Da questa lettura appare chiaro che la progettualità immateriale trova una più facile realizzazione e che le amministrazioni riescono con maggiore "facilità" ad attivare progetti inerenti alla dimensione sociale delle politiche.

La riflessione sui finanziamenti alla scala nazionale, dove sono stati analizzati i finanziamenti stanziati dalla regione di concerto con il governo, si focalizza sul "Patto Campania" che rientra all'interno del Programma FSC. Come è noto, nel 2016 la Regione Campania ha sottoscritto con la Presidenza del Consiglio dei Ministri il proprio "Patto per il Sud" (denominato "Patto per lo sviluppo della Regione Campania"), indirizzato alla realizzazione degli interventi necessari per l'infrastrutturazione del territorio, la realizzazione di nuovi investimenti industriali, la riqualificazione e la reindustrializzazione delle aree industriali ed ogni altra azione funzionale allo sviluppo economico, produttivo e



occupazionale del territorio regionale (<http://www.regione.campania.it/regione/it/la-tua-campania/fondo-di-sviluppo-e-coesione-2014-2020>. (Modifica e integrazione nel 2018)).

Come si legge nel Patto, nella versione modificata nel 2018, le progettualità riguardano alcuni settori prioritari e in particolare:

- Infrastrutture, con una dotazione complessiva - 1367,79 M€;
- Ambiente con dotazione complessiva - 1.036,4 M€;
- Sviluppo economico e produttivo con dotazione complessiva - 306 M€
- Turismo, cultura e valorizzazione risorse naturali, con dotazione complessiva - 70 M€.

Nell'Ambito del Matese il finanziamento previsto, pari a 38.218.412,63 € su un totale di 302.384.044,00 € dell'intera provincia di Caserta, assorbe il 12,6% dell'intero finanziamento. I maggiori finanziamenti riguardano l'Ambiente con 21.883.912,63 € richiesti su un totale di 1.049.702.280,00 € assegnati all' dell'intera provincia: dunque, il 2,1% dell'intero finanziamento. Il secondo maggiore settore di investimento, nell'ambito delle Infrastrutture, sono i Trasporti, con 16.334.500 € richiesti su un totale 1.344.290.136,00 € assegnati all'intera provincia: l'1,2% dell'intero finanziamento. Per le tematiche Ambiente e Trasporti tutti i comuni dell'Ambito partecipano allo stesso finanziamento, pur individuando per ogni progetto un Comune capofila.

Anche in questo caso appare confermata l'attenzione che i comuni pongono al tema ambientale, in tutte le sue declinazioni, così come rimane nodale la problematica dei trasporti, tema centrale per lo sviluppo delle aree interne che pagano, molto spesso, la loro lontananza dai principali centri di interesse e di servizi.

Infine, se analizziamo la distribuzione dei finanziamenti del Patto Campania per Assi, emerge per il nostro Ambito un'equa distribuzione dei finanziamenti tra le infrastrutture e il turismo, fatta eccezione per San Potito Sannitico che prevede di destinare i finanziamenti ottenuti, che vanno dai 5 ai 10 milioni di euro, tutti per l'Asse 4 (turismo).

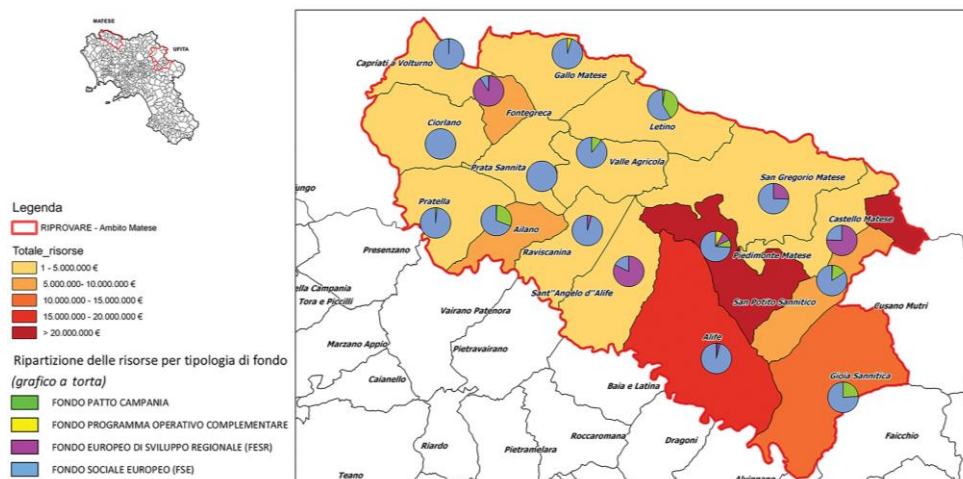
Ultimo step nella lettura della progettualità derivante da finanziamenti europei è stato lo studio del Programma Operativo Complementare (POC) della Regione Campania. "I POC hanno l'obiettivo di garantire il completamento di interventi avviati nel ciclo 2007-2013 e di avviare nuove azioni relative al periodo 2014-2020 e sono finanziati da una quota delle risorse del Fondo di rotazione di cui alla legge n. 183-1987 destinate al cofinanziamento nazionale". Il POC per l'Ambito di intervento prevede un finanziamento pari a 7.100.556 € su un totale di 65.096.635 € dell'intera Provincia: dunque, il 11% dell'intero finanziamento. I maggiori finanziamenti sono previsti per: Competitività delle Imprese, Agenda Digitale, Ambiente, Istruzione, Rafforzamento PA e Inclusione sociale. Il Comune che ha richiesto maggiori finanziamenti è Gioia Sannitica (più di 2.400.000 €); il secondo è Piedimonte Matese (quasi 1.900.000 €); seguono San Potito Sannitico (1.440,17 €), Ailano (850.660 €), Letino (326.850 €), Valle Agricola (100.000 €). La maggiore percentuale di finanziamenti richiesti riguarda la Competitività delle Imprese.

In questo caso, analizzando la distribuzione per Asse, rileva che alcuni comuni, come Ailano hanno investito sulle attività produttive e innovazione, altri, invece, come Gioia Sannitica prevedono progetti esclusivamente per l'ambiente e il territorio (Asse2). Valle Agricola e Letino puntano tutto sulla rigenerazione urbana e le politiche per il turismo (asse 4), mentre Piedimonte Matese e San Potito Sannitico investono entrambi in parte sulla rigenerazione urbana e turismo (Asse 4) e in parte sulle attività produttive e innovazione (Piedimonte Matese Asse 6) o sul patrimonio culturale (San Potito Sannitico-Asse 3).

La distribuzione delle risorse finanziarie dei fondi nazionali e comunitari nei comuni del

Matese (Fig. 3) ha interessato soprattutto le politiche del FSE; uniche eccezioni sono Sant'Angelo d'Alife, Fontegreca e Castello del Matese che, invece, puntano soprattutto a progettualità a valere sul FESR.

**Fig. 3 – Risorse totali per comune e Confronto tra le risorse di ciascuna fonte di finanziamento.**



Fonte: Report interno 5 - Analisi e valutazione degli impatti della progettualità in corso – Riprovare.

Dalla lettura di tutta la progettualità europea in corso, emerge con chiarezza la presa di coscienza delle amministrazioni dell'importanza della tematica ambiente in un contesto tanto delicato e ricco. Tutti i comuni dell'ambito, infatti, hanno richiesto e, in alcuni casi ottenuto, finanziamenti per la risoluzione delle problematiche ambientali. Altra nota è l'attenzione alla questione dei collegamenti, centrali nella trattazione delle Aree interne e, spesso, vero punto di debolezza di questi territori: anche in questo caso i comuni, singolarmente o associati, hanno cercato e ottenuto finanziamenti per l'adeguamento o la realizzazione di nuova viabilità di collegamento con i principali centri urbani, erogatori di servizi, della Provincia. Infine, ma non per ultimo, alcuni comuni hanno deciso di puntare sul turismo, attraverso la rigenerazione urbana dei centri, il miglioramento delle condizioni del proprio patrimonio culturale e, appunto, il miglioramento dei collegamenti.

Per quanto concerne l'attivazione locale, il GAL Alto Casertano, nato nel 1992, rappresenta l'unico gruppo di azione locale in provincia di Caserta. Nella prima fase di programmazione 93/97 il GAL comprendeva 33 Comuni che hanno partecipato all'iniziativa LEADER 1; nella fase di programmazione 98/2002, i Comuni coinvolti nella seconda progettualità di LEADER 2 sono stati 17, in ossequio agli indirizzi strategici della Regione Campania che decise di far coincidere i territori LEADER con i territori delle Comunità Montane. La terza fase 2003/2008 ha visto la partecipazione di 41 comuni al programma comunitario LEADER Plus.

La quarta fase, avviata nel 2009/2015, ha visto la partecipazione di 48 Comuni all'Asse IV

del Piano di Sviluppo Rurale (PSR) della Regione Campania. Nell'ultimo sessennio di programmazione, 2014/2020, il GAL ha presentato una nuova Strategia di Sviluppo locale rispondendo alla Misura 19 del PSR Regione Campania (Gal Alto Casertano, 2015).

Il PSR della Regione Campania nella sua ultima versione è stata approvata dall'UE il 2/9/2020. All'interno del PSR, il GAL Alto Casertano ha presentato la Strategia di Sviluppo Locale, denominata "Strategia Altocasertano 2020: per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva".

Il documento di presentazione della Strategia descrive il territorio dei 48 Comuni, dal punto di vista fisico, socioeconomico, urbanistico e naturalistico: come emerge dal testo, il maggiore punto di criticità è il calo dei residenti, che nel giro di 3 anni ha subito una flessione dell'1,5%, una percentuale più bassa, seppur di poco, rispetto a tutti i piccoli comuni dell'entroterra d'Italia; allarmanti sono anche i dati registrati in merito alla disoccupazione. Per quanto riguarda i collegamenti, appare positiva la situazione infrastrutturale soprattutto su gomma, mentre permane la marginalità di gran parte della macroarea del Matese per quanto riguarda le infrastrutture ferroviarie.

Dal punto di vista naturalistico, 21 dei 48 comuni dell'Alto Casertano ricadono nei due Parchi regionali attivi. Il 94% del territorio dei comuni fa parte di Rete Natura 2000: 45 comuni, ricadono all'interno di un'area SIC, mentre il 23% delle località ricade in un'area ZPS). A ciò si deve associare la presenza di altre 15 risorse naturalistiche segnalate come turisticamente rilevanti, localizzate quasi completamente nella macroarea del Matese, e di un'estesa rete sentieristica adatta a diversi segmenti di viaggiatori (esperti, famiglie, ecc.).

Il sistema turistico è molto debole, nonostante il territorio disponga di numerosi borghi antichi che hanno conservato un impianto urbanistico caratteristico e di pregio e che presentano un alto potenziale in un'ottica di valorizzazione del settore; carente è anche l'offerta museale, composta in tutto di 12 esposizioni in 10 comuni.

In virtù di questo quadro variegato, la strategia punta, in sintesi, alla previsione di interventi che si pongono come obiettivo la creazione di un sistema di sviluppo integrato del territorio, che riesca a mettere a sistema le varie bellezze naturali, storiche e culturali e le attività del territorio stesso, coinvolgendo tutti gli attori presenti, sia pubblici sia privati. Coerentemente ciascuno dei progetti presentati dal GAL, dei quali ad oggi risultano approvati solo pochi interventi a valere sulle diverse misure del PSR, rientra in una reale strategia che richiede e utilizza le risorse finanziarie per attuare uno sviluppo locale integrato. Allo stesso modo, gli interventi previsti sono congruenti e connessi con il sistema progettuale complessivo, concorrendo a formalizzare un sistema di opportunità territoriale. Ultimo step è l'analisi della progettualità sviluppata con risorse comunali: in quest'ottica sono stati analizzati i PTOOPP reperiti dai siti internet delle amministrazioni comunali interessate. L'emergenza pandemica ha reso impossibile la consultazione in loco del materiale, sicché, nel caso di comuni che non hanno on line la documentazione inerente alla programmazione delle opere pubbliche non si è riusciti ad accedere ad alcuna documentazione.

Dai dati accessibili, seppur disomogenei (per alcuni comuni è consultabile la programmazione triennale, compresa l'ultima 2021/23, per altri, invece, è possibile consultare on line solo programmi annuali), si è cercato di trarre alcune conclusioni che sono utili per capire quali siano i campi principali in cui le diverse Amministrazioni puntano ad investire.

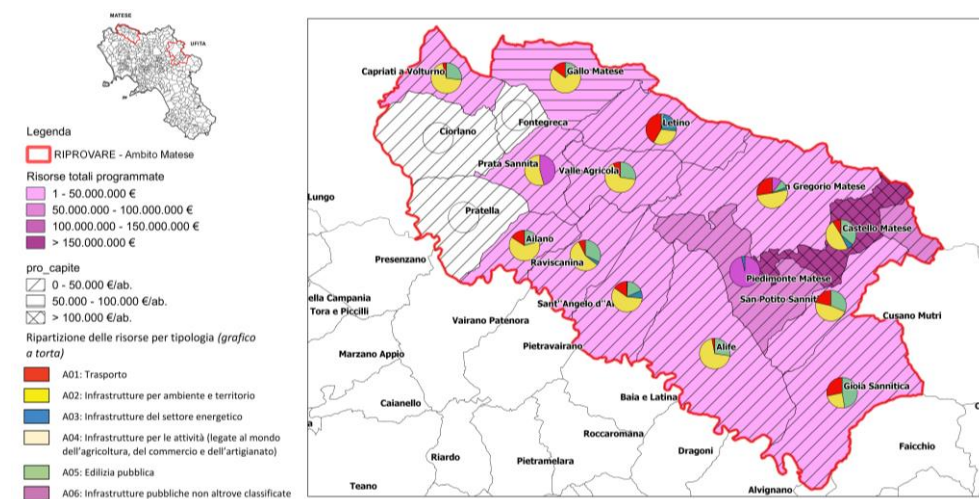
Vista la numerosità delle categorie dei programmi analizzati e lo scopo del nostro studio, si

è provveduto a raggrupparle secondo i codici seguenti:

- A01: Trasporto
- A02: Infrastrutture per ambiente e territorio
- A03: Infrastrutture del settore energetico
- A04: Infrastrutture per le attività (agricoltura, commercio e artigianato)
- A05: Edilizia pubblica
- A06: Infrastrutture pubbliche non altrove classificate

Infine, per sistematizzare le informazioni e avere una visione complessiva delle risorse programmate dalle amministrazioni comunali sul territorio, sono stati predisposti specifici elaborati cartografici (Fig. 4).

**Fig. 4 – Risorse totali programmate per comune nel Programma triennale delle opere pubbliche**



Fonte: Report interno 5 - Analisi e valutazione degli impatti della progettualità in corso – Riprovare.

Tutti i comuni di cui è stato possibile leggere i documenti (esclusi Ciorlano, Fontanagrega e Pratella), hanno diretto la propria programmazione verso le infrastrutture per l'ambiente e il territorio, chi in maniera preferenziale, come i comuni di Capriati al Volturno, Gallo Matese, Prata Sannita, Valle Agricola, Alife e Sant'Angelo di Alife, chi in misura pari ad altre tipologie, come Raviscanina, San Gregorio e San Potito, chi in misura ridotta rispetto ad altre, come Gioia Sannitica e Letino. Un altro settore su cui si punta ad investire sono i trasporti, del cui potenziamento si avverte l'esigenza specialmente nei comuni di Letino, San Gregorio e Gioia Sannitica. Due comuni, invece, Prata Sannita e Piedimonte, puntano, per buona parte il primo e quasi esclusivamente il secondo, sulle "infrastrutture pubbliche non altrove classificate". Il quadro finale evidenzia una situazione di assoluta coerenza tra gli investimenti pianificati dai singoli comuni in fase di redazione dei programmi triennali delle opere pubbliche con le scelte progettuali elaborate dall'intero Ambito per l'accesso ai fondi comunitari e regionali. Le nuove modalità di accesso ai fondi sollecitate dall'Europa

hanno favorito nei fatti una nuova cultura territoriale, con il passaggio da una visione municipale a una visione di sistema: così l'impegno per tematiche quali l'ambiente e i trasporti, diventato centrale nella strategia di sviluppo non solo dei singoli comuni, ma dell'intera area matesina, sentita come un *unicum* geografico storico e socio-economico, ha acquistato maggiore credibilità e riesce ad attirare maggiori risorse.

#### 4. Ambito "Matese": la valutazione di impatto

La base di partenza per procedere alla valutazione di impatto per i sei temi (Istruzione; Energia; Lavoro; Industria, innovazione e infrastrutture; Qualità della vita e inclusione sociale; Ambiente e città sostenibili) è sintetizzata nella seguente tabella (Tab. 3). Infatti, tale tabella riporta i valori economici dei fondi nazionali e comunitari per ogni comune e per ogni tema, sulla base della tabella di corrispondenza (Tab. 1) tra gli Assi dei fondi e i sei temi stabiliti.

**Tab. 3 – Risorse totali per tema e per comune nell'Ambito Matese.**

Nome comune	Istruzione (SDG 4)	Energia (SDG 7)	Lavoro (SDG 8)	Industria, innovazione e infrastrutture (SDG 9)	Qualità della vita e inclusione sociale (SDG 10)	Ambiente e città sostenibili (SDG 11)
Ailano	€ 50.000,00	€ 0,00	€ 29.359,00	€ 2.466.350,00	€ 0,00	€ 5.707.471,00
Alife	€ 167.140,00	€ 38.032,00	€ 3.255,00	€ 15.000.000,00	€ 0,00	€ 4.640.000,00
Capriati al Volturno	€ 0,00	€ 0,00	€ 1.182,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 490.000,00
Castello del Matese	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 4.457.673,00
Ciorlano	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 490.000,00
Fontegreca	€ 0,00	€ 714.732,00	€ 33.400,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 4.490.000,00
Gallo Matese	€ 0,00	€ 0,00	€ 22.660,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 490.000,00
Gioia Sannitica	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 2.479.241,36	€ 7.921.018,24
Letino	€ 326.850,00	€ 0,00	€ 17.963,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 490.000,00
Piedimonte Matese	€ 1.903.473,06	€ 2.218.886,00	€ 43.331,00	€ 15.629.089,99	€ 1.261.781,00	€ 2.370.900,00
Prata Sannita	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 1.190.000,00
Pratella	€ 0,00	€ 0,00	€ 18.449,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 1.085.000,00
San Gregorio Matese	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 1.124.463,00
San Potito Sannitico	€ 709.090,15	€ 0,00	€ 58.851,00	€ 7.921.018,24	€ 0,00	€ 734.927,02
Sant'Angelo d'Alife	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 2.723.283,00
Raviscanina	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 165.800,00	€ 0,00	€ 3.715.000,00
Valle Agricola	€ 100.000,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 840.000,00
<b>TOTALE</b>	<b>€ 3.256.553,21</b>	<b>€ 2.971.650,00</b>	<b>€ 228.450,00</b>	<b>€ 41.182.258,23</b>	<b>€ 3.741.022,36</b>	<b>€ 42.959.735,26</b>

Di seguito, per ogni tema è riportata la valutazione d'impatto. Per questioni di spazio, si riporta il Totale che corrisponde alla media o alla sommatoria dei dati per l'intero Ambito Matese, tuttavia sono indicati i comuni di Ailano e Alife come esempio.

La sperimentazione proposta è un esercizio preliminare che presenta dei limiti per il fatto che i dati alla scala comunale non sono sufficienti per poter eseguire una valutazione di impatto completa.

Istruzione - Goal 4. Quality Education (Tab. 4)

Gli impatti sul tema istruzione sono stati valutati considerando i seguenti indicatori:

- Variazione della % di diplomati residenti > 19 anni (2011-2019);
- Variazione degli iscritti all'università;
- Variazione della % di iscritti all'università sul totale dei residenti (2015-2017).

**Tab. 4 – Tema istruzione per l’Ambito Matese.**

		Indicatori	Anno	AILANO	ALIFE	...	TOTALE
				<b>50000</b>	<b>167140</b>	...	<b>3256553,21</b>
Istruzione	Goal 4 - quality education	Grado di istruzione della popolazione residente > 19 anni (% diplomati di istruzione secondaria di II grado) ISTAT	2011	29%	31%	...	28%
		Grado di istruzione della popolazione residente > 19 anni (% diplomati di istruzione secondaria di II grado) ISTAT	2019	32%	38%	...	34%
		<b>Variazione della % di diplomati residenti &gt;19 anni (2011-2019)</b>		↑	↑	...	↑
		Totale dei residenti iscritti all’università (ASC)	2015	42	276	...	1485
		Totale dei residenti iscritti all’università (ASC)	2017	38	289	...	1453
		<b>Variazione degli iscritti all’università</b>		↓	↑	...	↓
		% iscritti all’università sul totale dei residenti (ASC)	2015	3,0%	3,7%	...	3,6%
		% iscritti all’università sul totale dei residenti (ASC)	2017	2,8%	3,9%	...	3,6%
		<b>Variazione della % di iscritti all’università sul totale dei residenti (2015-2017)</b>		↓	↑	...	↔

La valutazione di impatto per l’intero Ambito Matese sul tema Istruzione fa emergere che, a fronte di una somma spesa di oltre 3,2 milioni di euro, c’è stata una variazione positiva nella percentuale di diplomati (+6%), tuttavia i dati sugli iscritti all’università fanno subire un lieve calo complessivo, che si traduce in 32 iscritti in meno. La qualità dell’istruzione costituisce un aspetto chiave degli Assi dei fondi comunitari.

Energia - Goal 7. Affordable and Clean Energy (Tab. 5)

**Tab. 5 – Tema Energia per l’Ambito Matese.**

		Indicatori	AILANO	ALIFE	...	TOTALE	
			€ 0,00	€ 38.032,00	...	€ 2.971.650,00	
Energia	Goal 7 - affordable and clean energy	Firmatari del Patto dei Sindaci per il clima e l’energia	2014	NO	SI	...	8
		Firmatari del Patto dei Sindaci per il clima e l’energia	2020	NO	SI	...	8
		<b>Variazione del numero di firmatari del Patto dei sindaci (2014-2020)</b>		↓	↔	...	↔

Gli impatti sul tema Energia sono stati valutati considerando l’indicatore: Variazione del numero di firmatari del Patto dei sindaci (2014-2020). La scelta di questo indicatore, che

potrebbe risultare marginale rispetto ai molteplici aspetti legati all'Energia sostenibile, è stata necessaria perché non è stato possibile reperire dati su questo tema a scala comunale. La reperibilità dei dati costituisce un aspetto fondamentale se si vuole valutare la ricaduta delle risorse investite. Di seguito si riportano solo alcuni degli indicatori, i cui dati sono di carattere regionale o nazionale: Consumi di energia elettrica coperti da fonti rinnovabili (incluso idro), Consumi di energia elettrica coperti da fonti rinnovabili (escluso idro). Appare evidente che si potranno svolgere valutazioni proficue e strutturate per misurare gli impatti, solo dopo che le autorità competenti avranno implementato e condiviso i dati disaggregati per comune.

Nell'ambito Matese, i firmatari del Patto dei sindaci non sono aumentati nell'ultimo ciclo di programmazione; tuttavia, il fatto che precedentemente 8 comuni abbiano sottoscritto il patto rappresenta un buon risultato a fronte dei 17 comuni facenti parte dell'ambito; segno che i temi dell'energia rinnovabile e pulita non sono estranei all'ambito.

Lavoro - Goal 8. Decent Work and Economic Growth (Tab.6)

Gli impatti sui temi dell'occupazione sono stati valutati considerando i seguenti indicatori:

- Variazione della forza lavoro (2011-2019);
- Variazione della % di forza lavoro sul totale dei residenti (2011-2019).

**Tab. 6 – Tema Lavoro per l'Ambito Matese.**

		Indicatori	AILANO	ALIFE	...	TOTALE	
			€ 29.359,00	€ 3.255,00	...	€ 228.450,00	
Lavoro	Goal 8 - Decent work and economic growth	Forza lavoro (occupati e in cerca di occupazione > 15 anni) ISTAT	2011	527	2800	...	15296
		Forza lavoro (occupati e in cerca di occupazione > 15 anni) ISTAT	2019	521	3052	...	15202
		<b>Variazione della forza lavoro (2011-2019)</b>		↓	↑	...	↓
		% forza lavoro (sul totale dei residenti > 15 anni) ISTAT	2011	44%	43%	...	42%
		% forza lavoro (sul totale dei residenti > 15 anni) ISTAT	2019	44%	47%	...	43%
		<b>Variazione della % di forza lavoro sul totale dei residenti (2011-2019)</b>		↔	↑	...	↑

Il tema dell'occupazione risulta uno degli aspetti di maggiore interesse, tuttavia le risorse che sono state impiegate sono inferiori a 250 mila euro. Il trend è negativo, segno che le poche risorse non sono state investite in maniera efficace: si ha una diminuzione di 94 unità di forza lavoro nel periodo 2011-2019; tuttavia, la % di forza lavoro corrisponde al +1% sul totale dei residenti attuali.

Industria, innovazione e infrastrutture - Goal 9. Industry, Innovation and Infrastructure (Tab. 7)

Gli impatti sul tema dell'Industria, dell'Innovazione e delle Infrastrutture sono stati valutati considerando l'indicatore: Variazione del numero di addetti delle unità locali delle imprese attive (2014-2018). Anche in questo caso sono disponibili, a livello aggregato per regione, indicatori interessanti per valutare questo tema, quali il numero di brevetti o il numero di

ricercatori nelle imprese. Tuttavia, l'indicatore di seguito riportato è quello più attinente disponibile a scala comunale.

**Tab. 7 – Tema Industria, innovazione e infrastrutture per l'Ambito Matese.**

		Indicatori	AILANO	ALIFE	...	TOTALE
			€ 2.466.350	€ 15.000.000	...	€ 41.182.258,23
<b>Industria, innovazione e infrastrutture</b>	<b>Goal 9 - Industry, innovation and infrastructure</b>	Numero addetti delle unità locali delle imprese attive (valori medi annui) <b>2014</b>	115	1140	...	<b>4860</b>
		Numero addetti delle unità locali delle imprese attive (valori medi annui) <b>2018</b>	158	1236	...	<b>5210</b>
		<b>Variazione del numero di addetti delle unità locali delle imprese attive (2014-2018)</b>	↑	↑	...	↑

Il tema legato al Goal 9 rappresenta una quota importante (circa il 44%) delle risorse impiegate in tutto l'Ambito del Matese, con un ammontare di oltre 41 milioni di euro. Si può affermare che tale investimento ha avuto effetti positivi sull'andamento del numero di addetti delle unità locali delle imprese attive, con un aumento di quasi 400 unità in 4 anni, dal 2014 al 2018.

Qualità della vita e inclusione sociale - Goal 3. Goodhealth and Well-Being and Goal 10. Reduced Inequalities (Tab. 8)

Le dimensioni della qualità della vita sono numerose (qualità dell'ambiente, Reddito e lavoro, Salute, situazione abitativa, mobilità...), in questo caso si è fatto riferimento all'indicatore: Variazione del reddito delle persone fisiche - contribuenti (euro) ASC (2014-2020), che potrebbe essere considerato un valore sintesi di differenti aspetti.

**Tab. 8 – Tema Qualità della vita e inclusione sociale per l'Ambito Matese.**

		Indicatori	AILANO	ALIFE	...	TOTALE
			€ 0,00	€ 0,00	...	€ 3.741.022,36
<b>Qualità della vita e inclusione sociale</b>	<b>Goal 10 - reduced inequalities</b>	Reddito delle persone fisiche - contribuenti (euro) ASC - MEF <b>2014</b>	846	4505	...	1411
		Reddito delle persone fisiche - contribuenti (euro) ASC - MEF <b>2020</b>	809	4438	...	1392
		<b>Variazione del reddito delle persone fisiche - contribuenti (euro) ASC (2014-2020)</b>	↓	↓	...	↓

Il dato aggregato per ambito sembra dimostrare un lieve decremento complessivo, tuttavia, molti comuni presentano dati preoccupanti in negativo, nonostante l'investimento di oltre 3,7 milioni di euro.

Ambiente e città sostenibili - Goal 11. Sustainable Cities and Communities (Tab. 9) Il tema



su cui sono confluite più risorse economiche è “Ambiente e città sostenibili”, con oltre il 46% delle risorse impiegate, in cui sono predominanti gli aspetti della Tutela dell’Ambiente e dell’Uso efficiente delle risorse.

**Tab. 9 – Tema Ambiente e città sostenibili per l’Ambito Matese.**

		Indicatori	AILANO	ALIFE	...	TOTALE
			€ 5.707.471	€ 4.640.000	...	€ 42.959.735,26
Ambiente e città sostenibili	Goal 11 - Sustainable cities and communities	Quantità di raccolta differenziata (t) (ISPRA) <b>2014</b>	317	1382	...	<b>6992</b>
		Quantità di raccolta differenziata (t) (ISPRA) <b>2019</b>	266	1480	...	<b>6825</b>
		<b>Variazione della quantità di raccolta differenziata (2014-2019)</b>	↓	↑	...	↓
		Produzione di rifiuti urbani (t) (ISPRA) <b>2014</b>	506	2614	...	<b>13455</b>
		Produzione di rifiuti urbani (t) (ISPRA) <b>2019</b>	371	2639	...	<b>12554</b>
		<b>Diminuzione della produzione di rifiuti urbani (2014-2019)</b>	↑	↓	...	↑
		Consumo di suolo (ettari) ISPRA <b>2015</b>	91	425	...	<b>2060</b>
		Consumo di suolo (ettari) ISPRA <b>2020</b>	91	432	...	<b>2081</b>
		<b>Variazione nel consumo di suolo (2015-2020)</b>	↔	↓	...	↓

Il tema connesso al Goal 11 dell’Agenda 2030 è stato valutato sulla base dei seguenti indicatori:

- Variazione della quantità di raccolta differenziata (2014-2019);
- Diminuzione della produzione di rifiuti urbani (2014-2019);
- Variazione nel consumo di suolo (2015-2020).

Nonostante l’ingente somma di denaro, i risultati sul tema dell’Ambiente e delle città sostenibili non sono molto evidenti; nell’arco di 5 anni (2014-2019) c’è stato un decremento della differenziata, di circa 167 tonnellate e una diminuzione della produzione di rifiuti urbani di circa 900 tonnellate. Il tema del consumo di suolo, invece, è molto più complesso ma anche più impattante. Nell’ambito sono stati consumati circa 20 ettari di suolo. Nessun comune ha registrato una diminuzione nel consumo di suolo, ma 7 comuni su 17 hanno fatto registrare un assestamento nel consumo di questa risorsa.

## 5. Conclusioni

La sperimentazione sulla valutazione di impatto condotta nell’Ambito Matese ha permesso di giungere a delle conclusioni significative:

- la valutazione degli impatti è poco diffusa, ma rappresenta una fase fondamentale dell’intero processo di redistribuzione delle risorse;

- la scarsa produzione e diffusione di indicatori, che abbiano la scala comunale come unità territoriale minima, rappresenta un freno nello svolgere attività di valutazione di questo tipo;
- la valutazione di impatto, applicata alle politiche comunitarie e sovracomunali, può migliorare l'efficacia e l'efficienza nell'uso delle risorse, a vantaggio soprattutto delle Aree Interne dove c'è una minore capacità istituzionale e gestionale.

Nel caso della sperimentazione dell'ambito del Matese, in riferimento alle risorse finanziarie spese nei comuni del Matese, appare chiaro che l'Ambito ha investito tutto, o quasi, sulle politiche del FSE, nella consapevolezza che le politiche per l'occupazione e la formazione devono rivestire un ruolo centrale nelle aree interne. La volontà di sostenere l'occupazione, aiutare i cittadini a trovare posti di lavoro migliori, assicurare opportunità lavorative più eque e di migliorare la qualità dei servizi per tutti diventa quindi l'obiettivo della maggior parte dei comuni dell'Ambito; uniche eccezioni sono Sant'Angelo d'Alife, Fontegreca e Castello del Matese che, invece, puntano soprattutto a progettualità a valere sul FESR. Anche in questo caso, però, preme ricordare che questi tre comuni, insieme a San Gregorio Matese, hanno puntato soprattutto sullo sviluppo urbano sostenibile (Asse 10), a dimostrazione dell'interesse per le problematiche ambientali e per la tutela e valorizzazione delle proprie peculiarità territoriali.

Soprattutto in realtà come le aree interne, in cui è necessario intervenire su piccoli numeri e con operazioni mirate, è necessario possedere dati specifici e articolati per comune al fine di elaborare indicatori simili a quelli proposti. Tali indicatori consentano di monitorare la reale efficacia degli investimenti con la finalità di poter indirizzare al meglio le politiche ed eventualmente applicare correttivi in corso d'opera.

### **Attribuzioni**

All'interno del presente contributo, frutto di elaborazione comune degli autori, sono individuabili apporti personali secondo quanto di seguito specificato: Priscilla Dastoli per il Paragrafo 2, Claudia de Biase per il Paragrafo 3 e Piergiuseppe Pontrandolfi per il Paragrafo 4. L'introduzione e le Conclusioni sono elaborazione congiunta dei tre autori.

### **Ringraziamenti**

Il contributo è stato sviluppato nell'ambito del progetto "Riabitare i Paesi. Strategie Operative per la Valorizzazione e la Resilienza delle Aree Interne" (RI.P.R.O.VA.RE), finanziato dal "Bando per promuovere progetti di ricerca a supporto dell'attuazione della Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile" nella tematica "Resilienza di comunità e territori" promosso nel 2019 dall'attuale Ministero della Transizione Ecologica (MiTE).

Il progetto coinvolge il Dipartimento di Architettura e Disegno Industriale dell'Università della Campania Luigi Vanvitelli, il Dipartimento di Ingegneria Civile dell'Università degli Studi di Salerno e il Dipartimento di Culture Europee e del Mediterraneo, Università della Basilicata.

### **Riferimenti bibliografici e sitografia**

Bruzzo (2000), Le politiche strutturali della Comunità europea per la coesione economica e sociale, Cedam, pp. 83 e sgg.

Crescenzi, R., Guida, S. (2018), Politica di coesione in Europa: a quali Paesi conviene? Un confronto di evidenze controfattuali per Germania, Italia, Regno Unito e Spagna. In:

- L'impatto della politica di coesione in Europa e in Italia. pp. 57-66 Senato della Repubblica Italiana, Roma.
- Dastoli, P.S., Pontrandolfi, P. (2021), Un'analisi della distribuzione spaziale di una politica di sviluppo regionale e dei fondi strutturali UE in Val d'Agri, *LaborEst* n. 22 / 2021. doi: 10.19254/LaborEst.22.04
- Di Napoli, R.; Ricci, C. (2019), *Vademecum. La Valutazione di Leader a Livello Locale*; CREA-Centro Politiche e Bioeconomia: Roma, Italy, 2019; ISBN 978-88-9959-554-8. Available online: <http://www.galsibaritide.it/wp-content/uploads/2017/11/Vademecum-LEADER-Misura-19.pdf> (accessed on 3 May 2021).
- Dziekan, K.; Riedel, V.; Müller, S.; Abraham, M.; Kettner, S.; Daubitz, S.(2013), *Evaluation Matters. A Practitioners' Guide to Sound Evaluation for Urban Mobility Measures*; Waxmann, Ed.; Tesinska Tiskarna, A.S.: Münster, Germany, 2013; ISBN 978-3-8309-2881-2. Available online: [https://www.researchgate.net/publication/304538182\\_Evaluation\\_matters\\_A\\_practitioners\\_guide\\_to\\_sound\\_evaluation\\_for\\_urban\\_mobility\\_measures](https://www.researchgate.net/publication/304538182_Evaluation_matters_A_practitioners_guide_to_sound_evaluation_for_urban_mobility_measures) (accessed on 5 May 2021).
- European Commission (2014), Ensuring the visibility of cohesion policy: information and communication rules 2014-2020, <https://doi.org/10.2776/69343>.
- European Commission (1999), Selection and use of indicators for monitoring and evaluation – vol 2. In: MEANS COLLECTION. , Luxembourg
- EVALSED (2008), The Resource for the Evaluation of Socio-Economic Development. <https://doi.org/10.2776/8296>.
- Gal Alto Casertano (2015), PSL Alto Casertano Giardino Terra di Lavoro, PSR Campania 2007/2013, Asse IV, Regione Campania, p. 43.
- Galderisi, A., Fiore, P., Pontrandolfi, P. (2020), Strategie Operative per la valorizzazione e la resilienza delle Aree Interne: il progetto R.I.P.R.O.VA.RE. BDC. Boll. Del Cent. Calza Bini. 20, 297–316 (2020). <https://doi.org/10.6092/2284-4732/7557>
- Martini, A. (2006), Cinque modi di interpretare la “valutazione.” In: Valutare gli effetti delle politiche pubbliche. Metodi e applicazioni al caso italiano. pp. 19-32 Stampa Tipograf srl, Roma.
- Pontrandolfi, P., Dastoli, P.S. (2021), Comparing Impact Evaluation Evidence of EU and Local Development Policies with New Urban Agenda Themes: The Agri Valley Case in Basilicata (Italy). *Sustainability* 2021, 13, 9376. <https://doi.org/10.3390/su13169376>
- Rossi, P.H.; Lipsey, M.W.; Henry, G.T. (2018), *Evaluation: A Systematic Approach*; SAGE Publications: Thousand Oaks, CA, USA, 2018; ISBN 9781506307893.
- Weiss, C.H (1997), Theory-based evaluation: Past, present, and future. *New Dir. Eval.* 1997, 1997, pp. 41-55, doi:10.1002/ev.1086.
- Weiss, C.H (1999), The interface between evaluation and public policy. *Evaluation* 1999, 5, pp. 468-486, doi:10.1177/135638909900500408.
- ISTAT Homepage, <https://www.istat.it/it/archivio/16777>, ultimo accesso 2021/05/07.
- <https://opencoesione.gov.it/it/>
- <http://www.regione.campania.it/regione/it/la-tua-campania/fondo-di-sviluppo-e-coesione-2014-2020> (modifica e integrazione nel 2018)
- <http://www.regione.campania.it/assets/documents/atto-modificativo-17-gennaio-2018.pdf>
- <http://porfesr.regione.campania.it/it/news/primo-piano/programma-operativo-complementare>

[http://agricoltura.regione.campania.it/PSR\\_2014\\_2020/GAL/SSL\\_Alto\\_Casertano.pdf](http://agricoltura.regione.campania.it/PSR_2014_2020/GAL/SSL_Alto_Casertano.pdf)  
[https://www.altocasertano.it/gal/galaltocasertano/files/Graduatoria\\_definitiva\\_7\\_2\\_1.pdf](https://www.altocasertano.it/gal/galaltocasertano/files/Graduatoria_definitiva_7_2_1.pdf)  
[https://www.altocasertano.it/gal/galaltocasertano/files/Graduatoria\\_definitiva\\_7\\_4\\_1.pdf](https://www.altocasertano.it/gal/galaltocasertano/files/Graduatoria_definitiva_7_4_1.pdf)  
Rete Rurale Nazionale 2014–2020 Homepage-Regolamento n. 1303/2013. Available  
online: <https://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/14733>  
(ultimo accesso 2021/05/06)

**Claudia de Biase**

Dipartimento di architettura e disegno industriale - Università della Campania “Luigi Vanvitelli”

Via San Lorenzo - Abazia di San Lorenzo 81031 - Aversa (CE) t. 081 5010700

Tel.: +39-3383423011; email: [claudia.debiase@unicampania.it](mailto:claudia.debiase@unicampania.it)

**Piergiuseppe Pontrandolfi**

Dipartimento delle Culture Europee e del Mediterraneo - Università degli Studi della Basilicata

Via Lanera, 20 – 75100 Matera (MT)

Tel.: +39-3293606208; email: [piergiuseppe.pontrandolfi@unibas.it](mailto:piergiuseppe.pontrandolfi@unibas.it)

**Priscilla Sofia Dastoli**

Scuola di Ingegneria- Università degli Studi della Basilicata

Viale dell’Ateneo Lucano, 10 – 85100 Potenza (PZ)

Tel.: + 39-3273883007; email: [priscilla.dastoli@gmail.com](mailto:priscilla.dastoli@gmail.com); [priscillasofia.dastoli@unibas.it](mailto:priscillasofia.dastoli@unibas.it)

## **APPENNINO MARGINALE: DIVERSI INTERVENTI, QUALI CAMBIAMENTI?**

*Marco Mareggi*

### **Sommario**

La marginalità caratterizza anche l'Appennino settentrionale, tanto da stimolare politiche attive, sostenute da finanziamenti sovralocali, che intervengono per modificarne le condizioni socio-economiche e invertire la tendenza allo spopolamento e all'abbandono. Dopo l'introduzione, che definisce il tema e le strategie d'azione presenti nel dibattito nazionale e internazionale, la prima parte descrive due politiche volte a modificare le condizioni di marginalità e di decremento demografico (il programma europeo Leader e la Strategia nazionale per le aree interne, Snai). Segue una descrizione dell'area studio relativa al territorio collinare e montano di Piacenza e Parma, e la restituzione delle due policy per come sviluppate nell'esperienza locale del Gal del Ducato (Leader) e di Appennino smart (Snai). Riflessioni su temi e direzioni di cambiamento innescate chiudono il contributo.

Parole chiave: aree interne, spopolamento, riabitare

## **MARGINAL APENNINES: MANY DIFFERENT ACTIONS, WHAT CHANGES?**

### **Abstract**

Marginality also characterizes the northern Apennines, to the point of stimulating active policies, supported by supra-local funding, which intervene to change their socio-economic conditions and reverse the trend towards depopulation and abandonment. After the introduction, which defines the theme and the action strategies discussed in the national and international debate, the first part describes two policies aimed at modifying the conditions of marginalization and demographic decrease (the European program Leader and the National strategy for inner areas). Then, it is presented a description of the study-area, the hilly and mountainous territory of Piacenza and Parma, and the analysis of the two policies as developed in the local experience of Ducato LAG (Leader) and Smart Apennine (Snai). The contribution ends with some reflections on themes and directions of change triggered by the programs.

Keywords: inner areas, depopulation, re-inhabit

### **1. Aree ai margini: temi e strategie d'azione nel dibattito nazionale e internazionale**

L'Appennino settentrionale interregionale tra Emilia, Liguria, Lombardia e Piemonte presenta caratteri di marginalità e fragilità ed è soggetto, da alcuni anni, a politiche attive specifiche, sollecitate da finanziamenti sovralocali (quattro progetti della Strategia nazionale per le aree interne, Snai, e sei Gruppi di azione locale, Gal) che intervengono per modificarne le condizioni sociali ed economiche e favorirne un loro ripopolamento e mantenimento.

Come per altre aree italiane ed europee, si tratta di territori tornati di grande interesse, lontani da aree metropolitane e centri a forte urbanizzazione, dove invece si sono concentrate per decenni le risorse e gli interessi economici. Sono ambiti montani e collinari, ma anche pianeggianti, dove la ruralità è spesso predominante.

L'Unione Europea (Dax, 2005) definisce marginali le aree ricche di risorse naturali, con problemi infrastrutturali e distanti dai servizi essenziali, che risentono di difficoltà socio-demografiche ed economiche come spopolamento, disoccupazione e bassi livelli di reddito (Osti, 2016, p. 69-70). In Italia, un quarto della popolazione vive in questi territori, che coprono circa il 60% dell'intera nazione (Barca *et al.*, 2014). Dal secondo dopoguerra sono diversi i fattori, concausa ed esito, che hanno portato alla loro marginalizzazione: dal calo demografico alla riduzione dell'occupazione, dal sottoutilizzo del suolo agricolo, forestale e del patrimonio edilizio alla diminuzione dell'offerta di servizi pubblici e privati, dal dissesto idrogeologico all'aumento di costi economici e sociali ad esso dovuto, da eventi climatici estremi alla svalorizzazione del patrimonio culturale e paesaggistico.

Come sintetizza Bettina B. Bock (2020), in Europa le politiche di ricerca e sviluppo delle aree interne si avviarono dalla fine della Seconda guerra mondiale. Dapprima fu attraverso un approccio *esogeno* (e dirigista), che investì in infrastrutture materiali per l'industrializzazione e la modernizzazione dell'agricoltura. Si trattò di risorse esterne, immesse a favore di territori in difficoltà. Successivamente prevalse un atteggiamento *endogeno* (e inclusivo), volto a valorizzare peculiarità e unicità dei luoghi e a sollecitare un'agricoltura multifunzionale (Roep e Van der Ploeg, 2003; Bevilacqua, 2015). Questo secondo approccio, tuttora dominante e supportato da strumenti "rimasti largamente immutati" (Bock, 2020, p. 83), ricorre ad un lessico divenuto nel frattempo familiare, con termini quali "locale" (*place-based*), "partecipativo" (*community-led*) oltre a "dal basso" (*bottom-up*). Ulteriormente, l'autrice riconosce (e sollecita) un nuovo approccio *relazionale* che si focalizza sui processi di interazione che creano e plasmano lo sviluppo dei luoghi (Woods, 2015). Invita a "osservare i luoghi interconnessi che insieme generano 'sviluppo' nell'interazione" (Bock, 2020: 87). L'approccio relazionale mette in discussione l'idea di intervenire in territori interni con spazi e confini fissi, in favore di ambiti pensati come nodi di una rete dinamica di interazioni, dove densità e vicinanza non sono definite in modo predominante dalla geografia. Piuttosto, sono determinanti il senso di responsabilità verso il luogo da parte degli abitanti (residenti passivi, futuri o a tempo parziale) e le collaborazioni translocali. Secondo questo atteggiamento propositivo, vivere quotidianamente interrelazioni oltre i propri confini fisici è fattore di sviluppo e, per sua natura, supera l'atteggiamento di isolamento, spesso riscontrato sia nell'approccio endogeno (nel territorio) sia esogeno (verso il territorio). Per questo approccio "lo sviluppo è pertanto aspaziale" (Copus, 2001) e "non è più locale, pur potendone osservare i risultati in diverse località" (Bock, 2020: 88).

Mentre le riflessioni di Bock rileggono l'azione sulle aree interne in una prospettiva di

lungo periodo, il progetto europeo *Shrink Smart* (Rink *et al.*, 2012) affronta le sfide associate ai cambiamenti demografici con un punto di vista determinato dalle dinamiche di intervento recenti e in corso nel nuovo millennio, a seguito del presentarsi di situazioni di contrazione consistenti urbane e rurali. Il progetto riconosce tre diverse linee d'azione per le aree soggette a spopolamento: la prima riguarda la *non azione*; essa non riconosce il problema o lascia che le situazioni si evolvano da sole. La seconda linea d'azione è sostenuta da una visione che cerca di *invertire le tendenze demografiche* decrescenti e si propone di intervenire per *stimolarne la crescita*. Tale approccio viene considerato conservativo di un'idea tradizionale che vede lo sviluppo unidirezionalmente orientato alla crescita. Una terza linea d'azione vede un'*accettazione delle tendenze in atto verso il declino* e prova a *gestirne le conseguenze*, riorientando le *policies* e cercando di pianificarle in modo proattivo e differenziato territorialmente; si tratta di un approccio considerato radicale e orientato ad accettare e mediare i cambiamenti.

Va riconosciuto però che l'interesse nell'ultimo ventennio per questi territori ha avuto declinazioni di ricerca e intervento che hanno sottolineato aspetti e prospettive diverse.

Alcuni studiosi (Hospers e Reverda, 2015; Götmark *et al.*, 2018) documentano che, nonostante l'imprevedibilità dei fenomeni demografici, lo spopolamento e la redistribuzione degli abitanti sia una condizione con la quale dover fare i conti nei paesi occidentali, che sta portando a forti polarizzazioni, tanto da poter parlare in Europa di "isole della crescita in un mare della contrazione" (Wiechmann, 2012).

In ambito internazionale, le ricerche sul fenomeno dello *shrinkage* hanno messo in agenda le situazioni non solo urbane ma anche rurali, sia in regioni a bassa densità abitativa dell'Ovest sia in paesi dell'Est ex comunisti (tra gli altri si segnalano: Oswalt, 2005; *id.* 2006; IBA-Büro e Bauhaus Dessau Foundation, 2010). L'interesse ha riguardato il riconoscimento di situazioni di svuotamento e i modi di intervento adeguato.

In Italia, l'attenzione è tornata soprattutto grazie alla Strategia nazionale per le aree interne (SNAI), avviata nel 2012 (Barca *et al.*, 2014). Essa pone nuovamente al centro dell'azione pubblica, con una prospettiva nazionale, l'opportunità di "riabitare" (De Rossi, 2018) le aree marginali, grazie alla disponibilità effettiva di servizi di trasporto, sanitari ed educativi. In questa ripresa di interesse, alcuni (Corrado *et al.*, 2014) hanno guardato alle forme di ripopolamento in corso in questi territori, soprattutto in ambito montano, dove nuovi abitanti (migranti di ritorno, per necessità e per scelta, gli *amenity migrants*, così definiti da Moss, 2006) portano idee dall'esterno, talvolta estranee alle tradizioni locali. Ritengono inoltre che in questi ambiti sia possibile attivare processi di ri-significazione, di ri-definizione di modelli di sviluppo, di ri-costruzione della cittadinanza attiva con attività economiche innovative insieme produttive e residenziali (Perlik, 2011; Corrado e Dematteis, 2016). L'atteggiamento è ribadito dal concetto di "metromontagna", che riconosce la necessità di un dialogo tra aree marginali montane-collinari e ambiti metropolitani (Corrado, 2021), così da garantire valenze produttive e non solo di consumo e di tutela degli spazi (Barbera e De Rossi, 2021). È una proposta che sottolinea le potenzialità di un approccio relazionale, decisivo per la qualità dell'abitare e per il mantenimento di territori ai margini. Diversamente, ma con assonanze convergenti, altri avevano teso a considerare questi luoghi come giacimenti di servizi ecosistemici, perché in essi sono presenti consistenti riserve di naturalità e biodiversità, che taluni (Borghesi, 2009; Bonomi, 2012) definiscono necessari germogli di una *green economy* e possono svolgere un ruolo essenziale nella lotta al cambiamento climatico.

Nel panorama di temi e strategie d'azione restituite dal quadro nazionale e internazionale si collocano le esperienze che si intendono presentare in questo scritto, relative al territorio emiliano delle provincie di Parma e Piacenza, collocandole in una prospettiva territoriale più ampia, relativa all'Appennino settentrionale interregionale.

Nella prima parte si presentano gli ambiti di azione pubblica che si sono fatti promotori di politiche di cambiamento della condizione di marginalità e di decremento demografico, con uno specifico interesse ai progetti sviluppati nell'ambito dell'approccio Leader e alla Strategia nazionale per le aree interne. Nella seconda parte si fornisce una sintetica descrizione della condizione di fragilità dell'ambito di studio considerato, l'Appennino settentrionale interregionale, con un'attenzione all'ambito piacentino-parmense; mentre nella terza parte si restituiscono le politiche e le azioni di intervento prospettate dall'applicazione al territorio considerato dei due programmi sopra delineati, restituendo l'esperienza del Gruppo di azione locale Gal del Ducato (Leader) e della strategia d'area Appennino smart (Snai), entrambi in territorio piacentino e parmense, nell'Emilia occidentale. Il contributo si chiude con una riflessione a confronto tra approcci e interventi, per comprendere se e quali direzioni di cambiamento si innescano.

## **2. Leader e Snai: risorse esterne per attivarsi localmente**

Originati da contesti istituzionali di politiche pubbliche molto diverse e in periodi distanti, in Italia due programmi dedicati, di scala sovralocale, assumono come oggetto di intervento le difficoltà di lavorare e abitare in aree marginali e rurali. Da un lato, si tratta del programma europeo Leader, costola delle politiche di sviluppo integrato rurale, che ha una storia trentennale; dall'altro lato, della Strategia nazionale per le aree interne, nata nell'ambito delle politiche per la coesione territoriale. Oggi sono attivi e compresenti.

Il programma comunitario *Leader (Liaison entre actions de développement de l'économie rurale)* è uno strumento avviato nel 1989, per promuovere lo sviluppo integrato, endogeno e sostenibile delle aree rurali, come forma di rivitalizzazione del territorio per creare nuova occupazione (Sivini, 2003; Calvaresi, 2008). È "il più importante strumento in uso per l'attuazione di politiche comunitarie di sviluppo rurale" (Podda, 2020: 75). Per tradizione, ha fatto largo ricorso alla partecipazione, tanto che per alcuni studiosi (Teilmann, Thuesen, 2014) ne costituisce la principale attività e, nella stagione 2014-2020, si iscrive nelle misure *community led local development* (European network for rural development, [https://enrd.ec.europa.eu/leader-clld\\_it](https://enrd.ec.europa.eu/leader-clld_it)). In riferimento a Bock, si può sostenere che si tratta di un approccio endogeno alle politiche di sviluppo rurale.

La forma organizzativa con cui si istituisce è il Gruppo di azione locale, il Gal, un soggetto misto pubblico (comuni, loro associazioni, enti, camere di commercio) e privato (imprese, associazioni di categoria, consorzi, cooperative, associazioni di prodotto), formalmente costituito come società, che rende disponibili le risorse comunitarie erogabili solo congiuntamente a fondi pubblici e privati dei soggetti coinvolti e favorisce la nascita di partnership territoriali investendo sull'imprenditoria locale. La regia è pertanto assegnata ad un partenariato pubblico-privato. Suo compito è progettare in modo concertato un Piano di sviluppo locale e il relativo Piano di azione locale, che definiscano l'uno gli indirizzi strategici di sviluppo sostenibile, l'altro, il programma di azioni concrete volte a migliorare le condizioni economiche e la qualità della vita dei cittadini. A seguito dell'approvazione regionale e dell'erogazione di finanziamenti per il settennio di attività, il Gruppo di azione locale gestisce – direttamente, in convenzione con altri enti o attraverso bandi – l'attuazione



del programma e delle azioni previste.

Questo nuovo soggetto pubblico-privato nasce, programma e attua nell'ambito del Piano di sviluppo rurale (PSR) che è strumento di competenza regionale e declina scelte in materia della Commissione europea e dei governi nazionali. Il PSR, nell'edizione 2014-2020, da un lato assegnava risorse, in prevalenza fondi strutturali comunitari, direttamente alle imprese con una specifica attenzione a quelle di montagna, attraverso cospicue azioni ordinarie promosse dalle regioni; dall'altro lato, promuoveva e sosteneva appunto l'attivazione di Gal, con un programma specifico per i territori marginali e montani.

Nell'ambito delle politiche pubbliche, l'approccio Leader è un'applicazione della stagione della progettazione integrata dello sviluppo locale. Di promozione europea, in Italia viene dopo una fase di intervento pubblico con politiche settoriali, monotematiche, spesso infrastrutturali, per vasti territori e guidate dall'amministrazione pubblica (potremmo dire con un approccio esogeno, utilizzando Bock). L'approccio della progettazione integrata porta ad una ri-articolazione della governance, dando luogo anche a coalizioni locali di natura pubblico-privato (come i Gal, appunto), che agiscono su territori definiti in ragione del progetto di intervento, dove quest'ultimo mira ad accrescere l'occupazione in settori a maggior vocazione per le aree coinvolte, quali l'agroalimentare, il turismo, l'artigianato e i beni culturali (Mantino e De Fano, 2015).

In alcune sue applicazioni tale approccio alle politiche pubbliche per le aree interne e di montagna è stato giudicato riduzionista, settoriale, volto alla sussistenza di un'economia agricola di montagna, in tal modo "relegando il campo dello sviluppo rurale al cosiddetto 'approccio Leader', a volte inteso come il ridotto di comunitaristi illanguiditi dalle retoriche del *bottom-up*, a volte interpretato come riserva per l'esercizio di nuove clientele da consolidare nella gestione di misure di aiuto alle imprese agricole" (Calvaresi, 2015: 88).

La stagione 2014-2020, a cui appartiene la vicenda di seguito presentata, è ancora in corso e sono rilevabili alcuni risultati che mettono in evidenza luci ed ombre dell'approccio; mentre a livello regionale, nazionale ed europeo si stanno definendo le direttive del programma 2021-2027, che peraltro pone in discussione una centralizzazione statale della gestione dei programmi Leader, rispetto all'approccio regionale sino ad ora perseguito.

Diversamente, la Strategia nazionale per le aree interne, avviata nel 2012, riconosce di interesse nazionale questi territori lontani dai servizi di base (sanità, educazione e trasporti), ma ricchi di "diversità naturali, produzioni agroalimentari specializzate, patrimonio culturale, sapere locale", capaci di attrarre visitatori e nuovi abitanti, ma che nel complesso vedono una caduta demografica e una conseguente forte riduzione del "presidio e della manutenzione del suolo, dei boschi e degli edifici, con effetti gravi anche sugli altri territori del paese" (Dipartimento per le politiche di coesione, 2015). Le "aree interne" vengono appunto definite come "quella parte del Paese – circa tre quinti del territorio e poco meno di un quarto della popolazione – distante da centri di agglomerazione e di servizio e con traiettorie di sviluppo instabili ma al tempo stesso dotata di risorse che mancano alle aree centrali, 'rugosa', con problemi demografici ma al tempo stesso fortemente policentrica e con elevato potenziale di attrazione" (Ministro per la coesione territoriale, 2012: 12).

Per territori con carenze di servizi ma ricchi di risorse, distanti ma potenzialmente attrattivi, la strategia nazionale stimola un doppio binario d'intervento: sostiene e rafforza, da un lato, una promozione sul mercato di queste aree sospingendone lo sviluppo locale e, dall'altro e in modo prioritario, il ripristino dei diritti di cittadinanza attraverso un riequilibrio dei servizi di base, di trasporto e mobilità, scolastico-educativi e socio-sanitari. Si tratta di un

progetto ambizioso di politica *place-based* (cioè rispettosa delle singole vocazioni e potenzialità dei territori) che propone di sviluppare nuove modalità di governance pubblica multilivello. La regia dell'azione territoriale è affidata infatti insieme a comuni, associazioni di comuni e governo nazionale e sollecita un uso convergente di diversi fondi europei straordinari (Fesr, Fondo europeo di sviluppo regionale; Fse, Fondo sociale europeo; Feasr, Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale; Feamp, Fondo europeo per la politica marittima) e risorse ordinarie (a livello nazionale il Fondo di rotazione 14, contenuto nelle Leggi di stabilità). Il compito è affidato ad un Comitato tecnico pubblico, esterno ai luoghi, interministeriale, centrale, che progetta la strategia, “con capacità di spesa, con potere di approvare la strategia di ogni area. Anche grazie a questo, riesce a mantenere l'equilibrio tra centralità nel processo alle autorità locali e tendenza delle élite locali ad agire in modo estrattivo” (Barca e Carrosio, 2020: 68).

Le aree progetto (territori di aggregati di comuni) su cui interviene Snai sono 72, selezionate a seguito di un'istruttoria pubblica, esito: del processo di classificazione delle aree interne secondo indicatori quantitativi (che ha distinto i comuni italiani in ultra-periferici, periferici, intermedi, peri-urbani e di cintura, in ragione della presenza e dell'accessibilità ai servizi di base in termini temporali); di un confronto con regioni e province autonome e di potenziali candidature (2014-2017); della definizione collaborativa di Strategie d'area approvate dal governo nazionale (Dipartimento/Agenzia per le politiche di coesione) e della sottoscrizione dell'Accordo di programma quadro (Apq) con cui l'amministrazione nazionale, le regioni e i comuni assumono impegni per l'attuazione della Strategia d'area (<https://www.agenziacoesione.gov.it/strategia-nazionale-aree-interne/>).

Nonostante l'altitudine media dei comuni delle aree interne sia di 491 metri sul livello del mare (Carrosio e Faccini, 2018: 58), va precisato che aree interne e montagna non corrispondono, non solo geograficamente, ma sono anche due concetti diversi. Nel primo “conta la situazione di svantaggio, di parziale privazione di diritti sostanziali e di limitate opportunità di sviluppo. [...] È un concetto che nasce dalla tradizione degli studi meridionalisti e in particolare dalla riflessione e dall'azione di economisti” (Dematteis, 2013) quali Manlio Rossi-Doria (1982). Mentre montagna è un concetto che “si riferisce ad un ambiente in cui i fatti demografici e socio-economici sono strettamente legati a una forte dimensione altitudinale e a quanto ne deriva” (Dematteis, 2013). Così, anche l'azione sulle aree interne si rivolge ad ambiti più vasti e non vi è sovrapposizione totale con ambiti montani. Infatti, ad esempio in Regione Emilia-Romagna (2016a), le quattro macro aree su cui convergono i finanziamenti riguardano l'Appennino emiliano, quello piacentino-parmense (di seguito presentato) e l'alta Valmarecchia, tre aree progetto con ampi territori montani e collinari, ma anche la bassa ferrarese, in pianura.

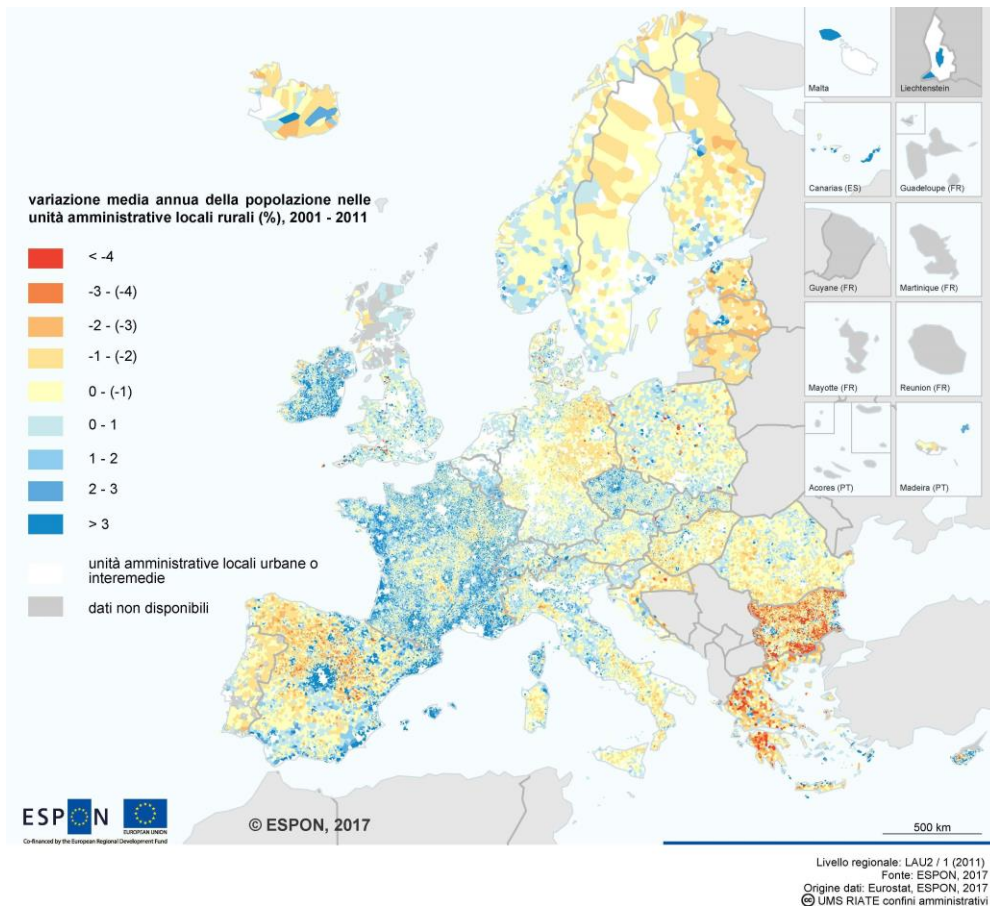
In sintesi si sottolineano due aspetti chiave dell'approccio e dell'esperienza della Strategia nazionale per le aree interne, messi in evidenza da molti, tra cui Antonio De Rossi (2018: 13), secondo cui Snai “rappresenta l'unico portato recente in termini di politiche territoriali a livello nazionale” e “ridefinisce in termini radicalmente nuovi il tema del progetto dei territori marginali, ponendo al centro la questione dei diritti di cittadinanza”.

Si segnala inoltre che nel dibattito sono pressoché assenti riflessioni critiche su questa esperienza, forse in ragione della sua recente applicazione e della predominanza di una restituzione da parte di promotori e protagonisti, accademici e non.

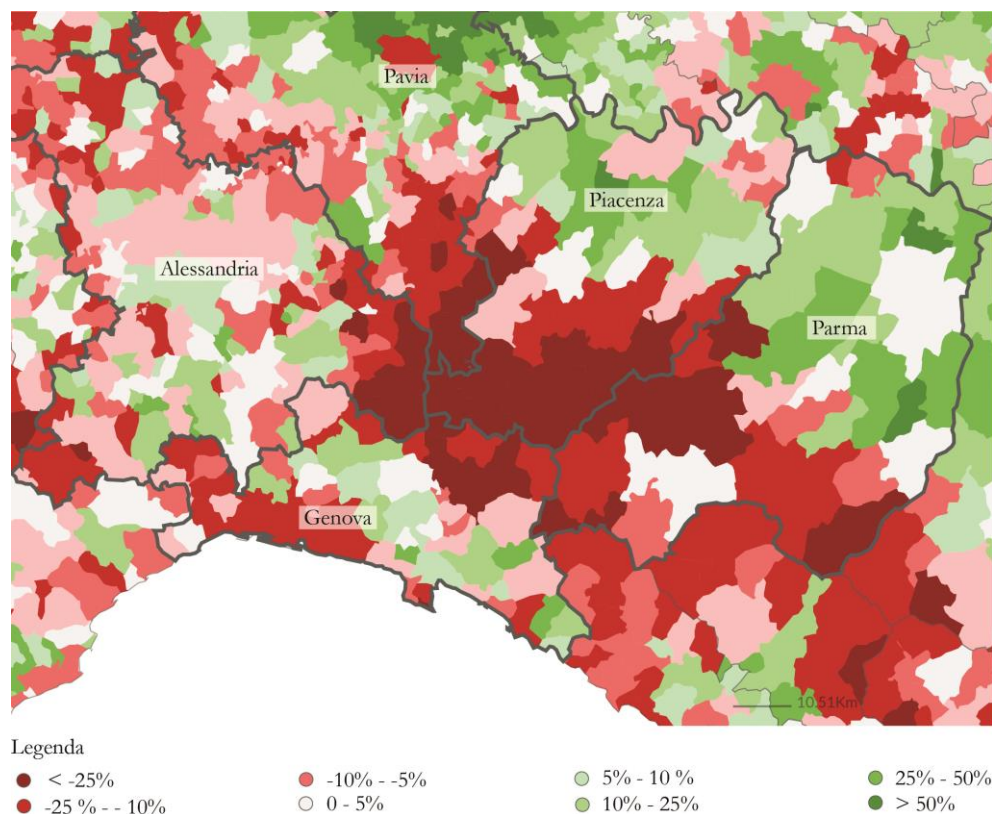
Ad una prima comparazione, preme sottolineare che i due programmi presentano sia fattori convergenti sia divergenti. Se ne segnalano tre. L'individuazione delle aree di intervento

vede spesso un'omologia dei comuni/territori su cui agiscono le due strategie di riequilibrio territoriale; è il caso di seguito proposto dell'Appennino piacentino-parmense, ma anche di altre aree, ad esempio liguri, l'entroterra genovese (Martinelli, 2020), o calabre, il grecanico (Mareggi, Corazziere, 2021). Alcune ricerche (Zumpano, 2020) hanno avviato il confronto sulle geografie delle aree Leader e Snai in Italia. Per contro, si sottolinea la divergenza dell'approccio di governance: l'uno, Leader, spinge all'azione integrata pubblico-privato e costituisce formalmente un soggetto organizzativo societario, gestore diretto di risorse, mentre l'altro, Snai, spinge i comuni all'aggregazione e si organizza in un "non soggetto" pubblico multilivello attraverso un accordo collaborativo, dove ha un ruolo decisionale un comitato tecnico centrale, esterno al territorio, rendendo discutibile il radicamento locale. Da ultimo, mentre il primo punta a lavoro e occupazione, il secondo mira ai servizi di cittadinanza essenziali.

**Fig. 1 – Variazione della popolazione rurale in Europa**



Fonte: Espon (2017)

**Fig. 2 – Decremento demografico nei comuni dell'Appennino settentrionale tra il 1991 e il 2011**

Fonte: rielaborazione dati Istat da Postmetropoli ([www.postmetropoli.it/atlante](http://www.postmetropoli.it/atlante)) (marzo 2020)

### 3. Appennino in decrescita

I territori su cui agiscono entrambi i programmi appena esplorati riguardano le aree interne, marginali, in contrazione, in perenne ritardo di sviluppo, fragili, collinari e montane ma non solo e a dominante rurale. Sono diversi i nomi con cui sono stati messi sotto la lente di osservazione, di volta in volta e da parte di autori e discipline differenti.

Questi fenomeni, che per semplicità definiamo di fragilità, sono più accentuati nelle zone rurali e appenniniche del Mezzogiorno e del Centro, ma sono presenti anche nelle aree montane e collinari del Nord Italia (Porcellini, 2013). In esse, uno dei fattori che più frequentemente viene messo in evidenza riguarda lo spopolamento, assumendo che l'abbandono del territorio da parte degli abitanti lo renda fragile e vulnerabile.

Come mostrano i dati Espon (2017) relativi alla variazione della popolazione rurale tra il 2001 e il 2011, l'Appennino settentrionale tra Emilia, Liguria, Lombardia e Piemonte presenta un decremento della popolazione consistente rispetto ad altre aree del Nord Italia e riguarda un'areale piuttosto esteso (Fig. 1). Tale risultanza è confermata anche da una lettura a scala comunale dei dati Istat 1991-2011, dai quali si rileva un declino

demografico che si accentua particolarmente nel territorio collinare e montano delle provincie di Piacenza e Parma, nonostante la contiguità con aree ad alta industrializzazione (Fig. 2). Si tratta di un calo continuo dalla metà del '900, più consistente nel ventennio 1951-1971, ma che prosegue nel tempo, seppur con minore intensità.

Allo spopolamento si affiancano un consistente invecchiamento della popolazione e un perdurante basso (o nullo) tasso di natalità, che non riesce ad essere compensato dall'arrivo di popolazione straniera. Tale situazione demografica è insieme causa ed effetto del difficile andamento economico e produttivo, soprattutto agrario. Si rileva infatti un tasso di occupazione piuttosto basso e, contemporaneamente, un tasso di disoccupazione altrettanto esiguo, in ragione dell'alta presenza di anziani e scarsa presenza di giovani e di popolazione attiva. Diversamente da altre aree marginali, soprattutto l'Appennino piacentino e parmense, dal punto di vista economico, presenta un tessuto imprenditoriale solido (Agenzia per la coesione territoriale, 2020) e relativamente omogeneo (vini, salumi e formaggi) e un imponente Irpef dichiarato per singolo contribuente che in alcuni comuni è in linea (o addirittura superiore) alla media regionale o di aree marginali italiane (Ministero dell'economia e delle finanze, 2015).

Attraverso un'elaborazione specifica, relativa alle aree interne dell'Appennino delle provincie di Piacenza e Parma (Emilia-Romagna), Genova (Liguria), Pavia (Lombardia) e Alessandria (Piemonte), emerge che il patrimonio edilizio presenta un'alta percentuale di abitazioni vuote, che nel 2001 è attorno al 50% per comune e in taluni di questi montani interni tocca anche il 71-89% dell'intero patrimonio (dati [www.postmetropoli.it/atlante/](http://www.postmetropoli.it/atlante/)). Rispetto alla dotazione di servizi per la popolazione residente, si segnala che in alcuni comuni le scuole sono assenti e in altri vi sono pluriclassi, mentre nei poli urbani collinari-montati permangono istituti scolastici di tutti gli ordini e, nel contesto emiliano, le scuole superiori sono in prevalenza ad indirizzo tecnico. In generale si registra una dotazione scolastica molto più ridotta nella montagna pavese, genovese e alessandrina, ad eccezione di un buon numero di istituti superiori nelle aree interne genovesi. L'offerta sanitaria è anch'essa molto diversificata da regione a regione; in Emilia si segnala la presenza di alcuni poli ospedalieri o ospedali di comunità, di Case della salute e di un'offerta specifica di ascolto e intervento sociale e sanitario Montagna solidale. Analogamente alle altre provincie, è consistente e diversificata l'offerta di assistenza e cura per le popolazioni anziane. Diversamente, la mobilità è quasi totalmente garantita su gomma (ad eccezione di una tratta su ferro a binario unico nel parmense), con condizioni diverse a seconda delle vallate (alcune con infrastrutture della mobilità moderne, altre con tracciati storici affascinanti e di non facile percorrenza) e in ragione della geomorfologia che non consente spostamenti intervallivi facili e veloci. Come per altre aree interne, sono presenti sia un'identità storico culturale (castelli, chiese, monasteri, cammini), sia un patrimonio ambientale (fiumi anche balneabili, parchi, aree protette, boschi produttivi), che costituiscono un'opportunità sottostimata e con buon potenziale di valorizzazione.

#### **4. Politiche ed interventi in atto nell'Appennino piacentino-parmense**

In questa vasta area di spopolamento appenninico settentrionale sono attive due politiche per il rilancio dell'occupazione e il ritorno ad abitarlo. Si tratta, come detto in avvio, di sei Gruppi di azione locale (Gal del Ducato, Antico Frignano e Appennino reggiano per le montagne reggiane e modenesi, Valli dell'Antola nel genovese, Valli del Tigullio, Oltrepò pavese e Giarolo Leader nell'alessandrino) e di quattro progetti Snai (Appennino smart

piacentino-parmense, Oltrepò pavese, Appennino emiliano La montagna del latte e Valli dell'Antola e del Tigullio). Di seguito si focalizzerà l'attenzione sui progetti sviluppati nel territorio piacentino-parmense, con uno specifico interesse per gli interventi sviluppati, piuttosto che ai ricchi apparati analitico-descrittivi disponibili e richiesti dalle procedure.

Proprio in ambito Leader e all'interno del Piano di sviluppo rurale 2014-2020, a gennaio 2016, il Gal del Ducato, società consortile pubblico-privata tra enti e soggetti territoriali, ha vinto un finanziamento (circa 10 milioni di euro) da parte di Regione Emilia-Romagna (2016b), per dar concretezza al progetto per le aree rurali dell'Appennino piacentino e parmense, *Aggregare per innovare*. Il Gal insiste su tutti i comuni di montagna e di collina delle due province (Fig. 3). Si tratta di 57 comuni per complessivi 138.169 abitanti (2014).

Come sintetizzato nel nome di progetto, da un lato, i promotori intendono favorire l'alleanza tra territori a maggiori criticità (le terre alte) con altri meno svantaggiati (di fondo-inizio valle, di dimensioni più consistenti o centri di gravitazione dell'area); e, dall'altro lato, riconoscono la carenza di collaborazione tra enti e operatori e mirano, pertanto, ad incentivarne l'aggregazione in ambito agroalimentare, forestale e turistico.

Per evitare l'abbandono dei territori di montagna da parte degli abitanti, cercando di garantire l'occupazione, e per incrementare le presenze temporanee, turistiche ma anche altre forme di permanenza, la Strategia di sviluppo locale e il Piano di azione locale (Gal del Ducato, 2016a; 2016b), definiti con momenti di ascolto e lavoro con esperti, hanno disegnato una rosa di interventi che si articolano in due ambiti tematici: il primo riguarda le filiere agroalimentari da potenziare, sviluppare e innovare (latte, carni e salumi) e una specifica filiera da articolare relativa al bosco. Integrato a questo è il secondo ambito tematico relativo al turismo sostenibile, che si prende cura della sentieristica, migliora l'accoglienza e sostiene formule tradizionali e innovative di comunicazione del territorio.

A luglio 2021, il Gal ha finanziati oltre 200 progetti, di cui oltre la metà completati. Sono 11 interventi a regia diretta (progetti metodologici, studi di fattibilità e ricerche di mercato), 7 in convenzione (finanziati dal Gal d'intesa con un ente pubblico che cura l'attuazione) e tante azioni esito di bandi pubblici (<http://galdeducato.it/i-progetti-finanziati/>).

I tanti interventi previsti si possono racchiudere in 5 obiettivi.

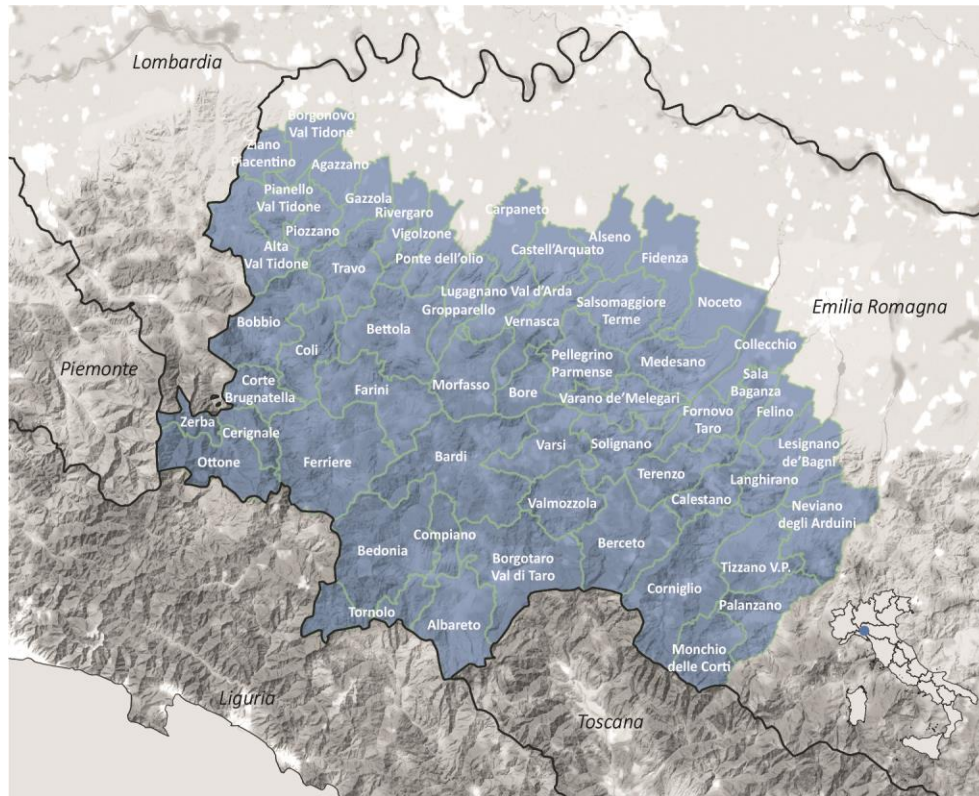
Un primo obiettivo, denominato "Produzioni locali per il mondo", sostiene le produzioni e le lavorazioni di prodotti di montagna e l'innovazione nelle forme della logistica, distribuzione e commercializzazione degli stessi. Valorizzare prodotti locali e farli arrivare al mercato è la finalità da perseguire. Le azioni intraprese hanno riguardato, da un lato, l'elaborazione di una strategia innovativa e rivolta all'esterno di distribuzione e commercializzazione delle piccole produzioni, che ha stentato tuttavia a trovare una formula organizzativa soddisfacente per operatori e mercato e si riduce a pochi interventi, circoscritti all'ambito locale. Dall'altro lato, sono stati attivati diversi bandi che hanno favorito investimenti in 120 aziende agricole (130 le richieste) per migliorare le attrezzature per le produzioni. Si tratta di una formula ordinaria del PSR a cui le aziende, con il sostegno delle associazioni di categoria, hanno imparato ad attingere. L'azione di modernizzazione rimane singolare e non ha ambizioni di fare sistema.

Il secondo obiettivo, "Dal bosco lavori green", pone al centro la multifunzionalità del bosco. La finalità è incentivare il bosco come fonte di reddito e presidio territoriale. Al fine di superare la parcellizzazione del bosco e individuarne forme di gestione collettiva, uno studio ha consentito di verificare la sostenibilità dell'adozione di un sistema di certificazione del bosco nell'Appennino parmense e piacentino, per la commercializzazione

del legno. L'attività, conclusa a marzo 2019, ha portato ad un progetto operativo di filiera e relativo regolamento, all'indicazione di forme volontarie di certificazione idonee al contesto territoriale e allo sviluppo di un marchio territoriale per la filiera e dei prodotti non legnosi del bosco. Concretamente, attraverso bandi, sono state finanziate attrezzature per aziende forestali e incentivi per la certificazione del legno, assegnate a 6 aziende forestali nel parmense e 1 nel piacentino. Rispetto alla fruibilità, due bandi per dare nuove opportunità per vivere il bosco hanno finanziato 6 progetti, di cui 1 concluso, che ha installato attrezzature anche innovative per divertirsi e soggiornare nei boschi di Tornolo (Parma). Rispetto alla creazione di una filiera controllata delle carni da selvaggina, sono state avviati studi e forme di promozione e – in convenzione con le unioni di comuni, alcuni comuni, i parchi e l'ente gestore della comunicazione a livello sub regionale – si sono avviate le qualificazioni dei centri di raccolta e lavorazione dei Parchi del Ducato e di Borgo Val di Taro. Rispetto alla valorizzazione e alla commercializzazione dei prodotti del sottobosco, con modalità partecipate (tavoli di lavoro, interviste, focus group di operatori) sono state individuate buone prassi e percorsi metodologici indirizzati all'aggregazione degli operatori del sottobosco, conclusi a maggio 2019, e lo sviluppo del Museo del Fungo, anche con la valorizzazione di percorsi tematici fruitivi del bosco.

Se i primi due obiettivi riguardano le filiere produttive agroalimentari e si rivolgono in larga parte alle aziende agricole e agroforestali e a coloro che lavorano o commercializzano i prodotti di montagna; i seguenti invece integrano sul territorio le valenze turistiche.

Così, un terzo obiettivo, "Reti antiche e postmoderne dell'Appennino piacentino e parmense", ha per oggetto il completamento e la manutenzione dei percorsi esistenti e il sostegno ad innovazioni d'impresa al servizio di questa rete sentieristica (molte sono le associazioni che già vi operano a titolo volontario). La percorribilità lenta e piacevole del territorio è un fattore attrattivo per i viandanti nel tempo libero, da potenziare nell'Appennino. Un tavolo di lavoro interprovinciale ha definito un progetto integrato di valorizzazione turistica di 11 itinerari del territorio del Gal (Via degli abati, Via dei linari, Sentiero del Tidone, Cammino di san Colombano, Via marchesana, Via francigena, prosecuzione itinerario Alta via dei parchi nel parmense e piacentino, Ciclovia del Ducato-Itinerario cicloturistico dei parchi e dei castelli, Via dei remi, Via dei longobardi, Via del pane e dell'olio) per oltre 1.200 km di tracciati, oltre a indicazioni su monitoraggio/conteggio dei camminatori e suggerimenti per la loro valorizzazione turistica. Il quarto obiettivo, "Accoglienza di qualità", innanzitutto ambiva a far ragionare e agire gli attori locali del settore sulla gestione in rete di servizi per la ricettività, rispetto al quale è stata attivata una convenzione per operare attraverso un portale, raggiungendo solo in modo parziale le aspettative di collaborazione effettiva. Sono stati inoltre proposti nuovi pacchetti turistici per target mirati che valorizzano gli itinerari enogastronomici, puntando così su un carattere locale forte (*food valley*) e convergente con le progettazioni sopra ricordate legate ai prodotti del bosco e alla sentieristica. Rispetto all'innovazione sociale in grado di offrire iniziative turistiche sono state finanziate 3 cooperative di comunità. Mentre rispetto a supportare il recupero di fabbricati pubblici per usi civici, in 9 comuni sono conclusi gli interventi di risanamento conservativo (Berceto), recupero a funzioni cicloturistiche (Farini e Morfasso) o di residenza sociale (Solignano), riqualificazione di spazi cortilizi di edifici storici (Castell'Arquato) e ripristino edilizio (Gazzola, Zerba, Corte Brugnattella, Ziano Piacentino).

**Fig. 3 – Il territorio del Gal de Ducato dell’Appennino piacentino-parmense**

Fonte: Gal del Ducato (2016). Rielaborazione grafica di A. Napoli

Da ultimo, l'obiettivo di "Promozione del territorio", volto a stimolare e sostenere un marketing unitario e coordinato dell'Appennino piacentino e parmense insieme, ha visto la definizione di un piano di marketing territoriale, un lavoro territoriale partecipato innovativo sviluppato con "tavoli di vallata" e l'assegnazione delle iniziative in convenzione al gestore della destinazione turistica Emilia (*destination management organization*), previsto dalla Regione Emilia-Romagna (l.r. 4/2016).

Continuare ad abitare l'Appennino garantendo reddito da lavoro agli abitanti è stato il fulcro del programma di lavoro del Gal del Ducato per sei anni, nonostante le difficoltà di dare risposte concrete rispetto alla volontà aggregativa auspicata. Infatti, la collaborazione interprovinciale è stata possibile rispetto alla sentieristica e a sue ricadute nel turismo *outdoor*, e meno marcata nelle iniziative di gestione collettiva del bosco, nonostante comunali nel parmense e comunelli nel piacentino fossero forme esistenti di gestione collettiva del bosco. Scarse sono state le possibilità di attivare nuove filiere produttive, se non per la selvaggina in ambiti territoriali specifici, così come la modernizzazione delle attrezzature per le produzioni ha visto solo azioni mono azienda, complice anche la formula



per azienda individuale prevista dal PSR.

Si tratta solo di iniziative imprenditoriali o sono forme di presidio territoriale di operatori ed enti? L'insieme delle azioni dà luogo ad un progetto urbanistico di manutenzione del sistema infrastrutturale ambientale e sociale di un territorio fragile? Piuttosto che rassegnarsi alla non azione (Rink *et al.*, 2012), al ritorno del bosco e alla normalizzazione del processo di abbandono, il Gal ha sollecitato le classi dirigenti pubbliche e private e i singoli imprenditori ad intervenire, con un effetto puntiforme ma diffuso, per tornare a lavorare (e ad abitare) e mantenere questi territori attraverso un rafforzamento delle produzioni soprattutto agricole, anche grazie ad alcune innovazioni. Dal punto di vista della governance, va riconosciuto che il patrimonio critico e le esperienze acquisite (il Gal del Ducato è erede diretto del Gal Soprip che ha gestito per 20 anni il programma Leader nell'area, a partire dal 1993) hanno consentito al soggetto gestore di destreggiarsi nella complessa articolazione procedurale necessaria che, proprio in ragione di questo, ha consolidato politici, professionalità e burocrazie esperte di lungo corso sulla materia, pur dovendo mettersi alla prova con alcuni rinnovamenti, quale ad esempio la gestione sub regionale emiliana delle attività di promozione turistica.

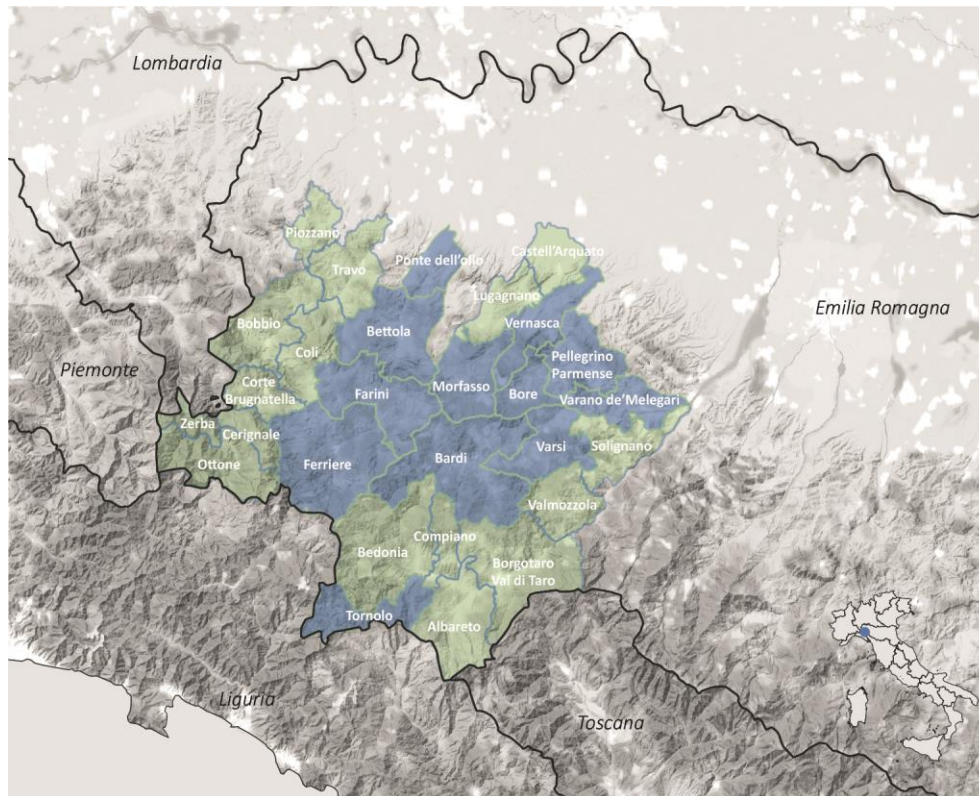
Per quanto riguarda, invece, la Strategia nazionale per le aree interne, il processo di progettazione, avviato a novembre 2015, porta a maggio 2020 l'Agenzia per la coesione territoriale, cinque ministeri, la regione e il sindaco capofila dell'area interna a sottoscrivere l'Accordo di programma quadro (Apq) della strategia d'area *Appennino Smart. Adattamento intelligente per cambiare gli schemi d'azione e superare le criticità con nuove idee*. Il valore degli interventi previsti è pari a circa 15 milioni di euro, finanziati dalle leggi di stabilità per poco meno di un quarto, mentre la parte restante attinge a fondi comunitari, gestiti a livello regionale (Agenzia per la coesione territoriale *et al.*, 2020).

L'area interna dell'Appennino piacentino-parmense è composta da un'area progetto di 12 comuni con 21.990 abitanti e da un'area strategia di ulteriori 16 comuni (Fig. 4). Le risorse convergono sull'area progetto, fatta di piccoli comuni (dai 4.742 residenti di Ponte dell'Olio ai 726 di Bore), nessuno classificato come ultra-periferico; mentre questi ultimi sono presenti nell'area strategia, dove vi sono anche comuni "polvere" (Bonomi, 2020) con un centinaio di abitanti. Nei 12 comuni dell'area progetto l'urbanizzazione è comunque molto rada; ci sono infatti 11 frazioni con più di 100 abitanti, 119 frazioni con una popolazione compresa tra i 20 e i 100 abitanti e 278 frazioni con meno di 20 abitanti.

A fronte del continuo declino demografico (dal 1951 al 2016, -64% nell'area progetto, con punte del -80% nella montagna piacentina), la strategia mira a rallentare la perdita di abitanti che, secondo gli scenari demografici, si aggira tra il -15% e il -43% nel 2041. L'obiettivo è pertanto di stabilizzare i residenti che sono arrivati nel periodo di crisi, stimolare il ritorno di una parte di quanti hanno lasciato l'area negli ultimi anni e attrarre nuovi nuclei familiari, abbassando così l'età media dell'area, che vede gli over 65 costituire un terzo della popolazione (2011). Si tratta di intercettare alcune tendenze emerse di recente a livello nazionale quali: il timido ritorno alla terra di giovani coppie e famiglie cittadine, la disponibilità di un minor costo della vita e delle abitazioni in montagna e l'opportunità di lavoro agile e da remoto grazie alle tecnologie informatiche. Gli interventi messi in campo puntano infatti a garantire la residenzialità, soprattutto in val Nure (Lucatelli, Sonzogno, 2021), e mirano a "fare sì che questo scenario possa effettivamente configurarsi, spiazzando gli scenari di continuità", agendo sui servizi di cittadinanza e per il lavoro. "Meno impellente appare invece l'investimento sulla attivazione di nuovi processi produttivi, in un

territorio caratterizzato da bassi tassi di disoccupazione e redditi medio-alti e in cui il tema è già abbondantemente presidiato dalle politiche regionali” (Agenzia per la coesione territoriale *et al.*, 2020: 56).

**Fig. 4 – Il territorio della Snai Appennino smart. L’area progetto (blu) e l’area strategia (verde)**



Fonte: Agenzia per la coesione territoriale *et al.* (2020). Rielaborazione grafica di A. Napoli

La strategia d’area concordata a livello centrale e locale interviene in sei ambiti d’azione. Il primo riguarda “Salute e benessere” e mira ad accrescere e a consolidare i servizi di cura per minori e persone con limitata autonomia e potenzia la rete dell’offerta sanitaria e socio-sanitaria territoriale, con interventi di medicina di iniziativa a supporto delle famiglie, quali, da un lato, l’istituzione dell’infermiere di comunità e, dall’altro, l’estensione a tutta l’area progetto dell’iniziativa Montagna solidale. Inoltre, migliora la fruizione di alcuni servizi esistenti in loco, quali la Casa della salute di Bettola (Piacenza) e il Ricovero di sollievo in Appennino parmense, ma aumenta anche le residenze per anziani, e provvede all’efficientamento energetico di tali edifici, come a Vernasca (Piacenza). Prevede inoltre l’acquisto di un mezzo di trasporto sanitario e l’aumento della presenza di unità operative

mobili per le situazioni di emergenza-urgenza, lasciando invece lo sviluppo della telemedicina alla regione. Anche la conciliazione dei tempi di lavoro e delle famiglie è presa in carico attraverso l'attivazione di servizi di baby caring sia per la fascia 0-3 anni (estendendo a tutti i comuni interessati l'esperienza di custodia breve presso una scuola materna del comune di Bardi, Parma) e per la fascia 3-13 anni (come servizio integrativo pomeridiano).

Il secondo ambito riguarda l'"istruzione" e promuove la digitalizzazione delle scuole e la qualificazione dell'offerta formativa tecnica e professionale. Oltre ad incrementare la strumentazione digitale nei 12 plessi dell'area, per assicurare pari opportunità a classi meno numerose, scuole isolate e pluriclassi, verrà seguita la metodologia didattica degli "ambienti di apprendimento allargato" (<http://piccole.scuole.indire.it/>), in attuazione del Manifesto per le piccole scuole. Il rafforzamento con nuove tecnologie dei plessi comunali vuole evitare la chiusura delle scuole e gli accorpamenti, oltre ad offrire un sostegno nell'orario extra-curricolare. Rispetto alla formazione superiore, nascerà un polo tecnico-professionale dedicato all'agro-ambiente, allo sviluppo rurale e ai mestieri della montagna, per rafforzare e diffondere competenze teoriche e pratiche mirate al contesto locale. L'iniziativa, a regia regionale, sviluppa una sperimentazione in corso dal 2000 tra scuole del parmense e si estende e tematizza nel polo distaccato di Bedonia dell'istituto superiore Zappa-Fermi.

Per quanto riguarda la "mobilità", la Snai aiuterà a migliorare l'efficienza dei servizi flessibili di trasporto pubblico su gomma già presenti (nel 2005 in val Nure nel piacentino e nel 2011 un pronto bus nei comuni di Bettola, Farini e Ferriere), con l'introduzione del mobility manager d'area e il consolidamento del taxi sociale, non apportando pertanto innovazione.

