

ATTI DELLA XXV CONFERENZA NAZIONALE SIU - SOCIETÀ ITALIANA DEGLI URBANISTI
TRANSIZIONI, GIUSTIZIA SPAZIALE E PROGETTO DI TERRITORIO
CAGLIARI, 15-16 GIUGNO 2023

11

Il progetto territoriale nelle aree fragili, di confine e di margine

A CURA DI MAURIZIO TIRA E DANIELA POLI



Società Italiana
degli Urbanisti



PLANUM PUBLISHER | www.planum.net

Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti
ISBN 978-88-99237-65-3

I contenuti di questa pubblicazione sono rilasciati
con licenza Creative Commons, Attribuzione -
Non commerciale - Condividi allo stesso modo 4.0
Internazionale (CC BY-NC-SA 4.0)



Volume pubblicato digitalmente nel mese di maggio 2024
Pubblicazione disponibile su www.planum.net |
Planum Publisher | Roma-Milano

11

Il progetto territoriale nelle aree fragili, di confine e di margine

A CURA DI MAURIZIO TIRA E DANIELA POLI

ATTI DELLA XXV CONFERENZA NAZIONALE SIU
SOCIETÀ ITALIANA DEGLI URBANISTI
TRANSIZIONI, GIUSTIZIA SPAZIALE E PROGETTO DI TERRITORIO
CAGLIARI, 15-16 GIUGNO 2023

IN COLLABORAZIONE CON

Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Architettura - DICAAR
Università degli Studi di Cagliari

COMITATO SCIENTIFICO

Angela Barbanente (Presidente SIU - Politecnico di Bari),
Massimo Bricocoli (Politecnico di Milano), Grazia Brunetta (Politecnico di
Torino), Anna Maria Colavitti (Università degli Studi di Cagliari),
Giuseppe De Luca (Università degli Studi di Firenze), Enrico Formato
(Università degli Studi Federico II Napoli), Roberto Gerundo (Università degli
Studi di Salerno), Maria Valeria Mininni (Università degli Studi della Basilicata),
Marco Ranzato (Università degli Studi Roma Tre), Carla Tedesco (Università
luav di Venezia), Maurizio Tira (Università degli Studi di Brescia),
Michele Zazzi (Università degli Studi di Parma).

COMITATO SCIENTIFICO LOCALE E ORGANIZZATORE

Ginevra Balletto, Michele Campagna, Anna Maria Colavitti, Giulia Desogus,
Alessio Floris, Chiara Garau, Federica Isola, Mara Ladu, Sabrina Lai, Federica
Leone, Giampiero Lombardini, Martina Marras, Paola Pittaluga, Rossana
Pittau, Sergio Serra, Martina Sinatra, Corrado Zoppi.

SEGRETERIA ORGANIZZATIVA

Società esterna Betoools srl
siu2023@betoools.it

SEGRETERIA SIU

Giulia Amadasi - DASTU Dipartimento di Architettura e Studi Urbani

PUBBLICAZIONE ATTI

Redazione Planum Publisher
Cecilia Maria Saibene, Teresa di Muccio

Il volume presenta i contenuti della Sessione 11:

"Il progetto territoriale nelle aree fragili, di confine e di margine"

Chair: Maurizio Tira

Co-Chair: Daniela Poli

Discussant: Federica Corrado, Luciano De Bonis, Gabriella Esposito,
Barbara Lino

Ogni paper può essere citato come parte di:

Tira M., Poli D. (a cura di, 2024), *Il progetto territoriale nelle aree fragili, di
confine e di margine, Atti della XXV Conferenza Nazionale SIU "Transizioni,
giustizia spaziale e progetto di territorio", Cagliari, 15-16 giugno 2023*, vol. 11,
Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano.

9 MAURIZIO TIRA

Il progetto territoriale nelle aree fragili, di confine e di margine

25 CARMELO ANTONUCCIO, RICCARDO PRIVITERA

La SNAI e le strategie d'area per le aree progetto in Sicilia. Dalla visione nazionale alle pratiche locali

35 LUCA BARBAROSSA, ELIANA FISCHER, MELANIA NUCIFORA

Lo "sviluppo" industriale in Sicilia, tra previsioni, attuazioni e scenari futuri. Il caso del Consorzio ASI di Enna

44 MARIA ANGELA BEDINI, FABIO BRONZINI

Un'implementazione della Struttura del Rischio Sismico, Pandemico e Bellico e delle loro componenti di Vulnerabilità, Pericolosità, Esposizione

59 PAOLO BERIA, ETTORE DONADONI, CHIARA NIFOSI

Territori del trasporto ferroviario. Verso un atlante operativo per l'Italia di Mezzo

72 SIMONA BRAVAGLIERI, CLAUDIA DE LUCA, FULVIA CALCAGNI, MATTEO GIACOMELLI

Il ruolo degli Osservatori del Paesaggio nella pianificazione

79 COSIMO CAMARDA

La promozione territoriale come occasione di progetto per i territori fragili

84 RAFFAELLA CAMPANELLA

Dalla Rete Ecologica alle Reti di Reti. Risorse ambientali e progetto dei territori fragili del Mezzogiorno

90 SARA CARAMASCHI

Analisi e scenari strategici per le aree marginali e fragili. Il caso della Lomellina

95 MASSIMO CARTA

Mega-incendi e territori marginali

99 BENEDETTA CAVALIERI, ANGELA SANTANGELO, SIMONA TONDELLI

Sustainable and just transition of EU's rural areas: a comparison between smart village and startup village

-
- 106 ANNA MARIA COLAVITTI, ALESSIO FLORIS, SERGIO SERRA
Dal riconoscimento delle marginalità alla costruzione di politiche condivise per le aree interne. Il territorio sardo tra “centri e periferie”
- 113 ANNA MARIA COLAVITTI, ALESSIO FLORIS, SERGIO SERRA
Strategie territoriali per la transizione ecologica e demografica delle aree interne. Il caso dell'Ogliastra in Sardegna
- 120 VALENTINA COSTA, ILARIA DELPONTE
Ridisegnare la mobilità delle Aree Interne dall'area metropolitana di Genova al Ponente Ligure
- 126 LAURA DAGLIO, MATTIA TETTONI, FEDERICO ZANFI
Appennini in transizione Gli insediamenti dell'Appennino tosco-emiliano tra spopolamento, cambiamento climatico e transizione socio-ecologica
- 132 SILVIA DALZERO
Ripercussioni territoriali date dalla fortificazione dei confini
- 143 LIDIA DECANDIA
Aree marginali: strumenti per cogliere le trasformazioni e nutrire il progetto. L'attenzione alle storie minime per far affiorare l'immagine inespressa che non riesce a venire alla luce
- 150 ILARIA DEIANA, ANGELA SANTANGELO, SIMONA TONDELLI
Dalla marginalità delle aree rurali agli smart village: il caso studio della Barbagia in Sardegna
- 155 DANIELA DE LEO, SARA ALTAMORE
Il Contratto di Lago-Fiume-Costa “Bolsena-Marta-Tarquini” come strumento di intervento per i territori fragili
- 162 CONCETTA FALLANCA, VALENTINA MONTELEONE
Ripensare il progetto urbano in aree fragili e marginali: riflessi dai territori dello Stretto
- 170 SANDRO FABBRO, CLAUDIA FARAONE
L'“Area Ecopolitana” come modello spaziale e istituzione di governo per la transizione ecologica. Prove di applicazione al territorio italiano
- 177 GIULIA FINI, MARCELLO MODICA
Periferia senza marginalità. La rigenerazione territoriale come strategia e strumento di intervento per il Friuli Venezia Giulia
-

-
- 187 ELIANA FISCHER, VIVIANA PAPPALARDO, FRANCESCO MARTINICO, FAUSTO CARMELO NIGRELLI
La lunga stagione dei Patti territoriali in Sicilia
- 200 ALEJANDRO GANA, SALVATORE SIRINGO
BEST PAPER Fenomeni di distribuzione socio-spaziale della popolazione straniera nelle aree interne siciliane
- 206 AGIM KERÇUKU, CRISTIANA MATTIOLI, BRUNA VENDEMMIA, ALESSANDRO COPPOLA
Ripensare il concetto di “area interna”. Riflessioni a partire dai casi della Val Trompia e della Valcamonica, in Lombardia
- 215 ROSSELLA LAERA, ROBERTO PEDONE
Dall’isolamento al cambiamento. La progettazione del benessere urbano nelle fragilità territoriali della collina Materana
- 221 ROSA ANNA LA ROCCA
Fragilità e anti-fragilità nel sistema territoriale del parco regionale del Partenio
- 228 GIADA LIMONGI, ANNA NAPOLITANO, ADRIANA GALDERISI
L’area progetto del Tammaro-Titerno in Campania: implementazione della Strategia d’Area e prospettive future
- 236 BARBARA LINO, ANNALISA CONTATO
Tra “cure palliative” e “terapie esperienziali” nella sovrapposizione di politiche territoriali nei territori interni italiani. Il caso studio dei Sicani in Sicilia
- 244 TOMOYUKI MASHIKO
Development of provisional settlements and their conversion in inclusive recovery process: Diverse emergency architectures in towns impacted by the 2012 Emilia-Romagna earthquake
- 252 FEDERICA MONTALTO, NICOLA MARTINELLI
Il ruolo del progetto territoriale nelle Isole Minori come Aree Interne
- 260 ANNUNZIATA PALERMO, LUCIA CHIEFFALLO, GAETANO TUCCI
Una metodologia di ricerca per la “sicurezza ambientale” dei centri a media e bassa densità abitativa
- 266 ADA PALMIERI, GIULIA SPADAFINA
Il PNRR e le aree interne: criticità e potenzialità dell’uso dei fondi comunitari per la rigenerazione urbana sociale e sostenibile. Il caso della provincia di Foggia (Puglia)
-

-
- 271 MARIO PARIS, CATHERINE DEZIO
Il paesaggio rurale sotto pressione: dinamiche consolidate, nuove infrastrutture e temi per un progetto di territorio non rimediale
- 277 PAOLA PITTALUGA, SILVIA SERRELI
Progetti di rigenerazione di territori in crisi demografica Fragilità dei territori o dei progetti?
- 282 DANIELA POLI, CHIARA DE ANGELIS, ARIANNA GAGLIOTTA, SOFIA RASTRELLI
Il progetto integrato di territorio come strategia progettuale: il caso del comune di Cantagallo
- 288 DANIELE RONSIVALLE
Policrisi globali e domande locali. Il ruolo della pianificazione regionale nei territori che richiedono nuove opportunità di crescita
- 295 LUCREZIA RUFFINI, SIMONE RUSCI
Obsolescenza urbana. Verso una tassonomia come strumento di gestione per il patrimonio esistente
- 300 MARIA SCALISI
Servizi ecosistemici culturali per le aree interne: literature review
- 306 ALINE SOARES CORTES
Multi-hazard scenarios: Innovative tools for urban planning and post-disaster decision making in Italy's inland areas
- 313 NICOLÒ FENU
Community hub rurali
-

Il progetto territoriale nelle aree fragili, di confine e di margine

1 | Introduzione

Quando si pensa a dare un ordine ad un qualsivoglia spazio, che si tratti di una vera intenzione o solo di una tentazione, ci si imbatte immediatamente nella complessità della diversità. Ogni luogo è diverso da un altro, dal punto di vista geografico, orografico, geologico, idrologico, antropico, paesaggistico A queste differenze, che sono l'input e la condizione che soggiace al nostro agire, si sommano quelle derivanti dalla stratificazione delle norme che i vari ambiti e settori di governo hanno sovrapposto nel tempo. Ciò è vero (o forse particolarmente vero) proprio per il territorio italiano, oggetto prevalente delle ricerche della sessione di cui si rende conto. La diversità è certamente ricchezza, ma richiede una visione di governo articolata e allo stesso tempo coerente. In un paese siffatto si sente in modo del tutto particolare la mancanza di un ministero per il territorio, che potrebbe oggi essere utilmente unito a quello dell'ambiente, piuttosto che a quello soverchiante delle infrastrutture e dei trasporti, non fosse altro che per l'enorme differenza di budget destinato alle infrastrutture, piuttosto che ai progetti di territorio. Un ministero dell'ambiente e del territorio sarebbe un accostamento oggi più felice e supererebbe un'altra divisione, appunto quella con l'ambiente, che certo non giova alle politiche territoriali incentrate sempre di più sulla sostenibilità.

Nondimeno, la carenza di un coordinamento nazionale sull'assetto territoriale non preclude l'esistenza di importanti progetti locali di territorio, sia nelle aree urbane, che in quelle extraurbane. Anzi, sono spesso questi ultimi a determinare l'assetto di ambiti piccoli e grandi, che talora svelano una visione ampia e di lungo respiro. I contributi della sessione ridanno giusta rilevanza a queste realtà.

Al fine di sistematizzare il ragionamento circa il progetto di territorio in queste aree, si procederà coordinando i contributi secondo i tre termini chiave: *fragilità, confine e marginalità*. Evidentemente più di un contributo riprende più d'uno o tutti i temi, visto l'evidente legame che caratterizza la marginalità e la posizione al confine, piuttosto che la marginalità e la fragilità fisica e sociale. Anche di questa classificazione si chiede venia ai singoli autori.

2 | Le aree fragili

Il termine *fragilità* è relativamente meno utilizzato rispetto ad altri *quasi* sinonimi. Nel rapporto ISPRA (2001) sul dissesto idrogeologico in Italia, il termine non ricorre mai, mentre nel Rapporto Casa Italia (2017) la fragilità del nostro territorio è evidenziata, sia nella sua valenza *fisica*, che *sociale*.

Nei paper della sessione, il termine viene spesso utilizzato soprattutto con riferimento alla suscettibilità della popolazione insediata verso fattori esterni negativi. Dunque la *vulnerabilità sociale*, che – come noto – è spesso un fattore determinante nel determinare i danni degli eventi rari. Peraltro, secondo alcuni autori (Blečić e Cecchini, 2016), la fragilità, indagata a partire dal suo contrario, l'antifragilità, è caratteristica diversa dalla vulnerabilità, in quanto rappresenta quella caratteristica di un sistema per cui, subito un evento traumatico, lo sfrutta per migliorare la propria condizione. Una interpretazione interessante, che arricchisce quella più tradizionale e codificata sul rischio come prodotto di pericolosità, vulnerabilità ed esposizione.

Di fatto, qualsiasi sia la declinazione che si propone per il termine *fragilità*, essa è ampiamente osservata e documentata praticamente in tutte le regioni italiane, quale risultato delle condizioni orografiche e geo-morfologiche (nel futuro anche climatiche), oltre che esito dei processi di sviluppo, stratificati nel corso della lunga storia di antropizzazione del paese. La fragilità si manifesta dunque come condizione iniziale che influenza le possibilità di funzionamento del sistema territoriale, o come inadeguatezza delle strutture e infrastrutture fisiche e sociali che si sono sviluppate nei territori (Tira, 2019).

Il contributo di Bedini e Bronzini affronta direttamente il tema della riduzione della vulnerabilità per città e territori, analizzando e combinando minacce diverse, dal rischio sismico, a quello pandemico, a quello bellico. La triade richiama parzialmente la lettura di Harari in *Homo Deus* (2015), ove si parte dalla constatazione (poi smentita dagli eventi recenti) di una nuova era caratterizzata proprio dalla sconfitta di guerre, epidemie e carestie. Bedini e Bronzini pongono anche l'accento sulle disuguaglianze territoriali, sociali ed economiche, aggravate da queste minacce, presentando una metodologia di caratterizzazione del rischio pandemico e bellico secondo le categorie usate per la definizione del rischio sismico, prima ricordate. Il fine è la costruzione di un sistema di prevenzione, che da sempre costituisce la sfida dell'approccio alla fragilità. Originale l'idea di combinare tipologie di rischi di natura diversa, anche se una delle prime assunzioni nella teoria del rischio è l'identificazione del contributo antropico, rispetto a quello squisitamente naturale. La guerra è l'esempio più compiuto di evento meramente antropico, dove l'azione umana si deve concentrare nell'evitare il fenomeno stesso, ovvero nel ridurre la pericolosità. Diversamente, il terremoto è l'esempio più evidente di pericolosità naturale, ove l'azione umana si estrinseca nel solo possibile controllo di vulnerabilità ed esposizione.

Il contributo di Palermo, Chieffallo e Tucci, con riferimento alla Calabria, si concentra sul livello di interazione tra aree ad elevata suscettibilità a frane superficiali e rete stradale, non soltanto dal punto di vista degli effetti diretti, quanto in relazione alla mappatura delle aree meno dense, ovvero quelle in cui i comuni presentano almeno metà della popolazione in aree rurali. Questa doppia correlazione combina la *mobilità coatta*, derivante dalla costrizione allo spostamento per raggiungere i servizi essenziali, con la classica distribuzione

della pericolosità. In altre parole, si evidenzia una maggiore esposizione al pericolo, dovuta alla dispersione demografica e alla conseguente rarefazione della distribuzione spaziale dei servizi. Si associa dunque alla carenza di accessibilità e alla sua dipendenza da una rete poco ridondante, un aumento del rischio che deve trovare considerazione nell'indicatore di perifericità. Un esito della sperimentazione è la suggestione per una migliore definizione dei criteri utilizzati dalla Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI). Sulla vulnerabilità dell'area calabro-messinese si concentra anche il contributo di Fallanca e Monteleone, evidenziando come, nelle aree fragili e marginali dei territori dello Stretto, non si possa prescindere dalla ponderazione delle determinanti della vulnerabilità ed esposizione ai pericoli fisici e dalla valutazione delle potenziali strategie per promuovere uno sviluppo urbano equo e resiliente. I due territori a cavallo dello Stretto vivono da decenni i medesimi processi di spopolamento, invecchiamento demografico e impoverimento socioeconomico. L'assunto del contributo è che nessun centro urbano sarà in grado di invertire la rotta verso nuove forme di rivitalizzazione se non coinvolgendo nel processo di "ripensamento" l'intero ambito territoriale di appartenenza.

Il contributo di Carta, che lega la marginalità con il pericolo di incendi di grandi dimensioni, fa luce su una fragilità territoriale scarsamente esplorata nella ricerca urbanistica. Eppure la possibilità di realizzare residenze in contesti boschivi o rurali, tanto evocata soprattutto durante la pandemia da COVID-19, quale soluzione a bassa densità, dove la dispersione è superabile grazie alla telematica, porta con sé fenomeni di rischio che – seppur non prevalenti – non possono essere trascurati. Sono due gli aspetti che rilevano quando si considerano gli incendi boschivi: le possibili azioni di prevenzione attraverso il piano, soprattutto in un contesto di surriscaldamento globale del pianeta, e il destino delle aree percorse dal fuoco. In quest'ultimo caso è noto come il pericolo che può insorgere è quello del dissesto idrogeologico, innescato dalla perdita di copertura vegetale. Un'ulteriore occasione di riflessione sulle invarianti territoriali che sempre debbono essere considerate nelle trasformazioni dei luoghi.

Il contributo di Campanella insiste sull'importanza delle risorse ambientali e sul ruolo che i sistemi di beni ambientali (naturalistici, paesaggistici, storico-culturali, identitari), pensati in un'ottica reticolare, possono assumere nelle politiche territoriali, nelle strategie di programmazione e nella progettazione sistemica dei contesti territoriali fragili, quali quelli del Mezzogiorno d'Italia, per trasformare valori specifici locali in valori riconoscibili e riconosciuti dall'esterno, di usare significanti (culturali) locali per esprimere significati (economici) globali. Un approccio che rifiuta di concepire la tutela e valorizzazione del "patrimonio ambientale" come un qualcosa di estraneo ai processi ordinari di trasformazione economica e sociale, ma li pone al centro delle possibilità di sviluppo locale sostenibile (Zanin e Vettorato, 2023).

Laera e Pedone riflettono sull'isolamento di un'altra regione meridionale: la

collina Materana. In Lucania non esistono grandi città, in 27 su 131 Comuni della regione, gli abitanti sono meno di mille. In questi territori, gli obiettivi da raggiungere per la cura del pianeta possono rifondersi con quella dell'esistenza umana; nelle aree fragili dove è massimo il contatto tra la memoria del costruito e il vasto patrimonio naturalistico, si aprono le sfide future in tema di benessere, ambiente e processo costruttivo sostenibile. Nella stessa linea le riflessioni di De Leo e Altamore sul progetto del territorio per affrontare le fragilità in aree né metropolitane, né interne (l'Italia di mezzo di cui parleranno anche Beria, Donadoni e Nifosi). A partire da un lavoro di accompagnamento per il Contratto di Lago Fiume e Costa "Bolsena-Marta-Tarquinoa" nel nord del Lazio, si inquadrano le fragilità territoriali acuite dalla lunga assenza di politiche di intervento e di pratiche ordinarie di pianificazione.

Il contributo di La Rocca evidenzia, con riferimento ad un caso di studio di area protetta, il Parco del Partenio, potenzialità e debolezze di un territorio interno di pregio ambientale. In sostanza, la fragilità viene associata alla combinazione di un numero elevato di indicatori, al fine di evidenziare fragilità e potenzialità del sistema territoriale. Si intende in sostanza ribaltare la prospettiva del sentire comune che l'istituzione di aree protette sia un limite allo sviluppo territoriale, presentando un indicatore della capacità da parte delle amministrazioni locali e dell'ente parco di gestire e promuovere il territorio.

Mashiko si concentra sulla risposta all'emergenza in aree a bassa densità e sulla scelta degli insediamenti provvisori post-disastro. Apparentemente un tema laterale rispetto a quello centrale della sessione, basato sull'analisi del caso dell'Emilia-Romagna, ma ugualmente rilevante se si analizza l'esito di una tale politica a oltre dieci anni dall'evento. Uno degli aspetti rilevanti, in questi casi, è l'acquisizione di funzioni urbane propriamente dette in accompagnamento alla risposta all'emergenza abitativa. In alcuni casi ciò è avvenuto, consentendo quindi la ricostruzione di un *effetto città*, anche in contesti marginali.

Il contributo di Cortes riprende la tematica di grande rilievo, degli scenari di rischio ed in particolare quelli multi-hazard, contestualizzati in particolare nelle aree interne del Paese. Partendo da una prospettiva globale, se si pensa all'esempio dell'Appennino umbro-marchigiano, negli ultimi quindici anni si è passati dal risentimento di una crisi globale, quella economico-finanziaria del 2008, seguita dal terremoto e – nel momento della ricostruzione – dalla pandemia. Un'occasione di riflessione sulla capacità di risposta dei territori a dei pericoli combinati (già richiamati da Bronzini e Bedini), che mutuamente si influenzano, sia nella capacità di resistenza, che di recupero post-evento.

L'approccio interdisciplinare si impone in queste situazioni, spingendo verso un approccio olistico che sperimenti approcci innovativi alla pianificazione. Analizzando la letteratura che, fin dagli anni '70, approfondisce la correlazione tra il rischio di eventi rari e lo sviluppo socioeconomico, il degrado ambientale e la povertà, si evidenzia come l'impatto dei disastri naturali non si misura solo attraverso la magnitudo e la durata, ma anche attraverso gli eventi indotti e

sovrapposti, temporalmente e spazialmente e le condizioni socio-economico-istituzionali. La proposta di utilizzo di Sistemi di Supporto alle Decisioni (DSS) va nella direzione di valutare la resilienza di un territorio attraverso la definizione di scenari spaziali, comunicabili e condivisibili

Alla luce di tali articolati contributi un aspetto che forse meriterebbe ulteriori approfondimenti è quello che emerge da un particolare tipo di pericolosità ambientale, legata alle azioni umane del passato e quella, vera o presunta, che riguarda i *contenitori* di rifiuti del futuro. Per il primo aspetto si pensi alla sempre urgente tematica del recupero delle aree abbandonate e derelitte, soprattutto quando esse necessitano di interventi di bonifica (Collivignarelli et alii, 2015). Quale possibilità di azione nei territori a bassa attrattività e quindi bassa o nulla possibilità di generare o attrarre investimenti, talvolta cospicui? Nondimeno gli effetti di tali contaminazioni si propagano sovente ben oltre il perimetro delle aree contaminate.

Per il futuro invece, si pensi al dibattito particolarmente acceso sulla localizzazione, non solo dei nuovi impianti di produzione di energie rinnovabili, spesso istintivamente ipotizzati nelle aree marginali, ma anche al sempre bisogno di recettori e impianti di produzione che presentano, magari solo nella percezione collettiva, un alto impatto.

Il caso della Lomellina con gli impianti di produzione da biomasse è emblematico di un territorio contiguo alle aree più economicamente sviluppate del Paese, così come il dibattito sulla localizzazione del sito unico per il deposito dei rifiuti nucleari, di cui il nostro Paese non è ancora dotato. Sul caso della Lomellina si concentra infatti il lavoro di Caramaschi, che acutamente descrive una condizione particolare, di marginalità e fragilità di un'area adiacente alla cintura metropolitana della città di Milano. Non dunque un isolamento geografico o una lontananza da poli urbani di rilievo, piuttosto un territorio che ha subito un processo di declassamento, legate alle traiettorie delle economie locali. Come ripensare questi territori nelle attuali condizioni di contrazione e periferizzazione, legate ad un modello di sviluppo regionale fortemente milancentrico? Possono la polarizzazione e la periferizzazione essere intesi come processi dinamici che possono essere influenzati e invertiti? La SNAI e poi il programma per le "Aree progettuali regionali lombarde" ragionano infatti correttamente su indici di fragilità territoriale, che consentano di includere non solo territori montani, ma anche di pianura, quali appunto la Lomellina. Un territorio non "di confine", ma segnato da processi di degrado territoriale, economico e sociale e di contrazione che l'hanno caratterizzato negli ultimi decenni, incidendo sul suo ruolo e determinandone crescenti fragilità e marginalità. Urgono in queste condizioni investimenti e quadri pianificatori di area vasta, capaci di distribuire sul territorio opportunità e risorse, rifuggendo dal modello centralizzante e – a lungo termine – fagocitante – della regione/metropoli.

In sintesi, i contributi che si concentrano sull'aspetto della fragilità dei territori marginali, sottolineano la necessità di un approccio conoscitivo che

approfondisca gli elementi di vulnerabilità, strutturale, sociale ed istituzionale, considerando la particolare interazione tra eventi di origine diversa, che si mischia con la condizione di fragilità intrinseca, derivante dalla collocazione, dalla ridotta accessibilità e dalla mancanza di leve economiche che possano attrarre o generare investimenti locali.

Accanto ad altre misure locali, un generale sistema di perequazione territoriale dovrebbe essere assunto a livello nazionale, al fine di consentire gli investimenti nelle aree più pericolose e vulnerabili del paese, a gravare sulla fiscalità generale, ovvero anche di quei territori che non soffrono le stesse condizioni di fragilità/marginalità.

Un tentativo, non del tutto efficiente, si è verificato nella distribuzione delle risorse del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, con la quota di risorse da riservare alle regioni meridionali. Invero si tratta di ragionare intorno ad un assetto territoriale del Paese che permanga e orienti gli investimenti a lungo termine, non tanto in una meccanicistica frazione degli investimenti pubblici, quanto in una reale considerazione del valore marginale di un investimento nelle condizioni di fragilità.

La SNAI che muove da questa prospettiva per “giustificare” l’investimento in progetti di sviluppo locale tesi al contrasto dello spopolamento, necessita di un affinamento della mappatura delle aree interne stesse, rivalutando la distribuzione delle fragilità fisiche, sociali, demografiche ed economiche, in una prospettiva che ridefinisca il servizio di ogni territorio alla costruzione del bene comune.

3 | Le aree di confine

Per definire il confine, il limes che mantiene una sua valenza rassicurante, ma sempre più evanescente, da molti punti di vista, è necessario definire le *geometrie variabili*, che disegnano perimetri diversi, corrispondenti ad altrettante istituzioni, infrastrutture della mobilità, infrastrutture tecnologiche, ambiti di influenza geo-politica ecc.. Se la pianificazione resta sostanzialmente impostata sui territori amministrativi istituiti, nel passato come nel presente si è valutata l’importanza di pianificare per ambiti omogenei, territori che *hanno qualcosa in comune*. Ebbene, quando ci collochiamo al confine, al margine seppur variabile di questi territori, ci troviamo nella condizione più soggetta a variabilità e quindi nella condizione di escogitare strumenti di pianificazione che prevedano dei buffer di transizione, anche ampi.

Peraltro, se la fortificazione dei confini era la norma nel periodo, lungo, della storia delle città fino al diciannovesimo secolo, essa si ritrova nelle recenti divisioni del mondo di oggi, più spesso tra stati e parti di città. La convinzione che la fortificazione del confine protegga da un nemico, è più sovente rivolta verso l’immigrazione, che, originata da guerre, cambiamenti climatici, povertà etc. costituisce una delle caratteristiche dimensionalmente più rilevanti del nostro tempo. Dalzero ben evidenzia come i muri siano diventati una presenza territorialmente nuova che caratterizza il mondo, dagli Usa ai Balcani, e ad essi

si accostino fenomeni urbani, ambientali, culturali inediti meritori di ricerca rispetto alle loro differenze e similitudini.

Numerosi i contributi che ragionano sulle particolari condizioni di insularità. Montalto e Martinelli riflettono su come il progetto territoriale possa intervenire in aree fragili e marginali come le Isole Minori italiane, in quanto emblematiche di quei fenomeni di marginalità, abbandono, e spopolamento ai quali la SNAI fa riferimento. Il lavoro in particolare si focalizza sulla capacità che la cultura può avere di essere un driver di rigenerazione territoriale per aree marginali e fragili. Marginalità e fragilità risultano essere due condizioni insite del termine “isole”, sempre più soggiogate alla mono attività economica del turismo e alla conseguente fisarmonica demografica che oscilla tra spopolamento e pressione antropica (De Luca, Lingua, 2012).

La lettura critica del ruolo della promozione turistica, come occasione di progetto per i territori fragili, è tema ricorrente nei lavori della sessione, in particolare ripreso da Camarda, con riferimento ai territori interni e ai piccoli centri. Turismo come occasione di promozione e valorizzazione delle risorse locali, a patto che generi filiere produttive multifunzionali, pena il risolversi in possibile minaccia, se combinato con il processo di allontanamento dall'attività agricola e il progressivo abbandono dei paesaggi montani e collinari.

Nel contributo di Fischer, Pappalardo, Martinico e Nigrelli si analizzano gli effetti sullo sviluppo socio-economico e sulla trasformazione degli assetti insediativi su un campione di dieci Patti Territoriali in Sicilia (L. 341/1995), evidenziando come tali strumenti abbiano avviato una nuova stagione di politiche a favore delle aree svantaggiate, ma non esista un quadro complessivo dei risultati che queste politiche hanno avuto sul territorio. L'evoluzione delle condizioni demografiche registrate, economiche e insediative sul lungo periodo, fa anzi emergere il permanere di forti differenze tra le zone interne in crisi e le aree costiere maggiormente sviluppate del territorio regionale. Uno strumento applicato a geometria variabile, non coincidente dunque con i confini provinciali, in un territorio di per sé interamente di confine, disegnando differenze tra le aree interne e *le aree di confine del confine*, ovvero le aree costiere.

Sulla SNAI e le strategie d'area per le aree progetto in Sicilia si concentra anche il contributo di Antonuccio e Privitera ed in particolare su un'esplorazione critica delle esperienze condotte per intercettare coerenze e incongruenze fra strategie delineate a livello nazionale e azioni effettivamente poste in essere alla scala locale. Ad emergere è un quadro all'interno del quale le proposte progettuali sembrano fallire nella prospettiva di attenuare le condizioni di marginalità e di accorciare le distanze dai poli, ripiegando, piuttosto, su opere di ripristino, manutenzione e in alcuni casi efficientamento dei servizi e delle dotazioni territoriali esistenti. La conclusione dei due ricercatori è che “le attuali condizioni di marginalità e di perifericità delle aree interne, soprattutto di quelle siciliane, rappresentano quasi sempre il frutto del fallimento di politiche e programmi nazionali e regionali che hanno

attraversato, negli ultimi settant'anni, i settori della sanità, dell'istruzione e dei trasporti" (Privitera, Antonuccio, 2023). Infatti, gli esiti che emergono da un'attenta esplorazione delle esperienze nelle aree progetto siciliane, mostrano uno scenario poco rassicurante, in cui appare ancora lontana la concreta possibilità di accorciare le distanze spaziali e temporali delle aree interne da quei servizi la cui mancanza concorre a determinarne le condizioni di marginalità. Le ragioni di tali difficoltà sembrano essere riconducibili ad almeno due grandi questioni: da un lato la mancata progettualità degli enti locali e dall'altra i seri limiti strutturali interni mostrati dalla SNAI, soprattutto nella fase di produzione delle linee guida per la costruzione delle strategie d'area ed in particolare nella metodologia applicata per la classificazione di poli e aree interne.

Pure Ronsivalle si interroga sul ruolo della pianificazione regionale nei territori che richiedono nuove opportunità di crescita, legate ad un perdurante stato di crisi globale in cui i territori regionali subiscono le condizioni di sviluppo eterodiretto o orientato dalla disponibilità finanziaria e non dalla coerenza delle risorse territoriali. Il contributo presenta alcuni esiti delle ricerche finalizzate alla redazione del nuovo Piano Territoriale Regionale siciliano, evidenziando alcuni elementi necessitanti di specifico approfondimento, tra cui il consumo del suolo e la possibilità di determinare, attraverso i trend demografici dei singoli comuni, in che modo costruire un approccio all'espansione urbana finalizzato all'uso sostenibile delle risorse, legato a concrete proposte e non a mere limitazioni.

Lino e Contato partono dal rinnovato interesse per le aree interne e, più in generale, per i territori marginali emerso nel dibattito scientifico e nel campo delle politiche territoriali, per esplorare a loro volta come molteplici politiche di sviluppo territoriale e investimenti pubblici (in particolare SNAI, GAL, PNRR), non sempre coerenti o sufficientemente integrati tra loro, si sovrappongono nelle aree interne italiane, con interesse per gli effetti concreti nel contrasto allo stato di marginalità e fragilità dei territori interni. Di nuovo la Sicilia come caso studio, ed in particolare i Sicani. I risultati mostrano un chiaro disallineamento tra approcci e azioni in atto e la necessità di approcci di place-making e di uno sforzo nel campo della governance per armonizzare approcci e contenuti di intervento.

Gana e Siringo, analizzano le aree interne siciliane, confrontando il progressivo spopolamento negli ultimi decenni, rispetto all'aumento della popolazione straniera. Il loro contributo si interroga sulle ricadute socio-spaziali della migrazione, tenendo come orizzonte lo sguardo interrogativo sulle eventuali capacità di incidere in termini strategici sulle dinamiche di sviluppo delle aree interne siciliane. Se infatti da un lato il cambiamento demografico in Sicilia mostra una tendenza sempre più marcata alla concentrazione della popolazione lungo le fasce costiere settentrionali ed orientali, la migrazione internazionale costituisce una delle dinamiche demografiche che potrebbe contrastare la perdita di popolazione degli ultimi decenni nei piccoli centri e

nelle aree rurali del Sud Italia.

Un altro caso studio su un'area interna siciliana, quella del Consorzio ASI di Enna, viene analizzato da Barbarossa, Fischer e Nucifora. Dall'analisi delle politiche di industrializzazione del Mezzogiorno, nate a partire dagli anni '50 del Novecento, nell'ottica della riduzione del divario industriale tra Nord e Sud del paese, che hanno introdotto modelli di sviluppo orientati ad ampliare il fronte dell'industria nazionale, anche in aree del paese meno industrializzate, emergono i diversi effetti negativi, dovuti a precondizioni di arretratezza in cui emergono una grave carenza infrastrutturale, di capitali, di manodopera qualificata e di capacità imprenditoriali. L'ingente trasferimento di risorse, non sempre ha prodotto gli esiti sperati in termini di ricadute economiche e occupazionali, nel complesso poco incidendo sul dinamismo dei territori.

Sulla questione delle aree di *confine* si concentra anche il contributo di Fini e Modica, nell'analisi di un territorio periferico, ma non marginale, il Friuli VG. Il territorio della regione, mosaico complesso di contesti e sistemi insediativi, rientra in molte di "mappe della marginalità", seppur sempre in modo parziale e discontinuo. Infatti la regione è tra le poche regioni italiane con un elevato indice di qualità della vita, a riprova che si può essere un territorio di confine senza marginalità, anzi, con eccellenze legate forse ad una maggiore resilienza socioeconomica. Il Friuli, per esempio, è una delle regioni italiane con la più alta densità di ricercatori, avendo sviluppato centri di ricerca di primo livello e tre università.

4 | Le aree marginali

La marginalità è una condizione derivante dalla posizione geografica, ma anche dalla posizione di confine e – forse soprattutto – dalle condizioni socio-economiche, che determinano una condizione di svantaggio rispetto alle condizioni medie del contesto più ampio di riferimento.

Marginale è un fenomeno che può essere trascurato, quindi dimenticato dalle politiche pubbliche di sviluppo e dalla destinazione di investimenti. Nondimeno è evidente che le condizioni di marginalità evolvono nel tempo e sono sottoposte a cicli. Allo stesso tempo, la marginalità ha talvolta determinato nella storia il consolidamento di alcune condizioni positive, almeno ad una lettura postuma. Si pensi per esempio alla conservazione dell'ecosistema e del paesaggio urbano determinato dallo spostamento dell'asse nord-sud del percorso verso Roma. Se nel medioevo la via Francigena costituiva la dorsale principale, quando le nuove infrastrutture hanno solcato la valle dell'Arno hanno consentito il "congelamento" di intere città nella loro immagine medioevale, con esiti estetici irripetibili e irripetuti. La Siena medioevale è evoluta nella Firenze rinascimentale!

I contributi della sessione si concentrano spesso su fatti "minori" del Paese, ma evidenziandone da un lato le potenzialità, dall'altro il valore metodologico, che si arricchisce spesso del contributo di altri saperi. Una lezione per le regole e le pratiche di pianificazione che ha molto da insegnare anche all'approccio alle

aree centrali.

Nel contributo di Decandia, a conferma di quanto sopra, si illustrano gli esiti di una ricerca nel territorio dell'Alta Gallura, mettendo in luce come questo contesto, apparentemente marginale, riveli forze creative e generative, virtualità latenti, capaci di dischiudere nuove possibilità. “È nell'attenzione ai particolari, ai dettagli, agli indizi impercettibili ai più, che si rivelano le tendenze in atto di una realtà complessa non sperimentabile direttamente. Una realtà altamente diversificata e in continuo movimento, in cui spingono forze ed energie che non si vedono, ma che lavorano continuamente per produrre un cambiamento che suggerisce un'immagine utile a nutrire il progetto. Condizione di sfondo è l'intreccio tra città e campagna, tra natura e cultura, in un'area dalla forte pervasività delle componenti ambientali e da una bassissima densità insediativa, interessata dai fenomeni di spopolamento, di invecchiamento della popolazione e di declino economico”. L'idea di osservare ciò che gli “sguardi zenitali” e le statistiche non colgono è peraltro legata ai necessari approfondimenti che la valutazione della fragilità impone, in una prospettiva non deterministica, quale quella che descrive l'occorrenza dei fenomeni rari.

Colavitti, Floris e Serra riprendono l'analisi del significato di area interna, quale definizione non sufficiente ad interpretare esaustivamente le dinamiche complesse di progressivo aumento dei divari civili in termini di reddito e benessere economico, livelli di welfare, dotazioni infrastrutturali, opportunità sociali e occupazionali. Analizzando anch'esse il contesto regionale sardo, cercano di riconoscere le *diverse marginalità* per la costruzione di politiche condivise, evocando l'adozione di nuovi e radicali paradigmi e modelli alternativi di sviluppo per le aree interne, che devono trovare coerenza all'interno del quadro della pianificazione urbanistica e territoriale. Le peculiarità sarde sono ben rappresentate dalla coesistenza, accanto alla SNAI di iniziativa nazionale, della Strategia Regionale Aree Interne (SRAI) e dal fatto che la SNAI – nel caso sardo - è risultata marginale in termini di estensione territoriale e di risorse assegnate, nel ciclo di programmazione 2014-2020. Anche in questo caso, inoltre, le risorse del PNRR hanno mostrato il loro limite nella diagnosi preliminare e/o la definizione di strategie calibrate sui luoghi, rispetto all'indispensabile cooperazione sovracomunale e al coinvolgimento delle comunità locali per le pratiche di governo del territorio ai diversi livelli, dalla programmazione economica alla pianificazione territoriale e urbanistica. Gli autori si concentrano poi sul caso della regione storico-geografica dell'Ogliastra che, secondo la mappatura operata dall'amministrazione centrale, ricade interamente nella categoria delle aree ultraperiferiche, offrendo l'occasione per approfondire e fornire ulteriori interpretazioni delle dinamiche insediative e territoriali che coinvolgono i territori della bassa densità. Nel caso analizzato, il territorio costituisce un contesto rappresentativo del complesso equilibrio tra l'ambito costiero e l'entroterra, in cui la lettura degli elementi costitutivi dell'identità locale e delle invarianti

ambientali e culturali mette in luce la possibilità di impostare processi di valorizzazione patrimoniale più equi e consapevoli.

Sulla marginalità di un'altra area rurale sarda, la Barbagia di Ollolai, si concentra il contributo di Deiana, Santangelo e Tondelli. A partire dalla constatazione dello spopolamento quale fenomeno diffuso e la conseguente marginalità economica, sociale e infrastrutturale, si propone un processo di evoluzione dell'area in smart village (European Commission, Directorate-General for Agriculture and Rural Development, 2020), per arginare lo spopolamento e la carenza di servizi e infrastrutture, mediante l'utilizzo delle tecnologie digitali come strumento per promuoverne lo sviluppo. Nello specifico, le tecnologie vengono utilizzate per migliorare l'efficienza e la sostenibilità delle attività agricole e di produzione, nonché per fornire servizi pubblici come la salute, l'istruzione, la sicurezza e il trasporto. Gli smart village rappresentano quindi un approccio innovativo alla pianificazione del territorio rurale che cerca di stimolare lo sviluppo sostenibile, migliorare la qualità della vita e preservare le tradizioni e la cultura locali (Martinez & McEldowney, 2021). Una riflessione che anche Cavalieri (insieme a Santangelo e Tondelli), affronta per una definizione della transizione giusta e sostenibile nelle aree rurali europee, le quali possono offrire nuove opportunità per una crescita inclusiva e sostenibile. Un contributo che coniuga all'azione conoscitiva una proposizione di utilizzo intelligente della tecnologia di comunicazione, senza mai dimenticare che una delle condizioni di marginalizzazione è proprio legata al digital divide, ovvero alla diversa velocità e capacità delle reti di connessione dati nelle diverse parti del Paese e – ad oggi – soprattutto in Sardegna. Rileva sicuramente la capacità di generare una nuova connettività tra territori rurali per dialogare con maggior forza con la componente urbana e la valorizzazione innovativa dei beni comuni, con la creazione di istituti di commoning.

Il contributo sull'obsolescenza urbana di Ruffini e Rusci sonda e definisce i fenomeni di obsolescenza che caratterizzano diffusamente il patrimonio edilizio e il patrimonio urbano in Italia, costruendo una tassonomia che lega le determinanti dei fenomeni di obsolescenza con le possibili politiche da porre in atto per la sua gestione. L'assunto di base è che l'obsolescenza si divida in assoluta e relativa, analizzando con particolare interesse i fenomeni che riguardano interi territori e contesti urbani e suggerendo una migliore articolazione delle strategie di intervento per la gestione *medio tempore* del patrimonio. L'importanza della gestione di un processo con andamento ciclico, in cui si alternano fasi di crescita e fasi di contrazione, innescate rispettivamente dalla localizzazione e de-localizzazione di economie di scala e processi di produzione/innovazione è centrale nei processi di demarginalizzazione. Nonostante infatti l'obsolescenza possa essere apparentemente associata ad effetti fisici e locali, le sue determinanti hanno radici in fenomeni di più ampia scala regionale e globale, su cui le politiche di intervento tradizionali hanno pressoché incidenza nulla poiché operano limitatamente all'ambito locale.

Limongi, Napolitano e Galderisi affrontano il tema dell'efficacia di politiche e strategie fino ad oggi messe in campo per la riduzione dei divari territoriali nel Paese, con riferimento al caso di studio di una delle aree pilota della SNAI 2014-2020 nella Regione Campania, l'area del Tammaro-Titerno, evidenziando l'importanza dei *territori interni*, quale principale riserva di biodiversità, produttori di servizi ecosistemici e depositari di una importante diversità di culture e produzioni locali. Di tale ricchezza manca peraltro una rappresentazione condivisa che la collaborazione scientifica tra aggregazioni di comuni e Università presenti sul territorio può costruire mediante un Atlante del territorio, in grado di fornire attraverso mappe, immagini e testi una narrazione puntuale delle molteplici potenzialità.

Sui servizi ecosistemici culturali per le aree interne torna anche il contributo di Scalisi, analizzandone la centralità nel dibattito disciplinare attuale relativo alle aree interne e marginalizzate. Di particolare interesse le correlazioni tra i servizi ecosistemici e i servizi ecosistemici culturali, nelle aree a bassa densità socio-demografica.

Come già Privitera e Antonuccio, anche Palmieri e Spadafina si interrogano sul ruolo delle risorse straordinarie del PNRR rispetto alle aree interne, evidenziando criticità e potenzialità dell'uso dei fondi comunitari per la rigenerazione urbana sociale e sostenibile. L'applicazione alla Provincia di Foggia riguarda in particolare il potenziamento dei servizi e delle infrastrutture sociali di comunità, nella convinzione che l'azione sui beni materiali debba ricadere sul benessere della comunità e del territorio dal punto di vista sociale, culturale, ambientale ed economico.

Kerçuku, Mattioli, Vendemmia e Coppola analizzano il concetto di "area interna", partendo da due esempi, la val Trompia (ad esclusione dei Comuni della bassa valle) e la Valcamonica, in Provincia di Brescia. Si tratta di aree interessanti, in quanto caratterizzate da storica vitalità economica e manifatturiera e quindi una buona presenza di servizi sovralocali e di capitale sociale. L'esito della riflessione su questi particolari casi di aree interne è che non basta guardare cosa accade *dentro* al perimetro dell'area interna, ma occorre adottare uno sguardo multiscalare, che necessita di ragionare in forma plurale dei diversi sistemi di governance.

Anche il contributo di Daglio, Tettoni e Zanfi si concentra sull'analisi di un contesto in transizione, tra spopolamento, cambiamento climatico e transizione socio-ecologica: l'Appennino tosco-emiliano, all'interno del Parco dell'Emilia Centrale nell'area del Monte Cimone, esplorando tre diverse prospettive di trasformazione, le pratiche alternative a quelle degli sport invernali, la trasformazione della rete di mobilità e dei servizi, il recupero del ricco patrimonio rurale dismesso, guardando a pratiche di riabitazione emergenti e nuove forme di turismo sostenibile.

Il contributo di Poli, De Angelis, Gagliotta e Rastrelli sul progetto integrato di Cantagallo, in Provincia di Prato, approfondisce in caso di un comune appenninico di piccole dimensioni, inserito nei progetti pilota della SNAI,

evidenziando la necessità di costruire nuove forme di governance pubblico-privato-collettivo, fondate sul coinvolgimento e sulla collaborazione delle comunità locali. Il progetto integrato di territorio nel comune di Cantagallo mira a sostenere azioni plurime e transcalari di rigenerazione puntando, in particolare, sull'attivazione di servizi innovativi e di percorsi tematici per connettere le opere d'arte ai beni patrimoniali naturalistici e storico-culturali diffusi, sul coinvolgimento degli attori locali e della rete delle aziende agricole, che rappresentano il tessuto connettivo del comune per stimolare autoriconoscimento, attrattività, crescita sociale e valorizzare le diverse economie locali.

Il contributo di Pittaluga e Serreli assume il tema dello spopolamento dei territori marginali quale fattore di fragilità e criticità, soprattutto sul lungo periodo. Dalla più comune esperienza di progetti di rigenerazione basati sulla valorizzazione turistica tout court, che spesso manifestano risultati solo a breve termine, al permanere delle esigenze di presidio ed erogazione dei servizi per coloro che risiedono. Dopo aver analizzato le tassonomie di Pallagst (2017) e Hospers (2014), si assume la *strategia d'uso* quale più promettente, in quanto vede nella perdita di popolazione un'opportunità per risolvere altri problemi, sottolineando come la fragilità sia legata alle relazioni. Una prospettiva di interesse è quella legata alle potenzialità dei territori in crisi demografica quali erogatori di servizi ecosistemici (Borghi, 2017), aprendo così alla tematica sfidante della quantificazione dei servizi ecosistemici, che – in assenza di una valorizzazione economica, derivante dalla mancanza o incertezza di un mercato di riferimento, non vengono confrontati con gli altri servizi che hanno un mercato consolidato di riferimento, quali i diritti edificatori.

Il contributo di Paris e Dezio si concentra sulle aree rurali e remote, le quali rappresentano l'83% del territorio totale dell'UE, con il 30,6% della popolazione (Commissione Europea, 2021). Nella necessità di ripensare l'equilibrio fra spazio urbano e rurale, a partire dalla riflessione su alcuni casi concreti di spazi agrari "remoti", della pianura padana lombardo-veneta. In queste aree non è possibile attuare solo attraverso le modalità e gli strumenti della conservazione del patrimonio culturale, per cui gli autori contrappongono ad una visione puramente estrattiva, la necessità di un inedito tipo di progetti per il territorio rurale, che sappiano rinnovare il rapporto tra componenti antropiche, ambientali ed economiche.

Una condizione rilevante da analizzare è l'accessibilità ferroviaria, che – come noto – è stata affrontata e risolta capillarmente nel territorio svizzero, contribuendo un capillare uso alternativo all'automobile. Sull'accessibilità dell'Italia *di Mezzo* si concentra il contributo di Beria, Donadoni e Nifosì, una sorta di aree intermedie tra le concentrazioni urbane e le aree interne, che si riflette sulla sempre maggiore differenza di livello di servizio tra l'Italia *ad alta velocità* e l'Italia *remota*. In queste aree, classificabili in città medie (in gran parte capoluoghi provinciali), territori a urbanizzazione diffusa e campagna lavorata e sfruttata dell'agricoltura industriale, le opportunità di accesso al

trasporto ferroviario di base, anche in relazione con l'uso del suolo, sono un importante indicatore di disuguaglianze. Di fatto gli enti gestori, nazionale e locali, investono in queste situazioni in funzione di una domanda di mobilità che è fortemente influenzata dalle caratteristiche territoriali e quindi dalla domanda.

Emblematico il caso delle aree interne, dall'area metropolitana di Genova al Ponente Ligure. Come evidenziano Costa e Delponte, la SNAI si è posta sin dall'inizio il duplice obiettivo di agire sull'offerta dei servizi essenziali e sviluppare progetti di rilancio per contrastare le dinamiche di spopolamento di aree target rispondenti a precisi criteri territoriali, demografici e socio-economici. In maniera evidente, la mobilità è centrale, dove la definizione di servizi flessibili si scontra con i confini dei bacini delimitati a scala regionale, ma anche con la perimetrazione di aree a domanda debole o comuni "montani" per cui possono essere previste deroghe sulle modalità di erogazione dei servizi di trasporto.

Un utile riferimento alle infrastrutture di trasporto non poteva che chiudere questa rapida disamina di una ricchezza di contributi sulla marginalità. Un tema che, questo sì, potrebbe razionalmente trovare la sintesi nel Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, se l'infrastrutturazione del Paese fosse collegata ad un disegno complessivo e armonico di sviluppo, piuttosto che alla volontà di affrontare il tema delle cosiddette *grandi opere* in una mera ottica di capacità di investimento.

5 | Qualche considerazione conclusiva

Che fare in questo quadro non rassicurante dove si mescolano perimetrazioni da rivedere, convinzioni da ridefinire, risorse mal impegnate, impegni non finanziati, progetti dal basso e bassa capacità progettuale dall'alto?

Occorre certamente continuare a ricercare e sperimentare, ma anche semplificare e coordinare le normative, dare spazio alle linee guida e alla flessibilità, chiarire la sovrapposizione tra competenze statali, regionali e sub-regionali; simulare prima dell'emanazione di leggi e decreti il possibile esito ed il carico burocratico spesso improduttivo che esse porteranno, prevedendo contestualmente le risorse per adeguare le amministrazioni competenti del personale necessario a far fronte alle immani sfide del presente.

Riferimenti bibliografici

- Blečić I. e Cecchini A. (2016), *Verso una pianificazione antifragile. Come pensare al futuro senza prevederlo*, FrancoAngeli, Milano.
- Commissione Europea (2021), Communication from the commission to the European parliament, the Council, the European economic and social committee and the Committee of the regions. A long-term Vision for the EU's Rural Areas - Towards stronger, connected, resilient and prosperous rural areas by 2040.
- Coppola A., Del Fabbro M., Lanzani A.S., Pessina G. e Zanfi F. (2021) (a cura di), *Ricomporre i divari. Politiche e progetti territoriali contro le disuguaglianze e per la transizione ecologica*, il Mulino, Bologna.

- De Luca G., Lingua V. (a cura di) (2012), *Arcipelago Mediterraneo. Strategie di riqualificazione e sviluppo nelle città-porto delle isole*, Alinea Editrice, Firenze.
- European Commission, Directorate-General for Agriculture and Rural Development (2020), Pilot project: smart eco-social villages: final report, Publications Office. Available at: <https://data.europa.eu/doi/10.2762/100370>
- Harari Y.N. (2015), *Homo Deus. Breve storia del futuro*, Bompiani.
- Hospers G. J. (2014), Policy Responses to Urban Shrinkage: From Growth Thinking to Civic Engagement, *European Planning Studies*, vol. 22, n. 7, pp. 1507-1523.
- ISPRA (2021), *Dissesto idrogeologico in Italia: pericolosità e indicatori di rischio*.
- Martinez J.A. & McEldowney J. (2021), Smart villages Concept, issues and prospects for EU rural area, BRIEFING EPRS, European Parliament.
- Pallagst K., Mulligan H., Cunningham-Sabot E., Fol S. (2017), The Shrinking City Awakens: Perceptions and Strategies on the Way to Revitalisation?, *The Town Planning Review*, vol. 88, n. 1, pp. 9-13.
- Pezzagno M., Richiedei A. e Tira M. (2021), Applicazione di metodi di analisi speditiva per valutare le opportunità di rigenerazione urbana nei territori diffusi delle risorse tra progetti di forestazione urbana. In *Valori e valutazioni*, vol. 27, pp. 91-100, ISSN: 2036-2404
- Presidenza del Consiglio dei Ministri, Struttura di Missione Casa Italia (2017), *Rapporto sulla Promozione della sicurezza dai Rischi naturali del Patrimonio abitativo*.
- Privitera, R. e Antonuccio, A. (2023), La Strategia Nazionale sulle Aree Interne e il Covid-19. Ridefinire polarità e perifericità nella prospettiva del PNRR. In: Pasqui G. e Tedesco C. (a cura di), *Governance territoriale tra cooperazione e varietà, Atti della XXIV Conferenza Nazionale SIU Dare valore ai valori in urbanistica, Brescia, 23-24 giugno 2022*, vol. 04, Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano 2023. ISBN 978-88-99237-46-2
- Richiedei A. and Tira M. (2020). Municipal Budget Management and the Generation of Urban Sprawl. A Case Study of the Lombardy Region (Italy). In: *Planning practice & research*, pp. 1-16, ISSN: 0269-7459
- Tira M., Van der Krabben E. and Zanon B. (2011). *Land management for urban dynamics. Innovative methods and practices in a changing Europe*. Maggioli, Rimini, ISBN 8838760667
- Tira M. (2019), Cambio di paradigma per la costruzione di nuovi equilibri territoriali di fronte ai rischi fisici. In: Perrone C. e Russo M. (eds.), *Per una città sostenibile. Quattordici voci per un manifesto*, Donzelli, Roma.
- Zanin G.M. e Vettorato D. (eds.)(2023), New approaches and methods to preserve and enhance Long-Distance Walking (and Cycling) Routes, *Plurimondi*, n. 20: ISSN: 1129-4469 - Online: 2420-921X

La SNAI e le strategie d'area per le aree progetto in Sicilia. Dalla visione nazionale alle pratiche locali

Carmelo Antonuccio

Università degli Studi di Catania
DICAr – Dipartimento Ingegneria Civile e Architettura
SDS - Struttura Didattica Speciale di Architettura di Siracusa
carmelo.antonuccio@unict.it

Riccardo Privitera

Università degli Studi di Catania
DICAr – Dipartimento Ingegneria Civile e Architettura
riccardo.privitera@unict.it

Abstract

La Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI) ha disegnato un nuovo quadro di assetto del territorio italiano costituito da poli, intesi quali centri di offerta dei servizi essenziali di cittadinanza (sanità, istruzione e trasporti) e da una costellazione di aree interne, gerarchizzate sulla base dei loro livelli di perifericità rispetto ai poli. All'interno di questa cornice, la SNAI ha poi individuato 72 aree progetto cui è stata demandata la responsabilità di elaborare una strategia d'area e predisporre l'Accordo di Programma Quadro (APQ) con l'obiettivo di ridurre i livelli di perifericità, attraverso il rafforzamento dell'offerta dei servizi. Il lavoro propone un'esplorazione critica delle esperienze condotte nelle aree progetto per intercettare coerenze e incongruenze fra strategie delineate a livello nazionale e azioni effettivamente poste in essere alla scala locale. Ad emergere è un quadro all'interno del quale le proposte progettuali sembrano fallire nella prospettiva di attenuare le condizioni di marginalità e di accorciare le distanze dai poli, ripiegando, piuttosto, su opere di ripristino, manutenzione e in alcuni casi efficientamento dei servizi e delle dotazioni territoriali esistenti. Partendo proprio da questi risultati, lo studio prova ad indagare sulle possibili ragioni che hanno portato alla produzione di tali scenari, muovendosi fra l'esplorazione dei limiti, intesi in termini di capacità e risorse progettuali locali, ed una più attenta lettura delle linee guida ministeriali per lo sviluppo delle proposte. Il lavoro presenta i risultati delle indagini condotte, in particolare, per le 5 aree progetto siciliane.

Parole chiave: SNAI, aree interne, aree progetto, strategia d'area, servizi di cittadinanza

Introduzione

Il documento di indirizzo per la Programmazione della Politica Regionale “Metodi e Obiettivi per un Uso Efficace dei Fondi Comunitari 2014-2020” ha riconosciuto, nel 2012, il ruolo complementare che le aree interne possono giocare nel sostegno allo sviluppo complessivo dell'intero Paese. Coerentemente con tale assunzione, nel settembre dello stesso anno, il Ministero dello Sviluppo Economico ha avviato, con il supporto del Comitato Tecnico Aree Interne (CTAI) opportunamente costituito, la Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI). Tale strategia è stata proposta quale politica innovativa di sviluppo e coesione territoriale con l'obiettivo primario di supportare la crescita economica e sociale del Paese, attraverso la creazione di lavoro, sostegno all'inclusione sociale e recupero del territorio abbandonato. La SNAI, attingendo proprio dalla programmazione dei fondi comunitari per il settennio 2014-2020¹, ha puntato ad investire sulla promozione e la tutela della ricchezza dei territori e delle comunità periferiche, valorizzando le risorse naturali e culturali per creare nuove opportunità occupazionali. Nel 2014 l'allora Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, per il tramite del CTAI, ha pubblicato nell'ambito della SNAI la prima classificazione delle aree interne (DPS, 2014). In questo contesto, sono state definite quali ambiti significativamente distanti dai centri di offerta dei servizi essenziali (istruzione, salute e mobilità), ricchi di importanti risorse naturali e ambientali e di un patrimonio culturale di pregio, dove vive circa un quarto della popolazione italiana, in una porzione di territorio che supera il 60% di quello totale e che è articolata in oltre 4.000 comuni. La metodologia utilizzata ha prodotto e restituito un'immagine policentrica del

¹ Le risorse da cui attingere gravano in particolare sul Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), Fondo sociale europeo (FSE) e Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) in concomitanza con quanto poi previsto a partire dalla Legge di Stabilità 2014 (Legge 147/2013 e successive). A questi possono essere sommate risorse provenienti dai vari comuni o da altri enti locali.

territorio italiano, articolato in centri urbani che, con quattro diversi gradi di perifericità spaziale (aree periurbane o di cintura, aree intermedie, aree periferiche e aree ultra periferiche) rappresentano proprio le aree interne che gravitano attorno a specifici poli, intesi invece come centri di offerta simultanea dei servizi (offerta scolastica secondaria, ospedale sede di DEA di I livello, stazione ferroviaria di categoria Silver o superiore) (DPS, 2014). Questa mappa delle aree interne è stata poi oggetto di una successiva revisione (CIPESS, 2022) che ha consolidato gli aspetti fondamentali della metodologia precedente, apportando, però, alcuni aggiornamenti relativi alla dotazione dei servizi presenti al 2019 ed alla popolazione censita al 2020 oltre che alcune modifiche al metodo di calcolo dei tempi medi di percorrenza per la stima dei livelli di perifericità. Alla luce di questi quadri, le aree interne si caratterizzano dunque come territori con ridotta accessibilità ai servizi essenziali, differenziate tra loro da gradi di perifericità determinati dalla distanza, in termini di tempo di percorrenza necessario, per il raggiungimento del polo più prossimo.

Gli indirizzi operativi della SNAI sono stati poi definiti dal Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE) e gestiti attraverso la struttura di governance del CTAI, confluito dopo il 2014 nel nuovo Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Per canalizzare i finanziamenti assegnati proprio dal CIPE, nel corso del 2017 sono state selezionate 72 aree progetto che rappresentano 1.060 comuni classificati come aree interne, poco meno di 2 milioni di abitanti ed un territorio di circa 51.000 kmq, pari ad un sesto dell'intero territorio nazionale. Le aree progetto sono state individuate attraverso la perimetrazione di territori contraddistinti da caratteri socio-economici, geografici, demografici, culturali e ambientali comuni e complementari, con l'obiettivo di far emergere una comunità politica intercomunale basata su forti fattori di coesione capaci di promuovere la costruzione di una nuova e più efficace architettura istituzionale per il governo del territorio sovracomunale. A ciascuna area progetto è stato chiesto di predisporre una apposita strategia d'area attraverso la quale formulare una visione territoriale di medio e lungo periodo, partendo da un'attenta analisi ed interpretazione delle dinamiche socio-economico-demografiche in atto e giungere alla individuazione di una precisa catena di effetti capace di condurre dagli obiettivi alle azioni progettuali programmate (da motivare) e fino ai risultati attesi (da esplicitare). In particolare, gli interventi previsti devono allinearsi ai criteri stabiliti dalle linee guida, appositamente predisposte dai Ministeri della Salute, delle Infrastrutture e Trasporti e dell'Istruzione Università e Ricerca, e non possono configurarsi come azioni straordinarie, destinate cioè ad esaurirsi una volta terminati i fondi disponibili, ma devono piuttosto avere natura di sperimentazione di azioni ordinarie, rispetto alle quali la comunità politica deve impegnarsi ad imprimere loro un carattere permanente. L'Accordo di Programma Quadro (APQ) rappresenta, inoltre, lo strumento attuativo della strategia d'area quale modalità di cooperazione interistituzionale attraverso cui enti locali, regioni e amministrazioni centrali (tra queste le amministrazioni titolari dei servizi pubblici essenziali quali il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, il Ministero dell'Istruzione e il Ministero della Salute) assumono gli impegni vincolanti per la realizzazione degli obiettivi definiti dalla strategia stessa.

Le aree progetto, le strategie d'area e gli Accordi di Programma Quadro in Sicilia

Il processo di selezione delle aree progetto sulle quali concentrare gli interventi nel ciclo programmatorio 2014-2020 è stato operato da ciascuna regione attraverso un'istruttoria pubblica. In particolare, la Regione Siciliana ha approvato, attraverso la Delibera di Giunta Regionale nr. 162 del 22 giugno del 2015, cinque aree progetto (Calatino, Madonie, Nebrodi, Terre Sicane e Valle del Simeto) e tra queste l'Area Madonie è stata indicata quale area pilota e Valle del Simeto quale area sperimentale di rilevanza nazionale.

Le cinque aree, come evidenziato dai dati in *Tabella 1*, presentano, per connotati amministrativi, demografici e spaziali, caratteristiche marcatamente differenti. Ciononostante, gli elaborati progettuali presentati dalle Unioni di Comuni (UdC) mettono in evidenza la presenza di numerosi aspetti che accomunano queste aree, specie per quel che riguarda le criticità e la limitata dotazione dei servizi essenziali.

Tabella 1 | Principali dati socio-demografici delle aree progetto siciliane e dei fondi SNAI

Aree progetto	n° comuni	n° abitanti*	Area (km ²)	Interventi in programma	Fondi (€)	€/abitante
Calatino	8	76.001	942	51	38.830.595	510,92
Madonie	21	61.489	1721	34	37.867.076	615,83
Nebrodi	21	58.719	952	67	34.205.289	582,52
Terre Sicane	12	50.387	634	42	34.027.367	675,32

Valle del Simeto	3	65.842	325	43	32.139.104	488,12
Totale	65	312.438	4574	237	177.069.431	574,54

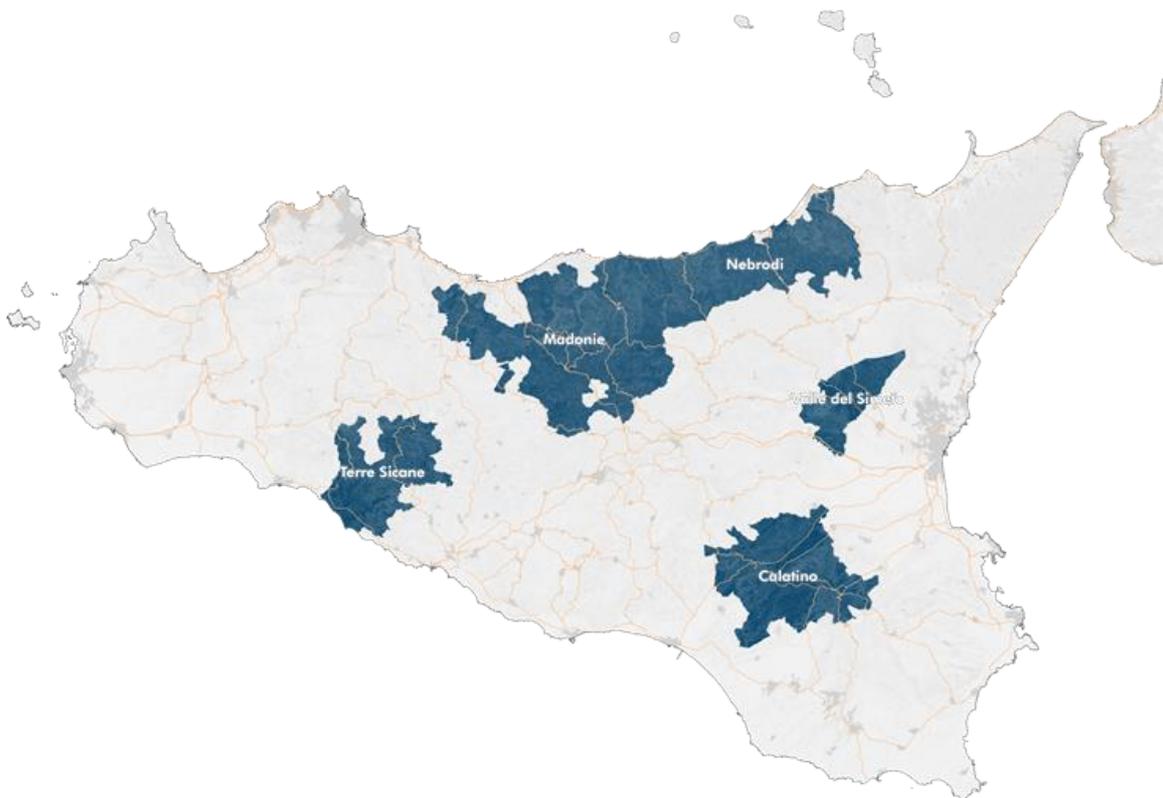


Figura 1 | | Le aree interne SNAI in Sicilia. Fonte: elaborazione degli autori.