Rispetto alla "tutela attiva del territorio", da un lato si propongono modelli innovativi di gestione del patrimonio agro-silvo-pastorale, quali, per la gestione delle proprietà, i gruppi operativi per l'innovazione, previsti dai PSR, proposta altra rispetto alle azioni del Gal locale. A ciò si affiancano il tradizionale recupero di strutture produttive e di ricovero in quota e la manutenzione e messa in sicurezza di sentieri forestali per il trekking e la fruizione, così da valorizzare boschi e pascoli. A queste si aggiunge il sostegno ad imprese esistenti o nuove di agricoltura multifunzionale. In tutti i casi si tratta di azioni attuative del PSR e a cura della regione. Dall'altro lato, per superare il cosiddetto "vecchio modello del turismo climatico" si prospetta un turismo slow, volto ai camminatori, realizzato con due prodotti: un circuito storico-archeologico dell'Appennino a Ponte dell'Olio e in val d'Arda, in fase di progettazione esecutiva, e i Percorsi in Appennino, concentrando l'interesse sui tracciati in area progetto già programmati dal Gal e rafforzando l'azione comunicativa già individuata dalla *destination management organization* emiliana. Da ultimo, si include nella strategia Snai il sostegno alle cooperative di comunità del Gal, che offrono servizi ai turisti e qui riferiti anche a famiglie, lavoratori e imprese.

Un quinto ambito riguarda la "connettività". Per superare la copertura discontinua della telefonia mobile e l'elevato *digital divide* nell'area, la regione ha stanziato e gestisce le risorse per la banda larga, che eviterà l'isolamento nelle comunicazioni a distanza e consentirà la fruizione della scuola digitale e della telemedicina, oggetto di pianificazione regionale. L'intervento, in progettazione esecutiva, investe il 40% delle risorse Snai. In questa programmazione si demanda ad altri l'attuazione e non si dà enfasi particolare al ritorno ad abitare i borghi che la tecnologia può favorire, come invece sostenuto da più parti nel dibattito sviluppatosi durante e post-pandemia.

L'ultimo ambito riguarda l'"associazionismo". I comuni hanno scelto di rafforzare il presidio associato di protezione civile, per affrontare il rischio idrogeologico (nel 2015 un'alluvione causò vittime) attraverso un coordinamento di area vasta e l'acquisizione di strumentazione ed equipaggiamento. Sul fronte degli enti locali, con Snai si intende far nascere un centro elaborazione dati unico di area vasta, per favorire una gestione amministrativa condivisa.

Nel complesso si può affermare che la Strategia d'area piuttosto che proporre azioni bandiera originali, sollecita in modo esplicito alla convergenza degli interventi promossi da altre politiche e a scale territoriali e amministrative diverse, che ricadono sull'area progetto. Ciò è evidente rispetto ai finanziamenti che provengono e sono gestiti da tante fonti e soggetti; ma anche rispetto al voler collezionare, valorizzare ed estendere all'intera area azioni, politiche e soluzioni organizzative già sperimentate e ritenute replicabili. La replica di un servizio non è però intesa in modo estensivo, ma piuttosto in modo selettivo; infatti, ad esempio in ambito sanitario, l'articolazione dell'offerta a forte carattere provinciale viene riconosciuta per le sue diversità, da valorizzare.

È inoltre utile rilevare che gran parte degli interventi riguardano la riorganizzazione e la gestione (alcuni con caratteri di novità, come il rafforzamento della medicina d'iniziativa e la didattica per le piccole scuole), seppur non mancano interventi di trasformazione fisica (sentieristica e riqualificazione dei servizi di cura e sanitari). Altra componente di nuova dotazione infrastrutturale è l'azione portante, per rilevanza e per investimenti, legata alla banda ultra-larga. Perno della strategia, con essa si vuole dotare la montagna e la collina di un carattere di prossimità (solitamente urbano) ai servizi di istruzione e sanitari, grazie alla telemedicina, ma anche al lavoro nella pubblica amministrazione e, con attività da remoto, nei settori privati, nelle imprese e per i professionisti. Tale azione però non dipende dal coordinamento Snai ma da altri centri decisionali e non è una peculiarità territoriale ma diffusa all'intera regione e nazione. Si auspica così, per un verso, una "prossimità elettronica" che aleggiava in programmi di fine del '900, che Snai sollecita per l'Appennino piacentino-parmense e che forse la crisi pandemica può far uscire dalle secche in cui si è incagliata. Per altri versi, si rende portante e territorialmente rilevante un fattore abilitante che caratterizza la transizione tecnologica nazionale, pertanto aspecifica rispetto ai luoghi: non un'azione locale. Si tratta nel complesso di proposte che vorrebbero invertire la rotta (Rink *et al.*, 2012) della decrescita demografica, anche se i promotori sono consapevoli che si tratta di un mantenimento o rallentamento della condizione in atto.

Rimane comunque aperto l'interrogativo rispetto alla selezione dell'area progetto che, se da un lato presenta criticità per il decremento demografico (condiviso però con alcuni comuni dell'area strategia), per altri versi si configura come un ambito di discreta accessibilità (secondo la classificazione Snai non vi sono comuni ultra-periferici), con buoni redditi e capacità imprenditoriale. La rilevanza dei danni dovuti alle esondazioni dei torrenti Nure e Parma nel secondo decennio 2000 hanno forse acceso i riflettori sui comuni coinvolti, tanto 'normali' da esser parte di un'Italia sovente trascurata dalle politiche nazionali; che in tale occasione invece se ne fanno carico.

Da ultimo, rispetto all'attuazione del programma, è troppo recente la sottoscrizione dell'accordo per poter registrare gli esiti, anche se è necessario sottolineare come diversi interventi attengano a soggetti e risorse che hanno gestione autonoma.

## 5. Tanta continuità e pochi cambiamenti

Per comprendere se e quali direzioni di cambiamento sono state innescate, in conclusione si ricapitolano i temi salienti delle trasformazioni proposte, si restituiscono gli aspetti comuni (e alcune differenze) dei due programmi di intervento nell'Appennino piacentino-parmense raccontati e si inquadrano nelle proposte iniziali di interpretazione per fasi e azioni.

I temi affrontati nei due programmi, europeo e nazionale, applicati localmente riprendono questioni attinenti lo *sviluppo locale*, declinato rispetto all'agricoltura e al turismo, che al di là degli enunciati sulla sostenibilità, si posizionano in larga parte su atteggiamenti tradizionali di modernizzazione delle attrezzature, il primo, e rispetto a tendenze *mainstream* (*slow, outdoor, cyclability, walkability*), il secondo. Interessanti indicazioni verso economie *green* (legno, carni, *food*) sono esplicitate dalle proposte per le produzioni del bosco, nonostante il percorso ancora accidentato e necessario di caparbietà da parte degli attori locali. Interessante è la tendenza alla diversificazione e alla multifunzionalità proposte nell'integrazione delle attività economiche e sociali. Rispetto alla "difesa del territorio e del patrimonio costruito" le iniziative messe in campo sono poche e puntuali, forse anche in ragione della focalizzazione dei due programmi di finanziamento solo tangenti allo specifico tema. L'interesse per l'"inversione o il rallentamento del calo demografico e dell'abbandono" è invece affrontato nel Gal sostenendo e sollecitando economia e lavoro, e nella Snai verificando e supportando l'offerta di servizi di base, per i quali si rinuncia ad una selezione di servizi e luoghi e si favorisce lo stato delle cose disperse e ovunque, adottando spesso azioni di buon senso e consuete; ciò anche in ragione della condizioni territoriali di partenza che sembrano consentire una stabilizzazione, in condizioni di qualità della vita non solo accettabili ma anche buone. E questa condizione non drammatica si potrà avvalere sia di alcune innovazioni sociali (cooperative e infermieri di comunità) che trovano terreno fertile (antichi usi collettivi forestali, come comunelli e comunali), sia di una nuova (auspicata) dotazione infrastrutturale tecnologica che favorirà una prossimità elettronica.

Sono diversi gli aspetti comuni tra le due progettualità Gal e Snai. Innanzitutto sono entrambi ben definite rispetto al contesto locale e condividono l'individuazione di un territorio di intervento vasto, dove la scala è dettata dal problema/soluzione trattato e non dai confini amministrativi, che rimangono rilevanti in ragione dei meccanismi burocratici per l'assegnazione delle risorse. In secondo luogo, anche i "soggetti" promotori, gestori in forma ibrida e complessa, sono di area vasta, perché agiscono oltre i confini amministrativi dati. Inoltre, l'organismo costituito Gal è attore più riconoscibile, tanto che è considerato potenziale soggetto istituzionale e gestore competente per lo sviluppo di azioni integrate (Barbera e De Rossi, 2021). In terzo luogo, entrambi condividono l'approccio *place-based* e la dichiarata propensione alla progettazione inclusiva, che nei fatti assume connotazioni altalenanti tra bottom-up e top-down. In quarto luogo, sono accomunate dalla pragmaticità che porta a prospettare azioni già sperimentate con successo a livello di singola vallata o comune e da riadattare (ad esempio, ancora, medicina d'iniziativa, centri operativi misti, sentieristica). Da ultimo, i due programmi sono attivati localmente per acquisire risorse esogene, che innescano la definizione di geografie tematiche che non sempre configurano cluster amministrativi duraturi; ciò è più accentuato in Snai perché maggiormente selettiva. Per chiudere, quali cambiamenti si sono attivati? Si tratta di azioni in larga parte gestionali con alcuni interventi infrastrutturali e di modificazione fisica, solo in alcuni casi innovativi. Sono ancora azioni esogene di modernizzazione, pur nel solco di un approccio

dichiaratamente endogeno (Bock, 2020). Certamente predominano azioni di tipo conservativo e che cercano di invertire la decrescita (Rink *et al.*, 2012), piuttosto che cercare di gestire e accompagnare il cambiamento (D'Armento, 2021) verso uno scenario permanente di bassa densità abitativa e di non crescita.

### Riferimenti bibliografici

- Agenzia per la coesione territoriale, Ministero dell'istruzione, Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro, Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, Ministero della salute, Regione Emilia-Romagna, sindaco del Comune di Bettola (2020), *Accordo di Programma Quadro Regione Emilia-Romagna "Area interna Appennino piacentino-parmense"*. <https://www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2020/11/apq-piacentino-parmense.pdf>
- Barbera F., De Rossi A. (a cura di) (2021), *Metromontagna. Un progetto per riabitare l'Italia*. Donzelli, Roma.
- Barca F., Carrosio G. (2020), "Un modello di *policy place-based*: la Strategia nazionale per le aree interne", in Osti G., Jachia E. (a cura di), *AttivAree. Un disegno di rinascita delle aree interne*. Il Mulino, Bologna, pp. 63-72.
- Barca F., Casavola P., Lucatelli S. (2014), "Strategia nazionale per le aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance". *Materiali Uval*, n. 31, Roma. [https://www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2020/07/MUVAL\\_31\\_Aree\\_interne.pdf](https://www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2020/07/MUVAL_31_Aree_interne.pdf)
- Bevilacqua P. (2015), "Una nuova agricoltura delle aree interne", in Meloni B. (a cura di), *Aree interne e progetti d'area*. Rosenberg & Sellier, Torino, pp. 118-122.
- Bock B.B. (2020), "Approcci relazionali allo sviluppo delle aree interne d'Europa", in Osti G., Jachia E. (a cura di), *AttivAree. Un disegno di rinascita delle aree interne*. Il Mulino, Bologna, pp. 83-91.
- Bonomi A. (2012), "Luoghi 'spaesati': viaggio nell'Italia al margine". *Il Sole-24 Ore, Impresa & Territori*, 25 novembre, p. 13.
- Bonomi A. (2020), "I comuni-polvere tra poesia e necessità". *Il Sole-24 Ore*, 30 giugno.
- Borghi E. (a cura di) (2009), *La sfida dei territori nella green economy*. Il Mulino, Bologna.
- Calvaresi C. (2008), *Sperimentare lo sviluppo territoriale. Un bilancio dell'attuazione del programma Leader Plus nell'Alto Oltrepò pavese*. Franco Angeli, Milano.
- Calvaresi C. (2015), "Le aree interne, un problema di *policy*". *Territorio*, n. 74, pp. 87-90.
- Carrosio G., Faccini A. (2018), "Le mappe della cittadinanza nelle aree interne", in De Rossi A. (a cura di), *Riabitare l'Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquiste*. Donzelli, Roma, pp. 51-77.
- Copus A.K. (2001). "From core-periphery to polycentric development: concepts of spatial and aspatial peripherality". *European Planning Studies*, vol. 9, n. 4, pp. 539-552.
- Corrado F. (a cura di) (2021), *Urbano montano. Verso nuove configurazioni e progetti di territorio*. Franco Angeli, Milano.
- Corrado F., Dematteis G. (a cura di) (2016), "Riabitare la montagna". *Scienze del territorio*, n. 4, numero monografico.
- Corrado F., Dematteis G., Di Gioia A. (2014), *Nuovi montanari. Abitare le Alpi nel XXI secolo*. Franco Angeli, Milano.
- D'Armento S. (2021), "Per un cambio di paradigma nelle aree interne. Dal perseguimento

- dell'inversione demografica alla pianificazione della contrazione. Dati e scenari dal Materano", in Corrado F., Marchigiani E., Marson A., Servillo L. (a cura di), *Le politiche regionali, la coesione, le aree interne e marginali*, Atti della XXIII Conferenza Nazionale Siu, *Downscaling, Rightsizing, Contrazione demografica e riorganizzazione spaziale*. Torino, 17-18 giugno 2021, vol. 3. Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano, pp. 17-24.
- Dax T. (2005), "The redefinition of Europe's less favoured areas", 3rd Annual Conference, *Rural Development in Europe, Funding European Rural Development in 2007-2013*. Londra, 15-16 novembre 2000.
- De Rossi A. (a cura di) (2018), *Riabitare l'Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquiste*. Donzelli, Roma.
- Dematteis G. (2013), "La montagna nella strategia per le aree interne 2014-2020". *Agriregionieuropa*, anno 9, n. 34. <http://agrireregionieuropa.univpm.it/it/content/article/31/34/la-montagna-nella-strategia-le-aree-interne-2014-2020>
- Dipartimento per le politiche di coesione, Presidenza del Consiglio dei ministri (2015), *Relazione annuale sulla Strategia nazionale per le aree interne*. Cipe, luglio.
- Espón (2017), *Policy Brief: Shrinking rural regions in Europe*. <https://www.espon.eu/rural-shrinking>
- Gal del Ducato (2016a), *Aggregare per innovare. Il documento strategico per le aree rurali dell'Appennino piacentino e parmense 2014-2020*. [http://galdelducato.it/wp-content/uploads/2016/11/GALdelDUCATO\\_SSL\\_28Luglio2016.pdf](http://galdelducato.it/wp-content/uploads/2016/11/GALdelDUCATO_SSL_28Luglio2016.pdf)
- Gal del Ducato (2016b), *Aggregare per innovare. Il Piano di azione locale (Pal) per le aree rurali dell'Appennino piacentino e parmense 2014-2020*. [http://galdelducato.it/wp-content/uploads/2016/11/GALdelDucato\\_PAL\\_28Luglio2016.pdf](http://galdelducato.it/wp-content/uploads/2016/11/GALdelDucato_PAL_28Luglio2016.pdf)
- Götmark F., Cafaro P., O'Sullivan J. (2018), "Aging human populations: good for us, good for the Earth". *Trend in Ecology & Evolution*, vol. 33, n. 11, pp. 859-862.
- Hospers G.J., Reverda N. (2015), *Managing population decline in Europe's urban and rural areas*. Springer, Heidelberg-Londra.
- IBA-Büro, Bauhaus Dessau Foundation (2010), *International building exhibition Urban redevelopment Saxony-Anhalt 2010. Less is future: 19 cities-19 themes*. Jovis/Saxony-Anhalt Ministry of Regional Development and Transport, Berlino/Magdeburgo.
- Lucatelli S., Sonzogno G.V. (2021), "Confini, sviluppo locale e relazioni aree interne/aree urbane. L'esperienza Snai e i legami tra territori", in Barbera F., De Rossi A. (a cura di), *Metromontagna. Un progetto per riabitare l'Italia*. Donzelli, Roma, pp. 127-151.
- Mantino F., De Fano G. (2015), "Sviluppo rurale, innovazione sociale e politiche per le aree interne". *Territorio*, n. 74, pp. 91-96.
- Mareggi M., Corazziere C. (2021), "Local action to tackle physical, relational and socio-cultural isolation of an internal area in the Metropolitan City of Reggio Calabria in Italy", in Bevilacqua C., Calabrò F., Della Spina L. (a cura di), *New metropolitan perspectives. NMP 2020*. Vol. 2, Springer, Heidelberg-Berlino, pp. 327-336.
- Martinelli L. (2020), *L'Italia è bella dentro. Storie di resilienza, innovazione e ritorno nelle aree interne*. Altreconomia, Milano.
- Ministero dell'economia e delle finanze (2015), *Redditi e principali variabili Irpef su base comunale*. Roma.
- Ministro per la coesione territoriale, d'intesa con i Ministri del lavoro e delle politiche

- sociali e delle politiche agricole, alimentari e forestali (2012), *Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020*. Roma, 27 dicembre. <http://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/13413>
- Moss L.A.G. (2006) (a cura di), *The amenity migrants: seeking and sustaining mountains and their cultures*. Cabi Publishing, Wallingford, UK e Cambridge, USA.
- Osti G. (2016), “The unbalanced welfare of Italian fragile rural areas”, in Grabski-Kieron U., Mose I., Reichert-Schick A., Steinführer A. (a cura di), *European rural peripheries revalued: governance, actors, impacts*. LIT, Berlino, pp. 69-70.
- Oswalt P. (a cura di) (2005), *Shrinking cities. International research*. Vol. 1, Hatje Cantz, Ostfildern.
- Oswalt P. (a cura di) (2006), *Shrinking cities. Interventions*. Vol. 2, Hatje Cantz, Ostfildern.
- Perlik M. (2011), “Alpine gentrification: the mountain village as a metropolitan neighborhood”. *Journal of Alpine Research / Revue de géographie alpine*, vol. 99, n. 1. <http://rga.revues.org/1370>.
- Podda A. (2020), “Una politica di sviluppo rurale. L’esperienza italiana Leader”, in Osti G., Jachia E. (a cura di), *AttivAree. Un disegno di rinascita delle aree interne*. Il Mulino, Bologna, pp. 73-81.
- Porcellini S. (2013), *Aree marginali Italia. Laboratorio di opportunità*. Edizioni del faro, Trento.
- Regione Emilia-Romagna (2016a), *Strategia nazionale per le aree interne: dispositivi per l’attuazione*. Deliberazione di Giunta regionale, n. 473, 4 aprile.
- Regione Emilia-Romagna (2016b), *Re. (UE) nr. 1303/2013, Reg (UE) nr. 1305/2013 PSR 2014/2020 Misura 19, Ammissione alla fase 2 dei Gal e delle relative strategie di sviluppo locale*. Determinazione di Giunta regionale, n. 926, 26 gennaio.
- Rink D., Rumpel P., Slach O., Cortese C., Violante A., Calza Bini P., Haase A., Mykhenko V., Nadolu B., Couch C., Cocks M., Krzystofik R. (a cura di) (2012), *Governance of shrinkage. Lessons learnt from analysis for urban planning policy*. [www.ufz.de/export/data/400/39029\\_WP7\\_D13\\_14\\_15\\_FINAL\\_2.pdf](http://www.ufz.de/export/data/400/39029_WP7_D13_14_15_FINAL_2.pdf)
- Roep G., Van der Ploeg J.D. (2003), “Multifunctionality and rural development: the actual situation in Europe”, in Van Huylenbroeck G., Durand G. (a cura di), *Multifunctional agriculture. A new paradigm for European agriculture and rural development*. Ashgate, Aldershot, pp. 37-54.
- Rossi-Doria M. (1982), *Scritti sul Mezzogiorno*. Einaudi, Torino.
- Sivini S. (2003), *Nuovi percorsi di sviluppo locale. Il Programma Leader e la sua applicazione in due aree del Mezzogiorno*. Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Teilmann K.A., Thuesen A.A. (2014), “Important types of LAG-Municipality interaction when collaborating on rural development: lesson from Danish Leader LAGs”. *International Journal of Rural Management*, vol. 10, n. 1, pp. 21-45.
- Wiechmann T. (2012), “Europe: islands of growth in a sea of shrinkage”, in Haase A., Hospers G.J., Pekelsma S. et al. (a cura di), *Shrinking areas: front-runners in innovative citizen participation*. Eukn (European Urban Knowledge Network), The Hague, p. 40-43.
- Woods M. (2015), “Territorialisation and the assemblage of rural place: examples from Canada and New Zealand”, in Dessei J., Battaglini E., Horlings L. (a cura di), *Cultural sustainability and regional development: theories and practices of territorialization*, Routledge, Londra/New York, pp. 29-42.
- Zumpano C. (2020), “Strategia nazionale aree interne e approccio Leader: specificità e



sinergie”, in Cois E., Pacetti V. (a cura di), *Territori in movimento. Esperienze Leader e progetti pilota per le aree interne*, Rosenberg & Sellier, Torino, pp. 141-154.

**Marco Mareggi**

Dipartimento di Architettura e Studi Urbani, Politecnico di Milano

Via Bonardi, 3 – I-20133 Milano (Italy)

Tel.: +39-339-8859962; email: marco.mareggi@polimi.it



## **AREE INTERNE, AREE DI SPERIMENTAZIONE CON LE COMUNITÀ**

*Nicola Flora*

### **Sommario**

Il progetto di architettura è strumento necessario per la ri-attivazione sociale e culturale dei piccoli paesi, molti dei quali in abbandono cronico: necessario ma non sufficiente. La possibilità che questi piccoli centri e borghi distribuiti in maniera diffusa sull'Appennino centro-meridionale italiano invertano la tendenza all'abbandono dipende principalmente dalle forze endogene delle comunità che questi centri abitano. La recente pandemia da Covid-19 ha accelerato processi di telelavoro e questo sembra aver aperto nuove inattese opportunità per le più giovani generazioni che hanno la possibilità di lavorare in maniera qualificata e restare ad abitare nei luoghi di origine. Il testo dà conto di sperimentazioni in tre piccole comunità del Molise (Riccia, Jelsi, Gambatesa) inserendo tali recenti sperimentazioni di ricerca progettuale nella scia di riflessioni sulle aree interne che hanno attraversato il '900.

Parole chiave: comunità, condivisione, territorio

## **INNER AREAS, AREAS OF EXPERIMENTATION WITH COMMUNITIES**

### **Abstract**

The architectural project is an essential tool for the social and cultural re-activation of small countries, many of which are in chronic neglect: it is essential but it is not enough. The chance for these small towns and villages, mainly placed on the central-southern Italian Apennines, to reverse the tendency towards abandonment however depends on the endogenous forces of the communities that live in these centres. The recent Covid-19 pandemic has accelerated teleworking processes and this seems to have opened up new and unexpected opportunities for younger generations to work with qualifications, despite living in their places of origin. The text focuses on some experiments in three small communities of Molise (Riccia, Jelsi, Gambatesa), placing these recent experiments of design research onto the wake of reflections about the inner areas that experienced the XX century.

Keywords: community, sharing, territory

*Noi crediamo profondamente alla virtù rivoluzionaria della cultura che dà all'uomo il suo vero potere e la sua vera espressione, come il campo arato e la pianta nobile si distinguono dal campo abbandonato e incolto ove cresce la gramigna, dalla pianta selvaggia che non può dare frutto (Adriano Olivetti)*

*Non puoi cambiare il mondo, ma puoi fare delle piccole cose che possono cambiare la vita di qualcuno (Renzo Piano)*

*I luoghi non muoiono, nemmeno quando le persone se ne sono andate. I luoghi continuano a vivere fino a quando ci sono persone ad essi legate, da essi provenienti, fino a quando qualcuno, magari discendente delle persone nate nei luoghi, ne avrà ricordo (Vito Teti)*

### **1. Introduzione**

In questo ultimo quinquennio molta attenzione è stata rivolta, sia a livello amministrativo nazionale, sia sul piano della ricerca e della sperimentazione accademica, alla questione del ri-abitare i piccoli comuni italiani che sono da decenni in fase di progressivo svuotamento demografico. Il problema è stato finalmente percepito come centrale in un paese come l'Italia che di questi centri è fittamente intessuto. Personalmente, poi, da quando ho iniziato ad interessarmi alle questioni del che cosa l'architettura avrebbe potuto più opportunamente fare – secondo lo specifico disciplinare che le è proprio – per intervenire sul diffuso patrimonio edilizio in abbandono in molti centri dell'Italia interna (assai spesso fortemente dissestato se non già in fase di crollo) mi sono convinto che la questione – amministrativa come progettuale-architettonica – vada affrontata in seconda battuta rispetto alle necessità relative alla vita e al sentire delle persone che quelle case avevano abbandonato, alle loro storie, alle loro ragioni.

Ogni volta che spinto da questi interessi mi sono recato in aree interne centro-meridionali ho sentito in me risuonare le parole profetiche di Adriano Olivetti, come quando per esempio scriveva che «la soluzione di certi problemi urgenti, che nessuno strumento scientifico potrà misurare, rimarrà sempre affidata all'intuizione intelligente e sensibile di un Consiglio di uomini che una Comunità pensosa e vigile avrà posto al proprio governo. Perché attraverso nessun mezzo scientifico si potrebbe decidere se sia meglio incoraggiare un cittadino a emigrare e condannarlo a vivere una vita materialmente meschina nella casa che lo vide nascere, se sia meglio costruire una scuola, una fabbrica, un teatro o un ricovero per vecchi, se una casa vecchia e malsana debba essere distrutta o, allo stesso prezzo, si debbano comprare dei pacchi viveri per una popolazione sofferente. Queste sono le scelte che una comunità depressa e povera deve affrontare. Ed essa diventa una vera comunità proprio quando giunge a sentire appieno l'importanza di queste scelte, quando si fa sensibile per la ricchezza delle sue comunicazioni, degli organi di servizio sociale che affondano le loro ricerche casa per casa, famiglia per famiglia, nelle più lontane comunità disperse sui monti come nei quartieri più desolati e poveri della città. [...] Perché due fondamentali principi d'azione tendono a prevalere l'uno sull'altro anziché conciliarsi: la giustizia contro la carità. Chi opera secondo giustizia opera bene e apre la strada al progresso. Chi opera secondo carità segue l'impulso del cuore e fa altrettanto bene, ma non elimina le cause del male che trovano luogo nell'umana ingiustizia» (Olivetti, 2013: 54-55).

Le persone, dunque, misura e ragione del fare; anche del fare architettura, che resta sempre un mezzo per la vita, essendo le persone stesse il reale fine. Un mezzo meraviglioso, potente,

per aiutarle ad esprimere appieno il proprio essere nel tempo del vivere; capace di trattenere memorie e storie: ma pur sempre un mezzo. Con quanta visionarietà, da uomo di impresa e al tempo stesso umanista di profonda religiosità, aggiungeva ancora Olivetti in uno dei suoi testi più intensi e visionari scrivendo che «solo nelle comunità, l'intelligenza sarà veramente al servizio del cuore, e il cuore potrà finalmente portarsi al servizio dell'intelligenza. Ed ecco perché l'avvenire e la difesa di una piccola patria, quella dove sono nati i vostri figli, quella dove avete passato la vostra infanzia, dove avete trascorso anni di sofferenza come anni di letizia e di pace, è un compito ben degno al quale si accinge, in piena solidarietà con i singoli centri e singoli comuni, l'intero movimento Comunità. La natura, il paesaggio, i monti, i laghi, il mare creano con i nostri fratelli i limiti della nostra comunità» (Olivetti, 2013: 34). Parole cui pochi anni dopo, in un discorso al Senato della Repubblica, il suo conterraneo Carlo Levi, farà eco posando il proprio sguardo sapiente, informato, e acutamente anticipatore, sulla relazione territori/abbandoni in una Italia già mangiata da un neo-capitalismo aggressivo e prevaricatore: «Il paesaggio italiano non è altro che la storia vivente del popolo italiano [...] Noi ci troviamo di fronte a fenomeni grandiosi e tremendi, che alterano profondamente il paesaggio italiano. Non soltanto la speculazione edilizia ed il turismo di massa non regolato, ma il fenomeno dell'abbandono delle terre, dell'emigrazione all'interno o all'estero. Ci sono regioni italiane in cui ritorna la terra desolata. Tornerà in breve ad esser vero quello che sta scritto su una lapide lucana: «*mephiti, tremotui, ruinae sacrum*», torneranno le argille desolate e corrose, le frane, la malaria. O altrove, come in Toscana, dove i nuovi ricchi comprano i poderi abbandonati per farne riserve di caccia, tornerà la selva. O come, per altre ragioni, in Sardegna [...] i contadini vengono portati via, cacciati perché si devono costruire dei poligoni di tiro per missili tedeschi» (De Donato, D'Amaro, 2001: 297-298). Con evidenza in queste parole ritroviamo la radice del lavoro e degli interessi di un altro grande cultore dell'attenzione ai valori delle comunità fragili quale è Vito Teti, che cinquanta anni dopo in un suo testo dirà che «scrivendo si trova la via, come scavando si trova l'acqua, come diceva Alvaro» (Teti, 2017: 25). Ecco: quelle parole di Olivetti sono acqua che nel suo continuo scorrere, nel leggerle e rileggerle in diversi momenti, hanno in me scavato solchi, direzioni, sguardi.

E questi solchi hanno guidato, come scenario di fondo, i tanti incontri con le tre comunità del Molise che sono parte dell'area di sperimentazione SNAI "Alto Fortore" – Riccia, Jelsi, Gambatesa – in cui dal 2013, a valle di un accordo di programma accademico, conduciamo diversi tipi di ricerca e sperimentazione applicata, con interessanti esiti di sperimentazioni progettuali condotte da studenti e laureati nella scuola di architettura di Napoli Federico II negli ultimi anni.

## 2. Sperimentazioni progettuali con le comunità

In questo percorso, condotto con il sostegno costante e vigoroso di diversi attori dei tre bei piccoli centri del Fortore molisano, abbiamo sempre comunemente perseguito il non sottaciuto fine di condividere con le comunità, sulla spinta olivettiana, possibili futuri scenari, oltre a quello di seminare in architetti in formazione la certezza che il progetto di architettura possa, dal suo canto, concorrere a immaginare tempi a venire carichi di senso e bellezza; anche in aree fragili, anche con materie semplici ma ricche di immaginario, ma sempre se quelle stesse comunità ne percepiscono l'urgenza, la determinante capacità di dare forma fisica a desideri condivisi. In fondo, non potendo realmente operare secondo quanto quei progetti proponevano loro, ogni volta con gli amici di quei luoghi con cui attivavamo

laboratori ed incontri, seminari e mostre partecipate, ci dicevamo che in fondo stavamo seminando per il futuro, in qualche modo muovendoci sulla scia poi ben esplicitata, come da par suo, da Renzo Piano per descrivere l'obiettivo cardine della sua azione nelle periferie urbane condotte col gruppo G 124: il fine di questo agire è principalmente quello di «trasmettere dei valori ai ragazzi, dare loro l'occasione di seminare [...] su un tema specifico che li riguarda da vicino, legato alle loro topografia personali. Al termine resteranno delle tracce sul territorio, delle gocce» (Pellizzari, 2019: 9).

**Fig. 1 – Centro storico di Riccia (Cb)**



a) Vista aerea

b) Vista dalla nuova piazza antistante la sede comunale

Fonte: N. Flora

**Fig. 2 – Studenti e tutor durante il workshop “UPliving Riccia”, 2015**



a) Casa Ruggiero

b) Casa Mascia

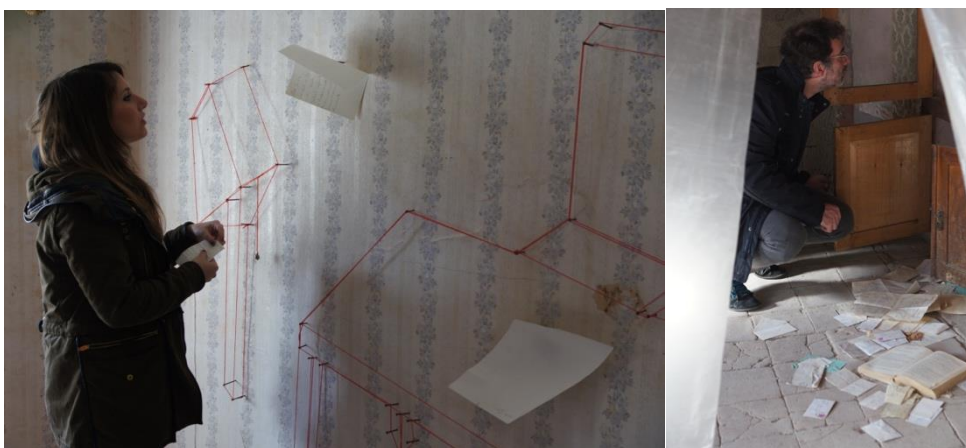
Fonte: N. Flora

**Fig. 3 – Mostra dei progetti degli studenti del DiARC sulle case del Borgo del Benessere, 2016**



Fonte: N. Flora

**Fig. 4 – Allestimenti nelle case del Borgo del Benessere, workshop “Upliving Riccia”, 2014**



a) Casa Ruggiero

b) Casa Mascia

Fonte: N. Flora

In fondo sono state occasioni per fare scorrere quell’acqua di cui parlava Alvaro nelle mani di giovani architetti, certi che i solchi che abbiamo visto iniziare a formarsi genereranno segni che vedremo fruttificare: alcuni, in verità, hanno già fruttificato, come vedremo nelle opere riportate in questo scritto realizzate da architetti operanti nelle cosiddette aree interne, sia nel nord che nel sud del nostro complesso e stupendo paese.

Nei diversi borghi dell’Appennino centro-meridionale italiano, ed in particolare nell’area SNAI dell’Alto Fortore, abbiamo potuto verificare come l’attenzione data dalla ricerca

accademica determini immediati effetti su beni e valori materiali ed immateriali, con la chiara crescita della consapevolezza sulla qualità del patrimonio nei propri centri abitati, con una parallela e confortante riduzione del senso di inutilità sociale e culturale in chi, oggetto di tali attenzioni, si riconosce finalmente protagonista di un futuro mai proposto.

**Fig. 5 – Incontro con gli studenti del Liceo Scientifico, Riccia 2015**



Fonte: N. Flora

Abbiamo potuto verificare come spazi, luoghi, case, paesaggi sino a poco tempo fa considerati di scarto o di poco conto si mostrino a molti come carichi di nuove prospettive, veri e propri serbatoi di immaginari possibili non ancora totalmente esplorati. Ovviamente le diverse azioni di partecipazione di forze culturali ufficiali quale l'università pubblica, affiancata da riconosciuti pensatori ed artisti spesso chiamati ad intervenire in queste aree interne, si sono dimostrate capaci di rimettere in moto significativi processi di trasformazione sociale ed economica in diverse esperienze lungo la nostra penisola.

Basti qui richiamare alla memoria l'importante esperienza del Farm Cultural Park di Favara, in Sicilia, o quella più piccola ma non meno interessante del gruppo Periferica di Mazara del Vallo sempre in Sicilia, come di molti altri collettivi sviluppatasi nel centro sud italiano, per sentirne la forza innovatrice e dinamica. Il luogo dove si stava conducendo la sperimentazione sociale più interessante nel sud d'Italia comunque era certamente Riace, piccola ma determinata comunità calabrese che aveva avuto la lungimiranza di far divenire l'accoglienza una risorsa, esperienza capace di rendere lo *scarto una reale opportunità e far vincere il Diritto contro la Carità*, sempre per parafrasare Olivetti (Secret, 2020).

I migranti, qui, da problema sociale erano divenuti vere opportunità di crescita culturale, politica, economica per la piccola comunità che stava cambiando molti propri pregiudizi in nuove azioni propositive. Personalmente sono convinto che se quell'esperienza non fosse



stato brutalmente interrotta dalla violenta aggressione mediatica generatasi tra il 2018 e il 2019 per meri interessi elettorali di una compagine politica assolutamente sorda alle istanze delle comunità fragili del nostro meridione, quel luogo sarebbe potuto divenire perfetto per attivare delle proficue sperimentazioni spaziali e tipologiche con architetture di piccola misura da innestarsi nel corpo di edifici vivi in quanto utili ad una comunità in crescita. Sarebbe potuto diventare un vero e proprio *borgo della sperimentazione* (Flora e Crucianelli, 2013), e non solo sociale ed economica.

**Fig. 6 – Centro storico di Jelsi (Cb)**



a) Jelsi vista dal drone

b) Jelsi con i progetti di tesi di laurea del DiARC

Fonte: N. Flora

Dal nostro punto di vista è imprescindibile per la riattivazione dei piccoli centri e borghi italiani prevedere un coinvolgimento attivo e reale delle persone che abitano e vivono quei luoghi, affinché un'auspicabile nuova fase di ridefinizione dello spirito comunitario lì ancora esistente si trasformi nel concreto motore capace di generare, con impatto creativo ed educativo, potenziali *incubatori di opportunità non ancora esplorate* anche dal punto di vista della forma dell'architettura. Personalmente non perdo la speranza di vedere, a valle delle molte sperimentazioni nelle aree SNAI, la nascita di quelli che continuo a sostenere potrebbero divenire i *borghi della sperimentazione*. Ritengo centrale quanto affermato in un recente lavoro sulle aree interne del Molise dove si afferma che «in chiave operativa potrebbe essere considerata l'opportunità di valorizzare i soggetti di società civile esistenti promuovendo il loro coinvolgimento attivo nella ricostruzione della comunità locale mediante metodologie progettuali ispirate all'impatto collettivo; e istituire – sulla scorta di esperienze già presenti in Italia – nuovi soggetti di società civile quali le fondazioni di comunità» (Ferrucci e Tomassini, 2019: 66).

Molti segnali in tal senso sono chiaramente visibili anche nelle aree oggetto delle sperimentazioni mostrate in questo volume. Una grande vivacità dovuta alle più giovani generazioni, spesso ritornate in questi luoghi di origine dopo formazioni ricevute in grandi centri in Italia e all'estero, stanno iniziando a rendersi visibili attraverso una moltitudine di azioni culturali ed imprenditoriali innovative. Cooperative sociali, associazioni culturali, nuove imprenditorialità – pur se spesso di piccola dimensione – testimoniano chiaramente

che qualcosa di diverso rispetto a quanto fino ad ora accaduto sta prendendo forma, anche nella imprenditoria legata all'agricoltura.

Vito Teti scriveva che «occuparsi dei paesi dell'interno viene considerata operazione passatista, nostalgica, archeologica, lamentosa. È necessario e doveroso invertire questa impostazione, questa visione che obbedisce a modelli di sviluppo esterni, omologanti ed esclusivi; [...] ma vorrei precisare che non sto parlando del passato, non mi riferisco a una storia di rovine da inserire in itinerari turistici, in parchi archeologici o letterari o da trasformarsi in casa albergo. Non si invoca la restaurazione di un mondo perduto, di un Eden evaporato, non si vuole portare in vita ciò che è morto per sempre, si vuole affermare, oltre che il diritto alla memoria, un diverso modello di sviluppo. Non si riparla della fine di una civiltà agro-pastorale, già erosa da decenni e sulla quale, come diceva Alvaro, non c'è da piangere, ma soltanto da custodire memorie, non c'è da fare esercizio di autentica nostalgia, di rimpianto di un buon tempo antico mai esistito» (Teti, 2017: 57).

**Fig. 7 – Workshop “Mufeg” (Museo Festa del Grano) a Jelsi (Cb), 2016: il sindaco di Jelsi, Salvatore D’Amico, intervistato da Rai 3 Regione illustra i risultati del workshop**



Fonte: N. Flora

Le difficoltà sociali ed economiche indotte dalla recente pandemia Covid-19 hanno di contro favorito l'emergere di alcuni elementi di positività per la parte di Italia di cui stiamo parlando, in particolare avendo messo in luce nuove opportunità al parziale contrasto all'esodo delle

più giovani generazioni in fase di formazione nel permettere loro di lavorare – anche per qualificate aziende nazionali ed internazionali – mantenendo il domicilio nei piccoli centri di cui erano originari. E questa è solo una delle nuove (e inattese) opportunità che si offrono alle persone di ripensare il proprio essere cittadini di borghi non più marginali ma finalmente connessi anche se spesso solo virtualmente, ma non per questo meno concretamente, al mondo globale. E se le più giovani generazioni locali o anche di altra provenienza dovessero sempre più scegliere di vivere lì mantenendo un contatto lavorativo con realtà dislocate altrove, questo determinerebbe inevitabilmente una domanda sempre più innovativa per quanto riguarda gli spazi dell'abitare, i quali nello specifico si troverebbero a dover rispondere ad aspettative di strutture familiari nuove e prima mai sperimentate in tali contesti. Senza ovviamente trascurare la necessità (e la difficoltà) di mediare tra comunità autoctone ed eventualmente quelle di migranti con diverse abitudini e tradizioni religiose e/o culturali.

**Fig. 8 – Jelsi (Cb)**



a) Jelsi vista da Riccia

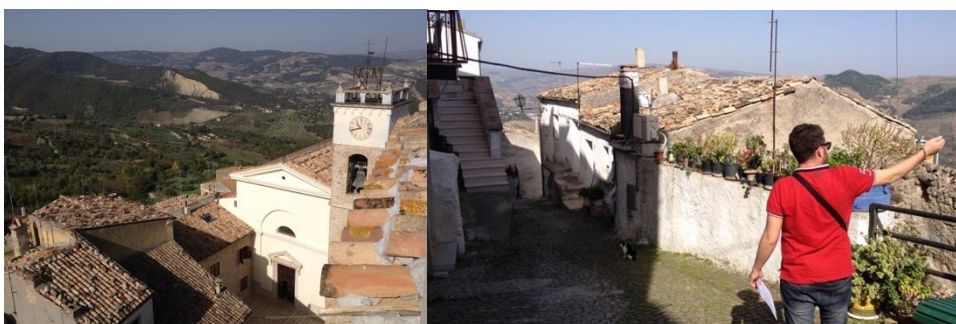
b) Casa rurale a Jelsi

Fonte: N. Flora

L'architettura spesso si confronta con tempi medio lunghi, ma in questo caso dobbiamo assolutamente immaginare che le nuove tecnologie, come abbiamo sperimentato in questo strano tempo della pandemia, potrebbero accelerare processi di alterazione della vita delle persone e in particolare dare nuove risposte ad un mutato rapporto tempo libero-lavoro-vita familiare, tali da richiedere nuove spazialità, sia pubbliche che private. Forse questa enorme difficoltà che stiamo vivendo potrebbe contribuire a che molti abbandonino «l'invettiva per sentirsi parte di una storia, per accarezzare ciò che scompare e non torna, per accompagnare gli ultimi, per favorire nuove nascite, per fare in modo che qualcosa di quello che resta [...] non [generi solo, n.d.a.] imbellettamenti, non accanimenti terapeutici ma passione (quotidiana e notturna) unita a consapevolezza, al desiderio di progettare, alla immaginazione, al sogno, quasi come accade agli ultimi abitanti [di questi luoghi, n.d.a.]» (Teti, 2017: 24).

Gli scenari e le sperimentazioni progettuali condotte con gli studenti della Federico II in questi ultimi otto anni sui centri storici in gran parte dismessi di Riccia, Jelsi e Gambatesa, in qualche modo anticipavano queste possibilità, almeno sul piano di una architettura possibile, arrivando a proporre la manipolazione spaziale, tecnologica e tipologica di strutture spesso ridotte a meri ruderi fino a farli divenire architetture meticce, contaminate da tecniche costruttive a secco innestate su antiche e spesso fragili muri di pietre locali, ove l'uso del legno e dell'acciaio, sulle o nelle preesistenti strutture murarie, hanno mostrato, almeno sul piano sperimentale, di poter attivare nuove spazialità, certo più aperte al paesaggio, meno introverse, e forse più disponibili alla flessibilità spaziale e di uso che la contemporaneità chiede.

**Fig. 9 – Gambatesa (Cb)**



*a) La chiesa e la vallata vista dal Castello b) Il centro storico con le ultime case verso il lago*

*Fonte: N. Flora*

Le opportunità che tali sistemi introducono nell'uso dello spazio dell'architettura sono tali da permettere di immaginare un diverso modo di relazionare le internità e le esternità rispetto alle architetture tradizionali. Non dovrà mancare il coraggio a queste comunità di sperimentare l'uso dell'antico insieme al nuovo, pena il fallimento di questa opportunità di futuro. Come scritto altrove «personalmente non ci sto a delegare ai conservatori il mio immaginario [...] vorrei mescolare il mio immaginario e le mie mitologie con quelle dei migranti di ogni terra che arrivino qui (nelle aree interne) nel desiderio di incontrare altri uomini animati solo dalla voglia di condividere, ri/attivare, perché sono certo che il mio ed il nostro mondo interiore si amplierebbe, diventerebbe più ricco è fascinoso, il mio come il loro» (Flora e Crucianelli, 2013: 17).

In tal modo anticipavamo quanto avrebbe scritto di lì a poco Vito Teti che a proposito di queste opportunità afferma che oggi «dobbiamo aspettare e accogliere quelli che vengono da noi, quelli che si spostano e che, forse, hanno la possibilità di fare recuperare anche a noi, insieme a loro, un nuovo senso dei luoghi» (Teti, 2017: 22).

E sempre ragionando sulle enormi opportunità che queste aree, queste piccole comunità, hanno per riattivare significati e valori anche a riguardo delle strutture narrative tradizionali

(tradizioni culinarie, piuttosto che musicali, di feste e riti) proprio l'incontro con nuove migrazioni costringerà ciascuno di noi che a queste aree appartiene di aumentarne i sensi. Sempre Vito Teti a tale proposito ricordava come gli elementi della tradizione siano costitutivamente mobili, in perenne trasformazione (pena decadere e divenire stanco folklore). In particolare scriveva che «le feste, le tradizioni, i riti non sono immobili e vanno sempre compresi per la loro carica di memoria e di sentimento dell'appartenenza, ma anche per le vicende che essi ricapitolano (si pensi al legame tra riti di Pasqua e storie di lutti, devastazione, terremoti, riorganizzazione del territorio, emigrazione), ma soprattutto per la loro capacità di parlare oggi, di dire qualcosa qui ed ora, in maniera nuova. Nessun rito sarebbe eseguito se non raccontasse, rispecchiasse, inventasse la vita nel presente» (Teti, 2017: 16). Ho sempre pensato che questo atteggiamento mentale da parte delle comunità delle aree interne, e di coloro che lì lavorano e ragionano anche con il progetto di architettura, sarebbe una delle prime attitudini operative da assumere con fiducia per non dimenticare il monito calviniano ad accogliere la *via della leggerezza*, specie in contesti dove il senso del tragico, della fine imminente, dell'abbandono e dell'emigrazione, rischiano di portare molti ad avere sentimenti di frustrazione, di desolazione, di pesantezza. Concordo perciò con Francesco Flora quando ha scritto che «la leggerezza non andrebbe vista come riduzione della sostanza ma come acquisizione consapevole della realtà».

**Fig. 10 – Centro storico di Gambatesa (Cb): visita di turisti con guida nel centro storico, 2017**



Fonte: N. Flora

Pertanto la leggerezza dovrebbe riconoscere e accettare, quindi conservare in sé, la natura pesante delle cose; non bisogna sfuggire dalla gravità, perché è proprio in funzione di essa possiamo volare. Il volo di un uccello non avrebbe senso se il volatile non avesse un peso: l'intero universo sembra avere accettato la propria pesantezza ed è solo in relazione a ciò che può apparire in tutta la sua insostenibile leggerezza. [...] Diventare leggeri non vuol dire quindi lasciarsi scivolare il mondo addosso, ma scivolare nel mondo. Accetto e vivo la vita con leggerezza, solo così ricordo sempre il peso che essa conserva» (Flora e Crucianelli, 2013: 173).

Per questo è all'interno di un modo diverso, nuovo, di rivolgere il proprio sguardo al passato, e contemporaneamente al suo possibile trasformarsi in futuro di nuove possibilità, che deve (dovrebbe) volgere lo sguardo chi ragiona su dove e come sia possibile ri/attivare parti di piccole comunità, di piccoli centri.

**Fig. 11 – Castello baronale di Gambatesa (Cb): visita di turisti con guida al castello baronale nel centro storico, 2017**



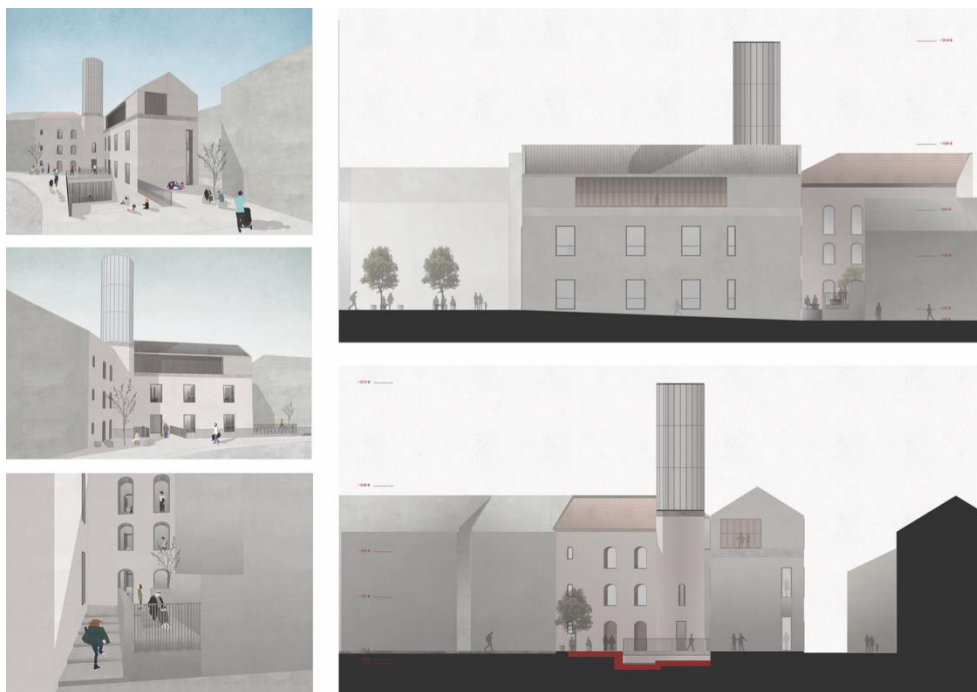
Fonte: N. Flora

Un elemento fondamentale per ragionare sulle opportunità del nuovo, dell'inatteso, del non ortodosso rispetto a sistemi tradizionali di costruire e abitare, è accogliere il mescolamento

(funzionale, strutturale, tipologico, espressivo, materico) come almeno sperimentalmente sembra possibile in aree che, come abbiamo visto, spesso non hanno tracce autoriali nel proprio edificato, mostrandosi così per la forza del contesto, per lo spirito corale che ancora conservano le proprie architetture urbane nonostante abbandoni, crolli e alterazioni. In tale senso in molte esperienze recenti, specie fuori dal nostro paese (occasionalmente in puntuali esperienze nostrane, come mostriamo a titolo di esempio con opere di architetti italiani nei prossimi capitoli), la nuova architettura ha trovato spazio nonostante una certa tradizione passatista ed eccessivamente rinunciataria nei confronti del nuovo che il nostro paese ha registrato dal secondo dopoguerra in avanti.

Per cui ben volentieri leggiamo che un teorico del restauro della scuola napoletana, quale è Gianluigi De Martino, in suo recente lavoro parli di “discutibili” scelte di interventi in piccoli centri dove «si sono portati avanti progetti di ibride ricostruzioni con presunti materiali tradizionali misti a tecniche moderne che cercano di riproporre il tessuto edilizio, ma il cui risultato è ovviamente sempre comunque un doppio falso, l’oggetto finendo per essere la caricatura di se stesso» (De Martino, 2017: 53).

**Fig. 12 – Sperimentazioni a Jelsi (Cb): tesi di laurea di Giuseppe De Pascale, progetto della nuova casa comunale a Jelsi, 2020**



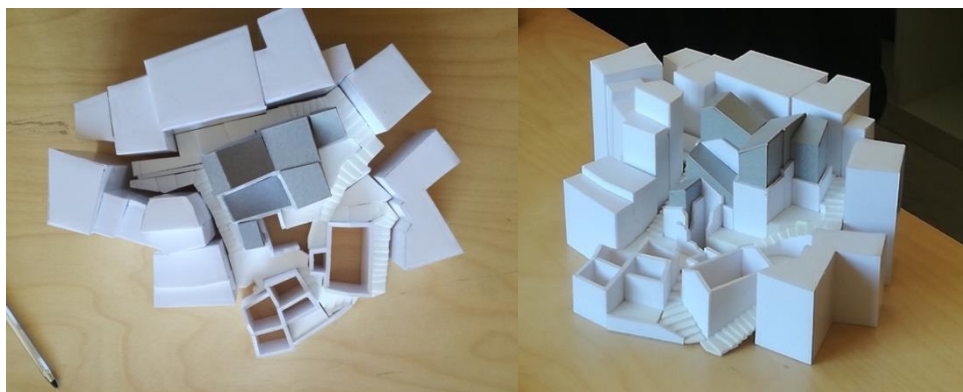
Fonte: G. De Pascale

Sullo stesso timbro mentale, e direi con ancora maggiore durezza, si esprime Federico Mentil affermando che «il folto corpo di regole atte alla “conservazione identitaria” si palesano negli abachi delle forme e dei materiali, quali estensioni delle norme tecniche di attuazione dei piani regolatori. Ove non fosse sufficiente si mettono a disposizione manuali per la progettazione i cui contenuti grafici costituiscono la traccia da cui attingere modelli tipologici di riferimento. La “tradizione” diventa così una verità da prendere come esempio, modello culturale assoluto a cui riferirsi, linea di demarcazione tra il “bello” – che incarna adeguatezza e conformità – e il “brutto” – inopportuno e poco consono al contesto “consolidato”. Ma la tradizione, a cui si allaccia l’idea di identità, è frutto di un processo evolutivo che nel tempo ha generato forme in continuo mutamento.

La storia ci insegna come esse non siano “definitive” e immutabili come si vorrebbe credere. Se questo è condivisibile, allora si può dire che le forme della tradizione sono rivisitate attraverso modifiche più o meno incisive, attuando diversificate azioni di traduzione dei modelli a cui siamo costretti a riferirci» (Mentil, 2018: 9).

E più avanti lo esplicita in modo ancora più deciso, chiedendosi quale sia allora il *tasso di tradimento* consentito, per contrastare con rigore quel crescente tasso di *talebanoismo* normativo che «fa sì che il vestito dell’architettura debba essere ricondotto a un’espressione folkloristica e *naïf* che nella maggior parte dei casi non ha nulla a che vedere con un concetto di tradizione a più ampio raggio.

**Fig. 13 – Studi sul centro storico di Jelsi (Cb): Modello di studio per nuovi spazi dell’abitare a Jelsi, tesi di laurea DiARC Davide Tavaniello, 2017**



Fonte: N. Flora

Probabilmente sarebbe necessario che nei piani urbanistici siano definite norme a tutela della tradizione purché questi pacchetti di indirizzo diventino strumenti per indirizzare e non imporre. Il fare progettuale e le scelte architettoniche soprattutto in zone sottoposte al recupero del patrimonio architettonico rurale, sono infatti costrette da regole restrittive con cui gli amministratori credono di poter conservare un’immagine autentica del paesaggio costruito alpino [nel caso di interesse specifico di tale volume, n.d.a.]. Il risultato è, nella



maggior parte dei casi un grottesco *pastiche* che incorpora stereotipi e visioni distorte dell'immaginario montano» (Mentil, 2018: 11). Più avanti nello stesso volume si ricorda come un grande architetto contemporaneo quale lo svizzero Luigi Snozzi incaricato di redigere il nuovo piano regolatore del comune di Monte Carasso, una frazione di Bellinzona nel Canton Ticino, avesse ridotto drasticamente il numero delle indicazioni per i progettisti portandole a sette (più una non scritta): «che ogni intervento tenesse conto e si confrontasse con la struttura del luogo; che l'approvazione di ogni progetto passasse attraverso la valutazione di una commissione di controllo formata da tre esperti; che non esistesse alcun vincolo di linguaggio, forma, tipologia delle coperture o dei materiali; perché un progetto in deroga alle norme potesse essere comunque trovato, a patto che la commissione di controllo ne riconoscesse la corretta lettura del sito (è questa la regola non scritta) [...] A Monte Carasso è successo che l'inattesa apparizione delle architetture di Snozzi, il loro materializzarsi nel paesaggio prealpino, abbia plasmato lo sguardo degli abitanti rivelando loro un inedito tipo di bellezza, e generando così il desiderio di ripeterlo. Una volta riconosciuta la loro natura di costruzioni narrative formulate ad hoc, la tradizione, identità locale, il *genius loci*, si rivelano la foglia di fico dietro cui si nascondono gli sguardi poco educati di chi, perlomeno in Italia, è spesso incaricato di decidere quali immagini architettoniche – e di conseguenza, quali forme dell'abitare – sono concesse in luoghi fragili, fortemente caratterizzati e in competizione tra di loro come quelli montani» (Mentil, 2017: 47-50).

### 3. Riflessioni conclusive

Scrivendo di questi temi, e più ancora leggendo i tanti, e sempre più rigorosi e meno oleografici, testi sulle questioni relative all'abitare, o meglio al ri-abitare le aree interne e fragili del nostro paese, mi rendo conto che si finisce per toccare sempre le stesse corde.

Le intenzioni e le strategie delle sperimentazioni nelle aree SNAI promosse dal grande lavoro di Fabrizio Barca, trovano nel recente corposo e assai strutturato lavoro a cura di Antonio De Rossi (De Rossi, 2018) un grande e corale momento di approfondimento e riflessione teorica. Mentre attendiamo di poterne vedere gli esiti, dobbiamo considerare che veri processi di ri-attivazione reale in queste aree accadranno quando si rimuoveranno i veli della retorica, quando la favola del *bel tempo passato* non avrà più argomenti da usare; quando le persone, le comunità, si impossesseranno realmente del proprio destino come in fondo la strategia SNAI richiede e promuove.

Quando accadrà che un «disvelamento, che presuppone, come nella lettura hedigeriana del mito della caverna di Platone, la consapevolezza che il cambiamento del punto di vista imponga un atto conoscitivo, il riconoscimento della centralità dell'uomo proprio in virtù della conoscenza/verità, da cui deriva la consapevolezza che solleva i veli» (Picone, 2019: 26) divenga realtà diffusa nei più che vivono e operano su questi territori. Ecco: allora potremo dire che le comunità avranno la forza per pretendere nuovi modi di abitare, e quindi inevitabilmente pretenderanno una architettura nuova, degna di questo vivere, e che non sia vuoto simulacro di storie forse mai davvero accadute.

Per cui con una certa dose di ottimismo – me ne rendo conto – senza il quale comunque sarebbe vano progettare per il futuro, voglio credere che queste strade porteranno a cose buone per gli uomini che abitano aree bellissime del nostro paese cui spesso ci rivolgiamo solo con uno sguardo dall'alto e da lontano, con malcelata commiserazione, con un senso di sciocca superiorità, e non senza un atteggiamento di vuoto romanticismo (d'accatto).

Lavorare perché le aree interne trovino spazi di considerazione crescente nelle attenzioni della cultura, dell'economia, della politica del nostro paese significa lavorare per una grande causa di civiltà e bellezza.

**Fig. 14 – Premio RI.u.so.05, Rigenerazione Urbana, Venezia 2016: secondo premio per la tesi di laurea DiARC di F. Cerciello e M. Pisaturo a Gambatesa**



Fonte: N. Flora

Per questo credo sia il caso di chiudere questo piccolo contributo con le parole del grande uomo che fu (ed ancora è nel corpo vivo del suo pensiero e del suo lascito materiale e morale) Adriano Olivetti, il quale nel testo che vide la luce poche settimane prima che morisse ha scritto parole che illuminano ancora di senso le ragioni di questo interesse. Ci ricordava che «tecnica e cultura conducono verso il decentramento, verso la federazione di piccole città dalla vita intensa, ove sia armonia, pace, verde, silenzio, lontano dallo stato attuale delle metropoli sovraffollate, come dall'isolamento e dallo sgomento dell'uomo solo [e solo, n.d.a.] la natura, il paesaggio, i monti, i laghi, il mare creano con i nostri fratelli i limiti della nostra Comunità» (Olivetti, 2015: 40-41).

E per arrivare a costruire le Comunità ricordava che «bisognava cominciare dal piccolo e dal basso» (Olivetti, 2015: 45), e più avanti aggiungeva che «perciò ognuno di noi può suonare senza timore e senza esitazione la nostra campana. Essa ha voce soltanto per un mondo libero, materialmente più fascinoso e spiritualmente più elevato, essa suona soltanto per la parte migliore di noi stessi, vibra ogni qualvolta è in gioco il diritto contro la violenza, il debole

contro il potente, l'intelligenza contro la forza, il coraggio contro l'acquiescenza, la povertà contro l'egoismo, la saggezza della sapienza contro la fretta e l'improvvisazione, la verità contro l'errore, l'amore contro l'indifferenza» (Olivetti, 2015: 59). Parole potenti di chi aveva la certezza che (parafrasando William Morris) se altri riuscivano a vedere ciò che lui stesso vedeva allora si poteva parlare di visione anziché di sogno.

### Riferimenti bibliografici

- De Donato G., D'Amaro S. (2001), *Un torinese del sud: Carlo Levi*, Baldini Castoldi Dalai, Milano.
- De Martino G. (2017), *Rovine e ruderi, conservazione e progetto*, Gangemi, Roma.
- Mentil F. (2018), *Traduzione, tradizione...tradimento?*, Letteraventidue, Siracusa.
- De Rossi A. (a cura di) (2018), *Riabitare l'Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquiste*, Donzelli, Roma.
- Flora N., Crucianelli E. (a cura di) (2013), *I borghi dell'uomo. Strategie e progetti di riattivazione*, Letteraventidue, Siracusa.
- Marchetti M., Panuzzi S., Pazzagli R. (a cura di) (2017), *Aree interne. Per una rinascita dei territori rurali e montani*, Rubbertino, Soveria Mannelli.
- Olivetti A. (2013), *Il cammino della comunità*, Edizioni di Comunità, Ivrea/Roma.
- Olivetti A. (2015), *Città dell'uomo*, Edizioni di Comunità, Ivrea/Roma.
- Pellizzari S. (a cura di) (2019), *Diario delle periferie 2019*, Letteraventidue, Siracusa.
- Picone A. (2019), *Cripta, forma terrae/forma urbis, Dentro le aree interne, visioni di futuro per Grottaminarda e il suo territorio*, Aion, Firenze.
- Secret M. (2020), *Il caso Olivetti*, Mondadori, Milano.
- Teti V. (2017), *Quel che resta, l'Italia dei paesi, tra abbandoni e ritorni*, Donzelli, Roma.

### Nicola Flora

Dipartimento di Architettura, Università di Napoli Federico II  
Via Forno Vecchio 36, Napoli (Italy)  
Tel.: +39-081-2538961; email: nicola.flora@unina.it



## **Territori e pratiche nelle aree interne e dintorni**



---

**MAPPARE IL FUTURO, OLTRE LA PATH-DEPENDENCE.  
PAESAGGI IN CONFLITTO E IPOTESI DI LAVORO IN UN'AREA  
INTERNA SICILIANA**

*Laura Saija, Sara Altamore, Giusy Pappalardo*

**Sommario**

Le difficoltà e le lentezze che caratterizzano l'attuazione della Strategia Nazionale Aree Interne (SNAI) rendono necessarie riflessioni su come perseguirne gli ambiziosi obiettivi. Questo articolo intende contribuire a questo dibattito a partire dagli esiti di un percorso di ricerca nel comune siciliano di Vizzini, facente parte dell'area pilota SNAI del Calatino. Si tratta di una ricerca svolta nell'ambito del progetto "BeeDINI – Vizzini 2030" finanziato da *Fondazione con il Sud* a una partnership locale per la riattivazione comunitaria di un edificio storico-monumentale. In questo caso, proprio a partire dai limiti oggettivi mostrati dalla SNAI, si sta lavorando parallelamente ad essa, con un focus su come la valorizzazione del patrimonio storico-architettonico sia davvero occasione di sviluppo. La ricerca mostra come, al di fuori delle dinamiche di potere locale che si scatenano fra amministratori costretti a tavolino al lavoro a scala 'sovracomunale' e la permanenza dei vecchi modi di pensare a agire sul patrimonio, sia promettente perseguire azioni ispirate a un approccio di 'innovazione socio-spaziale', in linea con i principi della SNAI, superando la retorica del 'ritorno alle glorie del passato', con un focus sui giovani e affidandosi alle capacità innovative delle eccellenze del terzo settore siciliano.

Parole chiave: innovazione sociale, economia coesiva, mappatura di comunità

**MAPPING THE FUTURE, BEYOND PATH -DEPENDENCY.  
CONFLICTING LANDSCAPES AND A WORKING AGENDA IN A  
SICILIAN INLAND AREA****Abstract**

The Italian National Strategy for Inland Regions, currently under implementation, is showing significant pitfalls that call for further reflections on how to move forward with the "inland areas" challenge. This article aims at contributing to this debate drawing from research carried out in the Sicilian city of Vizzini, part of the SNAI pilot area called "calatino." The research has been carried out within the framework of the "BeeDINI - Vizzini 2030" project, funded by *Fondazione con il Sud* to a local partnership for the community-led reactivation of a historic building. In this case, the partnership is working, outside of the SNAI strategy, on the re-activation of a medieval castle as an opportunity for community development. Research findings show how, despite local power conflicts and the persistence of old approaches for historic preservation, actions in line with SNAI's innovative principles, can be developed inspired by a 'socio-spatial innovation paradigm', overcoming the 'rhetoric' on the need to "go back to past glories," with a focus on youth and relying on the innovating ability of the excellence of Sicilian non-profit.

Keywords: social innovation, cohesive economy, community mapping

## 1. Introduzione

Nel dibattito scientifico degli ultimi dieci anni, l'emergere del tema delle aree interne ha come punto di riferimento imprescindibile la genesi e l'implementazione della Strategia Nazionale Aree Interne (SNAI) (Barca, 2009; Barca *et al.*, 2014; Lucatelli *et al.*, 2013). La SNAI è una politica che ha messo "il dito in una piaga" territoriale che rimane aperta, ossia l'esistenza di aree interne del paese, lontane da centri metropolitani e dalle grandi infrastrutture di servizio (Pezzi e Punziano, 2018), dove i sistemi socio-ecologici si stanno indebolendo progressivamente, diventando fragili (spopolamento, declino dell'offerta dei servizi pubblici di cittadinanza, crisi dei principali settori economico-produttivi, etc.). Si tratta di luoghi nei quali i cosiddetti 'giovani', alla ricerca di nuove opportunità, spesso progettano un futuro altrove. Qui, la SNAI propone di agire, pensando proprio ai giovani, sulla base di premesse e metodi innovativi che, però, è difficile siano pienamente compresi dalla maggior parte degli attori locali e dei decisori, portati a seguire vecchie abitudini di pensiero e *modus operandi*. Di fatto, nonostante il grande lavoro che si sta svolgendo per l'implementazione SNAI su tanti territori italiani, i nodi irrisolti restano parecchi, soprattutto laddove la Strategia non è stata avviata con le migliori premesse.

In questo articolo, vengono presentati gli esiti di una ricerca svolta nel comune di Vizzini, in Sicilia, facente parte dell'area pilota SNAI del Calatino. Si tratta di una ricerca svolta nell'ambito del progetto "BeeDINI – Vizzini 2030" finanziato da *Fondazione con il Sud* a una partnership locale per la valorizzazione 'comunitaria' di uno storico immobile inutilizzato: l'ex carcere mandamentale di Vizzini. Questo progetto, la cui genesi e fasi di avvio hanno coinciso con le fasi di chiusura e approvazione della Strategia d'area calatina, è diventato una occasione di ricerca-azione da cui si possono trarre alcuni elementi di riflessione per contribuire all'ampio dibattito disciplinare sulle aree interne.

In particolare, a partire dalle specificità di questo territorio, anche a fronte dei significativi limiti mostrati qui dalla SNAI, è possibile, da un lato, confermare la validità delle premesse di principio e metodologiche della SNAI che derivano dal paradigma della capacitazione e della co-produzione dello sviluppo; al contempo, l'articolo offre alcuni spunti su come dare seguito concreto a tali premesse, nonostante gli stessi limiti mostrati dalla SNAI in questo contesto.

## 2. Sviluppo e patrimonio, il dibattito disciplinare

Da anni il tema delle aree interne è al centro del dibattito scientifico in pianificazione (Calvaresi, 2015; De Rossi, 2018; Gabellini, 2020; Marchigiani *et al.*, 2020) e ha come punto di riferimento proprio la SNAI, in quanto declinazione italiana del *discorso* sulla politica di coesione territoriale europea dell'UE (Coletti, 2013). La SNAI combina obiettivi di sviluppo locale con il potenziamento dei servizi per garantire i diritti di cittadinanza agli abitanti delle aree interne – con un *focus* su istruzione, salute e mobilità – con approccio *place-based* (Barca *et al.*, 2012).

Questo capitolo parte dal dibattito sulla SNAI, per interrogarsi sullo specifico rapporto che esiste tra essa e uno dei temi storici della pianificazione nelle aree soggette a degrado e abbandono: il tema del recupero del patrimonio storico-architettonico in disuso. Apparentemente la SNAI non si occupa direttamente del problema del recupero dei centri storici, dei suoi monumenti, del patrimonio diffuso nel territorio rurale, etc. In quanto strategia centrata sul potenziamento dei servizi, essa affronta questo tema in modo indiretto e secondario. Il suo *frame* è più ampio e guarda allo sviluppo territoriale attraverso la



valorizzazione di capacità e competenze presenti nei territori, lavorando anche alla scala delle alleanze sovra-comunali, ricorrendo a nuove forme di *governance* basate sull'interazione istituzionale multi-livello tra Stato, Regioni, Enti Locali e i diversi attori sociali.

La SNAI affonda le sue radici in diverse teorie di pianificazione per lo sviluppo che puntano a riorientare il *welfare* pubblico sulla base delle mutate esigenze dei territori più marginali, dove la fragilità degli assetti istituzionali coesiste con quella del tessuto sociale.

In primo luogo, vi è un chiaro riferimento alla teoria della "capacitazione" (Nussbaum e Sen, 1993), secondo cui sviluppo locale non significa solo aumento del PIL e della sola produzione materiale di beni e servizi ma piuttosto innalzamento della qualità della vita, da intendersi come possibilità per tutti gli individui di condurre un'esistenza dignitosa mettendo a frutto il proprio potenziale (e per far questo serve sia una welfare solido sia la libertà di scegliere come realizzarsi). Questo significa, più in generale, promuovere iniziative di innovazione sociale, che «vanno da tentativi di colmare i gap dello stato sociale a iniziative e organizzazioni comunitarie creative [...] con l'obiettivo di inclusione in varie sfere della società (soprattutto nel mercato del lavoro, nel sistema educativo, e nella vita socio-culturale)» (Moulaert *et al.*, 2005: 1970). La SNAI, in particolare, lavorando in contesti nei quali sarebbe impossibile restituire i livelli di servizi di welfare originari sulla base del modello assistenzialista tradizionale, incoraggia la 'ri-progettazione' di tali servizi puntando a trasformare gli utenti beneficiari in soggetti responsabili della definizione del proprio spazio di auto-realizzazione (Ciampolini, 2019).

Capacitazione e innovazione sociale rappresentano i principali strumenti concettuali su cui basare azioni e strategie in grado di modificare le traiettorie evolutive imbrigliate nella *path-dependence* (Moulaert *et al.*, 2005), ossia la tendenza a riprodurre meccanismi dipendenti da decisioni prese nel passato. La traduzione pratica dei concetti di capacitazione e innovazione sociale, però, implica innanzitutto la necessità di lavorare sugli assetti istituzionali e organizzativi che le rendono possibili e sostenibili nel tempo. Si tratta di assetti che, per esempio, sappiano fare uso di strumenti di pianificazione strategica 'co-produttiva' (Albrechts, 2012) che stimolino l'interazione tra attori sociali, soprattutto l'inclusione dei soggetti ai margini, contrastando, quindi il riprodursi delle dinamiche di potere già in parte responsabili dello *status quo*.

Da diversi anni il dibattito sulla pianificazione urbanistica e territoriale ha inglobato quello sulla innovazione sociale, con un focus sui suoi aspetti 'spaziali': l'innovazione sociale, infatti, si materializza nello spazio urbano, sui territori, attraverso forme di riuso, riattivazione, rigenerazione di edifici e/o spazi usati male, sottoutilizzati o abbandonati (Ostanel, 2017). Si tratta di veri e propri processi di innovazione socio-spaziale che interessano dei luoghi che diventano 'beni comuni' in quanto esito di varie forme di ibridazione, più o meno collaborativa o conflittuale, tra la gestione pubblica e privata, su cui bisogna costruire, in modo critico e creativo, strategie di sopravvivenza nel lungo termine (Cellamare, 2020).

Non a caso, anche i nuovi modelli di business nel settore dei beni culturali si ispirano al paradigma dell'innovazione sociale (Mannino in Ciampolini, 2019: 206–216; Tricarico, 2018), connettendoli ai principi della cosiddetta economia coesiva, ossia una economia basata su una idea di «competitività che sempre più si nutre di luoghi e di comunità, attori che partecipano alla costruzione di valore condiviso non come meri beneficiari ma come protagonisti e co-produttori fondamentali nell'innalzare i livelli di anti-fragilità dei territori» (Fondazione Symbola, 2021: 17).

Fin dagli anni '60, nel dibattito urbanistico che in quegli anni prendeva forma sull'importanza

del recupero della città storica, esisteva, in effetti, la consapevolezza – almeno a livello teorico – di come l’abbandono dei manufatti storici fosse il sintomo del venire meno di una domanda d’uso. Vi era anche una minima consapevolezza del fatto che può essere inutile o addirittura controproducente perseguire obiettivi di recupero fisico prima di avere una chiarezza su quale sia la nuova domanda d’uso a cui il recupero intende rispondere.

Il dibattito sulla innovazione socio-spaziale aggiunge oggi un ulteriore tassello: l’importanza che la pianificazione urbanistica si occupi in modo esplicito e diretto di questo processo di costruzione della nuova domanda d’uso, rendendolo inclusivo e generativo allo stesso tempo, capacitante, fulcro del processo di recupero, il nodo centrale da cui dipende tutto il resto.

In sintesi, la prospettiva dell’innovazione sociale capacitante che prende forma negli spazi dell’abbandono – che nel contesto di questo articolo chiamiamo innovazione socio-spaziale – sancisce il definitivo superamento degli strumenti tradizionali di pianificazione per il recupero urbano, centrati sul recupero fisico dei manufatti e poco sensibili alla dimensione processuale della rigenerazione.

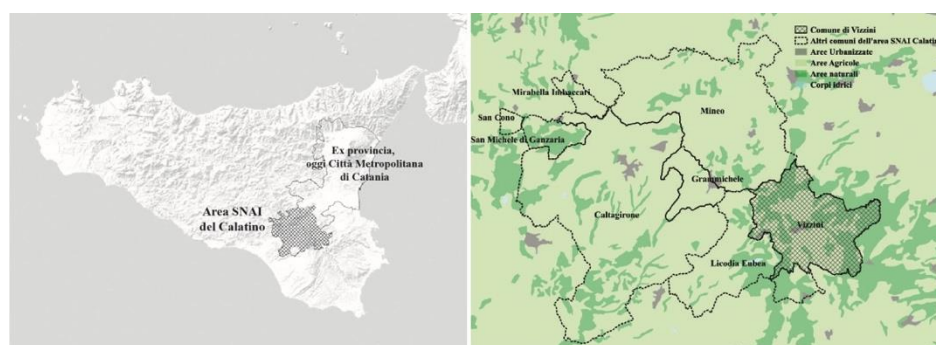
La maggior parte della letteratura contemporanea sul tema del recupero associato a quello dell’innovazione socio-spaziale del degrado urbano si origina, tuttavia, da un focus empirico sulle grandi e medie città. La SNAI – ma anche l’edizione 2017 del bando “il bene torna comune” di Fondazione Sud, come si vedrà in seguito – pone invece la sfida dell’applicazione della prospettiva dell’innovazione socio-spaziale alle aree interne, ossia ad ambiti territoriali caratterizzati da dinamiche di abbandono e degrado di natura ed entità parecchio diverse dalle grandi e medie città italiane: una perdita della relazione tra luogo e abitante che va inserita in un processo non localizzato ma diffuso sul territorio, e per i quali è difficile trovare appigli in ‘aree limitrofe’ e che costringe a livelli di innovazione del sistema di obiettivi complessivi che tocca la dimensione esistenziale (attuazione di nuovi stili di vita, paradigmi dell’abitare, etc.).

In questa prospettiva, più che la letteratura sull’innovazione sociale e l’economia coesiva, uno spunto di lavoro interessante proviene dalle cinquantennali esperienze degli ‘ecomusei’ (De Varine, 2017), ossia dispositivi comunitari per la ricostruzione collettiva della memoria, anche (ma non solo!) attraverso la cura del patrimonio fisico di un territorio. Per gli ecomusei più aderenti al dibattito teorico che li ha originati, il focus non è sulla sostenibilità economica dei processi di valorizzazione del patrimonio ma piuttosto, a partire dal patrimonio come ‘dispositivo’, sull’individuazione di traiettorie di sviluppo capaci di liberare, in senso *freireiano*, i gruppi più marginalizzati dalle proprie condizioni di oppressione. Nelle esperienze ecomuseali più significative a livello globale, i giovani, in particolare, partecipano ad un percorso di trasmissione culturale intergenerazionale garantendo una visione non celebrativa ma critica del passato, senza cancellarne le tracce. Si tratta, insomma, di processi che usano il passato e le sue tracce sul territorio per alimentare processi collettivi di re-invenzione del futuro.

I principi con cui sono nati tanti ecomusei in giro per il mondo trovano oggi un importante riferimento nella “Convenzione Quadro del Consiglio d’Europa sul valore dell’eredità culturale per la società” (CETS n°199, 2005) – recentemente ratificata in Italia con L. 133/2020 – che riconosce il diritto al patrimonio culturale come universale. Essa sottolinea come «la conservazione del patrimonio culturale, ed il relativo uso sostenibile, abbiano come obiettivo lo sviluppo umano e la qualità della vita» (CETS n°199, 2005 art. 1), usando una terminologia (qualità della vita) che richiama le teorie di Nussbaum e Sen. La Convenzione fa anche esplicito riferimento ai giovani e alla necessità di «potenziarne la consapevolezza

sul valore [del patrimonio culturale, nda], sulla necessità di conservarlo e preservarlo e sui benefici che ne possono derivare» (ivi, art. 12). Tale tema è stato, peraltro, recentemente ripreso nell’ambito del dibattito sulle politiche giovanili, che possono rappresentare un’importante occasione nei processi comunitari di *heritage-making* (Cerami *et al.*, 2021). La SNAI, sebbene dotata degli opportuni strumenti finanziari integrati per tradurre in pratica la prospettiva teorica dell’innovazione socio-spaziale (Francini *et al.*, 2017), non riesce purtroppo a fornire al momento una definitiva conferma sulla sua applicabilità. La messa in pratica di una così articolata visione di sviluppo, infatti, non è priva di criticità che prescindono dalla validità delle sue premesse teoriche, tra cui, in primis, la fragilità istituzionale delle stesse aree interne, in generale e in particolare quelle del Mezzogiorno. Per molti degli Enti locali coinvolti, infatti, la SNAI ha rappresentato una sfida ben al di là della loro effettiva predisposizione a modificare abitudini procedurali e codici consolidati. Questo ha ostacolato la costruzione di valide interazioni non solo sovra-comunali (che era la premessa fondante della SNAI) ma anche con la cittadinanza, secondo la logica co-produttiva richiesta dalla prospettiva dell’innovazione socio-spaziale (Pappalardo e Saija, 2020). In particolare, si è registrata la difficoltà di dare spazio di manovra ai principali destinatari della SNAI, ossia i giovani delle aree interne, a cui la Strategia voleva offrire la possibilità di ‘scegliere di restare’, rendendoli protagonisti di processi di re-invenzione del futuro. In molte Strategie d’Area, i giovani rimangono ancora ‘destinatari’ di azioni e servizi più che piloti al comando. Sono tuttora in corso diverse iniziative nazionali per incoraggiare il protagonismo e l’azione di rete delle giovani generazioni che abitano o pensano di tornare ad abitare le aree interne. Tra queste iniziative, si annoverano per esempio “Officina Sperimentale Rete dei Giovani delle Aree Interne”, nell’ambito del progetto “Officine Coesione – Laboratorio per l’attuazione del Codice Europeo di condotta sul Partenariato 2019-2022”, oppure la “Rete Nazionale dei Giovani Ricercatori per le Aree Interne”. Purtroppo, questi sforzi alla scala nazionale – che spesso riescono a intercettare solo chi è già inserito in un’ampia rete di scambio tra pari –, non sembrano avere importanti ricadute alla scala locale.

**Fig. 1 – Inquadramento dell’area**



a) Area SNAI del calatino

b) Localizzazione del comune di Vizzini

Fonte: elaborazione delle autrici

Cosa significa, nel concreto, avviare percorsi sperimentali di innovazione socio-spaziale nelle aree interne e, in particolare, con tutti quei giovani per i quali la parola SNAI è ancora un centro di scommesse sportive? Quali conflitti e quali abitudini del pensare e agire lo sviluppo da parte delle strutture decisionali e produttive consolidate è necessario intaccare per avviare tali percorsi? Nei paragrafi che seguono viene presentata una indagine che affronta queste questioni nel caso specifico e rappresentativo di Vizzini, comune dell'area SNAI del Calatino, in Sicilia, alla ricerca di come lavorare con gli abitanti, soprattutto i giovani, secondo un approccio di capacitazione, protagonismo ed emancipazione, trovando nel tema del recupero del patrimonio non un fine ma una occasione di lavoro.

### **3. Il calatino: da fiore all'occhiello degli anni '90 ad area pilota SNAI**

Il calatino è territorio all'estremo sud-occidentale del territorio dell'ex-provincia di Catania, oggi Città Metropolitana di Catania (Fig. 1). Si tratta di un'area interna localizzata subito a nord dell'altopiano calcareo ibleo, con storici insediamenti urbani localizzati, per lo più, sulle cime collinari a sovrastare un territorio ad alta vocazione rurale. Il polo urbano principale è Caltagirone, avente una popolazione residente al 1° gennaio 2019 di poco più di 37000 abitanti (fonte ISTAT), che è anche sede di tutti i principali servizi a scala sovracomunale, come il polo ospedaliero e la dirigenza dei principali istituti scolastici. Gli 8 comuni inclusi in quella che è diventata una delle aree pilota SNAI siciliane, dove al gennaio 2020 sono stati stimati poco più di 73000 residenti in circa 940 Km<sup>2</sup>, hanno i tipici caratteri delle aree interne. La scarsa densità abitativa calcolata al gennaio 2020 (fonte ISTAT) presenta valori che solo in tre comuni sono paragonabili al valore provinciale di 302 ab/km<sup>2</sup> (Mirabella Imbaccari 287, San Cono 385 e Grammichele 404, ma a fronte di una ridottissima estensione del territorio comunale), mentre il resto dell'area presenta valori bel al di sotto (il minimo di 21 ab/km<sup>2</sup> viene raggiunto da Mineo, seguito da Licodia Eubea con 26 e Vizzini con 47).

La scarsa densità abitativa è l'esito di un inesorabile processo di spopolamento. Sulla base di quanto riportato nella Strategia d'Area calatina finalizzata nel marzo 2020 (Agenzia di Coesione, 2020), che usa dati del censimento ISTAT 2011, «negli ultimi 40 anni la popolazione si è ridotta del 12%, con punte negative a Vizzini del 53%, a Licodia del 48%, a Mineo del 47%» (*ivi*: 5). Non sorprende, inoltre, scoprire che ad andar via sono stati soprattutto i giovani, portando il territorio ad avere un numero di anziani quattro volte superiore al numero di bambini. La strategia riporta ulteriori riferimenti ai tradizionali "indicatori" dei cosiddetti deficit di sviluppo: disoccupazione, mancanza di accesso alla banda larga, sbilanciamento delle attività economico-produttive verso i settori legati ai servizi pubblici a discapito dei settori manifatturiero, delle costruzioni edili, del commercio e turistico-ricettivo.

Queste considerazioni, che suonano di certo familiari gli studiosi delle aree interne, rappresentano però un particolare elemento di riflessione generale sulle politiche per lo sviluppo del Mezzogiorno: si tratta, infatti, di considerazioni che riguardano un'area territoriale che negli ultimi decenni è stata tra le più attive e capaci di intercettare fondi strutturali europei per lo sviluppo del territorio. Negli anni '90, infatti, in concomitanza dei forti cambiamenti politico-amministrativi legati a Tangentopoli, durante quella che viene comunemente chiamata "primavera siciliana" (fase della recente storia siciliana in cui i cambiamenti politici sono stati accompagnati da una mobilitazione sociale con una forte motivazione anti-mafia), a Caltagirone si avvia un nuovo corso amministrativo ancorato ai principi della partecipazione e della cittadinanza attiva (Regalbutto, 2011). Gli esiti sono

importanti scelte programmatiche, tra cui l'istituzione di una delle più riuscite esperienze di Agenzia di sviluppo locale integrato siciliane, che ha colto la spinta proveniente dalle prime stagioni di bandi per la spesa dei fondi strutturali europei verso una pianificazione integrata dello sviluppo, «qualificando ogni azione con l'obiettivo di costruire delle relazioni di natura politica ed economica con comuni del vicino distretto Calatino» (Regalbuto, 2011: 97).

A partire dalla fine dagli anni '90 e per i primi anni 2000, nel calatino la programmazione negoziata e la pianificazione integrata diventano una prassi dell'azione amministrativa, la chiave di volta per reinterpretare i tempi bui della retrocessione economica in atto negli anni '90 (Cortese *et al.*, 2007). Tale spinta collaborativa va scemando nel corso degli 2000, se è vero, come afferma la stessa Strategia d'area calatina, che le varie iniziative d'area vasta intraprese – tra cui il PIT con cui è stato finanziato il recupero del castello vizzinese – sono condotte «in modo poco cooperativo e poco funzionale alla ripresa» (*ivi*: 6).

Questa importante esperienza amministrativa spinge il governo regionale a scegliere il Calatino come una delle aree pilota SNAI, caratterizzata da una esperienza che faceva sperare in massime possibilità di successo. Nel 2015, il Calatino ha quindi avuto la possibilità di ravvivare il proprio *know-how* di progettazione integrata dello sviluppo locale, con risorse dedicate per più di 30 milioni di euro a valere sulla Legge di Stabilità Nazionale e sui fondi europei indiretti (PO FESR, FSE, PO FEASR).

Tuttavia, dall'analisi di dati raccolti mediante una osservazione partecipante e interviste non-strutturate a testimoni privilegiati nell'estate 2019 nonché del Documento finale di Strategia del Calatino "Tra identità e Innovazione" del marzo 2020, emergono diverse criticità.

L'obiettivo dichiarato della Strategia calatina è quello di «modificare l'attuale scenario [...] facendo leva sulla specializzazione delle competenze dei giovani dell'Area a favore dei settori produttivi caratterizzanti la stessa, sulla valorizzazione delle produzioni e delle specificità locali e sul rafforzamento dell'attrattività del territorio e della sua accessibilità col fine ultimo di migliorare le condizioni di vita della popolazione calatina.» (Strategia Calatina: 13). Il passaggio dal livello degli obiettivi a quello dei progetti è però problematico. L'enfasi sul "territorio" in realtà si scontra con un evidente focus sul nucleo urbano di Caltagirone e a scapito dei Comuni caratterizzati da più alti indici di spopolamento e maggiori carenze di servizi. Su un totale di 39 mln di euro, la Strategia assegna a Caltagirone circa 13 mln (circa la metà delle risorse totali), al netto delle risorse per la manutenzione e sicurezza stradale intercomunale, pari a ulteriori 13 mln, da considerarsi a beneficio di tutta l'Area Interna. La polarizzazione non è solamente una questione di soldi. La Strategia, infatti, fa fortemente leva sulla promozione della tradizionale produzione della ceramica di Caltagirone, sia come attrattore turistico (il Museo della Ceramica) sia come produzione artigianale, intesa come «una specificità e un punto di forza su cui l'intera Area intende puntare quale driver di sviluppo economico per tutto il territorio attraverso la valorizzazione dell'intera filiera produttiva» (*ibid.*). Molto meno spazio viene invece dato alla valorizzazione delle altre peculiarità locali, tra cui le produzioni agroalimentari che, pur essendo spesso menzionate, ricevono risorse dirette irrisorie (pari a poco più di 300.000 euro su fondi FEASR) se paragonate a quelle destinate al settore ricettivo (3 mln di euro circa) o artigianale aventi il focus sulla ceramica (2 mln circa). Inoltre, nel documento, così come accade in altre Strategie d'Area in Italia, l'innovazione sociale è perseguita secondo schemi rigidi e decontestualizzati, come ad esempio il progetto di Living Lab, ponendosi risultati attesi che ricalcano in modo pedissequo indicatori predefiniti a tavolino dalla Regione in fase di programmazione. Ad esempio, i progetti a valere sul Fondo Sociale (FSE) sono

genericamente volti a «favorire l’inserimento lavorativo e l’occupazione dei disoccupati di lunga durata e percorsi di sostegno alla creazione d’impresa e al lavoro autonomo dei soggetti con maggiore difficoltà di inserimento lavorativo nonché il sostegno delle persone a rischio di disoccupazione di lunga durata» (Strategia d’Area: 33). Sono tuttavia assenti riferimenti specifici ai meccanismi di coinvolgimento e di spinta all’autodeterminazione con cui si possa raggiungere un così ambizioso risultato. Viene il sospetto che molti progetti della Strategia, così come è accaduto in altre aree SNAI siciliane (Pappalardo, 2019), abbiano seguito un percorso di genesi standardizzato, distaccato dai bisogni del territorio, in parte dettato dall’ansia di rispondere ai “requisiti” di ammissibilità al finanziamento. Anche il focus sulla Ceramica, che sembra essere un elemento di originalità e specificità dell’area, si basa su un approccio al *culture-led development* tradizionale, che poco si interroga sulle mutate condizioni ed esigenze, aspettative e prospettive dei più giovani.

La fase di chiusura della SNAI Calatina è coincisa, in modo del tutto fortuito, con la redazione del progetto “BeeDINI” (cfr. paragrafo successivo) per la rivitalizzazione comunitaria di un bene monumentale di Vizzini, ossia del comune più colpito dallo spopolamento dell’area calatina. Come verrà illustrato in seguito, si tratta di un progetto basato su una stretta collaborazione tra pubblica amministrazione, terzo settore, università e impresa ispirato da un approccio alla rivitalizzazione del patrimonio basato sull’*empowerment* dei giovani. Tale impostazione presentava diverse similitudini con uno dei progetti della Strategia, ossia quella di un progetto di rete di *Living Lab* calatina. Alla luce delle riflessioni emerse in fase di scrittura di BeeDINI, l’amministrazione comunale vizzinese ha provato a contribuire alla definizione del *Living Lab* calatino in modo che entrasse in sinergia con BeeDINI. Il tentativo è fallito, scontrandosi con l’intenzione di una forte regia da parte del comune di Caltagirone sul progetto. Si tratta di una occasione mancata, che, però, non ha scoraggiato i vizzinesi nel percorso di ricerca e innovazione di BeeDINI, nel tentativo di andare oltre l’occasione perduta della SNAI.

**Fig. 2 –Vizzini attività di mappatura di comunità del 2/7/2021 alla villa comunale.**



a) Cortile del Castello di Vizzini

b) Attività di mappatura di comunità

Fonte: Fotografie delle autrici (2021)

#### **4. BeeDINI – Vizzini 2030: giovani innovatori vizzinesi cercasi**

Che il ‘recupero fisico’ della città storica in disuso sia una grande occasione di ‘riattivazione’, sviluppo, innovazione, a patto che esso non costituisca il fine dell’azione ma il luogo entro

cui attivare percorsi di ingaggio, innovazione sociale ed economica è la base di una specifica azione del soggetto non pubblico che, più di ogni altro, oggi investe in sviluppo e innovazione nel sud Italia: Fondazione con il Sud (FCS). Fin dai primi anni 2000, infatti, FCS pubblica il “Bando Storico – Artistico e Culturale” con una formula che punta a far partire i processi di ri-attivazione dei beni con una logica di co-produzione: in una prima fase viene chiesto ai proprietari di immobili di valore storico e inutilizzati in Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna e Sicilia di candidarli al finanziamento di proposte di valorizzazione, almeno decennale, in chiave comunitaria da parte di soggetti del terzo settore (cfr. <https://www.ilbenetornacomune.it/> - ultimo accesso 5/09/2021).

Alla prima fase della quarta edizione del bando, lanciato nel 2017, ha risposto anche l'amministrazione comunale di Vizzini, candidando, con successo, un simbolico immobile in cima alla collina del quartiere matrice, ovvero il cuore centro storico della città (Fig. 2). Nato come castello in epoca medievale (ed è così che infatti viene chiamato dai locali), è stato poi utilizzato come carcere mandamentale, per poi essere dismesso ed abbandonato per anni. Dopo essere stato oggetto di varie proposte di ‘ri-funzionalizzazione, nel 2010, viene riaperto al pubblico grazie a un intervento di recupero di circa un milione e 600mila euro, con un co-finanziamento da parte del POR 2000-2006 nell’ambito del PIT «Le economie del turismo calatino sud Simeto». Si tratta di un intervento di recupero dell’opera a cui non corrispondeva una vera e propria domanda d’uso. Da un lato, infatti, nel progetto di recupero finanziato dal PIT si legge una destinazione d’uso a “Centro direzionale culturale del Parco letterario verghiano”, ipotizzandovi la localizzazione di funzioni direzionali legate alle iniziative che annualmente vengono organizzate in città per celebrare il più illustre dei personaggi storici vizzinesi, lo scrittore, padre del verismo italiano, Giovanni Verga. Dall’altro lato, forse anche grazie al fatto che esiste già un Museo dell’immaginario verghiano a poche centinaia di metri dal castello, al momento dell’inaugurazione del castello recuperato, nel 2010, il sindaco dichiara di volerlo destinare a una «Accademia di belle arti che continui la specializzazione sulla ceramica del Calatino», ricevendo l’appoggio di altri decisori chiave della Provincia (cfr. “La nuova vita del castello di Vizzini” su “La Sicilia” del 15/09/2010, p. 37). Al momento dell’accettazione da parte di FCS della candidatura del castello vizzinese per la seconda fase del bando storico-artistico, nel 2018, esso era ancora abbandonato, a ulteriore dimostrazione dei limiti della riqualificazione fisica dei beni che arriva a monte e non a valle di una maturazione di bisogni d’uso. La sfida viene accolta da una partnership coordinata da uno dei soggetti più attivi e rappresentativi del terzo settore della Sicilia orientale, Officine Culturali (OC), portatore di un approccio innovativo alla valorizzazione e gestione del patrimonio culturale urbano – basato sui valori dell’inclusione sociale e del coinvolgimento comunitario (cfr. <http://www.officineculturali.net/> - ultimo accesso 5/09/2021). OC, in particolare, propone il suo progetto a partire da una storia di evoluzione da semplice associazione di promozione culturale per la valorizzazione del Monastero dei Benedettini a Catania – uno dei principali edifici monumentali della città e prima misteriosamente ignorato dai flussi turistici – a impresa sociale con capacità di azione anche al di fuori delle mura del Monastero e fonte di impiego per giovani laureati del settore dei Beni Culturali (Mannino in Ciampolini, 2019). Sulla scorta del suo bagaglio esperienziale, per affrontare la sfida Vizzinese, OC avvia un percorso progettuale sul castello proprio a partire da una lettura dei bisogni comunitari. L’analisi della condizione territoriale intrecciata all’interazione con importanti portatori di interesse vizzinesi porta all’elaborazione di una proposta progettuale denominata “BeeDINI – Vizzini 2030”, che

vede il castello come luogo di attività economico-culturali che possano portare alla nascita di un'impresa sociale giovanile. Il progetto culturale e imprenditoriale prende spunto dal concetto di economia coesiva, ossia dall'idea che possa nascere a Vizzini una impresa sociale la cui alta competitività sul mercato agro-alimentare, locale e no, si basa su due obiettivi fondamentali.

Il primo, quasi ovvio, è l'offerta di prodotti di alta qualità nel settore economico-produttivo che rappresenta l'indiscussa vocazione dell'area, ossia quello agro-alimentare. La nuova impresa giovanile è chiamata a combinare antiche tradizioni territoriali (miele, formaggi, olio) con innovazione produttiva e per questo il progetto finanzia attività di formazione di giovani in apicoltura biologica, allevamento ovino e nel settore olivicolo, ma anche l'incubazione del nuovo soggetto economico, compresi i costi di avvio e di accompagnamento dei suoi primi anni di vita. In particolare, l'accento è sulla produzione di miele, settore in cui la domanda supera di gran lunga l'offerta anche a causa di un declino eco-sistemico dei territori.

Il secondo obiettivo è meno ovvio ma altrettanto fondamentale per una attività economica che deve muovere i suoi primi passi in un contesto di declino socioeconomico come quello vizzinese: diventare simbolo di rinascita territoriale. Per questo il progetto punta a un elevato livello di coinvolgimento dei vizzinesi, non necessariamente di tipo economico (soci, consumatori, etc.) ma anche di natura cognitivo-culturale (comprensione dell'importanza e degli elementi di innovazione caratterizzanti la nuova organizzazione). L'idea è che questa nuova impresa possa nascere senza esser percepita come *competitor* dagli altri attori economici del settore e neanche come attività di interesse esclusivo della decina di giovani innovatori che avranno voglia di mettersi alla prova in questa avventura. Al contrario, l'idea è che le specifiche attività imprenditoriali che scaturiranno da BeeDINI siano appunto 'coesive', ossia che portino chiari e riconosciuti benefici alla comunità locale ampia, raccogliendo il consenso e il supporto di molti.

Sulla scorta di questo secondo obiettivo, il progetto prevede, nelle sue fasi di avvio, un percorso partecipativo, che usa le tecniche della mappatura di comunità basata sui principi della ricerca-azione (Saija & Pappalardo, 2018). Si tratta di attività di mappatura, ossia di lettura delle relazioni di valore e disvalore tra persone e luoghi, che coinvolgono in modo diretto le persone interessate da tali relazioni. Tali attività sono concepite come opportunità di innesco di percorsi di apprendimento collettivo e conseguenti azioni comunitarie. In questo specifico approccio alla mappatura di comunità, l'enfasi sulla qualità e quantità dei dati (cosa viene mappato e perché) viene equamente condivisa con quella sulla qualità del processo di interazione (e apprendimento) tra mappanti. In altre parole, la qualità della mappa è tanto importante quanto quella delle relazioni che si instaurano nell'ambito delle iniziative che scaturiscono durante o immediatamente a valle della mappatura.

La mappatura di comunità a Vizzini è partita ufficialmente nell'aprile 2021, purtroppo a circa un anno di distanza dall'avvio ufficiale del progetto nel 2020 a causa delle restrizioni imposte dall'emergenza COVID, e si è formalmente conclusa nel settembre dello stesso anno. Essa ha avuto l'obiettivo di raccogliere bisogni e visioni di sviluppo per Vizzini contestualmente alla intercettazione di individui e organizzazioni locali interessati al progetto, per fornire elementi utili alla definizione dettagliata dei successivi step di progetto. In particolare, la mappatura, che ha coinvolto direttamente le tre autrici, ha avuto il compito di:

- portare alla costituzione di un 'comitato comunitario di indirizzo', formato da varie categorie di attori urbani locali, inclusi coloro ai quali potrebbe interessare la



partecipazione diretta alla sfida imprenditoriale (i potenziali ‘giovani’ innovatori) ma anche soggetti già risolti ‘professionalmente’ che vogliono e/o possono impegnarsi per la comunità (insegnanti, pensionati, etc.);

- individuare una *vision* di sviluppo condivisa dalla comunità e possibili azioni sinergiche prioritarie, da condurre dentro e fuori il castello, e non solo da parte dei partner di progetto, da intrecciare con le attività di animazione comunitaria che seguiranno alla mappatura, già previste dal progetto (allestimento di orti sociali e un angolo per la vendita di miele al castello; l’attivazione di laboratori culturali, teatrali ed agro-ambientali).

Nonostante si ponesse obiettivi ambiziosi e abbia dovuto fare i conti con le limitazioni alla interazione sociale poste dalla pandemia, la mappatura ha conseguito i suoi obiettivi, fornendo anche utili spunti al dibattito sull’applicabilità della prospettiva socio-spaziale, soprattutto a partire dai giovani (attuali o potenziali) innovatori, nei percorsi pianificati di sviluppo delle aree interne.

### **5. Mappando Vizzini: paesaggi in conflitto e la sfida del futuro**

In base a quanto pianificato in fase di scrittura del progetto, la mappatura dei bisogni comunitari di BeeDINI avrebbe dovuto seguire una prassi metodologica mirante alla massimizzazione della partecipazione ad eventi pubblici fortemente interattivi. In particolare, erano previsti incontri pubblici mensili per i primi 6 mesi di progetto, intervallati da attività di *outreach* individuale (incontri mirati, focus-group, visite nelle scuole, etc. etc.). I piani si sono scontrati con l’irrompere della pandemia da COVID-19, chiamando i ricercatori ad adattarsi creativamente e in corso d’opera alle limitazioni imposte dalle misure di contenimento del virus. Sono quindi stati messi a punto protocolli di ingaggio flessibili ma capaci di alimentare il coinvolgimento sfruttando le tecniche “snowball” (palla di neve; durante l’ingaggio individuale o di piccoli gruppi viene chiesto a facilitare l’ingaggio di altri contatti). In particolare, una prima fase del lavoro sul campo si è basata sull’ingaggio individuale dei portatori di interesse locali, inclusi quelli già individuati nelle fasi di scrittura del progetto. Questi sono stati poi invitati, in una seconda fase, a farsi carico o a supportare i ricercatori nell’organizzazione di singoli incontri di mappatura con piccoli gruppi a inviti. In particolare, sono stati condotti: in aprile, due esercizi di mappatura che hanno coinvolto i giovani impegnati nel servizio civile presso il comune e una parte degli amministratori locali; tra maggio e giugno si sono svolti incontri con soggetti attivi nel settore culturale, rappresentanti delle istituzioni e produttori di alimenti zootecnici; a luglio è stato possibile organizzare un vero e proprio incontro di mappatura di comunità, presso la villa comunale, finalmente aperto al pubblico; durante l’estate, infine, l’innalzamento dei numeri del contagio ha fatto ritornare alla tecnica dei piccoli gruppi. In particolare, si sono svolti, ad agosto, un evento di mappatura con una classe del Liceo Statale Bonaventura Secusio di Caltagirone, sezione di Vizzini e, a settembre, un altro con attori del settore agroalimentare. In totale sono stati raggiunti più di 70 abitanti del territorio vizzinese, di cui più di 20 giovani under 40.

Da questo lavoro emerge qualcosa che non era difficile aspettarsi e che caratterizza tante aree interne su tutto il territorio nazionale: Vizzini vanta un passato ricco di storia e cultura, le cui tracce fisiche sono oggi leggibili attraverso il cospicuo patrimonio, fatto di emergenze archeologiche e storico-architettoniche. I palazzi, le abitazioni, le vie del centro, i *cunnetti* (in siciliano, gli stretti passaggi coperti tra le abitazioni del centro storico), i monumenti e le chiese sono manifestazioni tangibili dell’eredità storica del paese. I segni antropici delle stratificazioni del passaggio di diverse civiltà nel tempo arrivano fin dalla preistoria. Il primo nucleo abitato si sviluppò proprio attorno al Castello, ubicato su uno dei tre colli su cui sorge

Vizzini. Le tracce del passato non sono solo in città ma, come spesso accade, immerse in un paesaggio rurale che è caratterizzato da diverse emergenze naturalistiche. Il territorio comunale insiste, infatti, sulla parte sudoccidentale dei Monti Iblei, a ridosso del Monte Lauro, che ne delinea l'orizzonte, e in prossimità del fiume e del bacino del lago Dirillo. Di questo unico territorio, l'analisi dei dati ha rivelato la presenza di una sostanziale diversità tra sistemi di percezione del valore e del disvalore territoriali sulla base dell'età, del luogo di residenza e del diretto coinvolgimento con il settore agroalimentare. Dalla mappatura emergono due paesaggi diversi: da un lato, quello degli over 40 abitanti del centro urbano vizzinese, spesso con una occupazione localizzata in città (insegnati, dipendenti pubblici, pensionati, etc.), e, dall'altro, quello dei 'più giovani', gli under 40, che sono ancora in fase di formazione oppure – ed è questo il dato interessante – stanno già investendo professionalmente nel settore agroalimentare. A queste due categorie corrispondono non solo sistemi valoriali differenti ma, soprattutto, atteggiamenti verso il futuro molto diversi e su cui, per gli obiettivi di questo articolo, vale la pena essere più dettagliati.

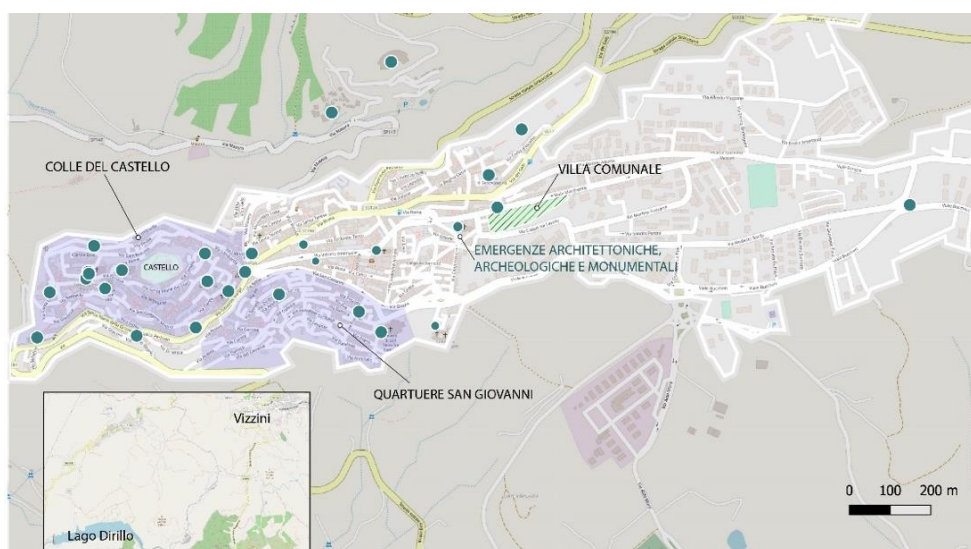
“Il paesaggio degli ‘over 40’”

Nelle attività di mappatura svolte ‘in città’, incluso l'evento pubblico estivo svoltosi nella villa comunale, hanno mappato – e forse c'era da aspettarselo – soprattutto persone adulte (over 40), spesso aventi sia residenza che luogo di lavoro localizzati nel centro urbano (dipendenti pubblici, insegnanti, pensionati, piccoli commercianti, etc.). Dai dati mappati (Fig. 3) emerge un fortissimo legame con il passato ‘glorioso’ della città, soprattutto nella sua componente materiale fatta di emergenze storico-architettoniche interne al perimetro del centro abitato. Nello specifico, sono due le aree urbane che emergono, di cui quella con maggiore rilievo è l'area del colle dove sorge il Castello, dove si trovano molti dei luoghi in cui Verga ha ubicato i suoi scritti. Al contrario del Castello sede del progetto BeeDINI, indicato da soli 5 dei circa 50 mappanti over 40, sono moltissime le segnalazioni di altre emergenze storiche dell'area: un numero cospicuo di chiese e palazzi storici monumentali, tra cui la sede del museo verghiano. Al di fuori di queste aree, sono stati mappati diversi elementi puntuali di natura monumentale, come statue – tra cui la statua di Verga in piazza Marconi – e fontane. Oltre agli aspetti materici, emergono aspetti immateriali correlati all'eredità storica e culturale, che ruota attorno alla figura di Verga, e ad eventi urbani che celebrano le tradizioni agroalimentari come la sagra annuale della ricotta. La centralità dell'eredità verghiana viene alimentata dall'organizzazione annuale di una rassegna di rappresentazioni teatrali, le cosiddette verghiane, proprio nei luoghi descritti nelle sue opere. Le indicazioni emerse sulla ‘campagna’ vizzinese sono, invece, molto meno dettagliate. I dati puntuali fuori dal centro urbano sono quelli relativi a un complesso di archeologia industriale di conca artigianale delle pelli, la *Cunziria*, e a luoghi a valenza naturalistica che danno la possibilità di praticare attività di svago e sport. Per il resto la campagna è per lo più percepita come uno sfondo uniforme alla vita urbana “la vista bellissima dalle case”, “una bella vallata”, “l'aria buona che si respira,” etc. (da contributi di residenti over 40 alla mappatura pubblica del 02/07/2021).

In generale, l'immagine complessiva che gli abitanti di Vizzini restituiscono della loro città è permeata da un verghiano senso di pessimismo, legato alla netta consapevolezza dello stato di abbandono e incuria di quasi tutti i luoghi mappati collegato al processo di spopolamento e conseguente indebolimento del tessuto sociale. A questo però si aggiunge una diffusa percezione di una ‘mentalità caratteristica dei locali’ fatta di “rassegnazione” e “menefreghismo” (da contributi di residenti over 40 alla mappatura pubblica del 02/07/2021) a cui ci si riferisce come fosse una tara antropologica, la stessa che ha ispirato l'immagine letteraria verghiana dei vinti.

Alla luce di quanto detto, non sorprende che le visioni di futuro degli over 40 siano per lo più affidate alla speranza di ritornare alle glorie del passato, tornare a Vizzini “come era una volta, con gli antichi splendori” attraverso, per esempio, “un nuovo festival dell’opera”, “chiese aperte e fruibili”, “un centro storico pulito” e in generale “la rinascita del centro storico” dove “organizzare le verghiane con personaggi famosi come si faceva una volta” o “da trasformare, di nuovo, in un set di film famosi come mastro Don Gesualdo” (da contributi di residenti over 40 alla mappatura pubblica del 02/07/2021). La valorizzazione del patrimonio storico-architettonico e delle tradizioni è quasi l’unico asse di sviluppo immaginato, secondo un tradizionale approccio alla riqualificazione basata sul recupero fisico del patrimonio e l’organizzazione di attività culturali e di animazione per aumentarne l’attrattività. In questa prospettiva, i giovani vengono talvolta colpevolizzati “perché non conoscono e non hanno interesse a conoscere il proprio territorio” (contributo di un residente over 40 alla mappatura pubblica del 02/07/2021) oppure visti come ‘vasi da riempire’ per aumentarne la sensibilità culturale e l’attitudine alla valorizzazione del patrimonio materiale e immateriale.

**Fig. 3 – Mappa dei luoghi individuati dagli over 40 partecipanti alla mappatura di comunità**



Fonte: Elaborazione con QGIS di S. Altamore e G. Segreto, base cartografica Open Street Map

#### “Il paesaggio dei ‘giovani under 40’”

A fronte dell’elevata partecipazione ai primi eventi di mappatura di individui over 40 e per lo più legati al centro abitato, tra la fine dell’estate e l’inizio dell’autunno, sono state avviate mirate attività di ingaggio dei ‘gruppi sociali’ meno presenti, soprattutto giovani abitanti e/o lavoratori delle aree rurali. Tali attività hanno avuto un esito interessante: l’*outreach* verso gli abitanti della ‘campagna’ vizzinese ha generato un evento di mappatura dedicata a loro in data 3/9/2021, a cui hanno partecipato in gran parte ‘giovani under 40’ lavoratori e i piccoli proprietari del settore agroalimentare. Quest’ultimi hanno sollevato questioni paragonabili a

quelle dei giovani under 40 del servizio civile comunale (mappatura del 14/4/2021).

**Fig. 4 – Mappa dei luoghi individuati dai partecipanti alla mappatura di comunità provenienti dal settore agricolo**



Fonte: Elaborazione con QGIS di S. Altamore e G. Segreto, base cartografica Open Street Map

L'immagine di territorio dei giovani under 40 che abitano il territorio rurale è densa di ricchezze naturalistiche e segni antropici ad alto valore storico e archeologico (vedi Fig.4). Viene indicata la presenza di trazzere regie, grotte e masserie. Il vecchio tracciato della ferrovia secondaria, che si sviluppa in alcuni tratti in galleria, per altri in superficie o sopraelevato, in particolare, viene raccontato come percorso di estremo valore paesaggistico ma in grave stato di abbandono. In molti hanno parlato dell'importanza paesaggistica dell'acqua, in particolare di un'antica incisione fluviale a nord del centro abitato che prosegue fino ad immettersi nel lago Dirillo, in quanto risorsa che ha permesso a Vizzini di essere luogo di produzione agricolo-artigianale particolarmente florida. I mappanti under 40, soprattutto i giovani innovatori del settore agro-alimentare, raccontano che nell'area della Cunziria le risorse naturali e umane erano sapientemente messe a sistema: l'acqua utilizzata dai macelli, connessi alla concia delle pelli e all'artigianato di scarpe, era incanalata per alimentare il complesso dei mulini utilizzati per la produzione di farine e pasta.

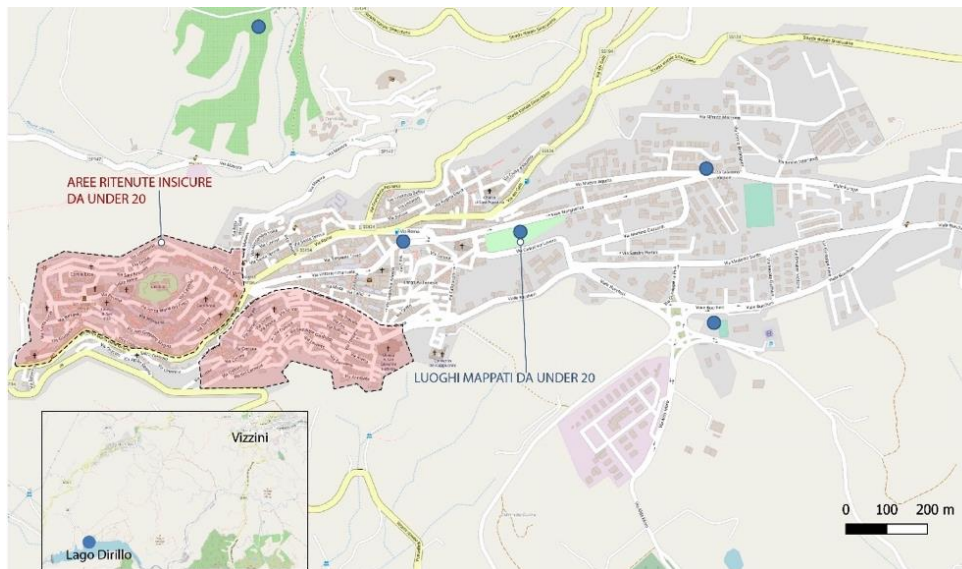
In generale, ne emerge un territorio in cui "le condizioni climatiche sono ottime", "i terreni e le risorse presenti offrono tante opportunità" e "ci sono giovani che vivono le campagne e lavorano per innovare il settore produttivo" (da contributi dei lavoratori agricoli alla mappatura del 03/9/2021). Le attività più promettenti sono allevamento, pastorizia e agricoltura di ortaggi, fico d'india e uliveti, mentre alcune tradizionali produzioni, come la concia delle pelli e la produzione di pasta, si sono perse. Un tratto ritenuto di valore per il settore produttivo attuale riguarda l'estensione del biologico certificato, che comprende molti dei prodotti locali. Tra le sperimentazioni innovative all'interno del settore produttivo sono emersi tentativi di ricucire la relazione tra produttore e consumatore, ad esempio aprendo le aziende alla fruizione pubblica.

I mappanti individuano diversi fattori di degrado e/o di ostacolo allo sviluppo locale, come la scarsità degli investimenti sulla valorizzazione delle risorse umane del settore, ossia su chi vive le campagne oggi (lavoratori, abitanti, piccoli proprietari); la poca cooperazione non solo tra gli attori del settore produttivo agro-alimentare e manifatturiero ma anche tra questi e gli ‘abitanti della città’ (inclusi i rappresentanti delle istituzioni); la svalutazione dei prodotti agro-alimentari da parte dei consumatori; individualismo e disgregazione sociale che alimentano l’assenza di una filiera di prossimità.

Vi è, in particolare, la diffusa sensazione di essere abbandonati o addirittura ostacolati dalle politiche di sviluppo (come nel caso delle misure che spingono alla diffusione del fotovoltaico nelle aree rurali). In generale, la cessione di porzioni di terreni per l’impianto di sistemi fotovoltaici o la vendita di proprietà da parte dei più giovani che non proseguono le attività di famiglia sono percepite come forme di “frammentazione del territorio” (mappatura del 3/9/2021) che ha effetti ‘erosivi’ e di abbandono, costituendo la principale minaccia per il futuro e concausa della perdita dei saperi sui luoghi. L’assenza di “un presidio territoriale stabile, fatto di abitanti che vivono le campagne” e la necessità di costruire “relazioni di prossimità tra chi produce e chi consuma” rimanda alla volontà di “investire sui giovani rimasti”, su coloro i quali hanno intenzione o già “investono sul patrimonio agricolo” (mappatura del 03/9/2021). Si tratta di giovani imprenditori agricoli molto consapevoli che il futuro possa nutrirsi delle glorie del passato solo con una dovuta attitudine creativa e all’innovazione.

La suddetta immagine viene arricchita da quanto emerso nel lavoro con gli studenti del liceo, i volontari del servizio civile e altri giovani ‘under 30’ intercettati nelle attività di mappatura in città, i quali restituiscono un’immagine del centro urbano molto diversa dai loro genitori, insegnanti, supervisori, etc. È una immagine fatta di isolamento e poche aree puntuali (un bar, la biblioteca – principale luogo di incontro dopo scuola in era pre-COVID – e, come luoghi di svago, i campetti privati ubicati nella zona periferica del comune o una sala gioco). Nei loro racconti, le aree urbane vengono descritte come vuote, luoghi di assenza di attività di svago e ricreative, di mancanza di spazi di aggregazione e incontro, di spopolamento. La distanza è un altro elemento caratterizzante: entrambe le aree di interesse storico-architettonico mappate dagli over 40, inclusa la zona attorno al Castello, è invece vissuta come lontana, priva di attrattività e fonte di sensazioni di insicurezza (Fig. 5). In generale, si tratta di narrazioni da cui emergono pratiche d’uso della città aventi come nuovo epicentro la villa comunale, ma non prive di difficoltà e limitazioni spaziali, connesse al degrado fisico e a una diffusa percezione di insicurezza.

L’analisi dei dati riporta inoltre la presenza di disagio giovanile, in alcuni casi legato a esperienze di razzismo e bullismo, caratterizzato dalla urgente necessità di opportunità non solo lavorative ma anche di coinvolgimento civico e aggregazione. La distanza è anche quella percepita tra Vizzini e i centri di erogazione dei servizi di cittadinanza essenziali. In particolare, i limiti maggiori sono quelli alla mobilità: i ragazzi al di sotto della maggiore età o sprovvisti di mezzo proprio sono spesso costretti all’affitto di autobus privati per raggiungere i luoghi di loro interesse. Questo a fronte, paradossalmente, di un esplicito riferimento ai territori dei comuni limitrofi come luoghi che vengono vissuti e verso cui si manifesta una certa conoscenza e attaccamento. I più giovani, in particolare gli studenti del liceo, intrecciano relazioni sia con i luoghi ad alta valenza naturalistica sia, in generale, con la campagna, più volte descritta come luogo caratteristico dell’intera città, da cui partire “per far conoscere Vizzini a chi non l’ha mai vista” (mappatura con gli studenti del liceo del 22/7/2021).

**Fig. 5 – Mappa dei luoghi individuati da under 20 durante la mappatura del 22/07/2021**

Fonte: Elaborazione con QGIS di S. Altamore e G. Segreto, base cartografica Open Street Map

Complessivamente i giovani under 40 restituiscono una visione di futuro potenzialmente molto più ampia di quella emersa dai lavori di mappatura in città. È più ampia in termini geografici, con dati e indicazioni dettagliate su tutto il territorio e non solo il centro abitato. Soprattutto, è più ampia in termini concettuali, perché richiama ad un approccio al patrimonio che va ben oltre la dimensione fisica per abbracciarne una immateriale che mescola gli aspetti socioeconomici con quelli relazionali. Questa visione si basa sul desiderio di coinvolgimento dei più giovani, per diversificare e sostenere l’innovazione sia della realtà produttiva attuale sia della produzione ‘culturale’ di un futuro prossimo. Basterebbe “investire su luoghi di incontro capaci di creare occasione di cooperazione”, anche a partire dal centro urbano abitato per “ricucire il legame con la città” (da contributi dei lavoratori agricoli alla mappatura del 03/9/2021). Anche le piste di azione suggerite da chi vive e lavora in campagna, come le misure di incentivazione per la filiera corta, sono in fondo, una spinta che deriva oltre che dalle motivazioni ‘economico-produttive’ anche dalla volontà di ricucire tale legame, spingendo a una maggiore fruizione del territorio rurale da parte di chi vive la città. Questa prospettiva sul futuro non è, purtroppo, imperniata di ottimismo, visto che – soprattutto i giovanissimi – hanno grandi difficoltà a immaginarsi nel futuro (i dati ‘sul futuro’ con gli studenti del liceo, per esempio, sono davvero ridotti). In generale, molti dei mappanti under 40 vedono come molto difficile operare uno spostamento rispetto allo status quo, che sembra non lasciare spazio alla costruzione di alternative.

## 6. Esiti della mappatura

I risultati della mappatura, riassunti nel paragrafo precedente, hanno fatto emergere spunti importanti per il progetto BeeDINI. Vizzini mappata dalla sua “comunità” è, come tante aree

interne, un unico luogo connotato da sistemi percettivi differenti quando non conflittuali (Barca *et al.*, 2012). Se da un lato, i paesaggi emersi mantengono come comune denominatore un forte legame con il passato, dall'altro la natura di tale legame varia tra città e campagna e tra generazioni diverse. In città, il forte legame con il patrimonio storico-architettonico e le tradizionali attività culturali che vengono organizzate per animarlo fanno fatica ad alimentare slanci trasformativi verso il futuro e a coinvolgere i più giovani (quei pochi che restano). In campagna, il legame con il patrimonio storico-culturale territoriale, espresso anche dai giovani under 40, si combina, invece, ad una attitudine e ad ambizioni di forte innovazione delle forme della produzione e del consumo ma anche a un senso di 'lontananza' dalla città. Il gap percettivo tra città e campagna – che in molti casi ha effetti anche sulla relazione diretta tra persone residenti in aree diverse del comune – è un nodo problematico percepito come tale, per ragioni diverse, da entrambe le parti. Questa diversità dà luogo anche all'opportunità di trasformare i conflitti in occasioni di progetto.

La mappatura conferma la sfida di mettere in campo meccanismi di sostenibilità nel lungo termine, a partire dal ruolo chiave dell'Ente Locale ma non solo, per rivitalizzare il Castello, che è, probabilmente, il bene più rappresentativo dei dilemmi sofferti da tutto il patrimonio storico-architettonico di Vizzini: un crescente abbandono a cui corrisponde un inesorabile indebolimento della domanda d'uso – tanto da renderlo quasi invisibile al sistema di percezioni del valore delle nuove generazioni – che non si è riusciti a modificare con un approccio tradizionale al recupero basato solo sugli aspetti fisici del bene.

Per far questo, BeeDINI vuole invece lavorare sul tema della città e del territorio storico facendo leva su intelligenze ed energie diffuse sul territorio, mettendo in sinergia gli attori cittadini più attivi e provando così a trainare anche i più assopiti e rassegnati. In tal senso, la mappatura di comunità, intesa come dispositivo relazionale (Saija e Pappalardo, 2018), ha già prodotto i suoi primi effetti.

In primo luogo, è stato prodotto un report contenente le mappe insieme ad alcune indicazioni operative per i partner di progetto rispetto a come portare avanti le altre attività previste da BeeDINI: incubazione di una attività imprenditoriale innovativa del settore agroalimentare che, finalmente, possa avere dirette connessioni con il centro urbano; avvio di attività e laboratori "culturali" diverse dalle verghiane, ispirati dai principi del teatro sociale; laboratori di autocostruzione del mobilio del castello; risorse a supporto di attività di *street art* e *guerrilla art* nel centro storico, ecc.

In secondo luogo, a seguito della chiusura dei lavori di mappatura, si è formato il 'comitato comunitario di indirizzo' nel quale è stato dato ampio spazio agli under 40 (si tratta di un gruppo aperto che ha iniziato a formarsi grazie alla partecipazione attiva di due giovani under 25, un'imprenditrice del settore zootecnico over 40, una giovane imprenditrice del settore agroalimentare under 40 e un lavoratore del settore agricolo under 25). Si tratta di un risultato molto più importante del report e delle "mappe in sé", vista l'enorme fatica di ingaggio, e questo non solo a causa dai limiti imposti dalla pandemia ma anche dall'effettiva disillusione diffusa tra i vizzinesi. Al comitato spetterà il compito di lavorare insieme ai partner di progetto per andare oltre i conflitti, generare idee e implementare azioni, dentro e fuori il Castello, a partire dalle diverse percezioni e visioni di futuro, entrando in sinergia con le risorse e le opportunità previste dal progetto.

## 7. Riflessioni conclusive

Sebbene BeeDINI sia in pieno svolgimento e la mappatura sia solo la prima tappa di un *work-in-progress* la cui utilità verrà testata da chi metterà in campo i passi successivi, quanto emerge finora dall'attività di ricerca a Vizzini offre alcuni spunti che contribuiscono al più

generale dibattito scientifico sul ruolo che il tema del recupero del patrimonio abbandonato può avere nella pianificazione dello sviluppo delle aree interne, come opportunità per andare oltre la *path-dependence* (Moulaert *et al.*, 2005). In particolare, si tratta di una riflessione sull'adozione della prospettiva dell'innovazione socio-spaziale nella pianificazione dello sviluppo nelle aree interne (Barca *et al.*, 2014; De Rossi, 2018; Gabellini, 2020).

Il lavoro qui illustrato mostra come, nel caso di Vizzini, ci sia un evidente scollamento tra alcune premesse teoriche della SNAI fondate sulla teoria della capacitazione di Nussbaum e Sen (1998) e la sua pratica implementazione a livello locale. Qualcuno potrebbe dire che si tratta di un fisiologico gap tra teoria e pratica che inevitabilmente caratterizza una complessa politica nazionale come la SNAI (politica che studi, difetto che trovi). Secondo noi si tratta invece di un fallimento sostanziale della SNAI, che suggerisce la necessità di lavorare di più sulla dimensione dell'implementazione concreta e della pratica, anche a partire da percorsi ad essa complementari, come quello offerto dal bando di Fondazione con il Sud.

L'esperienza in corso a Vizzini, in particolare, mostra che proprio la complementarità di questi percorsi potrebbe essere legata alla loro capacità di innescare prassi che divergono da alcune vecchie abitudini di pensare e agire lo sviluppo in ambito locale (*path-dependence*). Nel caso presentato in questo articolo, questo è stato possibile grazie alla composizione della *partnership* di progetto, in cui ha avuto un ruolo chiave il protagonismo di attori non locali, in primis Officine Culturali, con alle spalle diverse esperienze di azioni innovative ciascuno nel proprio campo d'azione. Si tratta di un fatto che non deve far gridare al rischio 'coloniale' dell'azione progettuale, anche in virtù del fatto che molte risorse finanziarie del progetto sono di fatto destinate a far nascere e supportare una nuova impresa sociale e coesiva composta da locali. Al contrario, il coinvolgimento di Officine rappresenta una delle più genuine interpretazioni dell'approccio *place-based* individuato da Barca (2009), secondo cui si possono valorizzare le capacità e competenze proprie di ciascun contesto anche attraverso l'interazione tra agenti endogeni ed esogeni, per guardare con lenti nuove, far emergere e cercare di superare i conflitti latenti e imbrigliati nelle dinamiche di potere locali.

Alla luce delle difficoltà e delle resistenze al cambiamento di approccio incontrate dal percorso SNAI e, poi, anche durante la mappatura, l'estraneità di molti partner di BeeDINI alla *path-dependence* locale appare infatti oggi ciò che ha permesso di impostare il lavoro su un semplice presupposto: se si vuole dare una possibilità al futuro delle aree interne, questo dipende dalla reale possibilità dei giovani di scegliere di restare. In tal senso, è però necessario fare un passaggio chiave nella comprensione del loro ruolo nell'arena di *policy*: da destinatari di un progetto di sviluppo a co-produttori dello stesso (Albrecht, 2012).

Occorre quindi mettere al centro la necessità di dare alle nuove generazioni la possibilità di esprimere palesemente se e come scegliere di restare e di attuare tale decisione in funzione delle proprie inclinazioni all'*heritage-making* (Cerami *et al.*, 2021), in linea con quanto dibattuto sul solco delle dichiarazioni espresse della Convenzione di Faro. In altre parole, è ora che decisori, ma anche insegnanti, supervisor, sistema parentale, ecc., accettino di non sapere, esattamente e con certezza, a quali condizioni ciò sia possibile, lasciando che siano loro, i giovani, a mettersi "alla guida".

### **Ringraziamenti e attribuzioni**

Le attività di mappatura sono state svolte principalmente da Sara Altamore, in qualità di borsista di ricerca interamente supportata finanziariamente dal progetto BeeDINI, con la supervisione scientifica e la saltuaria collaborazione sul campo di Laura Saija (PI del progetto



BeeDINI per conto del DICAr) e di Giusy Pappalardo. Le attività anche visto la piena collaborazione di rappresentanti di Officine Culturali e la volontaria e generosa partecipazione a singoli eventi di: Giulia Li Destri Nicosia e Carla Barbanti, membri del Laboratorio per la Progettazione ecologica e Ambientale del Territorio del DICAr; Angelina Grelle, che ha donato la sua competenza GIS in piena quarantena COVID; le due visiting scholars presso il LabPEAT Vera Pavone, dottoranda dell'Università La Sapienza di Roma, e Marilena Prisco, assegnista di ricerca dell'Università Federico II di Napoli; Giulia Segreto, studentessa del corso di Ingegneria Edile/Architettura presso il DICAr, in qualità di tirocinante.

### Riferimenti bibliografici

- Albrechts L. (2013), "Reframing strategic spatial planning by using a coproduction perspective". *Planning theory*, 12(1), pp. 46-63.
- Agenzia di Coesione (2020), Sicilia Strategia "Calatino tra identità ed innovazione", <https://www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2020/12/Sicilia-Strategia-Calatino-aprile-2020.pdf> (ultimo accesso 5/9/2021).
- Barca F. (2009), *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations* [Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy]. [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/policy/future/pdf/report\\_barca\\_v0306.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/pdf/report_barca_v0306.pdf)
- Barca F., Lucatelli S., Casavola, P. (a cura di) (2014), "Strategia nazionale per le aree interne: Definizione, obiettivi, strumenti e governance", *Collana Materiali Uval*, 31.
- Barca F., McCann P., Rodríguez-Pose A. (2012), "The Case for Regional Development Intervention: Place-Based versus Place-Neutral Approaches", *Journal of Regional Science*, 52(1), pp. 134-152.
- Calvaresi C. (2015), "Una strategia nazionale per le aree interne: Diritti di cittadinanza e sviluppo locale", *Territorio*, 74, pp. 78-133.
- Cellamare C. (2020), *Città fai-da-te: Tra antagonismo e cittadinanza. Storie di autorganizzazione urbana*. Donzelli editore, Roma.
- Cerami F. R., Scaduto M. L., De Tommasi A. (a cura di) (2021), *I bacini culturali e la progettazione sociale orientata all'Heritage-Making, tra politiche giovanili, innovazione sociale, diversità culturale*. All'Insegna del Giglio, Firenze.
- CETS n°199. (2005). *Convenzione Quadro del Consiglio d'Europa sul valore dell'eredità culturale per la società*.
- Ciampolini T. (a cura di) (2019), *Comunità che innovano: Prospettive ed esperienze per territori inclusivi*. Franco Angeli, Milano.
- Coletti R. (2013), "Il discorso sulla coesione territoriale in Europa: Le ragioni di un successo", *Archivio di Studi Urbani e Regionali ASUR*, 106, pp. 60-78.
- Cortese A., Palidda R., Avola M. (a cura di) (2007), *Sfide e rischi dello sviluppo locale. Patti territoriali, imprenditori e lavoro in Sicilia*. Franco Angeli, Milano.
- De Rossi A. (a cura di) (2018), *Riabitare l'Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquiste*. Donzelli editore, Roma.
- De Varine H. (2017), *L'écomusée singulier et pluriel: Un témoignage sur cinquante ans de muséologie communautaire dans le monde*. L'Harmattan, Paris.
- Fondazione Symbola (2021), *Coesione è Competizione Nuove geografie della produzione del valore in Italia*, Fondazione Symbola – Intesa Sanpaolo – Unioncamere.

- Francini M., Palermo A., Viapiana M. F. (2017), “Aree interne: Un’importante ‘inclinazione’ territoriale per integrate politiche di coesione”, *Territorio*, 80, pp. 132-139.
- Gabellini P. (2020), “Le aree interne: Una difficile questione territoriale”, M. Morrica (a cura di) *Paesaggi instabili. Esplorazioni del disegno urbano contemporaneo nelle aree interne*. Aracne, Roma.
- Lucatelli S., Carlucci C., Guerrizio A. (2013), *A strategy for ‘Inner Areas’ in Italy. Education, Local Economy and Job Opportunities in Rural Areas in the Context of Demographic Change*. In M. Gather, A. Luttmerding, J. Bering (eds), Proceedings of the 2° EURUFU Scientific Conference, *European Rural Futures*. pp. 69-127.
- Marchigiani E., Perrone C., Esposito De Vita G. (2020), “Oltre il Covid, politiche ecologiche territoriali per aree interne e dintorni. Uno sguardo in-between su territori marginali e fragili, verso nuovi progetti di coesione”, *Working papers. Rivista online di Urban@it*, 1, 9.
- Moulaert F., Martinelli F., Swyngedouw E., Gonzalez S. (2005), “Towards Alternative Model(s) of Local Innovation” *Urban Studies*, 42(11), pp. 1969-1990.
- Nussbaum M. C., Sen A. (eds) (1993), *The quality of life*. Clarendon Press, London.
- Ostanel E. (2017), *Spazi fuori dal comune. Rigenerare, includere, innovare*. Franco Angeli, Milano.
- Pappalardo G. (2019), “Coesione territoriale e coesione interna nelle Aree Interne: Questioni di governance d’area”, *Territorio*, 89, pp. 112-122.
- Pezzi M. G., Punziano G. (2018), “La categoria di «distanza» come proxy delle questioni ruralità, perifericità e sviluppo locale nella strategia nazionale per le aree interne”, *Sociologia E Politiche Sociali*, 3, pp. 167-192.
- Regalbuto, G. (2011). *Mobilizzazione sociale & pianificazione istituzionale. Il caso Caltagirone* [Tesi di dottorato]. Università degli Studi di Catania Catania.
- Saija L., Pappalardo G. (2018), “An Argument for Action Research-Inspired Participatory Mapping”, *Journal of Planning Education and Research*, December 0739456X1881709.
- Tricarico L. (2018), “Impresa culturale, impatto sociale e territorio: Nuovi approcci e strategie di sviluppo”, M. Caroli (a cura di), *Evidenze sull’innovazione sociale e sostenibilità in Italia*, pp. 107-127, Franco Angeli, Milano.

### **Laura Saija**

Dipartimento di Ingegneria Civile e Architettura, Università degli Studi di Catania  
Edificio 4, Città Universitaria, Via Santa Sofia 64 – 95125 Catania (Italy)  
Tel.: +39-095-7382517; email: laura.saija@unict.it

### **Sara Altamore**

Dipartimento di Ingegneria Civile e Architettura, Università degli Studi di Catania  
Edificio 4, Città Universitaria, Via Santa Sofia 64 – 95125 Catania (Italy)  
Tel.: +39-095-7382544; email: sara.altamore@unict.it

### **Giusy Pappalardo**

Dipartimento di Ingegneria Civile e Architettura, Università degli Studi di Catania  
Edificio 4, Città Universitaria, Via Santa Sofia 64 – 95125 Catania (Italy)  
Tel.: +39-095-7382544; email: giusy.pappalardo@unict.it

## **PRATICHE ABILITANTI DI INNOVAZIONE TERRITORIALE. IL PROGETTO MONTI PICENTINI CiLAB**

*Maria Cerreta, Katia Fabbricatti, Stefania Oppido, Stefania Ragozino*

### **Sommario**

Il contributo descrive un percorso di attivazione di sinergie ed alleanze tra ricercatori e attori locali in un territorio interno della Regione Campania, in Italia. Il focus è rappresentato dalla sperimentazione di pratiche abilitanti e collaborative che possano contribuire ad innescare un processo incrementale di empowerment di comunità finalizzato a produrre innovazione sociale, culturale ed economica in contesti marginalizzati.

La sperimentazione è rappresentata dal progetto “Monti Picentini CiLab, Il Parco Regionale in cammino per un parco circolare”, che costituisce l’opportunità per implementare un processo abilitante di innovazione territoriale in cui l’economia circolare rappresenta il presupposto ed il modello per un sistema di governance multilivello e collaborativa.

Parole chiave: economia circolare, governance collaborativa, empowerment di comunità

## **ENABLING PRACTICES OF TERRITORIAL INNOVATION. THE MONTI PICENTINI CiLAB PROJECT**

### **Abstract**

The paper describes a process of activation of synergies and alliances among researchers and local actors in an internal territory of the Campania Region, in Italy. The focus is represented by the experimentation of enabling and collaborative practices that can support trigger an incremental process of community empowerment aimed at producing social, cultural and economic innovation in marginalized contexts.

The experimentation is represented by the project “Monti Picentini CiLab, The Regional Park on the way to a circular park”, which constitutes the opportunity to implement an enabling process of territorial innovation where the circular economy constitutes the prerequisite and model for a system of multilevel and collaborative governance.

Keywords: circular economy, collaborative governance, community empowerment

## 1. Introduzione

Nel più ampio quadro scientifico e politico di mitigazione degli squilibri territoriali tra aree a diversa velocità di sviluppo, le aree marginalizzate sono quelle che hanno subito fenomeni interconnessi di spopolamento, invecchiamento della popolazione, diminuzione di servizi essenziali, indebolimento dell'offerta formativa, degrado del patrimonio naturale e culturale e di dissesto idro-geologico (European Commission, 2021; Marchigiani *et al.*, 2020; Oppido *et al.*, 2021). Rispetto alle aree urbane centrali, in cui si polarizzano innovazione tecnologica, hub infrastrutturali, attività terziarie e produttive, e catalizzatori socio-culturali, le aree marginalizzate hanno ricevuto sempre un'attenzione scientifica e politica minore nonostante costituiscano i principali giacimenti di beni primari che garantiscono l'approvvigionamento dell'intero territorio (aree protette, parchi nazionali e regionali, siti di interesse comunitario e zone a protezione speciale) e rappresentino il bacino produttivo del 92% dei prodotti alimentari che caratterizzano il "Made in Italy" nel mondo.

Il dibattito sulla marginalizzazione è ancora aperto su importanti questioni che riguardano la natura dei processi e le cause che hanno condotto a tale condizione, i criteri che permettono di identificare e perimetrare un territorio marginalizzato e le politiche da costruire per supportare un loro sviluppo equo e bilanciato (Oppido *et al.*, 2020). In particolare in Italia, la Strategia Nazionale per le Aree Interne ha sollecitato studiosi, operatori territoriali e istituzioni sul tema (Barbera, 2015; Borghi, 2017; Carrosio, 2019; De Rossi, 2019; Lucatelli, 2015) incidendo sulle dinamiche di sviluppo di tali aree attraverso una politica del cambiamento basata su un approccio *place-based* (Atkinson, 2013; Camagni e Capello, 2013; Carrosio e Barca, 2020).

Essendo lontane dalle traiettorie di sviluppo tradizionali, le aree marginalizzate hanno la peculiarità di aver preservato un alto grado di biodiversità, un elevato senso di appartenenza e una consolidata identità locale (Kinossian, 2017), visibili e/o percepibili nei paesaggi della quotidianità e in quelli di eccellenza. Questi ultimi potenziano il capitale territoriale dei territori in questione, consolidando i legami con le comunità, l'identità locale, la crescita socio-economica e culturale, aumentando i livelli di attrattività e competizione e supportando processi di rigenerazione *heritage-led* (Camagni e Capello, 2009, 2013; Europe, 2000; Ferilli *et al.*, 2016).

Come sostenuto da alcuni studiosi (Becattini, 2015; Bonesio, 2007; Magnaghi, 2010), il *paesaggio* nella sua concezione complessa, definita dalla Convenzione Europea del Paesaggio (2000), può essere considerato come risorsa primaria per l'identificazione territoriale e la qualità della vita. Tale assunto ha valore solo se si considera il ruolo chiave delle comunità locali che storicamente producono il paesaggio e che sono i soggetti proattivi e responsabili per la sua manutenzione, conservazione e trasformazione (Cerreta *et al.*, 2014; Dematteis e Governa, 2005; Esposito De Vita *et al.*, 2016; Magnaghi, 2010).

Gli abitanti, insieme con i policy maker e gli stakeholder, hanno responsabilità non solo per tutelare la qualità e l'identità dei luoghi ma anche per rispondere ai bisogni sociali, implementare le attività economiche e promuovere i patrimoni culturali. Per queste ragioni, si riconosce alle comunità un ruolo predominante nella determinazione del processo di patrimonializzazione (Poli, 2015), che può consolidare i legami tra le persone e i luoghi reinterpretando il patrimonio territoriale attraverso processi di auto-riconoscimento e auto-costruzione. Le comunità coinvolte nei processi locali, ingaggiate attraverso interviste, questionari, forum, focus group, workshop, mapping partecipativo, strumenti di community

planning, condividono i propri valori mettendoli a servizio di un processo decisionale per la co-progettazione, co-produzione e co-valutazione del paesaggio, in cui la conoscenza locale si integra con quella esperta dando vita a reti e alleanze locali (Antrop e Van Eetvelde, 2017; Cerreta *et al.*, 2021; Saija, 2016).

Operare in territori marginalizzati considerando il paesaggio sia come memoria storica del rapporto uomo-natura, sia come attivatore di nuove sinergie non può precludere da un approccio di tipo *relazionale*. Quest'ultimo può essere funzionale per interpretare al meglio e mettere a frutto la complessa trama di relazioni che lega gli abitanti ai propri luoghi sotto le diverse forme di appartenenza, così come di esclusione, antagonismo e conflitto.

Infatti, nell'ambito della progettazione partecipata – intesa come policy tool e non come un mero strumento tecnico o procedurale teso al coinvolgimento dei cittadini – la componente collaborativa rimanda alla dimensione della condivisione (Bianchetti, 2014) come elemento fondante per rigenerare i luoghi attraverso la costruzione e/o il consolidamento di relazioni e di legami. In questo campo, l'Italia presenta un orizzonte duale che oscilla tra amministrazioni pronte e mature ad utilizzare strumenti tipici della democrazia deliberativa e cittadini chiamati o costretti a fare da sé nella produzione e nel consumo di beni pubblici e nello sviluppo di soluzioni dal basso ai problemi dei territori. Tra queste ultime due polarità, si pongono le tante sfaccettature delle pratiche e degli spazi abilitanti che puntano allo scambio di saperi per l'apprendimento e la *capacity* collettiva, all'inversione di abitudini della cittadinanza e di routine delle istituzioni, a nuove forme di comprensione e a diverse logiche organizzative (Cognetti, 2018). L'obiettivo alla base di tali pratiche consiste nel comprendere più profondamente il potenziale di cambiamento dei luoghi, chiedendo alle amministrazioni di lavorare su relazioni orizzontali di contesto (includendo attori chiave nei processi e consolidando procedure e strumenti più equi), e agli abitanti e attori locali di riformulare in modo condiviso le priorità e le posizioni rispetto ad obiettivi comuni. Numerose iniziative in questa direzione sono foriere di processi di innovazione, protagonismo sociale e di *empowerment*, basti vedere gli esiti dei processi di *living lab*, (Cerreta *et al.*, 2020; Concilio, 2016). Non senza momenti di conflitto, disequilibrio di poteri e fenomeni di esclusione, si costruisce un terreno comune per aprire al dialogo differenti subculture e ricucire coerenza tra le differenti sfere di azione (istituzioni, enti locali, imprenditori, associazioni, gruppi di cittadini, individui, ecc.) (Balducci e Mäntysalo, 2013).

In questa logica multilivello e multi-attore, si dispiega l'approccio della *capacity building* (Nussbaum, 2001), in cui si intrecciano obiettivi di rafforzamento delle reti e di abilità degli attori con la volontà di stabilire nei territori *laboratori permanenti di sperimentazione* sul futuro.

La presente ricerca intende rispondere alle seguenti questioni: in che modo le pratiche abilitanti possono contribuire ad attivare processi incrementali di innovazione, protagonismo sociale e di *empowerment* di comunità? In che modo tali processi possono essere finalizzati a produrre innovazione sociale, culturale ed economica in contesti marginalizzati? È possibile, attraverso l'attivazione di tali processi, generare modalità innovative per ri-abitare le aree marginalizzate?

Con una visione tesa alla *capacity* delle comunità, basata su di un approccio fondato sulla circolarizzazione dei processi, la ricerca propone dei punti di discussione attraverso l'approfondimento dell'esperienza del progetto “Monti Picentini CiLab, Il Parco Regionale in cammino per un parco circolare”. Il progetto rappresenta un'occasione per testare, da un

lato, le potenzialità delle alleanze territoriali costituite tra il Dipartimento di Architettura dell'Università Federico II di Napoli (DiARC), l'Istituto di Ricerca su Innovazione e Servizi per lo Sviluppo del Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR-IRISS), il Parco Regionale dei Monti Picentini e il GAL Irpinia Sannio CILSI (AISL), e, dall'altro, l'efficacia e la trasferibilità di esperienze pilota condotte nel territorio irpino. L'obiettivo è mettere a sistema i metodi e i risultati delle diverse esperienze condotte dagli stakeholder istituzionali nell'intento di innescare un processo incrementale di democrazia attiva per la valorizzazione del capitale territoriale di un'area interna protetta.

La struttura del paper si compone della presente introduzione, della Sezione 2 dedicata al ruolo dei parchi nazionali e regionali in termini socio-economici, anche in relazione ad orientamenti ed iniziative recenti, della Sezione 3 che presenta la metodologia della ricerca e le sue fasi preparatorie, della Sezione 4 che descrive la sperimentazione con il progetto Monti Picentini CiLab e, infine, della Sezione 5 dedicata alle conclusioni e ad una prima discussione dei temi individuati dalle domande di ricerca.

## **2. Il ruolo socio-economico dei parchi nazionali e regionali in una prospettiva di innovazione territoriale**

In Italia, nei territori che hanno subito processi di marginalizzazione ricadono la maggior parte delle risorse ambientali e paesaggistiche caratterizzate da un riconosciuto valore di pregio, quali oasi naturali, parchi nazionali e regionali, Zone di Protezione Speciale (ZPS) e Siti di Importanza Comunitaria (SIC). Queste aree sono i principali bacini dai quali si attingono le risorse essenziali per il sostentamento delle aree urbane e metropolitane, così come delle aree periferiche. Basti pensare che nelle aree interne italiane ricadono il 55% della superficie agricola nazionale (Carrosio e Renzis, 2021) ed i maggiori bacini idrici.

I fenomeni di spopolamento e invecchiamento della popolazione stanno influenzando in maniera significativa sulle performance ambientali di questi contesti, resi più fragili dalla progressiva riduzione di attività e di economie locali, con impatti non solo sulle componenti naturali del territorio ma anche su quelle socio-economiche e culturali. In particolare, se consideriamo che nelle aree interne italiane ricadono circa il 75% delle aree protette ed il 90% dei Parchi Nazionali (De Vincenti, 2018), appare evidente quanto le questioni connesse ai territori marginalizzati si intersechino con il tema delle aree naturali sottoposte a vincoli di tutela.

Per contribuire all'attivazione di strategie di rigenerazione in questi contesti, risulta necessario, pertanto, interrogarsi non solo sul ruolo del capitale naturale in termini di tutela della biodiversità e degli equilibri ecosistemici, ma soprattutto sul riconoscimento del suo valore socio-economico e culturale. Una maggiore efficacia di modelli in grado di quantificare anche in termini monetari i servizi-ecosistemi generati da questo capitale è al centro del dibattito scientifico da alcuni anni (Poli, 2020) e potrebbe contribuire ad un cambio di prospettiva in cui lo sviluppo dei territori marginalizzati si basi sui flussi di risorse e di servizi scambiati con le aree centrali, necessari per il funzionamento dei sistemi territoriali in una logica di bilanciamento.

La rilevanza della questione è avvalorata anche dall'ampia estensione delle aree protette che, secondo i dati monitorati dalla European Environment Agency (EEA), coprono oltre un quinto del territorio europeo. In Italia, in particolare, si contano 843 aree protette per un'estensione complessiva di oltre 3 milioni di ettari tutelati a terra, circa 2.850 mila ettari a mare e 658 chilometri di costa (CCN - Comitato Capitale Naturale, 2021) (MATTM, 2021).

Considerando che il sistema delle aree protette coinvolge oltre la metà dei comuni italiani la cui superficie in tutto o in parte ricade in questo sistema, si può comprendere quanto le questioni connesse alla tutela e conservazione del capitale naturale si intersechino con quelle dei processi di sviluppo territoriale. Tali questioni sono presenti nei principali documenti dell'agenda politica, dai *17 Sustainable Development Goals* dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite (United Nations, 2021) allo European Green Deal (European Commission, 2019) ed alla Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030 "Ripartire la natura nella nostra vita" (Commissione Europea, 2020), adottata nel mese di giugno 2021. In particolare, come evidenzia la Risoluzione della Strategia, «(...) la conservazione della biodiversità e degli ecosistemi comporta benefici economici diretti e indiretti per la maggior parte dei settori dell'economia e sostiene il funzionamento delle nostre economie e società; tutte le imprese dipendono direttamente o indirettamente dai servizi ecosistemici; una migliore politica in materia di biodiversità con misure efficaci può rafforzare l'economia e offrire opportunità di lavoro» (Risoluzione, lettera Z).

In termini di *job creation*, in particolare, la Rete Natura 2000 sostiene 52.000 posti di lavoro diretti e indiretti nella gestione della conservazione e 3,1 milioni di posti di lavoro nel settore del turismo (un quarto del totale) hanno legami con le zone protette (Aa.Vv., 2017). Tuttavia, in tali contesti, caratterizzati anche da elevati livelli di vulnerabilità, il settore del turismo non è in grado da solo di attivare e sostenere un processo di rigenerazione, anche considerando le questioni legate alla necessità di mediare tra i benefici che le attività turistiche generano e gli impatti che determinano sul territorio, in termini di trasformazioni del costruito, di consumo di suolo, di produzione di emissioni e di rifiuti.

In una visione più complessa ed integrata delle possibili traiettorie di sviluppo territoriale, il dibattito scientifico pone l'accento sul ruolo che i parchi possono avere per il contesto, affiancando agli obiettivi di tutela e conservazione della biodiversità quelli dello sviluppo socio-economico e culturale (Borrini *et al.*, 2013; Dudley, 2018; Watson *et al.*, 2014). Si discute, in particolare, della capacità dei parchi di incidere sul tessuto socio-economico e culturale del territorio, di attivare processi di *empowerment* delle comunità e di *capacity building* degli attori che operano all'interno e nelle adiacenze dell'area protetta, di generare processi collaborativi ed abilitanti.

A scala nazionale, le opportunità che si stanno generando attraverso l'attivazione di reti territoriali sono evidenziate dal Primo Rapporto su "L'economia reale nei parchi nazionali e nelle aree naturali protette" (2014) redatto da Ministero dell'Ambiente e Unioncamere. Attraverso l'analisi di buone pratiche, il Rapporto sottolinea il ruolo strategico di tali reti, capaci di fare interagire risorse produttive, soggetti pubblici, società civile, associazioni ambientaliste, mondo della ricerca e soggetti economici per innescare un cambiamento sistemico nel territorio, anche al di fuori dei parchi stessi. In questi contesti, pur evidenziando dinamiche tipiche dei processi di marginalizzazione che negli ultimi decenni hanno riguardato parchi e aree protette, si registrano elementi di inversione di tendenza come l'avvio di iniziative imprenditoriali di giovani, la presenza dell'associazionismo e delle cooperative, spesso con un'ampia componente giovanile, e lo sviluppo di modelli imprenditoriali di accoglienza innovativi, «[...] segnali interessanti, che potrebbero modificare in modo significativo le prospettive di sviluppo di questi territori e di altre aree del Paese (a partire dalle cosiddette "aree interne")», favorendo l'affermazione di un percorso di crescita sostenibile che, soprattutto nel Mezzogiorno, faccia leva proprio su un laboratorio di buone pratiche – in grado di coniugare sviluppo economico, crescita

occupazionale, sostenibilità ambientale e produzioni di qualità – quale può essere il sistema delle aree naturali protette» (MATTM e Unioncamere, 2014:11). Come laboratori di sperimentazione, in questi contesti si attivano sempre più iniziative che alimentano una economia della cultura (*performing arts* e arti visive, film, video, musica, editoria, design, ecc.) come evidenziato dalla seconda edizione dell’“Atlante socio-economico delle aree protette” (2017), alimentando processi di innovazione sociale, culturale ed economica.

Accanto a queste iniziative, negli ultimi anni si costruiscono esperienze che, coerentemente con l’attuale agenda politica nazionale ed internazionale, sono orientate verso la transizione ad un modello di economia circolare che offre interessanti percorsi di sperimentazione. Si guarda, quindi, al sistema di risorse (culturali, sociali, ambientali, economiche) in una logica di riuso e riciclo, minimizzando gli sprechi e aumentando l’uso efficiente del capitale territoriale.

In analogia con ciò che caratterizza le Città Circolari (Geissdoerfer *et al.*, 2017; Ghisellini *et al.*, 2016; Gravagnuolo *et al.*, 2021; Korhonen *et al.*, 2018; Prendeville *et al.*, 2018), il modello di economia circolare è stato di recente sperimentato in Italia, ad esempio, dal Parco Nazionale dello Stelvio, in partenariato con l’Università SDA Bocconi School of Management le cui attività di ricerca hanno supportato anche il Parco di Portofino a partire da una fase di engagement e ascolto degli stakeholder locali. Principi dell’economia circolare caratterizzano anche iniziative del Parco regionale dei Castelli Romani che, oltre ad attività di sensibilizzazione, ha avviato una sperimentazione con il coinvolgimento degli attori locali per una innovativa filiera olivoleica e vitivinicola. I principali temi che emergono da queste prime esperienze sono la riduzione dei rifiuti ed il riciclo degli scarti dei cicli produttivi, la promozione di un turismo sostenibile, la sensibilizzazione ed il coinvolgimento delle comunità e degli attori economici locali.

I parchi, quindi, iniziano ad attivarsi nella promozione di modelli in cui le aree protette ed i soggetti che ne utilizzano le risorse possano agire insieme per alimentare processi di innovazione territoriale sostenibili. La transizione verso un’economia circolare evidenzia, infatti, la necessità di un approccio inclusivo e abilitante che accompagni comunità e territori verso modelli di governance innovativa che possano contribuire a questo cambiamento di paradigma.

In tale prospettiva, la costruzione di sperimentazioni supportate da un approccio laboratoriale può contribuire ad una sinergica integrazione tra sapere esperto e sapere locale, ad un processo di *empowerment* e di *capacity building* che abbia ricadute non solo in termini di economie territoriali, di innovazione e di sviluppo, ma anche di costruzione di reti e di alleanze e di rafforzamento della coesione territoriale. Come descritto nelle pagine che seguono, attraverso tale approccio, la sperimentazione nel territorio irpino, con il progetto per il Parco Regionale dei Monti Picentini, si pone in una logica di processo incrementale di potenziamento e messa a sistema delle competenze e delle risorse, interpretando il parco come un ecosistema produttivo, di nuove professionalità, competenze e attività che possano contribuire a qualificare il contesto, a partire dalla valorizzazione del proprio capitale naturale, attraverso sistemi produttivi circolari (Carrosio e Renzis, 2021).

### **3. Approccio e metodologia della ricerca**

#### **3.1 Il modello “e.colonia. Un’accademia di design rurale”**

La metodologia della ricerca si sviluppa a partire dal modello “e.colonia. Un’accademia di design rurale”, una pratica sperimentata nel 2015 ad Aquilonia, uno dei comuni più

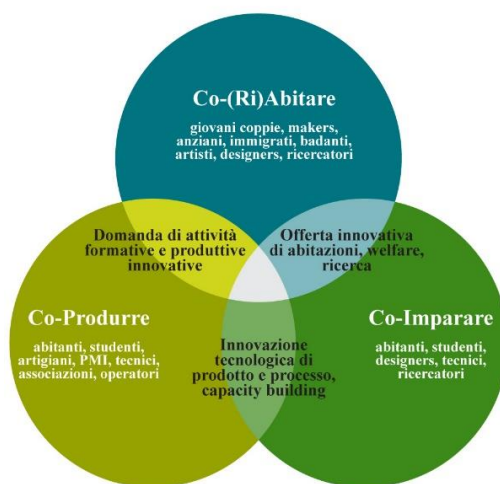


periferici dell'Alta Irpinia. L'esperienza ha visto una delle autrici del presente paper nel ruolo di co-progettista, nonchè co-autrice del volume che ne descrive i dettagli (Fabbricatti e Tenore, 2015). La pratica, finalizzata a mettere in moto processi produttivi innovativi a partire dall'innesco di nuove sinergie tra gli attori locali, è stata assunta – per risultati raggiunti, partnership, coinvolgimento sociale, innovatività, replicabilità – quale esperienza pilota da cui definire un percorso metodologico flessibile e adattabile alle diverse realtà delle aree interne.

Il modello “e.colonia” si sviluppa intorno ad una modalità consapevole e produttiva di riabitare territori marginalizzati e a rischio spopolamento, fondata sulla cultura del limite e su «un'alleanza fra vecchi e nuovi abitanti capace di coniugare saperi contestuali e innovazione» (Bolognesi e Corrado, 2021:7). La comunità delle aree interne, come si osserva a partire dagli anni '80 (Battaglini e Corrado, 2014), è aperta e dinamica, in continua evoluzione. Vi convivono e interagiscono una molteplicità di attori: vecchi e nuovi abitanti, emigrati, “montanari per scelta”, “aspiranti montanari” (Membretti, 2021), immigrati, ecc. Per questa comunità in divenire, il modello e.colonia intende recuperare, innovandolo, quel rapporto antico con le risorse da parte delle comunità rurali, un ruolo collaborativo e produttivo e, allo stesso tempo, in equilibrio dinamico con la natura. Tale modello assume l'approccio che vede una necessaria acquisizione di autonomia e peso politico da parte della “montagna” e delle aree interne per potersi rapportare su un piano di parità con i centri metropolitani come parti di un unico grande sistema territoriale (Dematteis e Magnaghi, 2021).

Il modello e.colonia è articolato intorno alle azioni co-(ri)abitare, co-imparare e co-produrre (Fig. 1), che rappresentano le tappe di un processo in cui i luoghi e le risorse che li connotano (umane, culturali, ambientali, economiche) vengono stimolati a generare occasioni di crescita e nuove domande di sviluppo.

**Fig. 1 – Il modello “e.colonia” per riabitare le aree interne**



Fonte: Elaborazione degli autori

In un'ottica di città circolare (Geissdoerfer *et al.*, 2017; Ghisellini *et al.*, 2016; Gravagnuolo *et al.*, 2021; Korhonen *et al.*, 2018; Predeville *et al.*, 2018), tale modello prevede di attivare, attraverso la produzione creativa e le opportunità offerte dall'innovazione tecnologica, un ciclo produttivo sostenibile all'interno del quale immettere risorse attualmente allo stato di "scarto", quali il patrimonio edilizio abbandonato o sottoutilizzato, le abilità perdute, la cultura materiale che sta scomparendo, i giovani emigranti.

Negli obiettivi degli ideatori, residenti ed esperti esterni, la pratica pilota intendeva testare la possibilità di realizzare un'accademia di design rurale nel centro antico del Comune di Aquilonia, abbandonato in seguito al sisma del Vulture del 1930. Il progetto prevedeva di ospitare nei manufatti edilizi preesistenti piccoli atelier per giovani makers e artigiani che, a partire dalla reinterpretazione della cultura materiale locale, sviluppassero produzioni contemporanee, contribuendo a sostenere sapienze locali a rischio e a generare nuove economie. Nonostante il supporto dell'amministrazione comunale, il progetto di riuso del borgo abbandonato (co-Riabito) non si è realizzato, soprattutto a causa della parcellizzazione delle proprietà del patrimonio edilizio e dell'inerzia dei proprietari nel proporre progetti da finanziare anche attraverso programmi di sviluppo con fondi europei. Al contrario, le azioni formative (co-Imparo) e produttive (co-Produco) del modello e.colonia sono state sperimentate grazie al sostegno del Gruppo di Azione Locale GAL Consorzio CILSI (oggi Irpinia Sannio CILSI AISL) ed alla collaborazione di Confartigianato Avellino e del Comune di Aquilonia. L'iniziativa, dal titolo "Traduzioni. Design come processo di rigenerazione", è stata realizzata nel 2015 in forma di workshop rivolto a tutti i cittadini maggiorenni, in particolare a studenti di settori creativi, designers, architetti, artigiani, artisti, con l'obiettivo di diffondere ed innovare il patrimonio di sapienze artigianali sedimentate nelle "Terre d'Irpinia", attraverso i driver del design e dell'arte contemporanea.

Gli impatti del workshop sono stati rilevati da media, enti di ricerca e dalla comunità locale, che hanno evidenziato, nelle diverse sedi, il successo dell'iniziativa in termini di numero di partecipanti, di attori coinvolti e di risultati raggiunti. L'esperienza ancora oggi è considerata rappresentativa e oggetto di discussione durante tavoli di lavoro che coinvolgono i partners e i soggetti che a diverso titolo hanno preso parte all'iniziativa, alcuni dei quali hanno manifestato pubblicamente il loro consenso e la disponibilità a proseguire la sperimentazione. Nel 2016, l'esperienza è stata selezionata dall'Osservatorio Pratiche di Resilienza del Politecnico di Milano e premiata dalla rivista internazionale "Artribune" tra le migliori pratiche del 2015 nella categoria "territori". Significativi sono ancora gli effetti di lungo periodo sia in termini di partnership che si sono via via consolidate, sia in termini di nuove opportunità di lavoro attivate attraverso percorsi di innovazione a partire dalle identità sedimentate (Fabbricatti e Amore, 2020). Tra queste ultime, la produzione e la vendita di due linee di birra artigianale ottenuta dalla fermentazione di cereali locali e l'acquisto di macchinari tecnologicamente avanzati da parte del falegname del paese.

Il modello e.colonia, anche in coerenza con il programma "New European Bauhaus" della Commissione Europea lanciato nel 2020, viene assunto nella presente ricerca quale processo creativo e interdisciplinare in grado di fornire uno spazio di incontro per progettare futuri modi di vivere (European Commission Brussels, 2021).

### 3.2 Dal modello e.colonia al progetto Monti Picentini CiLab

La sperimentazione sviluppata nel Comune di Aquilonia ha affrontato il tema del ri-abitare le aree marginalizzate secondo un approccio proprio della scienza post-normale (Funtowicz e Ravetz, 1993), in cui sia la posta in gioco della decisione che le incertezze del sistema, intese come scarsa garanzia della qualità del processo decisionale, sono elevate.

In tale contesto decisionale, scopo della scienza post-normale non è la ricerca di una soluzione per sua natura incerta, ma la costruzione di una conoscenza condivisa generata dall'interazione tra saperi differenti (scientifico, tecnico e comune) per assumere decisioni sagge in grado di tener conto di tutte le prospettive legittime e di produrre consenso, ispirandosi al principio di precauzione (Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo, Rio de Janeiro 1992).

A tale scopo, il dialogo sulla qualità del processo, insieme a quello sulla policy da sviluppare o la strategia da mettere in campo, viene esteso a tutti i portatori di interessi, che sono pertanto coinvolti quali *extended peer community*. Tali soggetti rappresentano una comunità formata non solo da individui istituzionalmente accreditati, ma da tutti coloro che desiderano partecipare al processo decisionale contribuendo con il proprio sapere, le proprie competenze e la propria esperienza (Funtowicz e Ravetz, 1993).

A partire dal modello e.colonia, la metodologia che si è inteso sperimentare con il progetto per il Parco Regionale dei Monti Picentini - sempre nel contesto irpino (AV) - definisce un processo di empowerment ed engagement delle comunità locali per attivare azioni di innovazione territoriale in aree periferiche marginalizzate. La metodologia è basata su una sequenza di fasi operative (Fig. 3) in cui di volta in volta vengono innescate sinergie tra portatori di saperi ed interessi diversi (Cerreta e Fusco Girard, 2016; Cerreta e Panaro, 2017) coinvolti in un processo di *capacity building*, al fine di creare un contesto favorevole all'innovazione (Fig. 2):

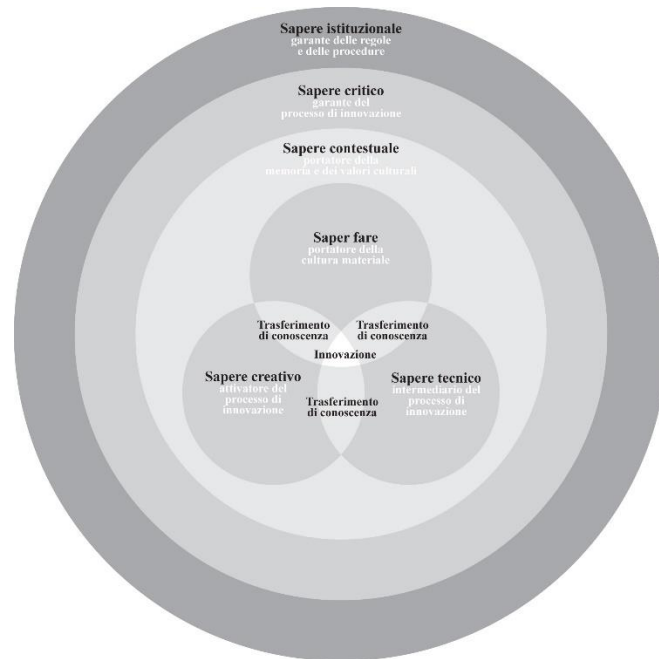
- il sapere critico, rappresentato prevalentemente dalla figura del ricercatore, che guida e controlla la coerenza e l'efficacia del processo di innovazione, contribuendo ad innescare e supportare il cambiamento;
- il sapere creativo, che attraverso un processo interpretativo, critico, di costruzione di nuove relazioni e di nuove rappresentazioni, si pone come attivatore dell'innovazione;
- il sapere tecnico, rappresentato da professionisti nei diversi campi a seconda dei contesti che si pongono quali intermediari del processo di innovazione;
- il saper fare, rappresentato principalmente da artigiani e imprenditori locali, portatori della cultura materiale ed, allo stesso tempo, intermediari dell'innovazione;
- il sapere contestuale, rappresentato dalla comunità aperta delle aree interne, depositaria del complesso di valori culturali, sociali, economici del sistema insediativo, e soggetto interessato al processo di *capacity building* ed *empowerment*;
- il sapere istituzionale, rappresentato da enti pubblici ed amministrazioni, con funzione di guida e di controllo delle regole e delle procedure, a loro volta coinvolti nel processo di empowerment.

L'interazione tra le differenti forme di saperi contribuisce a strutturare le fasi del percorso metodologico, esplicitando di volta in volta un modo diverso di dialogare e collaborare e contribuendo a strutturare un processo circolare che si autoalimenta (Fig. 3).

La fase di co-esplorazione del territorio, guidata dal sapere critico, con il coinvolgimento del sapere esperto, del sapere contestuale e di quello istituzionale, è mirata al rilevamento e alla mappatura delle risorse (umane, ambientali, economiche, culturali) del territorio. Tale

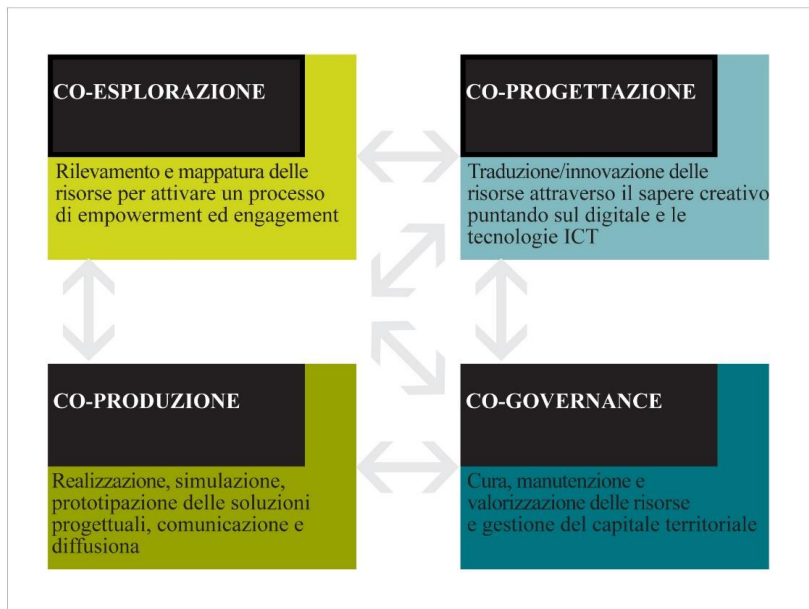
fase è indirizzata, da un lato, a fare emergere le competenze, le vocazioni, le dinamiche innovative, da reclutare nelle fasi successive e dall'altro ad attivare il processo di *empowerment* e di *capacity building* della comunità e degli attori coinvolti. A tale scopo, agli strumenti informatici per il rilevamento e la mappatura delle risorse (GIS, Collective Memory Support System, ecc.), si associano ad azioni di *fieldwork* e *project work*.

**Fig. 2 – L'interazione tra saperi e le opportunità di collaborazione**



Fonte: Elaborazione degli autori

La fase di co-progettazione, guidata dal sapere creativo, con il coinvolgimento del sapere tecnico e del sapere contestuale, con il supporto del saper fare, è finalizzata a stimolare le potenzialità del territorio in termini di creazione di nuova economia a partire da un uso innovativo delle risorse locali. A tale scopo, è strategico il coinvolgimento del sapere creativo per rileggere in chiave innovativa le risorse culturali, ambientali, paesaggistiche, anche puntando sulle opportunità del digitale e delle tecnologie ICT. Queste ultime costruiscono uno spazio virtuale che si interseca ed interagisce con lo spazio fisico, ampliandoli notevolmente nella dimensione territoriale delle relazioni e completandone le performance (Mamì e Nicolini, 2020). Gli strumenti da mettere in campo in tale fase sono quelli del *learning by doing*, ai quali a seconda dei contesti associare strumenti formativi quali il *business game*, l'*outdoor-training*, il *brainstorming*, il teatro di impresa, ecc.

**Fig. 3 – Le fasi del progetto “Monti Picentini CiLab”**

Fonte: Elaborazione degli autori

La fase di co-produzione, guidata dal sapere tecnico e dal saper fare, con il supporto del sapere creativo e del sapere critico, ha l’obiettivo di realizzare e di testare, anche attraverso prototipi e simulazioni, i progetti maggiormente significativi sviluppati nel corso della fase precedente, in collaborazione con coloro che sono stati coinvolti e con i soggetti interessati. In tale fase, diventa essenziale anche la comunicazione e la promozione.

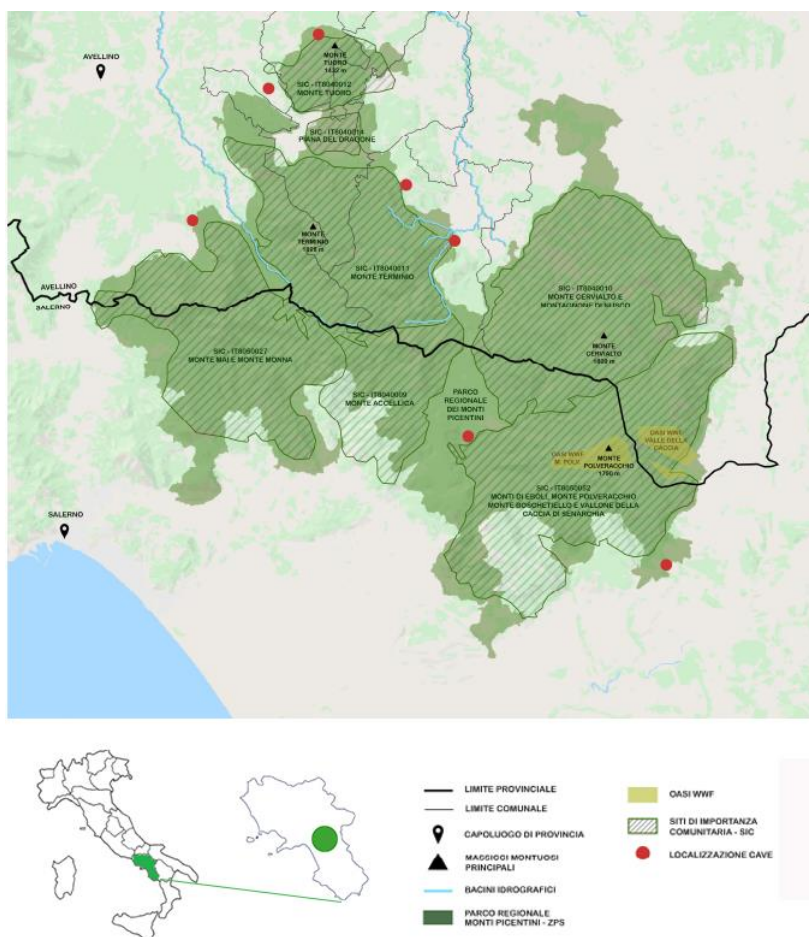
La fase di co-governance, in cui intervengono con tempi e modi diversi tutti gli attori coinvolti, è finalizzata, da un lato, a promuovere azioni di cura, manutenzione e valorizzazione delle risorse del territorio, dall’altro alla co-gestione del capitale territoriale sviluppato, implementando approcci e strumenti propri dei processi di governance collaborativa.

#### **4. Il Parco dei Monti Picentini: un contesto di sperimentazione**

La possibilità di sperimentare in un’area protetta la metodologia sviluppata a partire dal modello e.colonia nasce in occasione di un bando emanato dal GAL Irpinia Sannio CILSI (AISL) nell’ambito del PSR Campania 2014-2020 (sottomisura TI 7.6.1 “Riqualificazione del patrimonio architettonico dei borghi rurali, nonché sensibilizzazione ambientale”, Operazione A - Sensibilizzazione Ambientale) e grazie alle alleanze costruite tra i ricercatori del DiARC e del CNR-IRISS e gli attori territoriali. Obiettivo del bando era “favorire il miglioramento e la valorizzazione delle aree rurali interne attraverso azioni di riqualificazione del patrimonio culturale e naturale dei villaggi, del paesaggio rurale e dei siti ad alto valore naturalistico. Focus su spopolamento, attrattività e conservazione dei luoghi per incrementare i livelli di occupazione [...]”. L’area individuata per verificare

l'efficacia e la trasferibilità del metodo è quella del Parco Regionale dei Monti Picentini, nella Regione Campania (Fig. 4).

**Fig. 4 – Il Parco Regionale dei Monti Picentini**



Fonte: Elaborazione di Stefania Teresa Scardone, 2021

Con la sua superficie di 63.000 ettari, il Parco include 30 comuni e risulta il maggiore tra i parchi regionali della Campania, contribuendo in maniera significativa agli equilibri ecosistemici del territorio e svolgendo un ruolo strategico sotto il profilo ambientale e idrogeologico. Il Parco interessa le province di Avellino e Salerno, è esteso su quattro comunità montane, include due oasi WWF e aree Natura 2000 (Fig. 5). L'area del Parco dei Monti Picentini rispecchia la dualità descritta per molti territori soggetti a processi di marginalizzazione: da un lato, un rilevante capitale territoriale, dall'altro fenomeni di

riduzione del presidio del territorio, invecchiamento della popolazione, ecc., come dimostrano le dinamiche demografiche analizzate attraverso la piattaforma 8000 Census dell'ISTAT con riferimento al periodo 1991-2011. Tuttavia, alcuni dati mostrano anche dinamiche positive soprattutto in termini di istruzione, come l'indice di adulti con titolo di laurea o diploma mediamente raddoppiato e, in alcuni comuni dell'area, triplicato nel periodo di censimento. Si tratta di un capitale umano la cui valorizzazione, unitamente ed in sinergia con il capitale naturale e storico-culturale dell'area, può rappresentare un elemento strategico per la rigenerazione del territorio.

**Fig. 5 – Alcune immagini del Parco Regionale dei Monti Picentini: Vetta Terminio (AV), Sorbo Serpico (AV), La Chiena di Campagna (SA), Monte Acellica (AV), Cascate di Senerchia (AV)**



Fonte: <https://www.parcoregionalemontipicentini.it/>

A partire dalle problematiche evidenziate dall'analisi del contesto, il progetto "Monti Picentini CiLab - Il Parco Regionale dei Monti Picentini in cammino per un Parco Circolare" propone una visione strategica di trasformazione dei paesaggi in crisi in aree di nuove opportunità, sollecitando l'individuazione di soluzioni innovative che coinvolgano risorse territoriali per aumentare l'attrattività e la competitività dell'area. Pertanto, il progetto interpreta la sensibilizzazione ambientale oggetto del bando non solo come un'azione informativa e divulgativa, ma soprattutto formativa, di potenziamento e messa a sistema delle competenze e delle risorse. I comuni appartenenti al Parco interessati e ricadenti nel territorio destinatario del bando sono sei: Castelvetero sul Calore, Chiusano di San Domenico, Montella, Montemarano, Sorbo Serpico e Volturara Irpina.

L'idea proposta è quella di Parco quale organismo produttivo di valori condivisi, di

sapienze, di economie, di cultura, in cui il sistema di risorse (culturali, sociali, ambientali, economiche) possa interagire secondo un modello basato sui principi dell'Economia Circolare, in grado di attivare processi di valorizzazione rigenerativi. Il Parco è interpretato come contesto abilitante, teso a riconoscere e favorire i diversi processi di produttività territoriale inclusiva, latenti ed emergenti, utilizzando la pratica laboratoriale.

In coerenza con le attività e le iniziative già intraprese dal Parco per la valorizzazione della sentieristica, in CiLab il tema del cammino rappresenta il focus del progetto: il cammino inteso come metafora progettuale, per conoscere luoghi, persone, acquisire consapevolezza (sociale, ecologica, culturale), per sviluppare idee; il cammino come pratica di visita, di apprendimento, ma anche il cammino come percorso di crescita, di acquisizione di consapevolezza, di acquisizione di abilità.

In quest'ottica, il Parco si configura come un contesto abilitante teso a riconoscere e favorire i diversi processi di produttività territoriale attivando e coordinando azioni inclusive, inter-scalari, e multidimensionali, tese a generare sia valori economici che valori intrinseci. A tale scopo, il modello CiLab è strutturato secondo un approccio collaborativo, interdisciplinare e intergenerazionale, attraverso un programma di attività laboratoriali che supportano le fasi di co-esplorazione, co-progettazione e co-produzione nelle quali si articola il progetto (Fig. 6).

Le attività mirano ad implementare la conoscenza dei partecipanti nell'ambito di settori strategici per la valorizzazione delle risorse del Parco, quali: cartografia, scienze ambientali, storia e cultura del territorio, architettura rurale, antropologia, escursionismo, ecologia, botanica. I destinatari delle attività laboratoriali sono:

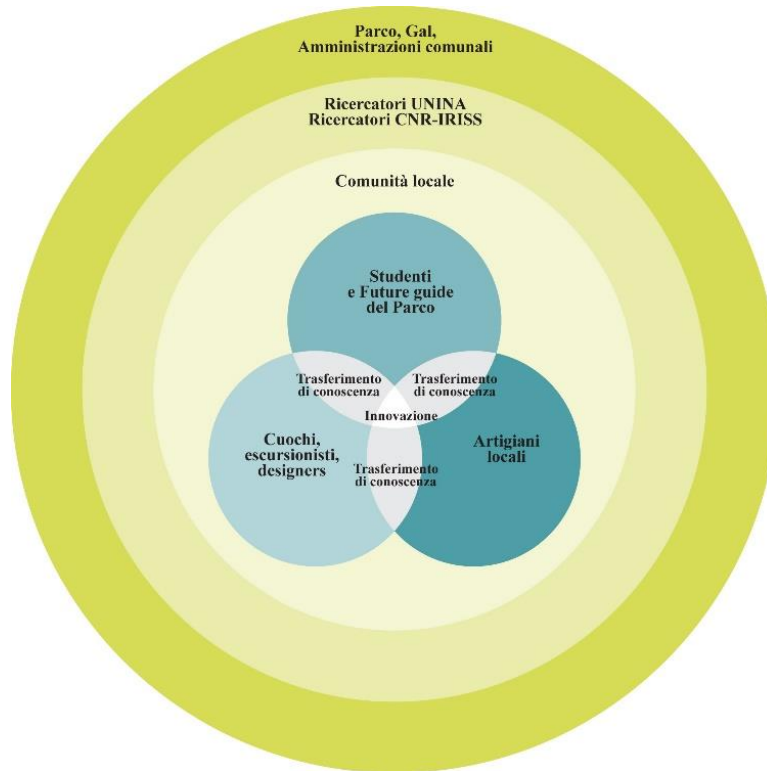
- le aspiranti Guide del Parco, quali destinatari del processo di empowerment;
- gli alunni delle scuole del territorio, quali futuri "custodi di patrimonio";
- gli studenti di architettura e design, quali facilitatori dell'integrazione tra identità locale e innovazione;
- le associazioni locali, quale supporto al processo di promozione del territorio;
- gli artigiani, imprenditori e liberi professionisti, quali detentori della sapienza locale e a loro volta destinatari del processo di empowerment;
- i cittadini dei Comuni del Parco e dei territori limitrofi, quali destinatari delle attività di sensibilizzazione e depositari della memoria locale.

Il progetto propone l'attivazione di un processo incrementale per indirizzare lo sviluppo e la valorizzazione del Parco Regionale dei Monti Picentini verso un modello di Parco Circolare. L'idea di Parco che si intende sviluppare rappresenta la base per un programma di interventi strategici e di azioni tattiche per la rigenerazione, la conservazione integrata e la gestione sostenibile e auto-sostenibile del paesaggio e delle sue risorse, che si possano sviluppare nel tempo con differenti velocità, individuando azioni di breve, medio e lungo periodo. Si delinea, pertanto, un percorso programmatico e, allo stesso tempo, metabolico che rimetta in circolo risorse già presenti sul territorio, restituendo loro nuova vita, in coerenza con una tradizione che vedeva l'uso parsimonioso e frugale delle risorse ed un loro sapiente riciclo nelle pratiche del quotidiano.

Secondo l'approccio circolare, il progetto di Parco proposto riconosce come centrale la capacità rigenerativa dei processi di good governance che mettono in relazione il patrimonio di scarto esistente con le attività innovative in corso attraverso un "cammino" di conoscenza, consapevolezza, comunicazione e promozione, esplorando le nuove opportunità, nonché le possibili filiere.



Fig. 6 – La comunità del CiLab



Fonte: Elaborazione degli autori

I principali risultati attesi riguardano: l'individuazione di un modello innovativo di governance e gestione del Parco, basato sui principi dell'Economia Circolare, che permetta di valorizzare e promuovere le diverse risorse di scarto, dal capitale ambientale e culturale al capitale umano, identificando dei processi di filiera rigenerativi; la strutturazione di un percorso di coinvolgimento attivo dei diversi stakeholder del Parco che possa contribuire a sviluppare nuove comunità abilitanti e collaborative e promuovere una sensibilità ambientale consapevole; l'attivazione di un processo formativo orientato all'identificazione di nuove competenze e professionalità, che possa contrastare lo spopolamento del territorio, riservando particolare attenzione ai giovani e ad opportunità occupazionali innovative.

Il paesaggio del Parco Regionale dei Monti Picentini rappresenta, quindi, il contesto di sperimentazione nel quale rendere operativo il modello di Parco Circolare testandolo nei Comuni individuati e successivamente estendendolo ad una rete incrementale e spontanea di Comuni. Ciò permetterebbe di attivare un circolo virtuoso di implementazione e gestione dell'innovazione necessaria agli attori locali in un ecosistema di creatività condivisa che metta in rete risorse e progettualità.

## 5. Conclusioni

Il Parco Regionale dei Monti Picentini, reinterpretato come Parco Circolare, si delinea come un ecosistema *user-centered*, aperto all'innovazione, da intendere come modello processuale di comportamento collaborativo e come intervento pilota di democrazia attiva e di sviluppo autosostenibile e autopoietico, da rendere operativo nelle politiche e nelle pratiche di rigenerazione territoriale. Infatti, il vantaggio competitivo dei territori e dei loro attori economici non dipende più soltanto dall'innovazione tecnologica, ma anche dalla capacità del sistema territoriale di comprendere la domanda sociale di innovazione ed orientarla verso la promozione di una migliore qualità della vita, cooperando in modo complementare e sinergico.

L'esperienza di e.colonia – a partire dalla quale la ricerca definisce il processo metodologico – ha evidenziato come le pratiche abilitanti, strutturate facendo interagire, dialogare e collaborare saperi e competenze, possono contribuire ad attivare processi incrementali di innovazione, facendo emergere esempi significativi di protagonismo sociale e di *empowerment* di comunità, in cui l'intelligenza collettiva genera nuove esperienze di creatività.

La proposta strutturata con il progetto CiLab evidenzia come la valorizzazione creativa delle risorse territoriali permetta di innescare una rete spontanea di innovazione sociale, culturale ed economica, che contribuisce a sviluppare e diffondere nuova consapevolezza e alimentare un rinnovato orgoglio territoriale in aree interne, lontane dai centri urbani. Un ruolo essenziale è svolto dalla capacità del processo metodologico di attivare e supportare molteplici dispositivi di generazione di valori multidimensionali, in grado di rendere operativi i tre principi propri dell'economia circolare: la conservazione e la valorizzazione del capitale naturale; l'ottimizzazione delle risorse territoriali attraverso la circolazione dei prodotti, delle componenti e dei flussi di materiali; la promozione dell'efficacia del sistema rivelando le esternalità negative e individuando sei tipologie di azioni tese a rigenerare, condividere, ottimizzare, circolarizzare, virtualizzare e scambiare (Ellen MacArthur Foundation, 2015, 2019; Murray *et al.*, 2017). Nell'attivazione del processo e nell'implementazione del modello di Parco Circolare l'interazione tra saperi e competenze costituisce il presupposto essenziale, in grado di delineare le caratteristiche e le specificità di un contesto abilitante e trasformativo, e di supportare la sperimentazione di approcci di governance territoriale innovativi.

Il modello di Parco Circolare consente di rendere operativa una governance collaborativa, in cui la collaborazione e la cooperazione tra attori e saperi risulta essenziale. Allo stesso tempo, costituisce un modello che permette di declinare e reinterpretare le componenti di una governance adattiva, sperimentale e riflessiva, contribuendo a generare una diffusa responsabilità consapevole, ad una condivisione dei rischi e ad un cambio di prospettiva, in cui la costruzione di una comunità coesa rappresenta, allo stesso tempo, un presupposto e un obiettivo (Cerreta *et al.*, 2020; Fusco Girard e Nocca, 2019; Marin e De Meulder, 2018). Il progetto CiLab rappresenta, pertanto, l'occasione per delineare e sperimentare un percorso di innovazione territoriale che gestisca nuove sfide (ambientali, sociali, economiche, culturali) e contribuisca a rendere operativi processi generativi di un cambiamento istituzionale, da monitorare costantemente nel tempo attraverso i risultati delle diverse azioni, ma soprattutto mediante la capacità di generare nuove azioni condivise e la disponibilità a sperimentare le opportunità di innovazione.

Mediante il modello di Parco Circolare è possibile supportare un processo di governance

territoriale dinamico, aperto alla transizione verso la circolarità e orientato ad accogliere le sfide dei territori interni e marginali. Perseguire un modello circolare implica considerare le esigenze di innovazione tecniche e tecnologiche, comprendere e sfruttare le potenzialità di nuovi modelli di business e valorizzazione delle risorse, coinvolgere saperi e competenze per adottare stili di vita sostenibili e contribuire a formare nuove comunità responsabili, attive e sinergiche, aperte alla sperimentazione del cambiamento e disponibili a collaborare e cooperare. La sperimentazione attivata nel Parco Regionale dei Monti Picentini può contribuire a delineare un nuovo processo di governance in grado di testare un percorso di sviluppo sinergico teso a costruire una comunità del Parco consapevole e attiva, aperta all'innovazione e alla creatività.

### Attribuzioni

Seppur nell'unitarietà del lavoro, la stesura finale del paragrafo "1. Introduzione" è attribuita a Stefania Ragozino; del paragrafo "2. Il ruolo socio-economico dei parchi nazionali e regionali in una prospettiva di innovazione territoriale" a Stefania Oppido; del paragrafo "3. Approccio e metodologia della ricerca" a Katia Fabbricatti; del paragrafo "4. Il Parco dei Monti Picentini: un contesto di sperimentazione" a Stefania Oppido e Stefania Ragozino; del paragrafo "5. Conclusioni" a Maria Cerreta.

### Ringraziamenti

Il presente paper è stato sviluppato nell'ambito del progetto "Monti Picentini CiLab" finanziato nell'ambito del PSR Campania 2014-2020 (sottomisura TI 7.6.1 "Riqualificazione del patrimonio architettonico dei borghi rurali, nonché sensibilizzazione ambientale", Operazione A - Sensibilizzazione Ambientale), bando emanato dal GAL Irpinia Sannio CILSI (AISL). Le autrici sono responsabili scientifiche del progetto per gli enti di ricerca coinvolti.