La carenza, che spesso si traduce in assenza dei servizi essenziali (sanità, istruzione, trasporti) determinando quindi lo status di area interna, emerge, distintamente, dalla lettura dello stato di fatto delle cinque aree. Tale deficit incide in modo determinante sul livello di desiderabilità di queste aree interne che tende ad innescare inevitabili meccanismi, talvolta concatenati², che rendono irreversibile il processo di marginalizzazione e *svuotamento* di questi territori. A queste criticità si aggiungono il costante declino demografico, l'aumento dell'indice di vecchiaia, il basso grado di istruzione e l'incapacità di valorizzazione dei prodotti locali (tra cui trovano posto anche varie eccellenze riconosciute tanto a scala nazionale che internazionale). Su tutte, spicca quale elemento determinante, dal punto di vista delle UdC, l'inadeguatezza di un sistema di mobilità, pubblica e privata, non in grado di rispondere alle esigenze degli abitanti.

Le risorse messe a disposizione dalla SNAI, per l'attuazione degli interventi proposti dalle cinque strategie d'area, sono pari a € 177.069.431 da destinare alla realizzazione di 237 interventi distribuiti su 65 comuni e su un territorio di 4574 kmq.

Le strategie d'area che le cinque aree progetto siciliane hanno messo in campo per la definizione degli interventi, rappresentano la fase propedeutica alla realizzazione e approvazione degli APQ di cui costituiscono anche parte integrante insieme al programma degli interventi (che si articola a sua volta in relazioni tecniche e piano finanziario per annualità) e ad un dettagliato elenco di tutte le azioni cantierabili. Fatta eccezione per alcuni caratteri specifici e talune scelte di carattere locale, è stato possibile schematizzare la struttura di ciascuna delle cinque strategie in otto macro-sezioni:

- 1) l'area di progetto, le condizioni iniziali e le tendenze evolutive senza intervento;

² Specie nel caso dei servizi legati a: sanità, istruzione e trasporti, si assiste, a causa del trend demografico negativo, alla riduzione degli investimenti per il mantenimento degli stessi all'interno del territorio, riduzione che con il tempo conduce alla perdita di organico e alla chiusura delle strutture.

- 2) lo scenario desiderato, i risultati attesi e le inversioni di tendenza che si vogliono provocare;
- 3) il segno di una scelta permanente;
- 4) la strategia d'area e gli attori coinvolti;
- 5) l'organizzazione programmatica e finanziaria;
- 6) le misure di contesto;
- 7) il processo di costruzione della strategia;
- 8) la strategia in un motto.

A questi aspetti si sommano anche quelli riguardanti l'iter di istituzione dell'UdC e le fasi del processo partecipativo con i portatori di interesse. Le sezioni indagate (1, 2, 4 e 5) forniscono i dati necessari alla comprensione tanto del contesto (attraverso l'individuazione delle componenti territoriali e delle criticità che contraddistinguono l'area esaminata) che delle scelte e dei parametri di misurazione dei risultati attesi. L'organizzazione programmatica e finanziaria, nello specifico, fornisce sufficienti informazioni per la ricostruzione del quadro economico di sintesi relativo agli interventi attuativi della strategia d'Area, che saranno ulteriormente approfonditi, in modo dettagliato per ogni singolo intervento, all'interno del programma degli interventi dell'APQ.

Un'attenta lettura di questi APQ, che contengono informazioni su localizzazione, codici, categorie, costi, indicatori di scelta e valutazione, ha consentito la ricostruzione puntuale della geografia degli interventi sviluppati nell'ambito delle aree progetto siciliane. È stato condotto, quindi, un lavoro di omogeneizzazione e riclassificazione di tutte le categorie di intervento in modo da ricondurle all'interno di sette ambiti di *policy* comuni a tutte e cinque le aree:

- Istruzione (ivi compresi gli interventi riguardanti le strutture scolastiche);
- Sanità e salute;
- Lavoro e occupazione (la categoria comprende anche i progetti relativi alla valorizzazione delle filiere e dei prodotti locali);
- Mobilità e accessibilità;
- Digitalizzazione;
- Efficientamento energetico (ed energia da fonti rinnovabili);
- Governance e altro (assistenza tecnica, valorizzazione del patrimonio edilizio, tutela del territorio, riduzione del rischio idrogeologico, ecc.).

I risultati di questa classificazione sono riportati in *Tabella 2* che mostra, in particolare, la distribuzione delle risorse finanziarie attribuite alle cinque aree progetto (numero di progetti, somme totali e percentuale sul totale) e articolate appunto per ambito di *policy*.

Tabella 2 | Distribuzione delle risorse finanziarie per Ambito di policy

Ambito di <i>policy</i>	Calatino	Madonie	Nebrodi	Terre Sicane	Valle del Simeto	Totale
Istruzione	7 progetti € 2.227.296 (5,73%)	5 progetti € 2.861.993 (7,55%)	21 progetti € 1.908.636 (5,58%)	5 progetti € 1.960.712 (5,76%)	4 progetti € 2.261.796 (7,04%)	40 progetti € 11.220.433 (6,34%)
Sanità e salute	7 progetti € 3.030.810 (7,80%)	5 progetti € 4.716.573 (12,45%)	6 progetti € 3.270.279 (9,56%)	8 progetti € 3.431.063 (10,08%)	6 progetti € 3.723.210 (11,58%)	32 progetti € 18.171.935 (10,26%)
Lavoro e occupazione	4 progetti € 1.884.528 (4,85%)	3 progetti € 1.544.900 (4,07%)	5 progetti € 1.700.000 (4,97%)	4 progetti € 2.853.244 (8,39%)	4 progetti € 2.261.796 (7,04%)	20 progetti € 10.244.468 (5,79%)
Mobilità e accessibilità	20 progetti € 14.718.324 (37,90%)	11 progetti € 14.052.660 (37,11%)	9 progetti € 16.929.035 (49,49%)	5 progetti € 14.973.724 (44,00%)	14 progetti € 14.297.223 (44,49%)	59 progetti € 74.970.966 (42,34%)

Digitalizzazione	7 progetti € 3.274.536 (8,43%)	5 progetti € 2.088.000 (5,51%)	4 progetti € 1.950.000 (5,70%)	5 progetti € 2.948.406 (8,66%)	0 progetti € 0 (0,00%)	21 progetti € 10.260.942 (5,79%)
Efficientamento energetico	3 progetti € 12.044.453 (31,01%)	4 progetti € 12.415.660 (32,78%)	18 progetti € 7.010.337 (20,49%)	11 progetti € 5.689.156 (16,72%)	10 progetti € 5.751.711 (17,90%)	46 progetti € 42.911.317 (24,23%)
Governance e altro	3 progetti € 1.650.645 (4,25%)	1 progetto € 187.500 (0,49%)	4 progetti € 1.437.000 (4,20%)	4 progetti € 2.171.059 (6,38%)	5 progetti € 3.662.109 (11,39%)	17 progetti € 9.108.313 (5,14%)
Totale	51 progetti € 38.830.595	34 progetti € 37.867.076	67 progetti € 34.205.289	42 progetti € 34.027.367	43 progetti € 32.139.104	237 progetti € 177.069.431

La *Tabella 3* mostra invece la ripartizione delle stesse risorse finanziarie attribuite alle aree progetto secondo, però, un'articolazione per categoria di fondi di finanziamento.

Tabella 3 | Ripartizione delle risorse finanziarie per fondi di finanziamento

Fondi di finanziamento	Calatino	Madonie	Nebrodi	Terre Sicane	Valle del Simeto	Totale
Legge di stabilità	€ 3.740.000 (9,63%)	€ 3.740.000 (9,88%)	€ 3.738.911 (10,93%)	€ 3.740.000 (10,99%)	€ 3.700.000 (11,51%)	€ 18.658.911 (10,54%)
FESR	€ 33.455.040 (86,16%)	€ 29.807.650 (78,72%)	€ 28.528.099 (83,40%)	€ 27.880.037 (81,93%)	€ 26.667.753 (82,98%)	€ 146.338.579 (82,64%)
FSE	€ 1.312.153 (3,38%)	€ 1.311.893 (3,46%)	€ 915.000 (2,68%)	€ 1.309.055 (3,85%)	€ 1.311.351 (4,08%)	€ 6.159.452 (3,48%)
FEASR	€ 323.402 (0,83%)	€ 1.020.000 (2,69%)	€ 700.000 (2,05%)	€ 1.098.275 (3,23%)	€ 460.000 (1,43%)	€ 3.601.677 (2,03%)
Altro	€ 0 (0,00%)	€ 1.987.533 (5,25%)	€ 323.279 (0,95%)	€ 0 (0,00%)	€ 0 (0,00%)	€ 2.310.812 (1,31%)
Totale	€ 38.830.595	€ 37.867.076	€ 34.205.289	€ 34.027.367	€ 32.139.104	€ 177.069.431

La successiva fase di elaborazione ha permesso, inoltre, di restituire una rappresentazione grafica ed una georeferenziazione puntuale dei singoli interventi attraverso quattro differenti tipologie di localizzazione (*Figura 2*):

- localizzazione esatta (area o edificio);
- localizzazione comunale (intervento a scala comunale o indicazione del comune capofila);
- localizzazione indicativa (intervento localizzato lungo percorsi o reti);
- nessuna localizzazione (intervento non fisico e/o esteso sull'intera area di progetto).

All'interno dei poligoni che rappresentano le aree progetto (*Figura 2*, in blu), si sono dunque individuate le posizioni degli interventi previsti ai quali è stato anche possibile 'agganciare', in forma di dati tabellari, le informazioni contenute all'interno dell'allegato 2 dell'APQ (Programma degli interventi – Quadro degli interventi)³. Il risultato complessivo di questo processo è stato la costruzione di un atlante degli interventi, categorizzati sia per ambito di *policy* che per risorse necessarie alla realizzazione, oltre che la raccolta e sistematizzazione dei dati necessari alle fasi di monitoraggio degli interventi ed alla valutazione degli obiettivi effettivamente raggiunti dai singoli progetti.

³ I dati associati al riferimento spaziale sono i seguenti: codice identificativo dell'intervento, titolo dell'operazione, soggetto attuatore, settori di intervento, data inizio intervento, data fine intervento, costo complessivo e ripartito per fondi, codice del risultato atteso, risultato atteso, codice indicatore di risultato, indicatore di risultato, definizione, fonte, baseline, obiettivo al 2023, codice indicatore di realizzazione, indicatore di realizzazione.

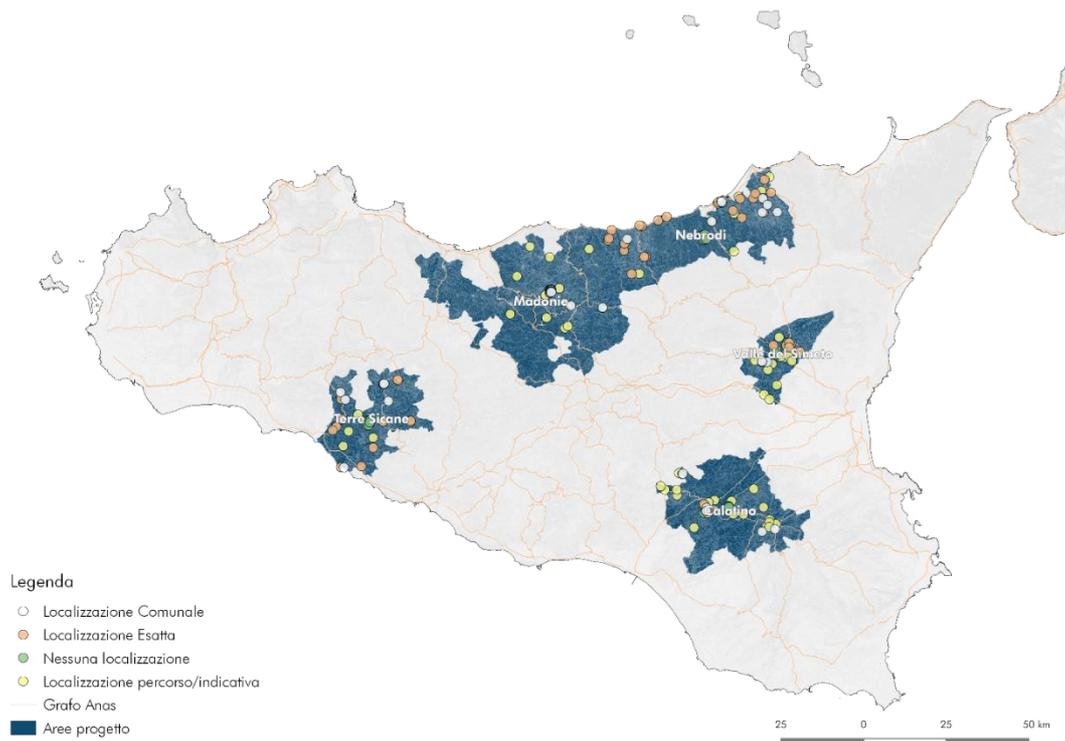


Figura 2 | Localizzazione degli interventi SNAI in Sicilia
Fonte: elaborazione degli autori.

Fra mancate progettualità, limitate risorse e incerte visioni di sviluppo

I risultati di questa indagine mostrano una complessiva omogeneità operativa da parte delle UdC, sia per quanto attiene le scelte di allocazione delle risorse che per quanto concerne le principali declinazioni progettuali. Osservando, in particolare, i dati in *Tabella 2* si nota come in tutti e cinque i casi analizzati la maggior parte delle risorse vengano destinate al miglioramento del sistema della mobilità e dell'accessibilità territoriale (le analisi dello stato di fatto avevano del resto indicato questo sistema - riconducibile ad uno dei servizi essenziali – quale critico per tutte e le cinque aree interne). Si tratta, infatti, di cifre comprese tra i 14 e i 16 milioni di euro, che rappresentano valori percentuali compresi tra il 37,90% e il 49,49% delle risorse disponibili totali. Per quanto riguarda sanità e istruzione, ovvero le categorie di intervento assimilabili agli altri due servizi essenziali secondo la classificazione SNAI, si constata un'omogeneità anche maggiore. Per l'istruzione si registrano variazioni di investimento da 1,9 a 2,8 milioni di euro pari rispettivamente al 5,73% e al 7,55% delle risorse; per la sanità gli investimenti variano da 3,0 a 4,7 milioni, corrispondenti al 7,8% ed al 12,45% del totale. Differenze maggiormente significative possono essere riscontrate nella lettura dei dati relativi alle altre categorie individuate. Tale differenza è da ricondursi da un lato all'interpretazione che ogni UdC ha dato ai vari ambiti di *policy* e come quindi sono state poi tradotte le azioni necessarie per il raggiungimento degli obiettivi. Dall'altro lato, la necessità di elaborare proposte progettuali in tempi brevi e di inserire all'interno delle strategie un numero quanto più elevato possibile di azioni immediatamente cantierabili, ha determinato una parziale differenziazione nella ripartizione delle risorse. Inoltre, la presenza di interventi non riconducibili ad alcuna delle categorie selezionate, confluiti, pertanto, nella categoria generica "Governance e altro", ha contribuito alla generazione di una lieve disomogeneità.

Anche attraverso l'analisi della distribuzione geografica degli interventi è possibile avere delle prime indicazioni sulle possibili ricadute territoriali derivanti dalle scelte effettuate nell'ambito delle strategie d'area. Fatta eccezione per l'Area delle Madonie che, probabilmente a causa dei tempi maggiormente stringenti dettati dal suo status di area pilota presenta un numero maggiore di interventi senza localizzazione (vedi *Figura 2*), è possibile individuare alcune caratteristiche comuni tra le scelte localizzative delle aree interne. Per quanto riguarda la mobilità, la quasi totalità degli interventi (quindi oltre il 40% delle risorse totali) consistono nella realizzazione di manutenzione straordinaria di strade provinciali o secondarie. Inoltre, questi interventi non sembrano rispondere ad una logica di rafforzamento di tracciati e percorsi strategici ai fini di un complessivo miglioramento in termini di accessibilità e mobilità quanto, piuttosto, il risultato di ripristini puntuali privi di una visione d'insieme. Altro aspetto che emerge da una lettura preliminare delle mappe generate è la maggiore densità di interventi all'interno dei comuni capofila. Ciò è dovuto

principalmente alla concentrazione, all'interno dei loro limiti amministrativi, di servizi e attrezzature principali (scuole, strutture sanitarie) ma anche alla maggiore densità demografica che è stata tradotta in una maggiore allocazione delle risorse a disposizione (come nel caso di Caltagirone nel Calatino o di Bivona in Terre Sicane) (Figura 3).

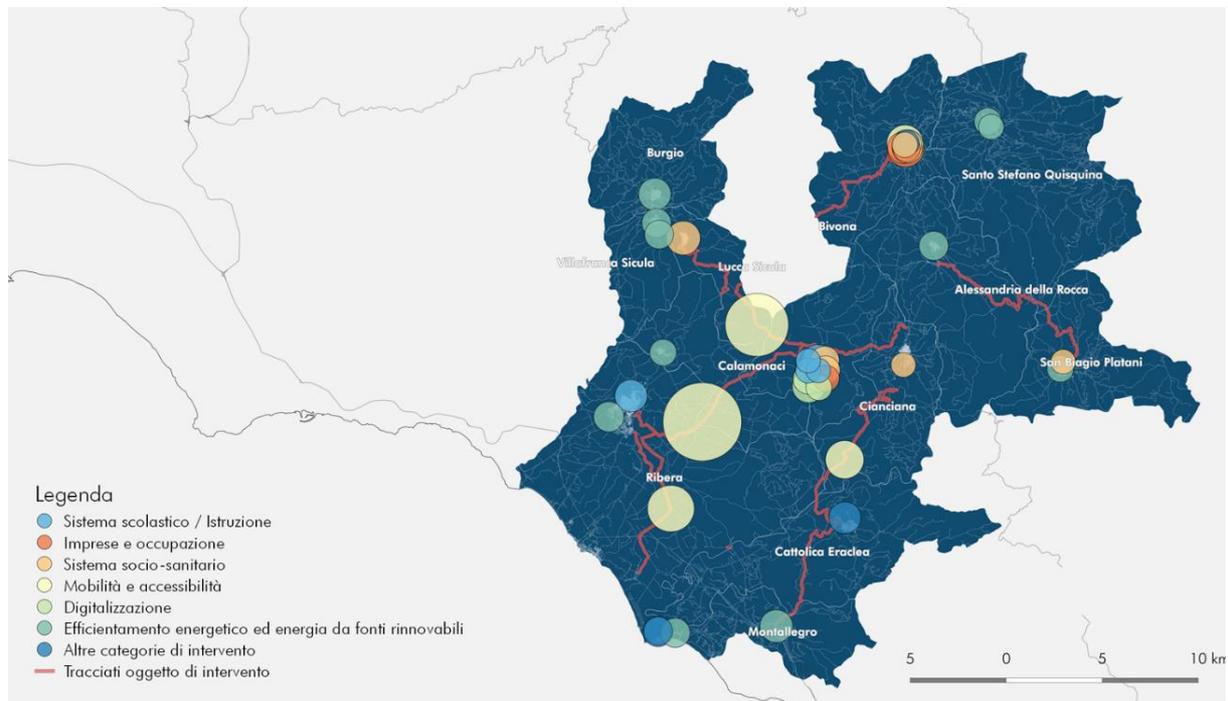


Figura 3 | Risultato del processo di ricostruzione degli interventi – esempio area interna Terre Sicane
Fonte: elaborazione degli autori.

Una più attenta lettura dei contenuti progettuali delle strategie d'area, consente di mettere in evidenza le carenze e i limiti di un approccio generale che ha portato la maggior parte degli enti e delle amministrazioni locali a concepire e proporre interventi non rispondenti agli obiettivi prefissati dalla SNAI. Ciò si è infatti tradotto nella proposta di azioni del tutto incapaci, non già di invertire il trend negativo che caratterizza questi territori, quanto soltanto di ridurre, ancorché limitatamente, la distanza spaziale e temporale delle aree interne dai servizi essenziali di sanità, istruzione e trasporti. I 237 interventi in programma nelle cinque aree progetto delineano, di fatto, uno scenario omogeneo all'interno del quale le proposte si configurano come interventi per lo più di manutenzione di infrastrutture stradali e di edifici che ospitano funzioni pubbliche e, nei casi più virtuosi, azioni volte all'efficientamento dei servizi e delle dotazioni esistenti. Una lettura di questi interventi, nella prospettiva degli obiettivi finali della SNAI, mostra come in nessuna delle cinque aree sembra essere praticabile una reale prospettiva di compensazione dei servizi essenziali mancanti. Gli interventi riguardanti sanità, istruzione e mobilità si dimostrano, infatti, inadeguati a rispondere ai deficit evidenziati dalle UdC già all'interno della loro strategia d'area. Nel caso della mobilità, che rappresenta la categoria su cui tutte le aree hanno investito in modo più significativo, in nessuna circostanza sono state avanzate proposte di intervento sulla rete ferroviaria o sulle stazioni esistenti né tantomeno sui servizi a supporto dello sviluppo e promozione dell'utilizzo di questa modalità di trasporto, sebbene su questa si basi uno dei tre criteri per la definizione del grado di perifericità delle aree interne. Il 92% delle risorse destinate all'ambito di *policy* mobilità e accessibilità (oltre 68 milioni di euro) sono stati invece destinati alla realizzazione di opere di manutenzione ordinaria e straordinaria di strade secondarie extraurbane per lo più provinciali. Per la *policy* sanità e salute, che rappresenta il servizio essenziale per eccellenza, gli APQ mostrano un interesse decisamente inferiore, sia in termini di progetti (soltanto 32 su un totale di 237) che di investimento di risorse (poco più di 18 milioni di euro corrispondenti al 10,26% dei fondi disponibili) (Tabella 2) di cui, una buona parte, canalizzate nell'ambito dello sviluppo della telemedicina. Questa è una scelta che va letta e valutata in relazione agli indici di vecchiaia che nelle aree interne registrano valori sempre più (drammaticamente) crescenti e che impongono una seria riflessione sulla reale utilità ed efficacia di un tale strumento telematico proposto in un contesto caratterizzato da una popolazione prevalentemente anziana (Martinico et al., 2021). Anche per quanto concerne l'ambito di *policy* istruzione, si conferma che la

quasi totalità dei progetti riguarda opere di manutenzione di strutture scolastiche, laboratori e acquisto di attrezzature che, nel complesso, possono contribuire solo marginalmente alla riduzione delle distanze dai poli. Qui, però, è il dato demografico a giocare un ruolo fondamentale nell'efficacia o meno di questo tipo di scelte progettuali.

Se da un lato si è evidenziato che gli esiti progettuali prodotti dagli enti ed amministrazioni locali non sono affatto adeguati al raggiungimento degli obiettivi SNAI, non si può, tuttavia, non sottolineare che la Strategia stessa mostra, al suo interno, almeno due limiti strutturali: il rapporto risorse finanziarie/popolazione insediata e i margini di manovra concessi alle UdC nel processo di costruzione delle proposte progettuali connesse ai tre servizi essenziali di sanità, istruzione e trasporti.

Nel primo caso va dichiarato che le risorse finanziarie messe a disposizione dalla SNAI appaiono sottodimensionate se rapportate all'estensione territoriale ed alla dimensione della popolazione insediata. Considerando la popolazione presente nelle cinque aree progetto siciliane e la totalità delle risorse assegnate per l'attuazione degli APQ, la SNAI renderebbe disponibili soltanto 574,54 €/abitate, cifra che non può considerarsi adeguata a sostenere opportunamente gli interventi necessari per ridurre le criticità e permettere il raggiungimento degli obiettivi prefissati. Tali risorse risultano tanto più insufficienti se rapportate alla quantità, oltre che qualità, dei 237 interventi previsti. In questo caso (tranne nel caso dell'area Valle del Simeto) a pesare è l'eccessivo numero di comuni coinvolti (65) che determina una conseguente redistribuzione interna delle risorse che, a sua volta, si traduce nell'individuazione di piccoli interventi di 'rappresentanza' all'interno di ciascun comune.

Per quanto riguarda l'aspetto legato ai margini di manovra concessi dalla SNAI alle UdC, si sono prese in esame le linee guida fornite dai tre Ministeri della Salute, delle Infrastrutture e Trasporti e dell'Istruzione Università e Ricerca, oltre che i progetti sviluppati e in parte realizzati che il DPS ha indicato quali buone prassi. Dall'analisi critica di tali documenti è emerso che quasi tutti i progetti presentati nell'ambito delle strategie d'area sono in linea con le azioni ministeriali proposte, sebbene siano state solo parzialmente recepite le indicazioni e le alternative indicate. Ciononostante, va sottolineato come in tutti e tre i casi le linee guida non orientino specificatamente al raggiungimento degli obiettivi di riduzione dei livelli di perifericità delle aree interne, ma suggeriscano piuttosto interventi indirizzati a servizi assistenziali privi di visioni a lungo termine. Più in particolare, il Ministero della Salute mette in risalto la possibilità di intervenire con proposte che tuttavia esulano dalle competenze dei comuni, trattandosi di azioni che rimandano a poteri e strumenti di livello sovracomunale, assegnando alla telemedicina e alla digitalizzazione del servizio sanitario la parte più corposa delle indicazioni fornite e attuabili con poteri locali (MIS, 2015).

Il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti dal canto suo evidenzia l'impossibilità di avanzare, con le sole risorse provenienti dalla Legge di Stabilità, proposte di intervento realmente significative ed in grado di poter efficacemente contrastare la marginalizzazione di questi territori, indirizzando i contenuti su azioni legate al miglioramento del trasporto pubblico locale, la manutenzione straordinaria e lo sviluppo di sistemi di mobilità sostenibile (MIT, 2016).

I suggerimenti proposti dal Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca non riescono, invece, a mettere a fuoco le necessità e i problemi delle aree interne, indicando una serie di azioni e interventi che risultano potenzialmente validi per ogni tipo di realtà, anche in aree non necessariamente periferiche (digitalizzazione, assunzioni a lungo termine, collaborazione con realtà locali) (MIUR, 2015).

Infine, anche i progetti sviluppati da altre aree interne e indicati quali buone prassi dal DPS non sembrano discostarsi molto da quelli proposti in Sicilia e appaiono del tutto aderenti ai contenuti delle linee guida ministeriali. Più in dettaglio, per l'ambito di *policy* sanità e salute sono proposti cinque progetti, di cui tre interessano l'Area Basso Sangro Trigno (Abruzzo) e due l'Area Alta Irpinia (Campania). Nel primo caso si tratta di un centro di ascolto delle fragilità, un centro diurno itinerante e un centro di tele sorveglianza attiva, mentre nel caso Campano sono proposti un'unità speciale per l'accoglienza permanente dei pazienti in stato vegetativo e di minima coscienza e una piattaforma informatica per la tele-radiologia. Nell'ambito istruzione sono indicati come buone prassi due interventi: la realizzazione di un laboratorio di scienze, chimica e biologia (Area Reggenza dei Sette Comuni in Veneto) e la sperimentazione, con riferimento ad un progetto del 2013, della didattica a distanza (Area Beigua Sol in Liguria). Per finire, gli interventi legati alla *policy* mobilità e accessibilità viene individuato un unico intervento che riguarda l'attivazione di un servizio di trasporto pubblico locale tra i comuni periferici e i servizi del centro di riferimento (Area Appennino Emiliano).

Considerazioni per una necessaria ridefinizione della SNAI

Le attuali condizioni di marginalità e di perifericità delle aree interne, soprattutto di quelle siciliane, rappresentano quasi sempre il frutto del fallimento di politiche e programmi nazionali e regionali che hanno attraversato, negli ultimi settant'anni, i settori della sanità, dell'istruzione e dei trasporti (Privitera, Antonuccio, 2023).

Muovendosi su un terreno così accidentato e fragile, la SNAI ha dunque provato a proporre una politica innovativa di sviluppo e coesione territoriale con l'obiettivo primario di supportare la crescita economica e sociale del Paese, attraverso la creazione di lavoro, il sostegno all'inclusione e il recupero del territorio abbandonato. In questa direzione la SNAI, seguendo una lettura policentrica del territorio italiano, ne ha proposto un'articolazione in aree interne che, con diversi gradi di perifericità spaziale, gravitano attorno a specifici poli quali luoghi, invece, di concentrazione dei servizi di sanità, istruzione e trasporti. Sulla base di tale architettura territoriale, la Strategia si è posta l'obiettivo fondamentale di ridurre i livelli di perifericità di tali aree attraverso il finanziamento di interventi progettati proprio dagli enti locali e finalizzati ad accorciare le distanze dai servizi essenziali di cittadinanza.

Pur riconoscendo che il maggior merito della Strategia sia stato quello di aver proposto una metodologia snella e facilmente applicabile alla scala nazionale, gli esiti che emergono da una attenta esplorazione delle esperienze nelle aree progetto siciliane, ma anche tra le buone prassi sparse per il territorio nazionale, mostrano uno scenario poco rassicurante, in cui appare ancora lontana la concreta possibilità di accorciare le distanze spaziali e temporali delle aree interne da quei servizi la cui mancanza concorre a determinarne le condizioni di marginalità.

Le ragioni di tali difficoltà, ricercate in questo studio, sembrano essere riconducibili ad almeno due grandi questioni: da un lato la mancata progettualità degli enti locali e dall'altra i seri limiti strutturali interni mostrati dalla SNAI soprattutto nella fase di produzione delle linee guida per la costruzione delle strategie d'area. Rispetto al primo punto, sono apparse evidenti le difficoltà degli enti locali nel costruire una visione alla scala sovralocale e pertinente all'ambito dell'area progetto a causa delle ridottissime risorse finanziarie messe a disposizione (poco più di 500 €/abitante) ma anche a causa della ridottissima disponibilità di risorse umane e professionali. Una pubblica amministrazione dovrebbe, infatti, potersi attrezzare per gestire pratiche straordinarie come la SNAI ma per far questo dovrebbero sussistere le condizioni per l'impiego di un organico distolto dalle sue mansioni ordinarie per periodi di tempo lunghi e le cui professionalità dovrebbero essere multidisciplinari per potersi interfacciare con istruttorie progettuali complesse (Gaeta, 2021). Dall'altra parte, le linee guida della SNAI, forse perché gestite da tre diversi Ministeri, non sono state in grado di fornire indicazioni stringenti e conducenti alla redazione di progetti adeguati al raggiungimento degli obiettivi prefissati, ma si sono limitate ad assecondare modalità progettuali piuttosto generiche. Non meno rilevanti sono, oltretutto, i limiti tecnici rilevati da un precedente studio (Antonuccio, Privitera, 2022) nella metodologia SNAI applicata per la classificazione di poli e aree interne: una marcata variabilità di risultati in termini di poli e aree periferiche fra il modello del 2014 e quello del 2020 (NUVAP, 2020), la sensibilità e debolezza dei concetti di polarità e perifericità spesso troppo dipendenti dalla variazione minima di uno qualunque dei servizi essenziali considerati e il carattere asimmetrico del metodo di costruzione delle gerarchie territoriali che, essenzialmente, riconosce funzioni attrattive soltanto ai poli ed assegna, d'ufficio, a tutti gli altri centri un ruolo muto e passivo nel processo di costruzione dell'architettura territoriale.

Alla luce di tutte queste considerazioni, appare di cruciale importanza trovare la sede istituzionale per un più attento ripensamento della SNAI che provi almeno da un lato a ricercare economie per il sostegno strutturale degli organici degli enti locali e dall'altro ridisegni in una maniera più chiara e stringente l'architettura dei progetti che andrebbero messi in campo per invertire i processi di marginalizzazione delle aree interne. Ciò è tanto più cogente se visto alla luce dei finanziamenti senza precedenti previsti dal PNRR che potrebbero consentire di sviluppare progetti con una visione più ampia ma che, di contro, dovrebbero sollecitare nella direzione di una più attenta, consapevole e soprattutto efficace distribuzione di risorse tra le aree interne italiane.

Riconoscimenti

Questo articolo è stato elaborato nel contesto del Progetto di rilevante interesse nazionale - PRIN 2017 'Politiche regionali, istituzioni e coesione nel Mezzogiorno d'Italia' (codice progetto 2017-4BE543; website www.prin2017-mezzogiorno.unirc.it), finanziato dal Miur nel triennio 2020 al 2023.

Riferimenti bibliografici

- Antonuccio, C., Privitera, R. (2022), *Le aree interne del Mezzogiorno e il metodo Snai nell'era della pandemia di Covid-19*. In: Gerundo, R. (a cura di), *Città e piani del rischio pandemico*, Edizioni Scientifiche Italiane - Collana di Tecnica Urbanistica, 7 – pp. 33-48.
- CIPESS (2022), *Seduta del 15 febbraio 2022*, Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica e lo Sviluppo Sostenibile, Roma
- DPS (2014), *Le aree interne: di quali territori parliamo?*, Nota esplicativa sul metodo di classificazione delle aree, Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, Roma
- Gaeta L. (2021), "Urbanistica contrattuale. Criteri, esperienze, precauzioni". Collana del DASTU, Politecnico di Milano, Franco Angeli, Milano.
- 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. Downscaling Rightsizing - Contrazione demografica e riorganizzazione spaziale*, pp. 37-47, Roma-Milano
- MIS, Ministero della Salute, (2015), *Le aree interne nel contesto del Patto per la Salute 2014-2016 e degli Standard sull'Assistenza Ospedaliera* - <https://www.agenziacoesione.gov.it/strategia-nazionale-aree-interne/strategia-nazionale-aree-interne-le-linee-guida-delle-amministrazioni-centrali/>
- MIT, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, (2016), *Linee guida per gli interventi nelle aree-progetto* - <https://www.agenziacoesione.gov.it/strategia-nazionale-aree-interne/strategia-nazionale-aree-interne-le-linee-guida-delle-amministrazioni-centrali/>
- MIUR, Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca, (2015), *Le aree interne nel contesto de La Buona Scuola. Linee guida per gli interventi nelle aree progetto* - <https://www.agenziacoesione.gov.it/strategia-nazionale-aree-interne/strategia-nazionale-aree-interne-le-linee-guida-delle-amministrazioni-centrali/>
- NUVAP (2022), *Aggiornamento 2020 della Mappa delle Aree Interne*, Nota Tecnica del Nucleo di Valutazione e Analisi per la Programmazione
- Privitera, R., Antonuccio, A. (2023), *La Strategia Nazionale sulle Aree Interne e il Covid-19. Ridefinire polarità e perifericità nella prospettiva del PNRR*. In: Pasqui G., Tedesco C. (a cura di), *Governance territoriale tra cooperazione e varietà*, Atti della XXIV Conferenza Nazionale SIU Dare valore ai valori in urbanistica, Brescia, 23-24 giugno 2022, vol. 04, Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano 2023.

Lo “sviluppo” industriale in Sicilia, tra previsioni, attuazioni e scenari futuri. Il caso del Consorzio ASI di Enna

Luca Barbarossa

Università degli Studi di Catania
Dipartimento Ingegneria Civile e Architettura
luca.barbarossa@dac.unict.it

Eliana Fischer

Università degli Studi di Catania
Dipartimento Ingegneria Civile e Architettura
eliana.fischer@unict.it

Melania Nucifora

Università degli Studi di Catania
Dipartimento di Scienze umanistiche
melanianucifora@gmail.com

Abstract

Le politiche di industrializzazione del Mezzogiorno, nate a partire dagli anni '50 del Novecento, nell'ottica della riduzione del divario industriale tra Nord e Sud del paese, hanno introdotto modelli di sviluppo orientati ad ampliare il fronte dell'industria nazionale, anche in aree del paese meno industrializzate, per le quali si prevedevano importanti ricadute in termini occupazionali e di reddito. Tale processo di industrializzazione, in quanto mirato allo sviluppo della parte più debole del paese, ha scontato diversi effetti negativi dovuti a precondizioni di arretratezza in cui emergono una grave carenza infrastrutturale, di capitali, di manodopera qualificata e di capacità imprenditoriali. Alcune di queste carenze sono state in parte colmate dalla Cassa per il Mezzogiorno e negli anni a seguire dai consorzi industriali, dalle amministrazioni statali, regionali e locali, nonché in tempi più recenti da programmi di sviluppo finanziati con fondi europei.

Si è trattato, in definitiva, di un trasferimento ingente di risorse, protrattosi in modo più o meno costante per oltre un cinquantennio, che ha visto un susseguirsi di modelli e logiche di sviluppo diversi e non sempre ha prodotto gli esiti sperati in termini di ricadute economiche e occupazionali, nel complesso poco incidendo sul dinamismo dei territori. Guardando alle attuali dinamiche territoriali di alcune delle aree del Mezzogiorno sui cui la copiosa e prolungata sequenza di finanziamenti è stata concentrata e all'efficacia dei modelli di sviluppo imposti come condizione per il loro ottenimento, si impone una riflessione approfondita riguardo alle modalità con cui la reiterata azione di aiuto finanziario si è riverberata sul territorio e sulle sue dinamiche socio-economiche.

Per verificare la tesi sostenuta e dare sostanza alle argomentazioni si è scelto come caso di studio

l'Area di sviluppo industriale (ASI) di Enna, istituita a metà degli anni '60, nel quadro delle politiche per lo sviluppo industriale per il Mezzogiorno. Una realtà produttiva che sebbene parzialmente attuata rispetto alle previsioni, ha inciso sulle dinamiche territoriali ed economiche sovrapponendosi all'originale vocazione agricola dei luoghi, tutt'ora prevalente nel contesto territoriale.

Attraverso un'analisi diacronica delle politiche di intervento legate all'istituzione dell'ASI, il contributo proposto intende valutare le ricadute territoriali delle politiche industriali, evidenziandone potenzialità e criticità.

I risultati attesi, anche alla luce delle attuali dinamiche territoriali ed economiche e delle nuove politiche di sviluppo, potranno essere utili per pianificare il futuro produttivo di tali insediamenti e fornire indicazioni, strutturate sulle reali potenzialità dei contesti territoriali interessati, per una loro possibile riconversione in una prospettiva di nuove modalità di sviluppo economico durevole.

Parole chiave: politiche di sviluppo industriale, mezzogiorno, aree interne

1 | Introduzione

La legge del 29 luglio 1957 n.634 “Provvedimenti per il Mezzogiorno”, tra le previste agevolazioni per lo sviluppo industriale, istituiva i Consorzi tra comuni «*Allo scopo di favorire nuove iniziative industriali di cui sia prevista la concentrazione in una determinata zona... , col compito di eseguire, sviluppare e gestire le opere di attrezzatura della zona, quali gli allacciamenti stradali e ferroviari, gli impianti di approvvigionamento di acqua e di energia per uso industriale e di illuminazione, e le fognature*». La norma estese fino al 1965 il ruolo di finanziatore della Cassa del

Mezzogiorno, con l'obiettivo di favorire il processo di industrializzazione del Sud del paese, nel tentativo di mitigare gli evidenti fenomeni di squilibrio territoriale che avevano innescato meccanismi di sperequazione tra nord e sud (Adorno, 2015). L'unica strada percorribile per la riduzione di tali squilibri sembrava da individuare negli approcci dell'urbanistica riformista che vedeva nella politica dell'intervento e investimento pubblico le modalità per lo sviluppo dell'industrializzazione nel Mezzogiorno¹. Nel dibattito pubblico ebbero un ruolo rilevante i meridionalisti italiani, in forza del problema rappresentato dal sud del paese, il più significativo caso di squilibrio europeo, a cui la teoria dei *poles de croissances* dell'economista francese Perroux (1903-1987) avrebbe potuto dare adeguata risposta: i poli di concentrazione industriale avrebbero attivato dei meccanismi di irradiazione in grado di creare sviluppo e crescita nei territori coinvolti (Adorno, 2015).

Lo spostamento di risorse finanziarie, con un quadro di allocazione delle agevolazioni a pioggia, fu una delle prime contraddizioni dei poli industriali, secondo cui la localizzazione insediativa doveva essere "selettiva e concentrata" a sostegno di determinati contesti territoriali da cui irradiare indotto.

Inoltre, il tema dell'accrescimento dello stock infrastrutturale, del potenziamento del processo di accumulazione industriale, dell'espansione della base occupazionale a sostegno dei contesti territoriali del Mezzogiorno, evidenziò un'ulteriore distorsione nell'allocazione delle risorse, traducibile nella corsa allo stanziamento finanziario a prescindere da destinazioni d'uso, funzionalità e utilità sociale. Alla base di questa riflessione risiede l'idea che il deficit di sviluppo dipendesse dalla carenza di dotazioni infrastrutturali.

Per contro diverse ricerche affermano che alla dotazione infrastrutturale nel sud non si è associato un altrettanto rilevante sviluppo economico locale (Becchi, 1990; Del Monte, 1991; Cersosimo e Donzelli, 1996; Accetturo et al., 2022). La semplice dotazione di infrastrutture fisiche, ancor più se non inserita in reti spaziali e funzionali complesse non costituisce un vantaggio per lo sviluppo locale.

A partire da tali argomentazioni, il presente contributo prova ad approfondire la stretta correlazione tra pianificazione territoriale e programmazione economica, cercando di individuare, attraverso la ricostruzione diacronica degli interventi a sostegno dell'industrializzazione, in un determinato contesto territoriale scelto come caso di studio, le opportunità di sviluppo offerte dagli strumenti di programmazione introdotti dalla legge 634.

Tale ricognizione intende approfondire le dinamiche di sviluppo industriale in relazione alla vocazione economica locale, nonché le ragioni sottese al parziale se non mancato sviluppo economico, con l'obiettivo, affatto secondario, di comprendere i meccanismi di allocazione delle risorse che nel contesto analizzato assumono caratteri distorsivi peculiari (Cersosimo e Donzelli, 1996).

Il contributo approfondisce il caso del Consorzio ASI della Provincia di Enna, ricostruendo le vicende (politiche, economiche, imprenditoriali) che hanno portato alla creazione del polo produttivo, con l'obiettivo di delineare, non solo l'idea di sviluppo che ha guidato l'azione politica e amministrativa, ma anche e soprattutto valutare le ricadute territoriali, socio-economiche e le prospettive di sviluppo futuro.

2 | Pianificare lo sviluppo industriale. Il caso del Consorzio ASI di Enna.

L'agglomerato industriale Enna Dittaino, previsto dal Piano Regolatore Territoriale (PRT) ASI del 1976, definitivamente approvato nel 1982, è localizzato lungo la SS 192 della Valle del Dittaino, viabilità di collegamento tra Enna e Catania, in corrispondenza del confine tra i territori di Enna e Assoro. L'insediamento si sviluppa seguendo le favorevoli condizioni morfologiche della valle del fiume Dittaino, ed in particolare seguendo l'andamento di un torrente affluente, che separa l'area in due ambiti distinti. L'accessibilità territoriale è garantita dalla presenza, a nord, della linea ferroviaria Catania - Palermo e della stazione Dittaino, che di fatto costituisce una porta d'accesso per l'area. Le scelte localizzative sono state di certo influenzate anche dalla prossimità con l'autostrada Catania - Palermo, la cui realizzazione era stata da pochi anni ultimata.

Le particolari caratteristiche della Provincia di Enna rendono emblematica la scelta del sito. Situata geograficamente in condizioni di marginalità rispetto alle realtà produttive già avviate e ai principali snodi logistici, ma centrale rispetto ai progetti di infrastrutturazione della rete stradale che hanno interessato la regione negli anni sessanta², la provincia si trova in posizione strategica nella prospettiva di un rilancio

¹ Nel trentennio 1950 - 1980, l'impegno dello Stato italiano per il Mezzogiorno è certamente rilevante. Gli investimenti in infrastrutture costituiscono circa l'85% della spesa complessiva, configurandosi come il pilastro dell'intervento straordinario (Martinelli, 2022).

² Erano previste due grosse arterie di comunicazione: l'Autostrada Catania-Palermo e la strada a scorrimento veloce Gela-S. Stefano di Camastra. La prima avrebbe consentito la connessione e-o della Provincia di Enna con i due principali comuni capoluogo, la seconda, mai realizzata, avrebbe garantito la connessione a nord con il Mar Tirreno e a sud con il Mar Mediterraneo.

economico dell'area, orientato alla valorizzazione della piccola e media impresa, e allo sviluppo locale, che sarebbe diventato l'animatore del dibattito pubblico nazionale, nei decenni successivi in seguito alla nascita, nel 1970, delle regioni a statuto ordinario.

Il tema dello sviluppo industriale nella Provincia di Enna è anche affrontato nel Progetto 80³, che attribuisce alle politiche di sviluppo industriale «*un impegno politico e civile in quanto costituisce la più favorevole occasione alla crescita dell'intera economia nazionale*». Secondo i promotori del Progetto 80 lo sviluppo industriale del sud si pone in termini di diversificazione rispetto al potenziale industriale del nord, per cui gli insediamenti industriali non avrebbero riproposto l'apparato produttivo già in essere nel resto del paese.

3 | Lettura del processo insediativo

L'analisi mira a sviluppare una riflessione sul modello di sviluppo legato alle politiche di sostegno all'industrializzazione nel Mezzogiorno, attraverso una ricostruzione delle politiche di intervento pubblico e dei relativi investimenti finalizzati all'istituzione e la successiva realizzazione dell'area di sviluppo industriale di Enna. Il percorso conoscitivo, brevemente illustrato nel presente contributo, approfondisce le politiche a sostegno dello sviluppo industriale nel Mezzogiorno, dalle fasi iniziali fino alla più recente fase di rilancio del polo produttivo, con l'obiettivo di comprendere quali siano state, oltre alle ricadute sul piano economico e sociale, quelle, meno esplorate, a livello territoriale.

Attraverso un approfondimento diacronico delle politiche, dei progetti e degli interventi, condotto con ricerche d'archivio⁴, sono stati selezionati documenti di programmazione, pianificazione e progettuali utili a delineare il percorso di pianificazione ed attuazione del polo industriale di Enna Dittaino, nel più ampio quadro delle politiche di sviluppo industriale del Mezzogiorno.

Il lavoro si articola seguendo tre distinte fasi analitiche, corrispondenti ai diversi passaggi istituzionali e progettuali che hanno caratterizzato l'intervento:

1. la pianificazione: il Piano Regolatore Territoriale;
2. l'urbanizzazione delle aree;
3. l'insediamento delle aziende e l'avvio delle attività produttive.

Le prime due fasi di indagine intendono analizzare i ruoli politici, gli enti finanziatori e le modalità progettuali. L'ultima fase mira a comprendere quale aspetto, imprenditoriale o politico, abbia prevalso nelle scelte localizzative delle imprese che si sono insediate.

Il materiale d'archivio raccolto è stato suddiviso per fasi storiche, canali di finanziamento e tipologia di intervento, pubblico e privato: gli interventi pubblici sono stati analizzati a partire dalle fasi preliminari della pianificazione di settore, avvenuta agli inizi degli anni settanta, la successiva adozione del piano regolatore, avvenuta nel 1982, e le successive varianti. Lo stesso processo metodologico è adottato per le imprese insediate, con ricostruzione diacronica e indicazione di: data di insediamento, tipologia di attività, tipo di agevolazioni adottate per l'acquisto dei terreni, riferimenti normativi, superficie complessivamente occupata, stato di attività attuale, numero di addetti.

A seguito della ricostruzione diacronica delle opere infrastrutturali all'interno dell'area consortile, sviluppata attraverso l'individuazione delle opere nelle cartografie storiche di riferimento, l'identificazione del canale di finanziamento adottato, il relativo riferimento normativo e la superficie complessivamente impegnata, viene effettuata una ricognizione dello stato di attuazione delle previsioni di piano al fine di misurare lo scarto tra il progetto e la gestione del territorio e i processi di trasformazione reali.

4 | Dalla pianificazione di settore all'insediamento delle aziende

Nella versione originaria del 1971, il Piano Regolatore Territoriale (PRT) prevedeva, in Provincia di Enna, tre agglomerati industriali (Villarosa, Piazza Armerina, Dittaino), proprio in virtù del fatto che la crisi del settore minerario aveva notevolmente ridotto la possibilità di impiego e gli occupabili non avevano trovato collocazione nel settore industriale. Tuttavia, la scelta di una simile localizzazione dovette sembrare sovradimensionata se il «*Provveditorato OO.PP. ...esprime parere favorevole limitatamente all'agglomerato del Dittaino con prescrizioni, raccomandazioni, e parziale ristudio mentre per gli agglomerati di Villarosa e Piazza Armerina il predetto consesso non ha condiviso le previsioni*» (Delibera di approvazione del PRT della Regione Siciliana – Assessorato

³ Il Progetto 80 rappresentò il primo tentativo organico di introdurre una programmazione economica e territoriale, sensibile ai dati ambientali, ma anche propositiva, con un coordinamento tra autorità centrali e autorità locali (AA. VV., 1971)

⁴ Le ricerche sono state effettuate presso l'archivio dell'Istituto Regionale per lo Sviluppo delle Attività Produttive (IRSAP) del Consorzio di Enna.

Territorio e Ambiente, 1976). Il PRT venne in seguito approvato nel 1982, limitatamente al solo agglomerato del Dittaino.

Nelle previsioni del piano, l'attuazione era divisa per fasi di insediamento successive, che consistevano in una progressiva occupazione dei lotti predisposti dalla zonizzazione, con l'impiego finale di 6.750 unità lavorative. Nel settembre 1983 viene redatto un elaborato, allegato al piano, che riporta lo stato degli insediamenti. Si riscontra, in tale data, la presenza di nove aziende già insediate, nelle aree di immediata attuazione e nelle aree di prima fase, cui si sommano i due depuratori, il centro direzionale ASI, la viabilità di penetrazione nell'area di immediata attuazione. Ad un anno dall'adozione del PRT consortile, 59,7 ha di superficie sono occupati da aziende, corrispondenti al 23% dell'area complessivamente destinata ai lotti per insediamento industriale, al netto delle opere infrastrutturali.

Tra il 1982 e il 1992 (anno della variante del piano) sono sorte all'interno dell'agglomerato del Dittaino 11 attività industriali di piccola e media dimensione. Dalla relazione alla revisione del PRT del 1992, emerge che nei dieci anni intercorsi sono stati consistenti i fenomeni di «premortalità» degli insediamenti, ovvero le richieste di lotti industriali per la gran parte non si sono tradotte in effettiva realizzazione di impianti poiché entro il termine assegnato per l'inizio della costruzione dell'impianto, le imprese rinunciavano al lotto assegnato per impossibilità a realizzare l'iniziativa. Tale fenomeno è strettamente legato alla scarsa imprenditorialità dei richiedenti e al frequente ricorso a dinamiche assistenziali per cui l'insediamento delle attività è spesso subordinata all'erogazione di contributi statali.

Nel 1992 complessivamente il comparto industriale della provincia ennese è caratterizzato da imprese operanti nei settori tradizionali dell'industria attive perlopiù nel mercato locale e le cui produzioni sono caratterizzate da basso investimento di capitale e scarso assorbimento di manodopera.

Dal confronto dei due censimenti (industria e servizi) 1981–1991 della provincia ennese, si rileva uno spostamento sensibile sia di unità locali sia di addetti fra i vari settori economici. Questa tendenza fa emergere un prima parziale debolezza del settore industriale che non riesce ad essere attrattivo e innovativo. Il settore in cui si manifesta l'incremento maggiore è quello dei servizi, in cui si evidenzia il raddoppio nel numero delle unità locali, e la triplicazione del numero degli addetti.

L'attuazione della variante del piano del 1992 prevedeva due periodi per l'insediamento delle imprese: il breve periodo della durata di 5/6 anni, in cui si sarebbe concluso il programma di insediamento di attività industriali dell'agglomerato nord; una fase di medio-lungo termine, della durata di 10 anni per il completamento delle infrastrutture delle rimanenti aree dell'agglomerato.

Rispetto all'attuazione del piano del 1982, all'epoca della variante risulta completata e superata la fase di immediato intervento con l'inserimento di 6 stabilimenti che assicurano occupazione a 400 addetti.

Dall'ultima zonizzazione disponibile, emerge che il settore nord-orientale dell'insediamento industriale è completamente occupato dalle aziende e soltanto altri nove lotti sono occupati e distribuiti in maniera episodica all'interno degli altri settori dell'agglomerato: in particolare nell'area destinata dal PRT a terziario si è insediato un solo stabilimento di deposito e logistica, e nella zona di espansione degli insediamenti industriali posta a sud, sono solo sette i nuovi insediamenti tra cui una centrale termoelettrica alimentata a biomasse.

Emerge, in definitiva, una parziale sotto-utilizzazione dell'insediamento industriale, a fronte della quasi completa realizzazione delle opere infrastrutturali. Infatti, sul totale della superficie territoriale dell'insediamento soltanto il 55,5% dell'agglomerato risulta attuato (Tabella I e Figura 1a) e al netto delle opere infrastrutturali, più del 54% dei lotti è ancora disponibile (Tabella I e Figura 1b). Da una lettura diacronica, dal 1992 ad oggi, emerge inoltre che, la percentuale di superficie destinata alle imprese da zonizzazione aumenta di poco più del 20%.

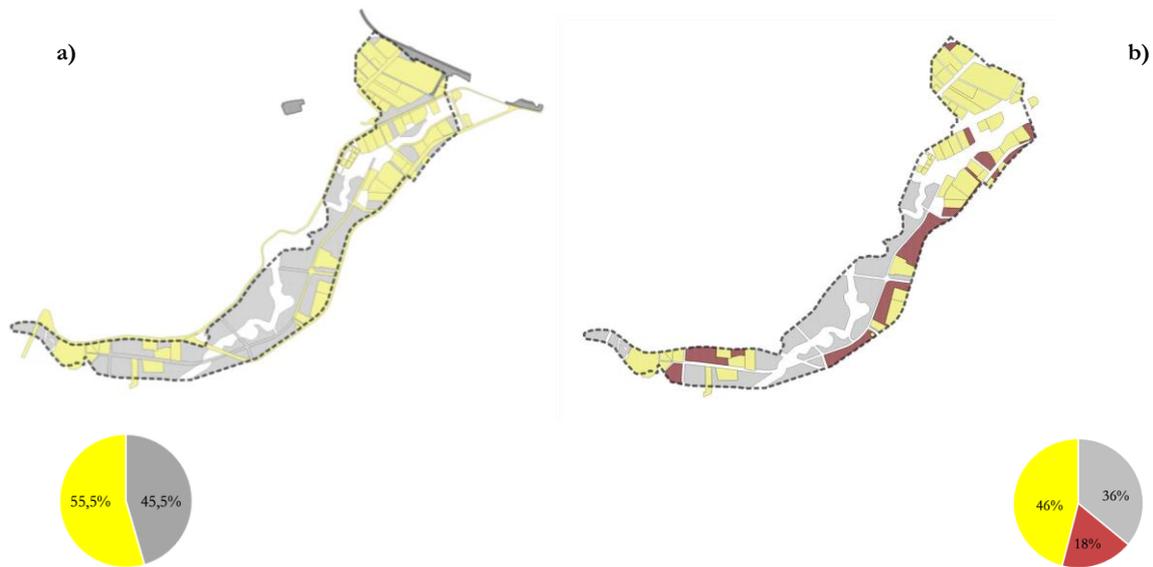


Figura 1 | Perimetro del Consorzio IRSAP di Enna con indicazione dello Stato di attuazione del PRT dell'IRSAP di Enna al 2021 (a) e superficie destinata all'insediamento delle aziende da zonizzazione (b).

Tabella I | Stato di attuazione del PRT dell'IRSAP di Enna al 2021 e superficie destinata all'insediamento delle aziende da zonizzazione.

Stato di attuazione PRT	Ha	%	Superficie aziende	Ha	%
Perimetro Consorzio	356,805	100	Superficie tot. lotti	260,00	100
Non attuato	162,438	45,5	Lotti saturi	119,80	46
Attuato	194,776	55,5	Lotti proprietà Consorzio	47,02	18
-	-	-	Lotti privati	93,18	36

Il processo di infrastrutturazione dell'area industriale. Politiche e azioni per lo sviluppo

Il PRT del 1982, prevede il completamento dell'armatura infrastrutturale preesistente, attraverso la previsione di un asse viario (asse industriale attrezzato) in connessione con la viabilità esistente, con funzioni di viabilità di coronamento atta a definire il margine sud-est dell'insediamento. Intorno a questi due assi principali, il progetto prevede una viabilità di rango inferiore, per la distribuzione dei flussi all'interno dell'agglomerato, nonché una linea ferroviaria a supporto delle attività produttive, che dalla stazione Dittaino, seguendo il tracciato di una dismessa linea Dittaino - Piazza Armerina - Caltagirone, attraversa l'intero insediamento.

A partire dalla prima metà degli anni '70, inizia una fase progettuale cui seguiranno numerose realizzazioni, finalizzata a creare l'armatura infrastrutturale minima necessaria per l'insediamento delle imprese e l'inizio della attività produttive. L'insieme degli interventi attuati, in prima istanza dalla Cassa del Mezzogiorno e a seguire dall'Assessorato Regionale all'Industria, vanno interpretati come un tentativo di porre le basi del processo di industrializzazione innescata da una politica di opere pubbliche a supporto dell'industria privata (Martinico e Nigrelli, 2022). Il processo di infrastrutturazione prosegue fino al 2013, giungendo ad una fase avanzata di attuazione delle previsioni del PRT⁵.

Le realizzazioni iniziali riguardano opere infrastrutturali funzionali all'insediamento delle prime attività, il cui iter di approvazione, finanziamento e progettazione, inizia ancor prima dell'approvazione definitiva del PRT. Si tratta di opere di urbanizzazione (viabilità di penetrazione, raccordi ferroviari, reti idrica e fognante)⁶, funzionali ad attivare la "fase di immediato intervento" e permettere l'insediamento delle prime aziende, già a partire dal 1979.

⁵ Dall'analisi dei dati cartografici e satellitari suffragata da riscontri in archivio, emerge che a fronte di una superficie di circa 100 ha destinata dal PRT ad infrastrutture e attrezzature pubbliche, circa il 75% risulta realizzata al 2023. La percentuale di realizzazione supera l'80% delle previsioni se si considera la sola viabilità.

⁶ I passaggi amministrativi per la realizzazione della viabilità iniziano nel marzo del 1979 con la redazione del progetto esecutivo cui è seguita una celere approvazione delle opere di progetto da parte del Consiglio direttivo del Consorzio ASI e il successivo

Lo stesso anno, iniziano gli iter progettuali di opere funzionali a consolidare l'assetto dell'insediamento. Tra il 1980 e il 1983 verranno realizzati, secondo le previsioni del PRT, due depuratori e a seguire, nel 1985, il Centro Direzionale ASI⁷ e il completamento dell'asse industriale attrezzato⁸, nonché l'ampliamento della viabilità statale al margine nord dell'insediamento (Figura 2a).

A partire dagli anni '90 l'armatura infrastrutturale viene rafforzata con ulteriori realizzazioni di opere previste dal PRT. Si tratta in prevalenza di viabilità di distribuzione⁹ e di reti idriche ed elettriche finalizzate a migliorare la funzionalità dell'insediamento, anche in termini di approvvigionamenti energetici e idrici¹⁰. Le realizzazioni di viabilità continuano per tutti gli anni '90 e si protrarranno fino al 2010, anno in cui verrà realizzata un primo importante stralcio della viabilità mediana parallela alla SS 192 e all'Asse attrezzato, prevista dal PRT sul sedime della dismessa ferrovia Dittaino – Piazza Armerina (Figura 2b).

Nel corso dell'ultimo decennio, complice da un canto il lento processo di declino dell'insediamento nel suo complesso e dall'altro la riduzione dei finanziamenti pubblici per il sostegno alle imprese e per le opere di infrastrutturazione, si registra una battuta d'arresto nel processo di attuazione di nuove infrastrutture.

Tracciando un bilancio complessivo del processo di attuazione dell'insediamento, nella sua dimensione infrastrutturale, emerge una compiutezza sostanziale delle politiche pubbliche di sviluppo industriale, frutto dell'ingente trasferimento di risorse, protrattosi in modo più o meno costante per oltre un cinquantennio. Il susseguirsi di modelli e logiche di sviluppo diversi e non sempre congruenti con la realtà socio economica e culturale dei luoghi, ha comunque avuto l'effetto di dare forma fisica alle previsioni del PRT¹¹ e consolidare il polo industriale che, nonostante il progressivo ridimensionamento, fino all'attuale battuta d'arresto degli investimenti pubblici, rimane il principale polo produttivo della provincia di Enna.



Figura 2 | Perimetro del Consorzio IRSAP di Enna con indicazione diacronica degli interventi infrastrutturali (a) e della tipologia degli interventi (b).

finanziamento da parte del CASMEZ per un importo complessivo dei lavori di circa 1,8 miliardi di lire. I lavori avranno inizio nel settembre del 1979 per concludersi nel 1982. Il progetto del raccordo ferroviario redatto nel 1978 e approvato nel 1979, è stato finanziato dal CASMEZ per un importo lavori di 770 milioni di lire. I lavori di realizzazione iniziano nell'ottobre 1979 per concludersi nel 1983. Inoltre, al 1983, a seguito delle realizzazioni della "fase di immediato intervento", saranno realizzate le reti di approvvigionamento idrico, la rete metanifera, la pubblica illuminazione, la rete fognaria.

⁷ L'opera, già presente nel Programma esecutivo annuale CASMEZ del 1979, viene finanziata nell'ottobre 1980 per 1,7 miliardi di lire. I lavori, iniziati nell'agosto 1981, saranno ultimati nel giugno 1984, per un importo complessivo di 2,3 miliardi.

⁸ I lavori dell'asse attrezzato, iniziano nel novembre 1981, su progetto finanziato dall'Assessorato Regionale Siciliano all'Industria per complessivi 8,8 miliardi di lire. Verranno completati nel 1984 con un nuovo quadro di spesa pari a 9,9 miliardi di lire. Nel 1985 il Consiglio Direttivo ASI approva ulteriori opere di completamento, approvate nel 1986 dall'Assessorato Regionale all'Industria e finanziate con la LR 42/75 Progetto Obiettivo, per un importo di oltre 1,8 miliardi di lire.

⁹ I lavori di realizzazione della viabilità minore di collegamento, approvati dal Consiglio Direttivo dell'ASI nel marzo 1987, iniziano nel febbraio 1992, su progetto finanziato dall'Assessorato Regionale Siciliano all'Industria per complessivi 1,5 miliardi di lire. I lavori saranno completati nel 1993.

¹⁰ In quest'ultima prospettiva, a seguito di un accordo con l'Ente di Sviluppo Agricolo, gestore di un invaso per uso irriguo e potabile, realizzato dal CASMEZ alla fine degli anni '60 e localizzato circa 10 km a nord dell'insediamento, vengono finanziate e attuate una condotta adduttiva e un serbatoio per la raccolta di acqua per uso industriale.

¹¹ Fanno eccezione le opere ritenute non sostanziali per il funzionamento a regime dell'insediamento (impianti sportivi, aree verdi attrezzate e di rispetto, eliporto), le opere evidentemente sovradimensionate e onerose dal punto di vista finanziario come la ferrovia (ancora prevista nella revisione del 1992 del PRT, sostituita da una viabilità mediana nella successiva variante al PRT del 2000), le opere ritenute non prioritarie come laviabilità mediana, nella parte sud-ovest, dove una buona percentuale di aree è ad oggi di proprietà privata e non si registra la presenza di aziende attive.

L'insediamento delle attività produttive:

Le dinamiche che hanno guidato la localizzazione dei primi insediamenti industriali sono ben riportate nella relazione del PRT del 1992: «nella zona nord-ovest dell'agglomerato, più che ad una logica programmata del territorio, gli insediamenti ubbidirono piuttosto alla necessità di potere disporre di due imprese 'motrici' tali da potere richiamare interesse ed attenzione verso l'agglomerato di Dittaino, per cui non si adottò all'epoca dell'insediamento un criterio di scelta delle aree, quanto piuttosto l'esigenza di potere disporre dei primi insediamenti di "immagine"». Inoltre, all'epoca del primo insediamento produttivo «l'agglomerato risultava privo di qualsiasi infrastruttura per cui occorreva ubicare il nuovo stabilimento nella zona maggiormente servita da infrastrutture esistenti».

In questo scenario, ancora non completo, le prime tipologie di attività industriali che si insediano risentono in modo piuttosto marcato delle politiche di sviluppo in corso in Sicilia, sotto l'egida degli interventi della Cassa del Mezzogiorno. Dalla lettura dei documenti d'archivio, emerge che le scelte localizzative sono principalmente dettate da un approccio strumentale, maturate dalla volontà di gestire i grandi interventi infrastrutturali nella regione per effetto dei finanziamenti della Cassa del Mezzogiorno.

Il primo insediamento produttivo, infatti, è un opificio per la lavorazione di tubazioni di grosso diametro in cemento armato da destinare all'irrigazione, nato con l'idea di intercettare le possibili commesse pubbliche legate a finanziamenti Casmez¹². Per l'acquisto dei terreni vengono sfruttate le agevolazioni fiscali per le imprese. L'opificio viene completato nel 1982 e risulta chiuso già nel 2003.

Negli anni seguenti, anche a seguito del consolidamento dell'armatura infrastrutturale dell'area, si avvia un processo di insediamento di attività produttive supportate da politiche regionali e nazionali per l'industrializzazione del Mezzogiorno¹³.

Complessivamente, la tipologia di attività che si insediano, in linea con le previsioni del piano consortile, è di natura strettamente industriale (agroalimentare, materiali da costruzione, attività miste (chimico-farmaceutica, della gomma, del ferro, del legno ecc.)), artigianale e attività legate al settore terziario (magazzinaggio, trasformazione e commercializzazione).

Successivamente, nel 1996 (delibera CIPE 18/12/1996) viene approvato il patto territoriale della provincia di Enna, per la realizzazione di un articolato piano di investimenti per un ammontare complessivo di 117.983,5 milioni di lire, per l'insediamento di 22 iniziative imprenditoriali, con un onere a carico dello Stato per la concessione delle agevolazioni finanziarie da erogarsi nel periodo 1997-2001 determinato in 97.044,7 milioni di lire e con un'occupazione a regime di 492 addetti, di cui 404 nuovi occupati.

I patti territoriali prevedono la partecipazione di più aziende non tutte all'interno dei confini dell'agglomerato industriale. Emerge, tuttavia, da un documento di aggiornamento elaborato dal soggetto responsabile del patto di Enna nel 2012, sullo stato d'avanzamento procedurale delle pratiche per le imprese beneficiarie dei Patti Territoriali, che a seguito delle successive rinunce di 4 aziende e rimodulazioni¹⁴, 6 si trovano dentro l'agglomerato industriale di Enna. All'interno dell'agglomerato industriale oggi sono complessivamente 51 le aziende presenti, che occupano meno di un terzo della superficie consortile (Tabella I). Dall'analisi dei dati di censimento industria e servizi dal 1991 ad oggi, nell'intera provincia di Enna, il numero degli addetti alle unità locali delle imprese registra una riduzione del 5% da 22.196 unità a 21.045.