### Riferimenti bibliografici

- Aa.Vv. (2017), *Natura 2000 and Jobs - Scoping Study (Executive summary)*. Bruxelles.
- Antrop M., e Van Eetvelde V. (2017), Bringing It All Together – Taking Care of the Landscape. In M. Antrop e V. Van Eetvelde (Eds.), *Landscape Perspectives* (pp. 377-421). Springer, Berlin.
- Atkinson R. (2013), Territorial capital, attractiveness and the place-based approach: The potential implications for territorial development. *Territorial Cohesion in Europe. For the 70th Anniversary of the Transdanubian Research Institute*, pp. 297-308.
- Balducci A., e Mäntysalo R. (2013), *Urban planning as a trading zone*. Springer.
- Barbera F. (2015), Il terzo stato dei territori: riflessioni a margine di un progetto di policy. *Meloni B., a Cura Di, Aree Interne E Progetti D'area. Torino: Rosenberg e Sellier*.
- Battaglini L., e Corrado F. (2014), Il ritorno alla terra nei territori rurali-montani: diversi aspetti di un fenomeno in atto. *Scienze Del Territorio*, 2, pp. 79-86.
- Becattini G. (2015), *La coscienza dei luoghi. Il territorio come soggetto corale*. Donzelli, Roma.
- Bianchetti C. (2014). *Territori della condivisione: una nuova città*. Quodlibet.
- Bolognesi M., e Corrado F. (2021), Editoriale. *SCIENZE DEL TERRITORIO*, 9, pp. 6-10.
- Bonesio L. (2007), *Paesaggio, identità e comunità tra locale e globale*. Diabasis, Reggio Emilia.

- Borghi E. (2017), *Piccole Italie: le aree interne e la questione territoriale*. Donzelli, Roma.
- Borrini G., Dudley N., Jaeger T., Lassen B., Neema P., Phillips A., Sandwith T. (2013), Governance of protected areas: from understanding to action. *Best Practice Protected Area Guidelines Series*, (20).
- Camagni R., Capello R. (2009), Territorial capital and regional competitiveness: theory and evidence. *Studies in Regional Science*, 39(1), pp. 19-39.
- Camagni R., Capello R. (2013), Regional competitiveness and territorial capital: a conceptual approach and empirical evidence from the European Union. *Regional Studies*, 47(9), pp. 1383-1402.
- Carrosio G. (2019), *I margini al centro: l'Italia delle aree interne tra fragilità e innovazione*. Donzelli, Roma.
- Carrosio G., Barca F. (2020), Un modello di policy place-based: la Strategia nazionale per le aree interne. In *AttivAree. Un disegno di rinascita delle aree interne* (pp. 63-72). Il Mulino, Bologna.
- Carrosio G., Renzis A. (2021), Nelle aree interne: una corretta gestione e valorizzazione del capitale naturale. In Z. F. Coppola A., Del Fabbro M., Lanzani A., Pessina G. (Ed.), *Ricomporre i divari, Politiche e progetti territoriali contro le disuguaglianze e per la transizione ecologica* (pp. 47-56). Il Mulino, Bologna.
- CCN - Comitato Capitale Naturale (2021), *Quarto Rapporto sullo Stato del Capitale Naturale in Italia*. Roma.
- Cerreta M., Daldanise G., La Rocca L., Panaro S. (2021), Triggering Active Communities for Cultural Creative Cities: The "Hack the City" Play ReCH Mission in the Salerno Historic Centre (Italy). *Sustainability*, 13(21), 11877.
- Cerreta M., Elefante A., La Rocca L. (2020), A creative living lab for the adaptive reuse of the morticelli church: The SSMOLL project. *Sustainability*, 12(24), 10561.
- Cerreta M., Giovane di Girasole E., Poli G., Regalbutto S. (2020), Operationalizing the circular city model for naples' city-port: A hybrid development strategy. *Sustainability*, 12(7), 2927.
- Cerreta M., Fusco Girard L. (2016), Human Smart Landscape: An Adaptive and Synergistic Approach for the "National Park of Cilento, Vallo di Diano and Alburni." *Agriculture and Agricultural Science Procedia*, 8, pp. 489-493.
- Cerreta M., Inglese P., Malangone V., Panaro S. (2014), Complex values-based approach for multidimensional evaluation of landscape. In *International Conference on Computational Science and Its Applications* (pp. 382-397). Springer, Berlino.
- Cerreta M., Panaro S. (2017), From perceived values to shared values: A multi-stakeholder spatial decision analysis (M-SSDA) for resilient landscapes. *Sustainability*, 9(7), 1113.
- Cognetti F. (2018), Enabling spaces. Quali ponti tra istituzioni e cittadini per pratiche di governo collaborative? *Tracce Urbane*, (3). [http://doi.org/10.13133/2532-6562\\_2.3.14314](http://doi.org/10.13133/2532-6562_2.3.14314)
- Commissione Europea (2020), Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030. Riportare la natura nella nostra vita.
- Concilio G. (2016), Urban Living Labs: Opportunities in and for Planning. *Human Smart Cities: Rethinking the Interplay between Design and Planning*, pp. 21-40.
- De Rossi A. (2019). *Riabitare l'Italia: le aree interne tra abbandoni e riconquiste*. Donzelli editore, Roma.
- De Vincenti C. (2018), *Relazione annuale sulla strategia nazionale per le aree interne*.

- Dematteis G., Governa F. (Eds.). (2005), *Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità: il modello SLoT*. Milano: FrancoAngeli.
- Dematteis G., Magnaghi A. (2021), La visione della montagna nel Manifesto di Camaldoli. *Scienze Del Territorio*, 9.
- Dudley N., Hocking, M., Stolton S., Amend T., Badola R., Bianco M., ... and Zhang Y. (2018), Priorities for protected area research. *Parks*, 24, pp. 35-50.
- Ellen MacArthur Foundation. (2015), *Growth Within: A Circular Economy Vision for a Competitive Europe; Ellen MacArthur Foundation*: Cowes, UK.
- Ellen MacArthur Foundation. (2019), *Circular Economy in Cities: Project Guide*. Cowes, UK. Retrieved from <https://www.ellenmacarthurfoundation.org>
- Esposito De Vita G., Trillo C., Martinez-Perez A. (2016), Community planning and urban design in contested places. Some insights from Belfast. *Journal of Urban Design*, 21(3), pp. 320-334.
- Europe, C. O. (2000), European landscape convention. In *Report and Convention*.
- European Commission (2019), *The European Green Deal, COM(2019) 640 final*.
- European Commission (2021), EU Cohesion Policy 2021-2027. Retrieved December 28, 2021, from [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/2021\\_2027/](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/2021_2027/)
- European Commission Brussels (2021), *15.9.2021 com(2021) 573 Final communication from the commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions New European Bauhaus: beautiful, sustainable, together*.
- Fabbricatti K., Amore R. (2020), Italian Inner Peripheral Areas: Earthquakes and Collaborative Experiences of Heritage Recovery. In *INTERNATIONAL SYMPOSIUM: New Metropolitan Perspectives*, Springer, pp. 177-187.
- Fabbricatti K., Tenore V. (2015), *e.colonia, un approccio innovativo per la riattivazione delle aree interne. Un'accademia di design rurale in Alta Irpinia*. Edizioni Temporale, Milano.
- Ferilli G., Sacco P. L., Tavano Blessi G., Forbici S. (2016), Power to the people: when culture works as a social catalyst in urban regeneration processes (and when it does not). *European Planning Studies*, 24(11), pp. 1-18.
- Funtowicz S. O., Ravetz J. R. (1993), Science for the post-normal age. *Futures*, 25(7), pp. 739-755.
- Fusco Girard L., Nocca F. (2019), Moving towards the circular economy/city model: which tools for operationalizing this model? *Sustainability*, 11(22), 6253.
- Geissdoerfer M., Savaget P., Bocken N. M. P., Hultink E. J. (2017), The Circular Economy – A new sustainability paradigm? *Journal of Cleaner Production*, 143, pp. 757-768.
- Ghisellini P., Cialani C., Ulgiati S. (2016), A review on circular economy: the expected transition to a balanced interplay of environmental and economic systems. *Journal of Cleaner Production*, 114, pp. 11-32.
- Gravagnuolo A., Fusco Girard L., Kourtit K., Nijkamp P. (2021), Adaptive re-use of urban cultural resources: Contours of circular city planning. *City, Culture and Society*, 26, 100416.
- Kinossian N. (2017), Planning strategies and practices in non-core regions: a critical response. *European Planning Studies*, 26(2), pp. 1-11.
- Korhonen J., Honkasalo A., Seppälä J. (2018), Circular Economy: The Concept and its Limitations. *Ecological Economics*, 143, pp. 37-46.

- Lucatelli S. (2015), La Strategia Nazionale Aree Interne (stimolare la crescita investendo nella coesione territoriale). INEA, Seminario Rete Rurale.
- Magnaghi A. (2010), *Il progetto locale. Verso la coscienza di luogo*. Bollati Boringhieri, Torino.
- Mami A., Nicolini E. (2020), Riabitare il patrimonio urbano ed edilizio dei territori interni: spazio digitale per servizi sanitari efficienti. *BDC. Bollettino Del Centro Calza Bini*, 20(2), pp. 317-335.
- Marchigiani E., Esposito De Vita G., Perrone C. (2020), Sul solco e al di là della SNAI, in una prospettiva post-pandemica. Nuovi programmi di coesione come politiche ecologiche territoriali. *Urbanistica Informazioni*, 289, pp. 1-5.
- Marin J., De Meulder B. (2018), Interpreting circularity. Circular city representations concealing transition drivers. *Sustainability*, 10(5), 1310.
- MATTM | Ministero della Transizione Ecologica (2021). *Rapporto conclusivo sulla Strategia Nazionale per la Biodiversità 2011-2020*.
- Membretti A. (2021), Le popolazioni metromontane: relazioni, biografie, bisogni. In F. Barbera e A. De Rossi (Eds.), *Mentromontagna. Un progetto per riabitare l'Italia*. Donzelli, Roma.
- Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e Unioncamere. (2014), *L'economia reale nei parchi nazionali e nelle aree naturali protette*.
- Murray A., Skene K., Haynes K. (2017), The Circular Economy: An Interdisciplinary Exploration of the Concept and Application in a Global Context. *Journal of Business Ethics*, 140(3), pp. 369-380.
- Nussbaum M. C. (2001), *Women and human development: The capabilities approach*. Cambridge University Press.
- Oppido S., Ragozino S., Esposito De Vita G. (2020), Exploring Territorial Imbalances: a Systematic Literature Review of Meanings and Terms. In *Smart Innovation, Systems and Technologies* (Vol. 177 SIST). Springer International Publishing, pp. 90-100.
- Oppido S., Ragozino S., Fabbricatti K., Esposito De Vita G. (2021), Oltre la retorica del borgo: un approccio sistemico per il bilanciamento territoriale. In *Atti della XXIII Conferenza Nazionale SIU - Società Italiana degli Urbanisti DOWNSCALING, RIGHTSIZING. Contrazione demografica e riorganizzazione spaziale*, Planum Publisher, pp. 5-61).
- Poli D. (2015), Il patrimonio territoriale fra capitale e risorsa nei processi di patrimonializzazione proattiva. In B. Meloni (Ed.), *Aree interne e progetti d'area* (pp. 123-140). Rosenberg e Sellier, Torino.
- Poli D. (2020), *I servizi ecosistemici nella pianificazione bioregionale*. Firenze University Press.
- Prendeville S., Cherim E., Bocken N. (2018), Circular Cities: Mapping Six Cities in Transition. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 26, pp. 171-194.
- Saija L. (2016). *La ricerca-azione in pianificazione territoriale e urbanistica*. Franco Angeli, Milano
- United Nations. (2021), *The Sustainable Development Goals Report 2021*. Retrieved from <https://unstats.un.org/sdgs/report/2021/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2021.pdf>
- Watson J. E. M., Dudley N., Segan D. B., Hockings M. (2014), The performance and potential of protected areas. *Nature*, 515(7525), pp. 67-73.

**Maria Cerreta**

Dipartimento di Architettura, Università degli Studi di Napoli Federico II  
Via Toledo 402 – 80134 Napoli (Italia)  
Tel.: +39-081-2538062; fax: +39-081-2538649; email: maria.cerreta@unina.it

**Katia Fabbicatti**

Dipartimento di Architettura, Università degli Studi di Napoli Federico II  
Via Toledo 402 – 80134 Napoli (Italia)  
Tel.: +39-081-2538416; fax: +39-081-2538406; email: katia.fabbicatti@unina.it

**Stefania Oppido**

CNR - Consiglio Nazionale delle Ricerche - IRISS - Istituto di Ricerca su Innovazione e Servizi per lo Sviluppo  
Via Guglielmo Sanfelice 8 – 80134 Napoli (Italia)  
Tel.: +39-081-2470969; fax: +39-081-2470969; email: s.oppido@iriss.cnr.it

**Stefania Ragozino**

CNR - Consiglio Nazionale delle Ricerche - IRISS - Istituto di Ricerca su Innovazione e Servizi per lo Sviluppo  
Via Guglielmo Sanfelice 8 – 80134 Napoli (Italia)  
Tel.: +39-081-2470964; fax: +39-081-2470964; email: s.ragozino@iriss.cnr.it





## **IL POTENZIALE DELLE AREE MARGINALI DENTRO AI SISTEMI URBANO-MONTANI: IL CASO DELLA MEDIA VALLE DI SUSA**

*Federica Corrado*

### **Sommario**

Urbano e montano non sono più gli estremi territoriali all'interno dei quali si colloca il territorio alpino ma sempre più sono parti che concorrono alla configurazione di un territorio al plurale, nel quale sono tenuti insieme centri e aree marginali che svolgono un nuovo ruolo nel posizionamento e nelle geometrie di questo assemblaggio. In questa direzione, il contributo intende portare alla riflessione quei processi di trasformazione dei territori alpini che scardinano la tradizionale dicotomia centro-periferia e mettere in evidenza possibili modalità di ri-lettura dei territori stessi. Territori che, attraverso configurazioni territoriali innovative, si mostrano in grado di attivare il potenziale latente riconnettendo margini e centro in un quadro di rigenerazione territoriale. Per illustrare il tema proposto il contributo prende in esame contenuti e risultati di una esperienza didattica relativa al tema di rigenerazione nel territorio della media valle di Susa.

Parole chiave: aree marginali, sistemi urbano-montani, progetti di rigenerazione territoriale

## **THE POTENTIALITIES OF MARGINAL AREAS INSIDE URBAN-MOUNTAIN SYSTEMS : THE CASE OF MIDDLE SUSA VALLEY**

### **Abstract**

Urban and mountain are no longer extremes of the Alpine territory. Actually, urban and mountain become parts that contribute to the configuration of a plural territory, in which central and marginal areas play a role in the geometry of this assembly. In this direction, the contribution intends to highlight how traditional dichotomy centre-periphery could be unhinged in the Alpine context and through which ways of re-readings could descend innovative territorial configurations able to activate underlying potentialities. The contribution intends to reflect on the connections between central and marginal areas in a framework of territorial regeneration. In order to illustrate the issue proposed, the contribution analyzes contents and results of a training experience of territorial regeneration carried on in the metro-mountain territory of middle Susa valley.

Keywords: marginal areas, urban-mountain systems, regeneration territorial projects

### 1. Complessità e marginalità nel territorio alpino contemporaneo

I processi di trasformazione che hanno caratterizzato, nella seconda metà del secolo scorso, il territorio montano, alpino in particolare, hanno determinato una serie di effetti insiti dentro traiettorie di sviluppo differenti che hanno portato la visione e la rappresentazione della montagna ad oscillare tra due estremi. Da un lato, la montagna dello sviluppo fordista legata alla monocultura del turismo e dall'altro lato la montagna periferica, posta appunto ai margini, fuori dai circuiti del turismo di massa, che ha visto in un certo lasso di tempo l'espulsione di servizi e di forme di economia anche primaria, di perdita di identità e di indebolimento delle reti sociali. Così, se alcune aree delle Alpi sono diventate un terreno favorevole alla proliferazione di abitazioni destinate a residenze secondarie, modificando profondamente il paesaggio e portando ad una lenta ri-definizione degli stili di vita, in altre aree, invece, un lento e inesorabile processo di desertificazione di interi versanti ha fatto rotolare verso valle e verso le città di pianura molti montanari con conseguenze pesanti in termini di presidio territoriale, degrado fisico e perdita culturale (Bevilacqua, 2018; Morandini e Reolon, 2010). Tra questi due estremi, si inseriscono spazi che sono stati plasmati da processi di insediamento di tipo industriale e in tempi più recenti di riconversione e/o de-industrializzazione delle basse valli, accanto a più recenti episodi di residenzialità perialpina che attualmente coinvolge il territorio montano sino ai primi centri di servizi di bassa e media valle.

Negli ultimi anni, questo quadro si è però andato complessificando. I territori presentano spazialità e funzionalità sempre meno nette: l'intero sistema montano è permeato da una *tensione territoriale variabile*, che si crea per effetto di una discontinuità territoriale in cui si alternano urbanità e montanità, natura e urbanizzazione con una conseguente variazione di processi di de-territorializzazione e ri-territorializzazione. In questo senso, oggi possiamo osservare un urbano tutto interno alle Alpi, che, a seconda dei contesti, ha ridefinito la propria alpinità. Se prendiamo come riferimento il perimetro della Convenzione delle Alpi, dal punto di vista territoriale le Alpi contano circa 240 centri urbani. Si tratta dunque di un territorio che, a fronte di una eccezionale dimensione e continuità della naturalità con relativi vantaggi in termini di servizi ecologici (Schmidt-Seiwert *et al.*, 2006), vanta una presenza consistente di città con un significativo ruolo in termini di località centrali. Nonostante ormai le Alpi siano da tempo luogo di processi di urbanizzazione, esiste ancora una visione falsata e obsoleta secondo cui le Alpi sono una regione retrograda e isolata al centro dell'Europa. In realtà, le città alpine si pongono, in alcuni casi, sempre più come nodi importanti sia di reti fisiche che materiali, favorendo così una ridefinizione delle Alpi come cerniera all'interno dello spazio europeo.

In questo essere urbano e montano, le Alpi stanno sperimentando quella che Bonomi (2013) ben definisce la "vibratilità del margine", quell'essere al tempo stesso margine e centro a seconda delle politiche e delle dinamiche considerate, facendo emergere con forza, da un lato, la transcalarità dei territori alpini, dall'altro lato, l'opacità insita nel concetto stesso di marginalità territoriale quando ad essi applicato. La marginalità territoriale è infatti un concetto molto articolato al suo interno che rimanda ad una pluri-dimensionalità, in quanto dipende da numerosi fattori, dalle condizioni di vita alle questioni legate allo sviluppo (tasso di disoccupazione, nascita/morte delle imprese, etc.) ai problemi di degrado sociale, assenza di infrastrutture. Tutti elementi che generano di per sé singole marginalità - che si possono sintetizzare in socio-economica, politico-sociale, culturale, psico-sociale, infrastrutturale - le quali entrano tra loro in relazione, generando poi effetti dipendenti gli

uni dagli altri. Lo stesso grado di marginalità di un territorio può variare al variare della scala territoriale considerata e soprattutto la marginalità non è una condizione permanente ma strettamente legata ai processi in atto, alle politiche implementate o meno, ai progetti realizzati.

È evidente che i parametri selezionati per la definizione stessa della marginalità territoriale così come la porzione di territorio a cui si fa riferimento risultano decisivi per costruire le possibili geografie della marginalità e questo aiuta a comprendere perché, recentemente, si è vista una ricca produzione di analisi e carte sulla marginalità che però in alcuni casi mostrano chiare discrepanze. Prendendo, ad esempio, la definizione di aree marginali fornita dal Ministero per la Coesione Territoriale (2011-2013) in relazione al Programma Aree Interne, questa condizione viene attribuita a quei territori distanti dai centri di agglomerazione e di servizio con traiettorie di sviluppo instabili ma allo stesso tempo dotati di risorse che mancano alle aree centrali. Questa visione interessante è comunque relativa agli indicatori selezionati che non prendono in considerazione, ad esempio, il PIL di queste aree né gli effetti generati dai modelli di sviluppo che li caratterizzano/differenziano. In questo senso troviamo definite come aree interne marginali tanto l'alta Valtellina quanto l'alta Val Maira, pur essendo territori completamente diversi, composti da realtà urbane di rango assolutamente differente e caratterizzati da trend economici, culturali e sociali profondamente differenti. Altri studi hanno costruito a loro volta altre geografie della marginalità, in un caso mettendo maggiormente l'accento sulle relazioni che i territori sono in grado di stabilire al loro interno e con il resto dei territori al fine di uscire dalla marginalità e generare innovazione (Corrado, 2010; Corrado *et al.*, 2014), in altri casi, la marginalità dipende da set di indicatori relativi a caratteristiche geo-fisiche, socio-economiche e culturali riguardanti norme e disposizioni di legge specifiche (Crescimanno *et al.*, 2010; Fiorini e Zullo, 2021).

In buona sintesi, il concetto di marginalità, applicato al contesto alpino, può sicuramente dar conto delle diverse debolezze di un territorio (la *remotness* indicata dalla FAO, 2011), ma soprattutto esso va inteso come concetto-grimaldello che può aiutare a supportare una ri-lettura delle risorse locali e meglio definire la scala adeguata dell'intervento di pianificazione e progettazione territoriale affinché si possa dar vita a piani, politiche e progetti che permettono al territorio di far parte di un sistema.

In quest'ottica vanno interpretati i percorsi di rinascita e innovazione a scala territoriale in atto nelle Alpi. Si tratta di territori che hanno messo in atto trasformazioni che hanno portato ad un ribaltamento dello sguardo tradizionale sulla marginalità. I territori deboli, per dirla alla Batzing (2005), hanno manifestato una capacità tutta interna di valorizzazione del potenziale territoriale finora latente o scarsamente considerato, trasformando gli elementi di marginalità (ambiente poco contaminato, tradizioni culturali integre, lentezza e silenzio, rarefazione che permette all'innovazione di emergere), in un'occasione e un'opportunità per assumere e implementare visioni altre e diverse rispetto a quelle tradizionali, stereotipate e dominanti. È così proprio in quei punti di caduta della tensione territoriale si sono innescati processi di rigenerazione in cui la marginalità è diventata "un vantaggio competitivo. Per alcuni soggetti può rappresentare un fattore di attrazione: i turisti che cercano il territorio incontaminato o (meglio ancora) selvatico. (...) Non andrebbero mai nel villaggio turistico di massa, ma preferiscono ripopolare il villaggio abbandonato, riabitare case che altri hanno lasciato. L'inaccessibilità è un valore, perché ciò che è accessibile è anche massificato" (Calvaresi e Ridenti, 2010: 231). Dunque, una marginalità

che, se rovesciata, permette una ri-lettura delle risorse locali, nel quadro di un diverso potenziale di sviluppo, facendo di questi territori il luogo della sperimentazione e della resilienza (Carrosio, 2019; Faggian *et al.*, 2018; Fourny, 2014; Nigrelli, 2020; Osti, 2004; Rodriguez-Pose, 2018; Viazzo e Zanini, 2014; Zanon, 2014).

In riferimento a ciò, si pensi alle esperienze implementate in valle Maira, dove una iniziale situazione di isolamento sociale, culturale, economico, ma soprattutto fisico-geografico dell'intero territorio vallivo, dovuto alla difficile o scarsa accessibilità, ha determinato nel tempo una situazione di preservazione territoriale radicata all'interno della comunità locale, la quale è diventata volano di sviluppo nel momento in cui si è combinata con reti esterne lunghe. Una sorta di paradosso nel percorso di sviluppo: proprio grazie alla povertà, all'abbandono, al disinteresse verso questi luoghi delle pressanti forze esterne attratte dai paradisi degli sport invernali, si sono potute avviare più tardi esperienze interessanti e innovative attraverso un incrocio tra il locale e il sovra-locale. L'uscita dalla marginalità, avvenuta attraverso la valorizzazione di potenzialità locali finora poco valorizzate, si è infatti basata su due principali fattori: la presenza oggettiva di certe risorse territoriali (naturali e culturali) e la loro percezione soggettiva da parte di un'utenza potenziale sovra-locale. Quest'ultimo fattore è quello che negli ultimi anni è maggiormente cambiato. Esso ha generato una nuova domanda relativa a nuove forme di abitare, di consumo e di produzione, con effetti rilevanti sullo sviluppo di nuove attività nel campo della ricettività, della ristorazione, del recupero edilizio e della bio-architettura, dell'ingegneria ambientale, delle coltivazioni agricole (frutta, vite ecc.), dell'allevamento, delle produzioni artigianali e industriali in diversi settori: edilizio, agro-alimentare, del legno, dell'arredamento, ecc. Si è poi sviluppata una nuova domanda, attenta alla sostenibilità ambientale che ha indotto cambiamenti anche nell'uso di risorse tradizionali come quelle energetiche rinnovabili, con l'attivazione di piccole centrali idroelettriche e l'uso delle biomasse per impianti di cogenerazione. Lo stesso in campo agricolo, con l'applicazione di biotecnologie nella selezione dei cultivar e delle razze animali, lo sviluppo dell'agricoltura biologica e bio-dinamica ecc.

## **2. I sistemi urbano montani *tra* saldature inedite e nuove forme di urbanità**

L'immagine di una montagna fatta di comunità isolate, chiuse dentro identità tradizionali fossilizzate e quindi condannate alla marginalità, è dunque retaggio di una vecchia visione delle politiche assistenzialiste messe in campo per lungo tempo: le pratiche attivate e le dinamiche territoriali ormai guardano in altra direzione. La montagna marginale, essendo quella meno trasformata dall'urbanizzazione recente, offre, come affermato precedentemente, una abbondanza di risorse che altrove scarseggiano, come quelle idriche e forestali, biodiversità e servizi eco-sistemici connessi, patrimoni storico-architettonici e paesaggistici, capitale cognitivo, sociale e culturale diversificato. Tali risorse un tempo erano costitutive di un'economia tradizionale oggi in gran parte non più praticabile. Tuttavia per valorizzarle in modo sostenibile, non possiamo ignorare i patrimoni di conoscenze e di know how di cui le comunità locali sono depositarie. Essi riguardano le sistemazioni agrarie, le produzioni locali di qualità, le tecniche costruttive eco-compatibili e tutte le pratiche e le forme organizzative comunitarie accumulate nel corso di un secolare e resiliente adattamento a specifiche condizioni ambientali.

Tutto ciò costituisce l'humus dentro il quale si stanno avviando esperienze innovative derivanti da ibridazioni culturali, cioè da contaminazioni diverse da quelle che in passato

hanno caratterizzato la colonizzazione – culturale oltre che economica – della montagna da parte di attori interessati a sfruttare le risorse montane a vantaggio delle aree esterne. Oggi, è nella realizzazione di un processo di ibridazione, generato da un intreccio virtuoso tra ciò che sta dentro (in termini di cultura locale, paesaggio, ambiente, etc.) e ciò che sta fuori (risorse finanziarie e culturali, nuove infrastrutture di accesso sia fisiche sia virtuali) che si ridefiniscono percorsi, reti, relazioni e nuovi equilibri.

Queste trasformazioni in atto portano con sé importanti rovesciamenti concettuali e interpretativi, a partire dal concetto di città sempre più oggi ricostruito su scala planetaria (Brenner e Schmid, 2015), permettendo così di scardinare la tradizionale dicotomia urban-rural (Bengs e Zonneveld, 2002; OECD, 2013) a favore di una costruzione in forma dialogica quando non addirittura sinergica degli elementi urbano montani (rurali, più in generale). “Negli ultimi decenni si osserva che al vecchio rapporto di dipendenza (tuttora in atto) della montagna dai poli urbani esterni si è affiancato e in parte sostituito un rapporto interattivo basato sul riconoscimento delle potenzialità ambientali, socio-culturali e produttive dei retroterra montani, che cominciano così ad essere percepiti come poli attrattivi, diversi nei contenuti da quelli metropolitani, ma complementari e interdipendenti nei valori.” (Corrado e Dematteis, 2021: 42). In altre parole, scardinare questa dicotomia porta a riconoscere il ruolo dei piccoli e medi comuni interni alle Alpi come polarità strategiche per la definizione di un reticolo urbano montano attorno al quale si addensano le aree poste ai margini, che oggi si configurano come aree emergenti (Lanzani, 2021; Varotto, 2020).

Si tratta di una ri-lettura del territorio alpino come un sistema di nodi e filamenti urbani, una sorta di «nervatura urbana» (Corrado, 2021) lungo la quale si è diffusa non tanto e non solo una urbanizzazione più o meno continua ma soprattutto forme inedite di urbanità, dove non c'è più una cultura rurale che si contrappone ad una distante cultura urbana. Ed è questa tensione urbana che attraversa i territori ad essere in grado di generare una rivisitazione dei luoghi, dei loro ruoli e delle loro potenzialità, tendendo verso una multipolarità complessa. In questo senso, è possibile pensare a processi di ri-abitare i borghi delle cosiddette aree interne, proprio in virtù di una possibile relazione all'interno di quella nervatura urbana che fa appunto da sostegno per i servizi ma più in generale da supporto alle iniziative ed ai circuiti economici, sociali e culturali. L'urbanità prodotta in questi territori è esito di un processo multidimensionale che riguarda la migrazione composita di soggetti (Perlik, 2011), i quali, soprattutto con la pandemia come acceleratore, sempre più si qualificano come residenti temporanei che favoriscono proprio la nascita di nuove forme di urbanità attraverso la scelta di vivere nel borgo smart oppure nella borgata di un sistema metro-montano (Mercalli, 2020) rafforzando la richiesta di servizi adeguati. Ciò riguarda il ri-utilizzo dello stock edilizio di seconde case, che diventano abitazioni semi-residenziali sempre più tecnologiche, ma anche il riuso del patrimonio dismesso, che diventa tema per una rifunzionalizzazione di territorio in un'ottica di welfare. Riguarda, ancora e soprattutto, il rovesciamento della visione istituzionale del confine come limite per approdare a «considerare i limiti amministrativi non come cortine oltre le quali poco importa ciò che succede, generando così sistemi isolati che si toccano ma non riescono ad interagire quanto piuttosto linee di sutura del territorio urbanizzato (più o meno bene)» (Balducci, 2013: 25).

Sulla scorta di questa ri-lettura si arriva a sostituire alla visione centro-periferia una visione in cui urbanità e montanità concorrono a definire un reticolo multipolare in grado di dare

stabilità e competitività al sistema alpino nella sua interezza. Una sorta di ecosistema territoriale all'interno del quale si individuano interdipendenze così come si riconosce una capacità di innovazione e di sperimentazione dei territori urbano-montani (Labex, 2015). Non più quindi una soglia che include ed esclude, che attribuisce giudizi di valore e che definisce dipendenze ma una saldatura che mette in relazione i soggetti, a partire da usi e pratiche diverse sul/del territorio, valorizzando gli scambi possibili ed esaltando le differenze come un valore aggiunto. Questa co-esistenza di ambienti, di stili, di spazi sta diventando l'oggetto contemporaneo di una nuova ordinarietà, assumendo le forme di una urbanità che intreccia cultura urbana e cultura montana, muovendo verso nuove frontiere della produzione di territorio.

### 3. Un'esperienza didattica nella metro-montagna

I territori urbano-montani rappresentano in questo senso un campo di sperimentazione molto interessante in quanto siamo di fronte ad una prova di ri-composizione e ri-configurazione non solo del rapporto urbano-montano ma degli stessi territori anche dal punto di vista fisico, i quali sempre più diventano luoghi di sovrapposizioni, ri-cuciture, saldature inedite e impreviste e connessioni finora sommerse o sopite. Questi territori, caratterizzati da una mixité di urbanità e montanità, che si declina dentro i territori stessi con gradienti diversi, vanno dunque progettati dentro una dimensione vasta e transcalare ma al tempo stesso puntuale. Il progetto di territorio necessariamente si muove su un incrocio di piani: quello locale, in cui si generano soluzioni di trasformazione di pezzi di territorio, quello sovra-locale dentro il quale si costruiscono relazioni, connessioni e reti, le quali danno significato alla trasformazione in termini di sistema metro-montano. In questa direzione, il progetto di territorio può valorizzare il possibile intreccio virtuoso tra ciò che sta dentro (in termini di cultura locale, paesaggio, ambiente, etc.) e ciò che arriva da fuori (risorse finanziarie e culturali, nuove infrastrutture di accesso sia fisiche sia virtuali, nuove idee), tenendo conto di quel coacervo di progettualità territoriali a geometria variabile e producendo così inedite inter-territorialità (Fourny, 2018; Vanier, 2008).

Serve dunque un percorso progettuale che ri-metta in gioco i territori in maniera equilibrata sia in termini di rappresentanza all'interno dei centri gestionali delle risorse sia di spazi di progettazione autonoma che possano essere volano di sviluppo. Le saldature non banali e impreviste mettono in relazione tra loro i soggetti, a partire da usi e pratiche diverse sul/del territorio, valorizzando gli scambi possibili ed esaltando le differenze come un valore aggiunto.

Queste dinamiche trasformatrici cariche di un'energia positiva richiedono di diventare progetti di territorio, di esplorazione di un cambiamento che è anzitutto culturale. Progetto di territorio e progetto culturale costituiscono così la trama all'interno della quale si attivano reti locali, si costruiscono connessioni altre, emergono forme silenziose e usi potenziali dei territori montani in connessione con nuove forme di urbanità.

L'esperienza dell'Atelier di Progettazione urbanistica, svolta nell'anno accademico 2019/2020 all'interno del Corso di Laurea in Architettura per il Progetto Sostenibile, è stata l'occasione per affrontare il tema di progetto dentro un pezzo di territorio che possiamo definire metro-montano e che riguarda la Città Metropolitana di Torino (Corrado *et al.*, 2017). Un'esperienza progettuale che ha avuto l'obiettivo di rovesciare lo sguardo progettante oltre visioni locali-localistiche per assumere un orizzonte transcalare in cui il riutilizzo, la rifunzionalizzazione ed eventualmente la sostituzione del patrimonio edilizio

potessero assumere un significato e un riferimento a livello metro-montano. In questo senso, la progettazione territoriale si è nutrita di quella complessità territoriale di fatti urbani e ambienti rurali e montani, oggi riletta in forme inedite.

L'esperienza didattica è stata svolta in collaborazione con le municipalità interessate, proponendo loro, fin da subito, sguardi plurali e intercomunali, in altre parole chiedendo loro di aprire il racconto delle singole esigenze ad una visione di orizzonte metro-montano, operando un salto di scala in termini di fruibilità dell'utenza, di accessibilità ai servizi, ragionando appunto in termini di sistema. Questo è stato l'approccio che gli studenti hanno trasferito dentro l'esperienza progettuale: un lavoro in cui ciascuno è "costruttore" di un pezzo dell'insieme, cioè del progetto di territorio come portatore di un nuovo possibile immaginario.

L'esperienza progettuale ha riguardato la fascia territoriale da Susa alla val Cenischia, valle laterale della media valle di Susa (posta a circa 60 km da Torino), che si protrae fino al confine con la Francia. All'interno di questa fascia territoriale sono state individuate le aree progetto facenti parte delle municipalità di Susa, Venaus e Moncenisio. Questi tre comuni contengono al loro interno situazioni molto differenti in termini di mixité urbano-montano, oltre ad essere ricomprese in due diverse unioni di comuni: Susa e Venaus stanno nell'Unione Valle di Susa, mentre Moncenisio è parte dell'Unione dell'Alta Valle di Susa. Eppure, i tre Comuni coinvolti, oltre a possedere contiguità spaziale, costituiscono un micro-sistema locale (fanno tutti parti del quadro ambientale e territoriale della Val Cenischia) che, sia per gli aspetti legati alle dimensioni, che alle relazioni tra gli attori locali, può costituire un utile modello per la formazione di un sistema integrato di servizi.

Sono ambiti più o meno urbanizzati, caratterizzati da una relativamente buona accessibilità ma con peculiarità molto diverse. Il polo funzionale di riferimento per servizi di rango superiore è Susa, soprattutto per quanto riguarda i trasporti (ferrovia e autostrada), il sistema sanitario, le attività di commercio specializzate. Collocata su una piana posta a 500 m s.l.m. in posizione baricentrica rispetto alla valle, con una popolazione residente di 6174 abitanti al 2020 (dato ISTAT), rappresenta da sempre un crocevia lungo la tratta tra Francia e Italia. A partire dal XIX secolo il territorio di Susa è stato interessato dall'arrivo dell'industria moderna che ha visto l'affermarsi del settore secondario, in espansione fino alla metà degli anni Novanta. Alcune delle presenze industriali in Susa sono oggi riconvertite e riqualificate, altre invece sono state demolite definendo vuoti urbani in attesa di nuova destinazione. Il turismo è un settore limitato molto legato al passaggio con la Francia attraverso il Moncenisio ma che ha dato slancio in questi ultimi anni a processi di valorizzazione interessanti del patrimonio storico-artistico e architettonico attraverso la realizzazione del Museo Diocesano e la realizzazione di un vero e proprio Piano di valorizzazione (De Rossi *et al.*, 2011).

Gli altri comuni sono invece centri della montagna interna marginale ma resiliente, costituita da basse densità demografiche, un patrimonio ambientale e culturale di valore, con vaste superfici di territorio disabitato poste al di sopra dei 1500 m. Venaus (545-3312 m. s.l.m., 883 abitanti nel 2020, dato ISTAT) è tra i comuni della val Cenischia quello che presenta la dotazione di base dei servizi ed è un riferimento anche per le realtà limitrofe. Le imprese locali di Venaus, così come quelle delle altre realtà della val Cenischia, sono piccole e variamente distribuite nei vari settori, in prevalenza costruzioni e agricoltura, quindi commercio e turismo mentre risultano meno presenti l'artigianato e i servizi. L'attrezzatura turistica risulta modesta e, non essendoci stazioni invernali al suo interno, è

principalmente rivolta alle risorse culturali e ambientali in un sistema turistico non maturo e frammentato. Interessanti sono le diverse attività di neo-agricoltura avviate negli ultimi anni: si tratta di iniziative di riscoperta del territorio locale attraverso l'attivazione di risorse umane riconvertite al settore primario e facendo leva su un knowhow specifico. Le molteplici iniziative di carattere bottom up hanno dato avvio a processi di recupero del paesaggio, attraverso una neo-agricoltura centrata su prodotti locali e specie autoctone. Le recenti dinamiche del settore agricolo hanno contribuito alla costruzione dei valori identitari e hanno impattato in maniera importante sul processo di riconoscimento del patrimonio da parte della comunità locale (Bertolino, 2017). In anni recenti l'amministrazione è stata spesso protagonista di vicende legate alla realizzazione della linea TAV Torino Lione. Di fatto gli eventi accaduti sul territorio, assieme ad un forte dinamismo di associazioni ambientaliste e di realtà ONG della Valle di Susa, hanno rafforzato iniziative di promozione e tutela dell'ambiente e di progettualità a carattere sociale e culturale, come il Festival Alta Felicità (Aime, 2016).

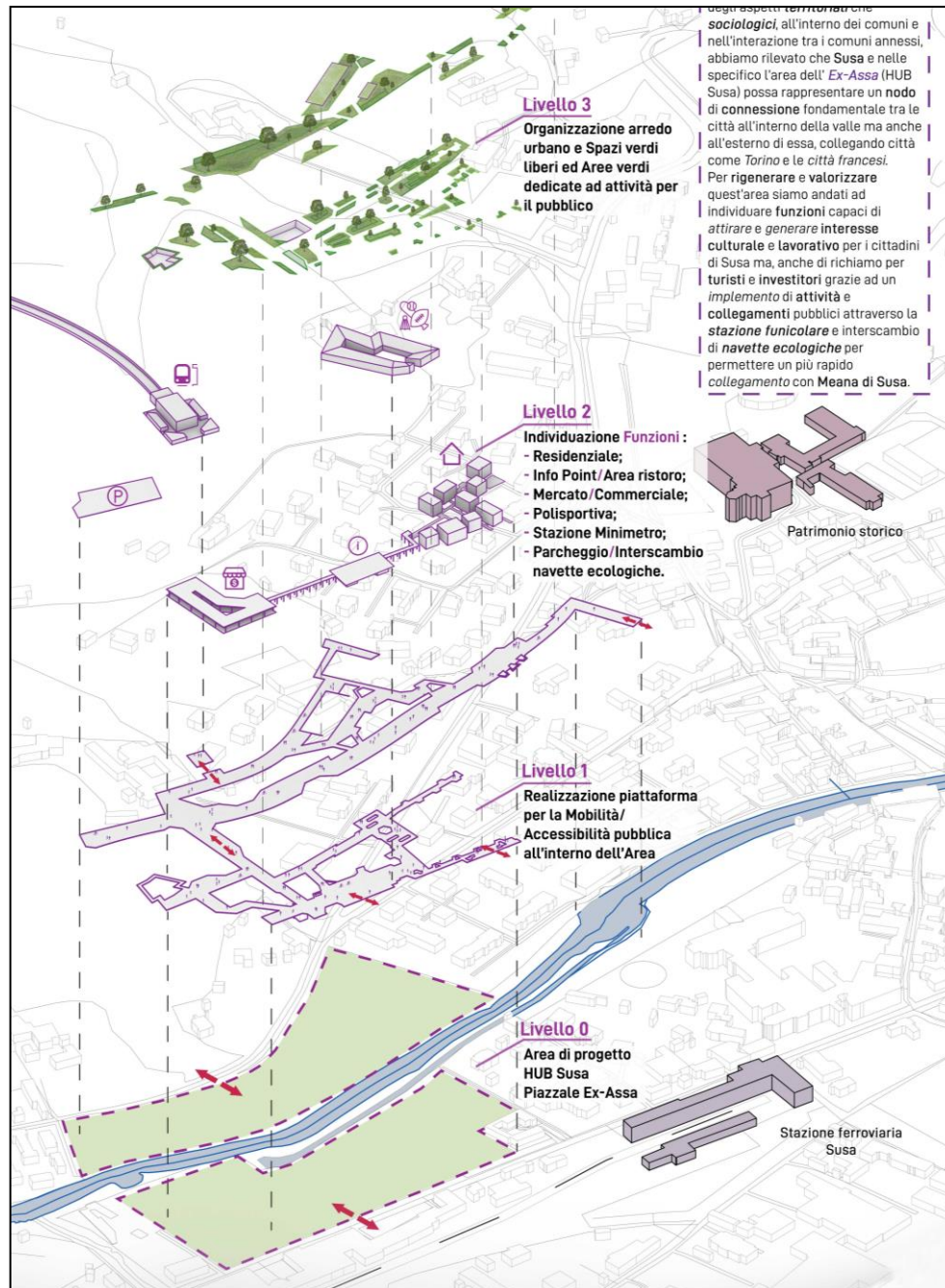
Infine, Moncenisio, è uno dei più piccoli centri montani di alta quota del Paese con i suoi 40 abitanti (dato ISTAT al 2020). Fino a prima dell'apertura della strada Napoleonica (attuale SS25), aveva una rilevante importanza come punto di sosta per viaggiatori e centro di raccolta di portatori e guide per tutti coloro che avevano interesse ad attraversare il passo del Moncenisio e raggiungere la Francia. Il centro abitato è posizionato ai piedi di un'alta bastionata rocciosa in prossimità del Colle del Moncenisio a circa 1400 m s.l.m. e risulta tra i più isolati della Valle di Susa se si considera l'accessibilità ai servizi, non sono presenti servizi scolastici e il presidio sanitario più prossimo dista circa trenta minuti di auto. La bassa densità abitativa ed edilizia rendono ancor più difficoltoso l'instaurarsi di servizi di base per la popolazione. Le numerose presenze stagionali, per lo più estive, sostengono le poche attività commerciali locali, in prevalenza di tipo ricettivo. Nonostante la bassa presenza di strutture ricettive, il potenziale turistico si può considerare di elevato livello, grazie all'ampia dotazione di elementi naturali inseriti in un contesto montano di pregio, la presenza di un importante patrimonio storico-architettonico in gran parte da recuperare e il ruolo di confine internazionale (Stival *et al.*, 2020)

#### **4. Sguardi progettanti nuove urbanità**

L'esperienza didattica ha dunque puntato a costruire un pezzo di territorio metro-montano, facendo leva sulle potenzialità di cui sono portatrici i piccoli e medi centri della media valle (come Susa) per arrivare ad innervare il progetto di territorio dentro il tessuto alpino più debole (Venaus e Moncenisio) ma più denso dal punto di vista ambientale e, in questo senso, fornitore di importanti servizi ecosistemici per l'intero sistema metro-montano. Il progetto di Atelier ha messo in campo l'obiettivo di una ri-cucitura intelligente di spazi e funzioni per la produzione di luoghi integrati nel sistema metro-montano, valorizzando in positivo gli elementi della marginalità (il silenzio e i paesaggi incontaminati di Moncenisio, ad esempio) e rafforzando la centralità del piccolo comune di media valle (Susa) quale nodo del sistema metro-montano. A tal fine, nel progetto di territorio si è sperimentata la re-interpretazione di funzioni "tradizionalmente" urbane in aree montane: strutture per il welfare, per la formazione e spazi pubblici di aggregazione multifunzionali (Brighenti Mubi, 2013; De Rossi e Mascino, 2020). Accanto a queste funzioni, spazi per la produzione e l'artigianato locale insieme a proposte che possono soddisfare nuove forme di turismo hanno caratterizzato la ricerca progettuale.



Fig. 1 – Polo metro-montano integrato a Susa



Fonte: Bonfanti P., Bronzati M., Capirola M., Di Mauro D.

Le proposte progettuali hanno fatto sintesi dei diversi elementi definendo:

- una nuova possibile connessione metro-montana attraverso l'ipotesi di un collegamento diretto della stazione di Susa alla linea ferroviaria Torino-Bardonecchia-Modane, attualmente ramificata sulla linea Bussoleno-Susa (Fig. 1). Questa progettualità ha preso forma grazie all'idea di inserimento di passerelle ciclo-pedonali e una stazione funicolare di base in grado di superare gli ostacoli orografici presenti sul territorio con l'obiettivo di generare un sistema di mobilità pubblica che poi collega Susa attraverso una linea di navette elettriche all'intero sistema della val Cenischia. Il sistema di collegamento è stato comunque pensato per ri-attivare l'utilizzo attraverso i collegamenti dell'intero sistema ambientale in cui è stato proposto l'inserimento di un parco fluviale e la realizzazione di orti urbani;
- la realizzazione di un hub metro-montano nell'ex area industriale Assa di Susa con importanti relazioni sia con l'intero sistema vallivo sia con la val Cenischia posta lateralmente, attraverso insediamenti di funzioni anche di livello sovra-locale in grado di supportare la formazione di un vero e proprio polo di attrazione nel campo della formazione e della medicina (Fig. 2);

**Fig. 2 – Proposta di spazi per l'aggregazione urbano-montana**

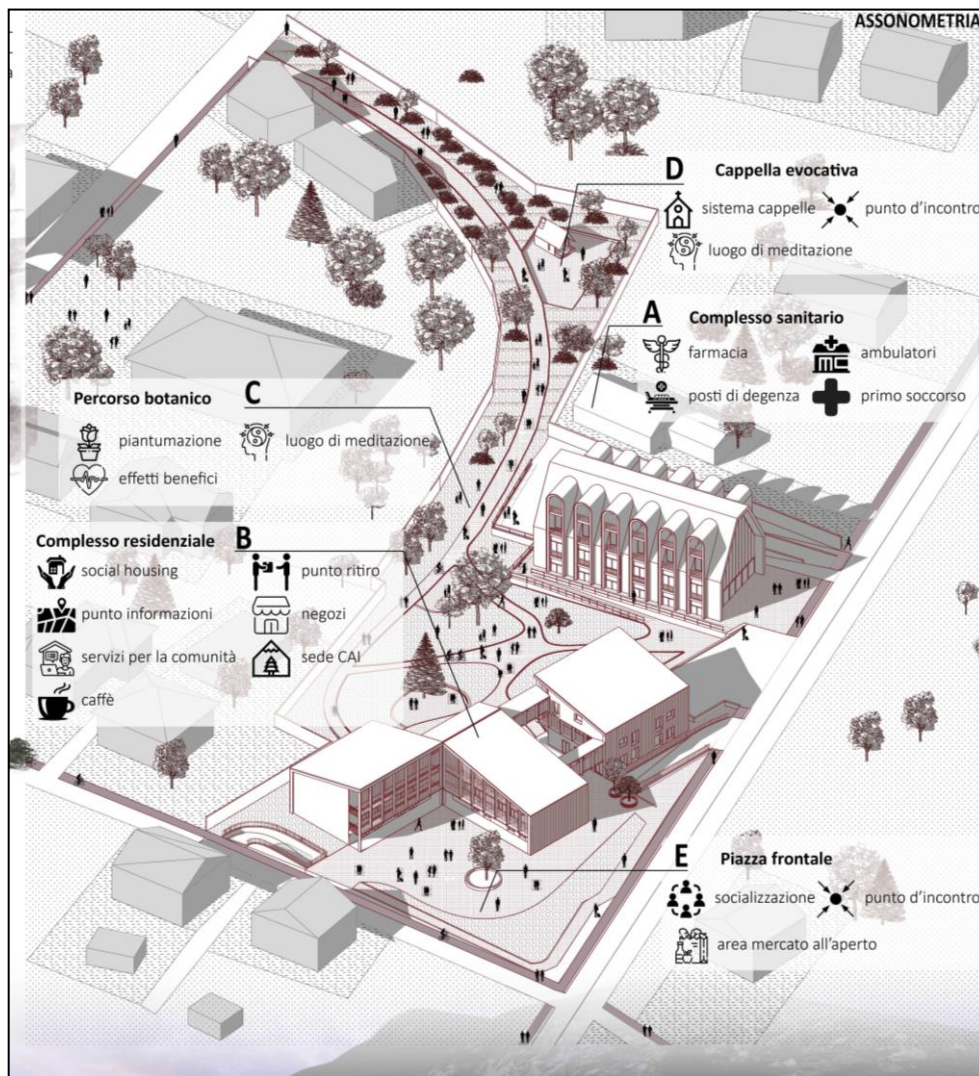


Fonte: Caleca A., Ciravegna S., Felice R., Petrelli G.

- la ri-cucitura del tessuto urbano di Venaus, ora frammentato, attraverso la ridefinizione di percorsi di accesso e della viabilità principale, promuovendo forme di mobilità sostenibili rivolte principalmente alla bici e alla sicurezza per le utenze deboli della strada (Fig. 3). Il tessuto denso e compatto viene ridefinito nei suoi bordi esterni che diventano nodi del sistema urbano in cui inserire spazi pubblici di notevole importanza

per la collettività. In questo senso, il patrimonio storico-architettonico locale a carattere votivo così come il patrimonio ambientale legato alla vegetazione specifica dei luoghi hanno offerto lo spunto per richiamare anche nelle scelte progettuali formali un forte ancoraggio al territorio;

**Fig. 3 – Luoghi per il welfare urbano-montano**



Fonte: Brini K., Colazzi M., Longo C.

- la creazione di spazi per il commercio e la vendita di prodotti dell'agricoltura e dell'artigianato che valorizzano le risorse locali mixando con spazi espositivo-museali che tengono conto delle pratiche attivate negli ultimi anni nell'area della Borgata VIII Marzo, simbolo della protesta NO TAV (Fig. 4). Il deposito culturale di questo luogo si è cristallizzato così dentro forme che ne restituiscono il valore e l'importanza per la società locale e non solo. Al tempo stesso però gli spazi aperti che connotano quest'area proprio per la sua vocazione aggregativa sono stati ri-organizzati e ri-proposti con spunti diversi di valorizzazione;

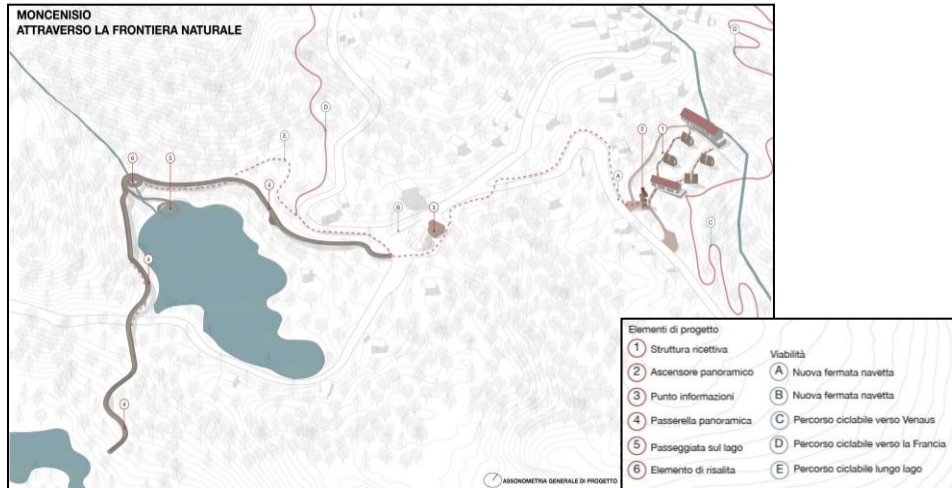
**Fig. 4 – Spazio pubblico e mixità produttivo-commerciale**



Fonte: Iattoni U., Miranda L.

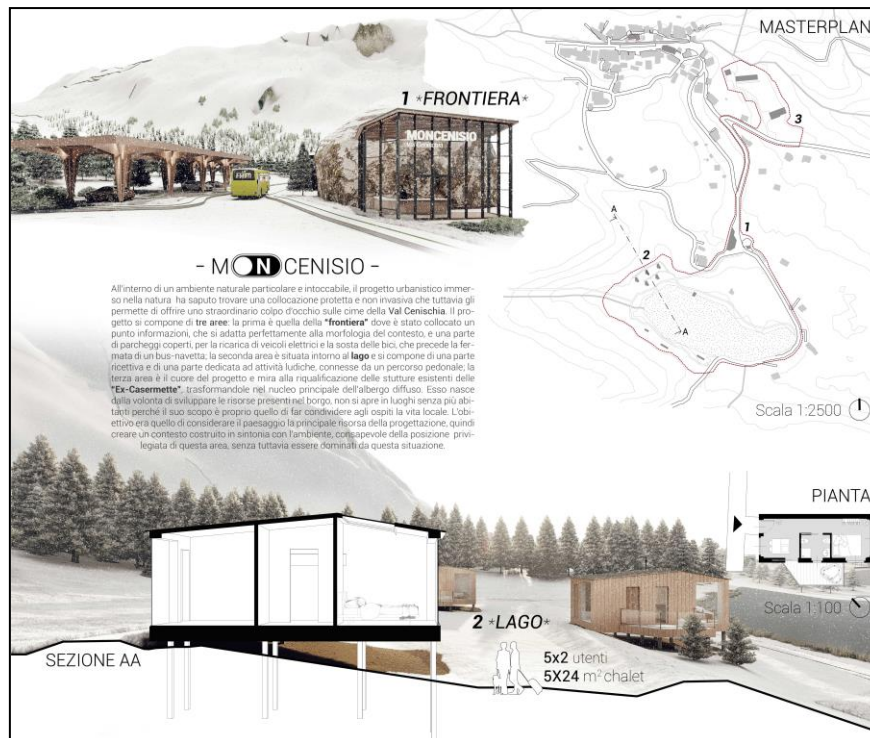
- la trasformazione di manufatti esistenti in disuso da destinare a nuove forme di residenzialità insieme all'inserimento di attrezzature per il welfare metro-montano (strutture scolastiche, socio-sanitarie, di accoglienza, socio-culturali, ecc.);
- la re-interpretazione delle risorse naturali di eccezionale valore ambientale (lago, montagne, boschi, etc.) e culturale di Moncenisio nell'ottica di realizzare forme di uso turistico esperienziale e innovativo, capaci di cogliere l'attenzione di nicchie di turismo legate all'outdoor e al benessere attraverso la riqualificazione delle strutture pre-esistenti ed in particolare delle ex caserme militari poste lungo la SP 209 che porta in Francia (Fig. 5 e 6).

**Fig. 5 – Ri-connessioni metro-montane transfrontaliere**



Fonte: Gherardi M., Spadazzi D.

**Fig. 6 – Rigenerare attraverso nuovi turismi e connessioni**



Fonte: De Crea G., Roggia S., Siddu G.

Questo percorso svolto nell'Atelier va così a supportare il tema della montagna come laboratorio sperimentale di sviluppo sostenibile (Marchigiani e Cigalotto, 2021; Osti e Jachia, 2020). Come sostiene Decandia (2021, p. 36) “è all'interno di queste dimensioni e di questo intreccio di scalarità che le nostre montagne oggi potrebbero davvero acquisire un significato nuovo. Proprio perché rimaste marginali (...) questi territori da pietre scartate potrebbero trasformarsi in pietre angolari da cui partire per costruire, in un ritrovato senso di coappartenenza tra uomo e natura, un nuovo cammino urbano tutto da inventare”. È dunque uno sguardo coraggioso e diverso quello che questa riflessione ed esperienza didattica hanno messo al lavoro. Uno sguardo che è stato allo stesso tempo conoscitivo, interattivo e interpretativo rispetto al cambiamento in atto e che ha permesso di pensare a nuove forme di territorialità alpina e costruire progetti di territorio che poggiano su una lettura innovativa del patrimonio locale, degli stili di vita degli abitanti, delle pratiche più recenti di produzione, assumendo la “cura dei luoghi” come principio territoriale per l'azione (Magnaghi, 2021).

### Riferimenti bibliografici

- Aime M., (2016), *Fuori dal tunnel. Viaggio antropologico nella Val di Susa*. Meltemi, Bari.
- Balducci A. (2013), “Lavorare sul confine”, *Territorio*, n. 67, pp. 25-26.
- Batzing W. (2005), *Le Alpi: una regione unica al centro dell'Europa*. Bollati Boringhieri, Torino.
- Bengs C., Zonneveld W. (2002), “The European Discourse on Urban-Rural Relationships: A New Policy and Research Agenda”, *Built Environment*, vol. 28, n. 4, pp. 278-289.
- Bertolino M.A. (2017), “Degli usi e delle virtù della lavanda. Agricoltura r-esistente e terzo paesaggio in aree marginali alpine: il caso della Valle di Susa” in Bonato L. (a cura di) *Aree marginali. Sostenibilità e saper fare nelle Alpi*. Franco Angeli, Milano.
- Bevilacqua P. (2018), “L'Italia dell'osso'. Uno sguardo di lungo periodo”, in A.De Rossi (a cura di), *Riabitare l'Italia*, Donzelli, Roma.
- Bonomi A. (2013), *Il capitalismo in-finito*. Einaudi, Torino.
- Brenner N., Schmid C. (2015), “Towards a new epistemology of the urban?”, *City*, 19, pp. 2-3.
- Brighenti Mubi A. (2013), “The Urban Fringe as a Territorial Interstice on Alpine Suburbs” in A. Mubi Brighenti (ed.), *Urban Interstices: the aesthetics and the politics of the in-between*, Ashgate, Farnham.
- Calvaresi C., Ridenti R. (2010), “Progettare politiche per le aree marginali: il caso delle Terre Alte”. *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, n. 97-98.
- Carrosio G. (2019), *I margini al centro. L'Italia delle aree interne tra marginalità e innovazione*. Donzelli, Roma.
- Corrado F. (2010), “Fragile areas in the Alpine region: a reading between innovation and marginality”, *Revue de Géographie Alpine/Journal of Alpine Research*, 98-3.
- Corrado F., Dematteis G., Di Gioia A. (a cura di) (2014), *Nuovi montanari. Abitare le Alpi nel XXI secolo*. Franco Angeli, Milano.
- Corrado F., Dematteis G., Di Gioia A., Durbiano E. (2017), *L'interscambio montagna città. Il caso della Città Metropolitana di Torino*. Franco Angeli, Milano.
- Corrado F. (a cura di) (2021), *Urbano montano. Verso nuove configurazioni e progetti di territorio*. Franco Angeli, Milano.

- Corrado F., Dematteis G. (2021), “Per una geografia metromontana dell’arco alpino italiano” in A. De Rossi, F. Barbera, a cura di, *Metromontagna*, Donzelli, Roma.
- Crescimanno A., Ferlaino F., Rota F. (2010), “Lo sviluppo delle terre alte tra marginalità e sostenibilità: evidenze dal Piemonte”. *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, 97-98. Franco Angeli, Milano.
- De Rossi, A., Dini, R., Penna, M., & Turco, F. (2011). *La trasformazione del territorio alpino e la costruzione dello Stato. Il secolo XIX e la contemporaneità in Valle di Susa*, Centro Culturale Diocesano, Susa.
- De Rossi A., Mascino L. (2020), “Per un progetto metromontano”, *Domus*, 1052.
- Decandia L. (2021), “La montagna al centro: andare a ritroso nella storia per scardinare un’idea consunta di città e immaginare altre forme di urbanità” in F. Corrado (a cura di) *Urbano montano. Verso nuove configurazioni e progetti di territorio*. Franco Angeli, Milano.
- Faggian A., Modica M, Urso G. (2019), “Periferie resilienti” in A. De Rossi *Riabitare l’Italia*. Donzelli, Roma.
- FAO (2011), *Why invest in sustainable mountain development?*. FAO, Rome.
- Fiorini L., Zullo F. (2021), “Ingegneria degli indicatori per la caratterizzazione dei territori ad alta fragilità nelle aree interne italiane: Il caso dei comuni dell’orvietano”, in F. Corrado, E. Marchigiani, A. Marson, L. Servillo (a cura di), *Le politiche regionali, la coesione, le aree interne e marginali. Atti della XXIII Conferenza Nazionale SIU Volume 3*. Planum Publisher.
- Fourny MC. (2014), “Péripherique, forcément péripherique? La montagne au prisme de l’analyse géographique de l’innovation” in M. Attali, A. Dalmaso, AM. Abisset (a cura di), *Innovation en territoire de montagne*. PUG, Grenoble.
- Lanzani A. (2021), “Medio-metro-pede-montagna” in A. De Rossi, F. Barbera, *Metromontagna*, Donzelli, Roma.
- LABEX (2015), *La relation ville-montagne: un éco-système équitable?*, Sintesi del convegno, in: <http://www.labexitem.fr/projet/la-relation-ville-montagne-un-eco-systeme-equitable>.
- Magnaghi A. (2021), *Il principio territoriale*. Bollati Boringhieri, Milano.
- Marchigiani E., Cigalotto P. (2021), “Territori di potenziale eccellenza, nel Friuli-Venezia Giulia. Esercizi di rappresentazione e progetto, nelle aree SNAI e dintorni”, in F. Corrado, E. Marchigiani, A. Marson, L. Servillo (a cura di), *Le politiche regionali, la coesione, le aree interne e marginali. Atti della XXIII Conferenza Nazionale SIU Volume 3*. Planum Publisher.
- Mercalli L. (2020), *Salire in montagna*, Einaudi, Torino.
- Morandini M., Reolon S. (2010), *Alpi regione d’Europa*. Marsilio, Venezia.
- Nigrelli F.C. (a cura di), (2020), *Paesaggi scartati. Risorse e modelli per i territori fragili*. Manifestolibri, Roma.
- OECD (2013), *Rural-Urban Partnerships. An Integrated Approach to Economic Development*. OECD Publishing.
- Osti G. (2004), “Un’economia leggera per aree fragili. Criteri per la sostenibilità ambientale del Nord Italia”. *Sviluppo locale*, 25.
- Osti G., Jachia E. (a cura di) (2020), *AttivAree. Un disegno di rinascita delle aree interne*. Il Mulino, Bologna.

- Perlik M. (2011), “Gentrification alpine: Lorsque le village de montagne deviant un arrondissement métropolitain. Les nouveaux residents partagés entre amour du paysage et capital symbolique”, *Revue de Géographie Alpine/International Journal of Alpine Research*, 99-1.
- Rodriguez-Pose A. (2018), “The revenge of the places that don’t matter (and what to do about it)”, *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 11, pp. 189-209.
- Schmidt-Seiwert et al., (2006), *ESPON Atlas: Mapping the structure of the European territory*. Federal Office for Building and Regional Planning, Bonn
- Stival C. A., Berto R., Morano P., Rosato P. (2020), “Reuse of Vernacular Architecture in Minor Alpine Settlements: A Multi-Attribute Model for Sustainability Appraisal”, *Sustainability*, 12 (16).
- Varotto M. (2020), *Montagne di mezzo. Una nuova geografia*. Einaudi, Torino.
- Vanier M. (2008), *Le pouvoir des territoires. Essai sur l’interritorialité*. Economica Anthropos, Paris.
- Viazzo P., Zanini R. (2014), “Approfittare del vuoto”. *Journal of Alpine Research* 102-3.
- Zanon B. (2014), “Local development in Fragile Areas: Reterritorialization Processes in an Alpine Community”, *International Planning Studies*, 19 (3-4).

**Federica Corrado**

Dipartimento DIST, Politecnico di Torino

Viale Mattioli 39 – 10100 Torino (Italy)

Tel.: +39-011-0906471; email: federica.corrado@polito.it



**STRATEGIA NAZIONALE DELLE AREE INTERNE E PROGRAMMI STRAORDINARI DI RICOSTRUZIONE POST SISMA 2016: UNA CONVERGENZA PER RIGENERARE I TERRITORI FRAGILI E MARGINALIZZATI DELL'APPENNINO CENTRALE**

*Francesco Rotondo, Giovanni Marinelli, Luca Domenella*

**Sommario**

Come noto, le Aree interne, distanti dai centri che dispensano servizi essenziali, e caratterizzate da un prolungato declino demografico ed economico, rappresentano un prototipo significativo di aree marginalizzate, così come i territori montuosi degli Appennini identificano aree fragili ripetutamente colpite da disastri naturali ed esposte ai fenomeni sismici. Nelle aree colpite dal sisma 2016 si è verificata la parziale sovrapposizione tra i due fenomeni e la necessità di rendere coerenti e sinergiche le politiche promosse per affrontarli. Il contributo analizza i caratteri dei due fenomeni evidenziandone le sinergie, le conflittualità o l'assenza di dialogo, attraverso l'analisi di due aree interne in regione Marche nelle quali il gruppo di ricerca ha svolto il ruolo di soggetto intermedio, ingaggiato nella costruzione di percorsi di ricostruzione post-sisma nei quali emerge la necessità di stabilire utili alleanze con altre progettualità e politiche in atto.

Parole chiave: aree interne, ricostruzione post-sisma, disaster risk reduction

**INNER AREAS NATIONAL STRATEGY AND EXTRAORDINARY POST-EARTHQUAKE 2016 RECONSTRUCTION PROGRAMS: A POSSIBLE AND NECESSARY CONVERGENCE TO REGENERATE THE FRAGILE AND MARGINALIZED TERRITORIES OF THE CENTRAL APENNINES****Abstract**

As known, the internal areas, far from the centers that provide essential services, and characterized by a prolonged demographic and economic decline, represent a particularly significant prototype of marginalized areas, just as the mountainous territories of the Apennines identify fragile areas repeatedly hit by natural disasters and particularly exposed to seismic phenomena. Once the areas affected by the 2016 earthquake were identified, there was a partial overlap between the two phenomena and the need to make the policies promoted to address them coherent and synergistic. The contribution intends to analyze the characteristics of the two phenomena, highlighting the synergistic elements, the conflicts or the absence of dialogue, through the analysis of data relating to two internal areas in the Marche region in which the research group played the role of intermediary, engaged in the construction of post-earthquake reconstruction paths in which they realized the need to establish useful alliances with other projects and policies in progress.

Keywords: Inner Areas, Building Back Better, disaster risk reduction

### **1. La strategia Snai e i territori sismogenetici dell'Appennino Centrale**

Il Sisma 2016, che ha colpito i territori del Centro Italia, ha coinvolto 4 Regioni, 10 Province e 139 Comuni per un totale di circa 8.000 kmq (Dal 1° Gennaio 2017 è stato istituito il comune di Valfornace dalla fusione dei comuni di Fiordimonte e Pievebovigliana. Il numero dei comuni ricadenti nel “cratere sismico” si riduce così a 139, rispetto ai 140 individuati dai D.l. 186/2016 e 8/2017), raggiungendo magnitudo 6,5 Mw con la scossa del 30 ottobre, e radendo al suolo preziosissimi centri storici. Fenomeno per intensità maggiore rispetto al terremoto che colpì L'Aquila nel 2009 e considerato “il quinto più disastroso della storia moderna del nostro paese”, non tanto per il numero delle vittime, quanto per l'intensità del fenomeno (Sisma 2009 – L'Aquila: magnitudo 6,3 Mw) rispetto all'area colpita (Oliva, 2012).

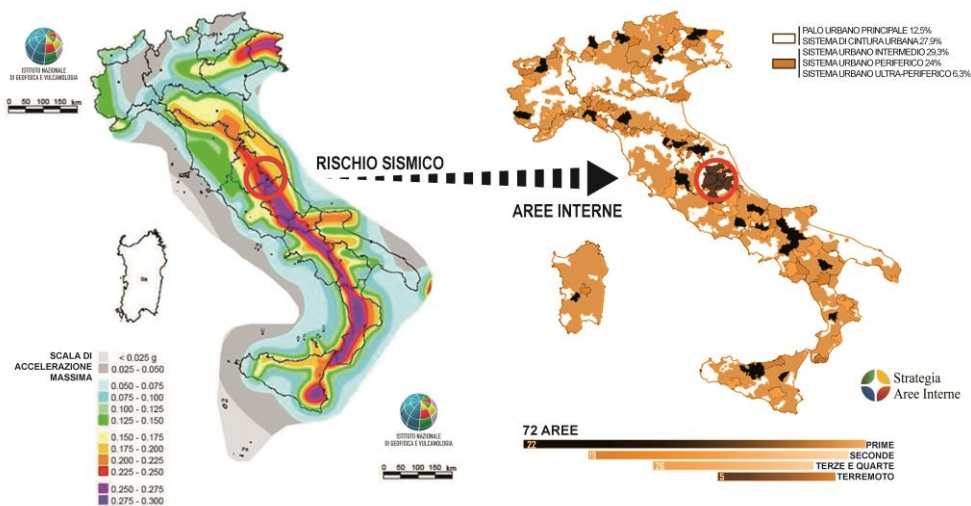
In particolare, l'area del cratere incrocia alcune aree selezionate dallo Stato e dalle Regioni come aree di intervento della Strategia Nazionale Aree Interne (SNAI) ed in seguito all'evento calamitoso, questo processo è stato accelerato e adattato per affrontare questa emergenza (Fig. 1).

Già prima del terremoto del 2016, con lo sviluppo dalla SNAI, lo Stato italiano aveva prestato particolare attenzione all'area appenninica (un'ampia porzione del territorio nazionale), un'area che negli ultimi decenni ha subito un processo di emarginazione e un conseguente progressivo spopolamento, che ha causato un uso e un livello di protezione del territorio del tutto inadeguati.

La Strategia Nazionale per le Aree Interne ha evidenziato che queste aree marginali rappresentano il 53% dei comuni italiani, il 23% della popolazione e circa il 60% dell'intero territorio nazionale (SNAI, 2016). Al termine del processo di valutazione della SNAI, sono state selezionate 72 aree pilota, caratterizzate da livelli di popolazione a densità particolarmente bassa (periodo di censimento 2001-2011) e da un calo della popolazione del -4,4% rispetto ad un aumento medio della popolazione del 4,3% in Italia. Delle 72 aree selezionate, 3 sono ricadenti sul territorio marchigiano: 1- Appennino Basso Pesarese e Anconetano; 2- Ascoli Piceno; 3-Alto Maceratese. Le aree interne “Ascoli Piceno” e “Alto Maceratese” sono ricomprese nel cratere sismico 2016. La tendenza allo spopolamento è stata confermata nel periodo 2011-2017, con un'ulteriore perdita di residenti del -3,2% in soli sei anni (contro una crescita media della popolazione italiana dell'1,9%). Questa tendenza rende ancora più urgente il rafforzamento dell'impegno e delle azioni per garantire una rapida attuazione e applicazione delle azioni pianificate nell'ambito delle strategie di area (Agenzia per la Coesione Sociale, 2017).

In questo quadro complesso, in cui fragilità ambientali e criticità socioeconomiche si sovrappongono, diviene quindi centrale riflettere sulla pianificazione della ricostruzione, prefigurando nella risposta al disastro la ricerca di nuove forme edilizie e territoriali, e di nuove relazioni strutturali e funzionali, più resilienti e sostenibili, per attivare traiettorie di sviluppo durature in grado di restituire paesaggi migliori e comunità più solide nei territori fragili dell'Appennino Centrale.

L'area del cratere incrocia quattro aree progetto (Alto Maceratese; Ascoli Piceno; Valnerina; Monti Reatini) già selezionate come aree di intervento della Strategia Nazionale per le Aree Interne, ed una nuova area identificata con i parametri SNAI successivamente agli eventi sismici (Alto Aterno – Gran Sasso – Laga).

**Fig. 1 – Rischio sismico e distribuzione delle Aree Interne sul territorio nazionale**

Fonte: Ordinanza PCM 3519 del 28 aprile 2006, All. 1b, Pericolosità sismica di riferimento per il territorio nazionale e Aree progetto selezionate Comitato Tecnico Aree Interne, 2019. Elaborazione degli autori

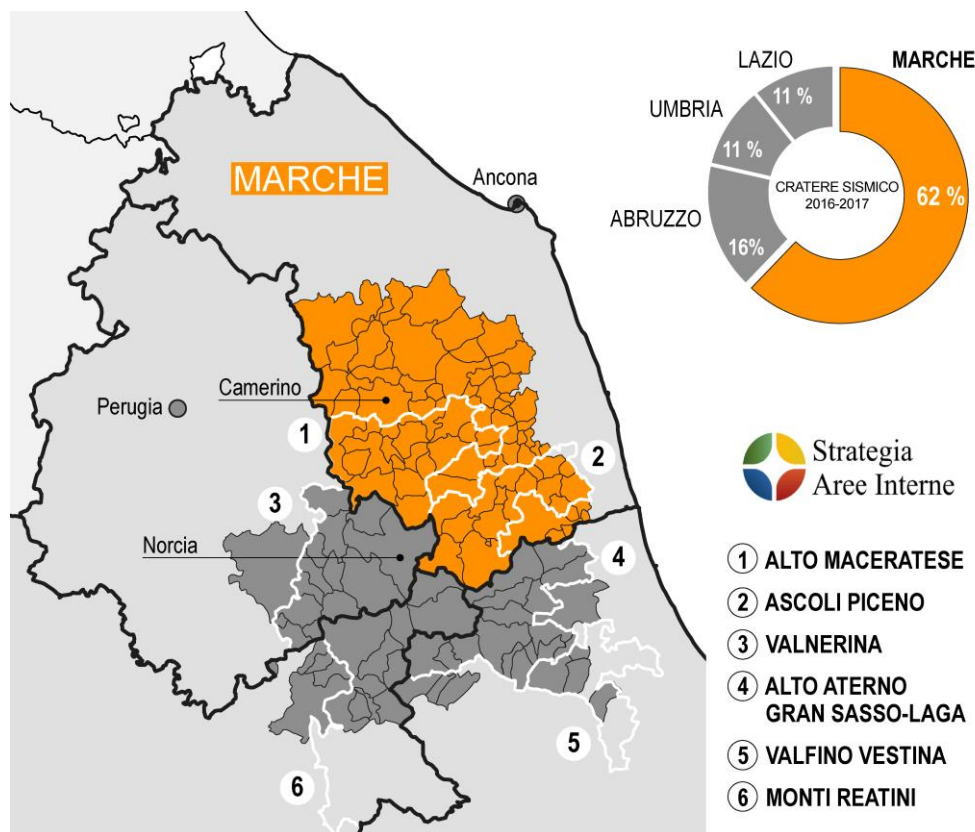
A queste si aggiunge l'area Val Fino-Vestina in quanto quattro dei comuni delimitati a seguito degli eventi del 18 gennaio 2017, ricadono in area gialla (Castel Castagna, Castelli, Farindola, Isola del Gran Sasso). Le aree qui considerate, sono composte da 113 comuni, di cui 77 appartenenti al cratere sismico 2016-2017, che corrispondono al 58% della superficie territoriale delimitata dal cratere e al 22% della popolazione residente. Sono due le aree localizzate nelle Marche (Ascoli Piceno e Alto Maceratese), due in Abruzzo (Alto Aterno Gran Sasso-Laga e Val Fino-Vestina), le altre due in Umbria (Valnerina) e nel Lazio (Monti Reatini). Come si può notare dalla rappresentazione cartografica (Fig. 2), le aree dei Monti Reatini, della Val Fino-Vestina e di Ascoli Piceno non sono comprese interamente nella delimitazione del cratere per cui le analisi che seguono prenderanno in considerazione solo i comuni più direttamente colpiti dal sisma.

Le aree pilota comprese nel cratere assumono quindi una particolare condizione di interesse, rappresentando un ambito territoriale significativamente fertile per analizzare e sperimentare strategie di sviluppo nell'ottica della co-progettazione tra diversi livelli di governo, partecipata e coordinata localmente, avvalendosi di significative risorse economiche derivanti dall'impegno nazionale e regionale alla ricostruzione.

Molte di queste Aree hanno già avviato un percorso in questa direzione, la SNAI infatti prevede una modalità di governance multilivello (nazionale, regionale e locale) che pone al centro l'associazionismo tra i Comuni e la co-progettazione tra i vari livelli istituzionali coinvolti nella definizione delle strategie d'area. A fronte dell'opportunità di operare azioni di coordinamento di risorse economiche e azioni di governance per l'attuazione delle strategie, lo scenario nel cratere sismico appare oggi ancora animato da spinte contrastanti e non sempre coerenti tra obiettivi perseguiti dalle strategie attivate nelle diverse aree pilota e

le azioni di ricostruzione messe in campo a livello nazionale nelle quattro regioni dalla fase emergenziale ad oggi.

**Fig. 2 – Cratere sismico 2016-2017 e aree SNAI Centro Italia**



Fonte: elaborazione degli autori

Va altresì rilevato che la definizione delle strategie si inserisce in un contesto dicotomico: se da un lato ci si trova davanti ad un contesto pre e post-sisma particolarmente sensibile, dall'altro ci si trova in un momento storico in cui ai profondi cambiamenti ecologici ed economici in atto, si affiancano nuove spinte culturali e nuovi interessi della società, una contrapposizione tra stile di vita frenetico/stressante e nuovi comportamenti più a misura d'uomo. Infatti, in una fase di omogeneizzazione dei paesaggi, di globalizzazione dei mercati e di standardizzazione dei comportamenti dei consumatori, ogni spinta alla valorizzazione delle identità e delle autenticità di piccoli sistemi locali, potrebbe essere motivo di elevato interesse per la società (Sargolini, 2017). Ad un mondo globale e veloce, dove le grandi distanze vengono percorse con sempre maggiore velocità, si contrappone una ricerca esasperata di patrimonio identitario, di prodotti distintivi, alla scoperta e/o

riscoperta delle origini e delle tradizioni. In questa prospettiva si possono aprire scenari futuri inediti per questi territori, che oggi sembrano destinati alla totale desertificazione a causa della progressiva emorragia demografica e dei recenti eventi sismici, che hanno stravolto gli assetti complessivi economici, sociali e insediativi dell'area.

## **2. L'impatto del Sisma sul sistema dell'abitare nei territori delle Strategie SNAI del cratere sismico Marchigiano**

Tra le regioni colpite, la Regione Marche è risultata la più danneggiata, con ingenti danni in 86 Comuni su totale di 139 ricadenti nel cratere sismico 2016. Per le Marche, il bilancio complessivo è stato assai rilevante: oltre 104 mila edifici danneggiati, 54 mila edifici evacuati e 32 mila sfollati, di cui da subito 28.500 hanno usufruito dei Contributi di Autonoma Sistemazione (C.A.S.) e circa 3.400 persone sono state sistemate nelle strutture ricettive della costa adriatica. Le due aree interne marchigiane, ricomprese nel cratere sismico 2016 ("Alto Maceratese" e "Ascoli Piceno"), si presentano come un sistema altamente complesso, diversificato al suo interno, ma caratterizzato da fattori comuni.

L'area interna "Alto Maceratese" occupa la parte sud-occidentale della provincia di Macerata, per complessivi 17 comuni e 885 kmq, con una popolazione residente di 18.489 abitanti al 1° gennaio 2016 (ISTAT, 2016), pari a circa l'8,7% dell'intera popolazione marchigiana, distribuita sul territorio con una densità media pari a 22,8 abitanti/kmq (molto inferiore alla media regionale, che si attesta intorno ai 164.20 ab/Kmq).

L'area interna "Ascoli Piceno": è stata individuata nel 2014 come un ambito di 15 comuni (esteso successivamente a 17 con l'aggiunta dei comuni di Appignano del Tronto e Venarotta, D.G.R. n. 1053/2018), per complessivi 30.790 abitanti, distribuiti tra il bacino del Tronto a sud e quello dell'Aso a nord. La superficie è pari a 708 Km<sup>2</sup> e rappresenta il 58% dell'intero territorio della provincia di Ascoli Piceno. La densità abitativa è bassa: 36 abitanti per Km<sup>2</sup> a fronte dei 172 della media provinciale. Nel territorio è compreso il punto più alto della provincia di Ascoli, la cima del Monte Vettore (m. 2.476 s.l.m.).

Un primo elemento comune che caratterizza le due aggregazioni intercomunali è sicuramente dato dalla morfologia delle aree, che determina un continuo alternarsi di sistemi vallivi, collinari e montuosi, che racchiudono al loro interno nicchie paesaggistiche sempre diversificate, frutto di secoli di interazioni profonde tra attività umane e sistemi naturalistico-ambientali di grande qualità (sistemi fluviali, laghi, boschi e foreste, pascoli e praterie, ecc.), rappresentando la struttura portante dell'Appennino centrale italiano. Il forte e proficuo rapporto uomo-territorio è quello che ha quindi determinato per lunghi periodi, in passato, la ricchezza di questi territori, nei quali nel tempo si sono sviluppate produzioni e attività fortemente legate all'uso e/o alla valorizzazione delle risorse locali (Sargolini, 2017).

Un secondo elemento comune è rappresentato dal sistema insediativo storico delle aree strutturato su piccoli borghi e insediamenti rurali diffusi sul territorio, sia nei fondovalle, soprattutto in corrispondenza di itinerari storici, sia nei versanti e crinali collinari o montani, in particolare nei casi di piccoli borghi fortificati, castelli. A questi si aggiunge una miriade di beni storico-architettonici e case sparse sul territorio e legate ai fondi agricoli, che contribuiscono a determinare e rafforzare l'immagine del paesaggio locale. La configurazione attuale delle due Aree Interne è l'esito di profonde variazioni socioeconomiche che hanno caratterizzato l'intera Regione Marche e, più in generale, l'intero paese.

**Tab 1 – Sistema dell’abitare: risposta alla fase emergenziale. Indicatori significativi cratere sismico e Aree SNAI regione Marche**

Id	Comune	Superficie territoriale (kmq)	Popolazione residente (al 31/07/2016) (a)	Popolazione accolta in soluzioni abitative temporanee (rif. giugno 2018)					Popolazione totale	Incidenza della popolazione accolta in soluzioni abitative temporanee
				Contributo di autonoma sistemazione (CAS)		Albergo	Altre strutture ricettive	Strutture abitative emergenza (SAE)		
				N. abitanti	N. nuclei familiari					
<b>Area interna "Alto Maceratese"</b>										
1	Bolognola	25,9	138	49	23	5		12	66	47,83%
2	Castelsantangelo sul Nera	70,7	274	69	42	11		108	188	68,61%
3	Cessapalombo	27,6	508	163	80	11	7	20	201	39,57%
4	Fiastra	57,7	552	208	94	7		130	345	62,50%
5	Gualdo	22,2	812	189	76	1		20	210	25,86%
6	Monte Cavallo	38,5	132	21	9			20	41	31,06%
7	Monte San Martino	18,5	757	91	33				91	12,02%
8	Muccia	25,9	915	331	155	16	10	396	753	82,30%
9	Penna San Giovanni	28,1	1093	84	37				84	7,69%
10	Pieve Torina	74,8	1445	578	274	37	3	516	1134	78,48%
11	San Ginesio	78,0	3479	810	371	33	9	92	944	27,13%
12	Sant'Angelo in Pontano	27,4	1424	77	27				77	5,41%
13	Sarnano	63,2	3280	576	245	52		43	671	20,46%
14	Serravalle di Chienti	96,0	1069	73	31				73	6,83%
15	Ussita	55,3	447	101	51	11		177	289	64,65%
16	Valformace	48,6	1058	375	182	46		225	646	61,06%
17	Visso	100,4	1106	350	171	74	23	343	790	71,43%
Totale Area Interna		858,6	18.489	4.145	1.901	304	52	2.102	6.603	35,71%
<b>Area Interna "Ascoli Piceno"</b>										
1	Acquasanta Terme	138,4	2885	753	356	19		6	778	26,97%
2	Appignano del Tronto	23,2	1769	102	46				102	5,77%
3	Arquata del Tronto	92,2	1.160	468	245	41		418	927	79,91%
4	Carassai	22,0	1085						0	0,00%
5	Castignano	38,8	2784	107	49				107	3,84%
6	Comunanza	54,4	3145	208	87				208	6,61%
7	Cossignano	38,8	2784	107	49				107	3,84%
8	Force	34,3	1321	203	83			14	217	16,43%
9	Montalto delle Marche	33,9	2107	61	25				61	2,90%
10	Montedinove	11,9	473	17	10				17	3,59%
11	Montegallo	48,5	529	198	101	3		44	245	46,31%
12	Montemonaco	67,8	586	145	72				145	24,74%
13	Offida	49,6	5028	166	72				166	3,30%
14	Palmiano	12,7	189	22	12				22	11,64%
15	Roccafluvione	60,6	1994	231	111				231	11,58%
16	Rotella	27,4	885	65	22				65	7,34%
17	Venarotta	30,2	2066	155	59				155	7,50%
Totale Area Interna		784,8	30.790	3.008	1.399	63	0	482	3.553	11,54%
<b>TOTALE</b>		<b>1.643,5</b>	<b>49.279</b>	<b>7.153</b>	<b>3.300</b>	<b>367</b>	<b>52</b>	<b>2.584</b>	<b>10.156</b>	<b>20,61%</b>

Fonte: elaborazione degli autori su dati ISTAT, Regione Marche 2016 e Protezione Civile Marche, 2018 per dati Sisma Marche.

A partire, infatti, dalla seconda metà del secolo scorso, queste aree se pur con traiettorie distinte, hanno subito un profondo processo di emigrazione della popolazione, soprattutto più giovane, verso le aree costiere e pedecollinari, alla ricerca di posti di lavoro nei settori della manifattura e, successivamente, delle costruzioni.

Questo fenomeno migratorio ha generato, nel tempo, un progressivo e grave fenomeno d'invecchiamento della popolazione residente e la quasi totale mancanza di ricambio generazionale nei settori produttivi alla base dell'economia locale.

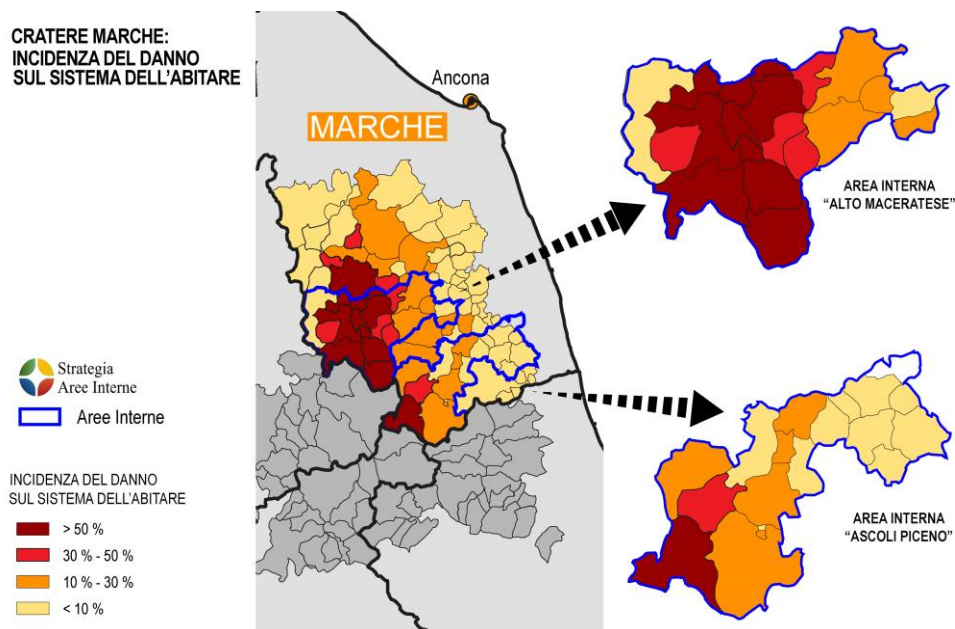
Alle difficoltà pregresse e storiche legate allo spopolamento si sono aggiunte quelle prodotte dal sisma. Questo non ha colpito in modo grave ovunque (i danni e i disagi di maggiore intensità si sono concentrati nella fascia montana), ma gli impatti negativi si sono riverberati su tutto il sistema territoriale. In prossimità dei Sibillini interi nuclei abitati sono andati distrutti, la viabilità è stata compromessa, parte della popolazione si è trasferita, la rete dei servizi pubblici è stata sconvolta, le filiere agroalimentari e zootecniche sono state troncate o danneggiate, la fruizione ambientale nei due Parchi nazionali, insieme con le attività dell'ospitalità e dell'agriturismo, dell'escursionismo, dello sport e delle terme, sono state sospese e in seguito riprese solo in parte, grazie anche ai flussi di solidarietà.

Le dinamiche sociodemografiche pre-sisma delle due aree mostrano significative criticità in termini di abbandono territoriale ed invecchiamento. Questa condizione di criticità diffusa e spopolamento è stata ulteriormente aggravata dagli eventi sismici del 24 agosto 2016 e seguenti. Tutti i comuni dell'area sono stati gravemente danneggiati, tutte le strutture pubbliche e i servizi alla cittadinanza resi inagibili per i crolli e i gravi danni subiti dagli edifici. Nella prima fase di risposta all'emergenza (durata circa 6 mesi dalla scossa dell'ottobre 2016) la popolazione è stata delocalizzata ed accolta in soluzioni abitative temporanee (Tab. 1), presso strutture ricettive esterne all'area colpita dal sisma, mentre successivamente la popolazione è stata allocata in parte presso strutture temporanee realizzate in loco appositamente ed in parte mediante l'individuazione in autonoma di una "sistemazione" in altri comuni rispetto a quello di residenza, con non poche difficoltà pratico-operative e logistiche legate ai danni e alle modificazioni intercorse in questi territori a seguito degli eventi calamitosi.

La grande maggioranza delle popolazioni che risiedevano nelle aree colpite dall'ultima ondata sismica, nonostante i grandi e gravi disagi finora vissuti, non si sono allontanate dai rispettivi territori d'origine, se non per un tempo limitato nella prima fase emergenziale 2016-2017. La scelta di realizzare insediamenti temporanei, SAE, Soluzioni Abitative di Emergenza (operazione che si è dimostrata in questi territori pedemontani e montani, complessa e potenzialmente antieconomica), trova ragion d'essere proprio nella volontà di non disperdere la comunità locale, costituita nella maggior parte dei contesti prevalentemente da anziani over 65 (Nomisma, 2019), e per cercare di contrastare in qualche forma il processo di abbandono del territorio conseguente al sisma.

L'impatto del sisma sul sistema dell'abitare nelle Aree Interne (Fig. 3) è stato valutato mettendo in relazione la popolazione residente pre-sisma con la popolazione riallocata a seguito dell'evento calamitoso. L'elaborazione è stata sviluppata utilizzando i dati condivisi della regione Marche sullo stato del danno all'edificato (Tab 1), pubblicati in seguito ai sopralluoghi capillari per singolo edificio effettuata dalla Protezione Civile e/o dai tecnici incaricati dai proprietari degli immobili. Lo scopo dei sopralluoghi era in prima istanza valutare l'agibilità/non agibilità della singola proprietà e documentare i danni all'edificato e al patrimonio d'interesse collettivo.

Fig. 3 – Impatto del sisma sul sistema dell’abitare: Cratere Marche e Strategie Aree interne



Fonte: elaborazione degli autori. L’incidenza % del danno è stata definita dal rapporto tra il totale della popolazione accolta in soluzioni abitative temporanee e quella residente pre-sisma (TAB 1)

L’analisi condotta evidenzia che nel Cratere sismico marchigiano sono 16 i comuni con oltre il 30% della popolazione accolta in soluzioni abitative temporanee (CAS, strutture ricettive e SAE), di cui la maggioranza, 12, ricompresi nelle due Aree Interne (Tab 1). Qui si trovano anche i 9 comuni maggiormente danneggiati, con oltre 50% della popolazione privata della propria abitazione dal sisma, tra questi spiccano nell’Alto Maceratese i comuni di Pieve Torina, con oltre 1.134 esodati su una popolazione complessiva di 1.445 abitanti e il comune di Muccia, con oltre l’80% della popolazione accolta in soluzioni emergenziali; mentre nell’Ascolano Arquata del Tronto è il comune più colpito con quasi 1.000 abitanti sfollati. Complessivamente le due Aree Interne registrano un impatto sul sistema dell’abitare che coinvolge oltre 10.000 unità (10.156 ab.) più di un terzo dell’impatto sull’intero Cratere in termini di abitanti ospitati in soluzioni emergenziali.

L’area Alto Maceratese ha registrato perdita di funzionalità del patrimonio edilizio in maniera diffusa ed importate interessando oltre il 30% della popolazione su tutti i 17 comuni che la compongono, mentre l’Area Ascolana ha subito l’impatto del sisma in maniera differenziale, con impatti modesti su 8 comuni, ma con danni di grandissima entità su 2 comuni e dell’ordine del 10% nei comuni restanti. Impatti che comunque risultano significativi considerando lo stato di contrazione e crisi demografica che caratterizzava l’area anche prima del sisma.

L’elaborazione delle due strategie SNAI (“Alto Maceratese” e “Ascoli Piceno”), avvenuta



nel 2018 a cavallo tra la fase emergenziale post sisma e l'avvio della fase di ricostruzione si caratterizza quindi come esperienza singolare rispetto al panorama generale delle strategie delle Aree Interne per criticità ed opportunità che il processo di ricostruzione può (e dovrebbe) mettere in campo.

In questi contesti la compromissione degli insediamenti rischia da un lato di innescare un progressivo abbandono delle aree devastate da parte della popolazione residente, dall'altro di attivare gravi processi di "perdita di contatto creativo e generatore di identità territoriali tra uomo e ambiente" (Sargolini, 2017), che inevitabilmente determinerà la perdita di attrattività di quel luogo, favorendo l'accentuarsi fenomeni di marginalizzazione e degrado. Diviene quindi centrale riflettere sulla pianificazione della ricostruzione prefigurando nella risposta al disastro la ricerca di nuove forme edilizie e territoriali e di nuove relazioni strutturali e funzionali, più resilienti e sostenibili, per i territori fragili dell'Appennino Centrale.