Specificamente si assiste ad una riduzione del numero degli addetti nel settore industriale per i comuni di Enna e Assoro su cui insiste l'agglomerato industriale. Ad Enna nel 1991 è impiegato nel macro-settore economico dell'industria quasi il 33% degli addetti, nel 2019 poco più del 23%, con un calo complessivo degli occupati del 12%; il calo maggiore è registrato nel comune di Assoro dove si passa da quasi il 60% degli occupati nel settore industriale nel 1991 a poco più del 30% nel 2019, con un calo complessivo del numero degli occupati di quasi il 30%. A fronte di questa prima parziale indagine sulla dimensione produttiva dell'agglomerato industriale del Dittaino, emerge una chiara correlazione tra insediamento delle aziende e finanziamenti pubblici a sostegno dello sviluppo, certamente per quanto riguarda le imprese insediate nella fase di "immediata attuazione". Il ruolo delle aziende 'immagine' e motrici di sviluppo, sulla scorta delle grandi opportunità offerte dagli interventi di infrastrutturazione pubblica della regione, ha prefigurato uno

¹² Da ricerche condotte in archivio, emerge, a conferma di tale considerazione, una fitta interlocuzione tra i vertici dell'azienda e il Consorzio ASI, su temi occupazionali. Frequenti sono le diffide di licenziamento della manodopera come conseguenza di mancanza di commesse da parte del Casmez.

¹³ I benefici fiscali di cui si avvalgono le imprese che si insediano sono quelli previsti dalla legge n.183 del 2 maggio 1976, dal Testo unico delle leggi sul Mezzogiorno n.218 del 6 marzo 1978, nonché ogni altra disposizione di legge sia regionale (LR n.6/1969) che nazionale in quanto applicabile e più favorevole ed in particolare dell'art.24 del DPR 28 settembre 1973 n.601 che prevede il persistere delle agevolazioni fiscali già previste per i trasferimenti di beni effettuati dai Consorzi a favore di imprese industriali.

¹⁴ Sono in totale le 26 iniziative imprenditoriali definitivamente finanziate.

scollamento rispetto alle previsioni iniziali di sviluppo del PRT legate alla vocazione produttiva locale, come la trasformazione di prodotti cerealicoli e lo sfruttamento delle risorse minerarie. Queste prime considerazioni sono supportate dai già citati fenomeni di “premortalità” delle imprese, sia anteriormente alla fase di effettivo insediamento, che rispetto alla durata nel tempo, tale da non apportare cambiamenti strutturali nel tessuto produttivo della provincia.

5 | Nuovi modelli di sviluppo per gli agglomerati ASI

Il processo di industrializzazione generato dall'intervento straordinario dalla Cassa del Mezzogiorno e negli anni a seguire sostenuto da politiche statali e regionali ha consolidato la realtà dei consorzi industriali, che pur con le numerose criticità si sono stabilizzate come uniche realtà industriali dei territori interessati. Si è trattato, in definitiva, di un trasferimento ingente di risorse, protrattosi in modo più o meno costante per oltre un cinquantennio, che ha visto un susseguirsi di modelli e logiche di sviluppo non sempre congruenti con la realtà socio-economica e culturale dei luoghi che ne hanno beneficiato e che nel complesso non ha inciso in modo rilevante sul dinamismo dei territori.

Nel dettaglio del caso di studio, la costruzione di un quadro conoscitivo delle politiche di sostegno allo sviluppo, ha evidenziato, in diverse occasioni, carenze in termini di efficacia degli interventi, dovute a una mancata visione di lungo periodo e un susseguirsi di azioni esclusivamente basate sul principio degli aiuti finanziari esterni.

Guardando alle attuali dinamiche territoriali delle aree oggetto di studio e all'efficacia dei modelli di sviluppo introdotti, si impone una riflessione approfondita riguardo alle modalità con cui la reiterata azione di aiuto finanziario si è riverberata sul territorio e sulle sue dinamiche socio-economiche. Emerge la necessità di un radicale ripensamento del modello basato sul costante ricorso a risorse esterne per il sostegno allo sviluppo e l'individuazione di nuove strategie d'intervento saldamente ancorate alle specificità locali e alle reali potenzialità dell'insediamento in relazione alle dinamiche socio-economiche dei territori e alla vocazione agricola, ancora forte, dei luoghi.

Il quadro conoscitivo, delineato nel corso della ricerca, fornisce diversi spunti di riflessione in merito a nuove politiche orientate ad una parziale riconversione del sito anche attraverso l'inserimento di nuove filiere produttive maggiormente aderenti alle specificità dei contesti e agli attuali orientamenti del mercato.

A tal proposito si renderà necessario aggiornare i modelli istituzionali d'intervento pubblico subordinando le strategie di intervento ad una visione di medio e lungo periodo, di scala territoriale, incardinata nella pianificazione di area vasta (regionale e provinciale).

Si tratta, in definitiva, di pianificare il futuro produttivo di tali insediamenti e fornire indicazioni, anche normative, in seno agli strumenti di governo del territorio e agli strumenti di programmazione economica, strutturate sulle reali potenzialità dei contesti territoriali interessati, per una loro possibile riconversione in una prospettiva di nuove modalità di sviluppo economico durevole.

Le aree IRSAP in generale e l'area di Enna Dittaino in particolare costituiscono un patrimonio territoriale, che in virtù delle specificità di infrastrutturazione (viabilità, impianti, reti, attrezzature consortili), del livello di accessibilità, e delle modalità di gestione unitaria degli insediamenti, si prestano ad una riconversione funzionale finalizzata a conseguire un loro pieno utilizzo. In una logica di pianificazione territoriale di area vasta, le aree potrebbero costituire un patrimonio da utilizzare per l'insediamento di piccole e medie imprese, in alternativa alla realizzazione di Piani Comunali per Insediamenti Produttivi, e per tentare una regolamentazione localizzativa degli insediamenti per energie rinnovabili, in risposta ad un trend insediativo che in provincia di Enna si presenta particolarmente preoccupante.

I principali obiettivi delle nuove politiche insediative, che potrebbero essere definiti a valle di procedure di concertazione tra Assessorato all'Industria, Assessorato all'Energia, Assessorato al Territorio e Ambiente, dovranno essere orientati a conseguire un'ottimizzazione delle risorse territoriali esistenti (della produzione industriale, della produzione agricola, dell'ambiente, del paesaggio) in una prospettiva di minimizzazione degli impatti ed in particolare del consumo di suolo e della salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio. I futuri investimenti pubblici potranno essere indirizzati secondo priorità in relazione al conseguimento degli obiettivi prefissati.

Riferimenti bibliografici

Accetturo A., Albanese G., Torrini R., Depalo D., Giacomelli S., Messina G., Scoccianti F. e Vacca V.P. (2022), Il divario nord-sud: sviluppo economico e intervento pubblico, in Banca d'Italia, Presentazione dei risultati di un progetto di ricerca della Banca d'Italia.

- Adorno S. (2015), *Le Aree di sviluppo industriale nella costruzione degli spazi regionali del Mezzogiorno*, in Salvati M., Sciolla L. (a cura di), *L'Italia e le sue regioni. 1. Istituzioni*, p.394, Istituto dell'Enciclopedia Italiana Treccani, Roma.
- AA.VV. (1971) *Progetto 80 Proiezioni Territoriali – Presentazione rapporto*. Urbanistica n. 57. INU Edizioni, Roma.
- Becchi A. (1990), *Opere Pubbliche*, in *Meridiana*, pgg. 224-243.
- Cersosimo D. e Donzelli C. (1996), *Mezzo giorno e mezzo no. Realtà, rappresentazioni e tendenze del cambiamento meridionale*, In *Meridiana*, Maggio-Settembre 1996, No. 26/27, Mezzogiorno oggi, pp. 23-73.
- Del Monte A. (1991), *Fallimenti del mercato e fallimenti del governo: quale politica per il Mezzogiorno?* in *Meridiana*, 11-12.
- Martinico, F.; Nigrelli, F.C. (2022) *Mezzogiorno e aree interne. Una valutazione degli effetti delle politiche dal 1950 ad oggi sul sistema insediativo meridionale per una terza via tra pianificazione centrale e sviluppo locale*, in *Rivista economica del Mezzogiorno* (ISSN 1120-9534) Fascicolo 1-2, gennaio-giugno 2022 (doi: 10.1432/105560)
- Martinelli F. (2022), *Le politiche per il Mezzogiorno dal dopoguerra ad oggi e la convergenza interrotta. Due paradigmi di policy a confronto*, in *Rivista economica del Mezzogiorno* (ISSN 1120-9534) Fascicolo 1-2, gennaio-giugno 2022 (doi: 10.1432/105560)
- PRT, *Piano Regolatore Territoriale, Volume II – Le prospettive del reddito e della occupazione nel quadro del processo produttivo industriale*. Consorzio per l'area di sviluppo industriale della Provincia di Enna, EDRO - Roma 1971.
- PDC, *Piano di Coordinamento degli interventi pubblici nel Mezzogiorno*, Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno, Roma 1968.

Riconoscimenti

Questo articolo è stato elaborato nel contesto del Progetto di rilevante interesse nazionale - PRIN 2017 'Politiche regionali, istituzioni e coesione nel Mezzogiorno d'Italia' (codice progetto 2017-4BE543; website www.prin2017-mezzogiorno.unirc.it), finanziato dal Miur nel triennio 2020 al 2023.

Un'implementazione della Struttura del Rischio Sismico, Pandemico e Bellico e delle loro componenti di Vulnerabilità, Pericolosità, Esposizione

Maria Angela Bedini

Università Politecnica delle Marche

Simau – Dipartimento di Scienze e Ingegneria della Materia, dell'Ambiente ed Urbanistica

m.a.bedini@staff.univpm.it

Fabio Bronzini

Università Politecnica delle Marche

Simau – Dipartimento di Scienze e Ingegneria della Materia, dell'Ambiente ed Urbanistica

f.bronzini@staff.univpm.it

Abstract

Obiettivo del lavoro è dare una risposta, seppur parziale, alla domanda sempre più esplicita di maggiore protezione di città e territori, generata da un diffuso senso di insicurezza a causa dei rischi sismici, pandemici, bellici. Rischi che accentuano le disuguaglianze territoriali, sociali ed economiche e gravano più pesantemente sulle componenti fragili della popolazione. In tale contesto è presentata una metodologia di implementazione della struttura consolidata del rischio sismico, sono date definizioni delle strutture del rischio pandemico e del rischio bellico, e sono specificati i contenuti delle loro componenti: Vulnerabilità, Pericolosità, Esposizione. In coerenza con alcuni obiettivi stabiliti dall'Unione Europea vengono indagate quattro tematiche insediative (attenzione alle fragilità dei residenti vulnerabili, flessibilità, quartieri a misura d'uomo, riequilibri territoriali) e individuati alcuni elementi puntuali, lineari e areali, da geolocalizzare all'interno di mappe del rischio sismico, pandemico e bellico, di cui sono esposti tre schemi esemplificativi. È infine riportato un esempio di uno stralcio di mappa del rischio bellico, con ambiti a diverso livello di rischio e con elementi strategici per la protezione preventiva.

L'intento finale è di offrire un contributo disciplinare per la costruzione di un auspicabile Piano Regionale/Nazionale di Protezione dal Rischio Globale, realizzabile con il contributo di competenze sanitarie, sociali, economiche, urbanistiche.

Parole chiave: safety & security, social exclusion/integration, fragile territories

1 | Obiettivi

Il lavoro propone un contributo urbanistico-territoriale al confronto disciplinare sul rischio pandemico e sul rischio bellico. A tale scopo, si presentano schemi esemplificativi di mappe del rischio e di protezione di città e territori, che costituiscono un'implementazione delle mappe del rischio sismico. Tali rappresentazioni, sovrapponibili, riportano micro-azonamenti che localizzano ambiti di criticità ed elementi strategici di salvaguardia, individuati in coerenza con alcuni obiettivi dell'Unione Europea, tra cui il Next Generation EU (European Union, 2020) e le Conclusioni del Consiglio Europeo del 2020 (European Council, 2020): a1. Attenuazione delle disuguaglianze sociali; a2. Monitoraggio dell'evoluzione sociale e insediativa per adeguamenti flessibili; a3. Riorganizzazione della città e dei suoi spazi e servizi, in termini di rigenerazione ambientale e *green city*; a4. Riduzione delle disparità e squilibri tra ambiti urbani accentrati e aree urbane diffuse più fragili con elevato rischio ambientale.

Al fine di perseguire tali obiettivi è definito un processo metodologico per la protezione degli insediamenti, proponendo contenuti integrativi alla redazione degli strumenti urbanistici.

In ultima analisi, numerosi studi a livello internazionale hanno preso in esame eventi calamitosi, partendo da obiettivi medici, geografici, climatici, ambientali (Pelling, 2003). Il presente lavoro, invece, si propone di avanzare possibili risposte alla domanda di protezione dai rischi urbani e territoriali, come viene peraltro sostenuto da studi (De Rossi, 2020), che auspicano il ruolo dei pianificatori nell'evidenziare nel territorio i diversi livelli di rischio.

2 | Il contesto disciplinare

Calamità naturali, antropiche, climatiche, sismiche, pandemiche, belliche, hanno imposto la ricerca di una sostenibile “convivenza con il rischio”. Si intende, pertanto, fornire un contributo per rendere possibile tale coesistenza, presentando alcuni inediti aspetti metodologici e operativi.

Se il susseguirsi di eventi sismici determina situazioni di panico e di allontanamento dai luoghi colpiti, con problemi edilizi e sociali, la pandemia interrompe a livello globale il precario equilibrio socio-economico preesistente e produce effetti discriminanti e squilibranti, più rilevanti nelle aree fragili. I cicli pandemici generano, in modo differenziato sui territori, fratture rilevanti nel rapporto tra popolazione accentrata e diffusa, tra economie locali forti e quelle più deboli. La minaccia in Europa per il rischio bellico pone il problema delle modalità di sicurezza anche fisica degli insediamenti. Come conseguenza si consolida una domanda di ricerca sul possibile contributo della disciplina urbanistica per una maggiore salvaguardia e protezione ad ampio spettro della popolazione, con particolare attenzione alle fasce più vulnerabili e indifese.

A livello pandemico molti studi hanno affrontato i rapporti tra capacità di diffusione del virus e situazioni ambientali (Paez *et al.*, 2020), tra rapidità di diffusione pandemica e densità degli insediamenti residenziali e produttivi (Hamidi, Sabouri e Ewing, 2020), e tra aspetti pianificatori e geografici riconducibili alla pandemia (Murgante *et al.*, 2020). Particolare attenzione è stata posta anche ad approcci alla salute della città durante la pandemia (Florida, Rodríguez-Pose e Storper, 2021), alla situazione della città post-pandemica (Batty, 2020) e al rapporto post-Covid tra salute e pianificazione urbana (Mareggi e Lazzarini, 2022), concludendo, nell'ultimo studio citato, che la continuità sembra prevalere sull'innovazione. Dal dibattito della comunità scientifica è conseguito l'orientamento condiviso di riconsiderare nel suo complesso il modello di spazio urbano e rurale (Tarpino e Marson, 2020). La pandemia, infatti, genera effetti negativi sulla forma dello spazio urbano e sulla necessità di una sua conseguente pianificazione (Sbetti, 2019). Secondo un differente punto di vista (Indovina, 2020), «la città costituisce la nicchia ecologica della specie umana», in cui si alternano eventi positivi o negativi, sempre affrontati con «intelligenza e collaborazione». È stato evidenziato, inoltre, come la velocità di diffusione del contagio non è determinata solo dalla densità urbana, ma dalla densità associata alle «condizioni di povertà e di marginalità» (Borjas, 2020). Nei quartieri agiati, infatti, i livelli di contagio risultano limitati rispetto a quelli dei quartieri poveri, con una dimensione delle abitazioni molto contenuta (Balducci, 2020). Viene, pertanto, considerata la necessità di stabilire nuovi rapporti gerarchici, funzionali e di reciproco scambio tra aree metropolitane e aree interne, e tra centro e zone periferiche, generando effetti positivi «sulle relazioni interpersonali di prossimità» (Balducci, 2020).

In ultima analisi, è maturo il tempo per un contributo metodologico e operativo della comunità urbanistica volto alla ricerca di rapporti più equi ed equilibrati tra densità e rarefazione, spazio pubblico e spazio privato, contrastando le disparità socio-spaziali a livello urbano, regionale e nazionale (Pasqui, 2019), per superare le difficoltà attuali e future (Lawson e Tobey, 2022). Si può, peraltro, osservare che quasi tremila studi sui rapporti tra pandemia e città, analizzati da una rilevante indagine bibliografica (Sharifi, 2022), riguardano prevalentemente sei tematiche: qualità dell'aria, eventi meteorologici, fattori dell'ambiente costruito, trasporti, disparità socio-economiche e città intelligenti. È, inoltre, documentato che la pandemia ha ampliato le disuguaglianze urbane esistenti (Turok e Visagie, 2021) e che i tassi di contagio e mortalità sono più elevati tra minoranze razziali ed etniche, migranti e gruppi a basso reddito (Vilar-Compte *et al.*, 2022).

La pandemia, dunque, ha mutato le condizioni di vita urbana e ha posto l'esigenza di riprogrammare le città, introducendo modalità di monitoraggio di incombenze pandemiche e l'adeguamento funzionale di aree periferiche per renderle in grado di costituire una soluzione alternativa ai centri urbani compatti, in caso di emergenza (Alawadi *et al.*, 2022).

In ultima analisi, con riferimento agli obiettivi sopra esposti, vengono affrontate quattro problematiche, dalle quali emergono alcuni elementi di protezione, che potrebbero essere inseriti nelle mappe del rischio:

- a1. in relazione alla popolazione più fragile, possono essere attuate alcune modalità di protezione per contrastare le disuguaglianze e migliorare la qualità della vita, in situazioni sia di normalità che di pandemia (Mouratidis, 2021). Limitazioni agli assembramenti e alla circolazione generano, peraltro, gli effetti più negativi nelle persone sole e isolate o in stato di disparità sociale (Legeby *et al.*, 2022). La pandemia ha, inoltre, provocato un impatto insostenibile sulla popolazione anziana, specie se residente in quartieri emarginati e abitazioni inadeguate (Buffel *et al.*, 2021). La pandemia, in conclusione, ha accentuato le disuguaglianze esistenti e creato delle nuove, a danno anche delle condizioni di genere, di classe sociale e di etnia;

- a2. le esigenze di flessibilità degli usi degli spazi urbani, in tempo di pandemie, sono confermate da interessanti studi (Florida, Rodríguez-Pose e Storper, 2021). La necessità di una maggiore flessibilità anche negli strumenti di piano per limitare gli effetti negativi della pandemia è posta anche da studi sul governo del territorio (Pontrandolfi, 2020). Andrebbe, inoltre, decisamente ridotta la pressante burocrazia che allunga a dismisura i tempi “storici” di redazione/approvazione di un Piano urbanistico, e delle pratiche autorizzative (Tira, 2020a);
- a3. in relazione alla realizzazione di città a misura d’uomo, è stata attestata, nei centri ad alta concentrazione urbana, la necessità di trovare urgenti soluzioni sostenibili in caso di pandemia (Tira, 2020b). Tale esigenza potrebbe essere affrontata realizzando una “città di quartieri” a misura d’uomo (Mareggi e Lazzarini, 2020; Colarossi e Latini, 2008). La “città di 15 minuti” (Abdelfattah, Deponete e Fossa, 2022; De Luca, 2020) risponderebbe a tale opportunità, dotando ogni quartiere delle attrezzature minime, raggiungibili rapidamente dai residenti (Balducci, 2020). In tale prospettiva si potrebbe focalizzare l’attenzione sulla vivibilità e abitabilità negli ambiti di prossimità (Mareggi e Lazzarini, 2020). Con un’ottica simile si è sviluppato un significativo confronto disciplinare sulla mobilità pubblica post-pandemica nelle grandi città (Ravagnan, Cerasoli e Amato, 2022), sulla pianificazione dei rapporti tra spostamenti, spazio urbano e salute e sul camminare come movimento primario per la mobilità sostenibile (Cirianni, Comi e Luongo, 2022);
- a4. in relazione all’attenuazione degli squilibri urbani e territoriali, è condiviso il rapporto tra livelli elevati di densità insediativa, attività inquinanti, consumo di suolo e velocità di trasmissione del virus (Murgante *et al.*, 2020). Durante la pandemia il vivere lontani dal centro urbano e in appartamenti più ampi ha ridotto i rischi di contagio (Mouratidis e Yiannakou, 2022).
In ultima analisi, potrebbe essere perseguito un nuovo modello di organizzazione delle città, basato sul concetto di *Epidemic Prevention Area (EPA)* (Wei, 2020), anche con la scelta di piccoli nuclei storici per la quarantena e di ambiti urbani come “isole *Covid-free*”. Infatti, l’emergenza sanitaria impone forte attenzione alle aree rurali emarginate e con scarsa accessibilità ai servizi (Cotella e Vitale Brovarone, 2020). La valorizzazione dei nuclei storico-rurali può costituire pertanto, in caso di emergenza, una risorsa preziosa per l’intero territorio, trasformando le sfide in opportunità (De Luca, Tondelli e Åberg, 2020). La pandemia ha, dunque, evidenziato gli squilibri tra aree insediative accentrate e ambiti insediativi diffusi, nelle zone interne, poco attrezzate e a rischio ambientale, che rappresentano il 60% del territorio nazionale e ospitano il 23% della popolazione italiana (Compagnucci, 2020).

3 | La metodologia

La metodologia predisposta (Figura 1), partendo dalle problematiche sopra considerate relative agli aspetti pandemici, individua quattro tematiche strategiche, per affrontare, nel loro complesso, i rischi sismici, pandemici e bellici, in coerenza con alcuni degli obiettivi proposti dall’UE:

- b1. una scelta di campo dell’Urbanistica per la riduzione delle disuguaglianze;
- b2. l’abitare come condizione mutante dell’uomo tra addensamento e rarefazione. Rinuncia a modelli insediativi predeterminati. Zoning flessibile a destinazioni d’uso alternative in stato di quiete o in stato di emergenza. Decisa riduzione della burocrazia urbanistica;
- b3. l’attuazione di una città di quartieri a misura d’uomo, con la modifica dei ritmi, dei tempi di lavoro e della organizzazione della città sociale e produttiva, per adeguarsi alla rapidità delle trasformazioni in atto;
- b4. l’attenuazione degli squilibri urbani e territoriali.

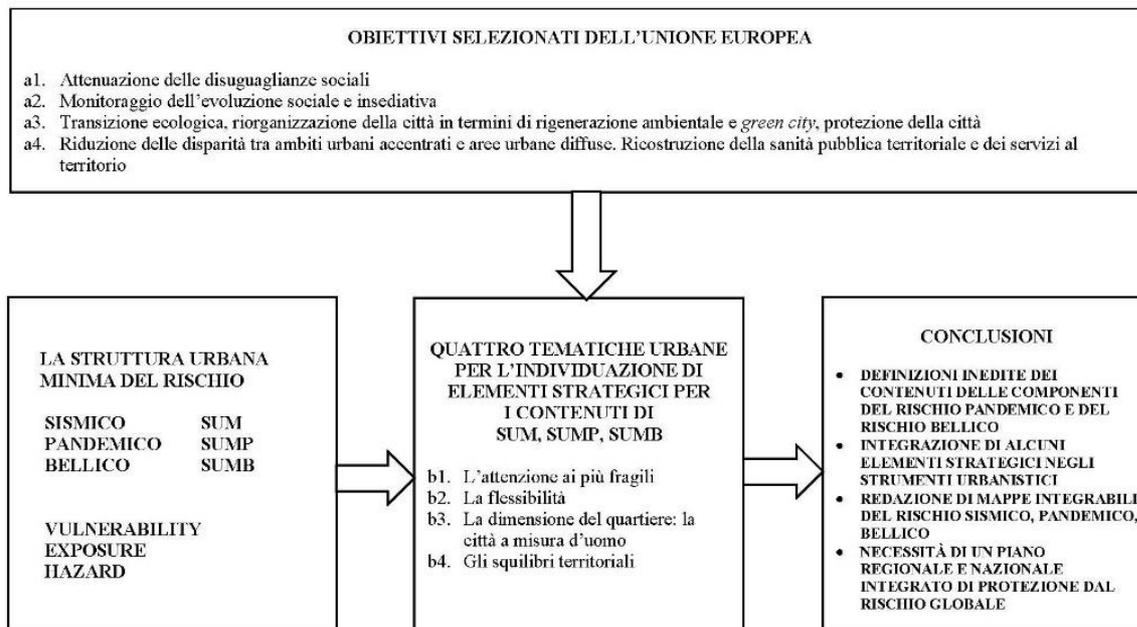


Figura 1 | Il processo metodologico.
Fonte: elaborazione degli autori.

La metodologia presentata tiene conto dei risultati della ricerca sulla rappresentazione geospaziale dei rischi (Murgante *et al.*, 2022), che confronta mappe sovrapposte dei rischi. La combinazione di specifiche caratteristiche delle diverse micro-zone, riportate nelle mappe, evidenzia la gradualità del rischio, anche in relazione ai differenti contesti climatici e ambientali e, conseguentemente, ai diversi livelli di urgenza degli interventi.

La metodica approntata in questo lavoro si basa sui risultati degli studi sul *regional planning*, imperniati sulla teoria consolidata delle procedure di prevenzione-attenuazione del rischio sismico (Tira, 2017; Bedini e Bronzini, 2019), che si richiamano ai primi studi sugli indicatori di vulnerabilità e capacità adattiva (Adger *et al.*, 2004).

La quantificazione del rischio è data dalla sommatoria dei contributi delle componenti di Vulnerabilità, Esposizione, Pericolosità.

In particolare, sono esplicitati anzitutto i contenuti peculiari delle componenti della Struttura del Rischio Pandemico e della Struttura del Rischio Sismico. Questi non riportano citazioni di altre ricerche, poiché si tratta di una inedita estensione della struttura consolidata del rischio sismico e delle sue componenti: una elaborazione aperta al confronto con la comunità scientifica.

La quantificazione del rischio pandemico, relativa alle diverse realtà urbane e territoriali, è ottenuta come addizione e giustapposizione del contributo delle componenti di Vulnerabilità, Esposizione, Pericolosità, che vengono mappate e sovrapposte. Questo metodo di valutazione rende possibile la scelta di nuovi o consolidati elementi strategici, in grado di contrapporsi, in qualche misura, agli effetti negativi generati dalla pandemia.

Vengono esposti, inoltre, i contenuti delle componenti della Struttura del Rischio Bellico, riconducibili ad alcuni aspetti insediativi. La quantificazione del rischio bellico, relativa alle diverse realtà urbane e territoriali, è ottenuta come addizione e giustapposizione del contributo delle componenti di Vulnerabilità, Esposizione, Pericolosità, che vengono mappate e sovrapposte. Anche la metodologia per la mappatura dei rischi bellici non rinvia a riferimenti bibliografici, in quanto si tratta di un'implementazione inedita della struttura del rischio sismico e delle sue componenti.

È doveroso evidenziare che la valutazione di possibili rischi riconducibili a timori bellici non si rapporta in alcun modo alle problematiche e strategie di difesa militare, estranee a tale trattazione, né intende sostenere assetti insediativi ammalorati dalla paura del rischio bellico. Si prende atto, invece, che il pericolo di espansione del conflitto in Europa ha mutato, in modo significativo, la percezione della sicurezza, che potrebbe condurre ad una possibile modificazione dei criteri di edificazione, infrastrutturazione e assetto urbano-territoriale.

In ultima analisi, il presente lavoro non intende dare risposte esaustive, o comunque risolutive, seppure settoriali, alla domanda fino ad ora disattesa di un Piano Pandemico Nazionale o di un Piano di protezione da possibili effetti di un rischio bellico. La proposta metodologica avanzata, e alcune sue specificazioni operative, si limitano a presentare un contributo disciplinare settoriale, funzionale ad un più complesso approccio integrato interdisciplinare, per nulla usuale in Italia.

Al fine di dare contenuto operativo al processo metodologico predisposto, sono elencati elementi spazio-funzionali, pertinenti alla consolidata Struttura Urbana Minima (SUM) per la protezione dai rischi sismici (Bedini e Bronzini, 2018; Bedini e Bronzini, 2021) ed altri elementi caratterizzanti le nuove proposte, presentate in questa sede, di Struttura Urbana Minima Pandemica (SUMP) (Bedini e Bronzini, 2022b; Bedini e Bronzini, 2022a) e di Struttura Urbana Minima Bellica (SUMB) (Bedini, 2023).

Nelle considerazioni conclusive si evidenzia come le strategie e gli elementi di protezione delle diverse tipologie di rischio siano spesso interrelati e che solo con una visione transdisciplinare si potrà giungere ad un più ampio Piano Regionale e Nazionale di protezione dal rischio globale.

4 | Risultati operativi

Il presente lavoro si sviluppa, come già specificato, partendo dall'implementazione della consolidata Struttura del Rischio Sismico (Tira, 2017), rappresentata in questa sede con uno stralcio esemplificativo di un ambito regionale (Figura 2), e definendo poi le componenti della struttura del Rischio Pandemico e della struttura del Rischio Bellico, riferite schematicamente allo stesso ambito territoriale (Figura 3 e Figura 4).

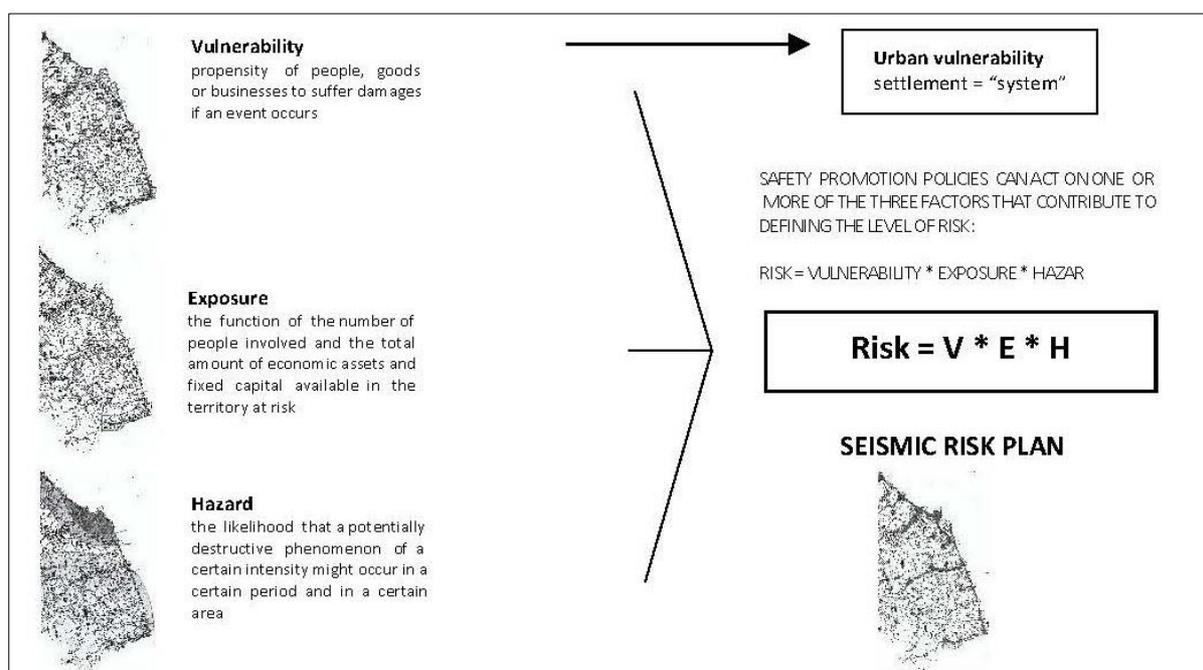


Figura 2 | La struttura del Rischio Sismico.
Fonte: elaborazione degli autori su schema Tira (2017).

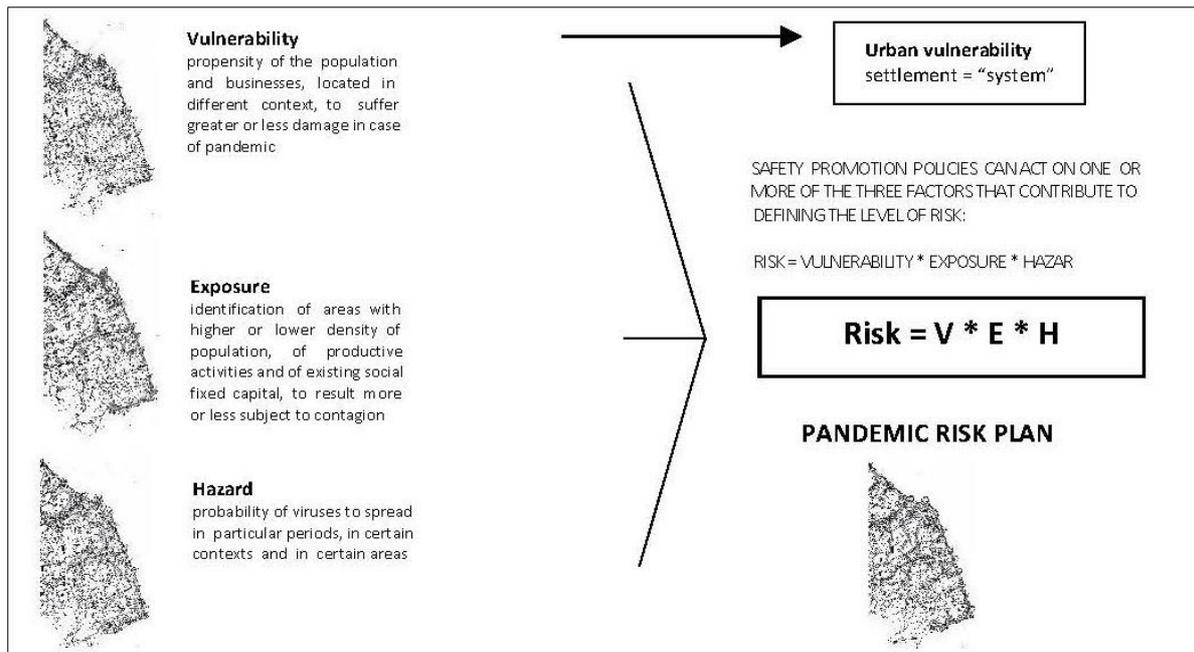


Figura 3 | La struttura del Rischio Pandemico.
Fonte: elaborazione degli autori.