### **3. Dall'emergenza alla ricostruzione post sisma nelle Aree Interne. Gli insediamenti per le Soluzioni Abitative di Emergenza: prime valutazioni**

Un primo elemento significativo di riflessione che si pone a cavallo tra le Strategie d'Area e la ricostruzione post sisma è costituito dagli insediamenti realizzati in fase post emergenziale.

Appare significativo uscire subito dalle implicazioni (incerte e ambigue) sottese dal concetto di "temporaneità" da considerare valido solo per i corpi edilizi realizzati parzialmente con strutture prefabbricate (Fig. 4), ma non estendibile alle più significative opere di fondazione, di messa in sicurezza dei siti e di urbanizzazione primaria e secondaria delle aree insediate. La portata delle opere realizzate, anche in termini di costi pubblici sostenuti, non si caratterizza come una dotazione temporanea ma come componenti territoriali stabili, evidenziando l'importanza di riflettere al futuro di queste grandi dotazioni pubbliche "atterrate" nei territori delle due Aree Interne.

La mappatura del fenomeno ed i dati raccolti evidenziano l'importanza del fenomeno sia in termini insediativi, di espansione urbana e consumo di suolo; che in termini di scelte localizzative e relazione con i contesti insediativi esistenti.

**Fig. 4 - Aree SAE Pieve Torina (MC), La Serra**



a) Pieve Torina (MC), La Serra

b) Arquata del Tronto (AP), borgo 2

Fonte: Documentazione fotografica Regione Marche. Area Terremoto Marche, SAE, 2019

**Tab 2 – Evoluzione insediativa e consumo di suolo Aree Interne del cratere Regione Marche**

ID	Comune	Prov.	1954 (ha)	1984 (ha)	2001 (ha)	2010 (ha)	Sup Aree SAE (ha)	Incidenza SAE (%)
<i>Area Interna "Alto Maceratese"</i>								
1	Bolognola	MC	7	20	22	24	0,18	+0,75%
2	Castelsantangelo sul Nera	MC	28	35	47	48	2,32	+4,83%
3	Cessapalombo	MC	13	19	27	28	0,24	+0,86%
4	Fiastra	MC	28	46	55	58	2,26	+3,90%
5	Gualdo	MC	15	22	30	33	0,32	+0,97%
6	Monte Cavallo	MC	8	10	12	13	0,39	+3,00%
8	Muccia	MC	19	36	63	71	6,18	+8,70%
10	Pieve Torina	MC	50	74	88	94	7,23	+7,69%
11	San Ginesio	MC	80	129	182	206	0,68	+0,33%
13	Sarnano	MC	71	128	192	204	0,64	+0,31%
15	Ussita	MC	28	67	89	90	1,82	+2,02%
16	Valfornace	MC	34	48	59	61	8,62	+14,13%
17	Visso	MC	45	76	93	96	4,96	+5,17%
Totale Area Interna			426	710	959	1.026	35,84	+3,49%
<i>Area Interna "Ascoli Piceno"</i>								
1	Acquasanta Terme	AP	74	116	164	174	0,57	+0,33%
3	Arquata del Tronto	AP	52	69	81	84	5,85	+6,96%
8	Force	AP	20	36	50	52	0,38	+0,73%
11	Montegallo	AP	37	37	47	49	1,38	+2,82%
Totale Area Interna			183	258	342	359	8,18	+2,28%
<b>Totale</b>			<b>609</b>	<b>968</b>	<b>1.301</b>	<b>1.385</b>	<b>44,02</b>	<b>+3,18%</b>

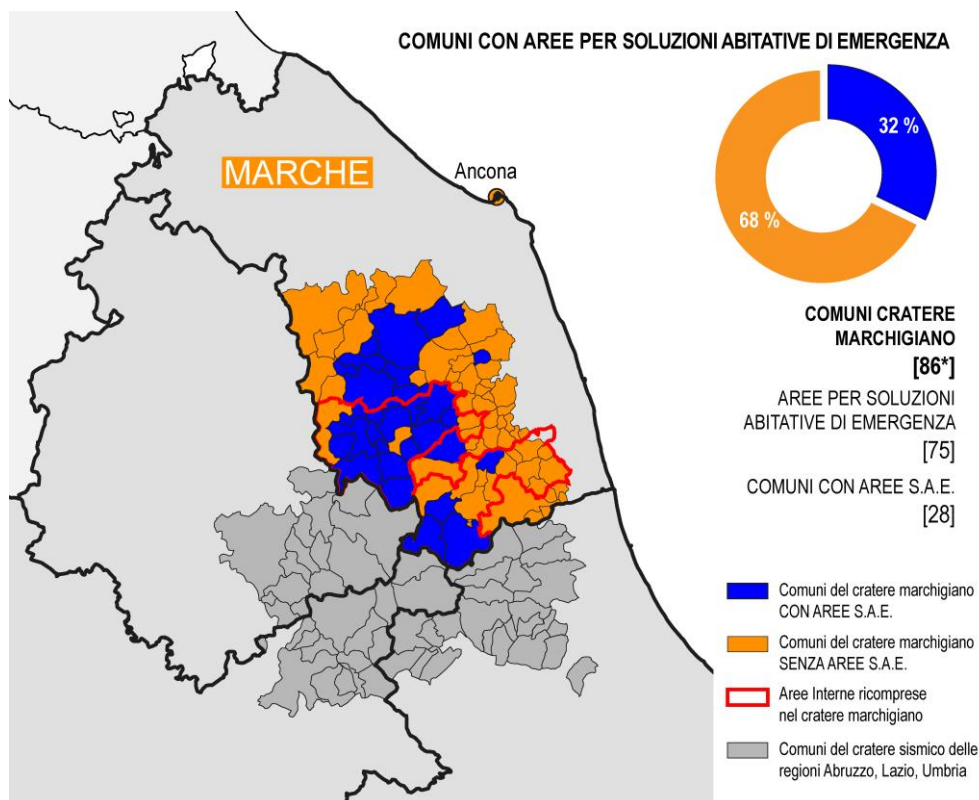
Fonte: Atlante del Consumo di Suolo 2012 Regione Marche e Protezione Civile Marche, 2018 per dati Sisma Marche, elaborazione degli autori.

Il quadro delineato dall'impatto del fenomeno insediativo delle SAE sul territorio interessa 28 comuni delle Marche con oltre 70 aree di lottizzazione, di cui ben 17 comuni ricompresi nelle due Aree Interne indagate (Fig. 5), con un'espansione insediativa complessiva di oltre 44 Ha. Un fenomeno che se confrontato con l'evoluzione del consumo di suolo dal 1954 ad oggi evidenzia un incremento di dotazioni abitative in netta contrapposizione con le dinamiche sociodemografiche in atto (non solo nell'immediato periodo pre-sisma) ma un fenomeno ben più significativo di medio lungo periodo.

Tale dicotomia si palesa in alcuni comuni emblematici dell'Area Maceratese come ad esempio il comune di Valfornace, in cui l'ampliamento delle aree SAE costituisce un'espansione dell'area urbana dell'ordine del +14% rispetto al sistema insediativo esistente consolidato; tale dato risulta particolarmente significativo se confrontato con il +3,3% nei quindici anni precedenti 2001- 2016 a fronte di un calo demografico strutturale dal 1954 ad oggi pari a più del 50% nel periodo, ridotto ulteriormente nel 1984 del -8,21% e aggravato

al 2016 da un decremento ulteriore del -5,20%. Dinamiche simili si ritrovano in molti altri comuni dell'Alto Maceratese, come i comuni di Muccia; Visso; Pieve Torina e dell'Area Ascolana come il comune di Arquata del Tronto. In quest'ultimo a fronte di un'espansione insediativa crescente dal 1954 ad oggi (di cui le SAE costituiscono un ultimo ulteriore incremento +6,70%) si registra un drammatico calo della popolazione: -62% fino al 1984; -21% al 2001; -11% al 2010; -12% nel 2016 (Tab. 2, Tab. 3).

**Fig. 5 - Distribuzione territoriale e localizzazione delle SAE, Cratere Marche e strategie SNAI**



Fonte: elaborazione degli autori, fonte dati da Regione Marche e Protezione Civile. Area Terremoto Marche, SAE, 2019

Andando ad analizzare la strumentazione urbanistica vigente emergono alcune contraddizioni. Solo la metà delle aree insediate sono state attuate in ambiti urbani o di urbanizzazione previsti nei Piani di Fabbricazioni o Regolativi Generali vigenti. L'altra metà recuperata in aree agricole, montane e a pascolo.

Tab 3 – Consumo di suolo e variazione popolazione Aree Interne del cratere Regione Marche

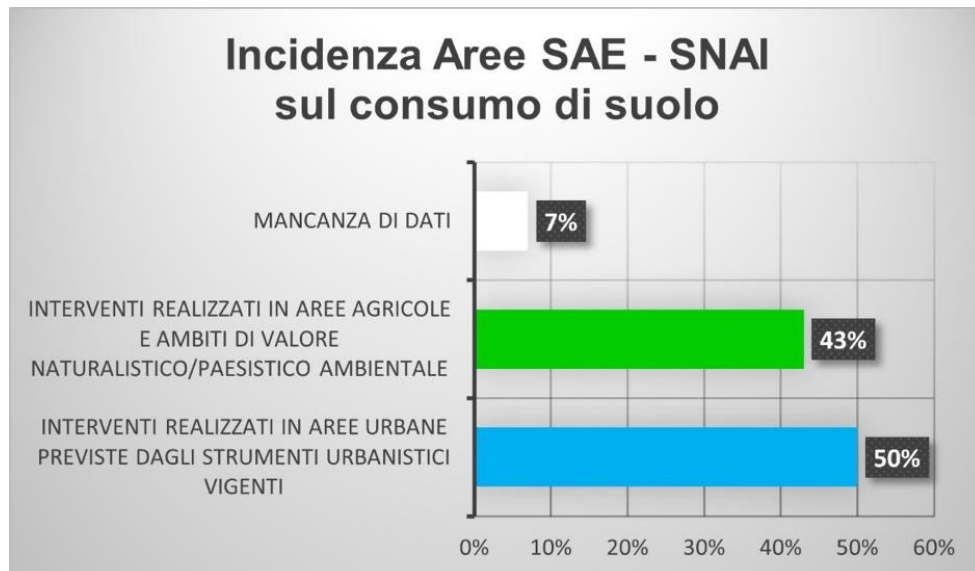
ID	Comune	Variazione consumo di suolo				Variazione popolazione residente			
		1954-1984 (%)	1984-2001 (%)	2001-2010 (%)	Incid. SAE (%)	1954-1984 (%)	1984-2001 (%)	2001-2010 (%)	2010-2016 (%)
<b>Area Interna "Alto Maceratese"</b>									
1	Bolognola	+185,71%	+10,00%	+9,09%	+0,75%	-13,37%	-11,43%	13,55%	-21,59%
2	Castelsantangelo sul Nera	+25,00%	+34,29%	+2,13%	+4,83%	-70,28%	-9,54%	-14,32%	-13,56%
3	Cessapalombo	+46,15%	+42,11%	+3,70%	+0,86%	-49,37%	-13,72%	-5,64%	-7,97%
4	Fiastra	+64,29%	+19,57%	+5,45%	+3,90%	-59,87%	-10,51%	-5,55%	-4,66%
5	Gualdo	+46,67%	+36,36%	+10,00%	+0,97%	-55,01%	-9,27%	-1,52%	-10,38%
6	Monte Cavallo	+25,00%	+20,00%	+8,33%	+3,00%	-61,40%	-29,34%	-10,53%	-13,73%
8	Muccia	+89,47%	+75,00%	+12,70%	+8,70%	-34,27%	10,48%	2,09%	-1,19%
10	Pieve Torina	+48,00%	+18,92%	+6,82%	+7,69%	-43,77%	-7,64%	8,27%	-3,22%
11	San Ginesio	+61,25%	+41,09%	+13,19%	+0,33%	-46,19%	-7,81%	-0,39%	-8,06%
13	Sarnano	+80,28%	+50,00%	+6,25%	+0,31%	-36,42%	-1,37%	2,16%	-4,87%
15	Ussita	+139,29%	+32,84%	+1,12%	+2,02%	-50,37%	-8,97%	4,46%	0,45%
16	Valfornace	+41,18%	+22,92%	+3,39%	+14,13%	-51,67%	-8,21%	-0,18%	-5,20%
17	Visso	+68,89%	+22,37%	+3,23%	+5,17%	-47,19%	-17,69%	6,20%	-11,52%
<b>Area Interna "Ascoli Piceno"</b>									
1	Acquasanta Terme	+56,76	+41,38%	+6,10%	+0,33%	-54,20%	-18,19%	-6,19%	-8,09%
3	Arquata del Tronto	+32,69	+17,39%	+3,70%	+6,96%	-62,71%	-21,39%	-11,01%	-11,99%
8	Force	+80,00	+38,89%	+4,00%	+0,73%	-52,11%	-8,19%	-8,30%	-10,07%
11	Montegalfo	+0,0	+27,03%	+4,26%	+2,82%	-65,61%	-34,25%	-4,66%	-10,79%

Fonte: elaborazione degli autori su dati Atlante del Consumo di Suolo 2012 Regione Marche e Protezione Civile Marche, 2018 per dati Sisma Marche.

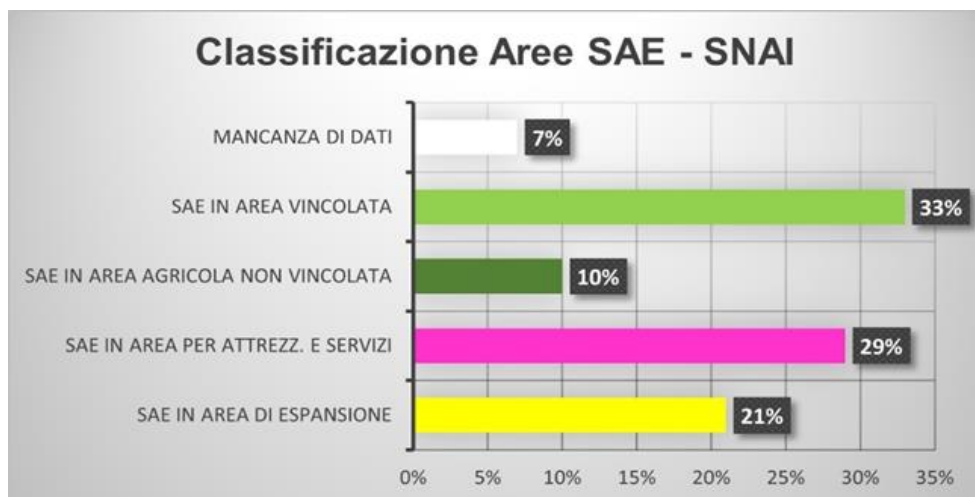
Nelle due Aree interne la localizzazione delle aree SAE insiste per il 50% in aree urbane previste dagli strumenti urbanistici vigenti e per il 43% aree agricole e/o vincolate (Fig. 6). Nello specifico, il 33% in aree sottoposte a Vincoli e tutele Ambientali; il 29% in aree per attrezzature e servizi e solo circa il 20% delle aree risultano collocate in previsioni urbanistiche di carattere residenziale di completamento o (più propriamente) di espansione (Fig 7).

Tali scelte localizzative appaiono in contraddizione con le strategie SNAI elaborate, che si fondano sulla valorizzazione delle risorse naturali; sulla razionalizzazione delle dotazioni a servizi e livelli di accessibilità già penalizzati dalla diffusione insediativa e dalla parcellizzazione del sistema dell'abitare che caratterizza le due Aree Interne ricomprese nel cratere sismico marchigiano.

Si renderà necessario nei prossimi anni monitorare con attenzione queste aree di lottizzazione "temporanee" prevedendo, ove possibile, nuove funzioni, utilizzi diversificati e cercando di integrare questi nuovi contesti insediativi nei vigenti strumenti regionali della pianificazione del territorio e del paesaggio. In questo era stato ben chiaro Bruno Gabrielli nell'affermare che, quando si assume un unico obiettivo (quello della costruzione immediata di nuovi edifici non temporanei) e si trascurano quelli riconducibili al sistema di attività interconnesse e di prospettiva, il risultato sarà inevitabilmente negativo (Inu-Ancsa, 2010).

**Fig. 6 – Incidenza SAE e localizzazione su aree per servizi e aree agricole protette**

Fonte: elaborazione degli autori su dati Area Terremoto Marche, SAE, 2019

**Fig. 7 – Incidenza SAE e localizzazione su aree già previste per l'edificazione**

Fonte: elaborazione degli autori su dati Area Terremoto Marche, SAE, 2019

#### **4. L'apparato normativo di riferimento tra criticità e opportunità della ricostruzione: elementi generali di un percorso in divenire**

Nonostante appaia in contraddizione sia con le previsioni degli strumenti urbanistici vigenti, sia con le tendenze sociodemografiche delle aree oggetto di studio, la scelta di urbanizzare nuove aree nella contingenza della fase emergenziale fa emergere alcune significative opportunità di convergenza tra Strategie SNAI, Strumenti per la Ricostruzione, Green Deal Europeo.

L'analisi dell'impatto del sisma sul sistema dell'abitare associato alle letture morfologiche ed insediative del territorio evidenzia una forte differenziazione delle condizioni di contesto all'interno del cratere Marche. Per gli 86 centri marchigiani, ognuno dei quali disarticolato sul territorio in decine di borghi rurali, nuclei frazionali e numerosi centri minori diffusi, si ha purtroppo la certezza che nuovi eventi potranno verificarsi. Per questo, si rende necessario mettere in atto tutte le azioni utili a ricostruire meglio di prima, considerando l'esigenza di:

- intervenire dopo le calamità, studiandone gli effetti sulla trama urbana e infrastrutturale, osservando la capacità di assorbire le perturbazioni esterne da parte degli ambienti fisici colpiti, mettendo in atto tutti gli accorgimenti necessari perché la risposta ai futuri eventi sia meno disastrosa;
- porre individui e comunità nella condizione di poter fronteggiare i disastri naturali e i rischi a essi associati, concependo un aumento delle condizioni di flessibilità dei sistemi economici e sociali e quindi una maggior resilienza delle comunità.

Il quadro normativo di riferimento dentro il quale sviluppare strategie, scelte e azioni di intervento per la ricostruzione post Sisma 2016 è il combinato disposto delle "Ordinanze Commissariali", apparato normativo emanato dal Commissario straordinario del Governo per la ricostruzione sisma 2016. La carica di "Commissario Straordinario del Governo per la ricostruzione" è un incarico conferito dal Presidente della Repubblica ai sensi del decreto 189/2016, il cui compito sono: coordinare la gestione straordinaria finalizzata alla ricostruzione, concordare i contenuti di provvedimenti ed ordinanze da adottare assicurandone l'applicazione uniforme e unitaria, verificare periodicamente l'avanzamento del processo di ricostruzione.

Le Ordinanze Commissariali rispondono ad un'esigenza di ricostruzione, da effettuarsi con rapidità, agendo in modo "unitario e omogeneo" nell'area interessata dal sisma, programmando l'uso delle risorse finanziarie "sulla base degli indicatori del danno e della vulnerabilità".

Nel 2020, a quattro anni dal sisma, la struttura commissariale ha impresso un impulso significativo alla ricostruzione con una sequenza di ordinanze che hanno precisato e semplificato il quadro legislativo e amministrativo della ricostruzione. Dall'analisi dell'apparato normativo emerge che due sono i campi d'intervento suggeriti dalle ordinanze emanate: il primo è quello di affrontare la ricostruzione delle aree maggiormente colpite attraverso strumenti urbanistici attuativi; il secondo è quello di stimolare ciascun comune a svolgere una riflessione più estesa, con la redazione di programmi di ricostruzione.

In questo rinnovato scenario si collocano i Programmi Straordinari di Ricostruzione (P.S.R.) introdotti dall'art. 3-bis, comma 1, del decreto-legge 24 ottobre 2019, n. 123 e da redigersi ai sensi dell'Ordinanza n. 107/2020. Con il P.S.R, i Comuni, sulla base delle principali caratteristiche: storiche, culturali, ambientali, socioeconomiche, delle criticità del territorio, vulnerabilità, stato del danno e degli obiettivi della ricostruzione, definiscono il

quadro delle attività, individuano gli strumenti e le misure più idonee alla loro realizzazione, le eventuali priorità e modalità attuative.

Secondo l'ordinanza n.107/2020 i P.S.R. dovranno assumere un importante ruolo strategico nella ridefinizione della rete dei sottoservizi in chiave smart-grid e nella fattispecie dovranno favorire l'interramento delle linee aeree di alimentazione energetica e telefonica, nell'ottimizzazione delle reti e nell'introduzione intensiva di linee ad alta connettività. La ridefinizione delle reti, attuabile con piani specifici, dovrà favorire la condivisione alla scala del singolo agglomerato dell'energia prodotta da fonti rinnovabili attraverso la partecipazione degli enti gestori.

Il ruolo strategico attribuito ai P.S.R. dall'Ordinanza 107/2020 è potenzialmente in linea con le due Strategie delle aree Interne del cratere sismico marchigiano (area interna "Alto Maceratese e aree interna "Ascoli Piceno", nelle quali ad esempio, la riorganizzazione dei servizi pubblici mediante lo studio dei bacini di utenza reali e potenziali, e l'introduzione di piccoli servizi di comunità rappresentano un elemento cardine per il rilancio socioeconomico. e un effettivo sostegno alle popolazioni che abitano questi territori.,

In generale, i programmi straordinari dovranno puntare sulla qualificazione dei servizi pubblici per la popolazione, sulla loro potenziale attrattività turistica e ottimizzazione gestionale. L'azione del Commissario Straordinario si pone come indirizzo e supporto dell'attività delle singole Regioni che attraverso i Programmi Straordinari possono meglio coordinare le prassi e orientare verso una strategia unitaria gli interventi della ricostruzione stessa. D'altro canto, il modello multilivello del governo straordinario della ricostruzione costituisce una piena espressione del principio di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, di cui all'art. 118 Costituzione, in una strategia di intervento di primario interesse nazionale, finanziata (come nel caso delle SAE) con il bilancio statale.

L'elaborazione delle Linee Guida dell'ordinanza n.107/2020 è riferita a oggetti, soggetti e modalità della ricostruzione e si pone pertanto in questa logica di governo multilivello della ricostruzione secondo garanzie di coordinamento istituzionalmente previste nell'ambito della legislazione speciale.

Nello specifico, i P.S.R. potranno promuovere progetti e azioni di livello intercomunale, materiali e immateriali, quali la realizzazione di un'opera di interesse territoriale o la centralizzazione di servizi pubblici (trasporti, presidi sanitari, scuole, attrezzature sportive, servizi amministrativi, infrastrutture digitali) che richiedono formule non più convenzionali in grado di adattarsi alla tipologia e alla distribuzione dell'utenza, per contrastare la dispersione e l'abbandono dei territori marginali.

Su proposta dello stesso Commissario Straordinario, per le aree dell'Appennino centrale interessate dai crateri del 2009 e del 2016/17, è stata di recente elaborata la proposta "Ricostruzione sicura, sostenibile e connessa" inserita nel Programma Nazionale di Ripresa e Resilienza. Uno dei quattro interventi speciali del capitolo "Inclusione e Coesione" del Piano Nazionale con un finanziamento aggiuntivo di 1,78 mld di euro. Inoltre, con la legge finanziaria 2021 all'area del cratere 2016, sono stati assegnati ulteriori 220 ml; 160 grazie al Contratto istituzionale di sviluppo (CIS) e 60 ml per i centri di ricerca delle Università territorialmente interessate. Un quadro di opportunità che sollecita finalmente uno sguardo unitario sulle due Aree Interne del cratere che vengono così a configurare uno dei più grandi cantieri d'Europa e allo stesso tempo un importante laboratorio nazionale dove sperimentare forme e progetti di rigenerazione territoriale.

Estendendo lo spettro della riflessione a scala Regionale la classificazione europea

definisce “in transizione” le tre regioni interessate dal sisma e crea ulteriori precondizioni favorevoli per l’accesso ad incentivi specifici e privilegiati per incrementare la mole di risorse economiche ed energie convergenti sulle aree interne sismogenetiche dell’Appennino Centrale. Prerequisito fondamentale sarà dato dalla capacità delle Regioni Marche, Umbria e Abruzzo di favorire la cooperazione interregionale superando le pratiche di frammentazione dell’azione pubblica fin qui registrata nella pianificazione della ricostruzione a seguito del sisma. Il Green Deal europeo prospettato dal nuovo ciclo di programmazione europea 2021/27 e l’obiettivo della ricostruzione delineato nei Programmi Straordinari di ricostruzioni possono rappresentare sicuramente l’occasione per imprimere il “seme del cambiamento” in questi territori.

Nell’area del cratere del sisma 2016 si sovrappongono i temi della “perifericità”, tipici delle “aree interne” così come individuati dalla SNAI, con quelli della “marginalità” rispetto alle politiche nazionali e regionali ordinarie in quanto rappresentano prevalentemente aree di confine. Ne deriva una diffusa carenza di strategie di sistema e, se si considerano singolarmente le aree delle diverse regioni, anche un’assenza di massa critica in termini demografici ed economici anche fuori dalle due Aree Interne interessate dalla Strategia.

L’aggregazione dei diversi contesti auspicata dall’Ordinanza n.107 prefigura una dimensione unitaria in termini di governo della ricostruzione e ne propone fatalmente una nuova originale interpretazione, per stimolare un approccio multilivello e una riflessione da parte di tutte le istituzioni coinvolte finalizzata a riguardare tutta l’area come un sistema complesso la cui riserva di capacità e la ridondanza delle dotazioni rispetto agli abitanti residenti, consentono di individuare un nuovo ruolo nelle politiche europee e nazionali, anche in relazione ai nuovi temi che l’uscita dalla pandemia covid-19 sta comportando in termini sociali, economici e di qualità della vita e dell’abitare.

## **5. Conclusioni**

La strategia della ricostruzione, per la rilevante leva degli investimenti pubblici e per una visione integrata tra ricostruzione materiale e sviluppo economico sostenibile, si pone oggettivamente come “una politica tra le politiche”, senza alcuna velleità di sostituirsi ad esse in un modello di “mega-programmazione”, di cui non sussistono i presupposti istituzionali e politici, ma praticando ogni forma di dialogo e di coordinamento per il raggiungimento di obiettivi comuni.

La ricostruzione comporta una rilettura coerente e convergente delle politiche di sviluppo e rilancio socioeconomico già avviate prima del Sisma per questi territori, nella prospettiva di orientare i processi attuativi nella ricerca di una strategia utile alla rigenerazione e valorizzazione dell’intera area del cratere, a partire da criticità e punti di forza già noti prima dell’ondata sismica 2016. Per questo, la ricostruzione risulta maggiormente efficace e sinergica con gli obiettivi della SNAI, quando programma interventi su infrastrutture minime per il ripopolamento, sulla banda larga, sull’accessibilità e sulle condizioni di abitabilità necessarie affinché questi spazi possano tornare ad essere attrattivi per le nuove generazioni. Sarà necessaria quindi la possibilità di intervenire sugli spazi interni, ma anche garantire il mantenimento del sistema urbano nella sua parte pubblica, oltre che naturalmente la conservazione di un rapporto privilegiato con il paesaggio - senza nessun consumo aggiuntivo di suolo - attraverso un grande intervento di sostituzione e riuso di edifici (SAE comprese), lavorando su caratteristiche quali l’autosufficienza energetica e il rapporto con l’agricoltura di nuova generazione.



Il dibattito nazionale ha riportato in auge i temi della sicurezza ambientale del nostro paese e in modo particolare dei territori cosiddetti fragili (Galuzzi, 2016). Già nell’81 Campos Venuti sosteneva la necessità di una “politica che non sottovaluti la cultura della natura”, affinché il Paese cominciasse a misurarsi con le catastrofi non solo a posteriori, ma riducendo o eliminando a priori gli effetti negativi del sisma. Solo con i recenti eventi sismici sono state attivate a livello nazionale iniziative ed esperienze che propongono lo sviluppo di una riflessione olistica del tema della fragilità e della prevenzione (Casa Italia, 2017).

Appare evidente come la ricostruzione può e deve essere un’opportunità per innalzare il livello di protezione dai rischi dei territori fragili del centro Italia e dovrà rappresentare al contempo un’opportunità per avviare un processo di sviluppo e di ri-abitazione di questi luoghi. Tuttavia, ad oggi, il “piano d’azione” del Governo, attivato sotto il coordinamento dei Commissari Straordinari e incentrato su Ordinanze Commissariali ha trovato piena attuazione solo negli interventi temporanei per l’emergenza con tutte le criticità evidenziate.

Inoltre, anche i promotori della strategia nazionale delle Aree Interne sono consapevoli delle difficoltà presenti quando queste coincidono con le aree colpite dal sisma come evidenzia Sabrina Locatelli (2017) quando afferma che lo sviluppo della strategia in questi territori è reso problematico da alcuni fattori:

- l’urgenza dei territori di avere risposte e interventi immediati supportati da una prospettiva di sviluppo;
- limitate risorse finanziarie e umane a disposizione delle Regioni per seguire le aree interne colpite dal sisma;
- limitata capacità amministrativa degli enti locali, che sono ulteriormente gravati dagli aspetti di emergenza.

La necessità di ottenere risultati più rapidi in queste aree e di supportare il Commissario per la Ricostruzione nel suo lavoro ha portato le aree interne interessate dal sisma a circoscrivere i temi prioritari su cui la singola Strategia SNAI (“Alto Maceratese” e/o “Ascoli Piceno”) deve portare risultati immediati, ma per quanto risulta dagli atti disponibili, non ancora ad una integrazione e messa in coerenza con le politiche della ricostruzione.

È dunque proprio questo il momento di dedicare energie alla costruzione di città e comunità più resilienti, cioè a ricostruire “meglio di com’era prima” (Boeri, Pastore, 2017): ma in che modo?

Secondo il Sendai Framework for Disaster Risk Reduction (2015-30), per un’appropriata gestione del rischio di disastri, è necessario un approccio interdisciplinare e olistico, sapendo che la gravità di un evento calamitoso di origine naturale è strettamente correlata alle scelte che facciamo e che riguardano questioni puntuali di ogni singolo individuo o di rilevante estensione territoriale quali: le abitudini di vita; la modalità di conservazione e di valorizzazione delle risorse naturali e culturali; la gestione delle attività agro-silvo-pastorali; le tecniche della produzione industriale e artigianale; la pianificazione e la progettazione dell’assetto urbano e infrastrutturale (Sargolini, 2017).

L’United Nations Office for Disaster Risk Reduction ribadisce i due fattori chiave su cui fare leva:

1. preparare individui, comunità e organizzazioni economiche e sociali a fronteggiare i disastri naturali e i rischi a essi associati mediante misure idonee per aumentare la

capacità di risposta, e quindi la resilienza delle comunità;

2. intervenire dopo i disastri per costruire meglio, cogliendo la ricostruzione come occasione per mitigare le conseguenze di futuri disastri. Tutto questo è sintetizzato nell'espressione Building Back Better, che significa appunto "ricostruire meglio" (Esposito, et al, 2017), un principio che non può essere applicato solo agli edifici o alle infrastrutture materiali.

È dunque necessario che la dimensione del Disaster Risk Reduction trovi la propria espressione concreta dentro le Strategie delle Aree Interne e nelle normative immediatamente esecutive per le Regioni e i Comuni dell'area del cratere attraverso le quali gestire e monitorare tutte le fasi del lungo processo di ricostruzione. Le Strategie d'Area, anche in coerenza con le strategie regionali che si stanno costruendo (interessanti i nuovi sentieri di sviluppo per l'appennino marchigiano approvati all'unanimità dalla Regione Marche; Pierantoni, Salvi, Sargolini, 2019) posso quindi rappresentare un valido strumento di convergenza delle differenti politiche multilivello che devono essere in grado di integrare anche la componente del rischio nel progetto urbano territoriale e rappresentare laboratori territoriali per la sperimentazione di progetti integrati per tornare a riabitare in qualità e sicurezza i territori sismogenetici dell'Appennino Centrale Italiano.

#### **Attribuzioni**

Pur se contributo è il frutto di un lavoro congiunto tra gli autori, i paragrafi n.1, 4, 5 sono da attribuire a Francesco Rotondo, i paragrafi n. 3, 4, 5 a Giovanni Marinelli e i paragrafi n.2, 4, 5 a Luca Domenella.

#### **Riferimenti bibliografici**

- Agenzia per la Coesione Sociale (2017) *Schede regionali, Analisi socio-economica del territorio italiano e delle risorse per le politiche di coesione*. <http://www.agenziacoesione.gov.it>
- Boeri S., Pastore M.C. (2017), "Nel Cratere – Riflessioni sulla Ricostruzione Sisma 2016", *Urbanistica Informazioni*, 272, pp. 769-772.
- Esposito F., Russo M., Sargolini M., Sartori L., Virgili V. (a cura) (2017), *Building Back Better: idee e percorsi per la costruzione di comunità resilienti*, Carocci editore pressonline, Roma
- Galuzzi P. (2016), "I rischi e la cura", *Urbanistica*, n. 154, pp. 4-7
- Inu-Ancsa (2010), "Dio salvi l'Aquila. Una ricostruzione difficile", *Urbanistica Dossier*, n. 123-124, pp. 1- 68
- Lucatelli S. (2017), "Aree Interne e Sisma Centro Italia", in Valeriani, E., Bertelli, A. (a cura di), *L'attività del Commissario Straordinario ed il futuro della ricostruzione del Centro Italia: una strategia sostenibile* (<https://sisma2016.gov.it>, visitato il 09.09.2021).
- Oliva F. (2016), "La difficile ricostruzione dell'Aquila", *Urbanistica*, n. 154, pp. 39-48
- Oliva F., Campos Venuti G., Gasparri C. (2012), *L'Aquila, ripensare per ricostruire*, Inu Edizioni, Roma
- Pierantoni I., Salvi D., Sargolini M. (a cura di) (2019), "Nuovi sentieri di sviluppo per l'appennino marchigiano dopo il sisma del 2016", *Quaderni del Consiglio Regionale delle Marche*, Anno XXIV - n. 289 (<https://www.consiglio.marche.it>; visitato il 09.09.2021)

- Sargolini M. (2017), "Eventi sismici: non ci facciamo più cogliere di sorpresa", in *Agriregionieuropa*, anno 13 n 51.
- Sargolini M. (2017), "Ricostruzione post-terremoto e post-catastrofe- introduzione" in *Urbanistica Informazioni*, 272 (pp.769-772)
- Sargolini M. (2017), "Paesaggi da rigenerare", in Esposito F., Russo M., Sargolini M., Sartori L., Virgili V. (a cura) (2017), *op cit.*
- SNAI (2016), *Relazione annuale SNAI, Presentata al Cipe dal Ministro per la Coesione Territoriale e il Mezzogiorno*, dicembre 2016

### **Sitografia**

- Regione Marche, sezione Terremoto Marche, voce SAE – Soluzioni Abitative in Emergenza <http://www.regione.marche.it/Regione-Utile/Terremoto-Marche/SAE-soluzioni-abitative-in-emergenza>
- Regione Marche, sezione Protezione Civile <http://www.regione.marche.it/Regione-Utile/Protezione-Civile>
- Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissario Straordinario Ricostruzione Sisma-2016 <https://sisma2016.gov.it/OsservatorioSisma>, Regione Marche
- Regione Marche, sezione Popolazione, <http://statistica.regione.marche.it>
- Rapporto Casa Italia, [http://www.governo.it/sites/governo.it/files/Casa\\_Italia\\_rapporto.pdf](http://www.governo.it/sites/governo.it/files/Casa_Italia_rapporto.pdf)

### **Fonti cartografiche e documentazione essenziale di riferimento:**

- RE-LAND (2020), Progetto di Grande Rilevanza Italia-USA "RE-LAND: REsiliEnt LANDscapes", 2019-2021, <http://www.cs.ingv.it/re-land/index.php/>
- ISPRA (2019), *Territorio. Processi e trasformazioni in Italia*. Rapporto 296/2018.
- ISTAT (2018), Mappa dei rischi ISTAT-Casa Italia, <https://www.istat.it/it/mappa-rischi>

### **Francesco Rotondo**

Dipartimento DICEA, Università Politecnica delle Marche  
Via Breccie bianche 12, 60131 Ancona (Italia)  
Email: [f.rotondo@staff.univpm.it](mailto:f.rotondo@staff.univpm.it)

### **Giovanni Marinelli**

Dipartimento SIMAU, Università Politecnica delle Marche  
Via Breccie bianche 12, 60131 Ancona (Italia)  
Email: [g.marinelli@staff.univpm.it](mailto:g.marinelli@staff.univpm.it)

### **Luca Domenella**

Dipartimento SIMAU, Università Politecnica delle Marche  
Via Breccie bianche 12, 60131 Ancona (Italia)  
Email: [l.domenella@staff.univpm.it](mailto:l.domenella@staff.univpm.it)



---

## PICCOLI ARCIPELAGHI COME AREE INTERNE

*Mariella Annese, Nicola Martinelli, Federica Montalto*

### Sommario

I piccoli arcipelaghi italiani, a ben vedere, potrebbero costituire luoghi paradigmatici della “internità” delineata dalla SNAI, ideali per verificare l’operabilità e l’efficacia delle strategie mirate al miglioramento dell’“abitabilità” dei contesti periferici e ultra-periferici del territorio nazionale, tenuto in debito conto il rilevante fattore di contesto costituito dalla numerosità delle piccole isole italiane.

La sfida quindi è costruire processi di sviluppo locale fondati sulle risorse materiali e immateriali, valorizzando anche le occasioni eccezionali offerte dai grandi eventi, capaci di trasformare lo straordinario nell’ordinario. Si vuole così cercare di invertire la tendenza all’abbandono progressivo che interessa tanti piccoli arcipelaghi italiani, accompagnandoli in processi di rigenerazione territoriale e valorizzazione del *cultural heritage*.

Parole chiave: isole, marginalità, recupero

## SMALL ARCHIPELAGOS AS INLAND AREAS

### Abstract

The small Italian archipelagos could represent paradigmatic places of the “internality” as it has been outlined by SNAI. They are ideal places to verify the strategies’ operability and effectiveness of improving the “habitability” of peripheral and ultra-peripheral contexts of the national territory, considering the high number of Italian small islands.

The challenge is to build local development processes based on tangible and intangible resources, enhancing the extraordinary opportunities offered by large loans that are able of transforming the extraordinary into ordinary. The aim is to reverse the course of progressive abandonment of the islands, accompanying them in processes of territorial regeneration and enhancement of the cultural heritage.

Keywords: islands, marginality, recovery

## 1. Il dibattito sui Piccoli Arcipelaghi Italiani

Il presente contributo riflette sulla ipotesi di una stretta correlazione tra la condizione dei piccoli arcipelaghi italiani e i temi di marginalità e abbandono delineati dalla Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI), costituendo quindi un primo contributo ad una concreta possibilità che taluni degli indicatori previsti da quella Strategia, per la definizione di Aree Interne, possano concretamente applicarsi anche alle innumerevoli piccole isole italiane.

Le piccole isole sono state infatti, dagli anni Ottanta (Racheli, 1989), oggetto di analisi e discussione a partire dalle condizioni, tipicamente isolane, che spesso sono alla base dei fenomeni di marginalità e abbandono che ne condizionano i livelli di abitabilità.

Se pur si tratti di contesti territoriali marini ricchissimi di risorse naturali, spesso posti lungo antiche rotte di navigazione mediterranea (Braudel, 1987; Matvejević, 1987) che ne hanno influenzato i popolamenti e i sistemi insediativi di lunga durata, depositando su questi piccoli territori forti stratificazioni del *coastal heritage* (siti archeologici, architetture difensive, paesaggi agrari), essi costituiscono dei sistemi di importanti risorse per lo sviluppo locale del territorio isolano e peninsulare di riferimento, da utilizzare per contrastare la tendenza all'abbandono e alla marginalità, facendo proprio dell'isolamento, un driver di sviluppo piuttosto che uno stigma.

Le piccole isole, inoltre, a causa delle condizioni sinteticamente delineate precedentemente, sono anche territori sottoposti a stringenti forme di tutela, come avviene nei parchi e nelle riserve naturali, proprio perché la maggior parte di esse è ricompresa in Aree Marine Protette, Parchi Nazionali, Siti di Interesse Comunitario e Nazionale (SIC e SIN), Zone Speciali di Conservazione, Zone di Protezione Speciale, Riserve Naturali Orientate, Siti Unesco, Aree naturali di Interesse Internazionale, Siti di Nidificazione degli Uccelli Migratori, ed altre perimetrazioni che ne riconoscono la sensibilità ambientale (Osservatorio Isole Sostenibili, 2020). Tale condizione, com'è noto, costituisce anche il motivo principale di fenomeni di conflittualità tra amministratori, isolani e organi di gestione di Parchi e Riserve, facendo sì che la tutela e la salvaguardia vengano erroneamente sentite come una forma di limitazione allo sviluppo e alla realizzazione delle aspirazioni delle comunità residenti.

Le difficoltà del risiedere nei piccoli arcipelaghi italiani è anche determinata da problematiche di carattere logistico e ambientale, legate alla distanza delle isole dalla terraferma. Si fa riferimento, per la prima tipologia, ai problemi derivanti dai collegamenti "con il continente", che condizionano il 'diritto all'abitabilità' delle isole: la libertà di accesso e mobilità da e per le isole, la cura della salute, il diritto alla formazione scolastica primaria e secondaria, l'approvvigionamento idrico per usi civili e agricoli, la fornitura di combustibili, lo smaltimento dei rifiuti (nella asimmetria tra stagione invernale ed estiva) ([www.ancim.it](http://www.ancim.it), [www.ecquologia.com](http://www.ecquologia.com), [www.smartisland.eu](http://www.smartisland.eu)), (Emerging Issues for Small Islands Developing States, 2014; Brizzo, 2016). E qui torna con forza la questione della perifericità e ultra-perifericità da reti infrastrutturali primarie e da centri di servizio, che ci portano ad assimilare questi piccoli territori costieri italiani ai centri inseriti negli elenchi della SNAI.

Per la seconda categoria di questioni, invece, ci si riferisce a rilevanti fenomeni di erosione costiera (Zanchini e Manigrasso, 2017), spesso di estinzione degli endemismi insulari (animali e vegetali), di dissesti idrogeologici che, a loro volta, incidono sulle problematiche ambientali del consumo di suolo e di risorse, già scarse, sotto gli effetti dei *climate*

*changes*, che non possono non interessare territori costieri totalmente circondati dal mare e quindi ancor più minacciati dall'innalzamento del suo livello.

La limitata *carring capacity* di questi luoghi, ad esempio, è messa a dura prova quando tali problematiche si intensificano durante stagioni turistiche particolarmente aggressive. Sulle isole, infatti, si riversa un flusso di turismo "mordi e fuggi", che aggredisce questi piccoli paradisi, senza però lasciare al contesto isolano concreti apporti dal punto di vista economico e/o culturale. Di contro invece, tali processi turistici contribuiscono a congestionare i luoghi della vita quotidiana e a produrre una maggiore e sproporzionata produzione di rifiuti e di inquinamento terrestre e marino.

## 2. Nuove sfide per le Piccole Isole

Tutti questi temi rappresentano le sfide con le quali tenta di misurarsi la strategia delle recenti politiche europee del *Green Deal* e del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), nell'ambito dei quali le piccole isole rappresentano i contesti ideali in cui avviare progetti di 'transizione' sotto una cabina di regia nazionale (Osservatorio Isole Sostenibili, 2021).

Il Green Deal Europeo, presentato nel dicembre del 2019, com'è noto costituisce una vera e propria tabella di marcia che, attraverso la formulazione e susseguente promulgazione di piani, leggi, patti e strategie mira a migliorare la sostenibilità dell'economia europea e a trasformarne le problematiche del presente in risorse per il futuro. Per citare le parole della Presidente della Commissione UE Ursula von der Leyen, l'obiettivo principale del Green Deal è di favorire "una crescita che restituisce più di quanto prende" e fare dell'Europa il primo continente al mondo a impatto climatico zero entro il 2050. (ec.europa.eu)

Si tratta di obiettivi importanti ma di certo non semplici da raggiungere:

- uso efficiente delle risorse e creazione di una economia pulita e circolare;
- riduzione dell'inquinamento aereo, marino e terrestre;
- arresto dei cambiamenti climatici e della perdita di biodiversità;
- rinnovazione degli edifici e loro efficientamento energetico;
- cibo sano e a prezzi accessibili;
- incremento dei trasporti pubblici;
- energia pulita e innovazione tecnologica pulita d'avanguardia;
- prodotti che durano più a lungo, che possono essere riparati, riciclati e riutilizzati;
- realizzazione di posti di lavoro adeguati alle esigenze future e formazione delle competenze per la transizione;
- creazione un'industria competitiva e resiliente a livello globale.

La prima azione (marzo 2020) messa in campo dalla road map dell'UE è la Legge europea sul clima, seguita, nello stesso anno, dalla strategia industriale e sulla biodiversità per il 2030 e dal piano d'azione per l'economia circolare; al 2021 risalgono invece la creazione del nuovo Bauhaus europeo, della strategia di adattamento ai cambiamenti climatici, dei piani d'azione per l'agricoltura biologica e l'economia blu sostenibile e per azzerare l'inquinamento atmosferico, idrico e del suolo.

A inizio 2020 la Commissione UE ha presentato un piano di investimenti del valore di 1.000 miliardi, tuttavia si stima che per conseguire gli obiettivi climatici ed energetici attualmente previsti per il 2030, occorreranno investimenti supplementari annui pari a circa 260 miliardi di euro, richiedendo pertanto la mobilitazione non solo del settore pubblico, ma anche di quello privato. I fondi a disposizione saranno divisi tra i seguenti

finanziamenti:

- 806,9 miliardi di euro per Next Generation EU (NGEU);
- 250 miliardi di euro per Obbligazioni verdi Next Generation EU;
- 672,5 miliardi di euro per il dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF);
- meccanismo per una transizione giusta;
- 75 miliardi di euro per una finanza sostenibile. (ec.europa.eu)

Per l'Italia è stimata, relativamente al RRF, una capacità di finanziamento pari a 122,6 miliardi. Tale strumento europeo, però, richiede agli Stati membri di presentare un pacchetto di investimenti e riforme: il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), che si articola in sei Missioni e 16 Componenti.

Le sei Missioni del Piano sono:

1. digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo;
2. rivoluzione verde e transizione ecologica;
3. infrastrutture per una mobilità sostenibile;
4. istruzione e ricerca;
5. inclusione e coesione;
6. salute.

Nonostante all'interno del Piano manchi qualsiasi tipo di riferimento ai territori costieri e alle problematiche che di anno in anno ne minacciano sempre più l'esistenza, è possibile scorgere nelle sei Missioni alcuni macro-temi che risultano essere assolutamente coerenti con le criticità relative alle piccole isole precedentemente delineate, nonché puntuali riferimenti ad essi in ben due delle sei Missioni.

Anzitutto la Missione 5, relativa all' "inclusione e coesione", che mira a rafforzare le Zone Economiche Speciali e la Strategia Nazionale delle Aree Interne e che, seppur non citi esplicitamente i piccoli arcipelaghi (al momento non ricomprese nella SNAD), si riferisce alla Strategia di interesse del presente contributo.

Vi sono poi le Missioni 1 e 2: la prima sostiene la transizione digitale del Paese e, nelle piccole isole italiane, potrebbe tradursi in una sperimentazione operativa degli ormai celebri *Digital Twins*, frutto della metodologia B.I.M. (*Building Information Modeling*). Relativamente all'investimento 1.3 "Connessioni veloci" vi è poi esplicito riferimento alle Piccole Isole e alla dotazione, per almeno 18 di esse, di un *backhauling* in fibra ottica adeguato e/o aumento della resilienza dei collegamenti esistenti.

Vi è poi la componente relativa a Turismo e Cultura che mira a rafforzare e valorizzare non più solo i grandi attrattori del nostro Paese e le principali città d'arte, ma anche e soprattutto il patrimonio culturale diffuso nei piccoli centri. Su questa scia si colloca il successo della candidatura di Procida a Capitale Italiana della Cultura, della quale si discuterà più avanti.

Si intercetta infine la missione 2 "Rivoluzione Verde e Transizione Ecologica", che mira a riformare questioni come la gestione dei rifiuti, gli investimenti e la ricerca per le fonti di energie rinnovabili, il contrasto al dissesto idrogeologico, la salvaguardia e promozione della biodiversità, la gestione sostenibile ed efficiente delle risorse idriche; un complesso di sfide che nelle piccole isole appare più complesso.

Appare qui nel PNRR il secondo riferimento esplicito alle Piccole Isole che, nella componente M2C1.3 "Isole verdi", prevede un piano da 200 milioni per rendere energeticamente autonome le isole minori non interconnesse alla rete elettrica nazionale e trasformare 19 di esse in "laboratori modello" 100% green e autosufficienti.

I finanziamenti previsti dal PNRR ricalcano una scia già avviata da precedenti



finanziamenti e che, già prima dell'emergenza sanitaria legata al Covid 19, avevano testimoniato il ritorno sulla scena del dibattito sulle piccole isole italiane, tra cui il primo, del 2017, in capo al MISE (Ministero dello Sviluppo Economico, decreto del 14/02/2017 del Ministro Carlo Calenda), per favorire la sostituzione del rifornimento di combustibile fossile con l'approvvigionamento energetico da fonti sostenibili su 20 isole minori. (Benedetto *et al.*, 2017).

Il PNRR, inoltre, intende ridurre le disparità locali, regionali e fra centri urbani e aree rurali (infatti circa il 40% delle risorse territorializzabili del Piano sono destinate al Mezzogiorno) costituendo quindi uno strumento strategico per i luoghi oggetto di questa trattazione, da sempre marginalizzati, di conseguenza un'opportunità che non può assolutamente essere sprecata.

È evidente infatti come solo una strategia di scala nazionale possa contribuire ad accelerare la transizione ecologica auspicata da questi piani, sperimentando nei territori isolani la chiusura dei cicli (acqua, rifiuti, reflui), per affrancarli dalla dipendenza con la terraferma: si pensi, a tal proposito, ai nuovi cicli di vita (tra gli obiettivi principali che si è già posta la Ricerca Re-Cycle Italy, in linea con l' Horizon 2020 e con le indicazioni della Convenzione Europea del Paesaggio) (Munarin e Fabian, 2017), all'utilizzo sostenibile degli scarti organici (per la produzione di compost, biometano/biogas, fertilizzante naturale); agli usi innovativi e virtuosi delle risorse idriche (in particolare la raccolta, depurazione e riutilizzo delle acque reflue); alla produzione di energia da fonti rinnovabili poco invasive (fotovoltaico, come il BIPV, il Building Integrated Photovoltaics; eolico, tramite le turbine galleggianti installate in mare aperto in profondità; moto ondoso, con nuovi strumenti come il Archimedes Wave Swing AWS, un cilindro cavo sommerso e fissato al fondale marino, la cui parte superiore sfrutta il cambiamento di pressione isostatica delle onde muovendosi in verticale); all'implementazione di forme di mobilità lenta, che integra quella pedonale e quella elettrica (come biciclette e monopattini) in modalità sharing.

La grande sfida alla quale le piccole isole devono oggi rispondere è soprattutto quella di invertire la rotta di progressivo abbandono che le interessa. Si tratta di un esodo stagionale, sempre più irreversibile, che interessa prevalentemente la fascia di popolazione più giovane, a causa delle scarsissime opportunità lavorative e dei servizi sociali, che si sommano a tutti i problemi logistici e ambientali precedentemente esposti. Inoltre, in questi territori, è sempre mancata una politica territoriale di valorizzazione delle risorse locali che, proprio nei giovani residenti in età lavorativa, avrebbe potuto trovare il proprio successo.

L'attenzione si sposta allora sui processi di rigenerazione territoriale e valorizzazione del cultural heritage, instaurati da eventi e finanziamenti transitori (come tutti i finanziamenti e gli strumenti appena trattati) che devono, però, mutare in fenomeni permanenti (Adonati *et al.*, 2018), "incrostazioni fisiche e mentali" (Santoro, 2020).

### **3. Il caso di Procida: Capitale Italiana della Cultura 2022**

La sfida rilanciata dalle politiche europee è stata accolta dall'Isola di Procida, nel sistema ambientale dei Campi Flegrei.

Assieme a Ischia e all'isolotto di Vivara (al quale è collegato da un piccolo ponte pedonale), Procida forma, infatti, l'arcipelago delle Isole Flegree. L'isola è separata dalla terraferma da un breve tratto di mare, di 3,4 km, che prende il nome di Canale di Procida. Ha una superficie di poco più di 4 km<sup>2</sup> e le sue coste, dal tratto piuttosto frastagliato, si estendono per circa 16 km e alternano porzioni basse e sabbiose a falesie a picco sul mare,

generando ampie baie, testimonianza della natura vulcanica dell'isola, tre delle quali ospitano i piccoli porti dell'isola: settentrionale, orientale e meridionale. Gran parte del litorale fa parte dell'Area Marina Protetta (AMP) del Regno di Nettuno.

Un borgo fortificato di epoca medievale sovrasta il rilievo più alto dell'isola (91m) rappresentato dalla collina di Terra Murata, il più antico delle nove contrade in cui si è soliti dividere il centro abitato. Vi sono poi Corricella, pittoresco quartiere di pescatori; Sent'cò, che ospita la Marina Grande (ovvero il porto commerciale); San Leonardo; Santissima Annunziata; Semmarezio, nella quale è possibile, dalla sua piazzetta sul mare, ammirare uno dei panorami più belli dell'isola; Sant'Antonio, con l'omonima chiesa costruita all'inizio del XVII secolo; Sant' Antuono e Chiaiolella, dove sorge il porto meridionale, ovvero quello turistico.

Ad oggi vivono sull'isola circa 10.000 abitanti, che quasi raddoppiano durante la stagione estiva (vi sono week end nei quali si contano più di 6.000 presenze allo sbarco). (Wikipedia/Procida, Osservatorio Isole Sostenibili, 2021). Purtroppo è anche molto forte il fenomeno dell'abusivismo edilizio sull'isola, come nella vicina Ischia, nonché abbastanza alto l'indice di densità dei suoi centri (2.415,96 ab./km<sup>2</sup>).

Procida nel momento storico di massimo isolamento (ovvero durante l'epidemia di Covid 19), si è candidata a Capitale Italiana della Cultura 2022 attraverso il progetto culturale "la Cultura non isola". A portare a questa inedita vittoria è stata l'idea di valorizzazione dello straordinario patrimonio culturale diffuso che è sotteso al dossier di candidatura "capace di trasmettere un messaggio poetico, una visione della cultura che dalla piccola realtà dell'isola si estende come un augurio per tutti noi, per il Paese, nei mesi che ci attendono", per riprendere le parole della Giuria. ([www.procida2022.com/la-cultura-non-isola](http://www.procida2022.com/la-cultura-non-isola))

Il progetto costituisce l'occasione per restituire vitalità a un microcosmo insulare in abbandono per la maggioranza dell'anno, e che, attraverso 330 giorni di programmazione culturale, che prevedono 44 iniziative culturali e coinvolgono 240 artisti e 40 opere originali verrà ri-scoperto a 360 gradi ([www.procida2022.com/la-cultura-non-isola](http://www.procida2022.com/la-cultura-non-isola)), al di là della sua rinomata offerta turistica balneare. Tali eventi, inoltre, puntano alla destagionalizzazione di questi luoghi, pensando tutte le attività programmate in ottica di sostenibilità, per risolvere molti dei problemi che gravano da sempre sull'isola: verranno valorizzati i percorsi pedonali e gli spazi verdi e si cercherà di favorire l'uso della mobilità elettrica per combattere la grande presenza di auto e traffico sull'isola. (Osservatorio Isole Sostenibili, 2021)

Il progetto enfatizza la vocazione prettamente dualistica che Procida possiede, in quanto piccola isola, attraverso le antinomie: apertura/chiusura, accoglienza/esclusione, libertà/reclusione, legame/distanza, affollamento/abbandono, inverno/estate, con un duplice livello di approfondimento. Il primo, orizzontale e descrittivo (dell'isola, dei luoghi, del suo aspetto, delle manifestazioni che la popoleranno); il secondo, verticale, che non vuole "planare sulle cose dall'alto" (Calvino, 1988), ma immergersi piuttosto, fino a mutarle da passeggera, temporanea a permanenti, abitanti. ([www.procida2022.com/la-cultura-non-isola](http://www.procida2022.com/la-cultura-non-isola)). Su ciò si è a lungo discusso negli ultimi anni all'interno della manifestazione della Capitale Italiana della Cultura, poiché l'evento, che è "esplicitamente e intenzionalmente limitato nel tempo" (Bishop *et al.*, 2012) se da un lato offre ingenti risorse dal punto di vista dei finanziamenti e del turismo che inevitabilmente attrae, dall'altro rischia di generare fenomeni puramente transitori. (Mininni, 2017; Santoro, 2020)

#### **4. La Strategia Nazionale Aree Interne (SNAI) per la marginalità delle piccole isole**

Le criticità delineate per le Piccole Isole, così come gli obiettivi di sviluppo che si danno per esse, appaiono assolutamente coerenti con gli elementi assunti a cardine dalla Strategia Nazionale per le Aree Interne per il contrasto alla marginalità, nonostante esse rientrino in contesti territoriali che sfuggono alla ricognizione dettata dal modello SNAI e centrata su indicatori quantitativi di tipo demografico, economico ed infrastrutturale.

La dimensione dialettica delle categorie con cui la Strategia delinea la ricognizione delle Aree Interne e la progettazione degli strumenti e delle azioni di rigenerazione territoriale non è sufficiente a ricomprendere la casistica varia ed eterogenea dei contesti periferici e delle dinamiche di “periferizzazione” utili a centrare gli obiettivi di coesione delle politiche nazionali ed europee.

Nonostante nelle Piccole Isole si registrino dinamiche analoghe a quella con cui le Aree Interne sono riconosciute dalla SNAI, la loro relazione territoriale con contesti costieri che registrano, invece, andamenti di segno positivo, ne impedisce una inclusione nelle politiche di coesione, “non rientrando nei perimetri delle città metropolitane, né nella classificazione ufficiale delle aree interne marginali e in spopolamento sebbene “presentano le condizioni per diventare pivot di un indispensabile processo di bilanciamento territoriale, di scala nazionale e regionale” “(Esposito De Vita *et al.*, 2020).

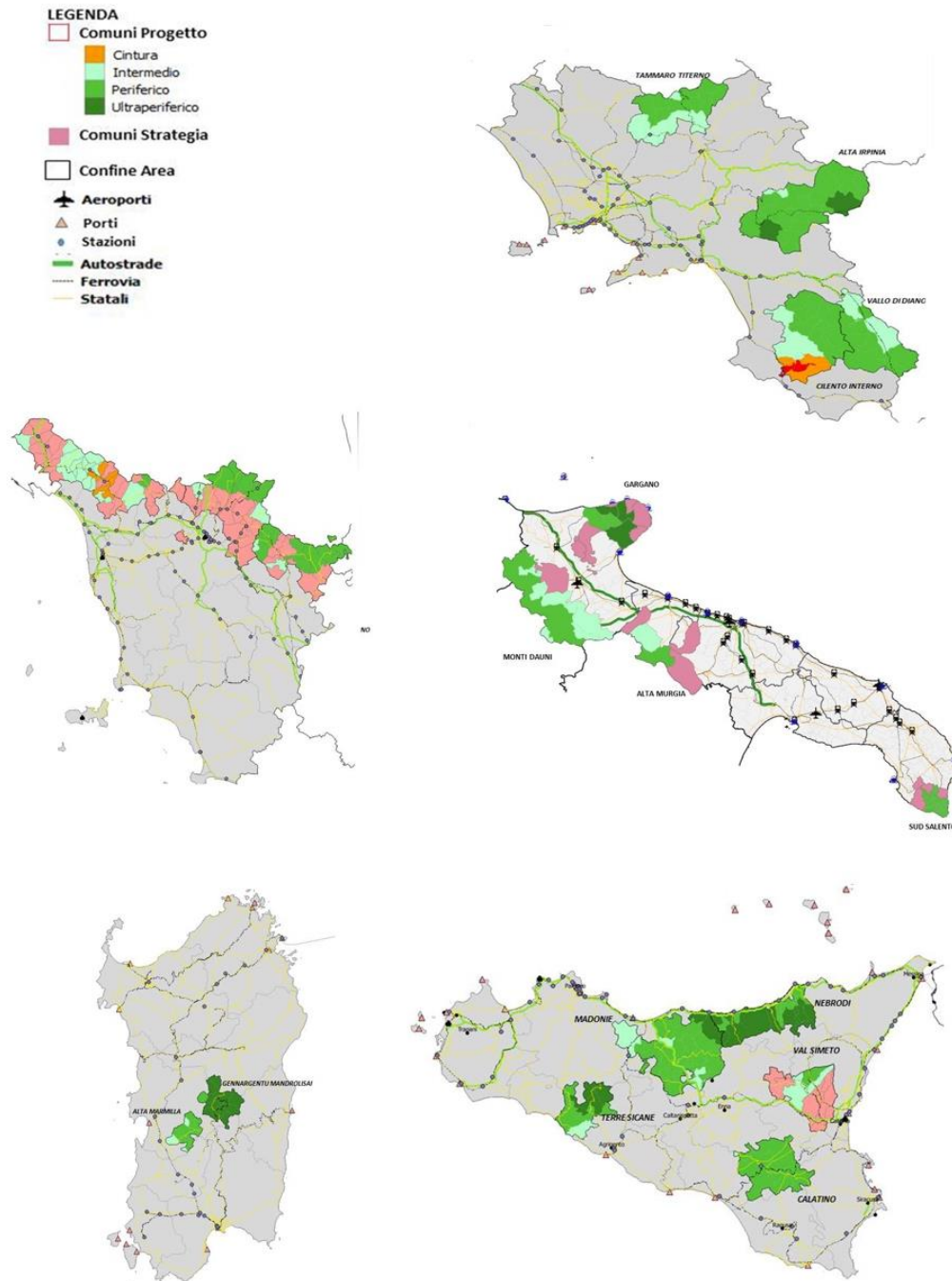
Ad oggi, infatti, tra le regioni che presentano arcipelaghi e isole nel proprio territorio amministrato, soltanto la Puglia ha ricompreso in un’Area Interna la condizione periferica isolana, seppur come territorio di strategia e non di progetto (Fig. 3). Ciò accade perché secondo i parametri SNAI, l’internità si manifesta lontano dalla costa (Campania, Sardegna). Infatti, i criteri di deficit infrastrutturale e le limitazioni al collegamento con i quali l’internità è connotata, solitamente non sono rinvenibili lungo le nostre coste, generalmente molto attrezzate; di fatto le condizioni di perifericità e marginalità costiere sono legate più a ragioni connaturate alle condizioni geomorfologiche dei luoghi (Puglia). In altri contesti (Sicilia) sono invece gli altri indicatori (ad esempio quelli legati alla residenzialità) a non rendere rilevabili i territori isolani, con dinamiche demografiche statiche, ma con popolazione numericamente molto variabile in ragione dell’attrattiva turistica.

Appare quindi rilevante sviluppare una riflessione critica sulle condizioni di internità delle piccole isole, alla luce della opportunità offerta da questi territori di problematizzare la politica nazionale della SNAI, ma anche di essere luoghi per l’innovazione delle stesse.

Nell’ottica del parallelismo delineato nel presente contributo tra le criticità individuate per le Piccole Isole e quelle per le Aree Interne, si vuole inserire il caso delle Isole Tremiti: un arcipelago marginale ma, allo stesso tempo, parte di un contesto territoriale caratterizzato da forte internità e che rappresenta - per il gruppo di ricerca- un campo interessante per approfondire il quadro complessivo delle politiche e delle progettualità in corso.

Ciò che emerge sin dalle prime fasi di indagine, è lo strabismo con il quale la programmazione nazionale delle risorse guarda nella direzione del medesimo contesto territoriale, tenendone separate le strategie. Per cui, i finanziamenti ricevuti dal Comune di Tremiti affrontano temi locali che non si inseriscono in alcun quadro di riferimento generale, mentre viceversa, il contesto più ampio offerto dalla SNAI presta scarsa (a tratti nulla) attenzione a quanto accade in queste isole o a quello che in queste si produce, a seguito dell’utilizzo dei fondi straordinari.

Fig. 3 – Regioni italiane con isole, inserite nella Strategia Nazionale Aree Interne



Fonte: Strategia Nazionale Aree Interne

Si riconosce ancora, pur nel quadro della più rilevante politica nazionale legata ai territori degli ultimi anni (De Rossi, 2018), uno schematico settorialismo che non facilita, anzi, rende più complessa, la messa a sistema delle visioni.

### 5. Il caso delle Isole Tremiti

La Regione Puglia ha individuato tre ambiti territoriali segnati dai caratteri di internità ricercati dalla SNAI: Area Sud Salento, Area Alta Murgia ed Area del Gargano. Quest'ultima è costituita dai Comuni dell'area di Progetto (Cagnano Varano, Carpino, Ischitella, Monte Sant'Angelo, Vico del Gargano) e dai comuni in Area Strategica (Isole Tremiti, Mattinata, Peschici, Rignano Garganico, Rodi Garganico, San Marco in Lamis, Vieste).

La Strategia elaborata per l'Area Gargano propone, unitamente ad una prima classe di azioni, uno sviluppo economico integrato, coordinato e del tutto complementare alla SNAI, che utilizza altri fondi di finanziamento (Regionali, Nazionali ed Europei) per valorizzare il "capitale territoriale" inutilizzato (naturale, culturale e cognitivo); l'energia sociale della popolazione locale e dei potenziali residenti; i sistemi produttivi (agricoli, turistici, manifatturieri). Attraverso la valorizzazione degli asset ambientali e le qualità dei rapporti di rete fra i soggetti del territorio, la strategia mira ad incrementare i processi identitari delle popolazioni locali, a intensificare e migliorare i rapporti di rete fra le aziende del territorio, ad aumentare la consapevolezza delle popolazioni e degli operatori locali sulle potenzialità del territorio, a sensibilizzare le popolazioni locali e gli operatori sui temi dell'economia sostenibile (anche dal punto di vista ambientale), a innescare processi di crescita sostenibile e la nascita di aziende operanti nella green economy; a riallacciare i rapporti fra le diverse aree del territorio.

Le Tremiti attualmente sono collegate alla terraferma da un unico traghetto della compagnia Tirrenia che, ogni mattina, per tutto l'anno, parte dal Porto di Termoli e attracca a giorni alterni sull'Isola di San Domino (la più grande) o su quella di San Nicola, mentre i collegamenti interni tra le isole avvengono con barche di minori dimensioni.

L'estrema condizione di marginalità di questi luoghi è plasticamente rappresentata dalla offerta unica di collegamento certo alla terraferma, che, peraltro, esige lo spostamento in un territorio regionale limitrofo, il Molise, data la mancanza di porti adeguatamente attrezzati sul promontorio garganico. Da questi ultimi (Vieste, Rodi Garganico, Capojale, Vasto e Peschici), infatti, partono numerose compagnie private con imbarcazioni e aliscafi di dimensioni più modeste, tali da non garantire regolarità o certezza al servizio (posti, orari, ecc...), e comunque anch'esso confinato alla solo stagione turistica. I tempi di percorrenza di questi trasporti, da tradurre per le rotte marine in tempo/traversata variano in un range che va dai 50 minuti alle 2 ore e non consente l'imbarco a veicoli a motore in genere, come in altri arcipelaghi italiani di ridotte dimensioni.

Infine, il collegamento isole-terraferma avviene anche tramite elicottero (20 minuti di percorrenza), in partenza dagli eliporti di Foggia, Vieste e, dall'estate 2020, Peschici.

Le Isole non sono interconnesse alla rete elettrica nazionale, e, nonostante vi siano le condizioni favorevoli, i numeri delle installazioni di impianti da fonti rinnovabili sono molto ridotti (la copertura da Fonti Energetiche Rinnovabili coprono solo lo 0,64% del fabbisogno).

L'approvvigionamento idrico avviene mediante navi cisterna provenienti dal porto di

Manfredonia, in attesa dell'ultimazione del dissalatore, che permetterebbe di risparmiare ogni anno la somma di quasi 2 milioni di euro per la fornitura di acqua. Il ritardo accumulatosi dall'approvazione, nel 2016, del progetto di fattibilità e nella sua realizzazione, provoca notevoli disagi alla popolazione residente e temporanea poiché il fabbisogno di acqua, soprattutto nel periodo estivo, è superiore alla capacità di approvvigionamento. Il trattamento delle acque reflue avviene mediante un depuratore presente sull'isola di San Domino, ma il sistema di depurazione è inefficiente e i dati relativi alla depurazione "parziale" lasciano intendere che gran parte della produzione sia riversata direttamente a mare.

Per quanto riguarda i rifiuti, questa è ancora una priorità ambientale, perché i numeri della raccolta differenziata sono bassi (l'incidenza è del 21%) e la soluzione resta il trasferimento dei rifiuti via nave, nonostante siano disponibili modelli di gestione innovativi capaci di creare esternalità positive economiche e ambientali. Nonostante l'incidenza della questione dei rifiuti solidi urbani durante la stagione estiva, non sono ancora attive politiche per incentivare la riduzione della produzione; inoltre sulle Tremiti non vi è ancora una piattaforma ecologica né sono presenti gli impianti di compostaggio domestico, diffusi - seppur marginalmente - su altre isole italiane.

Le Isole Tremiti sono dotate di una cospicua strumentazione settoriale e urbanistica.

Dal punto di vista paesaggistico, la Regione Puglia attraverso il Piano Paesaggistico Territoriale Regionale ha costruito un poderoso quadro di conoscenze da cui è scaturita una visione progettuale multilivello (lo Scenario Strategico) che nel territorio delle Isole Tremiti individua gli elementi strategici per uno sviluppo del paesaggio di scala regionale. Tra questi assume particolare rilevanza l'indicazione di un approdo del Metrò Mare, con il quale si definisce una modalità di fruizione del patrimonio culturale e paesaggistico costiero, ma anche un importante collegamento con i centri costieri del Gargano, al fine di implementare l'offerta multimodale della terraferma, e, nel caso isolano, potenziare l'attuale sistema di collegamento. Il Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia di Foggia (PTCP), orientato a definire gli indirizzi di tutela delle risorse naturali e storiche degli ambiti paesaggistici e a valorizzare gli elementi dei "contesti territoriali" in grado di conferire un'identità condivisa del territorio provinciale, riconosce l'eccezionalità dell'arcipelago in termini ambientali e morfologici e, se da un lato insiste sulla promozione di un massiccio utilizzo delle Information and Communication Technology (ICT) per i residenti, dall'altro si concentra molto sul rafforzamento delle comunicazioni con la terraferma, ritenendolo decisivo per innalzare la qualità della vita sulle isole.

Su tali visioni strategiche e indirizzi si concentra il Piano Regionale dei Trasporti, che fornisce impulso operativo individuando come obiettivo quello di "rispondere in maniera ecosostenibile alle esigenze di mobilità di persone e merci espresse dal territorio [...], anche al fine di contrastare la marginalizzazione delle aree interne [...]". A tal fine, infatti, oltre a confermare la realizzazione del servizio marittimo del "Metrò-mare", proponendolo come collegamento veloce stagionale di valenza turistica e servizio di Trasporto Pubblico Locale (TPL) per i residenti, dispone l'integrazione funzionale tra l'elitransporto (da e per le Isole Tremiti) e la rete del trasporto pubblico regionale automobilistico e ferroviario prevedendo la realizzazione di ulteriori elisuperfici (alcune delle quali strategicamente in prossimità degli ospedali) oltre quelle di San Nicola, San Domino e Peschici.

Nonostante dal 2005 lo strumento del PAI abbia classificato il territorio con pericolosità geomorfologica elevata (prevalentemente lungo la costa) e con elevato rischio idrologico,

da un punto di vista urbanistico sono ancora vigenti le indicazioni del Piano regolatore Generale (PRG) del 1994, il cui orientamento, ormai fortemente datato, indicava l'espansione quale modalità di sviluppo degli insediamenti - in particolare su San Domino - per dare luogo ad ambiti residenziali (nella parte interna e sulla costa) ed economico produttivi dal carattere ricettivo (sulle zone perimetrali).

Il contributo che le Piccole Isole pongono al dibattito offerto dalla sfida della pianificazione italiana (come detto in introduzione), è tutta descrivibile attraverso il forte condizionamento che uno strumento di pianificazione regolativo ed espansivo, quale è il PRG delle Tremiti, riesce ancora a esercitare a ben venticinque anni dalla sua approvazione, anche sugli strumenti di governo del territorio più avanzati e di nuova generazione, come il recente Documento Programmatico di Rigenerazione Urbana. Infatti, sebbene l'ambito di interesse dello strumento dovrebbe essere la rigenerazione sociale, ambientale, economica ed urbana delle parti consolidate dell'insediamento tremitese, nell'ottica di dare ancora impulso alla costruzione di nuovo patrimonio edilizio, gli obiettivi generali di rigenerazione per il sistema insediativo ragionano ancora in termini di "completamento delle urbanizzazioni", e di "favorire la costruzione dei nuovi complessi" (n.d.r.: ricettivi). La convinzione alla base è che "l'integrazione paesaggistica" della nuova edilizia addolcisca il grave problema del consumo di suolo dal quale le Isole non sono immuni. Dalla lettura degli obiettivi specifici risalta poi un'attenzione marcata - quasi esclusiva - per la riqualificazione edilizia spaziale, il recupero dell'edilizia storica (pubblica e privata), l'ammodernamento del design urbano e l'attrezzamento di nuovi spazi. Ovvero, vengono meno tutti gli aspetti e i caratteri innovativi della rigenerazione "immateriale", che molto caratterizza le politiche regionali di rigenerazione urbana (Annese, 2017a; Annese, 2017b); di contro permangono impostazioni "di progetto" se non poco aggiornate, sicuramente poco consapevoli del ruolo che gli abitanti possono svolgere in quanto attori primari della rigenerazione.

Le politiche urbanistiche recenti mettono in risalto una certa inadeguatezza amministrativa e politica delle Amministrazioni locali, di misurarsi con la sfida dei Piccoli Arcipelaghi intesi come Laboratori di Sostenibilità Autocentrati, in quanto incapaci di tradurre il loro vantaggio posizionale e il complesso sistema di risorse umane, storiche e ambientali in azioni di rigenerazione - in senso esteso - realmente innovative per l'Arcipelago.

Tale carenza risalta maggiormente sullo sfondo di un contesto che vede, diversamente da altri territori del contesto geografico in esame, progettualità e risorse economiche disponibili cospicue. Si pensi al rilevante finanziamento previsto nel 2017 dal "Piano Stralcio Cultura e Turismo" del MIBACT, per il restauro, il recupero e la valorizzazione di varie zone dell'isola di San Nicola (area portuale, Borgo, complesso Abbaziale, contesto paesaggistico e aree cimiteriali), oltre ad un consistente intervento manutentivo del complesso castello/fortezza al fine di garantire la piena fruibilità dei Beni Culturali dell'isola, che ad oggi - colpevolmente - non si è ancora tradotto in interventi concreti sul territorio.

Gli interventi previsti, dei quali, contro qualsiasi orientamento della riforma urbanistica regionale, non si conoscono ancora dettagli, sono destinati al miglioramento della fruizione del patrimonio culturale delle isole, considerato centrale nella conferma della unicità degli orientamenti delle politiche di sviluppo locale, tra cui la valorizzazione dell'isola ai fini turistici. Tutto quanto in cantiere o previsto dagli ingenti finanziamenti è finalizzato ad azioni di manutenzione straordinaria sul patrimonio fisico, sicuramente necessarie, ma non risolutive dei problemi di natura più complessa che insistono sull'isola, come soprattutto

quelli di carattere sociale. Il mancato coinvolgimento della comunità locale, tanto nella fase progettuale quanto in quella esecutiva, è costante e si reitera in ogni visione, strategia progetto. Ciò si evince anche dalla comunicazione politica locale, poco disponibile al confronto e alla partecipazione dei residenti che, scarsamente informati, sono inconsapevoli dei piani e dei progetti in atto, “subendoli” quando invece potrebbero fornire loro un notevole apporto, tenuto conto della conoscenza che essi hanno del territorio, delle problematiche che vi insistono e della centralità che un loro ruolo proattivo potrebbe avere nella risoluzione di esse. L’ostinata insistenza su un’esasperata promozione turistica dell’isola complica ulteriormente il raggiungimento della qualità del vivere quotidiano, un tema rispetto al quale la popolazione tremite ha le idee ben chiare e per la quale rivendica, invece, la necessità di contenere gli impatti di un turismo di massa che da anni, come in tanti altri arcipelaghi italiani impatta con modalità di “godimento” inconsapevole e non regolamentato delle risorse. Una condizione che si è esasperata ulteriormente con la crisi pandemica di Covid 19, causando nelle ultime due stagioni estive uno sbarco incontrollato sulle Tremiti (così come sulle altre piccole isole italiane), divenute con frequenza luogo di evasione ideale delle norme anti-contagio.

#### **6. Una strategia di successo: il caso di Naoshima**

In tema di valorizzazione territoriale di “luoghi isolati” esistono alcune esperienze internazionali che possono servire come riferimento. Una di queste è rappresentata dalla piccola Isola di Naoshima, situata nel mare interno del Giappone, nella prefettura di Kagawa, che da isola di pescatori si è trasformata in quella che oggi è definita come “l’isola dell’arte”. Gli ultimi dati, risalenti al 2020, stimano una popolazione residente di circa 3.000 persone per una superficie complessiva di 14,22 km<sup>2</sup>. Si tratta probabilmente dei 14 km<sup>2</sup> con la più alta densità di espressioni artistiche del mondo, un luogo straordinario dominato da una fittissima vegetazione nella quale dominano il silenzio e la tranquillità.

Il progetto per quest’isola prende piede agli inizi degli anni ’90, a seguito della sperimentale iniziativa del Naoshima International Camp del ’92, su iniziativa dell’allora sindaco Chikatsugu Miyake e del responsabile del progetto Benesse (per l’educazione e il benessere dei bambini) Soichiro Fukutake, con l’intento di fare dell’isola un’area di sviluppo culturale e formativo. Nasce così, per primo, il Benesse House Museum (Fig. 1), che ospita oggi celebri opere di arte contemporanea (per citare alcuni artisti: Louise Nevelson, Yves Klein, Bruce Nauman). Gli fa seguito il Chichu Art Museum (che ospita, tra le altre, opere di Claude Monet, Turrell, Walter de Maria, ecc.). Raggiungibili tramite una lunga passeggiata, che si snoda tra la foresta e le piccole baie dal mare cristallino, in uno stato di isolamento e serenità, entrambi i musei (così come molti altri edifici sull’isola), sono opere del celebre architetto giapponese Tadao Ando. Realizzati in cemento armato, presentano giochi di ombra e luce che assecondano l’animo sereno, silenzioso e a tratti mistico dell’isola stessa. L’isola di Naoshima è un luogo esemplare, perché ha combattuto la sua condizione di piccola isola, destinata all’abbandono, investendo i finanziamenti ricevuti per reinventarsi come una vera e propria esposizione *an plein air* di arte moderna e contemporanea, poichè ai musei, si aggiungono installazioni artistiche site specific, stranianti e bellissime, disseminate per tutta l’isola (come ad esempio le sculture di Yayoi Kusama o di Niki de Sant Phalle) che rendono ogni passeggiata un’occasione di scoperta e confronto culturale (Fig. 2).



**Fig. 1 – Benesse House Museum, Naoshima**



Fonte: Foto di Federica Montalto (2018)

**Fig. 2 – Zucca Gialla a Pois Neri di Yayoi Kusama, Naoshima**



Fonte: Foto di Federica Montalto (2018)

Il progetto poi, visto il grande successo, ha “contagiato” le vicine isole di Teshima e Inujima e si è arricchito dell’iniziativa Art House, nata nel 1998, che comprende attualmente sette strutture: vecchi edifici storici abbandonati, come templi, magazzini, botteghe, ecc., presi in carico ciascuno da un artista, che li ha restaurati e trasformati in opere d’arte immersive, specchio della propria creatività.

## 6. Prospettive future

Il presente contributo ha tentato di porre l’attenzione su territori estremamente fragili e da lungo tempo assenti nelle politiche pubbliche, tanto locali, quanto nazionali ed europee, di sviluppo. In un ragionamento articolato per fasi, si è quindi guardato a questi luoghi secondo lenti di ingrandimento di diversa scala.

Prima attraverso quella delle recenti politiche del Green Deal (europea) e del PNRR (italiana), che mirano ad uno sviluppo “inclusivo”. Si tratta di un termine che racchiude al suo interno numerose sfumature: il potenziamento delle Aree Interne del nostro paese, uno sviluppo tecnologico esteso, il rafforzamento e la valorizzazione dei piccoli centri e del patrimonio culturale diffuso. È in questo quadro che si è scelto di inserire il caso di Procida, che con la sua nomina a Capitale Italiana della Cultura 2022 si propone di non limitare gli effetti di questo anno speciale ma di metabolizzare l’eredità post evento (Santoro, 2020), per compiere quel passaggio fondamentale capace di mutare la straordinarietà nell’ordinarietà della qualità di vita dell’isola (Dansero *et al.*, 2006) e per migliorarne servizi, infrastrutture e spazi pubblici per la comunità residente e non solo per gli utenti e gli abitanti temporanei (Di Vita e Morandi, 2018).

Si è poi guardato alla politica italiana della Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI), all’interno della quale si è analizzato il caso delle Isole Tremiti, marginali e parte di un contesto territoriale caratterizzato da forte internità, rappresenta per il presente gruppo di ricerca un interessante campo di approfondimento del quadro complessivo delle politiche e delle progettualità in corso. La scarsa integrazione e coesione tra le strategie nazionali e quelle locali è ben evidente nel caso delle Isole Tremiti, dove i finanziamenti ricevuti vengono investiti dall’Amministrazione locale per risolvere criticità puntuali scese del più ampio contesto nazionale nel quale sarebbe opportuno inserirle. Viceversa, la Strategia Nazionale per le Aree Interne lavora sui fondi e le aree a propria disposizione, senza considerare contesti altrettanto fragili, che fanno parte di quella stessa area geografica. Il risultato di questa incoerenza operativa è il ricorso iterato all’utilizzo di fondi straordinari per risolvere emergenze, secondo approcci, spesso, di tipo settoriale che, a causa di ciò, non sono concretamente risolutivi delle condizioni di criticità che le hanno scatenate, ma anzi, rendono ancora più complessa la messa a sistema delle visioni.

Per il caso specifico delle Isole Tremiti, vi è la necessità di delineare gli elementi in base ai quali le risorse già in campo per il territorio in esame, seppur spesso non ancora utilizzate, possano convergere nella visione programmatica della strategia dell’Area Interna Pilota dei Monti Dauni e alla proposta dell’Area Interna del Gargano, ovvero in una strategia territoriale di rete in grado di esulare dalla continuità spaziale e allo stesso tempo di garantire un “equilibrio territoriale” mediante il coinvolgimento di Amministrazioni di vario livello e soprattutto delle comunità locali, nonché una più precisa programmazione degli investimenti in settori diversi da quello turistico - balneare, nell’ottica di una maggiore “abitabilità” e destagionalizzazione dei flussi verso isole.

Terzo e ultimo approccio, è quello che guarda a best practice di livello globale per le quali,

l'esperienza di Naoshima rappresenta un esempio, da un lato è stata capace di ideare e sviluppare un inedito processo di recupero e rinascita, dall'altro ha sviluppato un'offerta turistica destagionalizzata (l'isola è ormai visitata tutto l'anno, senza grosse distinzioni tra la stagione estiva e quella invernale) e replicabile in altri contesti (le isole di Teshima e Inujima), inaugurando così un modello assolutamente vincente.

Sono questi gli iniziali elementi di riflessione a partire dai quali gli autori intendono contribuire ad avviare un'indagine sull'internità costituita dalla condizione paradigmatica delle Isole, assumendo la stessa in senso non meramente geografico, ma partendo dall'ipotesi dell'innovazione delle linee operative delineate dalla Strategia Nazionale per le Aree Interne. La sfida del percorso di ricerca è identificare i processi di sviluppo locale che, fondandosi sulle risorse materiali e immateriali locali, trasformino l'ordinaria condizione di isolamento in straordinaria opportunità di sviluppo innescando così una riflessione aggiornata sulle politiche pubbliche.

### Attribuzioni

Pur essendo il contributo presentato frutto di una riflessione e di un lavoro collettivo degli autori, sono da attribuire a M. Annese la stesura del §4, 5 e 6, a N. Martinelli del §1 e 6, a F. Montalto del §1, 2, 3 e 6.

### Riferimenti bibliografici

- Adonati F., Peretti M.C., Zambianchi M., (2018), *ICONEMI 2017. Eventi: la città nella dimensione del transitorio. Effimero e permanenze nei paesaggi contemporanei*. Bergamo University Press.
- Annese M. (2017), "Puglia: segnali e apprendimenti nel nuovo ciclo ["I caratteri delle due stagioni della Rigenerazione Urbana in Puglia", WP 1/2017], in Balducci A., De Leonardis O., Fedeli V. (a cura di) *Terzo Rapporto sulle città. Mind the gap. Il distacco tra politiche e città - fuori collana*, Il Mulino, Bologna, pp. 53-54 (WP 1-12).
- Annese M. (2017), "Puglia: segnali e apprendimenti nel nuovo ciclo ["Bilanci, questioni e prospettive dopo 10 anni di Rigenerazione Urbana in Puglia", WP, 1/2017 in Balducci A., De Leonardis O., Fedeli V. (a cura di) *Terzo Rapporto sulle città. Mind the gap. Il distacco tra politiche e città - fuori collana*, Il Mulino, Bologna, pp. 53-54 (WP 1-92).
- Associazione Nazionale Comuni Isole Minori, [www.ancim.it](http://www.ancim.it)
- Benedetto A., d'Agostino G., Gravina A., Ingrassia R.C., Montalto F., Sylos Labini D. (2017), *Valorizzare le piccole isole nel quadro del Blue Growth - Le Isole Cheradi a Taranto e l'Isola di Mamula alle Bocche di Cattaro*. Tesi di Laurea in Architettura, Politecnico di Bari. Relatore Prof. Arch. Martinelli N. AA 2016-2017
- Bishop P., Williams L. (2012), *The temporary city*, Routledge, London.
- Braudel F. (1987), *Il Mediterraneo. Lo spazio e la storia, gli uomini e la tradizione*, Bompiani, Milano.
- Calvino I. (1988), *Lezioni Americane*, Garzanti, Milano.
- Commissione Europea, [ec.europa.eu](http://ec.europa.eu)
- Dansero E., Mela A., Segre A. (2003), *Spatial and Environmental Transformations towards Torino 2006: Planning the Legacy of the Future in The Legacy of the Olympic Games*, Olympic Museum, Losanna.
- De Rossi, A. (a cura di) (2018), *Riabitare l'Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquiste*, Donzelli, Roma.

- Di Vita S., Morandi C. (2018), *Mega-Events and Legacies in Post-Metropolitan Spaces. Expos and Urban Agendas*. Series Editor Eva Kassens-Noor, Michigan State University, East Lansing MI.
- Ecquologia, [www.ecquologia.com](http://www.ecquologia.com)
- Esposito De Vita G., Marchigiani E., Perrone C. (2020), “Sul solco e al di là della SNAI, in una prospettiva post-pandemica. Nuovi programmi di coesione come politiche ecologiche territoriali. *Urbanistica Informazioni*, vol. 289 s.i., Sessione speciale 03 - Oltre la SNAI, una riflessione su nuovi programmi di coesione come politiche ecologiche territoriali, pp. 1-5.
- Brizzo F. (2016), Un manifesto per lo sviluppo sostenibile nelle isole minori italiane, <http://www.lastampa.it/2016/06/10/scienza/ambiente/focus/un-manifesto-per-lo-sviluppo-sostenibile-nelle-isole-minori-italiane-rYysD7POC8sU1rwTmCwnwM/pagina.html>
- Lanteri S., Simoni D., Zucca V.R. (a cura di) (2021), *Territori Marginali. Oscillazioni tra interno e costa*, LetteraVentidue Edizioni, Siracusa.
- Matvejević P., (1987), *Mediteranski brevijar*. GZH, Zagabria.
- Mininni M., (2017), *Matera Lucania 2017. Laboratorio città paesaggio*. Quodlibet, Macerata.
- Fabian L., Munarin, S. (a cura di) (2017), *Re-Cycle Italy – Atlante*, LetteraVentidue, Siracusa.
- Osservatorio Isole Sostenibili, (2020), *Energia, acqua, mobilità, economia circolare, turismo sostenibile. Le sfide per le isole minori e le buone pratiche dal mondo*.
- Osservatorio Isole Sostenibili, (2021), *Energia, acqua, mobilità, economia circolare, turismo sostenibile. Le sfide per le isole minori e le buone pratiche dal mondo*.
- Procida 2022 – La cultura non isola, [www.procida2022.com](http://www.procida2022.com)
- Racheli G., (1989), “Isole minori, microcosmi a rischio grave. Nuove possibilità di gestione socio ecologica”, *Terra*, n.5/II, 1989, pp. 58-61.
- Santoro A., (2020), “Resilienza e sostenibilità delle visioni patrimoniali tra dismissioni e riusi di fronte ai grandi eventi. Matera ECoC 2019 alla prova dei fatti della post-legacy”. Planum Publisher Book Atti XXII Conferenza Nazionale SIU *L'urbanistica italiana di fronte all'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile*. Matera, Bari, giugno 5-7, 2020.
- Smart Island – Arcipelaghi Intelligenti, [www.smartisland.eu](http://www.smartisland.eu)
- UNEP (2014), *Emerging issues for Small Island Developing States. Results of the UNEP Foresight Process*. United Nations Environment Programme (UNEP), Nairobi, Kenya.
- Wikipedia – Procida, <https://it.wikipedia.org/wiki/Procida>
- Zanchini E., Manigrasso M. (2017), *Vista Mare. La trasformazione dei Paesaggi Costieri Italiani*, Edizioni Ambiente s.r.l., Milano.

### **Mariella Annese**

Dipartimento di Ingegneria Civile e dell'Architettura, Politecnico di Bari

Via Edoardo Orabona, 4 - 70126 Bari (Italy)

Tel.: +39-3206486647; email: [mariella.annese@poliba.it](mailto:mariella.annese@poliba.it)

**Nicola Martinelli**

Dipartimento di Ingegneria Civile e dell'Architettura, Politecnico di Bari  
Via Edoardo Orabona, 4 - 70126 Bari (Italy)  
Tel.: +39-3204343051; email: nicola.martinelli@poliba.it

**Federica Montalto**

Dipartimento di Ingegneria Civile e dell'Architettura, Politecnico di Bari  
Via Edoardo Orabona, 4 - 70126 Bari (Italy)  
Tel.: +39-3386313450; email: Federica.montalto@poliba.it



---

**SNAI ED AREE DI DOMANDA DEBOLE DEL TRASPORTO,  
UN APPROCCIO PLACE-BASED: IL CASO DELL'AREA ANTOLA-  
TIGULLIO**

*Ilaria Delponte, Valentina Costa*

**Sommario**

L'approccio fornito dalla SNAI nella classificazione del territorio nazionale in base al criterio di perifericità, della distanza cioè a partire dai Centri di offerta dei servizi, fornisce interessanti spunti per ripensare la mobilità di quelle aree a domanda debole che rischiano di subire un sempre più accelerato fenomeno di marginalizzazione. In particolare, viene presentato il caso studio dell'Area Antola-Tigullio (inserita come area prototipale per la Regione Liguria all'interno della Strategia Nazionale) per cui si propone di progettare appositi servizi di trasporto on demand in grado di restituire ai residenti dell'area quell'accessibilità che viene definita nella SNAI come elemento costitutivo della cittadinanza stessa e dunque come occasione di implementare il grado di inclusione sociale.

Parole chiave: aree interne, domanda debole, sistemi di trasporto on demand

**ITALIAN NATIONAL STRATEGY FOR INTERNAL AREAS AND  
MOBILITY LOW-DEMAND AREAS, A PLACE-BASED APPROACH:  
ANTOLA-TIGULLIO CASE STUDY****Abstract**

Italian national strategy for internal areas (SNAI) suggests a new method to classify internal areas according to their distance from main cities where services are delivered. This new approach can help us to re-think mobility scheme for low-demand areas (rural or peripheral areas) risking gradual marginalization process. This paper analyzes Antola-Tigullio case study (Regione Liguria Pilot Project in SNAI) where a new project for Demand Responsive Transport will be developed in order to ensure accessibility and increase social inclusion of people living there, which have been defined as citizenship fundamental rights by the national strategy.

Keywords: internal areas, DRT

### **1. Aree interne: la marginalità al centro**

Ripartire al centro le aree interne è stato uno degli imperativi che è andato affermandosi progressivamente sulla scena del dibattito pubblico italiano, raggiungendo nel 2014 un primo importante traguardo: l'avvio della cosiddetta Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI, 2013; 2014).

Come noto, il percorso impostato dal Ministero per la Coesione Territoriale ha lo scopo liberare il potenziale di specifiche aree del paese, le aree interne appunto, facendole uscire da una condizione di marginalità che le ha gradualmente intrappolate ai bordi del più generale processo di sviluppo che ha interessato il resto del Paese (Fusco Girard, 1991). Tale condizione di marginalità è dovuta a numerosi fattori, prima fra tutti la lontananza fisica dai centri di offerta dei servizi primari, quali l'istruzione e la sanità; questa svantaggiosa situazione di partenza viene spesso resa ancora più gravosa dal fatto che la mobilità all'interno di queste aree e soprattutto verso i centri che dovrebbero sopperire a tale mancanza, è solitamente poco efficace. Chiaramente, queste difficoltà hanno nel tempo reso poco appetibili queste zone anche per i soggetti privati che hanno preferito investire altrove, facendo sì che a tali carenze si aggiungesse la difficoltà di reperire occasioni di impiego in quelle zone, vincolando spesso gli abitanti ad un pendolarismo senza via d'uscita. Ne è conseguito un progressivo spopolamento (in primis di giovani e famiglie) che ha determinato un graduale invecchiamento della popolazione che, in condizioni di fragilità, trova ancora più difficoltoso presidiare tali zone.

Un quadro già così complesso assume toni ancora più foschi se si considera che circa un quarto della popolazione italiana abita in aree classificate come interne, cui appartengono circa quattromila comuni, con un'estensione pari al 60% del territorio nazionale (Pagetti *et al.*, 2018). Nonostante la grande diffusione di tale condizione in Italia, però, questa tematica stenta ad emergere, proprio a causa della difficoltà di aggregare una massa critica adeguata, a partire dalla bassa densità con cui si manifesta a scala locale. Una tematica che va ben oltre i confini nazionali: una simile volontà politica viene espressa nell'ambito di iniziative europee ed internazionali, come la Dichiarazione di Cork 2.0 del 2016 o la stessa Agenda ONU 2030 per lo Sviluppo Sostenibile, che rilanciano l'esigenza primaria di una sempre maggiore inclusione sociale, non solo nell'ottica di un benessere più equamente distribuito, ma anche con l'obiettivo di tutelare la biodiversità, l'ambiente naturale e gli ecosistemi dall'abbandono, per garantire anche un'efficace risposta alle grandi sfide del cambiamento climatico. È il processo stesso di urbanizzazione globale, ormai inarrestabile ed incontrovertibile, ad imporre di non spostare il focus dalle aree interne del mondo: solo combattendo la forza centrifuga che tende a relegarle ai margini, è possibile uno sviluppo sostenibile dell'intera società (Montrone *et al.*, 2015).