Nello specifico, le componenti del Rischio Pandemico possono essere così definite:

- la Vulnerabilità si riferisce, in questa trattazione, alla propensione della popolazione e delle imprese, ubicate in diversi contesti territoriali e urbani, a subire maggiori o minori danni in caso di pandemia: potenzialità di contrazione del virus, diffusione territoriale e qualità dell'organizzazione sanitaria, livelli di accessibilità ai servizi sanitari, organizzazione sociale ed economica;
- l'Esposizione individua le aree con maggiore o minore densificazione della popolazione e delle attività produttive, più o meno soggette al contagio;
- la Pericolosità è la probabilità del virus di incidere in particolari periodi, in determinati contesti e in certe aree, per motivi statistici, ambientali, sociali, economici, climatici, tecnologici.

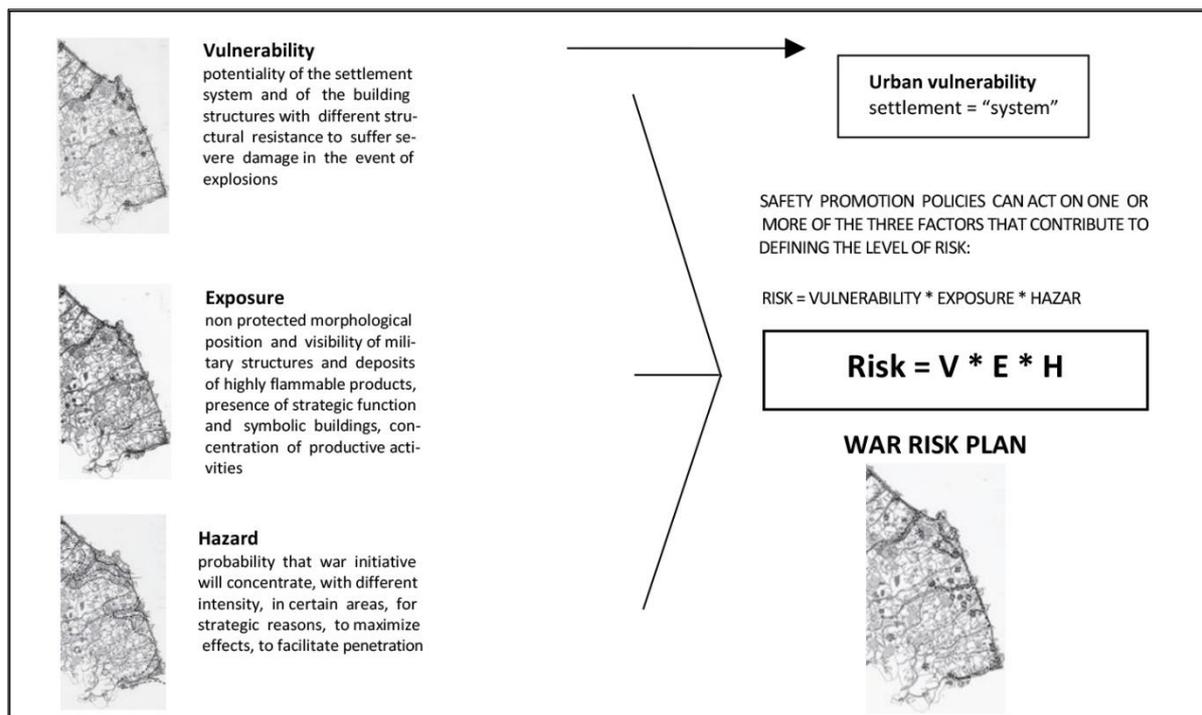


Figura 4 | La struttura del Rischio Bellico.
Fonte: elaborazione degli autori.

In particolare, le componenti del Rischio Bellico possono essere così specificate:

- la Vulnerabilità fa riferimento, in questo caso, non alle strutture di protezione militare (che riguardano i sistemi di difesa nazionali, estranei a questa trattazione), ma alla propensione del sistema insediativo a subire danni più o meno rilevanti in caso di esplosioni causate da attentati o eventi militari: potenzialità delle strutture edilizie di salvaguardia della popolazione, presenza di luoghi, interrati o seminterrati, realizzati in cemento armato, predisposti, in condizioni di emergenza, per la permanenza in sicurezza e in autonomia, sistemi protetti infrastrutturali, energetici e di collegamento;
- l'Esposizione si riferisce alla posizione morfologica, visibilità, presenza di funzioni sensibili, riconoscibilità di elementi simbolici storico-architettonici, densità di popolazione accentrata e delle attività sensibili, ubicazione di strutture militari e depositi di prodotti altamente infiammabili;
- la Pericolosità indica la probabilità che l'iniziativa bellica si concentri, con diversa intensità, in determinate zone, per motivi storici, strategici, di massimizzazione degli effetti, di facilità di penetrazione.

Sulla base delle definizioni delle componenti del rischio vengono ora dettagliati i contenuti per la realizzazione di distinte mappe territoriali relative, rispettivamente, alla protezione sismica, pandemica e bellica. Tali planimetrie presentano micro-azzonamenti con diversi livelli di rischio e riportano elementi critici ai fini della Vulnerabilità, dell'Esposizione e della Pericolosità.

Rilevante è il fatto che tali mappe non si limitano alla sola localizzazione degli ambiti areali, lineari o puntuali di rischio, ma riportano anche elementi strategici per la protezione dai rischi, selezionati sulla base delle considerazioni sulle quattro tematiche affrontate: attenzione ai più fragili, flessibilità d'uso degli spazi urbani, dimensione del quartiere a misura d'uomo, riequilibrio urbano e territoriale.

Sono ora di seguito elencati gli elementi propri della Struttura Urbana Minima Pandemica (SUMP) e della Struttura Urbana Minima Bellica (SUMB), partendo dai contenuti consolidati della Struttura Urbana Minima (SUM), già sperimentata in alcune regioni in termini di protezione dai rischi sismici. La comparazione (giustapposizione) delle diverse mappe del rischio permette ai decisori di individuare territori, nuclei urbani, aree, edifici, soggetti contemporaneamente a diversi tipi di minacce. Le singole mappe tematiche evidenziano, invece, differenti priorità di intervento, a seconda della presenza di diversificati livelli di rischio.

Struttura Urbana Minima del Rischio Sismico SUM

Sono di seguito riportati gli elementi georeferenziati, che possono costituire i riferimenti urbani e territoriali per la graficizzazione di una mappa del rischio sismico.

Livello urbano: “Porte di accesso” carrabili/pedonali alla città, e indicazione delle vie di fuga, per la sicurezza di abitanti e utenti. Edifici strategici, spazi d’uso pubblico, aperti o coperti, all’interno dell’area urbana. Edifici molto danneggiati in aree non sicure, per i quali è prevista la demolizione e la ricostruzione in altre zone (sulla base della micro-zonazione sismica) con trasferimento di volumetria. Aree a destinazione d’uso flessibile, temporaneamente utilizzabili in caso di emergenza. Spazi aperti, in aree protette, di interesse strategico per la convergenza e protezione della popolazione. Zone a rischio idrogeologico. Servizi pubblici da rilocalizzare in altre zone più sicure. Costruzioni con funzioni strategiche, per le quali assicurare la funzionalità e la massima accessibilità in caso di emergenza. Strutture che ospitano la protezione civile, i vigili del fuoco, le forze dell’ordine, le forze armate e funzioni di pronto intervento. Edifici pubblici principali. Attrezzature pubbliche che ospitano i servizi sanitari più rilevanti in caso di emergenza (ospedale, poliambulatori, guardia medica, sede autoambulanze, farmacie). Edificati di antica formazione o in cattivo stato, molto alti, prospicienti altre costruzioni più basse, separate da strade strette.

Livello territoriale: Assi viari principali di interconnessione a scala territoriale tra snodi attrezzati e luoghi di accesso prioritario ai centri e nuclei urbani. Vie di evacuazione collettiva, prive di alberature adiacenti o pali dell’elettrificazione, che potrebbero cadere ed ostacolare la movimentazione. Aree di convergenza sicure, all’esterno dei centri abitati, per favorire il deflusso della popolazione con mezzi pubblici. Vie sicure di penetrazione per i mezzi di soccorso e relativi punti di accesso dall’esterno. Zone per la protezione civile, ove collocare moduli provvisori, per uomini e per animali, dotate delle necessarie opere di urbanizzazione. Edifici scolastici, sportivi, parrocchiali, conventi e caserme in grado di accogliere la popolazione, ubicati all’esterno delle aree urbane, in posizione strategica rispetto alle vie di trasferimento e di pronto intervento. Nuclei storici e storico-rurali di intervento prioritario per favorire il ritorno della popolazione e delle attività preesistenti.

Struttura Urbana Minima del Rischio Pandemico SUMP

Sono di seguito elencati gli elementi georeferenziati che possono essere inseriti nelle mappe del rischio pandemico (SUMP), quali, ad esempio, le aree di azzonamento flessibile, in stato di emergenza o in stato di quiete, le aree di possibile affollamento, gli edifici per l’accoglienza in sicurezza sanitaria della popolazione.

Livello urbano: Ambiti di possibile affollamento stagionale o giornaliero (scuole, mercati, teatri, cinema, grandi magazzini, grandi industrie). Aree di azzonamento flessibile in stato di quiete e in stato di emergenza pandemica. Edifici da attivare o recuperare per le attività sanitarie territoriali: ospedali dismessi o in parte disattivati, pronto soccorso a servizio di ampi territori della diffusione, poliambulatoriali locali. Servizi scolastici a destinazioni d’uso alternative. Zone con possibili limitazioni dei flussi di persone e della intensità di utilizzo dello spazio, in funzione dei tempi di fruizione ammessi. Alberghi diffusi per isolamento e quarantena. Strutture per presidi sanitari di quartiere (erogazione tamponi, vaccinazioni). Spazi pubblici destinati ad uso temporaneo per attività private (ristorazione, vendita prodotti). Edifici-contenitori con spazi ampi per l’accoglimento di persone in sicurezza e riservatezza.

Livello territoriale: Ambiti ad elevato affollamento regionale (ospedali, università, ecc.). Rete infrastrutturale sanitaria attiva del territorio. Centri-snod, a livello territoriale, a servizio di aree vaste, con accessibilità garantita, da terra e dal cielo, da parte dei mezzi di soccorso in qualsiasi condizione meteorologica, dotati di tutti i servizi telematici, di mezzi di soccorso adeguati, con ampi spazi destinati alla fornitura di servizi sanitari di massa, con stanze di isolamento. Piattaforme per elisoccorso. Attrezzature destinabili a centri per la vaccinazione di massa (ex edifici scolastici, palestre, chiese non attive, contenitori urbani). Case rurali o urbano-rurali utilizzabili come luoghi per la quarantena. Edifici privati, destinati a residenza saltuaria con relative caratteristiche d’uso. “Isole” Covid-free protette per allocazioni di *équipe* medico-infermieristiche.

Struttura Urbana Minima del Rischio Bellico SUMB

Nella Struttura Urbana Minima del Rischio Bellico sono riportati gli elementi georeferenziati, che possono costituire i riferimenti urbani e territoriali per la graficizzazione di una mappa del rischio bellico, quali, ad esempio: centrali energetiche, elettriche, idriche, snodi ferroviari, autostradali, aeroportuali, depositi di prodotti infiammabili, fabbriche strategiche, edifici rappresentativi, percorsi di interconnessione tra strutture protette, vie di fuga preferenziali e centri attrezzati di raccolta della popolazione, edifici con elevato livello tecnologico di protezione.

Livello urbano: Edifici rappresentativi di valore storico-architettonico esposti in posizione emergente. Centrali elettriche, energetiche, idriche. Luoghi sensibili religiosi, della cultura, sanitari, scolastici e universitari, dello sport, militari, storico-architettonici. Snodi ferroviari, autostradali, stradali di livello urbano. Fabbriche sensibili. Supermercati. Locali con strutture ad alta autonomia e protezione ubicati all'interno di ospedali. Poliambulatori, centri di pronto soccorso. Locali pubblici seminterrati o interrati con strutture ad alta resistenza strutturale, dotati di rigeneratori elettrici autonomi e depuratori d'acqua. Luoghi pubblici urbani con rilevante capienza insediativa e alta protezione strutturale. Percorsi pedonali o carrabili di connessione tra strutture protette. Mappatura di locali privati ad alta protezione.

Livello territoriale: Sistemi infrastrutturali primari (ferroviari, viari, elettrici, idrici, fognari) con tracciati alternativi in caso di interruzioni impreviste. Terminali di trasporto intermodale ferro, gomma, aria, e relative piazzole protette di raccolta della popolazione. Luoghi di addensamento insediativo e demografico. Aeroporti, porti, porti-canale, centri di smistamento e scambio merci. Snodi ferroviari, autostradali, stradali, di livello regionale. Luoghi di rappresentanza istituzionale a livello regionale. Depositi di prodotti gassosi o chimici altamente infiammabili. Centri con massimo livello di protezione strutturale, interconnessione telematica, servizi sanitari, autonomia energetica, idrica, alimentare. Reticoli di vie di fuga e di convergenza della popolazione, con particolare attenzione ai più fragili, ai portatori di handicap, ai malati, agli anziani. Luoghi sensibili primari.

In ultima analisi, la selezione degli elementi riportati costituisce un contributo disciplinare alla redazione di un più ampio Piano di protezione regionale dal rischio di conflitti o, comunque, di un piano di incremento della sicurezza collettiva.

Si riporta ora lo schema esemplificativo di uno stralcio di mappa regionale della Struttura Urbana Minima del Rischio Bellico (Figura 5), dove sono evidenziati, in sintesi, con diversificate simbologie, alcuni degli elementi urbani puntuali e areali sopra elencati, con differente livello di rischio bellico: elevato BE (porti, aeroporti, raffinerie, caserme, zone militari, cantieri navali, svincoli ferroviari e autostradali, ecc.), consistente Bc (concentrazione di industrie, centrali termiche e di depurazione acque, ecc.) o diffuso Bd (infrastrutture con funzioni rilevanti, ecc.).

Sono anche localizzati, con riferimenti numerici, alcuni elementi strategici di supporto per la difesa da eventuali eventi nefasti: 1: ospedali e presidi sanitari; 2: strutture attrezzate, ad elevata tecnologia, di prima convergenza della popolazione e piattaforme di atterraggio elicotteri; 3: aree ed edifici con possibile cambio di destinazione d'uso emergenziale; 4: nuclei urbani di accoglienza, da attrezzare, lontani dalle zone a maggior rischio; 5: edifici pubblici o privati con locali ad alta resistenza strutturale; 6: vie di deflusso privilegiate.

(popolazione a maggior reddito, aziende, ecc.), limitando l'incentivo all'azzeramento degli oneri urbanistici e alla deroga agli strumenti urbanistici vigenti.

Va osservato che questo tipo di incentivi in deroga ai piani urbanistici rappresenterebbe un ulteriore sostegno all'edilizia, anche quando saranno scadute le facilitazioni del Decreto Legge citato.

Un risultato concreto, per quanto insufficiente, in caso di eventi sismici, ma anche di eventi pandemici e bellici, sarebbe dato da una forma di tranquillizzazione delle persone più vulnerabili – bambini, anziani, malati, portatori di handicap – assicurando loro la possibilità di raggiungere, in tempi rapidi, in caso di emergenza, luoghi vicini, protetti da eventuali crolli, e diffusi sul territorio.

Tali spazi protetti possono ospitare nel quotidiano funzioni usuali, come attività di servizio, artigianali, sportive, hobbistiche, servizi igienici, lavanderie, zone di lettura. Viceversa, in caso di rischi pandemici, questi luoghi diventerebbero spazi temporanei per l'isolamento di uno o più membri della famiglia. In situazioni di timori bellici, gli stessi ambienti possono rappresentare luoghi "spartani", ma sicuri, dotati di impianti sanitari, energetici e attrezzature di riposo e sosta;

- b2. in relazione all'*esigenza strategica di flessibilità*, sono stati evidenziati, a titolo esemplificativo, alcune aree ed edifici scolastici, amministrativi, sportivi, da destinare ad usi alternativi, in caso di quiete o in caso di rischio pandemico o bellico. La flessibilità, intesa come uso dinamico degli spazi e dei tempi della città, assume dunque grande rilevanza nella protezione dal rischio.

È evidente il duplice ruolo che può svolgere lo spazio pubblico (libero o attrezzato) in caso di assenza o, al contrario, di incombenza di eventi calamitosi:

- in "stato di quiete", lo spazio è arricchito di nuovi standard urbanistici ed è integrato in un sistema di ambiti collettivi per la vita quotidiana;
- in "stato di emergenza", lo stesso spazio diventa ambiente insediativo, protetto da un sistema di sicurezza.

Diviene, quindi, possibile prefigurare dotazioni pubbliche con carattere innovativo, che aggiungano, nella qualificazione dello standard, alla parola "pubblico", l'accezione di "sicuro".

È peraltro evidente come il concetto di flessibilità sia rilevante anche per affrontare le esigenze di protezione pandemica, con la previsione di zone a confini variabili e a diversa destinazione d'uso. Nella quotidianità, in tali spazi si svolgeranno attività scolastiche, ricreative, sportive; in caso di emergenza, invece, nelle stesse aree verranno insediate strutture sanitarie, tende per vaccinazioni, edifici pubblici o privati destinati alle quarantene, alloggi *Covid-free*.

La stessa flessibilità è strategica anche in situazioni di timori bellici. In questo caso, si tratta di incentivare la realizzazione di strutture ad alta resistenza strutturale, in grado di accogliere, negli edifici pubblici, in tempo di pace, funzioni sociali, sanitarie, ludiche e, in caso di rischi bellici, la popolazione in cerca di rifugio sicuro; analogamente, negli edifici privati, questo genere di locali sarà destinato normalmente ad attività sportive, ricreative, artigianali in stato di quiete e, in situazioni di emergenza, a ricoveri temporanei familiari;

- b3. in relazione alla *scelta di ricalibrazione della città a misura d'uomo*, si sono schematicamente selezionati edifici ed aree libere, destinati a favorire, in situazioni di pericolo, il rapido raggiungimento degli stessi, anche da parte di anziani e bambini.

La dimensione del quartiere potrà diventare, dunque, l'unità di misura in caso di attività pandemica, con l'individuazione di luoghi prestabiliti sicuri, facilmente raggiungibili dai mezzi di soccorso, per la prima convergenza della popolazione, e di tratti viari predefiniti, che possono essere percorsi in sicurezza in 10-15 minuti.

Il quartiere è anche l'ambito ove programmare preventivamente l'attività di protezione pandemica: poli vaccinali, ospedali da campo, punti di primo soccorso, ambulatori diffusi, centri per il coordinamento dell'assistenza medica e sociale domiciliare, servizi itineranti.

Il quartiere si pone, inoltre, come caposaldo per la prima protezione dei cittadini in caso di timori di rischio bellico. In ogni quartiere potrebbero in tal senso venire realizzati ambienti pubblici ad alta resistenza strutturale, forniti di generatori elettrici, pannelli solari, acqua potabile, dotazioni sanitarie di primo intervento, con stanze per ospitare la popolazione, cucine e dispense di generi alimentari, servizi igienici e sanitari. La fattibilità delle soluzioni proposte sarebbe rafforzata dalla possibilità di utilizzare gli stessi ambienti, nel quotidiano, come centri culturali, sociali, luoghi di sport, socializzazione, musica o svago, se pubblici, o tavernette e spazi di incontro, se privati. Soluzioni che favorirebbero l'impegno economico anche da parte dei cittadini, liberati da vincoli urbanistici e dalla burocrazia amministrativa.

- Alcune strutture attrezzate, ad elevata tecnologia, di prima convergenza della popolazione sono riportate indicativamente nello schema grafico esemplificativo di Figura 5, che illustra uno schema esemplificativo di mappa della Struttura Minima del Rischio Bellico;
- b4. in relazione all'*attenuazione degli squilibri territoriali*, sono stati selezionati piccoli nuclei urbani delle aree interne, lontani delle zone a maggior rischio, in grado di accogliere, se dotati di attrezzature e servizi, popolazione temporaneamente migrata per fuga da sisma, pandemia o conflitti. L'inadeguatezza della risposta data dal sistema sanitario nazionale con l'intasamento degli ospedali durante la pandemia è riconducibile alla scelta di aver favorito le strutture sanitarie accentrate (luoghi di eccellenza), riducendo la diffusione della protezione sanitaria territoriale, in contrasto con la necessità di riequilibrio nel territorio della medicina di urgenza. Anche in situazioni di rischio bellico (reale o temuto) la migrazione temporanea da centri urbani verso insediamenti diffusi richiederebbe una maggiore attenzione preventiva al ruolo delle migliaia di piccoli aggregati storici, diffusi su tutto il territorio nazionale, che costituisce un'evidente risorsa da salvaguardare, consolidare, proteggere. Nell'esempio grafico sono stati evidenziati piccoli nuclei urbani storici, con funzioni di attenuazione degli squilibri territoriali, lontani dalle zone a maggior rischio, e nuclei da attrezzare per l'accoglienza della popolazione temporaneamente sfollata.

La valutazione del diverso peso del rischio (sismico, pandemico e bellico), valutato nelle loro componenti di Vulnerabilità, Esposizione e Pericolosità e dei relativi interventi di protezione, è resa possibile dal confronto dei micro-azzonamenti, rappresentati nelle tre mappe del rischio con indicati gli elementi georeferenziati puntuali, areali e lineari sopra elencati.

Ne consegue la possibilità, da parte dei competenti organi di governo del territorio, di effettuare scelte di protezione e intervento selettive e adeguate, in relazione all'intensità e alla concomitanza dei rischi.

L'assenza di un piano nazionale territoriale – proposto invece decenni fa dal Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica con il “Progetto 80” (1969) – la disabitudine alla predisposizione di una programmazione a scala ampia, la disuguaglianza tra l'efficienza e organizzazione delle diverse Regioni e il non ricorso a monitoraggi sistematici dei fattori di rischio possono generare scarsa fiducia nell'attuazione delle procedure fin qui esposte. Si è, peraltro, convinti che oggi una seria programmazione regionale e nazionale non sia più un'opzione, ma una scelta indifferibile, come avviene in alcuni Paesi nord europei.

In tale contesto la costruzione di mappe del rischio, periodicamente aggiornate con la selezione degli ambiti più sensibili, favorirebbe una più equa programmazione e gestione dei rischi a livello locale e nazionale.

6 | Conclusioni

La peculiarità della ricerca consiste essenzialmente nell'implementazione della struttura del rischio sismico, giungendo alla formulazione delle componenti del Rischio Pandemico e del Rischio Bellico (SUM, SUMP, SUMB). Partendo da alcuni obiettivi selezionati dell'Unione Europea, sono state esaminate quattro tematiche insediative (attenzione sociale ai più fragili, esigenza strategica di flessibilità, ricalibrazione della città a misura d'uomo, attenuazione degli squilibri territoriali), nell'ambito delle quali evidenziare alcuni interventi specifici e luoghi da geolocalizzare all'interno di mappe del rischio sismico, pandemico e bellico. Mappe utili per rispondere alla domanda emergente di maggiore protezione di città e territori e per valutare, nei diversificati spazi urbani, il livello e la coesistenza di nuove tipologie di rischio incombenti.

Sono stati individuati alcuni ambiti strategici di protezione da rischi multipli, dovuti ad eventi sismici, pandemici o bellici. In particolare, per incentivare l'attenzione alla fragilità dei residenti vulnerabili, viene suggerita la realizzazione di costruzioni ad alta resistenza strutturale, destinate all'accoglienza in caso di emergenze, e la programmazione di luoghi attrezzati per la sanità diffusa nel territorio. Per favorire la flessibilità è proposta la pianificazione di aree ed edifici a destinazione d'uso variabile, in tempo di quotidianità e di allerta, e la simulazione preventiva di percorsi pedonali e veicolari, alternativi e protetti, in caso di ostacoli imprevisti alla circolazione, dovuti ad eccessivi flussi di spostamento o interruzioni inaspettate. Per sostenere la formazione di città a misura d'uomo è proposta la programmazione di luoghi attrezzati, destinati ad incentivare la solidarietà di quartiere in caso di scosse sismiche, pandemie, timori bellici. Per contribuire al riequilibrio territoriale è riconsiderato il ruolo di nuclei storici selezionati, in grado di accogliere la popolazione che si allontana dalle aree urbane ad alta densità a maggior rischio sismico, epidemico, bellico.

Ne emerge un quadro di incertezza del futuro urbano, dove le città dovranno affrontare “mutazioni” spaziali e temporali: densificazione e diffusione insediativa, stabilità e flessibilità d'uso, percorsi di trasformazione

non deterministici, ma incerti, rischi di soccombenza o convivenza con il rischio. Rischio multiplo da affrontare in termini globali, poiché i possibili effetti, generati da dissesti sismici e idrogeologici, virus, violenze tra i popoli, ne hanno complessificato il potere devastante.

Si pone, quindi, la necessità che diversi contributi sociali, sanitari, economici, urbanistici, gestionali possano convergere per la costruzione di un Piano Regionale di Protezione dal Rischio Globale. Uno strumento preventivo di un più ampio Piano di Protezione Nazionale Globale, interdisciplinare e transculturale.

In conclusione, la pandemia e i conflitti in Europa hanno spezzato alcuni paradigmi della città contemporanea, che sarà costretta ad una revisione complessiva della protezione e alla riorganizzazione degli spazi e tempi insediativi, ad usi flessibili, in condizioni di quotidianità o di emergenza. Città che diverranno, come i sogni, luoghi di desideri, di speranze, di paure.

Riferimenti bibliografici

- Adger W.N., Brooks N., Kelly M., Bentham S. and Eriksen S. (2004), "New Indicators of Vulnerability and Adaptive Capacity", in *Technical Report*, no. 7, Tyndall Centre for Climate Change Research University of East Anglia, Norwich, UK.
- Abdelfattah L., Deponte D. e Fossa G. (2022), "The 15-minute city as a hybrid model for Milan", in *TeMA. Journal of Land Use, Mobility and Environment*, special issue, no. 1, pp. 71-86.
- Alawadi K., Khanal A., Mouselly A. and Aletaywi A. B. (2022), "Planning in the age of pandemics: Renewing suburban design", in *Sustainable Cities and Society*, no. 87.
- Balducci A. (2020), "I territori fragili di fronte al Covid", in *Scienze del Territorio*, special issue Living the territories in the time of Covid, pp. 169-176.
- Batty M. (2020), "The Coronavirus crisis: What will the post-pandemic city look like?", in *Environment and Planning B: Urban Analytics and City Science*, no. 47, vol. 4, pp. 547-552.
- Bedini M.A. (2023), "Protezione urbanistico-territoriale delle aree fragili del Centro Italia dai rischi sismici, pandemici e bellici", in Genova A., Bronzini M., Pavolini E. e Ruggeri L. (a cura di), *One welfare nelle Marche: per una programmazione integrata post-sisma*, Franco Angeli, Milano, in corso di stampa.
- Bedini M.A. e Bronzini F. (2022a), "The weapons of the city against pandemic assaults", in *TeMA. Journal of Land Use, Mobility and Environment*, no. 15, vol. 3, pp. 533-542.
- Bedini M.A. e Bronzini F. (2022b), "Beyond the limits of the city. Ten Commandments for protection against pandemic risk", in *Territorio*, n. 101, pp. 151-164.
- Bedini M.A. e Bronzini F. (2021), "Priority in post-earthquake intervention", in *Territorio*, n. 96, pp. 127-136.
- Bedini M.A. e Bronzini F. (2019), "Old and new paradigms in pre-earthquake prevention and post-earthquake regeneration of territories in crisis", in *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, no. 124, pp. 70-95.
- Bedini M.A. e Bronzini F. (2018), "The post-earthquake experience in Italy. Difficulties and the possibility of planning the resurgence of the territories affected by earthquakes", in *Land Use Policy*, no. 78, pp. 303-315.
- Borjas G. J. (2020). Demographic determinants of testing incidence and Covid-19 infections in New York City Neighborhoods, *National Bureau of Economic Research*, Cambridge Mass Working Paper 26952, disponibile su <https://www.nber.org/papers/w26952>
- Buffel T., Yarker S., Phillipson C., Lang L., Lewis C., Doran P. and Goff M. (2021), "Locked down by inequality: Older people and the COVID-19 pandemic", in *Urban Studies*, special issue Urban Public Health Emergencies and The Covid-19 Pandemic, pp. 1-18.
- Cirianni F.M.M., Comi A. e Luongo A.S. (2022), "A sustainable approach for planning of urban pedestrian routes and footpaths in a pandemic scenario. Evidence from Italian cities", in *TeMA. Journal of Land Use, Mobility and Environment*, no. 15, vol. 1, pp. 125-140.
- Colarossi P. e Latini A.P. (a cura di) (2008). *La progettazione urbana. Metodi e materiali*, Vol. 2, Il Sole 24 Ore, Milano.
- Compagnucci F. (2020), "Covid-19, Aree Interne e Città", in Compagnucci F., Urso G. e Morettini G. (a cura di), *Project Inner Areas*.
- Cotella G. e Vitale Brovarone E. (2020), "Questioning urbanisation models in the face of Covid-19. The crisis as a window of opportunity for inner areas", in *TeMA. Journal of Land Use, Mobility and Environment*, special issue Covid-19 vs City-20, pp. 105-118.
- De Luca G. (2020), "Il ruolo dello spazio pubblico come risorsa antipandemica", in *Nuovi paradigmi urbani e abitativi per le città post pandemia*, Urbanpromo Green, Venezia, 18 Settembre.

- De Luca C., Tondelli S. e Åberg H.E. (2020), “The Covid-19 pandemic effects in rural areas. Turning challenges into opportunities for rural regeneration”, in *TeMA. Journal of Land Use, Mobility and Environment*, special issue Covid-19 vs City-20, pp. 119-132.
- De Rossi A. (2020), Viaggio nell’Italia dell’emergenza/13. Aree interne e montane, gli atouts da giocare, in *Il Mulino*, 21 Aprile, disponibile su https://www.rivistailmulino.it/news/newsitem/index/Item/News:NEWS_ITEM:5169
- European Union (2020). NextGenerationEU, testo disponibile su https://europa.eu/next-generation-eu/index_it
- European Council (2020), European Council conclusions, 17-21 July 2020, disponibile su <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/07/21/european-council-conclusions-17-21-july-2020>
- Florida R., Rodríguez-Pose A. and Storper M. (2021), “Cities in a post-COVID world”, in *Urban Studies*, pp. 1-23.
- Hamidi S., Sabouri S. and Ewing R. (2020), “Does density aggravate the COVID-19 pandemic? Early findings and lessons for planners”, in *Journal of the American Planning Association*, no. 86, vol. 4, pp. 495-509.
- Indovina F. (2020), “La città dopo il coronavirus”, in *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, n. 128, pp. 5-10.
- Lawson C.T. and Tobey A. (2022), “The role of natural hazard mitigation plans in an age of pandemics”, in *Progress in Disaster Science*, no. 16, pp. 1-14.
- Legeby A., Koch D., Duarte F., Heine C., Benson T., Fugiglando U. and Ratti C. (2022), “New urban habits in Stockholm following COVID-19”, in *Urban Studies*, pp. 1-17.
- Mareggi M. and Lazzarini L. (2022), “Cities reacting to health outbreaks: a challenge for urban planning, from the modern age to the global pandemic”, in *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, n. 134, pp. 52-73.
- Mareggi M. e Lazzarini L. (2020), “Urbanistica e cammino: nuovi orizzonti e riscoperte dello sguardo a bassa quota”, in *Urbanistica Informazioni*, n. 289 s.i., pp. 1-5.
- Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica (1969), *Progetto 80. Rapporto preliminare al programma economico nazionale 1971-75*, Roma.
- Mouratidis K. (2021), “How COVID-19 reshaped quality of life in cities: A synthesis and implications for urban planning”, in *Land Use Policy*, no. 111, pp. 1-10.
- Mouratidis K. and Yiannakou A. (2022), “COVID-19 and urban planning: Built environment, health, and well-being in Greek cities before and during the pandemic”, in *Cities*, no. 121, pp. 1-17.
- Murgante B., Balletto G., Borruso G., Saganeti L., Pilogallo A., Scorza F., Castiglia P., Arghittu A. e Dettori M. (2022), “A methodological proposal to evaluate the health hazard scenario from COVID-19 in Italy”, in *Environmental Research*, no. 209, pp. 1-12.
- Murgante B., Borruso G., Balletto, G., Castiglia P. e Dettori M. (2020), “Why Italy First? Health, Geographical and Planning Aspects of the COVID-19 Outbreak”, in *Sustainability*, no. 12, vol. 12, pp. 1-44.
- Paez A., Lopez F.A., Menezes T., Cavalcanti R. and Galdino Da Rocha Pitta M. (2020), “A spatio-temporal analysis of the environmental correlates of COVID-19 incidence in Spain”, in *Geographical Analysis*, no. 53, vol. 3, pp. 397-421.
- Pasqui G. (2019), “Il territorio al centro”, in *Urbanistica Informazioni*, n. 287-288, pp. 10-11, Inu Edizioni, Roma.
- Pelling M. (2003), *The Vulnerability of Cities: Natural Disasters and Social Resilience*, Earthscan, London.
- Pontrandolfi P. (2020), “Physical spacing and spatial planning. New territorial geographies and renewed urban regeneration policies”, in *TeMA. Journal of Land Use, Mobility and Environment*, special issue Covid-19 vs City-20, pp. 315-326.
- Ravagnan C., Cerasoli M. e Amato C. (2022), “Post-Covid cities and mobility”, in *TeMA. Journal of Land Use, Mobility and Environment*, no. 15, pp. 87-100.
- Sbetti F. (2019), “Spazio e tempo”, in *Urbanistica Informazioni*, n. 287-288, pp. 3-4, Inu Edizioni, Roma.
- Sharifi A. (2022), “An overview and thematic analysis of research on cities and the Covid-19 pandemic: Toward just, resilient, and sustainable urban planning and design”, in *iScience*, no. 25, vol. 11, pp. 1-20.
- Tarpino A. e Marson A. (2020), “Dalla crisi pandemica il ritorno ai territori”, in *Scienze del Territorio*, special issue Living the territories in the time of Covid, pp. 6-12.
- Tira M. (2017), “Pianificazione urbanistica e mitigazione del rischio”, *Lezione tenuta al Master Città e Territorio. Strategie e Strumenti Innovativi per la Protezione dal Rischio dei Territori in Crisi*. Camerino, luglio.