A partire da questi presupposti, la SNAI affronta il tema in modo estremamente innovativo. In linea con l'approccio comunitario affermatosi fin dagli anni '90, si è deciso di procedere selezionando un numero ridotto di realtà (72 in tutto) e per ciascuna di esse (selezionate in quanto particolarmente critiche, ma anche dal forte potenziale) ci si prefigge poi un doppio obiettivo: ricondurle al centro dell'attenzione pubblica, assicurando l'accesso a servizi primari di qualità, e riportarle anche sulla scena economica e produttiva grazie a nuovi modelli di rilancio e sviluppo. Ponendo dunque al centro dell'azione l'obiettivo del contrasto alla marginalizzazione, appare chiaro il perché della scelta della distanza, in termini di tempi di percorrenza (t), dai Centri di offerta dei servizi essenziali, come criterio per la classificazione di tali territori. Superando le tradizionali chiavi di lettura (le dualità



città-periferia, aree urbane-aree rurali) si predilige un approccio *place-based*, una definizione basata su rapporti locali reali, data dall'individuazione radiale di bacini di utenza cui si associa un certo grado di accessibilità. Il "Centro di offerta di servizi" viene identificato 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 (Barca *et al.*, 2014). A partire da questo fulcro sono distinte quattro fasce concentriche di comuni classificate in base ai minuti di percorrenza necessari per raggiungerlo: aree di cintura ( $t < 20'$ ); aree intermedie ( $20' < t < 40'$ ); aree periferiche ( $40' < t < 75'$ ); aree ultra-periferiche ( $t > 75'$ ).

Già a partire da questa prima rilettura del territorio italiano sulla base dell'accessibilità ai servizi, appare dunque evidente che il tema della mobilità rappresenta nell'ambito della SNAI, il *trait d'union*, la preconditione necessaria per ogni tipo di ulteriore intervento. In particolare, il focus è quello della garanzia del diritto di mobilità e, di conseguenza, della predisposizione di adeguati servizi di trasporto pubblico. La già citata condizione di spopolamento e marginalità rende poi a sua volta particolarmente critica la realizzazione di servizi efficaci e sostenibili; di conseguenza, nel tempo, la copertura oraria e territoriale della tradizionale offerta di TPL è andata incontro ad una progressiva contrazione fino a raggiungere la soglia minima di legge (tipicamente una coppia di corse in orario mattutino e serale). Non è un caso, dunque che gli Accordi di Programma Quadro stipulati dalle diverse aree interne italiane spesso riportino il progetto di servizi flessibili di trasporto, per implementare l'accessibilità locale, garantendo altresì in buona misura la sostenibilità del servizio stesso.

Quando si parla di flessibilità del trasporto pubblico, solitamente si intende la realizzazione di soluzioni DRT (*Demand Responsive Transport*), spesso definite anche come servizi a chiamata o *on demand*. Si tratta di una definizione estremamente generica che va a descrivere un sistema di trasporto non tradizionale, in grado di rispondere in maniera più "reattiva" alle esigenze dei cittadini rispetto al TPL di linea con fermate e orari prefissati.

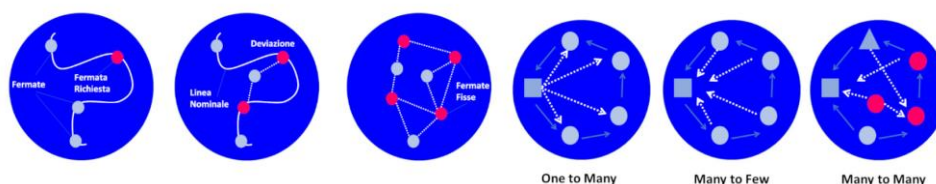
In letteratura viene spesso definito come una via intermedia tra il servizio di un autobus e quello di un taxi: consente di avere costi ridotti come quelli tipici del trasporto pubblico, di rispondere alle esigenze di un maggior numero di utenti rispetto al taxi (pur sempre minore rispetto all'alternativa di linea), ma consente di "personalizzare" il percorso, come si potrebbe fare ricorrendo ad un servizio privato (Mageean e Nelson, 2003). Si configura come una soluzione particolarmente indicata per tutti quei contesti in cui la domanda è contenuta e dispersa sul territorio, proprio dove l'esercizio di un servizio di linea tradizionale si renderebbe più difficilmente sostenibile. Ciò può avvenire per le ragioni più disparate: dalla lontananza e marginalità delle aree di provenienza (zone urbane molto periferiche, aree rurali), ma anche per via di un orario poco inflazionato o di un particolare periodo della settimana (notte, *weekend* o bassa stagione turistica), o dal fatto che si voglia istituire un servizio per specifiche categorie di popolazione (anziani, disabili).

A parità di situazione di partenza, però, il fattore che qualifica il DRT è il grado di "personalizzazione", quanto cioè è reattivo il servizio rispetto alla domanda dell'utenza. In questo senso si può distinguere tra (Fig. 1):

- *Servizio a percorso fisso con prenotazione*: l'utente prenota il servizio, ma deve salire e scendere in corrispondenza di una delle fermate prestabilite;
- *Servizio a percorso fisso con deviazioni*: è presente una traiettoria definita, con fermate fisse, ma sono possibili delle deviazioni (per alcune categorie di utenti o orari);

- *Servizio a percorso variabile con fermate fisse*: in questo caso, sono previsti dei punti di snodo fisso, ma la traiettoria di transito può essere ottimizzata;
- *Servizio a percorso variabile*: rappresenta la soluzione più “reattiva” che consente di personalizzare completamente il tragitto sulla base delle esigenze dell’utenza.

**Fig. 1 – Modelli di Demand Responsive Transport**



Fonte: Elaborazione degli autori

È necessario poi ricordare che un maggior grado di flessibilità si accompagna necessariamente a costi di gestione maggiori. In termini di sostenibilità economica nonché ambientale è dunque di fondamentale importanza raggiungere un compromesso accettabile tra l’interesse dell’utenza, che porterebbe ad una totale personalizzazione del percorso assimilandone l’utilizzo a quello dell’auto privata, e l’esigenza di ottimizzazione del soggetto pubblico che rintraccia la soluzione migliore nel tradizionale servizio di linea.

Ma la “reattività” del servizio rispetto alla domanda dell’utenza non si misura solamente in termini di spazio, ma anche in termini temporali. Più anticipo verrà richiesto per prenotare il servizio, meno sarà *demand-responsive* l’offerta. Ancora una volta, infatti la necessità del soggetto erogatore del servizio di pianificare con grande anticipo i percorsi risponde alla sua esigenza di ottimizzazione, ma “irrigidisce” le possibilità dell’utente di fruirne in libertà). Anche in questo caso sarà necessario formulare una proposta che riesca ad ottemperare adeguatamente alle due istanze che si contrappongono.

In questo caso poi, entra in gioco anche una terza variabile: la tecnologia necessaria per l’attivazione di tale servizio. È infatti importante capire con quali modalità sia possibile prenotare la propria corsa e, soprattutto, in quale modo il soggetto erogatore possa recepire tale prenotazione e pianificare, di conseguenza, il suo servizio giornaliero. La prenotazione può avvenire secondo diverse modalità: con una telefonata, soluzione più tradizionale ma che andrebbe incontro all’età generalmente avanzata della popolazione che abita le aree interne, *online* o attraverso l’uso di una *app*, un sistema più *smart* (contestualmente si potrebbe ad esempio pagare la corsa digitalmente), ma che incontrerebbe sia difficoltà tecniche legate alla qualità del segnale *internet* (in questi luoghi spesso scadente) sia di utilizzo legato ad un’utenza più “matura”. Una modalità mista consentirebbe di esercitare entrambe le opzioni. Operativamente, tale prenotazione dovrà riguardare il numero di posti richiesti, il luogo di partenza ed arrivo (in corrispondenza di una fermata fissa o di un indirizzo personalizzato) e l’orario desiderato. Una volta ricevuta la prenotazione, la Centrale Operativa pianifica i percorsi e studia tragitti flessibili in grado di andare incontro alle esigenze dell’utenza e di ottimizzare e razionalizzare i chilometri percorsi e le risorse

da impiegare. Qui entra in gioco la capacità organizzativa dell'Ente gestore nel razionalizzare mezzi e risorse umane, capitalizzando esperienze e differenziando il servizio all'interno del Bacino, con aree di domanda debole e forte.

Il presente articolo ha dunque come obiettivo una prima declinazione del concetto di marginalità delle aree interne, nello specifico settore dei trasporti pubblici. Dopo una rassegna dei riferimenti normativi alla base della definizione dei servizi di trasporto a domanda debole (Par. 2) e una descrizione delle soluzioni possibili in risposta a quest'ultima (Par. 3), gli autori propongono nuove linee di ricerca per l'area interna dell'Antola-Tigullio (Par. 4 e 5).

## 2. Accessibilità e mobilità: norme e criteri

L'individuazione delle aree interne parte, dunque, da una lettura del territorio italiano come una realtà policentrica e tre sono le ipotesi su cui si incentra tale lettura interpretativa, con particolare focus sulle dinamiche di mobilità. In primo luogo, la convinzione che l'Italia sia costituita da un fitto *network* di realtà comunali molto diversificate fra loro che offrono una gamma di servizi essenziali, generando importanti bacini d'utenza, spesso anche a distanza. In secondo luogo, la rilevazione del fatto che il livello di perifericità geografica di queste aree rispetto alla rete di Centri di offerta dei servizi influisce significativamente sull'inclusione sociale dei cittadini che vi risiedono, nonché sul loro livello di qualità della vita, soprattutto per il difficile accesso ai servizi stessi. Infine, la constatazione che le relazioni funzionali generatesi tra poli e territori più o meno periferici possono essere anche molto diverse (Pontrandolfi, 2019), a seconda delle tipologie di aree prese in esame. Nonostante si ribadisca dunque la natura peculiare e diversificata delle aree interne italiane, resta ferma l'ipotesi che sia la distanza dai Centri di offerta dei servizi a connotarle e definirle rispetto al resto del Paese. In questo senso non si deve ritenere la classificazione di area interna come sovrapponibile rispetto a quella di area debole: il grado di perifericità rispetto ai servizi non è infatti indice del grado di "debolezza" delle aree identificate come interne. Non è altro che una semplice connotazione, riferita esclusivamente ad alcuni aspetti considerati (istruzione, sanità e trasporto ferroviario). Scevra da ogni considerazione prestazionale, la SNAI propone invece un nuovo modello di approccio al territorio, in cui la constatazione della marginalità diventa spunto per progettazioni ad hoc: ciò non "nonostante" la perifericità, ma con soluzioni "su misura" per tali comuni (Carrosio, 2019). Il Documento di base "Strategia nazionale Aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance" (Dicembre 2013) nel capitolo dedicato alla mobilità definisce chiaramente l'importante ruolo da attribuire all'accessibilità all'interno della SNAI: affinché la perifericità non si tramuti in marginalità è necessario accrescere l'accessibilità delle aree interne ai servizi di base che qualificano la nozione stessa di cittadinanza, istruzione e salute in primis. Questo risultato può essere raggiunto attraverso due modalità di azione, fra loro mutualmente non esclusive: a) rafforzare e ripensare l'offerta di servizi di tali aree; b) migliorare la mobilità dalle e nelle aree, riducendo i tempi effettivi di spostamento per accedere ai servizi disponibili presso i poli. In particolare, gli interventi di cui al punto b), dovranno essere improntati alla promozione:

- della sostenibilità ambientale, nella direzione di una maggiore flessibilità del servizio, proponendo soluzioni di tariffazione integrata, servizi on-demand, riqualificazione di itinerari dismessi e sistemi di info-mobilità;
- del coordinamento fra programmazione territoriale e pianificazione trasportistica;

- dell’analisi della domanda di spostamenti, così da fornire un servizio in grado di rispondere ai fabbisogni reali delle comunità;
- dello *shift* modale verso il trasporto collettivo.

Per poter offrire un contributo concreto alla declinazione della Strategia a riguardo delle politiche di mobilità, poiché nei trasporti l’assegnazione delle competenze è molto più “dispersa” e decentrata rispetto ad altri settori, è necessario, per ciascuna delle attività enunciate, verificare gli attori e i livelli amministrativi di responsabilità (indirizzo e gestione) a cui è demandato, per legge, il compito di organizzare localmente gli spostamenti collettivi (offerta di trasporto pubblico). Ciò al fine di comprendere come andare a definire, servire e sviluppare al meglio le caratteristiche di mobilità di questi ambiti così peculiari.

Per questo è necessario fare un passo indietro per approfondire i riferimenti normativi con cui si struttura l’ordinamento italiano, per quanto concerne il Trasporto Pubblico Locale.

Limitandoci al quadro più recente, un primo passo importante si è registrato con l’emanazione del decreto Burlando (D. Lgs. 18 novembre 1997 n. 422), in attuazione della delega contenuta nella legge Bassanini, n. 59 del 1997. Tale decreto attribuisce tra vari livelli di governo le singole funzioni: si parte da quelle affidate allo stato centrale per procedere con l’affidamento di quelle residuali agli enti locali e alle Regioni, con l’obbligo per le Regioni di conferire alle Province, ai Comuni ed agli altri enti locali quelle funzioni che non richiedono un esercizio unitario a livello regionale. Le Regioni, in particolare, definiscono gli indirizzi per la pianificazione dei trasporti locali e redigono i Piani regionali dei trasporti tenendo conto della programmazione degli enti locali e, in particolare, dei Piani di Bacino di Trasporto predisposti dalle Province o dalle Città Metropolitane, in accordo con le previsioni relative all’assetto territoriale e di sviluppo economico. Nello specifico, il Piano di Bacino di Trasporto annovera tra le sue finalità quella di garantire una distribuzione uniforme ed equa dei servizi sul territorio, identificare i percorsi, i programmi d’esercizio di riferimento, le risorse necessarie e le relative fonti di finanziamento disponibili, promuovere la velocizzazione/protezione di tali itinerari attraverso la realizzazione di sedi o corsie riservate, o altri provvedimenti quali l’installazione di sistemi di priorità semaforica, attivare sistemi di gestione centralizzata dei servizi e delle informazioni all’utenza, migliorare i livelli di comfort e di accessibilità ai servizi.

Al comma 4 dell’articolo 14 del sopracitato decreto, sono inoltre riportate le linee guida sulla programmazione dei trasporti locali nelle “aree a domanda debole”, stabilendo che per l’esercizio dei servizi pubblici di trasporto locale in territori a domanda debole, al fine di garantire comunque il soddisfacimento delle esigenze di mobilità nei territori stessi, le Regioni, sentiti gli enti locali interessati e le associazioni nazionali di categoria del settore del trasporto di persone, possono individuare modalità particolari di espletamento dei servizi di linea, da affidare, attraverso procedure concorsuali, alle imprese che hanno i requisiti per esercitare autoservizi pubblici non di linea o servizi di trasporto di persone su strada. Nei comuni montani o nei territori in cui non vi è offerta dei servizi predetti possono essere utilizzati veicoli adibiti ad uso proprio, fermo restando l’obbligo del possesso dei requisiti professionali per l’esercizio del trasporto pubblico di persone.

Il regolamento comunitario n. 1370 del 23 ottobre 2007, relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia, è stato emanato a livello comunitario, supportando di fatto la giurisdizione italiana nell’operazione di regolamentazione del settore dei servizi pubblici locali e del trasporto pubblico in particolare. Il regolamento prevede (art. 5) l’applicazione, a partire dal 3 dicembre 2019, di tre possibili modalità per

l'affidamento del servizio: la prima è una procedura di affidamento mediante gara, a patto che tale modalità sia comunque ammessa dagli ordinamenti degli Stati membri; le altre due sono invece facoltative e consentite solo se non vietate dalla legislazione a livello nazionale. Si tratta della gestione diretta (cioè la fornitura del servizio da parte delle stesse autorità locali competenti) e dell'aggiudicazione mediante affidamento diretto ad un soggetto distinto. Più recentemente, il decreto legge n. 50 del 24 aprile 2017 ha introdotto importanti modifiche su tali modalità di affidamento dei servizi e sulla scelta del contraente, sui livelli di servizio di trasporto pubblico locale, sui limiti dei contratti di servizio, nonché sulla definizione degli Ambiti e dei Bacini del servizio pubblico, con l'obiettivo di incentivare il perseguimento degli obiettivi di efficienza e di centralità dell'utenza nell'erogazione del servizio.

L'Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART), con la delibera n. 48/2017 e un Atto di Regolazione, è intervenuta per definire gli Ambiti di servizio di TPL e le modalità più efficienti per il loro finanziamento. L'Ambito è definito come un insieme di servizi di trasporto, sia di linea che non di linea (es. taxi, noleggio-con-conducente ed altre forme di mobilità condivisa diverse da bus, tram e metropolitane), anche effettuato in forme diversificate, in grado di soddisfare gli obblighi di servizio pubblico e rispondere alle esigenze essenziali di mobilità di cittadini in un determinato Bacino territoriale. Partendo dagli atti di pianificazione e programmazione dei servizi di trasporto previsti dalla legislazione vigente, le misure della delibera individuano le fasi del processo attraverso il quale il soggetto competente definisce l'Ambito di servizio pubblico. Esse comprendono:

1. la definizione della domanda potenziale di mobilità;
2. la definizione della "domanda debole" di mobilità ovvero di quella domanda di entità ridotta per volumi e ricorrenza che non consente di raggiungere un adeguato coefficiente di copertura dei costi, aspetto centrale in riferimento alla SNAI;
3. l'individuazione dell'insieme dei servizi di trasporto compresi nell'Ambito;
4. la definizione dei criteri per la determinazione degli obblighi di servizio pubblico relativi ad un Ambito, declinati per tutti i servizi ed in particolare per quelli di linea, e l'individuazione dei metodi più efficienti per il loro finanziamento;
5. la definizione dei criteri per la determinazione e l'aggiornamento delle tariffe i cui proventi contribuiscono al finanziamento degli obblighi di servizio pubblico;
6. i principi per una corretta identificazione dei lotti da affidare.

In materia di definizione degli Ambiti di servizio pubblico nel trasporto pubblico locale, l'art. 48 (commi 1-3) dispone che i Bacini di Mobilità per i servizi di trasporto pubblico regionale e locale e i relativi enti di governo, siano determinati dalle Regioni, sentite le Città Metropolitane, gli altri enti di area vasta e i Comuni capoluogo di provincia, nell'ambito della pianificazione del trasporto pubblico regionale e locale, sulla base di analisi della domanda che tengano conto delle caratteristiche socio - economiche, demografiche e comportamentali dell'utenza potenziale, della struttura orografica, del livello di urbanizzazione e dell'articolazione produttiva del territorio di riferimento.

### **3. La "Domanda Debole" delle aree interne**

Come precedentemente ricordato, tra le azioni proposte dalla SNAI nell'ambito della riorganizzazione e dell'efficientamento del sistema per la mobilità, ed in particolare del trasporto pubblico, spesso figura l'introduzione di servizi *on demand*, a chiamata, appunto. A questo proposito, la ricerca intende innanzitutto verificare le reali possibilità di

organizzazione di tali servizi nelle aree interne della SNAI, in accordo con la legislazione trasportistica vigente. Ai fini della corretta individuazione del Bacino di Mobilità, propedeutica alla definizione dei servizi di trasporto da includere in uno specifico Ambito, è infatti necessario rilevare l'entità della domanda, le effettive esigenze di mobilità dei cittadini interessati, sulla cui base valutare le modalità di trasporto più efficaci e sostenibili. La domanda alla quale fare riferimento è una "domanda potenziale" riferita a più modalità e tipologie di trasporto, pubblica e/o privata, rilevata anche nei suoi aspetti socio-economici, comportamentali e demografici, attraverso specifiche indagini sul campo e non solo sulla base di indicatori di "domanda effettiva" (da dati di traffico dei gestori TPL uscenti), che pure viene considerata in maniera complementare. Si ribadisce il principio che, a garanzia della neutralità ed esaustività dei dati e delle informazioni, siano i soggetti competenti ad averne la titolarità (Enti con competenze nella pianificazione e programmazione dei servizi, ai sensi del decreto legislativo n. 422/1997, che possono poi trasferire le stesse agli Enti affidanti o a loro Enti delegati, come le Agenzie della mobilità, qualora gli uffici amministrativi non siano coincidenti). Gli approfondimenti richiesti possono partire dalla raccolta e dall'analisi di dati di flusso rilevati attraverso matrici O/D (origine/destinazione) riferite a diverse forme di mobilità, pubblica e privata, tipologia e modalità di trasporto. Sulla base di tali matrici e, pertanto, dei dati di flusso, vengono raccolte le preferenze di viaggio di campioni di popolazione selezionati, facendo emergere le motivazioni di viaggio e la "disponibilità a pagare" per diverse combinazioni prezzo/modo di trasporto. Particolarmente efficace si rivela a tale scopo la metodologia delle "preferenze dichiarate", che rileva la disponibilità individuale a pagare attraverso le dichiarazioni di soggetti selezionati a campione e intervistati in merito alle loro preferenze circa combinazioni di offerta ipotetiche. In particolare, la preferenza ad utilizzare una modalità e tipologia di trasporto viene stimata in maniera "contingente" rispetto sia a diverse alternative modali, sia a diversi requisiti o caratteristiche di offerta della stessa modalità e tipologia, incluso il prezzo (spesa per l'utente). Ad integrazione dei dati eventualmente raccolti secondo le modalità sopra descritte, possono complementariamente utilizzarsi anche le risultanze di analisi sulle "preferenze rivelate", da raccogliere in maniera sistematica attraverso appositi monitoraggi della mobilità (inclusa l'analisi dei cosiddetti *big data*). Come si legge nell'Atto di Regolazione della ART, le caratteristiche di un'utenza "debole" si riscontrano in presenza di circostanze diverse potenzialmente legate a:

- conformazione fisica dei territori (orografia, distribuzione e densità della popolazione, urbanizzazione, accessibilità);
- struttura sociale e demografica della popolazione, con particolare riferimento a fasce "sensibili" della stessa (minori, anziani, disabili, etc.);
- condizioni economiche e corrispondente professionalità/non professionalità degli individui.

Pertanto, la nozione di "domanda debole" e, conseguentemente, di "area a domanda debole" deve essere correlata a uno specifico processo di individuazione, svolto da parte dei soggetti competenti, nell'ambito della pianificazione del TP regionale e locale, basato su specifiche caratteristiche, che possono presentarsi in maniera disgiunta, di tipo:

1. territoriale (Tab. 1), valutabili sulla base di criteri oggettivi e misurabili che forniscono una rappresentazione della specifica area oggetto di analisi (perifericità, montuosità, inaccessibilità fisica, densità abitativa, urbanizzazione, aspetti sociodemografici, etc.);
2. temporale, relative alle ore notturne o ad altri periodi della giornata (ore "di punta" vs.

- ore “di morbida”), ai giorni della settimana festivi e prefestivi e ai periodi dell’anno nei quali il numero di spostamenti è significativamente inferiore (es. mesi estivi nelle località turistiche/non turistiche, periodo non scolastico);
3. soggettivo – socio-economico, in relazione a misurabili e verificate condizioni di disagio sociale, di disabilità e mobilità ridotta, condizione professionale e non (es. scolari, studenti e disoccupati) dei soggetti che utilizzano i servizi di TPL.

**Tab. 1 – Parametri Territoriali per l’individuazione delle ADD**

<b>Parametri Territoriali</b>	
Densità della popolazione	Indicatore che misura il numero di persone che risiedono in una determinata area, desumibile sulla base di periodici rilievi ISTAT (Sezione statistiche demografiche); non esiste in letteratura una classificazione “consolidata”, ma a livello puramente indicativo, può essere utilizzata come soglia di riferimento per l’individuazione di un’area a bassa densità abitativa il valore di 50 ab./ km <sup>2</sup> (in alcuni casi ridotto a 30);
Grado di urbanizzazione	Indice di misurazione della quota % di popolazione residente nel territorio a connotazione urbana di una determinata area amministrativa; i criteri di derivano da una specifica metodologia EUROSTAT, basata sulla valutazione combinata di continuità geografica, densità abitativa e soglia minima di popolazione residente, applicato a una griglia regolare di “celle” di 1 km <sup>2</sup> ; i risultati sono periodicamente aggiornati sul sito dell’ISTAT (Sezione censimento superficie territoriale – Classificazioni statistiche dei Comuni); in letteratura (cfr. EUROSTAT - Regional yearbook introduction) si assume come caratterizzata da “basso” grado di urbanizzazione un’area in cui più del 50% della popolazione risiede in celle “rurali”, con densità inferiore a 300 abitanti/km <sup>2</sup> e 5.000 abitanti complessivi;
Età della popolazione residente	In considerazione del potenziale impatto sulla domanda di mobilità derivante dalla consistente presenza di utenti di età elevata, si ritiene opportuna l’analisi di tale parametro con riferimento ad una soglia di popolazione residente (predefinita dallo stesso soggetto) di età superiore a 70 anni o più;
Quota altimetrica	Indicatore da applicare ai comuni ubicati ad un’altezza maggiore di 600 metri s.l.m., considerati come territori “montani”; qualora il soggetto competente ritenga opportuno approfondire i parametri di valutazione in tale campo, l’ISTAT elabora i dati di caratterizzazione geo-morfologica dei comuni italiani definendo specifici indicatori come la “zona altimetrica” (ripartizione del territorio in zone omogenee derivanti dall’aggregazione di aree amministrative contigue sulla base di valori soglia altimetrici pre-definiti) e il “grado di montanità” (indicatore basato sull’applicazione della legge 991/52, che classifica il territorio di un comune sulla base della propria quota altimetrica e del relativo dislivello, nonché su dati di tipo reddituale dei terreni).

Fonte: *Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART) 2017*

Quando uno, o più, di tali fattori assume una configurazione rilevante, si determina una bassa “potenzialità generativa” di spostamenti e l’utenza dei servizi di trasporto è di

modesta entità, spazialmente dispersa e/o rarefatta nel tempo. Queste stesse caratteristiche generano condizioni di offerta dei servizi di trasporto più onerose, sia in termini di efficienza di gestione (es. per raggiungere località o insediamenti dispersi in zone montane si allungano i tempi di percorrenza), sia in termini di costi di esercizio, indipendentemente dalla modalità e tipologia di trasporto utilizzata. Pertanto, anche qualora, ipoteticamente, l'utenza fosse sostenuta, ancorché dispersa e in località montuose, il gettito tariffario dovrebbe coprire in ogni caso livelli di costo più elevati a parità di servizio.

Si lascia poi al soggetto competente di identificare e applicare eventuali ulteriori criteri di analisi/individuazione della "domanda debole" (di tipo "territoriale"), tenendo conto, ad esempio, delle dotazioni infrastrutturali del territorio, dell'utilizzo dell'offerta attuale e del livello di concorrenza intermodale. In particolare, sotto tale profilo, si evidenzia la potenziale funzionalità del criterio di analisi dello stato dell'arte ed effettivo utilizzo dell'attuale "offerta" di servizio. Tale parametro è finalizzato a valutare l'effettiva rispondenza dei collegamenti vigenti con la relativa "domanda" di mobilità, alla luce delle risultanze dei rilievi della frequentazione dei servizi afferenti all'area, con individuazione, ad esempio, delle corse/linee caratterizzate da una presenza di passeggeri a bordo inferiore a una soglia minima pre-definita dal soggetto competente; in tale ambito potrà essere presa in considerazione anche la presenza di soluzioni di servizi di trasporto non di linea (o non convenzionali – "a chiamata", "a domanda") o soluzioni di mobilità sostenibile alternative (*car-sharing - bike-sharing*, "servizi sociali") e il relativo grado/stato di integrazione con i servizi di trasporto di linea. Ciò apre notevoli spazi di "nuova" progettazione per servizi innovativi e flessibili, quali appunto quello *on demand*.

Per quanto riguarda, invece, le altre caratteristiche della "domanda debole", l'Atto di Regolazione evidenzia la possibilità di tenere conto della rilevanza all'interno del territorio interessato di eventuali fluttuazioni della domanda che possano aver portato o giustifichino la strutturazione di servizi di trasporto di linea non continuativi nell'arco dell'anno (attivati stagionalmente e/o in funzione di condizioni "esterne" periodiche legate a specifiche attività commerciali e/o turistiche) oppure la presenza di servizi di trasporto non di linea/non convenzionali (es. "a chiamata"), afferenti anche solo a determinate sub-aree interessate. Allo stesso modo, per quanto attiene ai caratteri sociali, si evidenzia la possibilità di indagare le categorie di utenti deboli con ridotta mobilità o con speciali condizioni professionali.

La definizione di tali aree e dei relativi bacini di mobilità appare quantomai prioritaria in un contesto, come quello italiano, in cui la condizione di domanda debole appare estremamente comune (Tab. 2). Se è vero, infatti, che tale condizione si verifica con più intensità al Sud rispetto che al Nord, nelle regioni alpine più che in pianura, appare altrettanto evidente che aree a domanda debole si rilevano di fatto in tutte le regioni italiane, sono tuttavia le specificità locali territoriali e demografiche a qualificarle ed indicare la strada per tentare di uscire da tale condizione di marginalità. Un fattore determinante dell'accentuata presenza di queste aree a scala nazionale è però senza dubbio la distribuzione frammentata di piccoli comuni sul territorio. Si ritrovano molti "paesini" distanti gli uni dagli altri e scarsamente collegati tra di loro o ai principali centri, molto spesso situati ad un'altitudine rilevante e con un'età media della popolazione piuttosto elevata. Tali esigenze hanno portato a richiedere nell'ambito della SNAI l'elaborazione di strumenti di "Pianificazione e Programmazione dei Sistemi di Trasporto" che, da un lato, portino ad una razionalizzazione e revisione dei servizi di trasporto tradizionali, spesso



sovradimensionati, per commisurarli alla domanda reale di mobilità, utilizzando alcuni indicatori specifici, tra cui ad esempio il *load factor* (posti occupati \* Km prodotti); e dall'altro, impiegando le risorse liberate da tale processo di efficientamento, consentano di estendere il servizio o come copertura del territorio o tramite il ricorso a modalità nuove che garantiscano maggiore flessibilità.

**Tab. 2 – Parametri territoriali e demografici di domanda debole in Italia**

Territorio	Bassa densità abitativa (% Comuni)	Basso grado di urbanizzazione (% Comuni)	Popolazione 70 + (% popolazione)	Quota altimetrica 600 m + (% Comuni)
Abruzzo	46.2	89.5	17.3	54.4
Basilicata	62.6	<b>96.9</b>	16.5	59.5
Calabria	26.3	82.5	15.3	37.3
Campania	<b>10.4</b>	53.5	13.7	23.3
Emilia-Romagna	<b>10.4</b>	71.8	18.0	19.5
Friuli-Venezia- Giulia	25.7	71.0	<b>19.4</b>	27.2
Lazio	27.8	79.4	16.2	31.7
Liguria	39.6	64.7	15.8	46.8
Lombardia	13.5	<b>44.6</b>	16.6	30.2
Marche	22.6	77.7	18.8	17.9
Molise	64.7	<b>96.3</b>	17.8	61.8
Piemonte	20	81.1	18.9	28.6
Puglia	12.8	<b>44.6</b>	15.3	<b>3.1</b>
Sardegna	<b>67.6</b>	89.9	16.7	<b>9.0</b>
Sicilia	22.2	62.3	15.4	24.9
Toscana	34.8	65.2	<b>19.4</b>	27.5
P.A. di Bolzano	50.9	87.9	14.8	<b>100</b>
P.A. di Trento	46.5	85.3	16.3	<b>100</b>
Umbria	34.8	87.0	<b>19.4</b>	26.1
Valle d'Aosta	<b>67.6</b>	86.5	17.3	<b>100</b>
Veneto	<b>10.5</b>	51.7	<b>9.8</b>	19.3
Italia	27.6	67.7	14.4	31.6

Fonte: ISTAT 2017

In ultima analisi, dunque, il prodotto di tale attività di riprogrammazione e pianificazione dovrebbe essere un servizio che per qualità e quantità sia in grado di rispondere adeguatamente alla domanda reale, realizzando una complessiva razionalizzazione tra passeggeri trasportati e km effettuati.

Proprio per questo, un ruolo di particolare importanza viene rivestito dal servizio di trasporto *on demand*: si tratta infatti di una soluzione estremamente personalizzabile, che consente di massimizzare il numero di persone che possono usufruire del servizio. Tale risorsa può essere impiegata in aggiunta o in sostituzione di tratte di linea per integrare l'offerta sia in termini di corse ed orari, sia in termini di fermate, aree e percorsi coperti dal servizio (ad esempio introducendo tratte verso destinazioni specifiche e decentrate come poli sanitari, attrezzature sportive, uffici istituzionali, mercati...).

Tale risorsa, dunque, consentirebbe di ridurre il numero di persone che utilizzano l'auto privata, con evidenti ricadute positive in termini ambientali, soprattutto considerando che tali mezzi dovrebbero essere tecnologicamente avanzati e dunque ad emissioni ridotte. Ma non solo, se si prevedesse l'utilizzo di mezzi attrezzati, tale soluzione agirebbe positivamente anche in termini di inclusione sociale: potrebbe infatti sopperire anche alla domanda di spostamento di persone a mobilità ridotta, oltre ad avere applicazioni possibili per il turismo sportivo.

#### 4. Case Study: Area Antola-Tigullio

Tra i territori interessati dalla SNAI si è scelto come caso studio quello dell'Area Antola-Tigullio, uno dei quattro siti selezionati dalla Regione Liguria per partecipare alla Strategia. Si tratta di un'area che si estende per circa 600 kmq nella parte centro-orientale della Regione, nell'entroterra della provincia di Genova. Si compone di 16 comuni montani (Tab. 3), caratterizzati da un territorio prevalentemente boschivo (oltre l'83%) e dalla presenza di aree protette (quasi il 9% della superficie dell'area).

In base al criterio di classificazione fornito dalla SNAI, l'Area Antola-Tigullio rappresenta un quadro estremamente variegato: il solo Comune di Santo Stefano d'Aveto rientra nella categoria Ultra-periferico, una metà dei comuni risulta classificato come Periferico, cinque come Intermedi e solo due come Cintura (Fig. 2). Si tratta di un'area che occupa una superficie pari a due volte e mezzo quella della vicina Genova, abitata da poco più di 18 000 abitanti (circa un trentesimo della popolazione del Capoluogo), che sale quasi a partire dal livello del mare (68 m.s.l.m) per arrivare ai 1000 metri di altitudine, racchiudendo comuni appartenenti a cinque valli diverse (Val Fontanabuona, Alta Val Bisagno, Val d'Aveto, Val Graveglia e Valle Stura). La grande estensione dell'area fa sì che, ad esempio, i residenti dell'Antola-Tigullio ricadano all'interno di due differenti distretti sanitari (ASL3 e ASL4), e che per usufruire dei principali servizi gravitino nell'orbita di due diversi centri di offerta: Genova e Chiavari.

Nessun comune raggiunge i 3000 abitanti, ma tutti quelli classificati come Cintura o Intermedi superano abbondantemente le 1000 unità, attratti in un certo senso nell'area di gravitazione dei più vicini poli, mentre uno solo dei Periferici (a fronte della maggiore estensione territoriale dell'area, nonché la terza in assoluto a livello regionale) e l'unico Ultra-periferico toccano tale soglia.

Ma un parametro più di tutti consente di cogliere al contempo la sproporzione tra l'esigua popolazione residente e la grande estensione territoriale, nonché la varietà del contesto di partenza: la densità abitativa. Il valore medio dell'area si aggira attorno ai 30 abitanti/kmq (contro il dato regionale di 285 ab/kmq), ma oscilla tra valori inferiori alla decina, come nei casi di Fascia, Gorreto, Rezzoaglio o Propata, tutti classificati come periferici, e valori pari o superiori alle 100 unità con Bargagli e Davagna, i comuni più prossimi al Capoluogo ligure, che rientrano nella categoria dei comuni intermedi.

**Tab. 3 – Parametri Territoriali dei comuni appartenenti all’Area Antola-Tigullio**

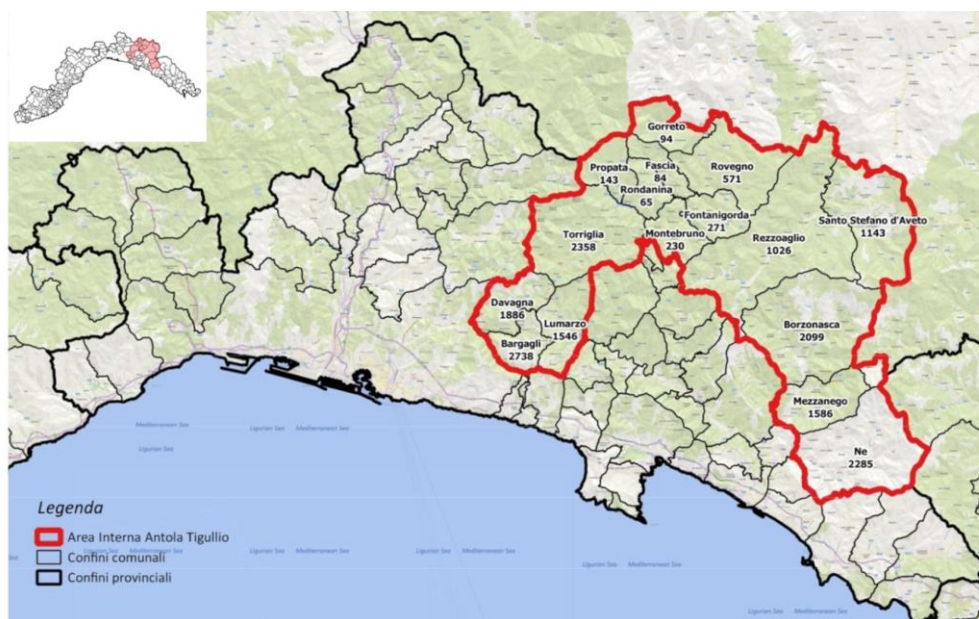
Comune	Classificazione Aree Interne	Popolazione Residente 01/2015	Superficie Tot in kmq	Densità Abitativa (pop/kmq)	Altitudine
Borzonasca	Cintura	2099	80.51	26.07	167
Ne	Cintura	2285	63.52	35.97	68
Bargagli	Intermedio	2738	16.28	168.21	341
Davagna	Intermedio	1886	20.53	91.89	552
Lumarzo	Intermedio	1546	25.51	60.61	228
Mezzanego	Intermedio	1586	28.65	55.36	83
Torriglia	Intermedio	2358	60.02	39.29	769
Fascia	Periferico	84	11.25	7.46	900
Fontanigorda	Periferico	271	16.16	16.77	819
Gorreto	Periferico	94	18.88	4.98	533
Montebruno	Periferico	230	17.68	13.01	655
Propata	Periferico	143	16.93	8.45	990
Rezzoaglio	Periferico	1026	104.72	9.8	700
Rondanina	Periferico	65	12.81	5.07	981
Rovegno	Periferico	571	44.09	12.95	658
S. Stefano d’Aveto	Ultra-Periferico	1143	54.78	20.87	1012
Area Interna Antola-Tigullio		18 125	592.3	30.60	

Fonte: Agenzia per la Coesione Territoriale-Aree Progetto Selezionate

Questa distribuzione della popolazione sul territorio ad intensità variabile ben si evince guardando all’assetto insediativo (Fig. 3): mano a mano che ci sia allontana dai centri delle costa l’abitato tende a rarefarsi, se mantiene una certa continuità nei comuni a ridosso della costa, nei comuni di cintura ed intermedi, assume poi un carattere sparso, frammentario, verso l’entroterra, riducendosi progressivamente nella capacità aggregativa fino ad assumere la configurazione di semplici nuclei isolati nei territori più periferici. Ancora una volta emerge dunque la duplice natura delle aree interne: varietà e perifericità. Quest’ultima viene quantificata esplicitamente dalla grande distanza che separa questi comuni dai centri di offerta dei più essenziali servizi: la distanza media è infatti pari a 50.4 minuti in automobile, contro il dato medio delle aree interne liguri pari a 35.7, il che ben chiarisce la condizione di forte isolamento che contraddistingue quest’area, anche rispetto alle omologhe liguri; nessuna località inoltre si colloca ad una distanza inferiore a 15 minuti rispetto ad un casello autostradale o ad una stazione ferroviaria di qualsiasi dimensione e solo rispettivamente il 21,4% e il 36,4% della popolazione possono raggiungere in automobile la stazione e il casello più vicini entro 30 minuti di viaggio, infine sono

garantite solo 6.8 corse di TPL al giorno ogni 1000 abitanti per raggiungere il polo di riferimento, contro la media regionale di 8.7, spesso compiute con mezzi obsoleti, poco efficienti e soprattutto troppo grandi di per sé ed in relazione alle strade strette e tortuose che si trovano a percorrere, il che fa crescere ulteriormente i tempi di percorrenza (SNAI Area prototipale Regione Liguria, Valli dell'Antola e del Tigullio 2016).

**Fig. 2 – Localizzazione dei comuni dell'Area Antola-Tigullio**

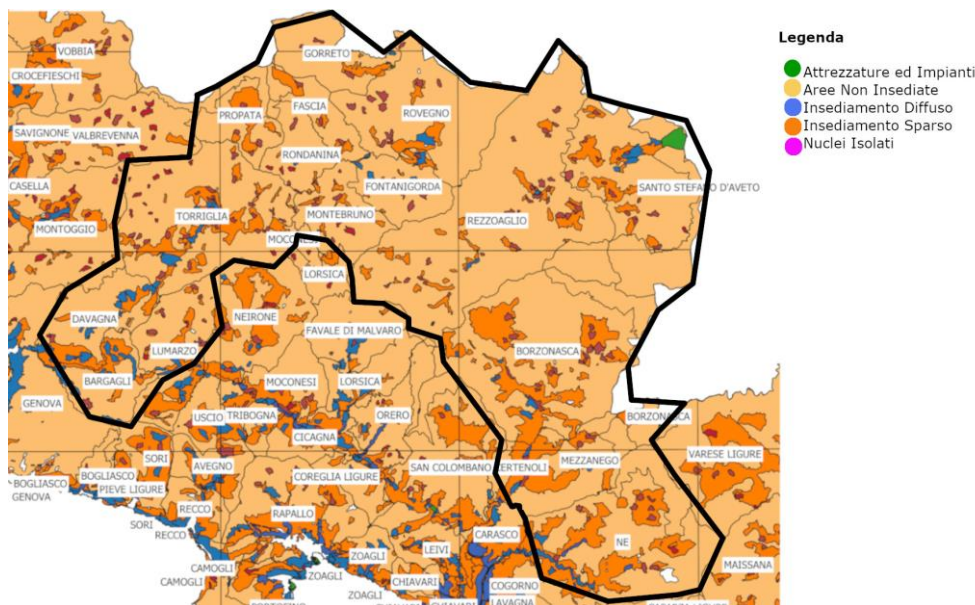


Fonte: Elaborazioni Liguria Ricerche su dati cartografici di Regione Liguria-BingMaps-ISTAT 2015

Ma la perifericità di tali aree, come è già stato evidenziato, non è meramente geografica: si tratta di un carattere significativo delle stesse comunità che le popolano. Guardando alla sola composizione demografica è infatti possibile osservare che la popolazione anziana, oltre i 65 anni, rappresenta in media il 30,0% della popolazione dell'area, con picchi che superano il 50% nei comuni di Fascia, Gorreto e Rondanina, ben oltre la media nazionale (21,7%) e quella ligure (28,0%). Se si passa poi a considerare l'indice di vecchiaia, che rapporta la popolazione ultrasessantacinquenne con quella di età inferiore a 14 anni, la situazione appare ancora più drammatica: l'indice qui assume valore di 289,3 anziani ogni 100 bambini, superando in maniera netta sia il dato medio nazionale (157,7), sia quello regionale (242,7), peraltro di gran lunga il più elevato tra tutte le regioni italiane. Tale situazione è in un certo senso la conseguenza di un lento fenomeno di spopolamento che ha prosciugato quest'area di gran parte delle forze attive e delle risorse (Fig. 4): una decina di comuni, sostanzialmente tutti quelli classificati come periferici o ultra-periferici, dal 1971 al 2011 ha conosciuto una riduzione della popolazione tra il 30% e il 70%. Mentre solo

quattro tra quelli intermedi si collocano in controtendenza con un lieve aumento (Marchioro, 2018).

**Fig. 3 – Assetto Insediativo dell'Area Antola-Tigullio**



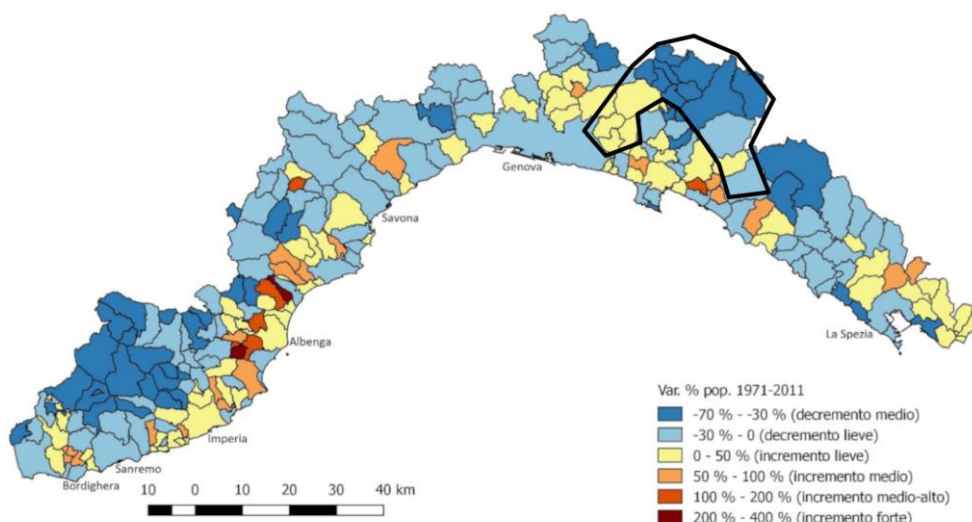
Fonte: Piano Territoriale di Coordinamento Paesistico, Regione Liguria

Questo progressivo abbandono del territorio è facilmente riconducibile alle poche opportunità che offre dal punto di vista formativo ed occupazionale. A scuola il 14 % delle classi sono costituite da pluriclassi, vi è un fortissimo turnover di insegnanti che permangono solo per breve tempo negli istituti della zona, non è previsto il tempo pieno e per i ragazzi più grandi non sono presenti nell'area scuole secondarie di II grado. Il tessuto produttivo è poi caratterizzato da piccole realtà imprenditoriali (più del 90% conta meno di cinque dipendenti) perlopiù a carattere artigianale, i settori che annoverano il maggior numero di imprese sono quello delle costruzioni (30%) e quello comprendente agricoltura, silvicoltura e pesca (21%). Chi rimane è dunque spesso costretto al pendolarismo: i comuni dell'Area Antola-Tigullio appartengono infatti a tre Sistemi Locali del Lavoro distinti (SLL: aggregazioni di Comuni tra loro contigui interessati da relazioni socio-economiche e da flussi di pendolarismo giornaliero, individuati dall'ISTAT sulla base degli spostamenti casa-lavoro): Genova, Chiavari e Piacenza, con un'intensificazione di tale fenomeno nei comuni di cintura ed intermedi che offrono una posizione più "vantaggiosa" per raggiungere il Capoluogo e i centri della costa, dimostrando però una scarsa capacità di mantenere sul territorio la propria forza lavoro e tantomeno di attrarla dall'esterno, come è evidenziato per altro dal basso indice di auto-contenimento (percentuale di addetti che lavora nello stesso Comune in cui risiede) e di concentrazione dei posti di lavoro

(percentuale di addetti rispetto ai residenti in età lavorativa).

I Comuni periferici ed ultra-periferici costituiscono invece sistemi maggiormente “isolati”, in cui entrambi gli indici assumono valori più alti, evidenziando una discreta capacità di mantenere i lavoratori all’interno del comune soprattutto grazie al settore del turismo. Proprio da questo settore, infatti, proviene il dato in controtendenza che ha aperto lo spiraglio della SNAI: si è infatti evidenziato nel corso degli anni un incremento degli arrivi (in termini assoluti 11 mila arrivi e 35 mila presenze nel 2014). Non si tratta però di tradizionali turisti “da villeggiatura”, ma di un fenomeno più giovane e dinamico: si tratta per lo più di persone attratte dalle opportunità nell’ambito delle attività sportive e ricreative *outdoor* che questo territorio è in grado di offrire, di cui uno su dieci viene dall’estero (prevalentemente da Germania, Svizzera ed Olanda). È un turismo nuovo, sempre più attento ai temi della sostenibilità, della tutela delle risorse e del territorio, proprio quel target di persone cui la SNAI si indirizza per il rilancio delle aree interne.

**Fig. 4 – Mappatura dello spopolamento in Liguria**



Fonte: ASITA 2018

La terribile pandemia attualmente in corso ha poi in un certo senso aumentato la platea di possibili fruitori di territori come questi (Fondazione IFEL, 2020), in quanto l’esigenza dettata dal distanziamento sociale, un maggiore orientamento delle persone verso le attività outdoor ed in generale il tempo libero trascorso all’aria aperta, le restrizioni alla mobilità imposte a più riprese hanno convertito a questo tipo di fruizione lenta del territorio larghe fasce della popolazione che prima di oggi non risultavano interessate da questi fenomeni. Questa nuova situazione apre delle possibilità indubbie per le aree interne, ma porta

innegabilmente anche dei nodi al pettine, come quello del digital divide (Comitato Tecnico Aree Interne, 2014). Per l'area Antola-Tigullio in particolare la quota di popolazione raggiunta da banda larga su rete fissa con una velocità tale da consentire, ad esempio, la fruizione di contenuti video di media qualità (almeno 2 mbps ma inferiore a 20mbps) è pari al 21.6 %, mentre il 25.4% non dispone di alcun tipo di connessione a banda larga e vive in zone dove mancano le condizioni per poter attivare un qualsiasi servizio digitale. In questo momento più che mai infatti questo fattore costituisce un requisito essenziale per il rilancio delle aree interne sia in termini di servizi essenziali, "di cittadinanza" che vanno garantiti ai residenti (per consentire ad esempio di lavorare in *smart-working* o di seguire le lezioni a distanza, di prenotare prestazioni sanitarie o corse del TPL), ma anche di potenziale attrattivo nei confronti di residenti di altri territori che potrebbero recarvisi per le vacanze o per una permanenza più lunga proprio in virtù delle opportunità di lavoro a distanza.

L'area Antola-Tigullio appare quindi un interessante caso-studio proprio per il suo essere un po' l'emblema delle aree interne italiane: si tratta di un contesto vario e complesso, che comprende realtà comunali strutturate che costituiscono in un certo senso un prolungamento della polarità urbana di Genova e comuni dell'entroterra con meno di cento abitanti, territori di cintura con forti legami e scambi con la città e zone di montagna in cui l'isolamento è innanzitutto quello tra le frazioni di uno stesso comune, di un territorio tenuto insieme dal fil-rouge dell'essere periferico, in termini fisici, ma anche in termini demografici, sociali, un territorio che da ormai più di cinquant'anni tende ad avvitarci su se stesso, scivolando sempre più ai margini.

Per questo, è necessario agire sulla mobilità per recuperare i fili delle relazioni interne al territorio e di quelle con la città e la costa: solo agendo su tale preconditione allo sviluppo sarà possibile, infatti immaginare una strategia efficace di rilancio per quest'area. Ma è altrettanto fondamentale che tale intervento non si traduca nell'implementazione dell'offerta standard di TPL, con l'istituzione di linee tradizionalmente intese, serve un approccio innovativo e reattivo, attento alle esigenze locali, un servizio *on demand* che possa essere declinato sul territorio a seconda delle specificità e dei bisogni della cittadinanza, rappresentando al contempo un servizio sostenibile per le amministrazioni. Proprio per questo sarà indispensabile coinvolgere i sindaci, e dunque le comunità locali, nella definizione di quelle che sono le principali carenze dell'offerta attuale di trasporto, le esigenze specifiche (in termini di percorsi e polarità), che al momento rimangono inesprese o soddisfatte con il ricorso all'auto privata, con particolare attenzione a specifiche categorie della popolazione che possono trarre particolare detrimento dalla scarsa accessibilità dell'area (studenti, anziani e disabili), nonché i soggetti eventualmente disponibili ad implementare nuovi servizi flessibili.

### 5. Prospettive della ricerca

In queste pagine si è più volte sottolineata la necessità di intervenire sulle aree interne con un approccio *place-based* che tenga cioè conto delle peculiarità e delle dinamiche locali, questo però, quanto meno in apparenza, sembra confliggere con la scelta di un'unica Strategia Nazionale. L'antitesi tra questi due elementi, tuttavia viene in qualche modo superata da un elemento fondamentale della SNAI: il coinvolgimento e la partecipazione di soggetti e stakeholders a tutti i livelli.

Se infatti la Strategia viene avviata a scala nazionale, sono le Regioni che propongono le aree-pilota, individuano gli obiettivi strategici e le risorse necessarie, che si fanno carico

della realizzazione degli interventi da svolgere in termini di implementazione ed efficientamento dei servizi essenziali. Tali interventi, una volta selezionati a scala nazionale i prototipi da portare avanti, vengono sostenuti anche dal governo centrale, cui spetta anche il monitoraggio in itinere dei progetti e la realizzazione di una rete per la condivisione delle esperienze e delle pratiche messe in atto. I comuni, d'altra parte, devono collaborare e (preferibilmente) associarsi per garantire una più adeguata ed efficiente erogazione dei servizi essenziali. Per ogni area selezionata l'insieme degli interventi dovrà concretizzarsi in un Progetto d'Area, caratterizzato da uno o più ambiti di intervento; tale progetto potrà vedere la sua attuazione tramite un Accordo di Programma Quadro, stretto tra amministrazione centrale, Regioni ed Enti locali. Tale strumento consente di agire contemporaneamente sulle due linee dello sviluppo economico e dei servizi e di combinare, per perseguire questi fini, tutti i livelli decisionali con le relative competenze ed i rispettivi apporti. I progetti vengono finanziati con l'utilizzo di fondi comunitari (per quanto riguarda le azioni di sviluppo locale), ma anche con risorse nazionali ordinarie di settore o addizionali, nonché con misure nazionali di tipo fiscale, assicurativo.

Appare dunque come sia auspicabile favorire questo approccio collaborativo e partecipativo anche alla scala minore del singolo intervento (Healey, 2004; 2006). Proprio con questo intento si è deciso di procedere per arrivare a definire una nuova offerta di mobilità *on demand* per l'Area Antola-Tigullio con un'impostazione metodologica improntata al massimo coinvolgimento di tutti i soggetti in campo: dalla Regione Liguria che coordina i progetti della SNAI all'Università degli Studi di Genova che conduce le ricerche, dal soggetto erogatore del servizio di TPL AMT (Azienda Mobilità e Trasporti) ai sindaci dei comuni coinvolti coordinati da ANCI per arrivare ai residenti dell'Area Antola-Tigullio che più di tutti subiscono il processo di marginalizzazione delle aree interne.

In particolare per quanto riguarda i soggetti presenti direttamente sul territorio, come già accennato, le linee di ricerca attivate procedono su due piani: un primo *step* rivolto ai sindaci, che prevede la compilazione di questionari per comprendere le dinamiche di mobilità a livello locale, ed un secondo *step* che coinvolge direttamente la cittadinanza, con la distribuzione su larga scala di questionari agli utenti del servizio di TPL, eventualmente implementando la conoscenza diretta dell'esperienza degli utenti con la programmazione di mirate interviste in profondità. Quest'impostazione di metodo consente di mantenere al centro uno dei principali temi della SNAI: l'approccio *place-based* e di declinarlo con la lente della collaborazione tra diversi livelli di *governance* e *stakeholders*, secondo gli innovativi concetti di co-pianificazione e co-progettazione. Da una prima lettura, le risposte dei sindaci ai questionari consentono di cogliere quelle dinamiche territoriali di mobilità troppo "micro" per essere individuate dal soggetto regionale o dagli attori esterni, quali ad esempio la relazione che intercorre tra le frazioni di uno stesso comune o tra località limitrofe di comuni differenti, o ancora le specifiche esigenze legate alla quotidianità dei residenti, prestando particolare attenzione alle fasce più fragili della popolazione (quali bambini, anziani, persone con disabilità...).

Si delinea così un quadro d'insieme della comunità locale, delle relative esigenze di spostamento, ma anche delle carenze in termini di accessibilità ai servizi che caratterizzano la quotidianità: si tratta tuttavia sempre di una sintesi, ancorché di maggior dettaglio, per questo si ritiene di fondamentale importanza compiere un passo ulteriore, coinvolgendo direttamente gli utenti. L'ascolto del loro punto di vista consente infatti di cogliere dettagli e sfumature che, soprattutto nei comuni più grandi, possono sfuggire agli amministratori



locali. Non bisogna infatti dimenticare che, proprio in virtù di quella varietà che è stata più volte descritta in precedenza, accanto alle realtà più piccole che contano meno di un centinaio di abitanti, in cui quindi i sindaci possono mantenere un monitoraggio più stretto delle problematiche di mobilità ed accessibilità che affliggono il territorio, sussistono comuni di mille, due mila abitanti in cui questa valutazione può essere decisamente più complessa da compiere. La capacità di ascoltare le esperienze degli utenti e di interpretare le loro esigenze rappresenta una tappa essenziale nella definizione di progetti territoriale, ma si rivela addirittura cruciale nella progettazione di un servizio come quello del DRT, la cui efficacia e sostenibilità dipende quasi unicamente dal grado di aderenza e reattività che è in grado di fornire rispetto alle richieste ed ai bisogni delle comunità, ancor più in contesti così peculiari e complessi quali le aree interne. La finalità della ricerca è quella di, una volta combinato lo studio del sistema territorio-trasporti, l'analisi cioè del contesto territoriale socio-demografico e delle dinamiche di mobilità che lo caratterizzano con le informazioni raccolte dal dialogo con i soggetti direttamente coinvolti, procedere con la definizione di possibili tragitti-pilota per cui svolgere una sperimentazione sul campo delle azioni di implementazione del sistema della mobilità da ed interna all'area, passo essenziale per poter "tarare" con precisione l'offerta di DRT rispetto alla complessa area su cui si va ad intervenire, traendone anche informazioni relativamente alla sostenibilità economica.

In conclusione, il caso dell'Antola-Tigullio si offre come osservatorio privilegiato per poter sviluppare un nuovo approccio alla progettazione per le aree interne proprio nel solco delle linee tracciate dalla SNAI: elaborare strategie *tailor-made*, realizzate su misura per aderire con precisione a realtà complesse e diversificate, con l'adozione di un approccio *multi-level*, che coinvolga tutti gli attori che a vario titolo insistono su tale territorio (Pappalardo, 2019). In questo senso è possibile gettare le basi per un'impostazione metodologica specifica per le aree interne che consenta di trarre ad azioni per riallacciare i fili con il resto del paese, contrastando con efficacia quella forza centrifuga che troppo spesso fino ad oggi ha tradotto la perifericità tipica delle aree interne italiane in una condizione di profonda marginalità.

### Riferimenti bibliografici

- Autorità di Regolazione dei Trasporti (2017), *Delibera n. 48/2017: Atto di regolazione recante la definizione della metodologia per l'individuazione degli ambiti di servizio pubblico e delle modalità più efficienti di finanziamento, ai sensi dell'articolo 37, comma 3, lettera a), del decreto-legge n. 201/2011 e dell'articolo 37, comma 1, del decreto-legge n. 1/2012.*
- Agenzia per la Coesione Territoriale (2013), *Strategia Nazionale per le Aree Interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance. Accordo di Partenariato 2014-2020*, [https://www.miur.gov.it/documents/20182/890263/strategia\\_nazionale\\_aree\\_interne.pdf/d10fc111-65c0-4acd-b253-63efae626b19](https://www.miur.gov.it/documents/20182/890263/strategia_nazionale_aree_interne.pdf/d10fc111-65c0-4acd-b253-63efae626b19)
- Barca F., Casavola P., Lucatelli S. (2014), "Strategia Nazionale per le Aree Interne: Definizione, Obiettivi, Strumenti e Governance", in *Materiali UVAL*, n. 31.
- Carrosio G. (2019), *I margini al centro. L'Italia delle aree interne tra fragilità e innovazione*. Donzelli Editore, Roma.
- Comitato Tecnico Aree Interne (2014), *Rapporto di Istruttoria per la selezione delle Aree Interne-Regione Liguria*, [www.agenziacoesione.gov.it/wpcontent/uploads/2020/07/](http://www.agenziacoesione.gov.it/wpcontent/uploads/2020/07/)
- European Commission (2016), *Cork 2.0 Declaration- "A Better Life in Rural Areas"*,

- Publications Office of the European Union, Lussemburgo, <https://enrd.ec.europa.eu>
- Fondazione Ifel (2020), [Talk on Web] *Dopo il COVID cambiano I rapporti tra città e aree interne?*, [www.fondazioneifel.it/fondi-europei-e-coesione](http://www.fondazioneifel.it/fondi-europei-e-coesione)
- Francini M., Palermo A., Viapiana M.F. (2018), "Assetto insediativo ed emergenze architettoniche nei sistemi territoriali delle aree interne". In: (a cura di) Francini M., *Paesaggi culturali di Calabria. Percorsi interdisciplinari*. Rubbettino Editore, Catanzaro, Italia, pp.26-54.
- Fusco Girard, L. (1991), "Sviluppo sostenibile ed aree interne: quali strategie e quali valutazioni", Ce.S.E.T : Atti degli incontri. XXI - *Sviluppo sostenibile nel territorio: valutazione di scenari e di possibilità*. Firenze, Italia, Marzo 8, 1991.
- Healey P. (2004), "The treatment of space and place in the new strategic spatial planning in Europe", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 28, n.1, pp. 45-67.
- Healey P. (2006), "Transforming Governance: Challenges of Institutional Adaptation and a New Politics of Space", *European Planning Studies*, vol. 14, n. 3, pp. 299-320.
- Mageean J., Nelson J.D. (2003), "The evaluation of demand responsive transport in Europe". *Journal of Transport Geography*, vol. 11, n. 4, pp. 255-270
- Marchioro C. (2018), "Dinamiche socio-economiche nelle aree interne della Liguria", Atti della *Conferenza ASITA*. Bolzano, Italia, Novembre 27-29, 2018.
- Montrone S., Perchinunno P., Rotondo F., Selicato F. (2015), "Internal Areas Strategies: From Statistical Methods to Planning Policies". In: Gervasi O. *et al.* (eds) *Computational Science and Its Applications -- ICCSA 2015*. ICCSA 2015. Lecture Notes in Computer Science, vol 9157. Springer, Cham.
- Pagetti, F. I., Ietri, D. (2018), *Inner areas/periferie metropolitane e differenza con le internal areas, Quale Territorial Impact Assessment della coesione territoriale nelle regioni italiane. La concettualizzazione del problema*. Patron editore, Bologna.
- Pappalardo G. (2019), "Coesione territoriale e coesione interna delle aree interne: questioni di governance d'area", *Territorio*, n. 89/2019.
- Pontrandolfi P., Cartolano A. (2019), *Territori pluricomunali. Nuovi assetti istituzionali e strumenti per il governo del territorio e la promozione dello sviluppo locale*. Libria, Melfi.
- Regione Liguria (2016), *Strategia Nazionale Aree Interne-Area prototipale Regione Liguria Valli dell'Antola e del Tigullio*, <https://fuorigenova.cittametropolitana.genova.it>

### **Ilaria Delponte**

Dipartimento di Ingegneria Civile, Chimica ed Ambientale

Via all'Opera Pia, 15/A – I-16100 Genova (Italy)

Tel.: +39-010-3352088; fax. +39-010-3352971; email: [ilaria.delponte@unige.it](mailto:ilaria.delponte@unige.it)

### **Valentina Costa**

Centro Italiano di Eccellenza sulla Logistica, i Trasporti e le Infrastrutture

Via Vivaldi, 5 – I-16100 Genova (Italy)

Email: [valentina.costa@edu.unige.it](mailto:valentina.costa@edu.unige.it)

---

## **PROGETTARE IN PROSSIMITÀ: TATTICHE DI PROGETTO PER LE AREE INTERNE**

*Francesca Iarrusso*

### **Sommario**

Il confronto progettuale con il tema delle aree interne fa di solito riferimento a strategie d'intervento che prevedono piani d'azione a lungo termine, con visioni che implicano grandi movimenti finanziari e trasformazioni alla macro-scala. L'assenza di infrastrutture adeguate, servizi sanitari, centri per l'istruzione, rende effettivamente necessaria, per questi territori, una ridefinizione ad ampio raggio degli assetti politici, economici e sociali. Ma in che modo l'architettura, attraverso il progetto, può, anche con interventi puntuali, occupare un ruolo cruciale all'interno di dinamiche di maggiore respiro? Questi luoghi, che hanno in molti casi perso la forza identitaria che un tempo li caratterizzava, hanno bisogno di azioni mirate che si nutrano delle specificità che ciascuno di essi custodisce. Si fa riferimento a tattiche di progetto per indicare modalità di intervento che, rifuggendo da astrazioni, cercano un contatto diretto con il territorio, guardando all'architettura come manifestazione di un vocabolario consolidato e non come cifra espressiva individuale.

Parole chiave: condivisione, identità, prossimità

## **PROJECT IN PROXIMITY: DESIGN TACTICS FOR INTERNAL AREAS**

### **Abstract**

The design approach with the theme of internal areas usually refers to intervention strategies that include long-term action plans, with visions that involve large financial movements and transformations at the macro-scale. The absence of adequate infrastructures, health services, education centers effectively makes it necessary, for these territories, to redefine the political, economic and social assets in a wide range. But how can architecture, through design, play a crucial role within the dynamics of greater breadth, even with timely interventions? These places, which in many cases have lost the identity strength that once characterized them, need targeted actions that feed on the specificities that each of them holds. Reference is made to design tactics to indicate methods of intervention that, shunning abstractions, seek direct contact with the territory, looking at architecture as a manifestation of a consolidated vocabulary and not as an individual expressive figure.

Keywords: sharing, identity, proximity

## 1. Introduzione

Da circa un ventennio al centro delle riflessioni teoriche di antropologi, sociologi, letterati, il tema delle aree interne ha suscitato nel corso degli ultimi dieci anni un crescente interesse anche a livello politico nazionale, comportando l'individuazione di una vera e propria strategia finalizzata a «contrastare la marginalizzazione ed i fenomeni di declino demografico propri delle aree interne del nostro Paese» (agenziacoesione.gov.it).

La necessità di intervenire con programmi a lungo termine per sopperire all'assenza di infrastrutture e servizi di base e per determinare nuove centralità, potenziando canali di sviluppo locale continua ad essere un tema all'ordine del giorno. Dalle città-arcipelago immaginate da Boeri (Fenu, 2020) al "futuro in campagna" prospettato da Koolhaas (Domusweb.it), alcune strategiche visioni progettuali si sono recentemente susseguite a proposito del recupero di centri in abbandono, in seguito a prospettati ritorni "al paese" scaturiti dagli eventi pandemici. Questa crescente attrattività impone una riflessione anche su possibili metodologie di intervento, pur nella consapevolezza che, al di là di idilliaci ritorni alle origini, ogni tipo di ragionamento progettuale può rendersi fecondo soltanto a partire da un'inversione di tendenza sul piano socio-economico, nella certezza che l'architettura ha necessità di confrontarsi con la vita per riempirsi di senso e riverberarlo a sua volta sul circostante.

Ma, immaginando che, in seguito a tali piani d'azione, ciò stia sul punto di avvenire, viene da chiedersi: quale può essere il ruolo del progetto di architettura – strettamente inteso – in questo scenario? In che modo una costruzione può servire come strumento d'azione in territori che hanno perso la propria forza di coesione, che pure un tempo li caratterizzava?

Nell'attuale fase di crisi di un modello di sviluppo basato sull'estremizzazione di polarità, di cui la stessa definizione "interne" porta traccia, tornare ad occuparsi di queste aree non ha significato solo per risarcire disparità quanto mai inattuali in un'epoca in cui la globalizzazione informatica rende il concetto stesso di marginalità obsoleto, ma rappresenta l'occasione per sperimentare politiche territorializzate e soluzioni paradigmatiche per un riorientamento di approcci progettuali meno indirizzati verso l'astrazione e più strettamente rivolti allo stato dei luoghi.

Il presente contributo intende approfondire logiche di gestione dello spazio e modalità insediative che tengano conto della realtà di fatto cui un singolo intervento ha necessità di rapportarsi, provando ad esprimere una posizione teorico-operativa in base alla quale le azioni di progetto siano riferibili ad un "dialogo riflessivo" (Schön, 2010) con la situazione specifica.

## 2. Antefatti

I piccoli centri che strutturano il territorio italiano costituiscono per le qualità specificamente locali un esempio riconosciuto (Pagano e Daniel, 1936) di un modo di costruire basato sui valori di umiltà e di utilizzo parsimonioso delle risorse, e concorrono alla definizione della molteplice varietà degli habitat umani che per millenni hanno caratterizzato le forme di vita popolari ancora oggi universalmente apprezzate.

Da una lettura analitica delle architetture che configurano la morfologia dei centri storici minori, nei nuclei abitativi primigeni, si può facilmente constatare come la forma dell'insieme prevalga sul carattere individuante del singolo edificio, dando una misura di come una costruzione possa essere espressione dell'impegno corale di una comunità (Fig. 1). L'organizzazione delle forme costruite, propagata attraverso sperimentazioni minime e

piccole alterazioni dell'esistente faceva in modo che ciascun intervento individuale risultasse come frutto di un lavoro sinergico, determinando lo sviluppo di una comune sensibilità e raccontando così il senso di appartenenza di un popolo. In ogni pietra, in ogni manipolazione della materia, era possibile ravvisare una partecipazione sociale che convergeva in un linguaggio architettonico capace di raccontare la storia di una civiltà, contribuendo allo slancio culturale molto più dell'operato di un singolo. L'ingerenza dell'architettura nella vita delle persone assumeva così un peso rilevante rispetto alla neutralità con cui viene oggi normalmente considerata e accolta nel quotidiano. Questo tipo di architettura "relazionale", procedendo per progressivi adattamenti, era capace di portare in sé il peso delle produzioni delle generazioni precedenti. Le abitazioni non costituivano infatti invenzioni architettoniche ma nascevano dall'interazione: con le case adiacenti, con i materiali edilizi, con le competenze locali, con la tradizione costruttiva.

**Fig. 1 – Sant'Agata dei Goti (BN)**



Come ricorda Giancarlo de Carlo «nella società contadina molti partecipavano a una cultura diffusa dell'abitare. La conoscenza architettonica era condivisa e anche chi non era del mestiere possedeva capacità di confrontarsi con i manufatti murari, di osservarne le tessiture, i materiali, le tecniche, di riconoscerne la funzione, di apprezzare le differenze, di stimarne le quantità, la bellezza. Poi la conoscenza è scomparsa e l'architettura è diventata di dominio esclusivo dell'architetto: artista, professionista, tecnico specializzato, secondo la cultura e i poteri delle varie epoche dal rinascimento all'illuminismo, all'industrializzazione. Questo processo è ancora in corso e la figura dell'architetto, nell'epoca post-industriale, tende ad essere ancora più esclusiva, sotto l'apparenza del tendere ad includere, che in realtà è un tendere a cooptare» (De Carlo, 2000: 224).

Questo isolamento ha comportato non solo la perdita di una sensibilità architettonica diffusa – così come intesa da De Carlo – ma anche l’allontanamento dell’architetto dalle esigenze reali e più minute del vivere comune, confermando quanto la desacralizzazione del sapere architettonico sia proporzionale alla sua divulgazione a più livelli della società. La perdita di una modalità condivisa di concepire e valutare gli spazi antropici in favore di atteggiamenti progettuali votati all’esclusività ha portato a dimenticare che ogni intervento sul territorio ha certamente un significato in sé, ma acquisisce valore soprattutto per le sue proprietà transitive: per la sua capacità cioè di assorbire la storia dei luoghi e di espanderla attraverso la reinterpretazione delle tracce.

Se «l’identità dell’uomo è in larga misura una funzione dei luoghi e delle cose» (Norberg-Schulz, 1979: 21), e se la frammentarietà di azioni isolate ha favorito il senso di alienazione delle città moderne, agire ponendosi in ascolto del *genius loci* diventa oggi un’urgenza per restituire spessore a quei caratteri identitari che strutturano una comunità.

### 3. Un approccio tattile

Al di là degli interventi “strategici” che interessano per lo più una ridefinizione degli assetti politici ed economici, si ritiene utile fare riferimento, per la prassi progettuale, a delle “tattiche d’azione” che alludono ad attività di gestione dello spazio non inquadrabili in categorie generalizzanti.

Mentre le strategie definiscono infatti piani a lungo termine, le tattiche hanno a che fare con azioni specifiche in luoghi precisi, servendosi delle opportunità incontrate caso per caso, e attengono alle capacità dei singoli di metterle in pratica attraverso la *mètis* (Laplantine e Nouis, 2006), l’intelligenza astuta, quella «techné pre-logica messa in atto quasi inconsciamente [...] un’arte del fare che non è possibile teorizzare perché il suo è un linguaggio muto che non ha nulla a che fare con quello delle scienze scritte» (De Certau, 2012). Questo “metodo” non è basato sull’adeguamento al reale di pensieri avvenuti altrove in astratto ma si nutre del rapporto diretto col luogo che viene indagato fisicamente attraverso la documentazione di esperienze spaziali, relative a manifestazioni spontanee, usi, costumi e tecniche segnatamente locali. Una relazione col progetto già anticipata negli anni ‘50 dagli Smithsonian attraverso la poetica dell’*As found* secondo cui l’azione progettuale non è qualcosa di definito a monte ma influenzato da ciò che si trova, non solo fisicamente ma percettivamente, guardando in maniera diversa ciò che è ordinario e dando un nuovo significato a tracce e segni che appartengono alla vita e al comune sentire (Postiglione *et al*, 2015).

Le osservazioni stratificate nel tempo, restituite attraverso fotografie e schizzi o semplicemente sedimentate nel proprio vissuto, definiscono una mappatura sociale e antropologica, che lontano dall’essere un semplice inventario di forme e modi, viene a configurarsi come un vero e proprio metodo di lavoro, un confronto dialogante, una sorta di implicita consulenza riflessiva con le abitudini di un posto e con chi ha affrontato e costruito prima in situazioni simili. Ciò può aiutare a riconoscere in maniera critica gli attributi spaziali relativi a bisogni impliciti, magari inespressi ma radicati in un determinato contesto, favorendo un processo di ascolto delle peculiarità ambientali.

Nonostante l’apparente vaghezza di questo tipo di approccio al progetto, che attenendo a sensibilità individuali risulta difficile da teorizzare, in realtà trova un fondamento scientifico nel modello che Donald Schön definisce della “riflessione nel corso dell’azione” (Schön, 2010), secondo cui una conoscenza si struttura sulla base di un costante

reinterrogarsi su esperienze pregresse, sperimentando poi nell'agire regole e modelli così interiorizzati. A questo proposito è opportuno fare riferimento a quella che il filosofo americano chiama "metafora generativa" ovvero la capacità che acquisiamo naturalmente di assimilare una situazione non conosciuta ad un'altra conosciuta. Il "vedere come" assume in quest'ottica «un ruolo cruciale nell'invenzione e nella progettazione» (Schön, 2010: 199). Essa implica la capacità di risolvere situazioni che appaiono uniche riflettendo nel corso dell'azione su un precedente caso di somiglianza. Processi normalmente attribuiti semplicemente all'intuizione o in maniera mistificatoria alla creatività possono essere meglio inquadrati se visti alla luce di un processo che coinvolge una similarità percepita. Thomas Kuhn definisce tali processi "pensare da esemplari" sottolineando come questa prassi si sia sviluppata in relazione alle teorie nel campo della fisica: gli scienziati «modellano la soluzione di un problema su quella di un altro, spesso con il minimo ricorso a generalizzazioni simboliche» (Kuhn, 1985).

Imparare a registrare i caratteri di un luogo e le proprie percezioni in relazione alle esperienze fatte permette quindi di costruire un bagaglio di strumenti che rende possibile l'analogia con il territorio, determinando così un progressivo avvicinamento al tema di progetto, che non è da intendersi come mimesi letterale di forme già esistenti ma come un ritorno alla radice delle cose per comprenderne il valore associativo con le altre. La "metafora generativa", non solo può aiutare praticamente ad analizzare in che modo è stato strutturato un problema, quali soluzioni sono state trovate, che tipo di materiali sono stati usati, come economizzare utilizzando le risorse disponibili ecc., ma garantisce l'interazione umana, consente cioè di comprendere i caratteri distintivi di un territorio – con cui le architetture si relazionano – e di conseguenza favorire il processo di "identificazione" (Norberg-Schulz, 1979).

#### 4. Sud e nord: due casi

Interrogare progettualmente un luogo implica, in tale accezione, confrontarsi con esso non analiticamente, nel rifugio del pensiero cartesiano – pontificando visioni dall'alto – ma cogliendo empaticamente sfumature nascoste che possono rivelarne la natura intima. Nella maggior parte dei casi, i territori dell'Italia interna – quando non imbalsamati nello stereotipo da cartolina del "borgo" – vivono di specificità minute, non eclatanti, impossibili da cogliere ad uno sguardo fugace. Tali caratteri non sono desumibili da immagini tratte dal web o riducibili ad elenchi analitici di dati, come avviene comunemente nella pratica dei concorsi di progettazione, che traslando geograficamente la presenza del progettista, rendono il rapporto col luogo surrogato.

Si tratta di sollecitazioni minime, sfuggenti ai più, che una volta interiorizzate possono riemergere intervenendo nella definizione del progetto.

Il progetto di +studio per la "Casa della cultura" (Fig. 2), realizzata ad Aquilonia (AV), racconta questa modalità di recuperare frammenti appartenenti a scene di vita comunitaria che vengono risemantizzati attraverso l'attribuzione di una nuova funzione.

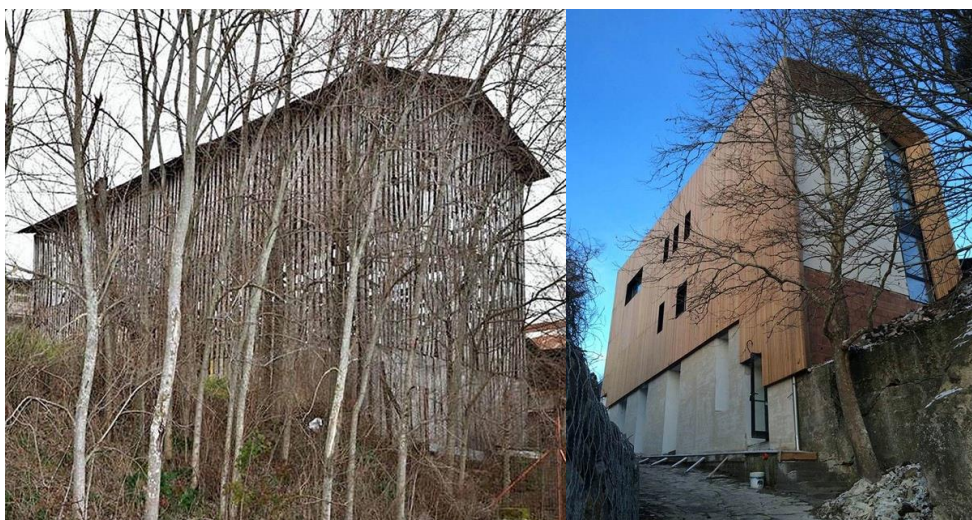
Un vecchio asilo dismesso, trasformato in un edificio per la musica, diventa il pretesto per ragionare sulla riconnessione tra il mondo agricolo di appartenenza ed esigenze della contemporaneità. Con lo stesso approccio di un *bricoleur* l'attività progettuale si compone di una raccolta di pezzi e storie che giustapposti in una chiave non predeterminata costituiscono veicolo di nuove possibili significazioni.

Della vecchia funzione viene conservato l'impianto planimetrico, che insiste sulla piazza

principale del paese, verso cui la costruzione si offre come quinta rispetto allo scenario bucolico della vallata retrostante.

Le strombature, che definiscono spazi di soglia, caratterizzando alcune facciate, prendono in prestito il linguaggio appartenente agli edifici istituzionali dei primi anni '60 del circondario, mentre i volumi rivestiti in larice siberiano allitterano, sia negli ingombri che nel riferimento al processo di stagionatura del legno, ai preesistenti essiccatoi del tabacco disseminati nel paesaggio.

**Fig. 2 – Casa della cultura di Aquilonia (AV), +t studio**



a) Essiccatoio di tabacco

b) Casa della Cultura

Fonte: +t studio (2015)

L'edificio si rammaglia con la sequenza di capanni che cingono dalla valle la strada rapportandosi con discrezione allo scenario di cui entra a far parte.

Il riferimento alle baracche agricole allude ad un mondo, quello rurale, di cui vengono mutuati i valori, la frugalità, la tecnologia, i materiali, l'essenzialità delle geometrie.

Non si tratta di una semplice ripresa formale ma del riferimento ad un universo di cui si appropria intimamente, nell'economia dei gesti e delle risorse.

In un'altra condizione geografica e di tutt'altra dimensione, anche il progetto di Enrico Scaramellini "Wardrobe in the landscape" (Fig. 3), aiuta a comprendere come nella semplice relazione di cose trovate vicine si possono raggiungere interessanti combinazioni. Poco più grande di un "armadio" – così il nome stesso suggerisce – questo piccolo intervento realizzato a Madesimo, in Valchiavenna, sfrutta la potenzialità dello spazio di relazione esistente tra due case agricole nel paesaggio alpino per costruire una micro-cabina di 35 mq da utilizzare per brevi soggiorni di pausa, lontano dalla vita urbana.

In contrapposizione alle logiche edilizie speculative, legate alla colonizzazione della montagna da parte di grandi stabilimenti per soddisfare le richieste del turismo d'alta quota,



questo progetto testimonia come la qualità spaziale non sia una questione di grandezza e come l'architettura, anche nelle manifestazioni più minute, possa intervenire come potente strumento nella ridefinizione del paesaggio.

In questo caso la contaminazione con il contesto non avviene attingendo al repertorio di forme, di tecniche o di usi ma confrontandosi in maniera inedita con il circostante.

**Fig. 3 – Un armadio nel paesaggio, arch. E. Scaramellini, Madesimo (SO)**



a) Vista dal lato

b) Vista frontale

*L'incidenza della luce sul legno modifica la percezione del paesaggio durante le diverse ore del giorno*

*Fonte: M. Mariana (2011)*

I pannelli in legno dipinti grigio-argento all'esterno, che modulano il grado di privacy e riferiscono, nella loro apertura e chiusura, dei momenti di attività della casa, interagiscono con la preesistenza: non solo, infatti, si raccordano per materiale e colore agli oscuramenti della casa adiacente ma mediano il rapporto con la contigua costruzione lapidea, facendo da legante tra le parti.

La composizione materica della pietra locale che determina cromatismi differenti a seconda della stagione e del grado di incidenza dei raggi solari, viene assimilata come input di progetto: la variazione della tessitura dei pannelli permette al sole di riverberare la luce in maniera sempre differente sulla superficie, rendendo la cabina visibile anche da lontano.

Come in una pratica di *Kintsugi*, l'antica arte giapponese di riparare in oro le fratture, questo piccolo rifugio tenta di rammendare i pezzi del paesaggio alpino nobilitando le singolarità di cui si compone ed esaltandole all'interno di una nuova trama.

Questi riferimenti presi a campione, raccontano come alcuni segni apparentemente insignificanti siano capaci di descrivere una realtà composta di fenomeni tangibili e altri immateriali la cui interazione restituisce però la complessità dell'ambiente in cui viviamo e con cui il progetto ha necessità di relazionarsi. In questo senso l'architettura rappresenta una concretizzazione spaziale della dimensione esistenziale, perché capace di raccogliere e tramandare attraverso la costruzione le tracce di una comunità.

In questi casi il processo progettuale si nutre dell'attitudine a guardare le piccole cose, memorizzandole. Tale disposizione comporta un insegnamento concreto che, tutt'altro che offrire risposte si traduce nell'apertura agli eventi che stimolano la riflessione teorica, arricchendo il vocabolario e la gamma di argomenti a cui fare riferimento nella fase progettuale. Ciò consente di scegliere con più precisione gli interrogativi a cui rispondere, nella consapevolezza che la costruzione, come un palinsesto, si innesta sempre su storie che l'hanno preceduta. L'antidogmatismo cui questa pratica fa riferimento determina che l'atto conoscitivo scaturisca da una relazione tra pensiero e azione: un continuo movimento, un'evoluzione caratterizzata da un dialogo costante con situazioni specifiche. Questo implica la ristrutturazione delle conoscenze pregresse in relazione alle problematiche contingenti che spesso, in un progetto, non sono determinate in maniera univoca in anticipo, ma emergono in fasi successive caratterizzate da incertezza, instabilità e conflitti di valore. Un confronto di questo tipo non solo è necessario per la possibilità di cogliere tracce ancora inesprese – a causa dalla noncuranza con cui ci si rapporta abitualmente ai luoghi – ma perché l'interpretazione e la ridefinizione del paesaggio, attraverso un nuovo intervento, concorre a restituirne una percezione differente, permettendo poi di innescare quel potenziale processo virtuoso di contagio (Zucchi, 2012) necessario a rinsaldare legami e appartenenze. La realizzazione lenta e progressiva facilitata da piccoli interventi piuttosto che grandi modifiche consente poi il processo di avvicinamento della popolazione a nuovi linguaggi facilitando l'assimilazione dei cambiamenti e delle trasformazioni.

##### **“5. “Un”esperienza**

A testimonianza dell'incisività di metamorfosi minime e graduali, l'esperimento condotto da Luigi Snozzi a Monte Carasso (Snozzi, 1984) dimostra quanto piccole trasformazioni possano determinare cambiamenti significativi e duraturi anche ad una scala più ampia. Portando avanti dal 1977 per circa un trentennio un vero e proprio laboratorio progettuale, l'architetto ha introdotto modifiche progressive che hanno man mano cambiato volto al paese, ridefinendo l'identità dei luoghi. Dopo aver intercettato, attraverso un'osservazione diretta, la necessità di densificare il centro abitato, l'intervento si concretizza in due azioni sostanziali: lo stravolgimento del regolamento edilizio – attraverso una riduzione dell'intero corpus normativo a sole sette regole (più una non scritta) – e l'introduzione del calcestruzzo armato faccia a vista. Gran parte dei cittadini, tradizionalmente legati all'architettura “in stile” del paesaggio alpino, sebbene lo strumento urbanistico consentisse la piena libertà d'intervento, ha adottato il linguaggio introdotto da Snozzi presentando negli anni successivi progetti in cemento armato e tetto piano. La flessibilità del sistema di pianificazione ha consentito di testare di volta in volta le soluzioni adottate in relazione ai problemi emersi permettendo di modificare anche la normativa in virtù dell'esperienza effettuata. Le innovazioni sono state assorbite e adottate dalla popolazione che oggi non solo è triplicata ma si riconosce nel carattere del luogo (Bologna, 2014). Attraverso lo sguardo dell'architetto nuovi filtri culturali si sono stratificati, rivelando così il carattere

educativo dell'esperienza estetica che ha permesso agli abitanti di riconoscere un nuovo tipo di bellezza.

Appare dunque evidente che è soprattutto in questi contesti – dove più forte è lo “spaesamento” (Settis, 2012) – che assume particolare importanza il costruire “da esemplari” al fine di affidare all'opera costruita un'azione formativa.

Nel suo libro “Arte come esperienza” John Dewey (Dewey, 1973), filosofo e pedagogista americano, sottolinea la necessità di considerare l'interazione tra uomo e ambiente come momento catalizzatore dell'esperienza estetica, che è intesa come vera e propria occasione educativa. La necessità di ristabilire una connessione di continuità tra arte e vita quotidiana, considerando il valore estetico delle comuni esperienze vissute, risponde per Dewey al compito di restituire agli individui la possibilità di godere del carattere formativo delle arti. Basti pensare che nelle culture primitive, le pratiche e i prodotti oggi catalogati nei musei come forme di arte preistorica, nei contesti originari non erano altro che il potenziamento, celebrazione e arricchimento della vita di tutti i giorni. In questo modo le arti hanno avuto il compito di perfezionare e ridefinire il significato della comunità.

Quando l'esperienza diventa “un'”esperienza, ovvero si distingue dal flusso indifferenziato degli avvenimenti, produce dei cambiamenti duraturi lasciando traccia di una trasformazione, non solo nel soggetto che ne è coinvolto, ma anche nel mondo, i cui contenuti risultano ampliati, maggiorati. Nel momento infatti in cui avvertiamo un'anomalia rispetto all'ordinario e l'esperienza diventa rilevante – siamo cioè capaci di attribuirgli un valore – riusciamo a riconoscere le connessioni tra sensazioni e stato mentale. Tale unità consente di operare una distinzione tra ciò c'era prima da ciò che viene dopo. È in quel momento che l'esperienza diventa “una” esperienza: emerge cioè dalla situazione in cui è avvenuta per diventare riconoscibile, quindi trasferibile. Questo processo che si verifica all'interno di ciascuno corrisponde a quello che Bachelard definisce *retentissement* (Bachelard, 1999): un'immagine sfugge alla casualità degli accadimenti per “risuonare” all'interno di chi ne fa esperienza, sedimentandosi per generarne di nuove. «Nel recepire un'immagine poetica nuova noi proviamo il suo valore di intersoggettività e sappiamo di doverla ridire per poter comunicare il nostro entusiasmo [...] attraverso tale creatività la coscienza immaginante si trova ad essere con estrema semplicità, ma anche con estrema purezza, un'origine» (Bachelard, 1999: 14).

## 6. Per una cura dei luoghi

Una possibilità per il progetto di architettura di rappresentare una cura per luoghi in abbandono può risiedere dunque nell'opportunità di costituire “un'origine”, ovvero di attivare quel processo di trasmissione delle esperienze attraverso un lavoro diffuso, costante e distribuito, rinsaldando i legami con le specificità che ciascun posto custodisce. Allo stesso tempo nuovi sviluppi progettuali possono avvenire in funzione di una rinnovata esperienza verso i contenuti: «Si deve subito prendere atto di una conseguenza di ciò che precede: se per esperienza storica, naturale, sociale, e così via, si intende il “contenuto” e se per stile ritmo e misura, che danno un ordine spaziale costruttivo architettonico all'esperienza, si intende “la forma”, ne risulta che una nuova forma, che abbia un valore estetico autentico, può nascere soltanto se si ritorna al contenuto e in esso ci si immerge facendone nuova e viva esperienza» (Paci, 1957: 53).

I luoghi come “storie frammentate e ripiegate”, si offrono dunque alla leggibilità dell'architetto, il cui compito è quello di interpretarle ridefinendone il senso con sguardo

libero dai pregiudizi. «L'architetto che è disposto a sospendere il giudizio, – afferma Enzo Paci – a sperimentare e a compiere la difficile operazione dell'*epoché*, non solo scopre un senso autentico delle proprie percezioni e della natura, ma anche un senso autentico della vita sociale e della tradizione storica. Nella *Lebenswelt* (Husserl, 2008) egli non trova una società teorizzata o ideologizzata o anticipatamente strutturata secondo le prospettive di una data sociologia, di una data filosofia, di un dato programma politico, ma il vivo e reale rapporto sociale del suo paese, con i suoi bisogni e le sue miserie, con le sue illusioni e con il suo duro senso della realtà, dei limiti e delle condizioni della vita. Vive non nella teoria della società del suo tempo ma nel dramma di una società di cui la vita diventa la sua. La sua opera non ne rispecchierà soltanto i dati chiusi, ma i bisogni e i desideri, che non si esprimeranno mai soltanto nella corrispondenza di una forma data a una funzione data, ma nella corrispondenza di tutta la forma, nella sua organica relazionalità, all'insieme relazionato di tutte le funzioni che costituiscono una vita sociale, e che tendono a rinnovarsi, premendo verso un nuovo ordine e verso nuove forme e, quindi, verso un nuovo modo di vivere [...] La *Lebenswelt* è la semplicità autentica che sempre viene perduta e che sempre deve essere ritrovata» (Paci, 1957: 55).

Le soluzioni progettuali prese in considerazione a scopo esemplificativo, in contesti geografici differenti, tentano di descrivere come all'interno del panorama architettonico contemporaneo esistano realtà progettuali che si muovono nella direzione tratteggiata agendo nei territori di appartenenza con approccio discreto e misurato e portando avanti nell'anonimato la pratica di un mestiere che si compone di consapevolezze sedimentate. Un lavoro interstiziale, che se incoraggiato, può silenziosamente ma inesorabilmente assumere una portata rivoluzionaria.

Si tratta di piccole architetture silenziose, che, in parallelo al mercato delle grandi trasformazioni urbane, di affari speculativi e lontano dai clamori delle cronache, provano a rinunciare alla fulminea seduzione dell'architettura spettacolare per divenire parti imprescindibili di una realtà che loro stesse hanno contribuito a modificare.

«Le regole di un codice non scritto – ci ricorda Martì Aris – impongono all'artista di rendere conto dell'attualità, dal momento che il giudizio che la sua opera meriterà dipenderà innanzi tutto dalla sua capacità di accentuare i tratti caratteristici di questa attualità e di esaltarne le manifestazioni. Proprio per questo conviene distinguere tra quanti praticano l'idolatria dell'attuale e coloro che concepiscono il tentativo di sintonizzarsi con la realtà come una ricerca che essendo prima di tutto un imperativo morale, non garantisce in anticipo, in nessun caso, il valore dei risultati» (Martì Aris, 2002: 116-117). Il monito di Martì Aris ci suggerisce che il compito dell'architetto non sta nell'invenzione di una forma, ma nel tentativo di accordarsi alla realtà costruita cercando di comprendere il proprio ruolo all'interno dell'inesorabile progredire delle trasformazioni che la vita ci ha consegnato.

#### Riferimenti bibliografici

- Arminio F., Ferretti G.L. (2019), *L'Italia profonda. Dialogo dagli appennini*, Gog edizioni, Milano.
- Bachelard G. (1999), *La poetica dello spazio*, edizioni Dedalo, Bari.
- Bologna A. (2014), *Luigi Snozzi e l'utopia realizzata a Monte Carasso (Canton Ticino): il villaggio rurale divenuto centro. 1979-20*, in «Storia urbana» n. 142, Gennaio-Marzo.
- De Carlo G., Buncuga F. (2000), *Conversazioni su architettura e libertà*, Eleuthera, Milano.

- De Certau M. (2009), *L'invenzione del quotidiano*, Edizioni Lavoro, Roma.
- De Rossi A. (a cura di) (2018), *Riabitare l'Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquiste*, Donzelli editore, Roma.
- Domusweb (2020), *La campagna di Rem Koolhaas, prossima frontiera dell'urbanizzazione*, [www.domusweb.it](http://www.domusweb.it)
- Dewey J. (1973), *Arte come esperienza*, La nuova Italia editrice, Firenze.
- Khun T. (1985), *La tensione essenziale*, Einaudi, Torino.
- Fenu N. (a cura di) (2020), *Aree interne e Covid*, Letteraventidue, Siracusa.
- Frampton K. (2014), *Verso un regionalismo critico: sei punti per un'architettura di resistenza* in Foster H. (a cura di) *Anti-estetica. Saggi sulla cultura postmoderna*, Postmedia srl, Milano.
- Frampton K. (2013), *Verso un'architettura agonistica*, [www.domusweb.it](http://www.domusweb.it).
- Husserl E. (2008), *I problemi fondamentali della fenomenologia. Lezioni sul concetto naturale di mondo*, Quodlibet, Macerata.
- Laplantine F., Nouss A. (2006), *Il pensiero meticcio*, Elèuthera, Milano.
- Latouche S. (2005), *Come sopravvivere allo sviluppo. Dalla decolonizzazione dell'immaginario economico alla costruzione di una società alternativa*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Martì Aris C. (2002), *Silenzi eloquenti*, a cura di Simona Pierini, Christian Marinotti, Milano.
- Mentil F. (a cura di) (2018), *Tradizione, Traduzione, Tradimento*, Letteraventidue, Siracusa.
- Norberg-Schulz C. (1979), *Genius Loci*, Electa, Milano.
- Paci E. (1957), *L'architettura e il mondo della vita*, in «Casabella-continuità», n. 217
- Pagano G., Guarniero D. (1936), *Architettura rurale italiana*, Hoepli editore, Milano
- Postiglione G. (a cura di) (2015), *A+P Smithson. Una piccola antologia della critica*, Letteraventidue, Siracusa.
- Rispoli F. (2007), *La ragione di Ulisse. Il colloquio tra Paci e Rogers*, in «aut aut», n. 333
- Schön D. A. (2010), *Il professionista riflessivo. Per una nuova epistemologia della pratica professionale*, edizioni Dedalo, Bari.
- Settis S. (2012), *Paesaggio Costituzione cemento. La battaglia per l'ambiente contro il degrado civile*, Einaudi, Torino.
- Snozzi L. (1984), *Sul progetto di Monte Carasso*, in «Casabella» n. 506, Ottobre.
- Strategia Nazionale Aree Interne (2021), *Strategia Aree Interne*.  
[www.agenziacoesione.gov.it](http://www.agenziacoesione.gov.it)
- Teti V. (2017), *Quel che resta, l'Italia dei paesi tra abbandoni e ritorni*, Donzelli, Roma, 2017.
- Zucchi C. (2012), *Copycat*, Marsilio, Venezia.

**Francesca Iarrusso**

Dipartimento di Architettura, Università di Napoli Federico II  
Via Forno Vecchio 36, Napoli (Italy)  
Email: [francesca.iarrusso@unina.it](mailto:francesca.iarrusso@unina.it)



## **Territori e pratiche nelle aree interne e dintorni**





---

**LOCAL NEEDS AND GLOBAL CHALLENGES:  
HOW NEXT GENERATION ITALIA ADDRESSES THE TERRITORIAL  
DISPARITIES. A RESILIENT REINTERPRETATION OF THE REGGIO  
CALABRIA METROPOLITAN STRATEGY**

*Carmelina Bevilacqua, Ilaria Romeo*

**Abstract**

This paper aims at providing a conceptual framework to display how the Italian plan for recovery, under the next-generation goals, can “absorb” the disparities inside each regional context and how the local systems can differentiate the response to global challenges. The transition towards a more sustainable and innovative Europe is the main objective of the European Union and its policies. Considering the two pressing crises to tackle, namely, climate change and the COVID-19 pandemic, transformative development is gaining increasing momentum. Nowadays, processes of adaptation and transition are increasingly driving urban and territorial transformations. A reinterpretation of the Reggio Calabria Metropolitan Strategy is proposed to sharpen spatial targeting towards resilience and transition in a particular “fragile” context.

Keywords: recovery and resilience, urban transition, transformative policy

**ISTANZE LOCALI E SFIDE GLOBALI: COME NEXT GENERATION  
ITALIA AFFRONTA GLI SQUILIBRI TERRITORIALI. UNA  
REINTERPRETAZIONE RESILINETE DELLA STRATEGIA  
METROPOLITANA DI REGGIO CALABRIA****Sommario**

La transizione verso un'Europa più sostenibile e innovativa è l'obiettivo principale dell'Unione Europea e delle sue politiche. La convergenza delle due sfide da affrontare relative alla ripresa, nel breve periodo, a causa degli effetti ancora in corso della pandemia, e la lotta ai cambiamenti climatici in una visione sostenibile di lungo periodo ha conferito la valenza “trasformativa” alle policy nel nuovo quadro finanziario pluriennale europeo. In tale contesto i processi di adattamento e transizione stanno guidando sempre più le trasformazioni locali. Nell'ambito del dibattito su come il PNRR possa “assorbire” le disparità all'interno di ciascun contesto regionale e come i sistemi locali possano differenziare la risposta alle sfide globali, il contributo propone una reinterpretazione della Strategia Metropolitana di Reggio Calabria verso la resilienza e la transizione, come caso studio di un contesto “fragile”.

Parole chiave: recupero e resilienza, transizione urbana, politiche trasformative

## 1. Introduction

The recent global pandemic has brought to light the European issue of economic and social disparities, grown since 2008 with the great recession, even after the increase of populism in late 2018 (Rodríguez-Pose, 2020). The shock from Covid-19 has struck territories and communities crossed by gender and generational gaps that exploded with the pandemic but were well present in the pre-Covid era (OECD, 2020a; SVIMEZ, 2021). Harnessing globalization, addressing industrial change, embracing innovation and digitalization, managing migration in the long run and fighting climate change define the global challenges across distinctive features and conditions of places able to respond according to local needs. Policy packages need to be integrated and coordinated, delivered at a national, regional and local level while being adapted to the needs of different territories (McCann and Soete, 2020). The current period of global uncertainty is calling into question the essence of the economic prosperity followed in the last decades. The continuing and progressive changes due to the systemic impact of shocks and stresses at the global level pointed out the need for a convergence of efforts by all countries. The scenario that emerged during the outbreak, alongside climate change and the risks associated with it, has seriously questioned social-economic stability at each level and the confluence of institutions in multilevel governance processes (SVIMEZ, 2021). Considering the two pressing crises to tackle, namely, climate change and the COVID-19 pandemic, transformative development is gaining increasing momentum (Horlings *et al.* 2020; Stevens and Kanie 2016; Veldhuizen 2020). The rationale is, social and economic transformations are critical to addressing both structural political-economic conditions and “unruly” contingent, complex and context-specific processes, thereby leading to sustainable, inclusive and resilient development (Rizzi, Graziano and Dallara, 2018). How to address these two crises will undoubtedly be a difficult task, especially in the direction of an inclusive process, ensuring that change is being equally well-received across locations. In the “age of discontent” (Axford and Buhari-Gulmez, 2017; Dijkstra *et al.*, 2020), defining and implementing effective policies, aimed at triggering structural changes and reducing inequalities between core and peripheral areas, is becoming the main concern for policymakers (Iammarino *et al.*, 2019). The timber on which the policy action seems to rest regards the potential lying on knowledge complexity and innovation dynamics in reversing current trends, or path-dependence effect. However, recent studies show how such complexity is giving rise to inequalities sharpening the gap between core and peripheral areas not able to catch the opportunities to transfer knowledge into development opportunities (ESPON, 2017; Raugze *et al.*, 2018). If we combine the leveraging global megatrend with regional disparities, a new geography of peripheral areas emerges, which moves beyond the so-called “inner” areas (Rodríguez-Pose and Wilkie, 2019; Rauhut and Humer, 2020).

Based on the above premises, the paper engages with the current debate on how the recovery and resilience plans will shape the future of cities and regions in Europe. The reform of policy and investment put in place by the NextGenerationEU is explained against the recent approved Italian Recovery plan. The chance of twin transition, green and digital, is turned into a case study. A reinterpretation of the Reggio Calabria Metropolitan Strategy is proposed to sharpen spatial targeting towards resilience and transition in a particular “fragile” context. The use of fragile term claims the general definition that OECD provided under the resilience trajectories as the “combination of exposure to risks and insufficient coping capacities at the state, system, or community level for managing these risks” (OECD, 2020b). OECD

introduced five dimensions of fragility: Economic, Environmental, Political (vulnerability to risks inherent in political processes, events or decisions; lack of political inclusiveness transparency, corruption and society's ability to accommodate change and avoid oppression), Security, (vulnerability of overall security to violence and crime, including both political and social violence), Societal (OECD, 2016b). Although the fragile context has been generally associated with the urbanization process that will affect the southwards countries, with an increase of unsafe places, violence and conflicts, (Guo and Freeman, 2011; Harris *et al.*, 2013; Muggah, 2014), it is arguable to define fragile the path-dependence contexts, from regional to local level, which are historically not able to cope the change towards a resilience horizon (Mahoney and Schensul, 2006; Martin, 2014; Fröhlich and Hassink, 2018).

In light of this backdrop, this paper aims at contributing to the debate on the role of Italian metropolitan cities, located in particular fragile contexts, in the arduous implementation of twin transition, green and digital, to interrupt the path-dependence towards a sustainable transformation. The work is structured as follows. Firstly, the theoretical background provides the understanding of the current debate about sustainable development, urban resilience and transition within the NextgenerationEU, focusing on the Italian response for southern metropolitan cities. This allows the authors to understand the leading frameworks accounting for the evolution of the metropolitan strategy for the next period, 2021-2027. Secondly, the Reggio Calabria Metropolitan Strategy designed for the previous programming period is analyzed according to the resilience and transition frameworks drawn from the literature study. Thirdly, the discussion on the resilience and transition framework transposition to the context of the City of Reggio Calabria, to which substantial funding has been allocated through the National Operational Program for Metropolitan Cities 2014-2020 (PON Metro), aims to interpret the effects of the interventions envisaged by the program on the City, with the ultimate aim of defining how much and how these interventions aimed at bridging large intrinsic vulnerabilities in the territory can benefit the community, from an integrated and systemic perspective. The paper addresses the main question: how to convert the PON metropolitan strategy from a transition standpoint?

## **2. The European, national and regional perspectives: the new challenges for the period 2021-2027 at a glance**

The Green Deal is the European strategy to achieve the sustainable development goals of the United Nations 2030 Agenda through four main transition areas, namely climate, energy, circular economy, infrastructure, to catch up with the sustainable transition (European Commission, 2019; Söderholm, 2020).

The workability of sustainable development is possible only through a very ambitious agenda (European Commission, 2020a) that links research, innovation and investment with reforms and regulations capable of mobilizing a collective response.

It claims for a transformative policy (Diercks *et al.*, 2019; European Commission, 2020a) that guides investments, reforms and regulations in order to stimulate the dissemination of knowledge and (radical) solutions for the transformation towards sustainability.

For some time, the population has been dealing with global forces that are profoundly changing their needs. These forces that recent European documents identify with the term megatrend are shaping the world and will drastically influence the future of all citizens. The concept of megatrends is based on the definition given by John Naisbitt in the 1980s (Naisbitt, 1984), who identified them as "major social, economic, political, environmental or

technological changes that are slow to form but continue inexorably for different economic cycles". In 2016, the European Commission with the JRC Group identified 14 Megatrends which represent as many challenges to be responded to by coordinating policies towards sustainability (OECD, 2016a). Climate change postures an existential risk and requires more prominent climate action by the EU and at the worldwide level. The need for climate action has ended up progressively overpowering the business-as-usual pattern, generally driven by financial development and urbanization. The increase in global warming, ocean acidification, desertification and changing climate patterns have "immediate implications for food security, rising sea levels and stronger storms affecting coastal areas, health issues, migration, and growing economic damage. At the same time, the Earth's biodiversity and resilience show persistent declining trends" (Lenton *et al.*, 2019).

Climate change will require radical innovation and a low-carbon transition in many systems: the transition to a zero-greenhouse gas economy by mid-century will radically transform the energy system towards the hydrogen and agriculture sector and will require modernization of the industrial fabric and transport systems and cities.

Addressing other important societal challenges (such as ageing, energy security, urban quality of life and inequality) together with Sustainable Development Goals (SDGs) will require transformative innovations in health, agro-food and urban systems (Ruiz-Campillo, 2020; Sterling *et al.*, 2020).

Finally, low-carbon and sustainability transitions offer attractive prospects for growth, producing competitive opportunities towards the "green" transition and transforming environmental problems into solutions to promote investment and jobs. This involves the use of technological capabilities to drastically increase energy productivity and material resources. The markets of the future will grow in this direction. However, to exploit and compete globally towards a post-carbon economy, radical innovation should be cultivated. Alongside the incremental innovation, which adds value to existing products, services and processes, disruptive and revolutionary innovations are needed (Mazzucato, 2018; Markard *et al.*, 2020).

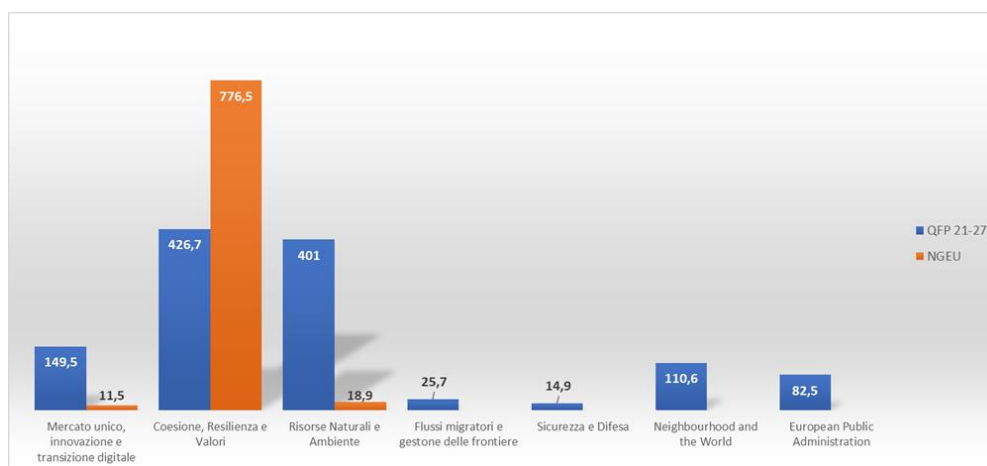
Transformative innovation policy plays a keen role in helping the European Union manage complexities and co-create a common direction in coordinating sustainable policies (McCann and Soete, 2020).

The 2021-2027 Multiannual Financial Framework (MFF 21-27) represents the link between policies in response to both the economic and social crisis caused by the coronavirus pandemic and the need to guide the transition towards a modern, sustainable and resilient Europe (Directorate-General for Budget (European Commission, 2021). The MFF 21-27 constitutes, in fact, the unitary framework for the 40 European programs articulated in the common budget based on 7 headings (category of expenditure).

The figure shows the distribution of the total financial allocation for the period 21-27, equal to approximately 2018 billion euros, by category of expenditure, distinguishing the contribution of the NextGenerationEU (NGEU) instrument that will be disbursed through the long-term budget EU, especially in the period 2021-2023.

The NextGenerationEU tool, aimed at recovery in order to make the European Union ready for the green and digital transition, is implemented through the Recovery and Resilience Facility that allows financial resources to be transferred to Member States in the form of grants and loans.

**Fig. 1 - Distribution of the total financial allocation for the period 21-27 by category of expenditure**



Source: Elaboration from MFF 21-27

To benefit from the support of the instrument, Member States have the task of submitting their recovery and resilience plans to the European Commission, each plan defining the reforms and investments to be implemented by the end of 2026.

Regulation (EU) 2021/241 defines in Article 3 the policy areas according to which to structure the national plans, these areas are concentrated in 6 pillars: 1. green transition; 2. digital transformation; 3. smart, sustainable and inclusive growth, including economic cohesion, employment, productivity, competitiveness, research, development and innovation, and a well-functioning internal market with strong SMEs; 4. social and territorial cohesion; 5. economic, social and institutional health and resilience, in order, inter alia, to strengthen crisis response capacity and crisis preparedness; 6. policies for the next generation, children and young people, such as education and skills.

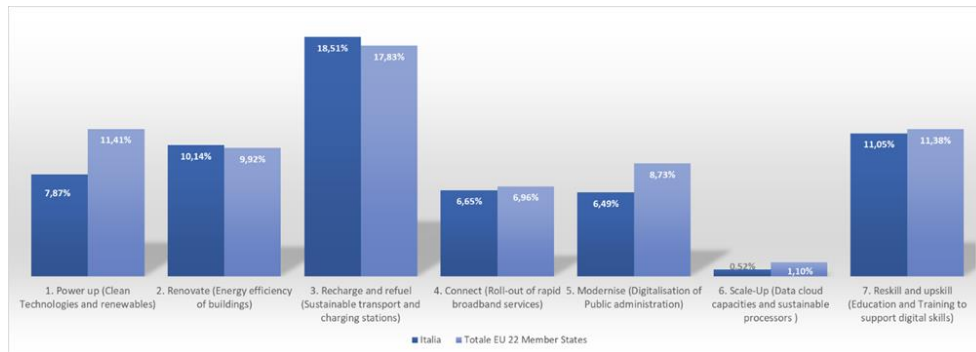
The national plans drawn up by each Member State are assessed by the Commission on the basis of the distribution of the financial allocation with respect to two specific targets requiring in allocating not less than 37% of the total financial resources to the Green Transition and not less than 20% to digital transformation.

The National Recovery and Resilience Plan (PNRR) presented by Italy in May 2021 (Governo Italiano, 2021) is divided into 6 missions in line with the pillars mentioned above: 1. digitization, innovation, competitiveness, culture and tourism; 2. green revolution and ecological transition; 3. infrastructure for sustainable mobility; 4. education and research; 5. inclusion and cohesion; 6. health.

About 40% of the total resources are allocated to the South and in relation to the targets set by the European Commission, the PNRR allocates about 40% to the Green Transition and 27% to the Digital Transition. Through the six missions identified, the PNRR contributes to the seven initiatives promoted by the EU (European Flagship) in order to stimulate cutting-edge technologies to achieve revolutionary effects that allow economic and social growth

towards the green and digital transition. The figure above shows the percentage weight of each flagship within the PNRR and compared to the average of the 22 Member States that submitted the Recovery Plan.

**Fig. 2 – The distribution of resources per flagship (%) – Italy and Member States**

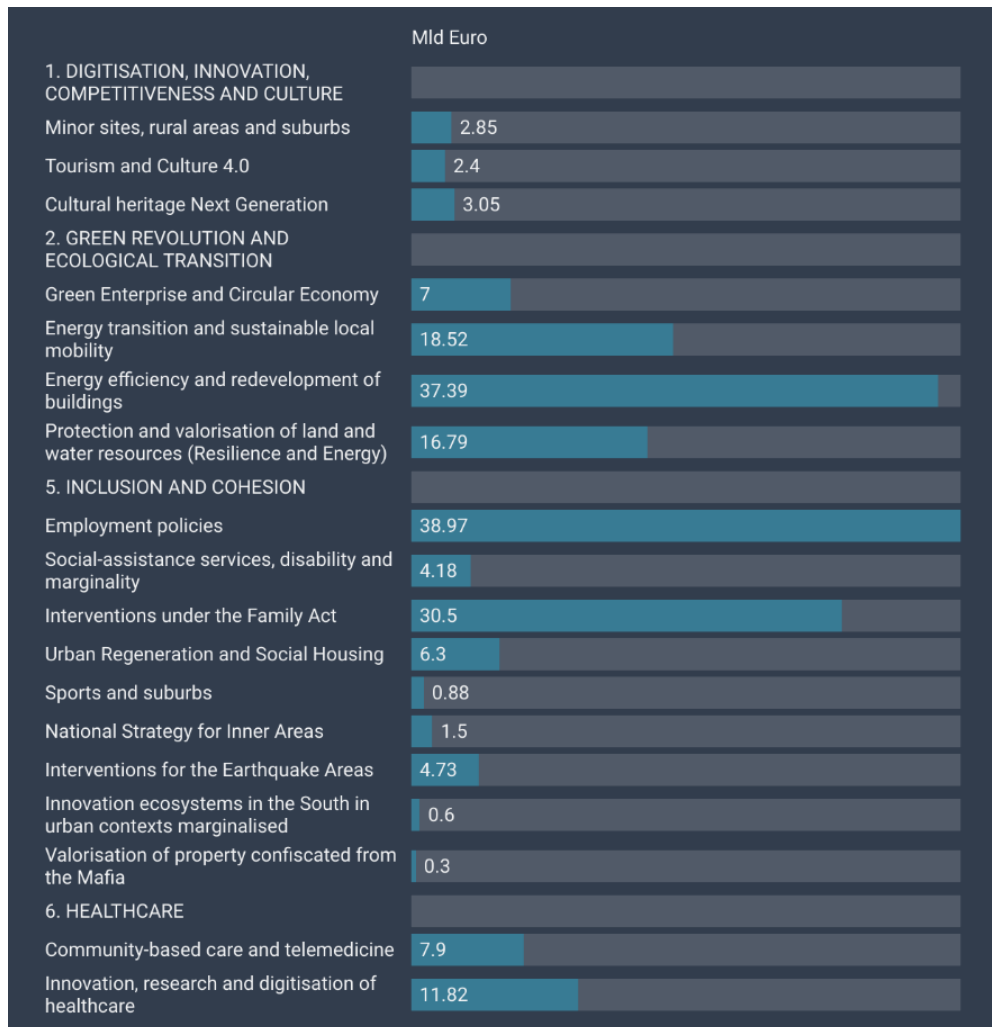


Source: Elaboration from Bruegel dataset (<https://www.bruegel.org/>)

According with the current debate on the transformative power of cities, the PNRR puts the centrality of cities, urban areas and inner areas in pursuit of ecological transition goals. It is not a coincidence that the European Parliament adopted in the late 2020 the new Leipzig chart, in the aftermath of the pandemic burst: “Cities and urban systems need flexibility as well as the ability to respond to external disruptive events and chronic stress. The robustness of cities to cope with changing framework conditions should be supported by an ability to learn from past events and from each other, flexible urban governance for the common good as well as balanced implementation of just, green and productive cities. Predictive and preventive policies, plans and projects should include diverse scenarios to anticipate environmental and climatic challenges and economic risks as well as social transformation and health concerns.” (European Commission, 2020b).

In this backdrop, urban regeneration acquires particular relevance as a mechanism for activating urban transition towards green districts, energy districts and circular economy in waste management (Urban Europe, 2020). Five out of six missions within PNRR claim urban regeneration as an explicit tool in several components of the missions, which characterizes the interventions in cities, urban and peripheral areas towards sustainable transition. The figure below shows the components of each mission in which the urban regeneration is the main tool to achieve the planned goals (Fig.3).

Urban regeneration epitomizes one of the main paradigms present in today’s society, where the needs of the ever-growing population and decreasing economic resources are confronted daily, against the background of the urgent climate crisis. It is arguable to advance that urban regeneration is no longer an alternative to old practices but a consolidated urban strategy while promoting new technical practices responsive to social, economic and environmental issues.

**Fig.3 – PNRR: Urban regeneration qualification within missions' components and resources**

Source: Authors' Elaboration from PNRR 2021

The implementation approach of urban regeneration implies holding together all the complex factors, extending to categories such as quality of life, well-being, social inclusion, equity, the need to face even radical changes, whether demographic or environmental problems (Rogers *et al.*, 2012; Mendizabal *et al.*, 2018; Urban Europe, 2020; Alagna *et al.*, 2021).

### **3. Urban resilience and transition, the 100 resilient cities framework and the Wuppertal transformative approach to urban sustainable development**

It is widely recognized the strong impulse that the Agenda 2030 and the Sustainable Development Goals (SDGs), adopted by all member states of the United Nations in 2015,

gave to policy makers in re-shaping the future of nations (King *et al.*, 2014; Allen *et al.*, 2016; Dohlman, 2016; Hák *et al.*, 2016; Nilsson *et al.*, 2018; Brand *et al.*, 2021). Moreover, Agenda 2030 definitely established evidence-based policymaking at the ground of sound public policies for sustainability (Eden and Wagstaff, 2021).

The 17 Sustainable Development Goals (SDGs) together with the 169 sub-goals associated define the core of the 2030 Agenda. They take into account in a balanced way the three dimensions of sustainable development, namely economic, social and ecological. For the first time, a single policy document brings together sustainable development and the fight against poverty. Building resilience to crisis and shocks is one of the three challenges that the United Nations lead agency on international development (UNDP) framed to set the core of development needs (UNDP, 2020).

Among the 17 SDGs, the Goal 11 “Make cities inclusive, safe, resilient and sustainable”, directly concerns urban policies. The 10 action strategies include social, environmental, infrastructural, economic and resource use policies. As it implies the specific conditions of cities, necessary it has a broader horizon and is cross-cutting to other goals. Many of the other 16 goals, while not explicitly referring to the urban dimension concern issues, behaviors that relate to urban phenomena. Consequently, the SDGs with their strategies and targets should as a whole and in their integration constitute the reference framework for the policies of urban transformations aimed at sustainability.

During the last decade, urban resilience has become a highly discussed topic both in the political and the academic arena. Thanks to 100 Resilient Cities Program (lately transformed to Global Resilient Cities Network), Resilience Strategies are emerging as useful tools to strengthen urban systems and build resilient communities, enhancing their ability to face any potential stress or shock. The original paradigm of post disaster recovery, namely resilience as “bouncing back” to the initial state (Davoudi *et al.*, 2012), has moved to a proactive vision in which vulnerabilities and risks are addressed as opportunities capable of re-shaping the trajectory towards a more desirable future, namely resilience as “bouncing forward (Davoudi *et al.*, 2013; Mazur, 2015).

The Rockefeller foundation in 2013 launched the 100 Resilient Cities (100RC) initiative, aimed at helping cities around the world to become more resilient in the face of the environmental, social and economic challenges that characterize our century (The Rockefeller Foundation and Arup, 2015a).

The 100RC initiative, through the appointment of a Chief Resilience Officer (CRO) and 100RC global network platform, promoted the creation of a Resilience Strategy and the knowledge sharing action by employing the City Resilience Framework (CRF) that allows to organize their own development strategy paths and, at the same time, make them mutually comparable and communicable. The City Resilience Index, developed by the ARUP work as a toolkit to apply the CRF, contains: the City Resilience Indicators – 52 indicators according to the 4 dimensions (Health e& Wellbeing, Economy & Society, Leadership & Strategy, Infrastructure & Environment) and 12 goals of the CRF; the City Resilience Assessment – a tool enables cities to baseline resilience performance and to monitor over time, City Resilience Database – the data collected from multiple cities that can be analyzed to refine the toolkit, and create greater understanding of resilience.

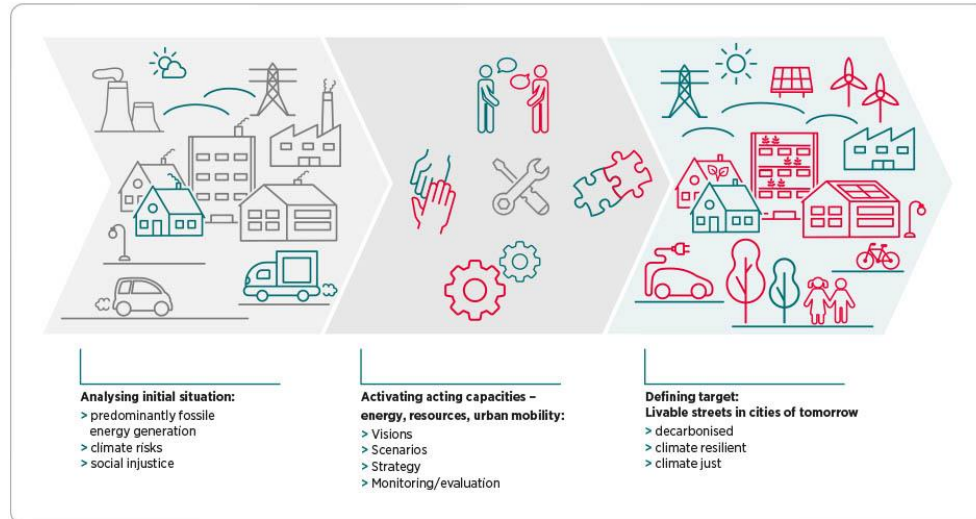


**Fig. 4 - The City Resilience Assessment**



Source: The Rockefeller Foundation and Arup, 2015b

The Wuppertal Institute (leading international think tank for sustainability research) introduced the Transformative Science as a new research concept “that is not limited to observing and describing processes of transformation, but rather becomes an agent in these processes, simultaneously learning about and proactively catalysing transformations to sustainability” (Göpel, 2016). It proposes a transdisciplinary research programme system knowledge oriented, that is structured in 4 topic divisions (Future Energy and Industry Systems, Energy, Transport and Climate Policy, Sustainable Production and Consumption, Circular Economy) and 13 research units strictly interrelated. The Urban Transition research unit pursues the vision of a “low-emission, resilient, climate-sensitive and socially active and innovative city” and extends the research fields to three policy areas (Climate protection/energy, climate change adaptation and sustainability), pointing out 4 key topics of urban transition: Transition of governance, Transition of city economics and energy economy, Transition of construction and living in buildings and urban districts, Transition of land use and residential development. The approach is more community-based oriented in which the Transformative Science concept claims for tactic solutions according to three steps process: 1. Analyzing the initial situation; 2. Activating active capacities – energies, resources, urban mobilities; 3. Defining target: Liveable streets in cities of tomorrow.

**Fig. 5 – Urban Transition: Thematic focus – Wuppertal Institute**

Source: Research Unit Urban Transitions – Wuppertal Institute

#### 4. The Metropolitan City of Reggio Calabria: the strategy under the lens of transition and resilience

The European Union launched in 2011 the European Urban Agenda to strengthen the recognition of the urban dimension by European and national policy actors. The core statement prompt the Cities of tomorrow—challenges, visions, ways forward (European Union Regional Policy, 2011), and pushed ahead sustainable urban development for the period 2014-2020. According to the Europe 2020 goals, a smart, sustainable and inclusive growth, the urban dimension has been included in the operational programs at the national and regional level. In Italy, the Multi-Fund National Operational Program Metropolitan Cities 2014-2020 (PON METRO) was dedicated to large cities that acquired the administrative function of metropolitan city. 14 Italian Metropolitan Cities conceived the strategy according to the specific aims: of improving the quality of life, promoting social inclusion, reducing the CO<sub>2</sub> production by encouraging sustainable mobility, especially through public transportation, and boosting the digital transition, especially in offering public services (health, education, utilities).

The Italian partnership agreement, currently being adopted, provides for the PON METRO structure in the 14 cities by 21-27 (DiPCOE, 2021), expanding the reference target areas, including a vision of the metropolitan area according to the new administrative contexts. By adopting the general frame of the PON METRO (Agenzia per la Coesione Territoriale, 2014), the main goal is to address environmental issues with adequate investments in responding to the challenge of climate change and the transition to a circular economy. The urban regeneration initiatives will be boosted to create conditions for the transition to a post-carbon city and more resilient governance.

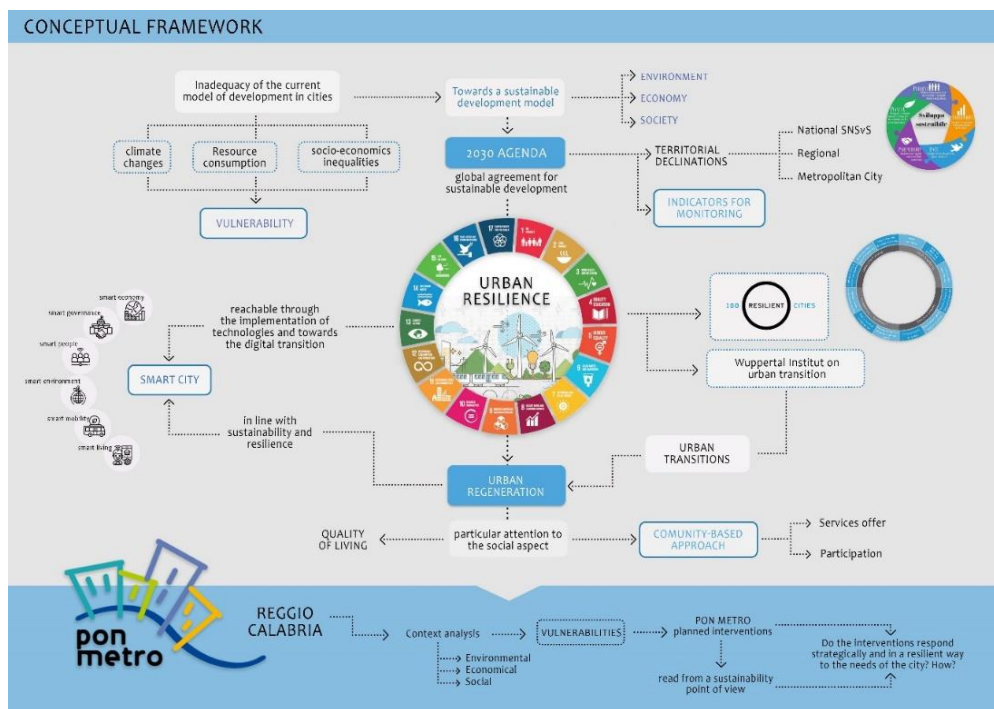
According to the new challenges of the metropolitan cities within the 21-27 period, each strategy will be reorganized to be transition-oriented by addressing mobility, energy and urban environment towards innovative cityscape in matching the general objective to reduce the energy and soil consumption (Alagna *et al.*, 2021).

The paper proposes the case study of Reggio Calabria to apply an urban resilience strategy framework in a metropolitan context characterized by fragile conditions, to reckon the PON-Metro structure, and in particular, the Reggio Calabria strategy, respectively to the more incisive transition challenges cities are facing.

Reggio Calabria started designing the urban development strategy in 2014-2020 within the PON METRO structure. Among the 14 metropolitan cities, Reggio Calabria shows a fragile condition because of two keen sources of instability. First refers to the pervasive presence of the criminal/mafia phenomenon and its level of impact on every area of civil life, which claims powerful efforts to restore a regime of legality connected with a reconstruction of a solid social capital (PON Strategy – Reggio Calabria, 2018). The other source of fragility concerns the persistent infrastructure gap that contributes to isolating the urban context and enhancing barriers for internal metropolitan connectivity.

The intended Urban Resilience Framework stems from the combination of three main sources of conceptualizing urban resilience coming from Agenda 2030, 100 Resilient Cities Framework and the transformative approach of Wuppertal Institute to urban development.

**Fig. 6 Urban Resilience Framework**



Source: Own Elaboration

Accordingly, the framework structure interplays across three interconnected layers:

1. Detecting Vulnerability – Measuring the performance
2. Defining transformative approach under urban resilience strategy
3. Restoring the PON Metro concept

The layer “detecting vulnerability” explores the key factors that can be drivers of and barriers to sustainability. The contextual factors influence what kinds of sustainability issues are prioritized by a city and provide insight into the motivations that drive particular actions (EEA, 2020). The recent report on urban sustainability in Europe, released by the European Environmental Agency (EEA) in 2020, remarks that “Existing urban form, structure of the economy and demographics” result as the most inhibit factors to sustainability, according to the contextual utterances.

The context of Reggio Calabria has been analyzed according to the three dimensions of sustainability that keep being complexity interpretation handlers, namely society, economy and environment. The analysis was conducted through the SDGs indicators to couple the Reggio Calabria profile with the framework of 100 resilient cities and the Wuppertal transformative approach.

The three dimensions of sustainability are articulated as following:

1. Society
  - a. Health and Education; b. Safety; c. Services; d. Urban quality
2. Economy
  - a. Income; b. Employment; c. Innovation and Digital
3. Environment
  - a. Waste management; b. Water; c. Biodiversity

The layer “Defining transformative approach under urban resilience strategy” investigates the correlation of the panel data collected according to the three sustainability dimensions and the City Resilience Toolkit (CRT) developed by the ARUP to frame the 100 RC strategy (The Rockefeller Foundation and Arup, 2015b) The CRT offers a complete and robust basis for assessing the City Resilience Index (CRI) globally applicable, holistic and evidence-based. As mentioned above, the CRI includes 52 indicators which are assessed via 156 questions, resulting in both quantitative and qualitative data. The answers to these questions are aggregated and presented according to the 12 goals of the framework, which converge in the four key dimensions of the resilient city:

- Health & Well Being: systems that ensure the health and well-being of all citizens and workers of the city.

1. Minimal human vulnerability
 

The extent to which everyone’s basic needs are met.
2. Diverse livelihoods and employment
 

Access to finance, ability to accrue savings, skill training, business support and social welfare
3. Effective safeguards to human life and health
 

Integrated health facilities and services, and responsive emergency services

- Economy & Society (economy and society): the social and economic system that ensures urban populations a peaceful and harmonious coexistence.

1. Collective identity and community support
 

Active community engagement, strong social/ networks and social/ integration
2. Comprehensive security and rule of law

- 
- Law enforcement, fair justice and prevention of crime and corruption
3. Sustainable economy
    - Sound management of city finances, diverse revenue streams, and the ability to attract business investment, allocate capital and build emergency funds
    - Infrastructure & Environment: built and natural systems that provide essential services, protect and connect citizens.
      1. Reduced exposure and fragility
        - Understanding of the hazards and risks to which a city is exposed, informs the development of integrated strategies to physically protect the city
      2. Effective provision of critical services
        - Active management and maintenance of ecosystems, diversity, redundant capacity, maintenance of essential services & contingency planning
      3. Reliable mobility and communications
        - Diverse and affordable multi-modal transport systems and ICT networks & contingency planning
    - Leadership & Strategy: the need for informed, inclusive, integrated and iterative decision making for cities.
      1. Effective leadership and management
        - Trusted individual, multi-stakeholder consultation, evidence-based decision-making and disaster risk reduction activities
      2. Empowered stakeholders
        - Education for all, access to up-to-date information and knowledge to enable people and organizations to take action
      3. Integrated development planning
        - Presence of a vision, integrated development strategy, and regularly reviewed plans updated by cross-departmental groups
- The layer “Restoring the PON Metro concept” aims at constructing a ground-breaking approach to meet the PON METRO rationale with the resilience-building processes that can be interpreted as a continuous trade-off between a shift in the short run towards unfolding a new growth path, namely the “adaptation”, and the capacity of the system to adapt in the long term, marked as “adaptability” (Pike, Dawley and Tomaney, 2010). The result is a concept design of the Reggio Calabria strategy based on the bridge with SDGs and the assessment carried along with the two previous layers, according to the 2021-2027 twin transitions (digital and green) trajectories.

## 5. Results

According to the conceptual framework, the interconnection of the three layers hints at a cross-cutting analysis and interpretation of the panel data gathered.

The panel, data built on the sustainability dimensions, refers to two official sources, the up-to-date releases of SDGs and BES (well-being and sustainability) indicators provided by the Italian National Institute of Statistics (ISTAT) in 2021. The tables below (Table. 1, 2, 3, 4, 5) show the selected indicators to detect vulnerability of the Reggio Calabria context.

**Table 1 – Society dimension – Indicators per sub-themes**

<b>SOCIETY</b>	<b>Calabria</b>	<b>South islands</b>	<b>Italy</b>
<b>Health and Education</b>			
3.4.1 Healthy life expectancy at birth (year)	55	58,9	60,9
1.2.2. At risk of poverty or social exclusion (%) - (2019)	39,8	42,2	25,6
4.1.2 Early leavers from education and training (%) (2020)	16,6	10,5	13,1
4.4.1 People with high level of IT competencies (%) (2020)	17,2	25	31,7
<b>Safety</b>			
11.5.1 Population at risk of flood (%) (2017)	4	3,2	10,4
Population at risk of landslides (%) (2017)	4,5	3,2	2,2
Resident population in landslides risk areas per km2 (2017)	5,76	5,28	4,24
Resident population in flood risk areas per km2 (2017)	5,09	5,34	20,47
<b>Housing and urban quality</b>			
11.3.1 Illegal building rate (%) (2020)	62,6	45,6	17,7
Soil sealing from artificial land cover per capita (mq) (2019)	390		355
11.1.1 Share of total population living in a dwelling with a leaking roof, damp walls, floors or foundation, or rot in window frames of floor (2019)	22	15,5	14
Overcrowding rate (2019)	28,3	28	25,5

Source: Elaboration from SDGs and BES Indicators Istat (2021).

**Table 2 – Economy dimension – Indicators per sub-themes (Income)**

<b>ECONOMY</b>	<b>Calabria</b>	<b>South islands</b>	<b>Italy</b>
<b>Income</b>			
10.1.1 Gross disposable income per capita (euro) (2019)	13.160	14.193	19.124
People at risk of poverty (%) (2019)	30,9	34,7	20,1
Growth rates of household income per capita among the bottom 40 per cent of the population (2019)	3,3	0,3	1,9
8.3.1 Share of employed persons not in regular occupation (2020)	22,1	17,9	12,9
Bad debt rate of bank loans to households (2019)	1,3	0,9	0,8

Source: Elaboration from SDGs and BES Indicators Istat (2021).

This study applies a multi-criteria analysis (adaptation of weighted product model - WPM) to assess the vulnerability weight for each dimension and sub-themes and grasp the

interconnections inside each dimension and across them (Myagmartseren *et al.* 2017; Supriyono and Sari, 2018).

The Weighted Product Method (WPM) is one of the methods that are used to solve Multiple Attribute Decision Making finalizing in evaluation, prioritization and selection of a set of alternatives that are expressed by multiple attributes, eventually in conflict with each other. The WPM is also used to individuate among alternatives the benefits and costs that each attribute highlights concerning specific criteria (Supriyono and Sari, 2018).

**Table 3 – Economy dimension – Indicators per sub-themes (Employment, Innovation digital)**

<b>ECONOMY</b>	<b>Calabria</b>	<b>South islands</b>	<b>Italy</b>
<b>Employment</b>			
8.5.2 Unemployment rate (2020)	20,1	15,9	9,2
Non-participation rate (2020)	37,7	33,5	19,0
People not in education, employment, or training (NEET) (aged 15-24) (2020)	26,5	25,7	19,0
People not in education, employment, or training (NEET) (2020)	34,6	32,6	23,3
<b>Innovation and digital</b>			
9.5.1 - Research and development expenditure as a proportion of GDP (2018)	0,5	0,9	1,4
Product and/or process innovative enterprises (per 100 enterprises)	45,6	48,1	55,6
9.b.1 - Proportion of medium and high-tech industry value added in total value added	15,3	23,5	32,1
17.6.1 Households with fixed and/or mobile broadband connection (%) (2020)	66,3	72,5	77,8
12.2.2. Domestic material consumption per capita (2017)	5,2	7,6	8,0

Source: Elaboration from SDGs and BES Indicators Istat (2021).

**Table 4 – Environment dimension – Indicators per sub-themes (Waste and Water)**

<b>ENVIRONMENT</b>	<b>Calabria</b>	<b>South islands</b>	<b>Italy</b>
<b>Waste</b>			
11.6.1 - Proportion of municipal solid waste collected and managed in controlled facilities out of total municipal waste generated, by cities (2019)	40,3	31,2	20,9
<b>Water</b>			
6.1.1 - Proportion of population using safely managed drinking water services: Water supplied per capita (2018)	264	199	215
Households that do not trust to drink tap water (%) (2020)	41,1	40,4	28,4
Irregularities in water supply (%)	38,8	17,6	8,9

Source Elaboration from SDGs and BES Indicators Istat (2021).

**Table 5 – Environment dimension – Indicators per sub-themes (Biodiversity)**

ENVIRONMENT	Calabria	South islands	Italy
<b>Biodiversity</b>			
15.3.1 - Proportion of land that is degraded over total land area: Soil sealing from artificial land cover (2019)	5,04	5,86	7,10
Fragmentation of natural and agricultural land % (2019)	27,2	32,7	36,1
15.4.2 Mountain Green Cover Index (2018)	96,1	93,7	88,2
15.1.2 - Proportion of important sites for terrestrial and freshwater biodiversity that are covered by protected areas, by ecosystem type (2017)	26,6	25,2	21,6
11.7.1 - Average share of the built-up area of cities that is open space for public use for all, by sex, age and persons with disabilities: Incidence of urban green areas on urbanized area of the cities	4,5	5,8	9,0
11.7.1 - Average share of the built-up area of cities that is open space for public use for all, by sex, age and persons with disabilities: Incidence of urban green areas on urbanized area of the cities	4,6	15,9	14,5
“Natura 2000”, Sites of Community Importance (SCIs), Special Areas of Conservation (SACs), and Special Protection Areas (SPAs), % on the total surface (2020)	5,04	5,86	7,10

Source Elaboration by SDGs and BES Indicators Istat (2021).

According to this latter approach, this study applied the distance of each attribute to the Italian average as a general criterion to set the algorithm to reckon the vulnerability rating to build the decisional making matrix (Vilutienè et al., 2003). The adaptation of WPM consisted of building the decisional making matrix in which the criteria system includes the 37 indicators concerning the three dimensions, namely Society, Economy and Environment.

The weight processes have been handled in two steps. In the first step, the study considered the dimensions separately. Yet, all indicators have been normalized by considering the dimensions as alternatives to finalize the matrix.

The result, represented by the treemap charts (fig. 7) distributed among each dimension, defines an order of vulnerability factors highly affecting the Reggio Calabria context.

In particular, the “Society dimension” detects the Illegal building rate predominant concerning the others and attributes to Housing and urban quality the priority for sustainability. The “Economy dimension” highlights Employment as the principal source of vulnerability, and the “Environment dimension” underlines the irregularities in the water supply.

The application of the CRI based on the results of vulnerability allows at measuring the performance of the Reggio Calabria. The figure 8 shows the resilience index preview achieved by using the 52 indicators measured according to the “Detecting Vulnerability” layer.



**Fig.7 – The tree map charts according to the Society, Economy and Environment dimensions**

Housing and urban quality			Health and Education		Safety		Services	
11.3.1 Illegal building rate (2020)	11.1.1 Share of total population living in a dwelling with a leaking roof, damp walls, floors or foundation, or...	Overcrowding rate (2019)	1.2.2. At risk of poverty or social exclusion - AROPE (2019)	4.1.2 Early leavers from education and training (2020)	Population at risk of landslides (2017)	Resident population in landslides risk areas per km2 (2017)	1.4.1 Households per difficulties of links with public transport means	
	Soil sealing from artificial land cover per capita (mq) (2019)		3.4.1 Healthy life expectancy at birth	4.4.1 People with high...			11.5.1...	Resident...

Employment			Income		Innovation and digital				
8.5.2 Unemployment rate (2020)	Non-participation rate (2020)	People not in education, employment, or training (NEET) (2020)	Growth rates of household income per capita among the bottom 40 per cent of the population (2019)	8.3.1 Share of employed persons not in regular occupation (2020)	People at risk of poverty (2019)	10.1.1 Gross disposable income per capita (2019)	17.6.1 Households with fixed and/or mobile...	Product and/or process innovative enterprise...	
		People not in education, employment, or training (NEET) (aged 15-24) (2020)					12.2.2. Domestic material consumption per...	9.b.1 - Proportion of medium...	9.5.1 - Research and...

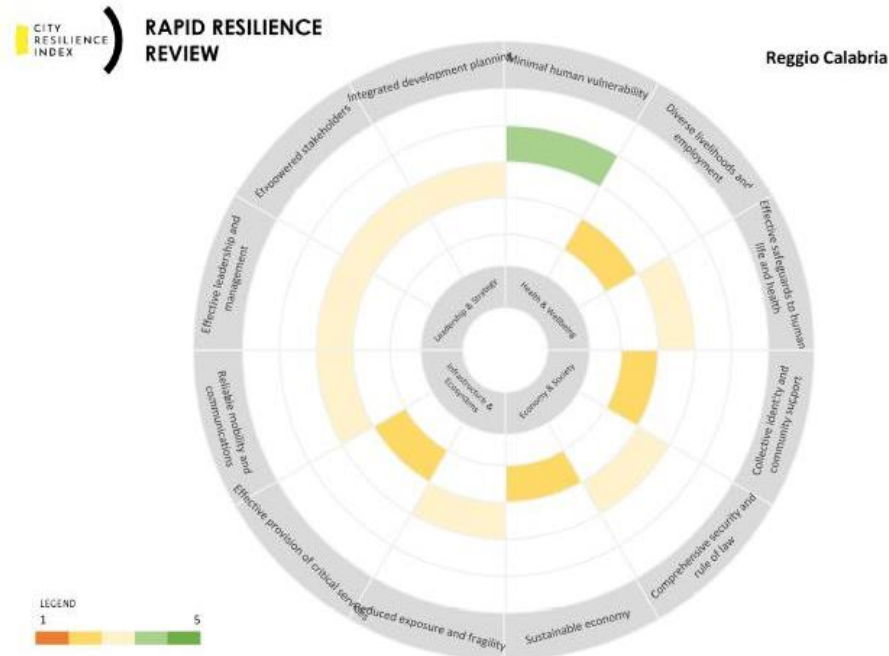
  

Water		Biodiversity			Waste	
Irregularities in water supply	Households that don't trust to drink tap water (2020)	15.3.1 - Proportion of land that is degraded over total land area: Soil sealing from artificial land cover (2019)	Fragmentation of natural and agricultural land	15.4.2 Mountain Green Cover Index (2018)	11.6.1 - Proportion of municipal solid waste collected and managed in controlled facilities out of total municipal waste generated, by cities (2019)	
	6.1.1 - Proportion of population using safely managed drinking water services: Water...	11.7.1 - Average share of the built-up area of cities that is open space for public use...	15.1.2 - Proportion of important sites for terrestrial and...			

In line with the the vulnerability priorities distributed along the three dimensions of sustainability, a reinterpretation of the Reggio Calabria PON METRO strategy under the resilience-oriented actions suggests four areas of interventions in which the performance effects are lower:

1. Diverse livelihoods and employment Access to finance, ability to accrue savings, skills training, business support and social welfare;
2. Collective identity and community support Active community engagement, strong social networks and social integration;
3. Sustainable economy Sound management of city finances, diverse revenue streams, and the ability to attract business investment, allocate capital and build emergency funds;
4. Effective provision of critical services Active management and maintenance of ecosystems, diversity, redundant capacity, maintenance of essential services & contingency planning.

Fig.8 – Reggio Calabria: City Resilience Index



**HEALTH AND WELL-BEING**

<b>Minimal human vulnerability</b> <i>The extent to which everyone's basic needs are met</i>	3,80
<b>Diverse livelihoods and employment</b> <i>Access to finance, ability to accrue savings, skills training, business support and social welfare</i>	2,20
<b>Effective safeguards to human life and health</b> <i>Integrated health facilities and services, and responsive emergency services</i>	3,00

**ECONOMY AND SOCIETY**

<b>Collective identity and community support</b> <i>Active community engagement, strong social networks and social integration</i>	2,50
<b>Comprehensive security and rule of law</b> <i>Law enforcement, fair justice and prevention of crime and corruption</i>	3,00
<b>Sustainable economy</b> <i>Sound management of city finances, diverse revenue streams, and the ability to attract business investment, allocate capital and build emergency funds</i>	2,60

**INFRASTRUCTURE AND ECOSYSTEMS**

<b>Reduced exposure and fragility</b> <i>Understanding of the hazards and risks to which a city is exposed, informs the development of integrated strategies to physically protect the city</i>	3,00
<b>Effective provision of critical services</b> <i>Active management and maintenance of ecosystems, diversity, redundant capacity, maintenance of essential services &amp; contingency planning</i>	2,40
<b>Reliable mobility and communications</b> <i>Diverse and affordable multi-modal transport systems and ICT networks &amp; contingency planning</i>	2,75

**LEADERSHIP AND STRATEGY**

<b>Effective leadership and management</b> <i>Trusted individuals, multi-stakeholder consultation, evidence-based decision-making and disaster risk reduction activities</i>	3,00
<b>Empowered stakeholders</b> <i>Education for all, access to up-to-date information and knowledge to enable people and organisations to take action</i>	3,33
<b>Integrated development planning</b> <i>Presence of a vision, integrated development strategy, and regularly reviewed plans updated by cross-departmental groups</i>	2,75

The Reggio Calabria PON Metro strategy aims to design and implement the attractiveness of its territory to become a sustainable and competitive core, from a metropolitan area standpoint, including the additional medium-small urban and rural centers. The main goal holds toward the vision of acquiring the role of hinge between Europe and the Mediterranean area.

**Table 6 – Relational matrix: Vulnerability priority, Resilience action and PON METRO strategy**

Vulnerability - priority	Resilience action (CRI)	PON Metro Strategy				
<b>Housing and urban quality</b>	Collective identity and community support Active community engagement, strong social networks and social integration	Housing	Innovative recovery of a large property confiscated in Pellaro for social housing interventions and housing support for people in difficulty			
			Housing and day centre services for the specific use of the elderly: experimentation of a public-private network at the Ricoveri Riuniti			
			Recovery of the Ex Colonia (Catona headquarters for "After us" interventions			
			Redevelopment and adaptation of housing affordable units			
		Services Housing	Civic Network Services for 6 Neighborhood Poles in peripheral areas: community actions and experimentation of public-private partnership paths;			
			Beauty sites in degraded peripheral areas of the Municipality of Reggio Calabria and the small cities of the Metropolitan Area;			
			Recovery of property in Arghilla for the creation of a proximity centre (community-based);			
			Innovative housing support services;			
			Services and tools to support housing problems Realization of the Family Services Hub in Gebbione;			
			Day centre services for homeless people			
			Activation and strengthening of services in areas of high social exclusion. Mobility coordination			
			Recovery of public property for the Social Housing Agency			
			<b>Employment</b>	Diverse livelihoods and employment Access to finance, ability to accrue savings, skills training, business support and social welfare;	Work and entrepreneurship	Recovery of the former confiscated farm in Contrada Tirone di Gallico for the implementation of activities in the agri-food and rural tourism fields;
						Environmental recovery and regeneration of the former confiscated company of San Giovanni di Pellaro for the implementation of activities in the agri-food sector;
Recovery of two confiscated properties in the Morloquio di Gallina district for the creation of spaces for co-working in the fields of ICT, process and product innovation and spaces for a fab-lab;						
Refurbishment of a building in Condera for the realization of activities in the field of creative recycling of furniture and accessories .						
Innovative services for the job inclusion of the disabled and disadvantaged categories in degraded areas						
Social entrepreneurship construction sites - Urban center						
Networks for the socio-work inclusion of Roma, Sinti and Camminanti						
	Sustainable economy Sound management of city finances, diverse revenue streams, and the ability to attract business investment, allocate capital and build emergency funds;	Mobility	ITS Platform and Mobility Control Center (CCM)			
			Strengthening local public transport fleets			
			Extension, modernization and standardization of Bus Preferential Lanes			
			TPL Waterfront protected preferential lanes			
			City waterfront intermodal junction			
			Protected pedestrian path and Waterfront cycle path -Pineta Zerbi			
<b>Energy</b>			Intervention to reduce energy consumption in the City Business Center and construction of photovoltaic roofs to cover the car parks			
			Energy audit Municipal buildings and schools			
			Energy audit of the public lighting network			
<b>Water</b>	Effective provision of critical services Active management and maintenance of ecosystems, diversity, redundant capacity, maintenance of essential services & contingency planning					

The challenge that Reggio Calabria should mostly face in the long term is to transform the city for allowing its citizens first, and those who intend to visit or invest in, to deal with a territorial context that satisfies the principles of sustainable growth and economic

development. According with the PON METRO general framework (Digital Agenda, Public Services and Mobility, Social Inclusion, Infrastructures for social inclusion), the interventions aim at filling, through the integration of infrastructures and services, the satisfaction of specific citizenship rights and the general improvement of the quality of life. The strategy copes for building a new idea of the city that turns place animated by the principle of co-responsibility and oriented towards the social and cultural growth of the community.

In light to reinterpret the Reggio Calabria PON Metro strategy under resilience-oriented actions, this study correlated the vulnerability factors with the lowest resilience performance found through CRI. The table 6 shows how the PON Metro strategy along the interventions set matches the resilience areas of low performance. The Vulnerability factor connected to the irregularities in water supply does not match any interventions claiming for being included in a resilience-oriented strategy.

The final result in restoring the PON Metro strategy rests in the concept design in which the effective implementation is tested against the resilience performance. The final result in restoring the PON Metro strategy rests in the concept design in which the effective implementation is tested against the resilience performance.

## 6. Discussion and Conclusions

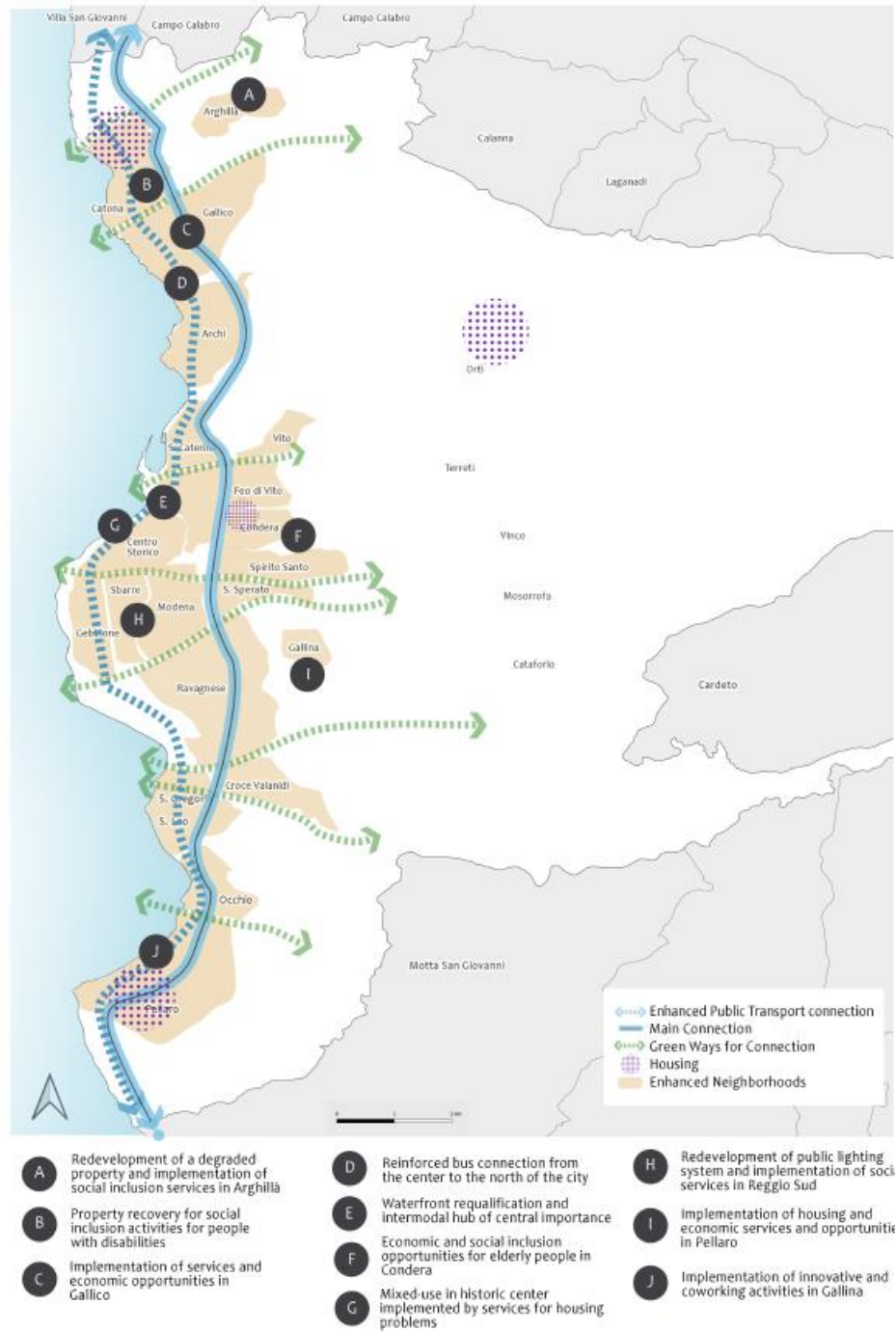
The paper wanted to address the issue of sustainable development in urban contexts, within which too often the shortcomings in terms of infrastructure, quality of buildings and services generate not only conditions of severe discomfort and social exclusion, but also a thriving vulnerability in the face of a growing demand for adaptation to environmental and social shocks. Remaining indifferent to such a context is no longer an option. The political framework at national and European levels recognizes the role of the city in driving transformative development towards sustainability (Wolfram, 2016; Geels *et al.*, 2017; Kivimaa, Paula ; Geels, Frank ; Turnheim, Bruno ; Asquith, Mike ; Kern, 2019). The debate on urban planning responses to the new transition path claims for new approaches more resilience-oriented. Many scholars have put central the issue of rearranging the way in which urban transformation and urban regeneration are taking place (Blakeley, 2005; Sadahiro, 2008; DEGEN and GARCÍA, 2012; Eraydin and Taşan-Kok, 2013; Trapani and Prescia, 2016; Berta, Bottero and Ferretti, 2018; Ricci and Mariano, 2018; Battisti, Barnocchi and Iorio, 2019).

The present work wanted to experiment with an approach to the design of urban development strategies starting from the framework of the vulnerability factors of an urban context earmarked as “fragile”. In an attempt to outline this conceptual framework, the 2030 Agenda proves to be the cornerstone of sustainable development in its various facets, together with the contribution provided by the Rockefeller Foundation with its 100 Resilient Cities framework, another point of reference. Reggio Calabria was presented a case study because of its fragile conditions in being a metropolitan city according to Italian PON METRO program.

The conceptual framework is based on three layers:

1. Detecting Vulnerability – Measuring the performance
2. Defining transformative approach under urban resilience strategy
3. Restoring the PON Metro concept.

**Fig. 9 – The Concept Design of PON Metro strategy against the resilience performance**



Within the first layer, the vulnerability factors were detected. This study applied the Weighted Product Model (WPM) with some arrangements according to the objective to define a priority along the vulnerability factors analyzed. The results displayed the most relevant factors of vulnerability for Reggio Calabria: illegal builds rate for the Society domain, employment for the Economy domain and irregularities in water supply for the Environment domain.

The application of the CRI toolkit based on the vulnerability factors revealed the weakest resilience areas of action. The Reggio Calabria strategy along the interventions set for 2014-2020 has been interpreted in designing an oriented-resilient concept.

This study presents some limitations. The resilience approach needs a time-frame assessment of the vulnerability factors. The conceptual framework proposed is based on the up-to-date indicators the model used did not consider the time variability. Moreover, the effectiveness level of the interventions, drawn through the PON Metro strategy, was not evaluated. The resilience performance lacks information on the real improvement that each intervention is supposed to offer, both individually and in complementarity with the overall strategic design. A quality-quantitative method could have produced more information on the resilience performance potentials based on impact evaluation. Nevertheless, the conceptual framework opens a new scenario in designing urban strategy according to a resilience-oriented approach allowing a more direct connection between the strategic level with the implementation one starting from vulnerability factors. Finally, it is grounded in evidence and implies a corresponding concept design to be implemented effectively, which is crucial for the achievement of the 2030 Agenda.

### Acknowledgment

This research work is the result of the synergetic activity of the TREnD (Transition with Resilience for Evolutionary Development) Project which have received funding from the European Union's Horizon 2020 research and innovation programme under the Marie Skłodowska-Curie grant agreements No. 823952 (TREND) and the SOUND (Smart Open Urban-rural iNnovation Data) Project that has received funding from the Italian Minister of University and Research (MIUR) under the PRIN - Progetti di Ricerca di Rilevante Interesse Nazionale Bando 2017 grant no. 2017JMHK4F.

Carmelina Bevilacqua elaborated the manuscript contents concerning the conceptualization, the methodological approach, the acquisition and data processing phases. She has drafted the work, revised it, and has approved the submitted version. Ilaria Romeo has elaborated the fig. 6, fig. 8 and fig. 9.

### References

- Agenzia per la Coesione Territoriale (2014), *PON Città metropolitane*. Available at: <http://www.ponmetro.it/home/documenti/versioni-del-programma/>.
- Alagna F., Fini G., Pavignani R. (2021), "Esperienze di pianificazione in Emilia-Romagna: fra transizione energetica, adattamento ai cambiamenti climatici e nuova legge urbanistica orientata alla rigenerazione urbana", *Archivio Di Studi Urbani E Regionali*, suppl. 131, pp. 23-43.
- Allen C., Metternicht G., Wiedmann T. (2016), "National pathways to the Sustainable Development Goals (SDGs): A comparative review of scenario modelling tools", *Environmental Science & Policy*, 66, pp. 199-207.

- Aminudin, N., Sundari, E., K. S., Deepalakshmi, P., F., Irviani, R., & Maselena, A. (2018). Weighted Product and Its Application to Measure Employee Performance. *International Journal of Engineering & Technology*, 7(2.26), 102.
- Axford B., Gulmez D. B., Gulmez S. B. (2017), *Rethinking Ideology in the Age of Global Discontent*. Routledge, New York-London.
- Battisti A., Barnocchi A., Iorio S. (2019), “Urban Regeneration Process: The Case of a Residential Complex in a Suburb of Rome, Italy”, *Sustainability*, 11(21), p. 6122.
- Berta M., Bottero M., Ferretti V. (2018), “A mixed methods approach for the integration of urban design and economic evaluation: Industrial heritage and urban regeneration in China”, *Environment and Planning B: Urban Analytics and City Science*, 45(2), pp. 208-232.
- Blakeley, G. (2005), “Local Governance and Local Democracy: The Barcelona Model”, *Local Government Studies*, 31(2), 149–165.
- Brand C., Götschi T., Dons E., Gerike R., Anaya-Boig E., Avila-Palencia I., ... Nieuwenhuijsen M. J. (2021), “The climate change mitigation impacts of active travel: Evidence from a longitudinal panel study in seven European cities”, *Global Environmental Change*, 67, 102224.
- Budiharjo A. P. W., Muhammad A. (2017), “Comparison of Weighted Sum Model and Multi Attribute Decision Making Weighted Product Methods in Selecting the Best Elementary School in Indonesia”, *International Journal of Software Engineering and Its Applications*, 11(4), pp. 69-90.
- Davoudi S., Shaw K., Haider L. J., Quinlan A. E., Peterson G. D., Wilkinson C., ... Davoudi S. (2012), “Resilience: A Bridging Concept or a Dead End? “Reframing” Resilience: Challenges for Planning Theory and Practice Interacting Traps: Resilience Assessment of a Pasture Management System in Northern Afghanistan Urban Resilience: What Does it Mean in Planning?”, *Planning Theory & Practice*, 13(2), pp. 299-333.
- Davoudi S., Brooks E., Mehmood A. (2013), “Evolutionary Resilience and Strategies for Climate Adaptation”, *Planning Practice and Research*, 28(3), pp. 307-322.
- Degen M., García M. (2012), “The Transformation of the “Barcelona Model”: An Analysis of Culture, Urban Regeneration and Governance”, *International Journal of Urban and Regional Research*, 36(5), pp. 1022-1038.
- Diercks G., Larsen H., Steward F. (2019), “Transformative innovation policy: Addressing variety in an emerging policy paradigm”, *Research Policy*, 48(4), pp. 880-894.
- Dijkstra L., Poelman H., Rodríguez-Pose A. (2020), “The geography of EU discontent”, *Regional Studies*, 54(6), pp. 737-753.
- DiPCOE, P. del C. dei M. (2021), *Programmazione della politica di coesione 2021-2027 - Accordo di Partenariato (Bozza)*.
- Directorate-General for Budget (European Commission) (2021), *The EU’s 2021-2027 long-term budget & NextGenerationEU*.
- Dohlman E. (2016), “The importance of a policy coherence lens for implementing the Sustainable Development Goals”, in Love, P. (ed.). OECD (OECD Insights), pp. 37-40.
- Eden L. and Wagstaff M. F. (2021), “Evidence-based policymaking and the wicked problem of SDG 5 Gender Equality”, *Journal of International Business Policy*, 4(1), pp. 28-57.
- Eraydin A., Taşan-Kok T. (eds) (2013), *Resilience Thinking in Urban Planning*. Dordrecht: Springer Netherlands (GeoJournal Library).
- ESPON (2017) *PROFECY – Processes, Features and Cycles of Inner Peripheries in Europe*.

- European Commission (2019), *The European Green Deal*.
- European Commission (2020a), *Science, Research And Innovation Performance of the EU 2020*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Commission (2020b), *The New Leipzig Charter The transformative power of cities for the common good*.
- European Union Regional Policy (2011), *Cities of tomorrow—challenges, visions, ways forward*.
- Fröhlich K., Hassink R. (2018) “Regional resilience: a stretched concept?”, *European Planning Studies*, pp. 1763-1778.
- Geels F. W., Sovacool B. K., Schwanen T., Sorrell S. (2017), “Sociotechnical transitions for deep decarbonization”, *Science*, 357(6357), pp. 1242-1244.
- Göpel M. (2016), *The Great Mindshift*. Cham: Springer International Publishing (The Anthropocene: Politik—Economics—Society—Science).
- Governo Italiano (2021), *Piano Nazionale Di Ripresa E Resilienza*. Available at: <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>.
- Guo R., Freeman C. (2011), *Managing fragile regions: Method and application, Managing Fragile Regions: Method and Application*, Springer New York.
- Hák T., Janoušková S., Moldan B. (2016), “Sustainable Development Goals: A need for relevant indicators”, *Ecological Indicators*, 60, pp. 565-573.
- Harris K., Keen D., Mitchell T. (2013), *When disasters and conflicts collide conflict prevention, Overseas Development Institute*. Available at: <http://www.odi.org.uk/publications/7257-disasters-conflicts-collide-improving-links-between-disaster-resilience-conflict-prevention>.
- Horlings L. G., Roep D., Mathijs E., Marsden T. (2020), Exploring the transformative capacity of place-shaping practices. *Sustainability Science*, 15(2), pp. 353-362.
- Iammarino S., Rodriguez-Pose A., Storper M. (2019), “Regional inequality in Europe: evidence, theory and policy implications”, *Journal of Economic Geography*, 19(2), pp. 273-298.
- King M. F., Renó, V. F., Novo E. M. L. M. (2014), “The Concept, Dimensions and Methods of Assessment of Human Well-Being within a Socioecological Context: A Literature Review”, *Social Indicators Research*, 116(3), pp. 681-698.
- Kivimaa P., Geels F., Turnheim B., Asquith M., Kern F. (2019) *Sustainability transitions: policy and practice, European Environment Agency*.
- Lenton T. M., Rockström J., Gaffney O., Rahmstorf S., Richardson K., Steffen W., Schellnhuber H. J. (2019), “Climate tipping points — too risky to bet against”, *Nature*, 575(7784), pp. 592-595.
- Mahoney J., Schensul D. (2006), *Historical Context and Path Dependence*. Oxford University Press.
- Markard J., Geels F. W., Raven R. (2020), “Challenges in the acceleration of sustainability transitions”, *Environmental Research Letters*. IOP Publishing, 15(8), 81001.
- Martin R. (2014), “Path Dependence and the Spatial Economy: A Key Concept in Retrospect and Prospect”, in *Handbook of Regional Science*. Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg, pp. 609-629.
- Mazur L. (2015), “Bounce Forward Urban: Resilience in the Era of Climate Change”, *Washington, DC: Island Press*.
- Mazzucato M. (2018), “Mission-oriented innovation policies: challenges and opportunities”,



- Industrial and Corporate Change*, 27(5), pp. 803-815.
- McCann P., Soete L. (2020), *Place-based innovation for sustainability*. Luxembourg, Publications Office of the European Union.
- Mendizabal M., Heidrich O., Feliu E., García-Blanco G., Mendizabal A. (2018), “Stimulating urban transition and transformation to achieve sustainable and resilient cities”, *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 94, pp.410-418.
- Myagmartseren, P., Buyandelger, M., & Anders Brandt, S. (2017). Implications of a Spatial Multicriteria Decision Analysis for Urban Development in Ulaanbaatar, Mongolia. *Mathematical Problems in Engineering*.
- Muggah R. (2014), “Deconstructing the fragile city: exploring insecurity, violence and resilience”, *Environment and Urbanization*, 26(2), pp. 345-358.
- Naisbitt J. (1984), *Megatrends*. Sperling & Kupfer, New York.
- Nilsson M., Chisholm E., Griggs D., Howden-Chapman P., McCollum D., Messlerli P., ... Stafford-Smith M. (2018), “Mapping interactions between the sustainable development goals: lessons learned and ways forward”, *Sustainability Science*, 13(6), pp. 1489-1503.
- OECD (2016), *OECD Science, Technology and Innovation Outlook 2016*. OECD (OECD Science, Technology and Innovation Outlook).
- OECD (2020a), *OECD Regions and Cities at a Glance 2020*. OECD (OECD Regions and Cities at a Glance).
- OECD (2020b), *States of Fragility 2020*. OECD (States of Fragility).
- Pike A., Dawley S., Tomaney J. (2010), “Resilience, adaptation and adaptability”, *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 3(1), pp. 59-70.
- Porter M. E. (2000), “Economic Development: Local Clusters in a Global Economy”, *Economic Development Quarterly*.
- Raugze I., van Herwijnen M., EGTC ESPON (2018). *Inner peripheries in Europe Possible development strategies to overcome their marginalising effects*.
- Rauhut D., Humer A. (2020), “EU Cohesion Policy and spatial economic growth: trajectories in economic thought”, *European Planning Studies*, 28(11), pp. 2116-2133.
- Ricci L., Mariano C. (2018), “The network construction of the “public city”. @22Barcelona: a smart neighbourhood in a Smart City”, *Techne - Journal of Technology for Architecture and Environment*, (1 SE-Research and Experimentation).
- Rizzi P., Graziano P., Dallara A. (2018), “A capacity approach to territorial resilience: the case of European regions”, *The Annals of Regional Science*, 60(2), pp. 285-328.
- Rodríguez-Pose A. (2020), “The Rise of Populism and the Revenge of the Places That Don’t Matter”, *LSE Public Policy Review*, 1(1).
- Rodríguez-Pose A., Wilkie C. (2019), “Innovating in less developed regions: What drives patenting in the lagging regions of Europe and North America”, *Growth and Change*, 50(1), pp. 4-37.
- Rogers C. D., Lombardi D. R., Leach J. M., Cooper R. F. (2012, March) “The urban futures methodology applied to urban regeneration”, *Proceedings of the Institution of Civil Engineers - Engineering Sustainability*, 165(1), pp. 5-20.
- Ruiz-Campillo X. (2020), *The Transformation of the European Union*. World Scientific (Europe).
- Sadahiro Y. (ed.) (2008), *Spatial Data Infrastructure for Urban Regeneration*. Tokyo: Springer Japan (cSUR-UT Series: Library for Sustainable Urban Regeneration).
- Söderholm P. (2020), “The green economy transition: the challenges of technological change

- for sustainability”, *Sustainable Earth*, 3(1).
- Sterling E. J., Pascua P., Sigouin A., Gazit N., Mandle L., Betley E., ... McCarter J. (2020). (2020) “Creating a space for place and multidimensional well-being: lessons learned from localizing the SDGs”, *Sustainability Science*, 15(4), pp. 1129-1147.
- Stevens C., Kanie N. (2016), “The transformative potential of the Sustainable Development Goals (SDGs)”, *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 16(3), pp. 393-396.
- Supriyono H., Sari C. P. (2018), “Developing decision support systems using the weighted product method for house selection”, *AIP Conference Proceedings 1977*.
- SVIMEZ (2021) *Anticipazioni Rapporto Svimez 2021 sull’Economia e la Società del Mezzogiorno*. Available at: <http://lnx.svimez.info/>.
- The Rockefeller Foundation and Arup (2015a), *City Resilience Framework*. Available at <https://www.rockefellerfoundation.org/report/city-resilience-framework/>.
- The Rockefeller Foundation and Arup (2015b), *City Resilience Index*.
- Trapani F., Prescia R. (2016), *Rigenerazione urbana, innovazione sociale e cultura del progetto*. Franco Angeli, Milano.
- UNDP (2020), *Strategic Plan 2022-2025*. Available at: <https://www.undp.org/publications/undp-strategic-plan-2022-2025>.
- Urban Europe (2020), *Driving Urban Transitions Report on the AGORA Strategic Dialogues*.
- Veldhuizen C. (2020), “Smart Specialisation as a transition management framework: Driving sustainability-focused regional innovation policy?”, *Research Policy*, 49(6), 103982.
- Vilutienė, T., & Zavadskas, E. K. (2003). The application of multi-criteria analysis to decision support for the facility management of a residential district. *Journal of Civil Engineering and Management*, 9(4), pp. 241-252.
- Wolfram M. (2016), “The Role of Cities in Sustainability Transitions: New Perspectives for Science and Policy”, pp. 3-22. Springer Singapore.

### **Carmelina Bevilacqua**

PAU Department, Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria  
Via dell’Università 25, Reggio Calabria (Italy)  
Tel.: +39-0965-1696510; fax: +39-0965-1696550; email: cbevilach@unirc.it

### **Ilaria Romeo**

PAU Department, Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria  
Via dell’Università 25, Reggio Calabria (Italy)  
Tel.: +39-0965-1696510; fax: +39-0965-1696550; email: ilaromeo23@gmail.com

**ALTERNO-INTERNO: UNA NUOVA QUESTIONE URBANISTICA***Sergio Fortini***Sommario**

Il testo si focalizza su una messa a sistema possibile delle diverse missioni che il PNRR si prefigge di raggiungere all'interno di una visione strategica contestuale, capace di sintonizzare le urgenze di una transizione ecologica valorizzando il paesaggio-infrastruttura come premessa per una rigenerazione diffusa e come motore di ripartenza per territori di prossimità. Come caso *in itinere*, viene esplicitata la visione strategica di *Metropoli di Paesaggio*, in via di sviluppo nella provincia ferrarese e campo di dialogo per una nuova questione urbanistica: la capacità dei vuoti territoriali di generare figure di senso al pari dei contesti urbani, partendo dagli intrecci che la rete continua degli spazi non edificati può garantire, come telaio portante su cui i pieni esistenti si appoggiano, si avvicinano e ritrovano ragion d'essere, connessioni, produttività, socialità.

Parole chiave: territorio, mobilità, ambiente

**INNER-ALTERNATE: A NEW MATTER OF URBAN PLANNING****Abstract**

The text focuses on a possible system of the different missions that the PNRR aims to achieve within a strategic contextual vision, able to tune the urgencies of an ecological transition, enhancing the landscape-infrastructure as a prerequisite for widespread regeneration and as a restart engine for local areas. As a work-in-progress practice, the strategic vision of *Metropoli di Paesaggio* - developing in the province of Ferrara - is explained, as a field of dialogue for a new planning issue: the capacity of territorial voids to generate figures of meaning like urban contexts do, starting from the interlacements that the continuous network of non-built spaces can guarantee, as a supporting frame on which the existing solids lean, get closer and find their *raison d'être*, connections, productivity, sociality.

Keywords: territory, mobility, environment

### **1. In itinere (una premessa)**

Attraversare in treno questa Penisola è una delle azioni che permettono di pensare al mestiere del pianificatore come a una mescolanza di ebbrezza e senso d'impotenza. La stupefacente capacità del paesaggio di presentarsi al finestrino del viaggiatore come un palinsesto diacronico capace di generare, chilometro dopo chilometro, composizioni improbabili di meraviglie ambientali, lacerazioni infrastrutturali, suggestioni architettoniche e relitti edilizi (abitati o meno che siano) è, oltre ogni retorica, un carattere distintivo che deve farci ragionare – ancor prima che programmare – circa la materia fragile e promettente sulla quale abbiamo la responsabilità di lavorare. Strutturare il pensiero sui caratteri e sulla composizione – materica e (in)formale - dei luoghi e degli spazi che contraddistinguono i territori prepara il campo a un dialogo sulla complessità. Ho appositamente e temporaneamente discostato da questa premessa la componente umana per concentrare il ragionamento sulla sintassi dei territori, su quegli elementi costitutivi che, isolati o per associazioni, hanno la capacità di costruire significato e definire un lessico per il quotidiano di uomini e comunità. In questo momento storico, un lessico poco familiare.

### **2. Fuggire sì, ma dove**

Davanti a questo scenario, il tema dei finanziamenti di macro-scala del PNRR richiede una fuga in avanti. La delicata partita necessita, al contempo, di scelte rapide e di accurata conoscenza dei territori e si innesta in molti casi sul lavoro svolto fino a questo momento attraverso la Strategia Nazionale sulle Aree Interne - SNAI del quale, attraverso un equilibrato raccordo, potrebbe costituire naturale evoluzione superandone i limiti finora riscontrati (ForumDD, 2020). La SNAI ha permesso (e sta permettendo) di innescare percorsi sperimentali di rigenerazione e di ricucitura sociale in luoghi precari abitati da "uomini e donne a una dimensione" (Bertuzzi *et al.*, 2019, p. 93), apparentemente privi di qualsiasi ipotesi di futuro. attraverso un ventaglio eterogeneo di progetti e processi, spesso ideati dal basso o comunque con il contributo indispensabile delle comunità. Al tempo stesso, l'esigenza di percorsi pragmatici e comunque tendenzialmente innovativi a supporto dei progetti, rispetto alle abitudini istituzionali, ha in molti casi rivelato, come in una prova di laboratorio, alcune criticità strutturali: la difficoltà generale di scardinare una attitudine all'iniziativa singola, non concertata, così come l'incapacità di diversi soggetti istituzionali di uscire dalla logica dell'urgenza quotidiana e dell'*hic et nunc* per concepire strategie articolate e sviluppi per fasi, nonché la tendenza ad applicare forme di interazione desuete e farraginose nei momenti di tensione decisionale hanno rappresentato gli ostacoli più frequenti, di fatto restituendo un quadro abbastanza definito di assetti tecnico-politici fragili almeno quanto le aree che essi sono deputati a governare. Almeno due famiglie di criticità, all'interno delle amministrazioni, palesano un bisogno urgente di contributo, in termini di risorse e di riflessioni: il tema della visione, come atto politico necessario per profilare le prossime stagioni di programmazioni, interventi e azioni sul campo; quello della mancanza di persone formate capaci di gestire progetti complessi e pilotare contemporaneamente le velocità diverse da questi richieste. Per quanto sembrino spesso ancora le comunità stesse gli attori inadeguati a recepire un cambio di rotta, i segnali di una fuga anelata verso una qualità altra del vivere e un diverso rapporto con gli ecosistemi ambientali che ci ospitano si susseguono sotto forma di leggeri slittamenti d'abitudini, in cui nuove sensibilità si sostituiscono ad ancestrali pigrizie e non possono non richiamare l'ascolto attento di chi dirige la cosa pubblica.

### 3. La foga dopo la tempesta (borghi, borghetti e caffè-sport)

Non ultima, una inaspettata pandemia ha di fatto riaperto, all'interno della società civile, una serie di comportamenti indirizzati verso la riscoperta degli spazi aperti come valore quotidiano e catalizzato verso forme alternative di mobilità come risorsa applicabile ben oltre il regime di urgenza. Al tempo stesso, l'universo della ricerca e delle professioni gravitanti attorno alla disciplina urbanistica è stato mosso – con uno zelo che ricorda pionieristiche esperienze novecentesche – da un'ansia narrativa nei confronti di nuovi scenari, volti da un lato a conciliare le naturali contraddizioni urbane e metropolitane con nuove soluzioni trasportistiche e, dall'altro, a riscoprire la facciata mite e bucolica di borghi e frazioni nascoste come panacea per i problemi relativi all'abitare, al produrre, al rigenerare. Ecco che il "Bar-Sport-qualcosa-punto zero" assume a metafora e simbolo di un senso comunitario che vuole coniugare qualità della vita ed efficienza lavorativa, *genius loci* e accelerazione contemporanea (Chiodi, 2021), con la presunzione di ovviare alle distorsioni di una urbanizzazione più che diffusa attraverso la rielaborazione in chiave tecnologica di un ritorno alle origini. Se tale impulso ha talvolta provocato insospettabili fughe in avanti caratterizzate da una certa dose di ipocrisia e *naivité* oratoria, esso ha avuto il merito di accendere un dibattito dinamico e non scontato sulla necessità di coniugare la questione abitativa con l'urgenza ambientale e sociale.

### 4. Premesse per una nuova questione urbanistica

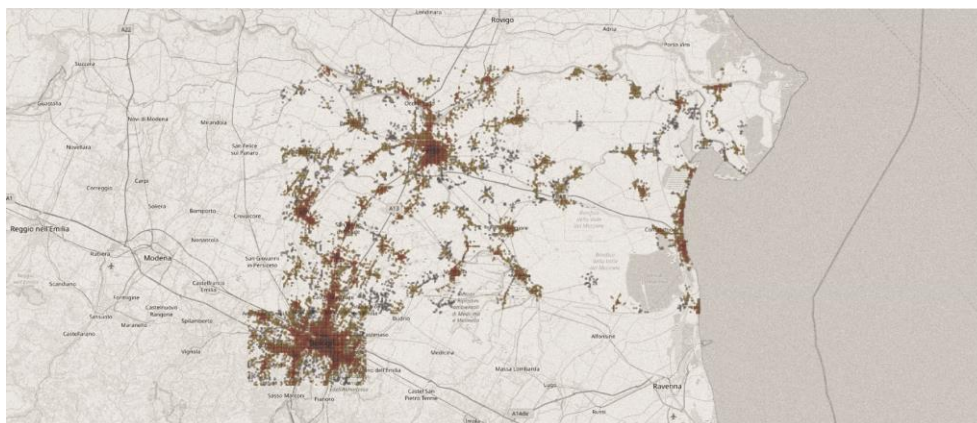
Sotto il profilo disciplinare, la Strategia Nazionale sulle Aree Interne ha più o meno consapevolmente impostato una nuova narrazione, non esclusivamente polarizzata su forme e contenuti dei tessuti urbani bensì mirata a spostare il baricentro sull'enorme capitale di aree fragili che popolano il territorio italiano e lo rendono assai diverso dal resto d'Europa. Riaccendere i riflettori su tutto quello che non è prettamente città ha comportato un messa in discussione di un apparato di strumenti urbanistici ormai consolidato sull'idea che l'agglomerazione urbana fosse il modello di sviluppo su cui lavorare. Tale riflessione ha portato alla ribalta almeno tre macro-temi, ridefinendone i confini: il concetto di margine, la necessità di servizi alla collettività, la questione ambientale. Il primo punto ha sancito un chiarimento sull'equivoco storico che aveva dipinto molte aree del Paese come "margini naturali" e, dunque, inevitabilmente predisposte allo spopolamento, rintracciando invece le cause di un depauperamento sociale ed economico in una effettiva marginalizzazione di natura esogena, indotta da politiche sovralocali che, in anni passati, avevano deliberatamente scelto di penalizzare determinati contesti rurali a vantaggio dell'urbanità. Il secondo punto riguarda un ripensamento del ruolo dei servizi basilari per la collettività (*in primis* i trasporti, la sanità, la scuola), individuati non più in logica *ex post*, come collante necessario di un primigenio abitare, bensì come condizione *ex ante*, premessa strutturale per il funzionamento di un sistema insediativo che abbia la possibilità di svilupparsi. Il terzo punto attiene alla presa di coscienza di un pericolo non più prevedibilmente imminente ma definitivamente immanente: la questione ambientale assume, in questo momento storico, i contorni di un problema fuori controllo e in costante accelerazione, destinato a segnare i territori ben prima che la pianificazione urbanistica li ri-disegni.

### 5. Una staffetta per la transizione

La presa di coscienza contestuale dei suddetti macro-temi non può non sollecitare la necessità di un cambio di paradigma nei confronti degli strumenti di lettura dei territori,

basato su una compresenza di urgenze (sociale, economica, ambientale) non più governabile attraverso un approccio prioritariamente settoriale; forse mai come in questo momento storico, si avverte il bisogno di uno sguardo orizzontale, capace di collegare le diverse criticità all'interno di un sistema comune di soluzioni finalizzato a generare risposte polyvalenti e quasi sempre interagenti. Sotto tale profilo, il lavoro sviluppato in questi anni all'interno della SNAI da attori istituzionali e comunità appare – pur con le contraddizioni del caso - come un sorprendente patrimonio di valori e strumenti d'uso, potenzialmente in grado di suggerire approcci operativi efficaci anche e soprattutto in logica PNRR. Se si analizzano le sei grandi aree di intervento caratterizzanti il regolamento del Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza (*RRF - Recovery and Resilience Facility*) e sulle quali il PNRR si dovrà focalizzare, non si fatterà a trovare un lessico comune a molte delle Strategie d'Area che hanno contraddistinto le politiche e le azioni sulle Aree Interne: “transizione verde”, “trasformazione digitale”, “crescita intelligente, sostenibile e inclusiva”, “coesione sociale e territoriale”, “salute e resilienza economica, sociale e istituzionale”, “politiche per le nuove generazioni, l'infanzia e i giovani” sono termini già affrontati da qualche anno anche all'interno dei gruppi di lavoro *place based* che stanno sviluppando le azioni previste dalle varie comunità locali. Questa continuità rappresenta una cristallina opportunità per un “passaggio di testimone” tra le esperienze più efficaci in ambito SNAI e la ricerca di strategie operative di cui i processi attinenti al PNRR abbisognano. In particolare, il senso di questo ragionamento trova il proprio *focus* a partire dalle leve di due componenti – transizione energetica e mobilità sostenibile (M2C2) e intermodalità e logistica integrata (M3C2) – per arrivare a disegnare uno scenario progettuale organico, che attraversa diverse componenti delle sei missioni.

**Fig. 1 – Provincia di Ferrara: uno *sprinkling* da sistematizzare**



Fonte: *Landscape Metropolis – elaborazione Dedagroup Public Services su dati O.S.M. (2021)*

Per affrontare in modo più incisivo il cambio di paradigma, il percorso si apre a una diversa lettura dei territori: la sintassi dei luoghi – veniva evidenziato in premessa - è cambiata, mentre cresce l'urgenza degli attori, siano essi comunità o singoli portatori di interesse. L'apparente o reale perdita di significato (Rodriguez-Pose, 2017) di interi sistemi di spazi

può essere rielaborata e restituita a figure di senso attraverso un altro lessico. La questione si fa (anche) urbanistica.

### **6. Una nuova questione (di forma) urbanistica**

Per cogliere in modo efficace gli spunti che il PNRR offre e rielaborarli in politiche territoriali volte alla ripartenza, è necessario un cambio di sguardo (e di lettura, appunto) nei confronti degli elementi strutturali che disegnano i territori. Le nuove generazioni di piano hanno affermato con forza alcuni principi per il cambiamento: riuso e rigenerazione urbana, consumo (quasi) zero di suolo, individuazione delle isole di calore, qualità ecologico-ambientale, *desealing*, semplificazione della disciplina del piano, processi partecipativi sono elementi costitutivi di una trasformazione in atto in diverse regioni.

Sotto questo profilo, ancora una volta la regione Emilia Romagna ha provato – attraverso la Legge Regionale 24/17 – a riformare le procedure, rendendole più snelle e più coerenti con la incalzante temporalità delle trasformazioni urbane e territoriali, e a inserire strumenti prescrittivi e vincolanti sui temi della qualità urbana e ambientale così come del contenimento dell'uso del suolo. Ma la componente più innovativa rimane, a mio parere, in filigrana tra le righe delle norme: una pianificazione che concentra i propri sforzi sulla rigenerazione e che si pone come obiettivo il consumo zero di suolo e una qualità diffusa degli spazi sta evidentemente tracciando una netta discontinuità con la rincorsa alla plenitudine della pianificazione classica. In un susseguirsi di dismissioni diffuse, il “già costruito” è diventato un problema, poiché spesso inutilizzato e origine di degrado.

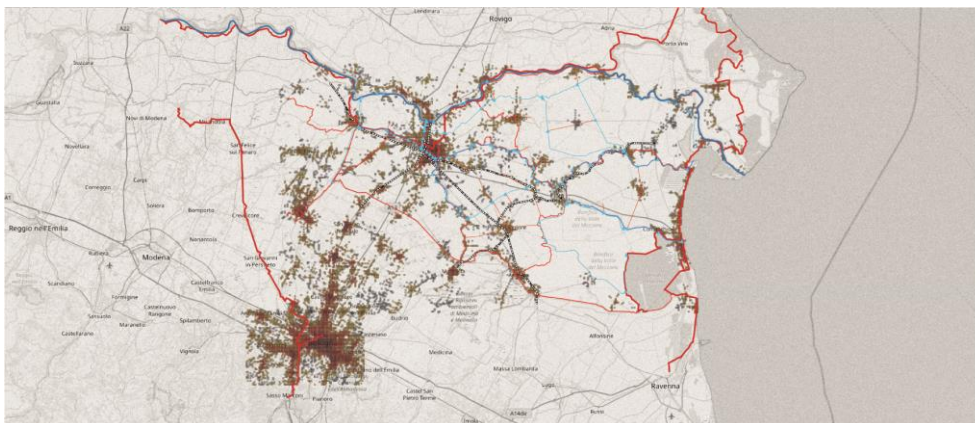
Finalmente la riflessione urbanistica, benché in modo implicito e quasi con imbarazzo, si concentra sul vuoto: il vuoto nelle sue varie declinazioni – gli spazi pubblici urbani, i margini tra costruito e campagna, i corridoi di paesaggio, le ampie distese rur-urbane – diventa struttura del piano (Fortini, 2021). La nuova pianificazione conferisce di fatto al vuoto il ruolo di regolatore di flussi e ri-generatore di qualità per il costruito esistente. Spazi collettivi, interstizi, linee ecologiche e/o infrastrutturali, paesaggi naturali e artificiali acquisiscono valore e valenza (entrambi derivanti dal latino *valere*): il primo termine riassume la capacità di originare o riattivare senso (anche economico) ai luoghi, riconferendone la funzione di spazi abilitanti; il secondo termine assorbe il significato dalla chimica e definisce la capacità di combinare tra loro elementi diversi, ridisegnanone forma e qualità intrinseche. Il modo di leggere i territori, su questi presupposti, prende un'altra forma.