- Tira M. (2020a), “La pandemia come volano per il ripopolamento dei centri rurali?”, in: Samorì C. (a cura di), *Ingenio. Informazione tecnica e progettuale*, disponibile su <https://www.ingenio-web.it/28124-la-pandemia-come-volano-per-il-ripopolamento-dei-centri-rurali>
- Tira M. (2020b), “About the Sustainability of Urban Settlements. A first reflection on the correlation between the spread of Covid-19 and the regional average population density in Italy”, in *TeMA. Journal of Land Use, Mobility and Environment*, special issue Covid-19 vs City-20, pp. 364-374.
- Turok I. and Visagie J. (2021), “COVID-19 amplifies urban inequalities”, in *South African Journal of Science*, no. 117, vol. 3/4, pp. 129-132.
- Vilar-Compte M., Gaitán-Rossi P., Félix-Beltrán L. and Bustamante A.V. (2022), “Pre-COVID-19 Social Determinants of Health Among Mexican Migrants in Los Angeles and New York City and Their Increased Vulnerability to Unfavorable Health Outcomes During the COVID-19 Pandemic”, in *Journal of Immigrant and Minority Health*, no. 24, vol. 1, pp. 65-77.
- Wei D. (2020), Urban Function-Spatial Response Strategy for the Epidemic. A Concise Manual on Urban Emergency Management, 18 Marzo, disponibile su <https://www.ovpm.org/wp-content/uploads/2020/03/covid-19icomos-china.pdf>

Territori del trasporto ferroviario. Verso un atlante operativo per l'Italia di Mezzo

Paolo Beria

Politecnico di Milano
DASStU - Dipartimento di Architettura e Studi Urbani
paolo.beria@polimi.it

Ettore Donadoni

Politecnico di Milano
DASStU - Dipartimento di Architettura e Studi Urbani
ettore.donadoni@polimi.it

Chiara Nifosi

Politecnico di Milano
DASStU - Dipartimento di Architettura e Studi Urbani
chiara.nifosi@polimi.it

Abstract

Negli ultimi decenni abbiamo assistito nel dibattito nazionale all'emergere di due narrazioni territoriali forti. Da un lato, riscontriamo un'attenzione particolare agli ambiti metropolitani. Dall'altro, le politiche nazionali di sviluppo e coesione territoriale si sono concentrate verso il contrasto alla marginalizzazione delle aree interne. Restano escluse da questo panorama porzioni rilevanti di territorio (pari a poco meno della metà della superficie nazionale in cui è insediata poco più della metà della popolazione): l'Italia di Mezzo.

La medesima dicotomia si ritrova nel dibattito settoriale legato alla mobilità e al trasporto ferroviario in particolare, con un'Italia "ad alta velocità" e un'Italia remota. Anche qui, poca attenzione è lasciata al tessuto connettivo dell'Italia di Mezzo e alle sue esigenze.

La convinzione è che nei territori dell'Italia di Mezzo le opportunità di accesso al trasporto ferroviario di base siano un importante indicatore di disuguaglianze territoriali. Allo stesso tempo, però, è necessario riconoscere che una politica di disegno dell'offerta che si limiti a riproporre schemi adatti alle aree metropolitane per territori che tali non sono, non è destinata a generare reali miglioramenti.

Questa proposta si inserisce nell'ambito del progetto di Ricerca GRINS – Growing Resilient, INclusive and Sustainable (spoke 7 – territorial sustainability), finanziato dal programma NEXT Generation EU e finalizzato a una crescita resiliente, inclusiva e sostenibile. Il gruppo di ricerca del DASStU - Politecnico di Milano, coordinato da Arturo Lanzani, è coinvolto nell'identificare questioni, sfide e scenari per la transizione ecologica dell'Italia di mezzo in un'ottica di equità territoriale e sostenibilità ambientale.

Parole chiave: urban form, networks, maps

1 | I territori dell'Italia di Mezzo

Negli ultimi decenni abbiamo assistito nel dibattito nazionale all'emergere di due narrazioni territoriali forti (Coppola et al, 2021). Da un lato, riscontriamo un'attenzione particolare agli ambiti metropolitani, intesi come luogo di concentrazione di persone, attività e disuguaglianze, e alle loro direttrici di crescita. Tra gli esiti, il modello della metropoli sostenibile e inclusiva è probabilmente uno dei prevalenti¹. Dall'altro, le politiche nazionali di sviluppo e coesione territoriale hanno eletto a oggetto privilegiato il contrasto alla

¹ Si può far riferimento a tante politiche e azioni introdotte da una rete di città del mondo (C40 rete globale di 96 grandi città del mondo) che hanno elaborato numerose "guide" e sperimentato diversi interventi per rendere spazi pubblici e infrastrutture più sostenibili e inclusive. Dalle esperienze iniziate dalla City di New York nel 2013 con le linee guida di Bloomberg Associates, a quelle di Boston, Mosca, Shanghai, alle capitali Europee, Parigi con l'*Île-de-France. Plan de déplacements urbains* e le riflessioni sulla prossimità dall'amministrazione Hidalgo, il *Berlin Sicher Mobil 2020*, il Manual per el disseny de vies ciclistes a Catalunya, di Barcellona; le strategie Milano 2020 - "Open streets" e "Piazze aperte" realizzate dal Comune di Milano with l'Agenzia Mobilità Ambiente Territorio (AMAT).

marginalizzazione e ai fenomeni di declino demografico delle aree interne. L'*Italia di Mezzo* (Lanzani et al., 2022) è una parte consistente del Paese - poco meno della metà del territorio italiano e poco più della metà della sua popolazione (56%) (Curci et al., 2023) – che resta fuori e non si riconosce in queste due contrapposte rappresentazioni. Essendo una categoria che si identifica per differenza, non stupisce che al suo interno sia costituita di componenti molto diverse, ma che possono essere ricondotte a tre principali: a) le città medie che in gran parte corrispondono ai capoluoghi provinciali e, seppur di diversa dimensione, rappresentano fulcri di servizio; b) i territori a urbanizzazione diffusa in cui si possono riconoscere realtà eterogenee, dal sistema costiero alle conurbazioni pedemontane e di fondovalle, dai territori distrettuali di pianura alle frange metropolitane, dov'è possibile riconoscere differenti articolazioni dei servizi di *welfare*; c) la campagna lavorata e sfruttata dell'agricoltura industriale, il territorio rurale di pianura e bassa collina, che richiede una profonda transizione ecologica.

Per comprendere le condizioni che caratterizzano l'Italia di Mezzo è stata avviata una riflessione che tenta di riconoscerne alcune specificità, superando la sua definizione per differenza. In questo paper tentiamo una prima caratterizzazione quantitativa, formulata a partire dai rapporti tra il trasporto pubblico (in particolare quello ferroviario), la struttura insediativa e la domanda di mobilità.

Il paper è strutturato come segue. Il seguente capitolo 2 descrive la metodologia di caratterizzazione dei territori dell'*Italia di Mezzo* basata su quattro strati interpretativi, la cui sintesi è contenuta nel capitolo 3, che presenta una prima riflessione sull'esigenza di disegnare politiche di mobilità specifiche per l'Italia di Mezzo, tenendo conto delle specificità e dei vincoli individuati.

2 | Guardare l'Italia di Mezzo dal punto di vista della mobilità

Quali sono i territori dell'Italia di Mezzo adottando il punto di vista del modo di spostarsi sul territorio e dell'accesso al trasporto pubblico? Per rispondere a questa domanda sono stati incrociati quattro sguardi: la lettura di come gli insediamenti si sono depositati sul territorio, il riconoscimento delle geometrie della rete ferroviaria (la più importante rete di trasporto pubblico) e della sua relazione con l'uso del suolo, e l'osservazione dei *pattern* effettivi della mobilità? Utilizzando queste lenti e sovrapponendole è possibile mettere a fuoco alcune caratteristiche di questa Italia, né metropolitana, né periferica.

Per dare corpo alla tassonomia, si farà spesso riferimento a venticinque ambiti territoriali individuati come caratteristici dell'*Italia di Mezzo*. Si tratta di venticinque aree del paese, territorialmente riconoscibili per motivi storici o morfologici, che verranno usati come esemplificazione delle tipologie individuate.

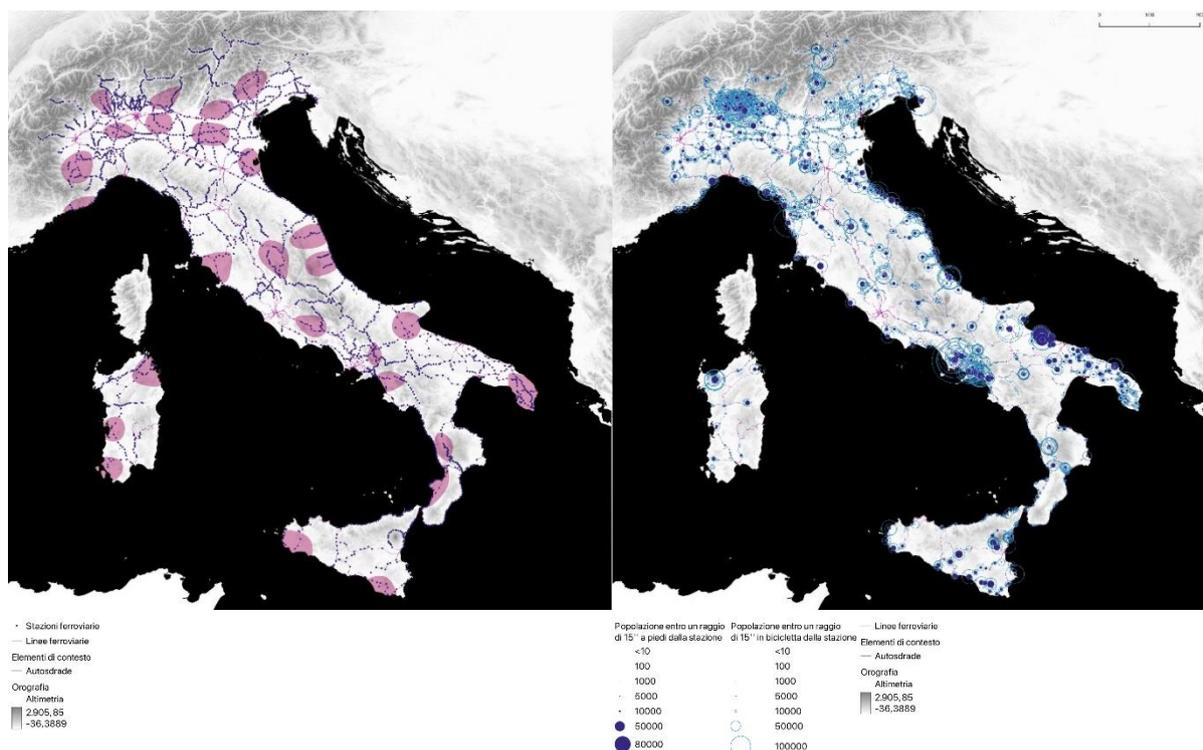


Figura 1 | A sinistra la rete ferroviaria italiana e tutte le stazioni. Sono indicati in magenta gli ambiti territoriali ritenuti caratteristici per la definizione di Italia di Mezzo. A destra la dimensione del simbolo delle stazioni è proporzionale alla popolazione prossima alle stazioni (vedi paragrafo 2.3). Fonte: elaborazione: Ettore Donadoni, sottogruppo di ricerca Accessibilità e Trasporto Pubblico – DASTU, GRINS

2.1 | Morfologie insediative nell'Italia di Mezzo

Le morfologie insediative che caratterizzano l'Italia di Mezzo sono molteplici e difficilmente inscrivibili in un'unica descrizione del territorio; tuttavia, è possibile riconoscere alcune condizioni ricorrenti che in vario modo si intersecano tra loro. Dal confronto di un numero sufficientemente ampio di ambiti territoriali³ con un'estensione di significativa, rappresentati ad una scala che ne permetta di riconoscere le forme del costruito⁴, è possibile riconoscere alcune morfologie insediative rilevanti: i territori a bassa densità caratterizzati da dispersione insediativa con presenza di una debole polarizzazione, territori in cui è riconoscibile una struttura prevalente di poli di medie dimensioni, territori caratterizzati dalla presenza di un unico polo di medie dimensioni, strutture insediative lineari (continue o discontinue) e strutture insediative a pettine.

I territori caratterizzati da dispersione insediativa o dalla diffusione di piccoli nuclei, come il Veneto Centrale⁵ o il Salento⁶, si contraddistinguono per una distribuzione diffusa delle abitazioni e dalla presenza di minime strutture aggregative; in questi ambiti l'insediamento si distribuisce prevalentemente in modo omogeneo senza possibilità di individuare una forte prevalenza gerarchica. In alcuni territori, come nel territorio tra Romano di Lombardia e Crema o il Cuneese, le strutture aggregative concorrono a costruire una evidente polarizzazione del territorio spesso sovrapposta a una trama di urbanizzazione continua o a una struttura insediativa di piccoli nuclei rurali. Alcuni territori, riconoscibili soprattutto nell'Italia Centrale, come il Grossetano o la Grande Olbia presentano, invece, un unico polo prevalente, seppur di medie

³ Escludendo, come detto sopra, le aree metropolitane, le frange urbane, le aree periferiche e ultra-periferiche. Per l'individuazione delle aree periferiche e ultraperiferiche il riferimento è alla Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI) elaborata nel 2013, più restrittiva rispetto alla sua riformulazione del 2020

⁴ Sono stati individuati circa venticinque ambiti territoriali con un'estensione di 2.500 Km² attraverso i quali guardare da vicino i territori dell'Italia di Mezzo, osservandone le caratteristiche fisiche e morfologiche.

⁵ Il Veneto Centrale può essere individuato in quella porzione di territorio a nord di Padova tra Vicenza e Treviso largamente trattato in Munarin S., Tosi M. 2002.

⁶ Il Salento è caratterizzato da una dispersione insediativa diversa da quella del Veneto Centrale, per certi versi più polverizzata, ma parallelamente in cui sono maggiormente riconoscibili una presenza diffusa di piccoli nuclei abitati. Un'accurata descrizione di questo territorio si può trovare in Viganò P. (a cura), 2001.

dimensioni, a fronte di un contesto debolmente urbanizzato. Tra le strutture lineari, si possono citare i contesti come le conurbazioni pedemontane del Veneto, quelle costiere o gli insediamenti vallivi alpini, la cui struttura insediativa lineare è spesso concatenata a formare un pettine. Infine, sono riconoscibili alcuni ambiti territoriali, come la Lomellina, in cui la struttura insediativa è debole e presentano una bassa densità abitativa con una forte prevalenza dello spazio rurale, pur non ricadendo nella fattispecie delle aree interne. Pur essendo consapevoli che questa tipizzazione costituisce una semplificazione, ci appare utile costruire questa descrizione per poterla sovrapporre ad altre considerazioni che derivano dalla geometria della rete ferroviaria e dai modi in cui ci si sposta in questi territori.

2.2 | Geometrie della rete ferroviaria

La rete ferroviaria è l'esito di un processo storico di infrastrutturazione, la cui fase principale è stata nella prima metà del Novecento (Maggi, 2017). Si tratta dunque di una rete nata a servizio di un'Italia profondamente diversa dall'attuale, non solo per caratteristiche insediative "minute", ma anche per importanza relativa tra aree e centri. Ad esempio, il Piemonte possiede una delle sottoreti più fitte e strutturate, ma questo è in buona misura il lascito di una fase storica in cui lì si trovava uno dei "centri" dell'economia del paese, cosa oggi in parte superata. Naturalmente la rete ferroviaria è cambiata in oltre un secolo, con nuove linee (poche), chiusure (tante, in diversi momenti storici), ma soprattutto un generale aggiornamento di natura tecnologica (elettrificazione, sistemi di segnalamento, velocizzazioni). La rete che oggi ereditiamo e che può essere usata come base per l'offerta di servizi, è quindi solo parzialmente coerente con i bisogni delle strutture insediative odierne, sia per forma, che per quantità e qualità.

Con le dovute differenze e attenzioni, si possono riconoscere quattro geometrie di rete (Donadoni E. 2021) che possono essere lette come strutture ricorrenti all'interno dei casi-studio presi nel contesto nazionale⁷:

- *Linea singola*: il territorio è servito da un tracciato ferroviario costituito da una sola linea con grande continuità territoriale, in cui le stazioni si collocano in sequenza (Liguria; Valtellina; Val Camonica; Valle dell'Adige; parti della costa Adriatica; costa della Puglia tra Bari e Brindisi; linea Tirrenica in Calabria; Linea Jonica; Messina-Palermo).
- *Pettine*: una serie di linee relativamente brevi si innestano su un'asta principale di maggiore continuità territoriale (la maggior parte della costa adriatica tra Rimini e il Gargano; la pedemontana Veneta; le valli piemontesi tra Pinerolo e Biella; le linee per Anzio e Terracina nella zona Pontina). È interessante notare come alcuni di questi odierni sistemi a pettine siano in realtà sistemi a reticolo "antichi", oggi mutilati per il cambiamento della domanda (o perché originariamente mal concepiti). Esempi in questo senso sono vari pettini adriatici, una volta parti di reti transappenniniche ormai decadute come la Sangritana che connetteva Ortona/Lanciano con Isernia e la Campania.
- *Reticolo*: una geometria organizzata secondo una maglia connessa tra più nodi, potenzialmente non tra loro gerarchicamente distinguibili (Piemonte meridionale; Cremonese/Mantovano, ma più in generale tutta la bassa pianura padana, tra Pavia, Rovigo e Ferrara; Friuli; Salento).
- *Hub*: reti nettamente orientate al servizio di un polo (Milano, Bologna, Roma, Foggia). La lettura dei nodi è generalmente più ambigua, dato che le aree metropolitane abbiano dentro di sé, data la dimensione, anche qualche linea non-centrale, e dunque, alcune sottostrutture a reticolo, come ad esempio la Saronno-Seregno o la Lecco-Como.

⁷ È chiaro che la rete ferroviaria italiana è a tutti gli effetti una "rete"; dunque, la lettura topologica può cambiare a seconda di quale sia la porzione che si guarda. Ad esempio, se si guarda a Genova, esso è senza dubbio un *nodo* in cui convergono linee da quattro direzioni (Levante, Ponente, Giovi e Turchino). Ma è chiaro a tutti che se parliamo della Liguria (nel senso del territorio ligure), essa è un caso tipico di *linea singola*. Per questo motivo la classificazione non può prescindere da un fuoco e il nostro fuoco è quello dei territori serviti, in particolare i venticinque che costituiscono il nostro campione esemplificativo.

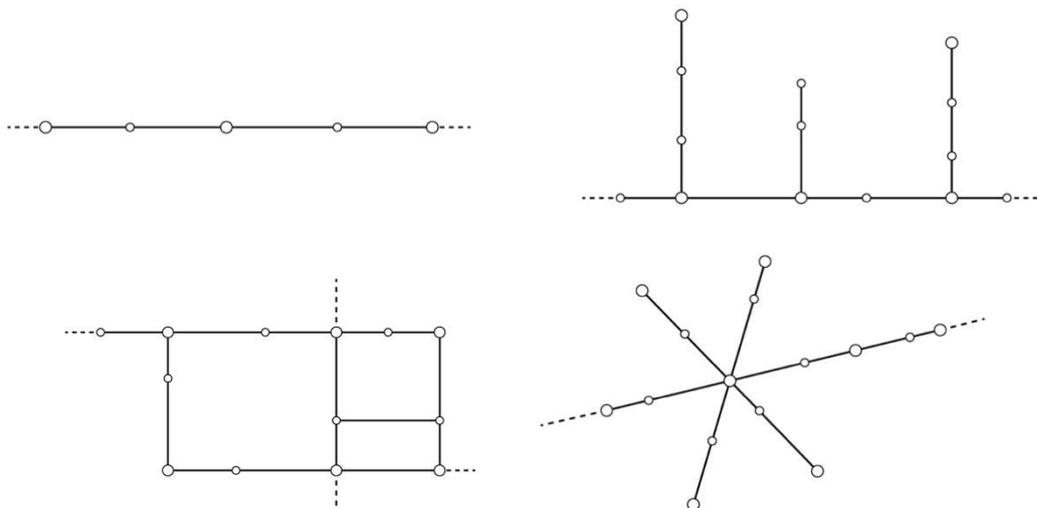


Figura 2 | Geometrie delle reti negli ambiti territoriali analizzati: struttura lineare, struttura a pettine, struttura a rete, struttura radiale (hub). Elaborazione: Ettore Donadoni, sottogruppo di ricerca Accessibilità e Trasporto Pubblico – DASTU, GRINS

2.3 | Prossimità dell'accesso al servizio ferroviario

Le precedenti descrizioni devono essere correlate tra loro per poter esprimere quanto la geometria della rete sia funzionale alle forme dell'abitare. Facendo riferimento all'attenzione che in questi ultimi anni ha assunto l'idea di Città dei 15 minuti⁸, ma anche all'osservazione che la *catchment area* delle stazioni "minori" è di fatto quasi esclusivamente pedonale, è possibile costruire un semplice "indice di accessibilità" della stazione ferroviaria che dipende dal numero di persone che possono raggiungerla spostandosi a piedi o in bicicletta per un tempo inferiore a 15 minuti. Questo numero indica la popolazione prossima alle stazioni e restituisce il valore di quanto la stazione è legata al sistema insediativo, rispetto alla sua vicinanza e alla densità abitativa.

La popolazione prossima alle stazioni è stata calcolata generando due *buffer* con baricentro sulle stazioni: uno con un raggio corrispondente a una distanza percorribile a piedi entro un tempo di 15 minuti (1.200 m)⁹, l'altro con un raggio corrispondente a una distanza percorribile in bicicletta entro un tempo di 15 minuti (3.750 m)¹⁰. La popolazione che ricade entro questi buffer definisce un primo indicatore che misura la relazione della stazione con la struttura insediativa esplicitando il rapporto tra le morfologie insediative e le geometrie della rete.

In alcuni territori l'accessibilità al servizio ferroviario, strutturato su una figura reticolare, irrobustisce i sistemi polarizzati intercettando anche gli insediamenti minori tra un polo e l'altro, come succede nel Cuneese (Fig. 2.a); nel caso del Foggiano, invece la morfologia polarizzata del territorio è ribadita e ulteriormente gerarchizzata da una geometria radiale. Alcune figure reticolari della rete ferroviaria riescono a intercettare un numero significativo di popolazione anche in territori caratterizzati da dispersione insediativa come il Salento, per il numero elevato di stazioni presenti sulla linea e collocate in aree di maggior densità abitativa. Lungo la costa adriatica e in alcune aree dove le conurbazioni di pedemontane incontrano gli insediamenti vallivi, la geometria a pettine della rete ferroviaria e la collocazione delle stazioni all'interno della figura insediativa permettono di immaginare il servizio ferroviario al centro di una rete di spazi pubblici di prossimità a supporto di tutto il sistema insediativo di cui costituisce la spina dorsale (Fig.2.b). Intorno alle città medie del Centro Italia è possibile osservare una particolare condizione in cui l'infrastruttura ferroviaria attraversa il territorio senza raggiungere insediamenti significativi se non in corrispondenza della città media di riferimento di quel territorio come nel Grossetano (Fig. 2.c). Infine, sono riconoscibili territori, in cui, per motivi differenti la geometria della rete intercetta solo debolmente la morfologia insediativa, in questi contesti è più rilevante che altrove riflettere sulle forme del trasporto pubblico. È

⁸ Si è fatto riferimento come dimensione della prossimità tutta quella riflessione che parte dall'idea di città di 15 minuti enunciata da Carlos Moreno e che ha avuto particolare diffusione negli ultimi anni. Moreno C., et al, 2021.

⁹ La distanza è stata calcolata considerando una velocità di 5 Km/h

¹⁰ Per definire la distanza è stata impostata una velocità di 15 Km/h

necessario, tuttavia sviluppare questa riflessione alla luce delle dinamiche che riguardano gli spostamenti quotidiani.

Non solamente le linee, ma anche i punti corrispondenti alle fermate, alle stazioni, diventano un campo interessante da approfondire per descrivere l'Italia di Mezzo. La gran parte delle stazioni, nei contesti analizzati, presentano condizioni posizionali (nel tessuto consolidato, nelle periferie urbane, nel tessuto sparso, nella campagna aperta), tipologiche (stazioni ponte, lineari) e di usi (in funzione, dismessa, sottoutilizzata, con presenza o meno di servizi). Le stazioni del quotidiano, piccole e medie, sono fuori da politiche che RFI ha messo in atto per la rigenerazione di stazioni medie e grandi. Nei passaggi successivi della ricerca, alcune letture ravvicinate degli ambiti territoriali, consentiranno di analizzare qualitativamente lo spazio di pertinenza delle stazioni e le diverse tipologie per verificarne le potenzialità di sistema, di riqualificazione e un eventuale mutato ruolo per gli specifici casi.

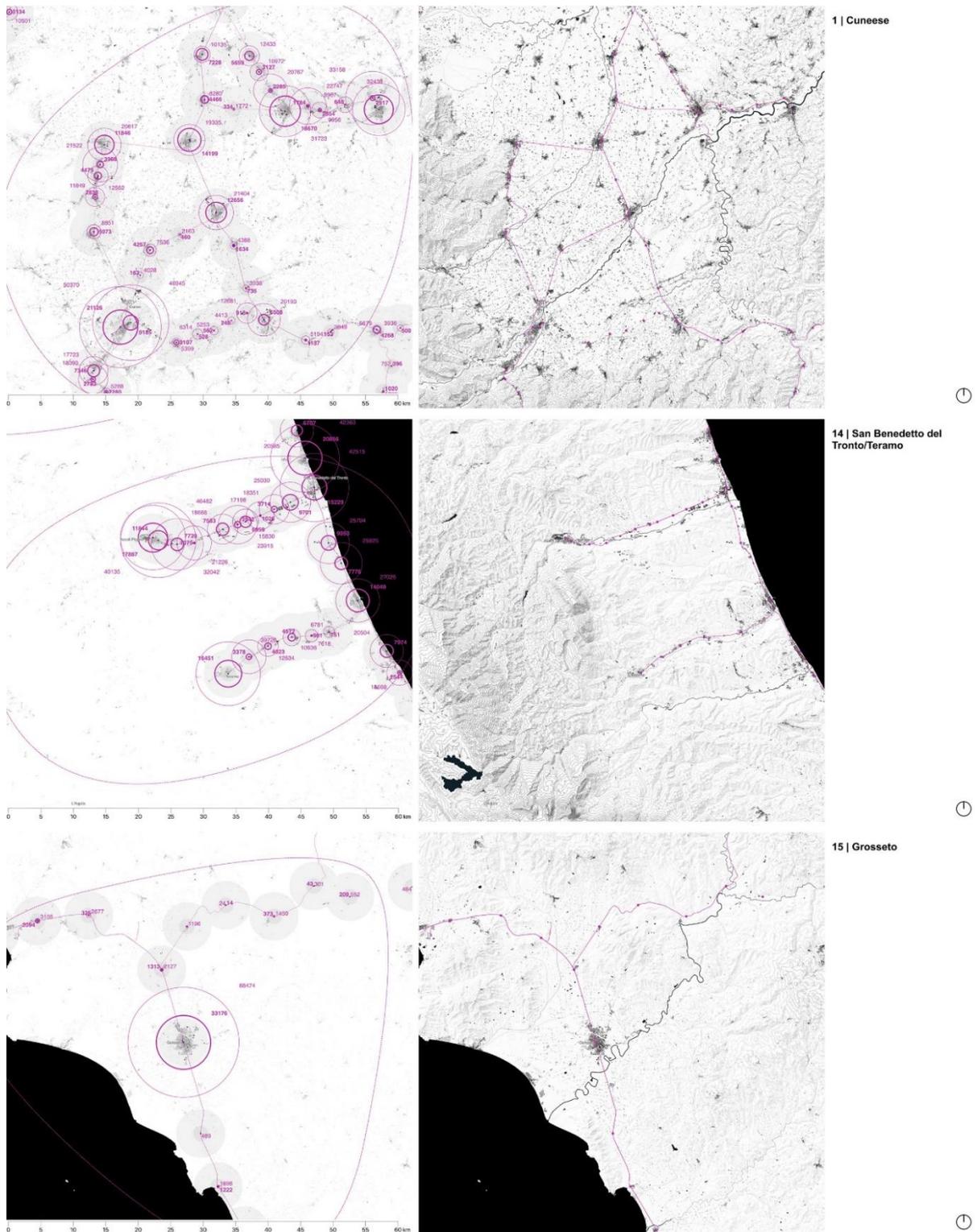


Figura 3 | Alcuni casi significativi del rapporto tra accessibilità al servizio ferroviario e struttura insediativa: a) Geometria reticolare della ferrovia e struttura insediativa polarizzata, Il Cuneese; b) Geometrie lineari o a pettine della ferrovia che intercetta strutture insediative lineari o a pettine, San Benedetto de Tronto; c) geometrie lineari della ferrovia con stazioni prossime all'insediamento solo in un centro di riferimento, Grosseto. Elaborazione: Ettore Donadoni, sottogruppo di ricerca Accessibilità e Trasporto Pubblico – DASTU, GRINS

2.4 | I pattern della mobilità: l'Italia di Mezzo rispetto agli spostamenti quotidiani

I paragrafi precedenti sono basati su una caratterizzazione fisica: i territori, le reti infrastrutturali, le stazioni. La quarta dimensione con cui bisogna confrontarsi è di natura diversa e riguarda naturalmente le pratiche di mobilità. La domanda a cui occorre rispondere è di natura più sottile: è possibile definire una specificità della mobilità dei territori *non centrali e non marginali*? Cosa caratterizza davvero la mobilità dell'*Italia di Mezzo*, rispetto a poli metropolitani e aree interne?

È possibile immaginare di caratterizzare la mobilità secondo tre dimensioni:

- a) la quantità: intensità degli spostamenti, spostamenti pro capite, congestione;
- b) gli utenti: mix di motivi di spostamento, esigenze e capabilities;
- c) la gerarchia: gerarchia spaziale, rapporti di (in) dipendenza, scelta modale, concentrazione o diffusione.

I caratteri quantitativi non sembrano essere caratterizzanti dei territori intermedi, in particolare rispetto a quelli metropolitani. Ad esempio, i tassi di mobilità pro-capite ricavati dalla OD ISTAT presentano variazioni limitate, più riconducibili all'orografia, alla vitalità economica, o al carattere più o meno agricolo e montano del territorio. Lo stesso vale per la congestione, caratteristica potenzialmente rintracciabile ovunque, dai poli ai margini dell'*Italia di Mezzo*. L'aspetto quantitativo può dunque essere utilizzato prevalentemente per distinguere i territori marginali dagli altri, più che per caratterizzare l'*Italia di Mezzo*.

L'analisi di *chi e perché* ci si sposta può invece fornire alcuni elementi di distinzione con le aree metropolitane. L'analisi della mobilità per motivi di studio, ad esempio, dovrebbe avere caratteristiche diverse tra le aree ad alta dotazione e quelle intermedie, ad esempio in termini di distanza percorsa. Al contrario, è possibile ipotizzare che la mobilità per motivi di lavoro avvenga, nel caso delle aree centrali ad alta specializzazione, su distanze più lunghe rispetto a territori con carattere più produttivo o comunque privi della gerarchia funzionale delle aree *core*.

In effetti, il campo che sembra più promettente per definire e distinguere l'*Italia di Mezzo* dal resto del territorio italiano è appunto quello della gerarchia, cioè dei rapporti di dipendenza (o scarsa dipendenza) tra le aree. Per esempio, è ragionevole ipotizzare che in territori marginali non si rinvenga, almeno per i motivi di spostamento per lavoro¹¹, una struttura fatta di grandi attrattori e di diffusi generatori. Ci si aspetta più un "pulviscolo" di relazioni, prive di particolare direzionalità e di entità limitata. All'estremo opposto, la mobilità caratterizzante i nuclei metropolitani è di forte dipendenza dal centro, sia per motivi di lavoro che in generale. Ci si aspetta dunque una struttura fatta da una "mobilità (nettamente) centripeta", di entità tale da coprire il "rumore di fondo" alla mobilità diffusa tra comuni prossimi – comunque sempre presente in un paese come l'Italia.