### **7. Energia del vuoto e territori di prossimità**

Ogni qual volta il dibattito urbanistico si è concentrato su questioni di forma, ha storicamente dato per assunto che si trattasse di forma della città. Di fatto, nulla di illegittimo, considerata anche l'etimologia della parola che individua la disciplina. Tuttavia tale inclinazione ha implicitamente avvallato il pensiero che i fenomeni insediativi caratterizzanti le ultime decadi di questo Paese – in particolare *sprawl* e *sprinkling* – non potessero restituire forme fisiche di senso compiuto lontanamente paragonabili ai poligoni irregolari, dai margini più o meno sfrangiati e dalle configurazioni più o meno radiali, che distinguono gli insediamenti urbani di ogni dimensione. Laddove la conformazione insediativa non prende i caratteri della metropoli o di un tessuto urbano mediamente compatto, il disegno cartografico rivela spesso le pieghe e le trame di una orografia rugosa. Mentre il paesaggio scivola e disvela le proprie suggestioni, qua e là sembrano comparire,

come elementi avulsi al contesto, nuvole di edifici senza legame apparente, tracce di un incipiente abbandono. Compito dell'attuale pianificazione diventa allora analizzare e restituire scelte in merito alla opportunità di quegli agglomerati di recuperare significato, funzioni, persone; a partire proprio da una questione di forma, poiché essa aiuta a rintracciare la rilevanza possibile di uno sviluppo futuro o, al limite, di una rinuncia. Assumere il vuoto come struttura degli strumenti di nuova pianificazione non significa solo rielaborare il valore sociale ed economico dello spazio non costruito; concettualmente, tale approccio comporta la riformulazione dei codici semantici territoriali, finalizzata a una riappropriazione di senso della miriade di grappoli di edificato che marciano le aree interne della Penisola, immersi in una qualche ipotesi di paesaggio. La grande quantità di simili situazioni distribuite lungo la Penisola e le qualità che quei luoghi, spesso dall'alto valore ambientale e paesaggistico, portano con loro determinano, in potenza, un sorprendente giacimento di nuove o rinnovate economie e comunità (Venturi e Zandonai, 2019), che possono riattivarsi seguendo un paradigma di sviluppo assai differente da quello che ha contraddistinto la rincorsa all'espansione dal dopoguerra ai nostri giorni. Inversamente a una "pianificazione plenicentrica", la rete continua degli spazi non edificati può garantire, attraverso impostazioni tecniche strategiche e adeguate (se non lungimiranti) scelte politiche, il telaio (infra)strutturale su cui i pieni esistenti si appoggiano, si avvicinano e ritrovano ragion d'essere, connessioni, produttività, socialità. Quella che si potrebbe definire *energia del vuoto* diventa base teorica e fisica per un'azione politica sui territori: questo costituisce il nevralgico punto di nesso dove le opportunità del PNRR – ma anche degli altri dispositivi di finanziamento europei e regionali - possono ricadere selettivamente e strategicamente sui nuovi "territori di prossimità".

**Fig. 2 – Provincia di Ferrara: territori di prossimità**



Fonte: *Landscape Metropolis* – elaborazione Dedagroup Public Services su dati O.S.M. (2021)

## 8. Una Metropoli di Paesaggio

La continuità del paesaggio come potente e capillare infrastruttura di comunicazione tra



luoghi trasforma radicalmente la visione urbano-centrica della pianificazione, ponendo le basi per una urbanistica meno metropolitana e più territoriale, che dispone del vuoto (lineare o areale che sia) come struttura per nuove configurazioni di senso dell'abitato. Da tale concatenazione di considerazioni nasce "Metropoli di Paesaggio", visione strategica fondata sul principio di valorizzazione del paesaggio come infrastruttura (Fortini, 2018).

**Fig. 3 – Metropoli di Paesaggio: progetto-pilota 2019**



Fonte: *Landscape Metropolis* (2019)

L'apparente ossimoro del nome indirizza il pensiero verso quel cambio di sguardo esplicitato nelle righe precedenti: fuori dalle città, il disegno strategico di linee di paesaggio organizzate per il trasporto sostenibile di persone e merci individua una nuova tessitura abilitante, su cui possono poggiare miriadi di agglomerati di media, piccola e piccolissima dimensione, protagonisti dormienti dello *sprinkling* italiano. La vitalità latente e in via di decadimento di comunità sociali e produttive necessita in primo luogo una democrazia dell'accessibilità, condizione primigenia e non sostituibile per la rigenerazione dei luoghi. La politica territoriale di *Metropoli di Paesaggio* si è posta dal 2017 questo obiettivo a partire da un efficace laboratorio di sperimentazione: i circa 2600 chilometri quadrati della Provincia di Ferrara, storicamente marginali (e marginalizzati) rispetto agli assi trainanti e iper-antropizzati della regione Emilia-Romagna, come la Via Emilia e la costa romagnola.

La particolare orografia di un lembo apparentemente così laterale, fluttuante tra terra e acqua mediamente sullo zero del mare, ha ispirato un ragionamento sulle possibili connessioni fisiche presenti in filigrana sul disegno del suolo: l'esito di un lungo lavoro di analisi sta dimostrando come sia possibile, qui come in altri luoghi, strutturare una rete intermodale di percorsi ciclabili e vie d'acqua, interagenti con quelli già esistenti ferroviari e carrabili (per quanto riguarda il trasporto pubblico elettrico), finalizzata a irradiare quella moltitudine di aree fragili in via di costante spopolamento che accomunano, pur con caratteristiche differenti, più del 60% del territorio italiano. La fitta trama che ne emerge garantisce – quasi fosse un altro ossimoro - un passo snello alla mobilità lenta e la capacità di connettere in modo efficace comunità vicine senza utilizzare l'automobile.

Dentro a una Metropoli di Paesaggio, il paesaggio sovrasta un antropizzato disseminato tra le sue pieghe, e detta le linee trasportistiche sostenibili attraverso cui ricucirlo e connetterne i centri di attività. Si concretizzano, in tal senso, quei territori di prossimità sui quali individuare, nelle vicinanze dei nodi della rete, le nuove polarità da rigenerare. Da una premessa legata alla mobilità nascono dunque i presupposti per una rigenerazione dei luoghi e per l'attivazione di economie di scala legate sia alla realizzazione fisica della nuova trama territoriale, sia all'innescio di nuove dinamiche produttive e sociali all'interno dei luoghi risignificati: sul solco del ragionamento articolato per le missioni e le componenti del PNRR, Metropoli di Paesaggio si pone l'obiettivo di sistematizzare diverse componenti in un intreccio strategico capace di tenere insieme ripartenza economica e senso di appartenenza, ripartenza agricola e salvaguardia ambientale, igiene psico-motorio e sicurezza stradale, patrimonio culturale e nuovi turismi.

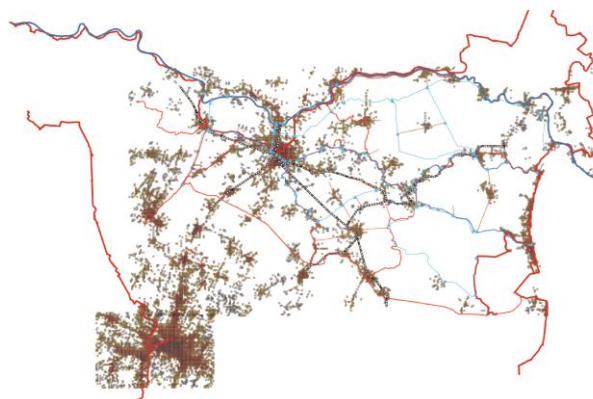
### **9. Riassetto delle infrastrutture di ogni colore**

Questa impostazione strategica permette anzitutto di analizzare lo stato di fatto delle reti, esistenti e potenziali, che traspaiono dal paesaggio come un disegno *in itinere*, passibile di cuciture e integrazioni. Quella che potremmo definire una "impronta dell'infrastruttura-paesaggio" stabilisce la configurazione di partenza per individuare i luoghi da connettere e quelli da lasciare. La sovrapposizione delle linee e degli ambiti di connessione verdi e blu con le ferrovie e con le strade deputate al trasporto pubblico (nell'ottica di una graduale quanto improrogabile commutazione dal carburante al motore elettrico) configura una rete estesa e intensiva al tempo stesso, globale rispetto al territorio di riferimento ma con un grado di dettaglio commisurato alla dimensione ridotta dei luoghi che attraversa. Al di là di due progetti-pilota sulle vie d'acqua (rispettivamente, canale di Burana e Po di Volano), che, con efficace componente evocativa e convinta partecipazione delle comunità, hanno acceso l'utilizzo di due nuovi approdi nella fascia rur-urbana della città di Ferrara, l'organizzazione di Metropoli di Paesaggio è in corso di sviluppo attraverso un masterplan che sovrappone in un disegno di senso complessivo la maglia infrastrutturale intermodale e sostenibile con quella degli immobili dismessi di proprietà pubblica. L'immagine che appare è a prova di equivoco: la maglia si esplicita in un intreccio fitto di linee sulle quali i grappoli di edificato si appoggiano, a formare una rappresentazione grafica morfologicamente chiara almeno quanto quella del poligono irregolare e sfrangiato che solitamente identifica un nucleo urbano. Solo che, in questo caso, è il vuoto dell'infrastruttura-paesaggio che detta lo schema e, diramandosi nello spazio, recupera il significato dei volumi esistenti. Nel farlo, esso suggerisce un principio selettivo per la rigenerazione: come in corone concentriche di un campo magnetico, gli edifici in

prossimità dei nodi (*hub*) della rete acquisiscono *ipso facto* un valore potenziale per la riattivazione, in certi casi immediatamente reale: si configura dunque una traccia dei luoghi possibili attraverso i quali innescare una ripartenza, garantita dalla tenuta della trama di percorsi intermodali che solca, attraversa, connette; una trama che, replicata in differenti aree fragili, rispecchia fedelmente la varietà, la ricchezza, i caratteri di una identità italiana, provvedendo alle premesse per reinterpretarne funzionalità e relazioni in chiave contemporanea. La componente tecnologica diventa, in un simile schema, il tassello di completamento: ogni ragionamento fin qui espresso non può trovare effettiva concretizzazione senza il collante tecnologico. Il concetto di accessibilità deve rispondere ad angolo giro alle urgenze emergenti dai territori. Una tecnologia di avanguardia è una tecnologia silente, non invasiva ma pervasiva, non fine bensì strumento per muoversi, lavorare, monitorare, condividere.

#### **10. L'impronta infrastrutturale al servizio dell'impronta ecologica**

La tessitura e la sovrapposizione delle reti fisiche acquisisce incontrovertibile operatività attraverso il dispositivo tecnologico, utilizzato nelle molteplici declinazioni: la mobilità (i mezzi di trasporto, le forme di interscambio *on demand*, i rifornimenti), il lavoro (la banda larga a servizio del telelavoro, lo *sharing* commerciale e non commerciale), la gestione dell'ambiente. Quest'ultimo tema rielabora l'impronta infrastrutturale (delineata dal paesaggio-infrastruttura) ponendola a servizio dell'impronta ecologica. La combinazione coordinata di infrastruttura fisica e virtuale costituisce difatti l'apparato strumentale per il monitoraggio e, dunque, il governo, delle situazioni ambientali che il susseguirsi di paesaggi di volta in volta determina o subisce. Dalla necessità impellente di ridurre le emissioni di biossido di carbonio e di polveri sottili alla perdita di biodiversità e di fertilità dei suoli, dall'acidificazione e plastificazione delle acque all'inquinamento dell'aria, tutto quello che rientra nel macro-tema del cambiamento climatico necessita di un controllo ormai continuo, analitico, minuzioso: ciò che il governo delle reti di paesaggio, come sistema capillare per un monitoraggio puntuale e complessivo al tempo stesso, può fornire. Se il paesaggio diventa la più efficiente delle infrastrutture, esso, coadiuvato dalla componente tecnologica con cui dotare i mezzi di trasporto, potrà costituire il telaio operativo per una propria manutenzione quotidiana e per una prevenzione costante dei piccoli o grandi disastri ambientali che costellano i territori; un apporto sensibile e scientifico al mantenimento (in molti casi a un recupero) dell'equilibrio tra uomo e ambiente. Esempio concreto ne sono gli innovativi sensori applicabili ai mezzi di trasporto pubblico che, in siffatto sistema, a bordo di bus, di barche, di biciclette, diventano efficienti vedette per il monitoraggio minuzioso e puntuale, su vasta scala e anche al di fuori dei bordi urbani, dello stato di fatto dell'ambiente. Come in una estensione del concetto di *citizen science*, il singolo individuo viaggiante così come il mezzo di trasporto che lo ospita possono rivestire il ruolo di indagatori e controllori di un ambiente fragile in continua trasformazione. L'applicazione incrementale della componente tecnologica all'accessibilità democratica che una visione strategica di tale portata prevede conferisce al funzionamento del sistema intermodale un ulteriore livello abilitante e, alle comunità non necessariamente urbane, la possibilità di diventarlo non per estensione antropica bensì in termini di servizi effettivi e di applicazione dell'innovazione, scudo incisivo alla retorica nostalgica rurale del "come eravamo".

**Fig. 4 – Metropoli di Paesaggio: *figure ground* del sistema intermodale terra-acqua**

Fonte: *Landscape Metropolis – elaborazione Dedagroup Public Services su dati O.S.M. (2021)*

### 11. Un'architettura di area vasta

Ancora una volta si sta dunque esaminando un sistema complesso, all'interno del quale la specificità dei temi non può essere affrontata settorialmente ma deve essere interpolata e stabilizzata in una visione strategica orizzontale. Lo specialismo che spesso ha contraddistinto il dibattito scientifico (Coccia, 2021), contaminando anche la disciplina urbanistica, si è gradualmente diluito, negli ultimi anni, in un approccio più trasversale. Conosciamo ormai l'importanza che gli studi economici, geografici, socio-antropologici, etno-culturali e financo filosofici e narrativi possono rivestire nei confronti delle interpretazioni di cui le trasformazioni in corso abbisognano, così come delle rielaborazioni concettuali che possono introdurre a nuovi scenari; simile consapevolezza può forse aiutarci nell'applicazione di un cambio di sguardo, nella tradizionale dicotomia città-campagna, come base per una azione politica sui territori. A tale proposito, la componente tecnologica non riguarda soltanto una rinnovata sostenibilità dei mezzi di trasporto o una approfondita capacità di monitoraggio delle fragilità ambientali. Il ruolo dell'agricoltura rientra di diritto all'interno di una visione strategica che identifica il vuoto come struttura di pianificazione e prepara il terreno (anche in senso letterale) per ripensare il ruolo economico e culturale del lavoro nei campi come duplice opportunità: la ripartenza di un sistema produttivo essenziale – non solo per l'Italia – attraverso un apparato articolato di dispositivi tecnologici in evoluzione continua, che portano necessariamente a ripensare la professione dell'agricoltore attraverso un passaggio di consegne tra antichi saperi e nuove applicazioni digitali; la riappropriazione, da parte dell'ecosistema rurale, di una indispensabile funzione regolatrice, in termini paesaggistici e ambientali, individuando nelle comunità i principali attori di una filiera di gestione del patrimonio che parte dal trattamento quotidiano dei suoli e arriva agli strumenti istituzionali per la conservazione. La manutenzione del territorio non è più da considerarsi attività distaccata dalla produzione di economie ma diventa occasione di rilancio delle aree fragili, fino alla possibilità di ridisegnare i margini periurbani dei nuclei insediativi (Cellamare, 2021) e, con essi, rivalutare quella intelligenza delle periferie (Petrillo, 2020) che giace, sottocoperta ma resistente, in transizione perenne. Sotto questo

aspetto, l'azione pianificatoria può, in molti casi, garantire continuità strategica tra urbanizzato e paesaggi rurali. È quello che si prefigge di fare il nuovo Piano Territoriale d'Area Vasta della Provincia di Ferrara che, adottando *Metropoli di Paesaggio* come visione strategica strutturale del piano, valuta la prospettiva di un ribaltamento di valore tra costruito e paesaggio. L'infrastruttura-paesaggio, nelle sue molteplici declinazioni, assume il compito di legante di una necessità ambientale: obiettivo è quello di garantire continuità tra la qualità ecologica e ambientale della rete di spazi pubblici all'interno del tessuto urbano e la riorganizzazione di un paesaggio di grande valore naturalistico - ambiti Unesco e MAB Unesco, zone SIC, ZPS, Rete Natura 2000 - intesa come sommatoria di patrimoni (patrimonio di patrimoni), trasversale all'aspetto agricolo, all'opportunità turistica, all'accessibilità, alla sicurezza territoriale, alla tutela e riproducibilità delle risorse.

## 12. Generazione di valore (ovvero: del fare con poco)

Una prospettiva appare chiara, ancorchè non di immediata fattibilità: i nuovi strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale, in corso di elaborazione nel panorama nazionale (meglio si dovrebbe dire: "nei diversi panorami regionali"), possono costituire naturale evoluzione delle opportunità offerte dal PNRR e considerate in chiave sistemica. Dalla "città-rurale" (Pincin, 2021) alla metropoli di paesaggio, la ricerca di una sintonizzazione dell'urgenza ambientale attraverso la riconfigurazione del rapporto classico tra costruito e paesaggio è un orizzonte da esplorare anche con l'esplicito obiettivo di una riclassificazione valoriale. Una volta assorbita la banale epifania di come la costante necessità di espandere il mercato abbia di fatto reso il capitalismo – come l'abbiamo conosciuto – assai poco sostenibile, una strada percorribile per uscire dal *cul de sac* di un fasullo realismo capitalista (Fisher, 2018), è costituita da un riposizionamento valoriale del capitale paesaggistico come concentrazione di opportunità economiche e sociali. Lo strumento pianificatorio, in questa logica, deve vestirsi della responsabilità di piano strategico per le comunità, non in termini di decrescita controllata (Latouche e Faletra, 2019), bensì in qualità di dispositivo programmatore di come le nuove condizioni fisiche necessarie alla mitigazione e all'adattamento climatico possano contribuire alla rigenerazione di spazi e comunità. La riduzione del consumo di suolo (fino allo zero), lo sviluppo di reti intermodali di mobilità sostenibile, il monitoraggio ambientale sistematico attraverso l'infrastruttura-paesaggio, la rigenerazione degli spazi, la possibilità contestuale di organizzare *green communities*, le dinamiche legate ai nuovi turismi non solo agiscono nella direzione di salvaguardia, ma implicano una convergenza di fini tra tutela e capacità di generare valore economico. La resilienza cede così il passo a un'evoluzione anti-fragile dei luoghi. I piani fondati sull'espansione di volumi, nei casi migliori, non potevano non rivelare la propria natura "difensiva" nei confronti dei servizi eco-sistemici – di cui ignoravano la ricchezza in termini di ecologia economica e in assenza, all'epoca, di indicatori di integrazione del PIL - proprio perché questi ultimi venivano sovente a trovarsi nella condizione di essere insidiati da una colonizzazione aggressiva; i piani che individuano il vuoto come propria (infra)struttura, conferendo al paesaggio la funzione di innervare il costruito a partire dai margini del tessuto urbano, si garantiranno invece l'opportunità di sistematizzare la componente "rigenerativa" all'interno di un nuovo lessico rur-urbano, aggiungendo alla valorizzazione del capitale tangibile e intangibile le premesse per la costruzione di "capitale futuribile" (Fortini, 2018) e recuperando quel legame intrinseco tra comunità e patrimoni rurali che ne facilita la gestione (Vigotti, 2021), alimentando il senso di appartenenza. In

questa direzione, all'interno della politica territoriale di Metropoli di Paesaggio, si sta elaborando un progetto, denominato "A.P.P.I. Farm" (Fortini, 2021) - dove l'acronimo sta per Ambiente Paesaggio Produzione Innovazione - che mira a un triplice obiettivo: rigenerare un sistema di spazi di proprietà pubblica, da anni dismesso; generare micro-economie di scala attraverso un distretto produttivo di nuova generazione incentrato sulle opportunità di lavoro originabili sotto il binomio ambiente-paesaggio (dall'agricoltura di precisione alle tecnologie per mezzi elettrici; dai vestiti eco-sostenibili alla filiera della bio-edilizia, solo per citarne alcuni); tutelare e mettere a sistema il valore-paesaggio attraverso le infrastrutture verdi e blu che intersecano il luogo prescelto rendendolo un potenziale *hub* di un nuovo modello insediativo, con sensibili ricadute sulla collettività e sull'indotto turistico, data anche la vicinanza a due ciclovie nazionali (la VenTo e la Adriatica). Tale approccio suggerisce che uno dei temi emergenti, sotto un profilo pianificatorio ed economico, è quello del "fare con poco": la cucitura dei percorsi di terra e di acqua come innesco del processo richiede investimenti macroscopicamente inferiori rispetto a quelli impiegati nei progetti infrastrutturali canonici, così come le singole rigenerazioni di spazi e volumi rimangono lontane dai solitamente faraonici progetti di scala urbana. Questo può aiutare a spiegare come diventi fondamentale tracciare, attraverso la pianificazione, rotte di senso che riabilitino territori, anche assumendo la responsabilità di scegliere e discriminare tra ciò che, dei luoghi e delle comunità, può essere recuperato e riattivato e quello che invece è meglio restituire alla natura, arrestando il passo.

**Fig. 5 – Metropoli di Paesaggio: progetto-pilota 2020**



Fonte: Dino Buffagni (2020)

### 13. Una transizione in transizione

“Sulle prime fu una percezione confusa. Sotto al non finito, al mai fatto, al residuale cui questa città ci ha abituato fin da piccoli, noi nati subito dopo la Seconda Mondiale, avvertivo il senso di una possibile bellezza naturale, antica e misteriosa, uccisa sul nascere e successivamente divorata dall’energia distruttiva della città in espansione. Poi, ma solo dopo qualche anno, mi fu chiaro che il Quadrante era stato marcato indelebilmente da una storia di uomini e di produzione industriale, di fatica in fabbrica, di tecnica, di estrazione intensiva di materia prima. Ciò che appariva solo come il solito scrauso sub-urbano invece era frutto di un raro (per noi di queste parti) episodio del conflitto otto-novecentesco tra Capitale e Lavoro, mai prodotto in modo così limpido nelle vicende millenarie della Città di Dio” (Pecoraro, 2019).

Ogni suolo racchiude tracce e sedimenti di epoche più o meno lontane; a volte, queste tracce sembrano riemergere e raccontano di inusitate bellezze, così come di ferite mai rimarginate. Dentro le città, i segni sono spesso lividi e tenui, e si fanno rintracciare soprattutto sulle facciate dei palazzi o su rovine addormentate; mano a mano che gli spazi aperti prendono il sopravvento, appaiono i segni più orizzontali e tutto, dal filare di alberi alla roccia solitaria al piccolo oratorio sul crocevia, conserva un’ombra che non si stacca da terra e la disegna. Tutto è sempre stato in transizione. Il sostantivo femminile “transizione” deriva dal latino *transitio*, a sua volta derivato dal verbo *transire*, che significa “passare”. Lo stato di passaggio che stiamo vivendo sembra avere, come altri prima d’ora, la forza di metter in discussione modi, tempi e obiettivi di un modello sociale ed economico che ha disvelato i propri pericolosi limiti. I finanziamenti a scala nazionale costituiscono il pretesto per un cambio di paradigma che, al di là dei grandi interventi previsti e prevedibili, può essere attuato attraverso una scala di azioni articolate, estese, minuziose e accurate, a fedele corrispondenza della natura dei luoghi. Altre immagini di senso sono in costruzione e serviranno a leggere meglio e a estrapolare quelle tracce in filigrana che ora possono tornare utili alla ripartenza. “Ogni forma è lenta. Ogni forma è una deviazione. L’economia dell’efficienza e dell’accelerazione la porta alla scomparsa” (Han, 2018, p. 69). Ci vorrà tempo per costruire nuove forme, sulla base dei principi che ho tentato di descrivere nei paragrafi precedenti e pensando di utilizzare questo momento storico come una opportunità per rivedere codici e *governance*. Lo sforzo di rinnovamento e di regia gestionale che ogni singola amministrazione è chiamata a fare per risultare all’altezza delle trasformazioni realizzabili costituisce forse la vera sfida (ForumDD, 2021) e la condizione affinché il lavoro strategico non venga vanificato negli anni immediatamente a seguire. Forse è la prima volta, in epoca contemporanea, che, pur con colpevole ritardo, la società civile è riuscita a esprimere la consapevolezza di una transizione *in itinere*, cercando di dettarne principi e regole per incanalare in una più promettente proposta di vita. E mai come in questo periodo storico il racconto urbanistico può incidere sugli assetti sociali, cimentandosi nel disegno sottile e reticolare di quella che sommariamente si sarebbe definita entropia.

#### Riferimenti bibliografici

Bertuzzi N., Caciagli C., Caruso L. (a cura di, 2019), *Popoli chi? Classi popolari, periferie e politica in Italia*, Ediesse, Roma.

Cellamare C. (2021), *Abitare le periferie*, Bordeaux edizioni, Roma.

Chiodi S. (2021), *Genius loci*, Quodlibet, Macerata.

- Coccia E. (2021), *La vita delle piante*, il Mulino, Bologna.
- Han B. C. (2020), *La società della stanchezza*, Nottetempo, Milano.
- Fisher M. (2018), *Realismo capitalista*, Nero, Roma.
- Fortini S. (2018), "Metropoli di Paesaggio", Atti della XXI Conferenza Nazionale SIU, *Confini, Movimenti, Luoghi. Politiche e progetti per città e territori in transizione*, Firenze, 6-8 giugno 2018, Planum Publisher, Roma-Milano
- Fortini S. (2020), "Metropoli di Paesaggio: policentrismo dolce per aree fragili" in *Urbanistica Informazioni – Special Issue*, INU Edizioni, Roma, n. 289 s.i., pp. 42-46
- Fortini S. (2021), "Metropoli di Paesaggio: basso, (anti)fragile, potente", Atti della XXIII Conferenza Nazionale SIU, *Downscaling, Rightsizing. Contrazione demografica e riorganizzazione spaziale*, Torino, 17-18 giugno 2021, Planum Publisher, Roma-Milano, pp. 129-134.
- ForumDD (2020), *Liberiamo il potenziale di tutti i territori - con una politica di sviluppo moderna e democratica*, <https://www.forumdisuguaglianzediversita.org>
- ForumDD (2021), *Oltre il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: rigenerare la PA intera*, <https://www.forumdisuguaglianzediversita.org>
- Latouche S., Faletta M. (2019), *Hyperpolis – Architettura e Capitale*, Meltemi editore, Milano.
- Pecoraro F. (2019), *Lo stradone*, Adriano Salani Editore, Firenze.
- Petrillo A. (2020), *La periferia non è più quella di un tempo*, Bordeaux edizioni, Roma.
- Pincin A. (2020), *La città rurale. Paesaggi in continuo divenire*, Asterios Editore, Trieste.
- Rodríguez-Pose A. (2017), "The revenge of the places that don't matter (and what to do about it)". *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 11 (1), Oxford University Press, Oxford, pp. 189-209.
- Ufficio di Piano della Provincia di Ferrara (2020), *Documento degli obiettivi strategici del Piano Territoriale di Area Vasta della Provincia di Ferrara*, <https://www.provincia.fe.it>
- Venturi P., Zandonai F. (2019), *Dove. La dimensione di luogo che ricomponne impresa e società*, Egea, Milano.
- Vigotti F. (2021), *I paesaggi rurali come patrimonio nei territori interni*, Altralinea Edizioni, Firenze.

### **Sergio Fortini**

Società Cooperativa Città della Cultura | Cultura della Città

Via Tito Strozzi, 18 – I-44121 Ferrara (Italy)

Tel.: +39-0532-760050; email: [sergio.fortini@progettocanape.eu](mailto:sergio.fortini@progettocanape.eu)



---

## **OLTRE IL FETICCIO DELLA COMPETITIVITÀ. COSTRUIRE TERRITORI DESIDERABILI PER LA RIPRESA POSTPANDEMICA**

*Fausto Carmelo Nigrelli*

### **Sommario**

La pandemia da Covid-19 ha dato origine a un dibattito sulla relazione tra forme insediative e diffusione del contagio che ha ripotato alla luce un tema carsico nel dibattito pubblico italiano: quello del divario tra Nord e Mezzogiorno, tra poli e aree interne. È sembrato che una delle conseguenze permanenti possibili dell'esperienza pandemica potesse essere un nuovo protagonismo del Sud e delle aree extrametropolitane, ma questa prospettiva, tutt'altro che remota, non può concretizzarsi se non dentro un cambiamento radicale del paradigma ipercapitalista che ha dominato gli ultimi decenni. In questa ottica si riflette sulla inadeguatezza del concetto di competitività dei territori, frutto della loro mercificazione e si comincia a costruire un approccio alternativo basato sulla loro desiderabilità, concetto di più difficile definizione che però tiene in conto i diversi aspetti – non solo economici – che spingono le persone a scegliere il luogo in cui vivere. Al di là delle intenzioni, il PNRR utilizza lo stesso lessico e conferma la stessa cultura economicista che ha caratterizzato le politiche italiane nell'ultimo trentennio, rischiando così di accentuare anziché ridurre le disuguaglianze territoriali.

Parole chiave: aree interne, Mezzogiorno, competitività

## **BEYOND THE FETISH OF COMPETITIVENESS. BUILDING DESIRABLE TERRITORIES FOR POST-PANDEMIC RECOVERY.**

### **Abstract**

The Covid-19 pandemic started a debate on the relationship between settlement forms and the contagion, which has highlighted a theme that flows like a karst river in the Italian public debate: the gap between North and South, between poles and internal areas. It seemed that one of the possible permanent consequences of the pandemic experience could be a new main role of the South and extra-metropolitan areas. This scenario, far from being remote, can only be achieved within a radical change of the hyper-capitalist paradigm that has dominated the last decades. In this perspective, the paper proposes some reflections on the inadequacy of the concept of competitiveness of the territories, as result of their commodification. A tentative approach has been proposed. This approach relates on territorial desirability, a concept that is difficult to define but which takes into account various aspects - not only economic - that lead people to choose the place to live. Beyond its intentions, the proposed Italian Recovery Plan uses the same lexicon and confirms the same business-oriented culture that has characterized Italian policies over the last thirty years, thus risking to emphasize rather than reducing territorial inequalities.

Keywords: Inner areas, Mezzogiorno, Territorial competitiveness

## 1. Premessa

L'esperienza pandemica inedita che stiamo vivendo, già dai primi mesi e maggiormente nella fase più acuta della crisi, ha spinto molti, anche tra urbanisti e pianificatori, a riflettere sul nesso tra causa della pandemia e caratteristiche dei sistemi insediativi nelle varie parti del Paese e su quale effetto avrebbe avuto il confinamento sperimentato su possibili loro cambiamenti.

Una delle piste seguite ha riguardato gli effetti dell'adozione del paradigma iperliberista che ha dominato gli ultimi decenni e che, da un punto di vista territoriale, potremmo definire "dello spazio-merce". La mercificazione di città e territori, chiave di volta dell'affermazione dell'ipercapitalismo, ha implicato la crescita delle diseguaglianze territoriali e, al loro interno, dei divari tra i sistemi metropolitani, dove sono sempre più concentrate funzioni produttive, popolazione, servizi, e parti significative dei territori nazionali. Queste aree, che in Italia sono state definite sinteticamente "aree interne" (Barca e Casavola, 2014) e coprono oltre il 60% della superficie nazionale e che altrove ho definito "paesaggi scartati" (Nigrelli, 2020c), si sono dunque configurate come rimanenze di un processo produttivo di cui il territorio è stato uno dei fattori presi in considerazione solo per la sua incidenza sul prezzo finale, ma sono, al tempo stesso – e su questo si basa questa riflessione – ricche di straordinarie risorse, materiali e immateriali, non riconosciute, il cui disvelamento e messa in valore costituisce la nuova possibilità.

In Italia il tema delle aree interne si sovrappone a quello del divario strutturale tra Nord e Mezzogiorno che, formalmente nell'agenda di quasi tutti i governi repubblicani, in realtà ha registrato una significativa diminuzione solo nel ventennio 1951-1971, durante il quale si registrò una riduzione del gap tra il PIL prodotto nelle otto regioni meridionali e il resto del Paese pari al 5,77% annuo e il reddito medio dei residenti nel Sud raddoppiò (Iuzzolino *et al.*, 2011).

La regionalizzazione delle politiche di Intervento Straordinario ha costituito un passo indietro rispetto all'esperienza dei decenni precedenti almeno per quanto riguarda il perseguimento di una visione generale non asservita ai poteri locali e per l'efficacia delle azioni sviluppate (Prota e Viesti, 2012). Anche la fase successiva, quella della PEC, la Politica Europea di Coesione, non è riuscita a frenare l'aumento del divario tra Nord e Sud anche perché i fondi europei, che avrebbero dovuto essere integrativi degli investimenti nazionali, sono invece diventati sostitutivi (Viesti, 2011). Contemporaneamente la percentuale di PIL destinata alle 8 regioni meridionali si riduceva drammaticamente, con picchi proprio negli anni in cui la crisi era più dura: tra il 2006 e il 2011 gli aiuti alle imprese a livello nazionale venivano dimezzati portandoli allo 0,18% del PIL, ma la percentuale assegnata al Mezzogiorno passava dal 64% al 27% (Svimez, 2013).

Le politiche nazionali di settore, al di là della retorica che ha accompagnato gli investimenti della PEC, hanno influito decisamente sulla crescita del disequilibrio tra aree forti e aree deboli del Paese, non solo nel quadro dello storico dualismo nord-sud, ma anche all'interno delle tre macroregioni e perfino dei singoli confini regionali.

Lo Svimez, in occasione della pubblicazione dei Rapporti degli ultimi anni, ha più volte segnalato, a riguardo, che gli investimenti nel Mezzogiorno si sono ridotti dallo 0,84% del PIL registrato in media negli anni precedenti alla crisi del 2008 allo 0,15% degli ultimi anni. Ciò è stato determinato dal fatto che i fondi europei sono stati utilizzati come sostitutivi degli investimenti nazionali e non come integrativi, poiché le risorse europee prese a prestito sono state considerate una forma di indebitamento più vantaggiosa rispetto ai titoli del debito pubblico, ma così facendo, hanno confermato il sostanziale disimpegno dello Stato dalle politiche di sviluppo del Mezzogiorno.

Dietro questi fallimenti è evidente una scelta politica, non sempre dichiarata e spesso trasversale agli schieramenti tradizionali, che è stata caratterizzata dall'abbandono di ogni solidarietà territoriale e ha prodotto la riorganizzazione (che io definirei però disarticolazione) delle principali filiere del welfare (sanità e istruzione tra le altre). Il grimaldello che ha consentito di dare corpo a queste ultime scelte è stato quello della aziendalizzazione del welfare: le Unità Sanitarie Locali sono diventate Aziende Sanitarie Locali e i presidi sono diventati Dirigenti scolastici con ruoli manageriali. In altre parole, si è sottoposto a criteri di profitto o, quanto meno, di assoggettamento a logiche meramente economiche, quel sistema di welfare che, per definizione, avrebbe dovuto svolgere il ruolo di fattore di riequilibrio delle diseguaglianze, dunque libero da quel tipo di valutazione.

Queste riflessioni, già da tempo al centro del confronto interno al gruppo di urbanisti e pianificatori che lavoriamo all'Università di Catania è stato esteso nell'ultimo biennio alla compagine che sta lavorando al PRIN "Politiche regionali, istituzioni e coesione nel Mezzogiorno d'Italia" coordinato da Flavia Martinelli.

In questo quadro, uno dei temi del dibattito verte proprio attorno alla possibilità di individuare e indicare un possibile percorso metodologico che fosse funzionale alla costruzione di una alternativa alla logica che ha visto le politiche territoriali finalizzate ad accrescere sempre più la competitività di città e territori quali merci.

## **2. Competitività: una lettura critica**

L'applicazione del concetto di competitività di matrice economico-aziendale ai territori prima nazionali poi ad essi interni (regioni e singole città), è un effetto collaterale della globalizzazione intesa come un fenomeno che riguarda processi economici, sociali e culturali in cui il ruolo del commercio internazionale (di materie prime, semilavorati e prodotti finiti) e il peso degli investimenti esteri sono determinanti.

Ma l'affermazione che il mondo potesse divenire "piatto" (Friedman, 2005: 584) come conseguenza della indifferenza localizzativa, della omologazione culturale e dei gusti, della uniformizzazione delle modalità di produzione appare oggi non solo sbagliata, perché il mondo è diventato tutt'altro che uniforme, ma anzi capziosa.

La delocalizzazione, prima conseguenza evidente della globalizzazione, si è poi scontrata con le diseguaglianze nel trattamento dei lavoratori che, in fondo, erano, insieme ai minori costi degli investimenti infrastrutturali, il vero motivo della indifferenza localizzativa.

La competizione tra imprese è diventata competizione "al ribasso" tra nazioni che aspiravano a offrire alle aziende, soprattutto straniere, asset economici che potessero essere una contropartita rispetto all'aumento di occupazione e ricchezza locali spendibili sul piano politico o, piuttosto, elettorale. Concentrata in una prima fase solo sul basso costo del lavoro e degli investimenti infrastrutturali, solo in un secondo momento si è articolata aggiungendo tra i fattori la "sostenibilità burocratica", la qualificazione e il livello di istruzione dei lavoratori, la presenza di centri di ricerca (Economist Intelligence Unit, 2012; Cersosimo, Ferrara e Nisticò, 2018).

Eppure già nella metà degli anni 1990 Paul Krugman, che nel 2008 avrebbe vinto il premio Nobel per l'economia, aveva chiaramente affermato che «l'ossessione della competitività (dei territori, ndr) non solo è sbagliata, ma è pericolosa, e che distorce le politiche nazionali e minaccia il sistema economico internazionale» (Krugman, 1994). E giungeva a contestare anche la definizione di competitività sostenibile («la nostra abilità di produrre beni e servizi che passano il test della competizione internazionale mentre i nostri cittadini godono di uno standard di vita insieme crescente e sostenibile») proposta qualche tempo prima da D'Andrea Tyson (1992).

Quest'ultima, infatti, se sembra stemperare il concetto della produttività nel lungo termine entro il quale occorrerebbe assicurare sostenibilità sociale e ambientale, cioè gestione durevole delle risorse e innalzamento diffuso di migliori condizioni di vita (salute, sicurezza, partecipazione), in realtà non si sposterebbe molto dalla visione darwiniana della crescita.

Ma tant'è. Le politiche internazionali e quelle europee in particolare sono andate avanti seguendo il vessillo della globalizzazione / competizione tra i territori rendendosi responsabili di crisi "a forbice" tra i territori nazionali interni alle UE e, soprattutto, all'interno dei singoli territori nazionali (Viesti, 2021). I protagonisti della Champions League dei territori non sono più state le nazioni, ma le regioni e, soprattutto, le città che annualmente vengono collocate in graduatoria a partire dalla valutazione della capacità di attrarre capitali, attività economiche, ma anche "intelligenze" e cittadini temporanei o, più prosaicamente, visitatori (Economist Intelligence Unit, 2012).

Questo approccio, largamente dominante, ha implicato un crescente impegno degli stati nel rendere le singole città, più ancora che i territori regionali, vincenti rispetto alle competitrici internazionali con politiche e investimenti volti a migliorare l'efficienza dei sistemi metropolitani per utilizzare efficacemente i vantaggi economici esterni e, così, esercitare il ruolo di attrattore di imprese e persone. In altre parole, l'individuazione di regioni o poli metropolitani come driver dello sviluppo ha prodotto politiche che hanno determinato un miglioramento dell'offerta di beni e servizi per gli abitanti di queste aree e, almeno per una parte di essi, una crescita dei redditi. Ma hanno anche accentuato le diseguaglianze sociali all'interno delle città stesse, con fenomeni decisi di gentrificazione e di espulsione verso periferie sempre più lontane di larghe fasce della popolazione con redditi più bassi, pure essenziali per garantire i nuovi servizi.

Inoltre, hanno accentuato decisamente anche le diseguaglianze all'interno degli ambiti regionali e, soprattutto, quelle tra aree forti del Paese e aree deboli.

L'abbandono di politiche di riequilibrio ha trovato dunque una giustificazione, che non avrei difficoltà a definire ideologica, nella narrazione che rendendo sempre più forti le aree forti, quelle deboli ne avrebbero tratto vantaggio.

Già cinque anni fa, nella sua lettura critica dei ranking internazionale il Censis (2016) ha evidenziato che non solo la scelta dei parametri per costruire le classifiche non è neutrale, ma che è conseguenza della «"collocazione ideologica" dei soggetti proponenti, in gran parte riconducibile alla cultura economica dominante. Per esemplificare quanto si intende sostenere, è evidente che se si affida alla maggiore o minore libertà di mercato il compito di rappresentare buona parte della competitività di un Paese, non si compie un'operazione neutra».

Nel recente volume dedicato a *Centri e periferie* Gianfranco Viesti offre un quadro comparativo alla scala europea, nazionale e del Mezzogiorno la cui lettura diventa inevitabile per comprendere la portata dei fenomeni in atto. La tesi esposta, che ovviamente condivido del tutto, sottolinea come sia stata proprio la scelta ideologica di lasciare liberi i mercati e di pensare che «l'intervento pubblico dovesse mirare alle persone e non ai luoghi» (Viesti, 2021: 11) ad accentuare le diseguaglianze tra aree del Paese, soprattutto per l'insufficienza e la progressiva riduzione delle azioni di riequilibrio in capo allo Stato. In altre parole, le politiche pubbliche hanno favorito la crescita delle diseguaglianze territoriali anziché operare per ridurle.

In questo modo l'aumento di opportunità, di quantità e qualità di servizi alla persona e alle imprese, il miglioramento del contesto generale nei poli metropolitani e nelle regioni più forti ha indotto un nuovo ciclo migratorio interno (ma anche rivolto agli analoghi contesti internazionali) che ha spinto progressivamente i giovani più intraprendenti e con livello di

istruzione più elevato a lasciare le regioni meridionali e i territori più periferici innescando il fenomeno di desertificazione demografica i cui effetti negativi non sono solo quantitativi, ma qualitativi, poiché impoveriscono le comunità di provenienza di coloro che, probabilmente, potrebbero guidarle in processi di progresso locale. Il fenomeno, già evidenziato nel primo decennio del secolo (David, 2010) è stato archiviato come “fuga di cervelli” che dà l’idea di una responsabilità dei giovani che scapperebbero, quasi vigliacchi, assolvendo coloro che hanno creato le condizioni per la loro emigrazione, spesso obbligata. Più corretta l’espressione inglese “*brain drain*” che fa riferimento al drenaggio, cioè al richiamo dei poli e delle regioni più forti.

Qui si innesca un processo che si autoalimenta. Se è vero quanto afferma Viesti (2021: 121) che «la crescente disuguaglianza fra le persone ha rilevanti conseguenze sulle disuguaglianze tra città e regioni» è però anche vero il contrario: la crescente disuguaglianza territoriale accentua quella tra le persone che abitano luoghi diversi a anche quella tra persone che abitano gli stessi luoghi, producendo disinnamoramento per il proprio territorio e la migrazione verso mete che possono offrire migliori condizioni di vita.

Nel campo dell’urbanistica e della pianificazione territoriale occorre riconoscere che la disciplina ha recepito in larga parte in maniera acritica gli input politico-economici iperliberisti cui ho fatto cenno anche se, almeno fino alla prima metà degli anni Novanta del XX sec., in qualche modo ha contribuito a cercare (e spesso trovare) un punto di equilibrio tra le esigenze delle imprese e quelle di competenza dei poteri pubblici. La breve stagione del progetto urbano che ha avuto in Francia la sua culla, nella prima fase ha effettivamente prodotto riqualificazioni urbane di qualità che hanno arricchito il sistema urbano/metropolitano all’interno del quale si trovavano le aree, garantendo oltre che *mixité* funzionale anche una sufficiente *mixité* sociale (Nigrelli, 1999). Quando poi la parte pubblica ha progressivamente ceduto alla richiesta di maggiori profitti dei partner privati, gli urbanisti non si sono scomposti (Lucan, 2012), allineandosi alle meno felici esperienze italiane nelle quali l’asimmetria tra attori pubblici e privati a vantaggio di questi ultimi è sempre stata palese fin dalle prime attuazioni. In tal modo anche aspetti positivi come la *mixité* sociale che aveva tentato di garantire la compresenza di famiglie appartenenti a fasce di popolazione (“classi” si sarebbe detto una volta) diverse, è diventata ancora una volta occasione di gentrificazione, «giustificazione per la discriminazione nei confronti delle famiglie che non vengono più ricollocate» (Kipfer, 2019: 213).

Da questo punto di vista un quadro interessante era emerso già dalla conferenza internazionale sul marketing urbano svoltasi a Torino nel 1992 i cui esiti furono pubblicati un paio di anni dopo (Ave e Corsico, 1994). Nonostante il tentativo di sottolineare le differenze tra città e mercato, tra città e merce, tra città e impresa per riportare il concetto di marketing applicato alla città e ai territori nell’ambito delle metafore utili a mettere ordine in sistemi complessi (Corsico, 1994), il quadro complessivo che emerge è di una vera e propria Caporetto della pianificazione come azione pubblica di redistribuzione di servizi urbani e territoriali rispetto alle esigenze di profitto degli investitori privati.

Diversa l’evoluzione alla scala dell’area vasta, dove già a partire dal 1991 Alberto Magnaghi comincia a costruire il percorso che avrebbe dato vita al paradigma territorialista che ancora definitivamente al concetto di territorio il tema dello sviluppo locale, il cui «elemento essenziale è costituito dalla capacità dei soggetti locali di collaborare per produrre beni collettivi che arricchiscono le economie esterne, ma anche per valorizzare beni comuni, come il patrimonio ambientale e storico-artistico. La qualificazione del territorio è il presupposto per sostenere o far emergere iniziative locali, ma anche per attirare attività esterne che non si localizzano in una determinata area solo per vantaggi di costo, oggi sempre meno difendibili

nei paesi più sviluppati.» (Triglia, 2006, IX)

Concepire il territorio come «prodotto storico dei processi di coevoluzione di lunga durata fra insediamento umano e ambiente, natura e cultura, e quindi, come esito della trasformazione dell'ambiente a opera di successivi e stratificati cicli di civilizzazione», [...] esito di lunghi processi di strutturazione dello spazio fisico che avviene secondo lunghe fasi di territorializzazione [...] risultato dell'azione storica dell'uomo immersa nel tempo geologico e biologico [...] intreccio inscindibile e sinergico di ambiente fisico, ambiente costruito, ambiente antropico» (Magnaghi, 2010, 24), ha significato costruire un paradigma che, disvelando il carattere predatorio verso il territorio e le comunità dell'economia ipercapitalista, ha costruito le basi per un modello alternativo.

In una prima fase le riflessioni territorialiste hanno imboccato una strada, quella del neomunicipalismo, che mi è parsa insufficiente (Nigrelli, 2019 e 2020c) poiché ha sottovalutato che «l'avvio di pratiche socioeconomiche connesse alla rimessa in valore di singoli fattori territoriali, [...] di forme collettive di gestione dei beni comuni territoriali e ambientali» (Magnaghi, 2019), non riesce a produrre molto di più di singole esperienze riuscite, ma, spesso, mera testimonianza, senza l'intervento delle istituzioni sovraordinate che, se attuano politiche di settore che tracciano percorsi opposti, rischiano di indebolire o addirittura vanificare gli sforzi delle comunità locali.

Mi è parso, tuttavia, che il crescente ruolo attribuito al paesaggio, soprattutto nell'ultimo decennio, basato sul convincimento che «l'unica relazione che costituisce la coappartenenza di luogo/territorio e comunità è piuttosto quella elettiva, di scelta e assunzione consapevole del patrimonio territoriale, dell'identità del luogo (dunque dei suoi archivi di saperi, tradizioni, memorialità, potenzialità abbandonate o inesprese, progettualità), che trova la sua forma probabilmente più complessa e insieme visibile nella configurazione paesaggistica» (Bonesio, 2011) può essere utile nella prospettiva che sto provando a indicare. Ciò anche in considerazione del fatto che il pensiero territorialista acquisisce una ulteriore rilevanza, sulla quale tornerò nel seguito, alla luce dell'esperienza pandemica iniziata nel 2020, anche grazie alla pubblicazione del volume che costituisce il punto di arrivo di questa elaborazione (Magnaghi, 2020) avvenuta in concomitanza della prima fase dell'emergenza.

Proprio a ridosso dell'esperienza pandemica il gruppo di intellettuali di diverso orientamento e con diverse competenze che aveva già proposto un importante volume di riflessioni (De Rossi, 2018) ha elaborato il *Manifesto per riabitare l'Italia*, (Cersosimo e Donzelli, 2020), quindi si è organizzato costruendo un altro luogo di riflessione critica, l'Associazione Riabitare l'Italia, che sta sviluppando una critica serrata al modello economico, sociale e insediativo dominante.

L'analisi svolta prima dell'esplosione della pandemia sulla distribuzione spaziale dei processi produttivi ha evidenziato come l'importanza di alcuni valori immateriali (tradizioni, competenze specifiche, conoscenze e abilità diffuse, valori) nelle scelte localizzative delle imprese, che aveva portato al successo della piccola e media impresa italiana nell'ultimo quarto del XX sec., si sfuma fino a perdere quasi del tutto senso, in conseguenza della «finanziarizzazione crescente dell'economia e delle piattaforme produttive globali» (Cersosimo *et al.*, 2018: 258).

I luoghi, ormai solo nodi di reti globali dematerializzate, sono ulteriormente impoveriti dal progressivo smantellamento del welfare di prossimità territoriale e dalla crescente migrazione soprattutto dei giovani che impedisce il ricambio generazionale, determinando un invecchiamento, inedito nelle dimensioni, della popolazione.

La provvisoria conclusione pessimista che sottolinea la «perdita d'importanza della leva territoriale nei processi di attrazione di nuove imprese» (Cersosimo *et al.*, 2018: 269) può

essere probabilmente attenuata proprio come conseguenza dell'esperienza della pandemia. L'insieme di queste riflessioni, più che altri contributi, fornisce una base di partenza importante per uno sviluppo ulteriore che individua le due azioni fondamentali per completare la costruzione del paradigma sul quale si sta lavorando. Esse sono individuate nella indispensabile ripresa di politiche nazionali convergenti rispetto all'obiettivo di rigenerare le aree scartate dal modello di sviluppo *mainstream* degli ultimi decenni e nella costruzione, ben più difficile, di un "modello culturale" positivo, socialmente desiderabile non secondo la definizione utilizzata nelle scienze sociali, ma piuttosto simile a quella usata per riflettere su alcune domande poste dalle comunità (Carrosio *et al.*, 2015).

### 3. Desiderabilità: un'ipotesi

È dunque vero che «il Sud rappresenta la più grande riserva di sviluppo dell'economia italiana» (Viesti, 2009), ma oggi appare evidente che è l'insieme delle aree interne a svolgere questo ruolo di patrimonio accantonato che oggi non può più rimanere nel deposito dei *paesaggi scartati*; piuttosto deve essere la nuova risorsa per uno *scarto* nel progresso dell'Italia e dei suoi territori (Montanari, 2020; Nigrelli, 2020c e 2021a).

Perché ciò sia possibile e si vada oltre la semplice costruzione di uno *storytelling* buono per animare dibattiti e trasmissioni, occorre una scelta di radicale discontinuità di paradigma, di visione, di azioni che può essere sintetizzata attraverso l'abbandono della chiave di lettura della competitività dei territori, per scegliere di utilizzare quella della loro desiderabilità.

Si tratta di un approccio sul quale, con i colleghi di Catania, abbiamo cominciato a riflettere fin dal 2019 e dal luglio 2020 abbiamo cominciato a utilizzare il termine/concetto di *desiderabilità* decisamente preferito ad *appetibilità* poiché quest'ultimo ci è sembrato che avesse comunque a che fare con una logica legata al consumo.

«L'attrattività di un territorio e di una città non può più essere misurata tramite la sua collocabilità in un presunto mercato sulla base di parametri economici, quindi la sua competitività, quanto, piuttosto, sulla sua appetibilità, cioè la sua desiderabilità. In altre parole la capacità di ingenerare negli abitanti, nelle persone, nelle imprese, etc. la voglia di non abbandonare quella città o quel territorio, per i primi, o di insediarsi per gli altri, grazie alle sue specificità, per le sue qualità nei tre campi (spaziale, sociale e simbolico)» (Nigrelli, 2020a) o di tornarci in forme e quantità ben più significative rispetto al fenomeno dei "contadini neo-rurali" (Orria e Luise 2017) e ai "ritorni consapevoli" (Teti, 2020: 67) e, soprattutto, definitivamente e non per trascorrere la fase di emergenza come è accaduto negli ultimi 18 mesi (Cappelli, 2021).

Il contro-esodo, come lo chiama Magnaghi (2021) ha un valore strategico per immaginare il successo di questo paradigma alternativo e ha decisamente a che fare con il tema della democrazia (Nigrelli, 2019) perché il *brain drain* costituisce una negazione di diritti fondamentali indotta proprio dal mercato che «non è, né potrà mai essere definito un sistema democratico. La sovranità non è distribuita secondo il principio di una testa un voto ma secondo quello di un Euro un voto, il che non pone chiaramente tutti sullo stesso piano» (Mancosu, 2020).

Nei primi 16 anni del nuovo secolo quasi 1,9 milioni di persone, di cui quasi la metà giovani di età compresa tra i 15 e i 34 anni e più di 250 mila laureati sono andati via dal Sud Italia alla ricerca di un futuro (Svimez, 2018). Nel solo 2018 «si sono cancellati dal Mezzogiorno oltre 138 mila residenti, di cui 20 mila hanno scelto un paese estero come residenza, una quota decisamente più elevata che in passato, come più elevata risulta la quota dei laureati, un terzo del totale» (Svimez, 2020). A questi numeri si deve aggiungere la massa di giovani che si spostano a studiare nelle università del centro nord o all'estero subito dopo il diploma

e che vengono ancora contabilizzati tra i residenti nelle regioni meridionali: pochissimi di essi vi faranno ritorno. È del tutto evidente che questa migrazione biblica non ha a che fare solo con l'offerta di lavoro, ma è conseguenza di una presa di coscienza della disuguaglianza nell'accesso ai diritti fondamentali (di cui quello al lavoro è uno dei più importanti, ma non il solo) che, accompagnata a una rassegnazione ormai endemica e al successo del modello di cittadino metropolitano padano o mitteleuropeo, indica la rottura del legame con il proprio territorio come unica soluzione possibile, per quanto spesso dolorosa.

Per questo è in crescita anche il numero di persone alle soglie della terza età che, appena ritirate dalla vita attiva, decide di spostarsi nelle aree più avanzate del Paese a volte perché vi abitano già i figli e i nipoti, a volte per usufruire agevolmente della rete di welfare dedicata agli anziani o semplicemente per vivere gli anni della maturità facendo meno fatica per accedere a tutto ciò cui si aspira o di cui si ha bisogno. In altre parole ciò che induce l'emigrazione non è solo la condizione di disuguaglianza se non di povertà relativa in termini di basso reddito, ma la condizione di disuguaglianza in termini di libertà nella scelta di come condurre la propria vita a causa di carenze anche nel sistema di welfare atteso (dalla scuola, alla sanità, dalla cultura al tempo libero) che potremmo indicare più in generale come disuguaglianza nell'accessibilità a quel sistema poiché in tal modo portiamo dentro anche il gap infrastrutturale (strade, ferrovie, trasporti pubblici locali, ma anche rete di accesso ai dati).

La condizione del ritorno, così come la condizione per la migrazione in verso contrario, andrebbe ricercata in quella che Amartya Sen (1999) definisce *capacitazione* (*capability*), cioè insieme delle due condizioni essenziali perché una persona possa realizzarsi e che individua in capacità e abilità. Infatti, in tal modo si considera non solo la carenza di risorse (reddito), ma anche la carenza di capacità (opportunità).

Sviluppando ulteriormente l'"espansione" dell'approccio seniano fino a comprendere le capacità e abilità sociali (Andreoni, 2009), lo si può ampliare dalle società alle comunità e ai territori, considerando che le capacità e abilità individuali integrate con quelle sociali e relazionali, non possono che evolvere nelle capacità e abilità territoriali, cioè nelle azioni territorializzanti frutto e seme della coevoluzione tra insediamento umano e ambiente naturale, per dirla con Magnaghi. Queste non costituiscono una semplice somma delle prime, ma hanno un effetto moltiplicatore. Non prendere nel debito conto questi aspetti produce l'aumento ulteriore delle disuguaglianze territoriali che si determina nel momento in cui le persone che hanno la capacità di conseguire un obiettivo vanno via (*brain drain*): perché si riducono le relazioni proattive, aumentano la difficoltà per gli altri di trovare le condizioni per concretizzare quegli obiettivi e si allontanano le condizioni per raggiungerli.

Un ulteriore approfondimento di questi aspetti e, in particolare, del set di capacitazioni proposto da Nussbaum (2011) andrà sviluppato nel seguito delle riflessioni per verificare come esso vada modificato e integrato per tenere conto della dimensione territoriale. Fin d'ora appare del tutto evidente che nell'elenco entreranno le capacitazioni relative alla formazione (corrispondente in parte alla ragione pratica di Nussbaum), alla salute e all'accessibilità, da intendere come *capacitazione trasversale* alle altre. In altre parole, capacitazioni che sono strettamente correlate con alcuni degli ambiti irrinunciabili del welfare.

Questa è la base a partire dalla quale ragionare su un approccio ai territori che si basi sulla desiderabilità, cioè che inneschi nelle comunità insediate meccanismi di accentuazione della identificazione con il proprio territorio, in persone e gruppi "esterni" l'ambizione a diventare nuovi abitanti di quei territori e nelle comunità della diaspora la spinta al ritorno.

Per essere ancora più espliciti, quindi, non è sufficiente favorire l'insediamento di imprese



in territori lontani dai poli di servizi attraverso la leva fiscale, la riduzione del costo del lavoro, la concessione di finanziamenti a fondo perduto e agevolati perché l'esito di queste politiche è noto: terminate le agevolazioni, l'attività viene chiusa e lascia sul territorio un gran numero di disoccupati destinati all'emigrazione, capannoni che presto cadranno a pezzi, suolo consumato e null'altro. Occorre garantire uguali diritti territoriali rispetto alle altre aree del Paese.

Proprio il confinamento rigido della primavera 2020 e la più lunga vicenda della pandemia hanno indotto una messe di riflessioni sui rapporti tra modello insediativo e conseguenze del Covid-19. Molte di esse, tuttavia, sono già state archiviate e dimenticate, mentre in quella ormai lontana primavera appariva evidente che la concentrazione metropolitana era l'habitat più favorevole alla propagazione virale, che il modello residenziale della dispersione implicava maggiori inefficienze nel supporto a chi si trovava in difficoltà, maggiore isolamento, tempi più lunghi e costi più alti negli interventi; che molte cose si erano perse nella vita urbana e molte cose si potevano fare anche stando lontano dalla città. L'importanza della prossimità intesa sia come rete di relazioni umane non utilitaristiche, sia come insieme di servizi pubblici e privati di uso quotidiano o frequente, destinati a tutte le fasce della popolazione, veniva d'improvviso sottolineata da esperti e comunicatori. Essa è tornata al centro delle politiche di alcuni governi locali di grandi città (che in realtà avevano già in corso politiche in questa direzione), da Barcellona a Parigi a Milano, per restare in Europa, ma non delle centinaia o migliaia di medie e piccole città che, prese dal furore bovaristico del modello di vita metropolitano, negli ultimi decenni ne hanno adottato i comportamenti senza goderne dei vantaggi, a cominciare dall'uso spesso inutile dell'automobile (ACI, 2021).

L'opzione sulla quale si sta riflettendo non è quella portata maldestramente agli onori del dibattito generalista da alcune archistar: i "borghi" che già nel lessico mostra un approccio metropolitanocentrico e paternalista, ma quella del Paese di paesi (Pazzagli, 2021), delle reti o degli arcipelaghi urbani che da sempre innervano il territorio nazionale e hanno costituito nodi di servizi territoriali di diverso livello gerarchico che hanno resistito e sono stati accresciuti fino agli anni Ottanta del secolo scorso, per poi cadere sotto la scure dell'aziendalizzazione del welfare.

Si tratta di un'opzione assolutamente razionale se si considera che le «zone di minore espansione del virus riflettono un mix di fattori socio-ecologici in cui la pressione antropica è ridotta: un rapporto tra ambienti naturali ed urbanizzati senza realtà metropolitane rilevanti, un tipo di agricoltura prevalente a ridotto livello di industrializzazione, l'inserimento in reti ecologiche con significative presenze di boschi e di altri habitat naturali, microclimi specifici con minori ristagni d'aria rispetto ad altre realtà (come quella padana), modalità meno frenetiche rispetto ad altre zone attraverso cui le popolazioni locali vivono la loro vita (lavorando, spostandosi, impiegando il loro tempo libero); in sintesi la presenza di sistemi socio-ecologici caratterizzati da realtà eco-paesaggistiche meno intensive rispetto alle attuali realtà metropolitane» (Malchevski *et al.*, 2020, 39) e non c'è ragione di pensare che prossime pandemie avranno caratteri differenti.

Se questo è il quadro (quasi due terzi della superficie nazionale, lontana o relativamente lontana dai grandi centri di servizio e in fase di depauperamento demografico; presenza, all'interno di queste aree di uno straordinario e irripetibile patrimonio territoriale; abbondanza di servizi ecosistemici) allora la minore vulnerabilità a eventi virali come quello del 2020/21 può costituire il fattore capace di determinare, in aggiunta agli altri, un'ampia presa di coscienza della posta in gioco e sovvertire le politiche finora attuate.

Dal punto di vista istituzionale e legislativo si può contare sull'esperienza della Strategia

Nazionale per le Aree Interne (SNAI), introdotta a partire dal 2014 con lo scopo di rilanciare le aree marginalizzate e in via di spopolamento. Essa ha certamente avuto il merito di porre al centro dell'attenzione, nel quadro di politiche di coesione territoriale, la dimensione quantitativa del fenomeno della marginalizzazione dei territori, evidenziando come i territori-scario dell'approccio competitivo costituissero due terzi della superficie nazionale. Inoltre, ha dimostrato come essi non fossero concentrati solo nel Mezzogiorno, disvelando così che la linea di confine tra le due Italie determinata già dopo l'Unità d'Italia oggi non è più così nettamente collocata a sud di Roma, ma si incunea in sempre più ampi territori dell'Italia centrale e perfino del profondo Nord. A sette anni dall'avvio di questa politica, tuttavia, il bilancio presenta forse tante ombre quante luci, nonostante a dicembre 2020 si sottolineasse come il numero di strategie approvate fosse passato da 49 a 71 sulle 72 da attivare entro l'anno (ACT, 2020) e nonostante non poche comunità locali si siano mobilitate per costruire il proprio futuro. La pandemia, peraltro, ha messo in crisi alcune delle strategie, se si considera che molte di esse si sono basate, spesso senza una reale potenzialità, sul turismo come asset strategico; se si considera che, in sette anni, si è registrato un'ulteriore emorragia di abitanti, spesso in possesso di alta formazione o di professionalità specifiche, che hanno ulteriormente impoverito le aree interessate; se si considera, infine, che le politiche di settore hanno continuato o, addirittura, hanno potenziato le scelte di concentrazione fordista del welfare, soprattutto nella sanità, nella scuola e nei trasporti.

Per perseguire gli obiettivi prima indicati, gli strumenti potrebbero esserci a partire da una revisione della Strategia delle Aree Interne che riguardi sia alcune parti procedurali che ne hanno rallentato l'avvio, sia i contenuti. Ma la SNAI non può fare tutto. È lo stato centrale che, rivedendo una malintesa interpretazione della sussidiarietà con le regioni che, al più, ha prodotto i LEA (Livelli Essenziali di Assistenza), deve riprendere in mano la responsabilità di garantire non solo i diritti individuali (per i quali molto si è fatto negli ultimi decenni), non solo quelli sociali, ma quelli territoriali, nel senso che qualunque cittadino deve avere servizi e possibilità confrontabili indipendentemente da quale sia l'area del Paese in cui vive.

Il recente studio collettivo che mira a legare lotta alle disuguaglianze e contributo alla transizione ecologica (Coppola *et al.*, 2021) tra gli altri pregi ha quello di evidenziare come il welfare locale «rappresenti un'importante dimensione di riproduzione delle disuguaglianze territoriali, anziché di loro contrasto» (Arlotti e Ranci, 2021: 233) e che questo è l'esito di precise scelte politiche non redistributive. Più in generale vi si sostiene che è necessaria una ripresa di politiche centrali di welfare, di «nuovi investimenti pubblici in attrezzature strettamente legate alla dimensione non monetaria del welfare, come scuole, strutture socio-sanitarie, spazi per lo sport, parchi e luoghi della cultura» (Pessina, 2021: 199) e che è necessario riportare questi temi al centro della riflessione e dell'azione urbanistica e della pianificazione.

Nel corso dell'ultimo trentennio si è invece assistito, in concomitanza con la toyotizzazione (disseminazione delle filiere produttive industriali), causa ed effetto delle delocalizzazioni, a una fordizzazione (alta concentrazione in siti che producono tutto ciò che serve) degli insediamenti e, soprattutto, dei servizi di welfare, in particolare in quegli ambiti a maggiore rilevanza sociale come trasporti, scuole e sanità. Essa è stata celata dal fenomeno della dispersione insediativa che ha spesso indotto gli studiosi a ragionare sulla diade città compatta/città dispersa, quest'ultima evolutasi, nelle interpretazioni nazionali, da città diffusa, a *sprawl* a *sprinkling* (Romano *et al.*, 2015). In realtà il sistema insediativo della dispersione, se non formalmente favorito, certamente indotto dalle politiche nazionali e regionali, non ha rappresentato una alternativa alla forte polarizzazione a vantaggio dei centri metropolitani e delle aree forti del Paese, ma una sorta di *sparrring partner*, un finto

avversario, in realtà messo sul ring per fare vincere facilmente il predestinato.

Rimettere in gioco i paesaggi scartati, dunque, è possibile tornando a puntare sulla *prossimità territoriale* che è una cosa in parte diversa da quella che sta suscitando tanto entusiasmo alla scala urbana e metropolitana. La prossimità territoriale non è altro che il sistema di cooperazione/integrazione che storicamente ha caratterizzato l'Italia interna creando le gerarchie che la caratterizzano e che è stato smantellato negli ultimi 40 anni. Essa considera le reti di piccole e medie città con la loro gerarchia consolidata e in evoluzione, come una comunità di comunità, come un territorio di territori e richiede – direi pretende – che lo stato non solo non operi contro queste comunità e territori, ma torni ad affiancarsi loro per favorire l'attuazione del percorso di sviluppo scelto.

Questa prospettiva è evidentemente potenziata e innovata dalle opportunità del cosiddetto *smart working* che sono state ampiamente utilizzate durante il confinamento e anche dopo, prolungandosi, in molti casi, fino alla fine dell'estate 2021, quando sono state scritte queste righe.

Il tema del ruolo delle nuove tecnologie nel definire nuovi flussi (magari il contro esodo di cui parla Magnaghi) e nel costruire nuove reti territoriali basate su relazioni interne al mondo del lavoro svincolate dall'adiacenza fisica e, in ultima analisi, nel contribuire a rimettere in gioco paesaggi scartati è una questione abbastanza problematica (SGI, 2021), ma sta generando anche interessanti esperienze da parte di alcuni dei giovani che sono stati costretti a lasciare le regioni d'origine e, cogliendo l'occasione derivata dalla pandemia, progettano e costruiscono un possibile ritorno al Sud. (<https://www.southworking.org>).

Per questo motivo, quella di una rete dati con prestazioni non solo analoghe a quelle operanti nelle aree metropolitane più avanzate, ma possibilmente anche più performante, costituisce oggi una questione infrastrutturale primaria, alla pari di quella della efficienza della rete stradale secondaria e di quella ferroviaria per controbilanciare la perifericità fisica.

Una infrastrutturazione adeguata alla geografia dei territori non è però sufficiente, ma occorre, come più volte sottolineato, che le politiche di settore convergano verso gli obiettivi di protagonismo delle aree interne. Per fare riferimento ai principali ambiti del welfare, il sistema sanitario deve essere deaziendalizzato, deve rispondere ai bisogni di sicurezza dei cittadini invertendo la logica dei grandi ospedali-fabbrica che, con la parola d'ordine dell'eccellenza (ma siamo poi così sicuri che siano tutti luoghi dell'eccellenza?) hanno vampirizzato gli ospedali territoriali scaricando la tutela della salute sulla "sanità di carità" (Munarin, 2021).

La motivazione che è stata sempre utilizzata per giungere alla chiusura di reparti e piccoli ospedali è stata sempre quella di una loro maggiore pericolosità rispetto ai grandi nosocomi, tuttavia queste statistiche non tengono conto né di coloro che non possono curarsi e muoiono per non potere accedere a ospedali distanti dalla loro città di residenza, né dello stress da ansia connesso con la condizione dell'aumentata distanza rispetto ai presidi (una puerpera che sa che, in caso di doglie, deve percorrere trenta o quaranta minuti, magari di notte, lungo strade secondarie malmesse non vive serenamente la sua gravidanza).

L'organizzazione della scuola va rivista perché la presenza di dirigenti scolastici sul territorio non è un accessorio, ma una garanzia dell'efficacia ed efficienza del sistema della formazione, dunque va modificata, per esempio, la norma che lega la loro presenza a un numero minimo di alunni e che ha prodotto, nelle aree interne, situazioni estreme di dirigenti che sono responsabili di quasi due decine di plessi scolastici distribuiti spesso in una decina di comuni collegati solo da strade secondarie.

In altre parole, occorre che le politiche siano flessibili, adeguabili e adeguate alla complessità, varietà e articolazione del territorio nazionale. Invece la geografia, oltre che

dalla scuola, è scomparsa anche dalla programmazione.

Costruire la desiderabilità dei territori significa dunque creare le condizioni per opportunità di lavoro che permettano la realizzazione degli abitanti la cui vita non è fatta solo di partecipazione a un processo produttivo (agricolo, industriale, della conoscenza), ma è fatto di bisogno di sicurezza (dalla malavita, come dalle patologie), di bisogno di bellezza, di bisogno di relazioni. Significa operare non all'interno di una teoria del valore delle merci, ma di una teoria della felicità umana (Becattini, 2015). Significa, dal punto di vista dell'urbanistica e della pianificazione, assumere un «atteggiamento di apertura verso una visione inclusiva dei bisogni, molto spesso dichiarata e molto meno frequentemente praticata nella prassi della pianificazione. Assumere una visione che pone al centro il concetto di "cura" inteso come tutto quello che riguarda il mantenimento e il miglioramento dei corpi, del sé e dell'ambiente» (Martinico e La Greca, 2021: 118).

#### 4. Conclusioni (provvisorie)

Gli investimenti senza eguali attraverso i quali la UE tenta la ripresa dopo una pandemia che ha rischiato di mettere in ginocchio l'intero continente e, più in generale, l'economia mondiale rappresentano per l'Italia una opportunità straordinaria che, però, arriva quando il paese vive una crisi politica senza precedenti, che si protrae ormai da almeno un ventennio. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza nonostante contenga importanti azioni che hanno l'obiettivo di innovare e rilanciare il paese, soffre della molteplicità di visioni, spesso opposte, delle forze politiche che compongono il Governo e della figura di tecnico che ne è a capo.

Alcuni tra gli obiettivi principali, le cosiddette "rivoluzione verde" e "transizione digitale", ai quali è destinata una parte preponderante degli investimenti, sono perseguiti, ancora una volta, con una logica ragionieristica, spesso priva di una visione olistica delle questioni. Ancora una volta sembra mancare una visione territorializzata delle azioni e dei progetti da attuare e, soprattutto, l'approccio settoriale prevale sulla visione olistica. Ancora una volta la complessa e delicata geografia dell'Italia viene dimenticata. Ne potrà essere una conseguenza l'aumento ulteriore delle disegualianze territoriali che provocheranno ulteriori migrazioni, ulteriore desertificazione demografica, ulteriore perdita di risorse non riproducibili.

La ripresa dell'Italia, per essere davvero resiliente, non dovrebbe avvenire lungo le stesse linee che sono state seguite fino a oggi, ma dovrebbe puntare su un Piano Nazionale di Riequilibrio Territoriale che avesse come obiettivi per le aree interne e il Mezzogiorno: rilanciare l'agricoltura di collina, rigenerativa e non industrializzata, riportare in Italia segmenti delle catene di produzione alimentare, fermare il consumo di suolo anche puntando sul patrimonio edilizio residenziale sottoutilizzato di piccolissime, piccole e medie città (Martinico *et al.*, 2021; La Greca *et al.*, 2021), spingere la biodiversità produttiva della provincia (Manfredi, 2019), investire sulle infrastrutture, cambiare radicalmente le politiche sanitarie, valorizzare il patrimonio culturale diffuso, (Nigrelli, 2020b), ma anche favorire la diffusione fuori dai grandi poli di attività culturali, iniziative legate al tempo libero che sono essenziali e irrinunciabili (fortunatamente) per il modello di vita delle giovani generazioni cosmopolite.

Queste sono le linee per costruire la desiderabilità dei territori.

Invece, per rimanere nell'ambito delle questioni che sono state trattate, l'impressione è che il Piano del Governo confermi o accentui alcuni errori strategici del passato: la previsione del PNRR relativa alla sanità, per fare un esempio, prevede ulteriori chiusure delle piccole strutture ospedaliere e l'ulteriore concentrazione dei servizi da prestare in ricovero. Vi sono previsti 1350 nuovi presidi sanitari per aggiornare i servizi territoriali e ben 381 nuovi

ospedali per ammodernare la rete con lo scopo di costruire una “rete assistenziale di prossimità”, soprattutto attraverso la telemedicina.

Questo obiettivo si vuole raggiungere entro il 2026 con la realizzazione delle “Case della Comunità” (2564, una ogni 24 mila abitanti), i centri per l’assistenza territoriale che servono all’accoglienza e lo smistamento dei malati cronici verso i servizi sanitari di assistenza primaria, ma anche socio-sanitaria e sociale; la rete degli “Ospedali di comunità” (753, uno ogni 80 mila abitanti) per le cure intermedie (degenza breve) posti cioè tra l’assistenza domiciliare erogata dai servizi territoriali e il vero e proprio ricovero ospedaliero. Questi ospedali, con un numero di posti letto tra 20 e 40, avrebbero una presenza quasi esclusiva di infermieri piuttosto che di medici per prestazioni a bassa complessità.

Una tale riorganizzazione interviene quando la rete sanitaria si trova in una fase di forte contrazione da almeno 10 anni e ancora una volta la chiave di volta sarà il dato quantitativo degli accessi alle strutture esistenti, così come quando, sulla base dell’Accordo del 16 dicembre 2010, sottoscritto in Conferenza Unificata Stato-Regioni e Stato-Città e Autonomie Locali, si decise di chiudere gli ospedali con meno di 120 posti letto e i punti nascita con meno di 500 parti l’anno (scelta confermata con il decreto ministeriale 70 del 2015 Renzi-Lorenzin). Da allora alla scala provinciale il taglio ha colpito soprattutto le città metropolitane (Napoli, Milano e Torino); a livello regionale Sicilia e Sardegna. In Piemonte sono stati chiusi 8 ospedali e tagliati 6500 posti letto; in Sicilia 23 ospedali dovrebbero essere chiusi, ma la Regione sta seguendo la tattica di svuotarli lentamente per non suscitare le proteste delle comunità.

L’annuario statistico del SSN 2018, l’ultimo pubblicato, riporta il numero di 992 ospedali in Italia (515 pubblici) a fronte di 1197 strutture nel 2007 e delle 1381 del 1998. Significa che sono già stati chiusi 205 ospedali (389 rispetto al 1998) mentre la medicina territoriale veniva di fatto smantellata, nonostante l’aumento significativo di presidi come hanno dimostrato tutte le analisi relative alla gestione della pandemia nel 2020 da nord a sud. La nuova organizzazione proposta si basa su un diffuso uso della telemedicina, ma, di fatto, allontana milioni di abitanti da veri centri ospedalieri riducendo il diritto alla salute di ampie fasce della popolazione e, in particolare, delle fasce più deboli economicamente e socialmente, aumentando di fatto le disuguaglianze.

La riduzione dell’assistenza ospedaliera nei territori extrametropolitani si converte immediatamente in una percezione di fragilità da parte della popolazione, in particolare di quella più anziana e concorre a ridurre, senza ombra di dubbio, la desiderabilità di quegli ambiti territoriali (Nigrelli et al., 2020).

Un altro esempio non meno significativo riguarda la “Missione 2 - Rivoluzione verde e transizione ecologica” che attiene ai temi dell’agricoltura sostenibile, dell’economia circolare, della transizione energetica, della mobilità sostenibile, dell’efficienza energetica degli edifici, delle risorse idriche e dell’inquinamento. In questo quadro, se da un lato si assegna l’obiettivo della promozione dell’agricoltura di precisione e la salvaguardia del potenziale produttivo agricolo anche evitando ulteriore consumo di suolo agricolo, se si individua la creazione di “parchi agricoli” attraverso la collocazione di pannelli fotovoltaici sui tetti degli immobili ad uso produttivo nei settori agricolo, zootecnico e agroindustriale, dall’altro rischia di diventare la pietra tombale di molti paesaggi e di molte aree agricole come ha dimostrato una recente inchiesta de *L’Espresso* (Fraschilla, 2021).

La difficoltà di molte delle regioni italiane, e in particolare di quelle del sud, di approvare un piano energetico hanno al momento rallentato il perseguimento degli obiettivi di produzione energetica da rinnovabili, ma, al tempo stesso, rischiano – come è di tradizione in Italia – di giustificare deroghe e procedure emergenziali che determinano sempre un irreversibile

danneggiamento di valori e territori, a cominciare dal paesaggio.

Per fare l'esempio della Sicilia, per conseguire il target di produzione al 2030 di nuovi 1,1 Mw installati a terra, sono indicate come aree privilegiate: le cave e miniere esaurite con cessazione dell'attività prevista entro il 2029; le aree contaminate individuate come Siti di Interesse Nazionale; le discariche esaurite e le cosiddette aree degradate (come le baraccopoli del Belice costruite nell'immediatezza del terremoto del 1968). Poiché, però, le superfici così definite non sarebbero sufficienti, viene prevista l'installazione di nuovi impianti anche in terreni agricoli degradati e non più produttivi «per limitare il consumo di suolo utile per altre attività» (Regione Sicilia, 2021). Se si considera, in aggiunta, che il “decreto semplificazioni” approvato consente la produzione di energia da fonti rinnovabili anche in aree sottoposte a tutela, è evidente quali sono i rischi corsi dal paesaggio agricolo, e non solo delle aree interne e del Mezzogiorno (Nigrelli, 2021b).

Queste due semplificazioni tra le innumerevoli che si sarebbero potute fare mostrano come, in fine dei conti, è ancora il *dàimon* del valore e economico e della competitività basata esclusivamente sul prezzo che determina le scelte, ma la condizione che si è creata e che, è ragionevole credere, permarrà, sviluppandosi, per un lungo periodo, richiederà sempre più un cambiamento di paradigma che non potrà essere scongiurato dalla evoluzione tecnologica che, anzi, potrà esserne parte essenziale.

È altrettanto ragionevole pensare che l'urbanistica e la pianificazione dovranno e potranno riconquistare nel dibattito pubblico la centralità che è andata persa nell'ultimo quarantennio, sia perché, in fondo, tornano alle loro origini (risposte tecniche alla domanda di benessere collettivo e individuale), sia perché è sempre più evidente che l'insieme di politiche di settore non fa una visione e dunque è necessario tornare a un'azione pubblica olistica di riequilibrio, di redistribuzione. In essa dovranno trovare spazio la questione dei differenti contributi al progresso del Paese che possono venire da territori diversi; quella della equilibrata diffusione di servizi urbani e territoriali con efficienza ed efficacia confrontabili nei diversi territori; quella che induce a tenere «conto della salute delle nostre famiglie, della qualità della loro educazione o della gioia dei loro momenti di svago [...] la bellezza della nostra poesia, la solidità dei valori familiari o l'intelligenza del nostro dibattere [...] la nostra arguzia, [...] il nostro coraggio, [...] la nostra saggezza, [...] la nostra conoscenza, [...] la nostra compassione, [...] la devozione al nostro Paese [cioè] ciò che rende la vita veramente degna di essere vissuta», per parafrasare Bob Kennedy (1968), dunque tutto ciò che costituisce la desiderabilità di un Paese dei suoi articolati paesaggi.

### Riferimenti bibliografici

ACI, Automobile Club d'Italia (2021), *Annuario Statistico*, ACI, Roma.

ACT, Agenzia per la Coesione Territoriale (2020), *La strategia Nazionale Aree Interne passa dalla fase di sperimentazione a vera politica strutturale*.

[https://www.agenziacoesione.gov.it/news\\_istituzionali/aree-interne/?print-posts=pdf](https://www.agenziacoesione.gov.it/news_istituzionali/aree-interne/?print-posts=pdf)

Androni A. (2009), “Verso una espansione dell'approccio seniano: capacità sociali ed istituzioni ‘capacitanti’”. *Annali della Fondazione Einaudi*, vol. 42, Roma, pp. 215-234.

Arlotti M., Ranci C (2021), “Welfare locale: proposte per una maggiore equità territoriale”, in Coppola A., Del Fabbro M., Lanzani A., Pessina G., Zanfi F. (a cura di), *Ricomporre i divari. Politiche e progetti territoriali contro le disuguaglianze e per la transizione ecologica*, il Mulino, Bologna, pp. 227-237.

Ave G., Corsico F. (a cura di, 1994), *Marketing urbano in Europa*, Atti della conferenza internazionale svolta a Torino dal 18 al 20 giugno 1992. Torino Incontra, Torino.

Barbera F., De Rossi A. (a cura di) (2021), *Metromontagna. Un progetto per riabitare*

- l'Italia*, Donzelli, Roma.
- Barca F., Casavola P. (a cura di) (2014), "Strategia nazionale per le Aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance". *Materiali Uval - Documenti*, n. 31, Presidenza del Consiglio dei ministri, Roma.
- Becattini, G. (2015), *La coscienza dei luoghi. Il territorio come soggetto corale*, Donzelli, Roma.
- Bevilacqua P. (2017), *Felicità d'Italia. Paesaggio, arte, musica, cibo*, Laterza, Roma-Bari.
- Bonesio L. (2011), *Documento preliminare per la Commissione Epistemologica*.  
<http://www.societadeiterritorialisti.it/wpcontent/uploads/2011/10/111127>.
- Cappelli A. (2021), "La risalita dei cervelli. Sarà difficile convincere i lavoratori a rimanere al Sud anche dopo la pandemia". *Linkiesta*, 6 aprile 2021.  
<https://www.linkiesta.it/2021/04/south-working-sud-italia-mezzogiorno-connsessione-internet-lavoro-coworking/>.
- Carrosio G., Cesa M., Osti G. (2015), "La desiderabilità sociale della città metropolitana di Trieste", in AA.VV., *La città metropolitana di Trieste*, EUT, Trieste, pp. 117-126.
- Censis (2016), *Ranking Italia. Il posizionamento competitivo dell'Italia nello scenario internazionale letto attraverso le graduatorie sui sistemi Paese. Rapporto finale*. Censis, Roma.
- Cersosimo D., Donzelli C. (a cura di) (2020), *Manifesto per riabitare l'Italia. Il progetto e le parole chiave*, Donzelli, Roma.
- Coppola A., Del Fabbro M., Lanzani A., Pessina G., Zanfi F. (a cura di) (2021), *Ricomporre i divari. Politiche e progetti territoriali contro le disuguaglianze e per la transizione ecologica*, il Mulino, Bologna.
- Corrado F. (a cura di) (2021), *Urbano montano. Verso nuove configurazioni e progetti per il territorio*, Franco Angeli, Milano.
- Corsico F. (1994), "Marketing urbano, uno strumento per le città e per le imprese, una condizione per lo sviluppo immobiliare, una sfida per la pianificazione urbanistica", in Ave G. e Corsico F. (a cura di), *Marketing urbano in Europa*, Atti della conferenza internazionale svolta a Torino dal 18 al 20 giugno 1992. Torino Incontra, Torino, pp. 60-88.
- D'Andrea Tyson, L. (1992), *Who's Bashing Whom? - Trade Conflict in High Technology Industries*, The Peterson Institute for International Economics, Washington, 1992.
- David P. (2010), "Un'Italia divisa in due: la persistenza dei divari Nord-Sud". *Accenti - Quadrimestrale telematico di Scienze Politiche e Sociali*, Anno 2010, n°1, pp. 59-78.
- De Rossi A. (a cura di) (2018), *Riabitare l'Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquiste*, Donzelli, Roma.
- The Economist Intelligence Unit (2012). *Hot spots 2025: Benchmarking the future competitiveness of cities*.  
[http://www.citigroup.com/citi/citiforcities/home\\_articles/n\\_eiu\\_2013.htm](http://www.citigroup.com/citi/citiforcities/home_articles/n_eiu_2013.htm)
- The Economist Intelligence Unit (2012). *Hot spots. Benchmarking global city competitiveness*. [http://www.citigroup.com/citi/citiforcities/pdfs/eiu\\_hotspots\\_2012.pdf](http://www.citigroup.com/citi/citiforcities/pdfs/eiu_hotspots_2012.pdf).
- Fraschilla A. (2021), "Sole e altri abbagli". *L'Espresso*, n. 36, pp. 48-52.
- Friedman T. L. (2005), *The world is flat: A brief history of the twenty-first century*. Farrar, Straus and Giroux, New York. Ed. it. *Il mondo è piatto - Breve storia del ventunesimo secolo*, traduzione di A. Piccato, Arnoldo Mondadori Editore, 2007.
- Iuzzolino G., Pellegrini G., Viesti G. (2011), "Convergence among Italian Regions, 1861-2011". *Banca d'Italia, Quaderni di Storia Economica (Economic History Working Papers)*, n. 22, Banca d'Italia, Roma.

- Kennedy R. (1968), *Discorso tenuto il 18 Marzo 1968* presso l'Università del Kansas
- Kipfer S. (2019), *Le temps et l'espace de la (Dé)colonisation*, Etérotopie, Paris.
- La Greca P., Martinico F., Nigrelli F. C. (2021), "Aree montane di Sicilia: da sarti territoriali a risorse per la transizione ecologica", in Corrado F. (a cura di), *Urbano montano. Verso nuove configurazioni e progetti per il territorio*, Franco Angeli, Milano, pp. 202-221.
- Lucan, J. (2012), *Où va la ville aujourd'hui? Formes urbaines et mixités*, Editions de la Villette, Paris
- Lupatelli G. (2021), *Fragili e antifrangili. Territori, economie e istituzioni al tempo del coronavirus*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Magnaghi A. (1998), *Il territorio dell'abitare. Lo sviluppo locale come alternativa strategica*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Magnaghi A. (2000), *Il progetto locale*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Magnaghi A. (2019), "Partecipazione e democrazia nell'esperienza territorialista", in Bonini G. e Pazzagli R. (a cura di), *Paesaggio e Democrazia. Partecipazione e governo del territorio nell'età della Rete*, atti della Summer School Emilio Sereni, Storia del paesaggio agrario italiano X Edizione, 28 agosto - 02 settembre 2018, Edizioni Istituto Alcide Cervi, Gattatico, pp. 107-114.
- Magnaghi A. (2020), *Il principio territoriale*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Malcevschi S., Santolini R., Paris G., Pluchino P. (2020), "Mappe dei contagi e condizioni eco-territoriali", in Marson A. e Tarpino A. (a cura di), *Abitare il territorio al tempo del Covid, Scienze del Territorio. Rivista di studi territorialisti*, numero speciale, Firenze University Press, Firenze, pp. 33-41.
- Mancosu C. (2020), "Sulla razionalità e desiderabilità sociale delle scelte economiche". *Nòva del Sole 24ore*, 10 luglio 2020, <https://carlomancosu.nova100.ilsole24ore.com/2020/07/10/61/>.
- Manfredi P. (2019), *Provincia non periferia. Innovare le biodiversità italiane*, Egea, Milano.
- Marson A., Tarpino A., (a cura di) (2020), *Abitare il territorio al tempo del Covid, Scienze del Territorio. Rivista di studi territorialisti*, numero speciale, Firenze University Press, Firenze
- Martinelli F. (2019), "I divari Nord-Sud nei servizi sociali in Italia. Un regime di cittadinanza differenziato e un freno allo sviluppo del Paese". *Rivista economica del Mezzogiorno*, Trimestrale della Svimez, n. 1, pp. 41-80.
- Martinico F., La Greca P. (2021), "I territori sono già cambiati. Forme insediative nello scenario post-pandemico", in Nigrelli F. C. (a cura di), *Come cambieranno le città e i territori dopo il Covid-19. Le tesi di dieci urbanisti*. Quodlibet, Macerata, pp. 107-123.
- Martinico F., Nigrelli F. C., Formica A. (2021), "Lo sforzo inutile di Colapesce. Le aree interne in Sicilia tra declino demografico e ipertrofia urbana, in *Atti della XXIII Conferenza Nazionale SIU - Società Italiana degli Urbanisti, Downscaling, Rightsizing. Contrazione demografica e riorganizzazione spaziale*, Torino, 17-18 giugno 2021, volume 3, Corrado F., Marchegiani E., Marson A. e Servillo L. (a cura di), "Le politiche regionali, la coesione, le aree interne e marginali", Planum Publisher e SIU, Milano, pp. 37-47.
- Ministero della salute (2020), *Annuario Statistico del Servizio Sanitario Nazionale. Assetto organizzativo, attività e fattori produttivi del SSN*, Roma.
- Montanari T. (2020), "Elogio dello scarto: dall'Italia al margine alla «mossa del cavallo»", in Cersosimo D. e Donzelli C. (a cura di), *Manifesto per riabitare l'Italia. Il progetto e le parole chiave*, Donzelli, Roma.
- Munarin S. (2021), "La pandemia contesa. Riflessioni tra il tempo lungo della città e la



- fugacità della cronaca ai tempi del coronavirus”, in Nigrelli F. C. (a cura di), *Come cambieranno le città e i territori dopo il Covid-19. Le tesi di dieci urbanisti*. Quodlibet, Macerata, pp. 125-138.
- Nigrelli F. C. (1999), *Percorsi del progetto urbano in Francia e in Italia. 1960-1997*, Officina, Roma.
- Nigrelli F. C. (2019), “Paesaggio e democrazia nelle aree interne”, in Bonini G. e Pazzagli R. (a cura di), *Paesaggio e Democrazia. Partecipazione e governo del territorio nell'età della Rete*, atti della Summer School Emilio Sereni, Storia del paesaggio agrario italiano X Edizione, 28 agosto - 02 settembre 2018, Edizioni Istituto Alcide Cervi, 2019, pp. 107-114.
- Nigrelli F. C. (2020a), “Città e territori: dalla competitività alla desiderabilità”. *Micromega on line*, 2 luglio 2020.  
<http://temi.repubblica.it/micromega-online/citta-e-territori-cambiare-paradigma-desiderabilita-vs-competitivita/>
- Nigrelli F. C. (2020b), “Pandemia e urbanistica: ridisegnare l'Italia”. *Micromega*, rivista bimestrale, n. 5/2020, GEDI, Roma, luglio 2020, pp. 39-51.
- Nigrelli F. C. (2020c), “Il paesaggio scartato. Una risorsa formidabile per le città in affanno e le aree interne”, in Id. (a cura di), *Paesaggi scartati. Risorse e modelli per i territori fragili*. Manifestolibri, Roma, pp. 31-60.
- Nigrelli F. C. (2021a), “Una visione radicale per il rilancio dell'Italia dopo la pandemia”, in Id. (a cura di), *Come cambieranno le città e i territori dopo il Covid-19. Le tesi di dieci urbanisti*. Quodlibet, Macerata, pp. 37-56.
- Nigrelli F. C. (2021b), “Energia pulita e scempio del paesaggio: la contraddizione non è inevitabile”. *Micromega on line*, 26 maggio 2021.  
<https://www.micromega.net/energia-pulita-e-scempio-del-paesaggio-la-contraddizione-non-e-inevitabile/>
- Nigrelli F. C., Martinico F., La Greca P. (2020), “La questione delle aree interne ('left behind' places)”, Working Paper nel quadro del PRIN *Politiche, istituzioni e coesione nel Mezzogiorno* (cord. F. Martinelli), novembre 2020.
- Nussbaum M. C. (2011), *Creating capabilities: the human development approach*, Harvard University Press, Cambridge, USA. Trad. it. (2012). *Creare capacità. Liberarsi dalla dittatura del Pil*, il Mulino, Bologna.
- Orria B., Luise V. (2017), “Innovation in rural development: 'neo-rural' farmers branding local quality of food and territory”. *Italian Journal of Planning Practice*, vol. 7, n. 1, pp. 125-153.
- Pazzagli R. (2021), *Un Paese di Paesi. Luoghi e voci dell'Italia interna*, Edizioni ETS, Pisa.
- Pessina G. (2021), “Introduzione. Politiche, forme di gestione, spazi e manufatti per un welfare più equo e per un reale diritto di cittadinanza”, in Coppola A., Del Fabbro M., Lanzani A., Pessina G., Zanfi F. (a cura di, 2021), *Ricomporre i divari. Politiche e progetti territoriali contro le disuguaglianze e per la transizione ecologica*, il Mulino, Bologna, pp. 197-202.
- Prota F., Viesti G. (2012), *Senza Cassa. Le politiche di sviluppo del Mezzogiorno dopo l'intervento straordinario*, il Mulino, Bologna.
- Regione Siciliana (2021), *Piano Energetico Ambientale della Regione Siciliana PEARS 2030. "Verso l'autonomia energetica della Sicilia"*. Documento di sintesi, Palermo.
- Romano B., Zullo F., Tamburini G., Fiordigigli V., Fiorini L. (2015), “Il riassetto del suolo urbano italiano: questione di 'sprinkling'?”. *Territorio*, fasc. 74, Franco Angeli, Milano, pp. 146-153.

- Sen A. (1999), *Development as freedom*, Oxford. Ed. it. *Lo sviluppo è libertà. Perché non c'è crescita senza democrazia*, Mondadori, Milano, 2000.
- SGI, Società Geografica Italiana (2021), *Borghi, aree fragili, territori del margine: le nuove geografie dei flussi e delle innovazioni in Italia*, ciclo di Webinar, aprile - maggio 2021.
- Svimez (2013), *Rapporto Svimez 2013 sull'economia del Mezzogiorno*, il Mulino, Bologna.
- Svimez (2021), *Nord e sud uniti nella crisi e divisi nella ripartenza. Anticipazioni sul Rapporto Svimez 2021 sull'economia e la società del Mezzogiorno*, luglio 2021.  
[http://lnx.svimez.info/svimez/wp-content/uploads/2021/07/2021\\_07\\_29\\_anticipazioni\\_testo.pdf](http://lnx.svimez.info/svimez/wp-content/uploads/2021/07/2021_07_29_anticipazioni_testo.pdf)
- Teti V. (2020), "Ritorni al Sud nel tempo del Covid". Marson A. e Tarpino A. (a cura di), *Abitare il territorio al tempo del Covid, Scienze del Territorio. Rivista di studi territorialisti*, numero speciale, Firenze University Press, Firenze, pp. 63-71.
- Trigilia C. (2006), *Sviluppo locale. Un progetto per l'Italia*, Laterza, Roma-Bari.
- Viesti, G. (2009), *Mezzogiorno a tradimento*, Laterza, Bari-Roma.
- Viesti G. (2011), "Le politiche di sviluppo del Mezzogiorno negli ultimi venti anni: scelte e risultati". *Economia e Politica Industriale*, vol. 38, 2011, pp. 95-137.
- Viesti, G. (2021), *Centri e periferie. Europa, Italia, Mezzogiorno dal XX al XXI secolo*, Laterza, Bari- Roma.

**Fausto Carmelo Nigrelli**

SDS Architettura Siracusa Laboratorio UPLab - Università degli Studi di Catania  
Piazza Federico di Svevia, Siracusa (Italy)  
Email: nigrelli@unict.it