In mezzo, i territori intermedi sono quelli in cui la mobilità centripeta, che sempre esiste, non è di entità tale da dominare quella diffusa. Una seconda caratteristica dei territori di mezzo è l'autocontenimento in cluster di pari, cioè una mobilità che disegna una geografia più o meno reticolare di poli che esaurisce la maggior parte della mobilità intercomunale. Al contrario, in territori metropolitani o molto dipendenti da essi, il polo attrattore principale è sempre "esterno" al cluster, che in effetti non è nella maggior parte dei casi nemmeno individuabile. Ad esempio, nella figura seguente è ben visibile un "cluster" di spostamenti tra Frosinone, Sora, Cassino e altri centri della provincia. Frosinone è certamente il polo più forte, ma i flussi verso di esso non sono di ordini di grandezza superiori agli altri. Contemporaneamente, la forza di Roma è visibile, ma ciononostante non tale da caratterizzare il frusinate come un territorio "dipendente" dalla capitale. L'esempio di Cassino è ancora più interessante, trovandosi del tutto fuori dall'area di influenza di Roma e non ricadendo affatto in quella di Napoli. All'estremo opposto, come esempio di dipendenza, possiamo invece citare Aprilia. Immaginando di "cancellare" Roma essa sarebbe un medio attrattore locale, ma il flusso verso Roma di sé e dei suoi vicini è tale da rendere residuale qualunque fenomeno di mobilità locale.

¹¹ In realtà anche per gli spostamenti personali, che però sono completamente invisibili alle statistiche.

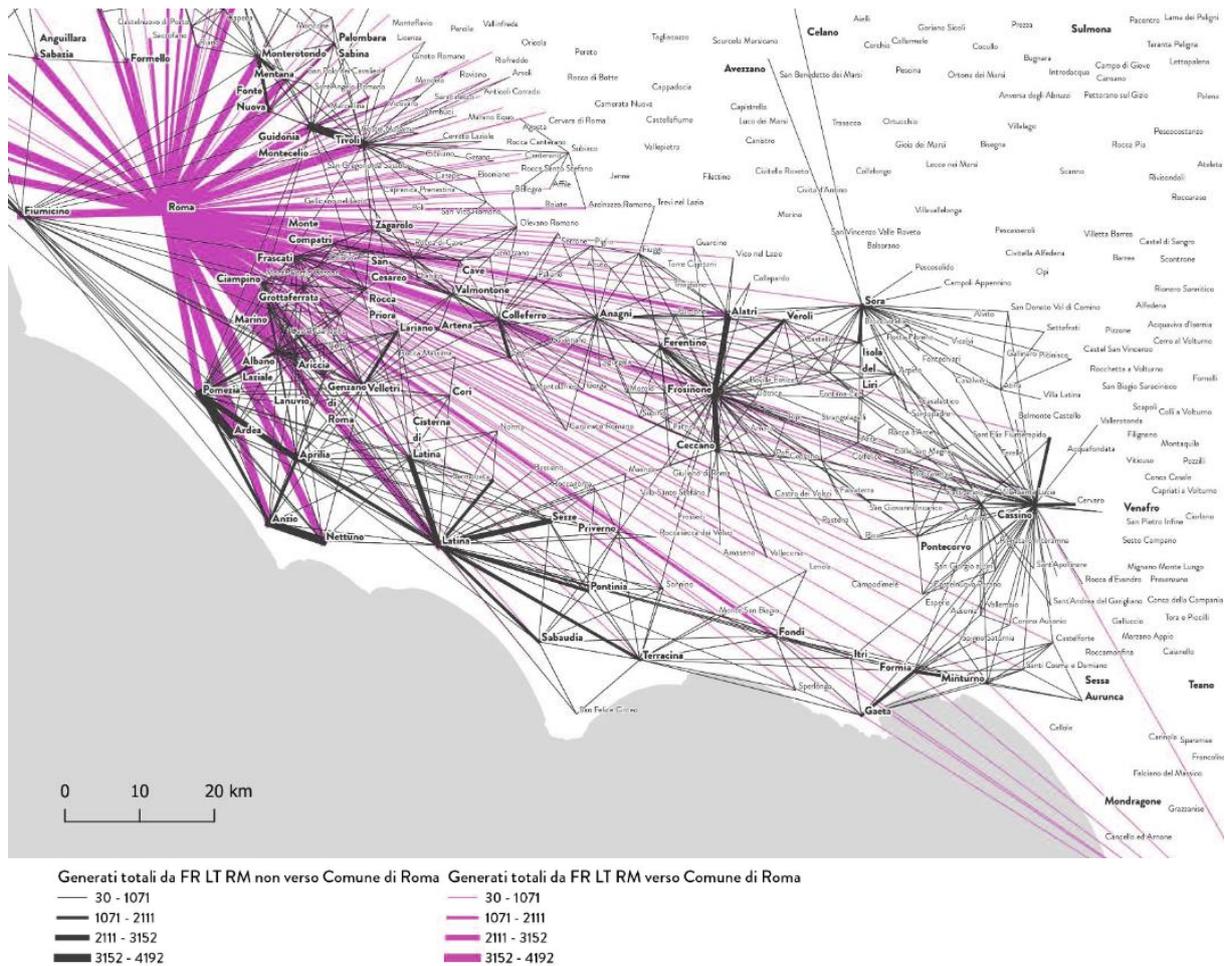


Figura 4 | Spostamenti generati da Province di Roma, Frosinone e Latina. Elaborazione: Federico De Angelis

L'esempio precedente chiarisce *in negativo* cosa è la mobilità dell'Italia di Mezzogiorno, cioè *non* è:

- largamente dipendente da un polo forte (città metropolitane);
- “poca”, sparsa e di natura prevalentemente locale (aree interne).

Tuttavia, l'Italia di Mezzogiorno è tutt'altro che omogenea, e si possono definire delle sotto-tipologie principali.

- Aree con spostamenti prevalentemente distribuiti tra comuni dello stesso rango (Piana di Bologna, Veneto Centrale, Salento, Monopoli-Martina Franca);
- Aree che gravitano intorno a un sistema di poli costituito da città medie (Cuneese, Scicli-Ragusa-Gela);
- Aree principalmente autocontenute, che gravitano attorno a una città media (Mantova, Grosseto, Viterbo, Cassino, Cosenza, Olbia);
- Aree con spostamenti orientati lungo una direttrice (Via Emilia, fasce costiere come la Versilia, pedemonte come quello Veneto).

In questo variegato quadro, per di più caratterizzato spesso da ampie sovrapposizioni (ad esempio tra reti di città medie ma con significative proiezioni verso poli forti, come nell'esempio del Lazio meridionale sopra riportato), è complesso definire indicatori e approcci in grado di categorizzare in maniera non arbitraria le aree del paese, a maggior ragione alla luce del fatto che la mobilità è un fenomeno largamente sottorappresentato dalle statistiche.¹² Quanto segue costituisce dunque una prima articolazione di indicatori,

¹² La disponibilità di una matrice OD nazionale, peraltro ormai più che decennale e senza prospettiva di essere aggiornata, non deve far credere di esaurire la descrizione della mobilità. La OD ISTAT, infatti, rappresenta solo spostamenti pendolari – dunque studio e lavoro – ignorando dunque almeno metà della mobilità totale. Inoltre, la OD rappresenta solo *uno* spostamento al giorno, mentre è noto che gli spostamenti pro-capite sono oltre tre al giorno (in media) Indagine Audimob. Infine, la OD ISTAT ignora le catene multimodali e le differenze tra giorni della settimana o periodi dell'anno.

solo in parte già testati, con cui operare – o cercare di operare – una più oggettiva classificazione del territorio italiano nelle categorie di mobilità di *Figura 5* | .

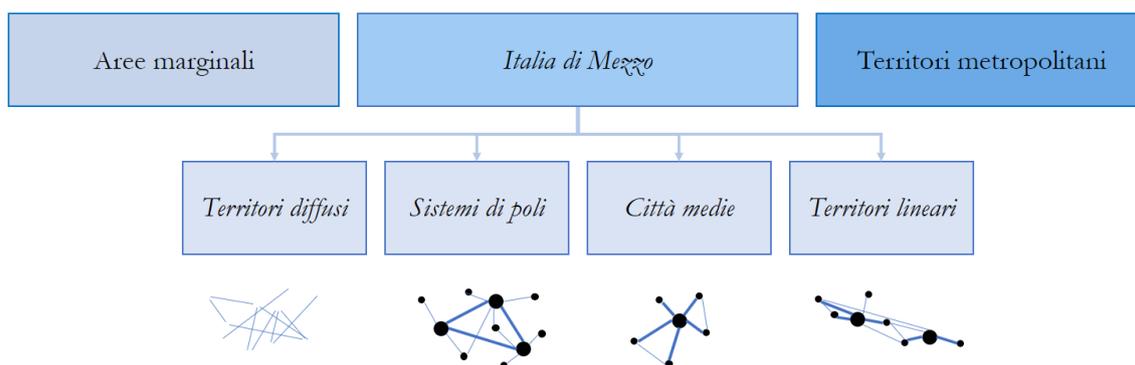


Figura 5 | Ipotesi di classificazione della mobilità dell'Italia di Mezzo. Elaborazione: Paolo Beria, sottogruppo di ricerca Accessibilità e Trasporto Pubblico – DASTU, GRINS

Tutti gli indicatori seguenti sono basati sulla OD ISTAT (2011) che, come detto, è l'ultimo riferimento nazionale disponibile alla scala comunale.

Descrizione indicatore	Ipotesi da testare per l'Italia di Mezzo
Distanza degli spostamenti per studio	Più lunghi rispetto a quanto avviene nei territori metropolitani (studio <i>più</i> dipendente dai poli)
Distanza degli spostamenti per lavoro	Più brevi rispetto a quanto avviene nei territori metropolitani (lavoro <i>non</i> dipendente dai poli)
Quota degli spostamenti su distanze medio-lunghe	Territori marginali hanno prevalente mobilità locale; territori dipendenti da poli hanno molti spostamenti su distanze lunghe. Territori intermedi sono autocontenuti, dunque, il pendolarismo di medio-lunga percorrenza è poco.
Quota dei primi tre attrattori di mobilità per comune	Il peso dei tre attrattori principali è simile (nei territori dipendenti, il peso del primo attrattore è molto superiore agli altri).
Rango di rete dei primi tre attrattori di mobilità per comune	Nell'IdM la dipendenza è verso attrattori di rango intermedio e simile al proprio Variante:
Numero di destinazioni che costituiscono il numero di spostamenti prevalenti. Ad esempio: 50%	Se il numero è basso, il comune è molto dipendente da un polo forte; se è alto la mobilità è diffusa
Vettore di direzione prevalente degli spostamenti	In un territorio poco gerarchico, non vi è direzione prevalente. In territori lineari, la giacitura è allineata. In territori polarizzati, i vettori sono direzionati verso il centro.

Una volta costruita una classificazione dei comuni italiani sulla base degli indicatori precedenti, è possibile raggruppare il territorio in *cluster*, in funzione di come la mobilità si sviluppa.

- Territori marginali, con poca mobilità e diffusa;
- Italia di Mezzo, con mobilità diffusa (assenza di poli prevalenti);
- Italia di Mezzo, città medie (attrattori locali);
- Italia di Mezzo, cluster di comuni che dipendono da una galassia di città medie;
- Italia di Mezzo, cluster di comuni che dipendono prevalentemente da una città media;
- Italia di Mezzo, cluster di comuni con mobilità prevalentemente lineare;
- Aree metropolitane, poli
- Aree metropolitane, cluster di comuni che dipendono da un polo.

Nel successivo capitolo si discuterà come le quattro dimensioni sinora indagate – territorio, rete ferroviaria, capillarità stazioni, mobilità – si intersecano, generando in taluni casi problemi o minacce (es. mobilità

dipendente da un polo, ma priva di reti forti) e in altri punti di forza o opportunità (es. linee ferroviarie in territori lineari).

3 | Politiche ferroviarie per l'Italia di Mezzo

3.1 | Sovrapposizioni e famiglie di situazioni

Nel precedente capitolo si sono considerate separatamente le quattro dimensioni di territorio, rete, stazioni e mobilità. Tuttavia, è evidente che esse non sono totalmente indipendenti tra loro, ad esempio nella misura in cui la mobilità dipende dalla struttura della rete o dalla capillarità delle stazioni. Prima di procedere con una strategia per la mobilità ferroviaria nell'Italia di Mezzo è dunque utile discutere il rapporto tra esse e le casistiche che si presentano nella realtà.

In particolare, è centrale riconoscere se vi è coerenza tra domanda, struttura insediativa e geometria della rete (Figura 6).

- La geometria della rete è almeno in parte coerente con la domanda e la struttura insediativa: pur non intercettando “tutta” la domanda del territorio, la giacitura rete è coerente con le direttrici principali di essa e – dunque – i servizi ferroviari possono essere potenzialmente efficaci.
- La geometria della rete non segue la struttura insediativa, ma intercetta almeno in parte la domanda di spostamento: è il caso, ad esempio, di strutture insediative lineari e continue, come nelle fasce pedemontane, dove la rete ferroviaria è invece diretta verso un polo esterno. In questo caso la rete e i servizi ferroviari non potranno essere la struttura portante della mobilità nell'area, ma rivestono comunque importanza per le connessioni con l'esterno.
- La geometria della rete non segue la struttura insediativa e non intercetta la domanda di spostamento: per motivi storici, orografici o per una pianificazione errata, la domanda e il territorio non hanno relazione possibile con la componente fisica del sistema ferroviario e dunque non potranno averla nemmeno con i servizi su di esso.

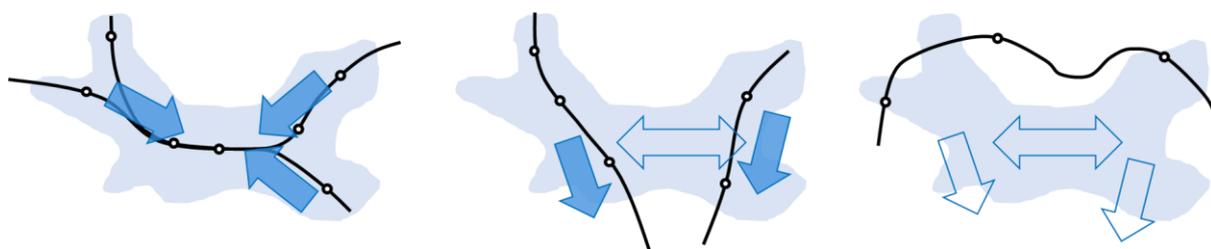


Figura 6 | Coerenza tra struttura insediativa, rete e domanda di mobilità. Elaborazione: Paolo Beria, sottogruppo di ricerca Accessibilità e Trasporto Pubblico – DASTU, GRINS.

Quello che ne risulta è un ampio ventaglio di casistiche in cui i territori dell'Italia di Mezzo possono ricadere e che determinano quali politiche sono *possibili e utili* per i diversi territori.

3.2 | Politiche ferroviarie per l'Italia di Mezzo

Il rapporto sopra discusso determina diversi approcci alla definizione di offerta di servizi ferroviari, di politiche di mobilità/accessibilità in genere e, in una prospettiva più lunga, delle scelte infrastrutturali.

Un primo aspetto da considerare è che le città dell'Italia di Mezzo, a differenza dei poli metropolitani, difficilmente soffrono di congestione, restrizioni all'accesso e difficoltà di parcheggio al di fuori dei centri storici. La possibilità di raggiungere la propria destinazione direttamente in auto per chi proviene dalle distanze relativamente brevi dei loro hinterland (es. 10-15km), fa sì che eventuali *servizi ferroviario suburbani* abbiano una domanda potenziale limitata, anche nel caso in cui le frequenze fossero alte (2 corse/h/direzione). L'investimento da parte delle regioni in questa tipologia di servizi per le città dell'Italia di Mezzo è dunque destinato a numeri bassi e nessuna efficacia nel cambio modale.¹³

¹³ Di natura del tutto diversa è la conversione di linee ferroviarie minori in servizi tranviari. Vi sono vari progetti in Italia, di cui pochi hanno effettivamente visto la luce, mentre questa soluzione è più comune in Germania. In questo caso le frequenze possono essere molto superiori e l'investimento per la conversione delle linee relativamente limitato. Tuttavia, la domanda di questo tipo di servizi resta limitata in aree a bassa densità e il peso dei costi operativi potenzialmente forte per il gestore.

Al contrario, su spostamenti di 50-100 km o più, il trasporto ferroviario diventa via via più competitivo, se la sua velocità commerciale è di almeno 80 km/h, sia per pendolari che per utenti occasionali. Per ottenere queste velocità, però, è necessario ridurre il numero di fermate, cioè la capillarità del servizio. È il principio alla base dei *Regionali Veloci*, una categoria di treni una volta molto più comuni e oggi quasi scomparsi con l'esclusione di pochi contesti per favorire i servizi a mercato. Il Regionale Veloce è il prodotto più adatto per connessioni interpolo, cioè per la mobilità tra i centri maggiori dell'Italia di Mezzo. Un'altra caratteristica rilevante di questi servizi è che per il combinato disposto di costi unitari inferiori (grazie all'alta velocità), buoni riempimenti, minor peso degli abbonamenti e percorrenze più lunghe, fa sì che essi abbiano i migliori rapporti ricavi/costi. In altre parole, non costano nulla alle regioni o comunque molto meno di qualunque treno lento e semivuoto.

La velocizzazione dei servizi regionali, a discapito di poco utilizzate fermate nelle località minori intermedie, risulta più efficace se essi vengono combinati tra loro, costituendo servizi lunghi tra più poli.¹⁴ Si creano in questo modo connessioni tra più località, aumentando la domanda potenziale e, alla fine, la sostenibilità economica dei servizi. Queste combinazioni, apparentemente semplici da realizzare, potrebbero in realtà richiedere modifiche infrastrutturali ai piani del ferro delle stazioni, ad oggi spesso inadeguate a gestire servizi passanti.

Infine, un aspetto importante è quello dell'efficacia nelle interconnessioni tra servizi. Nell'impossibilità in territori a media densità di sviluppare molte connessioni dirette, la connettività tra diverse parti della rete è essenziale per garantire tutte le coppie origine-destinazione. L'esperienza svizzera¹⁵ di orario cadenzato e mnemonico è certamente un caso di scuola nel mondo.

In conclusione, il segmento regionale per l'Italia di Mezzo deve avere caratteristiche differenti rispetto ai servizi per i poli metropolitani (es. il sistema delle linee S milanesi o le FM romane), dove la variabile più importante è la frequenza, e i servizi minimi per le aree interne, dove il treno mantiene funzioni di "lifeline". La perdita di servizio nelle località più piccole o con le stazioni meno efficacemente accessibili può essere efficacemente trasformata in maggiore velocità commerciale alla base di servizi interpolo, garantendo una domanda maggiore e un cambio modale più sostenuto e costruendo una rete di connessioni dirette tra città medie che oggi semplicemente non esiste.

Un ultimo cenno può essere fatto sul segmento della lunga percorrenza, cioè su come i centri medi e i territori di mezzo si connettono con il resto del paese e le reti lunghe. Anche in questo caso è necessario riconoscere la differenza tra l'Italia di Mezzo e i poli metropolitani, serviti dal trasporto aereo e, spesso, dall'AV. Le caratteristiche dell'AV, cioè la riduzione delle fermate e l'alta velocità commerciale, sono evidentemente incompatibili con i territori dell'Italia di Mezzo, cioè reti e allineamenti di città medie, prive di centri egemoni. Il caso della Via Emilia è da manuale: la necessità di velocizzare le connessioni tra Milano e Bologna ha, semplicemente, tagliato fuori dalla rete AV quattro tra le città più dinamiche d'Italia per un totale di 650.000 abitanti nei soli comuni capoluogo. Il successo, in parte inatteso e ancora limitato da una scarsa accessibilità, di Reggio Emilia AV è lì a dimostrare come anche l'Italia di Mezzo esprima una consistente domanda di trasporto di lunga percorrenza.

Nell'impossibilità strutturale di avere un servizio AV con fermate tra località vicine, è stato proposto nel 2017 (DEF, 2017) un modello interessante di organizzazione dei servizi, detto AVR, cioè "Alta Velocità di Rete". Esso consiste nella diffusione di servizi "misti", cioè servizi operati sia su rete convenzionale (es. le città della Via Emilia o i centri della costa della Calabria), che entrano poi in rete AV per connetterli ai poli principali del paese. Questo modello richiede da una parte investimenti infrastrutturali limitati, ma dall'altra non è evidentemente scelto autonomamente dal mercato (cioè da Trenitalia e Italo), dato che la capacità produttiva trova impieghi più redditizi nella connessione del *core* della rete. Un'azione di policy può dunque essere di stimolare, in varie maniere (sistemi di semi-mercato, contributi pubblici, sconti sui pedaggi, etc.) la redditività di questi servizi di secondo livello, in modo che gli operatori di mercato inizino ad offrirli autonomamente.

¹⁴ Ad esempio, esistono servizi regionali Lecco – Bergamo, Bergamo – Brescia, Brescia – Parma. Ma nessun collegamento diretto Lecco – Parma in un tempo ragionevolmente competitivo con l'auto.

¹⁵ In effetti la Svizzera ha caratteristiche demografiche non molto diverse da quelle dell'Italia di Mezzo, con solo cinque città oltre i 100000 abitanti, la più grande delle quali con meno di 500000 abitanti e un'agglomerazione di poco più di 1 milione.

Riferimenti bibliografici

- Beria P. (a cura di), 2018, *Atlante dei trasporti. Infrastrutture, domanda, offerta*, Novara: Libreria Geografica
- Coppola, A.; Lanzani, A.S.; Zanfi, F.; Del Fabbro, M.; Pessina, G., 2001, *Ricomporre i Divari. Politiche e progetti territoriali contro le disuguaglianze e per la transizione ecologica*, Bologna: Il Mulino
- Curci F., Kercuku A., Lanzani A., Zanfi F., 2023, *Italia di mezzo: The emerging marginality of intermediate territories between metropolises and inner areas, in Region*, in The Journal of Ersa Volume 10, Number 1
- Donadoni E., 2021 "The Image Of Networks." in *Territorio*, n° 98, Franco Angeli, pp- 149-170
- Lanzani A., 2010, Ferrovie nel paesaggio e nel territorio, in Lombardia (Railways in the landscape and in the community in Lombardy), *Territorio* n.52-010
- Lanzani A., Barbera F., Lacqua F. 2022, Il futuro dell'Italia di mezzo, Il Mulino, <https://rivistailmulino.it/a/il-futuro-dell-italia-di-mezzo>.
- Maggi S., 2017, *Le ferrovie*, Bologna, Il mulino
- Moreno, et al., 2021, "Introducing the "15-Minute City": Sustainability, Resilience and Place Identity in Future Post-Pandemic Cities" in *Smart Cities*, 4, pp. 93-111.
- Munarin S., Tosi M., 2002., *Tracce di città. Esplorazioni di un territorio abitato: l'area veneta*, Milano: Franco Angeli
- Viganò (a cura di), 2001, *Territori della nuova modernità. Il piano territoriale di Lecce*, Milano: Electa

Il ruolo degli Osservatori del Paesaggio nella pianificazione

Simona Bravaglieri

Alma Mater Studiorum – Università di Bologna
Dipartimento di Architettura
simona.bravaglieri@unibo.it

Claudia De Luca

Alma Mater Studiorum – Università di Bologna
Dipartimento di Architettura
claudia.deluca5@unibo.it

Fulvia Calcagni

INABITA Laboratorio Territoriale
fulvia.calcagni@gmail.com

Matteo Giacomelli

Politecnico di Milano
Dipartimento di Architettura e Studi Urbani
matteo.giacomelli@polimi.it

Abstract

Gli osservatori del paesaggio hanno preso forma quali strutture operative per dare risposta agli obiettivi di salvaguardia, gestione, pianificazione del paesaggio posti dalla Convenzione Europea del Paesaggio (2000). Sono luoghi di confronto e sensibilizzazione composti da associazioni, professionisti, istituzioni e università che, attraverso partecipazione e cooperazione multidisciplinare, contribuiscono alla definizione delle politiche di gestione per la tutela e la valorizzazione del paesaggio. In Italia, gli osservatori del paesaggio sono stati istituiti con l'articolo 133 del Codice dei Beni Culturali (Dlgs 42/2004), che ha decretato la necessità da parte del Ministero della Cultura e delle Regioni di tenere conto degli studi, delle analisi e delle proposte formulati da ognuno di essi, oltre che dall'Osservatorio nazionale per la qualità del paesaggio. Nel decreto non vengono però definite le attività specifiche degli Osservatori del paesaggio regionali e locali, che sono state organizzate autonomamente e divergono talvolta nella definizione degli obiettivi. Il contributo si propone di mappare gli osservatori regionali e locali istituiti sul territorio italiano e di fare una ricognizione delle attività implementate. L'esito finale è quello di meglio comprendere il ruolo degli osservatori del paesaggio italiani nel contesto normativo, nell'integrazione dei diversi settori di competenza e nella definizione di obiettivi per la pianificazione e gestione del paesaggio.

Parole chiave: landscape observatories, planning, social practices

Introduzione

Gli osservatori del paesaggio hanno preso forma quali strutture operative per dare risposta agli obiettivi di salvaguardia, gestione, pianificazione del paesaggio posti dalla Convenzione Europea del Paesaggio, sottoscritta nel 2000, e che al 2022 risulta ratificata da 40 paesi. La Convenzione, come riportano Gambino et al. (2015), ha tre principali obiettivi: i) l'ampliamento delle politiche paesaggistiche, in termini di tutela e valorizzazione dell'intero territorio; ii) il rafforzamento delle politiche paesaggistiche, in termini di conoscenza e consapevolezza dei fattori strutturali, degli interessi pubblici e dei valori in gioco, delle strategie multisettoriali; iii) la partecipazione effettiva degli stakeholder, dei detentori dei diritti e delle comunità locali, sulla base delle loro aspettative e percezioni. La missione specifica degli osservatori del paesaggio è riconoscere nel paesaggio una componente essenziale dell'identità delle persone e monitorare sia l'integrazione del paesaggio nelle politiche sia le sue trasformazioni. Si esplicita in questo strumento la presa di coscienza nella Convenzione tra la relazione tra le comunità locali e il paesaggio, che definisce come «in ogni luogo un elemento importante della qualità della vita delle popolazioni: nelle aree urbane e nelle campagne, nei territori degradati, come in quelli di grande qualità, nelle zone considerate eccezionali, come in quelle della vita quotidiana». Sono luoghi di confronto e sensibilizzazione composti da associazioni,

professionisti, ordini, istituzioni e università che, attraverso partecipazione e cooperazione multidisciplinare, contribuiscono alla definizione delle politiche di gestione per la tutela e la valorizzazione del paesaggio. «Gli Osservatori attivano la logica di tipo circolare che è sottesa alla stessa Convenzione – che muove dai territori e sollecita l'adozione di strumenti giuridici per i territori» (Nicolini, 2021: 254). Lo strumento dell'Osservatorio mira a definire un approccio integrato sia dal punto di vista disciplinare, con la presenza di attori molto eterogenei che lavorano con lo stesso obiettivo, che dal punto di vista spaziale. Infatti, i territori che gli Osservatori locali comprendono sono spesso intercomunali, superando i confini amministrativi, che nel campo paesaggistico perdono di significato. Il contributo si propone di mappare gli osservatori regionali e locali istituiti sul territorio italiano e di fare una ricognizione delle attività implementate, in particolare nella definizione di obiettivi per la pianificazione e gestione del paesaggio.

Gli Osservatori del Paesaggio regionali e locali in Italia

In Italia, la possibilità di istituire gli osservatori del paesaggio è stata decretata con l'articolo 133 del Codice dei Beni Culturali (Dlgs 42/2004), che ha dichiarato la necessità da parte del Ministero della Cultura e delle Regioni di collaborare e di tenere conto degli studi, delle analisi e delle proposte formulati da ognuno di essi, oltre che dall'Osservatorio nazionale per la qualità del paesaggio. All'interno di questo contributo è stata effettuata una mappatura degli osservatori del paesaggio costituiti in Italia, dividendoli sulla base della loro competenza territoriale (Osservatori Regionali, OR, e Osservatori Locali, OL) e del loro grado di attività al momento della ricerca (Aprile 2023) con una ricognizione dei loro siti ufficiali, come presentato in figura.



Figura 1 | Mappatura degli Osservatori regionali e locali del Paesaggio in attività, attivi in passato o assenti

Tabella I | Elenco degli Osservatori regionali e locali del Paesaggio in attività o attivi in passato e relativa istituzione

Osservatori regionali del Paesaggio regionali in attività		
Regione	Denominazione	Istituzione
Emilia-Romagna	Osservatorio per la qualità del paesaggio	DGR n. 1701/2016 e n. 61/2017
	Osservatori locali in rete: Unione Reno Galliera, Valsamoggia, Unione Montana Valli Savena Idice, Unione dei Comuni della Bassa Reggiana, Ronco-Bidente, Appennino Reggiano	
Friuli-Venezia Giulia	Osservatorio del Paesaggio	L.R. 23 febbraio 2007
Piemonte	Rete degli Osservatori del paesaggio del Piemonte	attiva 2006, costituita 2009
	Osservatori locali in rete: Monferrato e Astigiano, Parchi del Po e Collina Torinese, Monferrato Casalese, Mongioie, Valli Alta Bormida e Uzzone, Biellese, Anfiteatro Morenico di Ivrea, Langhe e Roero, Paesaggio Alessandrino, Ovest Ticino e Bassa Novarese	
Puglia	Osservatorio del Paesaggio	L.R. 20/2009
	Ecomusei: Carapelle, Antiche ville di Mola di Bari, Valle d'Itria, Paesaggi di pietra di Acquarica di Lecce, Serre Salentine, Urbano di Botrugni, Pietra leccese di Corsi Mappe di Comunità: Serre di Neviano, Acquarica di Lecce, Alessano e Montesardo, Botrugno, Cavallino, San Vito dei Normanni, Valle del Carapelle, Salento, Valle d'Itria	
Sardegna	Osservatorio del Paesaggio	D.G.R. 50/22 del 5 dicembre 2006
Toscana	Osservatorio Regionale del Paesaggio	L.R. 65/2014
Provincia Autonoma Trento	Osservatorio del paesaggio	nato nel 2010
Umbria	Osservatorio per la Qualità del Paesaggio	D.G.R. 90/2011
Veneto	Osservatorio regionale per il Paesaggio	L.R. n.10/2011
	Osservatori locali in rete: Paesaggio della Castellana, Pianura veronese, Dolomiti, Bonifica Veneto orientale, Colline Moreniche dell'Entroterra Gardesano, Colline di Conegliano Valdobbiadene, Canale del Brenta, Valpolicella, Valdadige Terradeiforti, Delta del Po, Montello-Piave, Colline dell'Alta Marca	
Osservatori regionali del Paesaggio regionali non attivi (ad aprile 2023)		
Regione	Denominazione	Istituzione
Abruzzo	Osservatorio del Paesaggio	L.R. n.2/03
Basilicata	Osservatorio Regionale del Paesaggio e del Territorio	D.G.R. n.208/2013
Calabria	Osservatorio delle Trasformazioni e del Paesaggio, Politiche Territoriali e Centro Cartografico Regionale	L.R. n. 14/2006
Campania	Osservatorio permanente sul paesaggio	D.G.R. n.864/2018
Marche	Osservatorio del Paesaggio	-
Sicilia	Osservatorio regionale per la qualità del paesaggio	-
Osservatori locali del Paesaggio non appartenenti a reti		
Regione	Denominazione	Istituzione
Friuli-Venezia Giulia	Osservatorio del Paesaggio della bassa friulana	-
Liguria	Osservatorio del paesaggio transfrontaliero della Riviera italo-francese	-
	Altri osservatori locali inattivi: Golfo Paradiso, Bassa valle Magra, Isola Palmaria nel Golfo della Spezia, Val Petronio, Tigullio, Riviera dei Fiori	
Sicilia	Osservatorio del paesaggio trapanese	-
Toscana	Osservatorio del paesaggio lucchese	-

Come si evince dalla tabella 1, gli Osservatori Regionali (OR) del Paesaggio sono istituiti attraverso leggi o delibere di giunta regionali, che prevedono, e in alcuni casi sottoscrivono, collaborazioni con Comuni, Enti Parco, Università e istituzioni scientifiche presenti sul territorio. Gli Osservatori Locali (OL) del Paesaggio, si costituiscono invece generalmente attraverso protocolli più o meno formali e raccolgono l'adesione di pubbliche amministrazioni, associazioni, ordini professionali, organizzazioni di controllo e intervento, professionisti e consulenti locali, imprese private con impatto sul territorio, attori del turismo, istituzioni scolastiche, centri di studio e biblioteche. In concomitanza con l'istituzione, l'OL si definisce in una struttura con ruoli precisi. Nel caso degli OL istituiti in Emilia-Romagna con il supporto dell'OR, per esempio, sono composti dal Presidente e il Vice Presidente, il Direttore, la Segreteria tecnico scientifica, il Comitato di Gestione e il Comitato tecnico scientifico.

Gli Osservatori regionali hanno assunto modi e tempi di istituzione e ruoli differenti. Alcuni si sono costituiti per mettere a rete gli osservatori locali costituiti sul territorio regionale, come nel caso del Piemonte. La Rete degli Osservatori del paesaggio del Piemonte, attiva dal 2006 e costituita ufficialmente nel 2009 si impegna «nel rispetto dell'autonomia di ciascun Osservatorio locale» a coordinare le iniziative dei singoli osservatori, «assumendo non solo il ruolo di osservatore critico, in senso costruttivo, delle dinamiche legate alla gestione del paesaggio, ma soprattutto quello di sensibilizzare la popolazione e di promuovere azioni per favorire la formazione di una cultura diffusa e consapevole dei valori del paesaggio»¹.

Affini a questa modalità di istituzione sono i casi dell'Emilia-Romagna e del Veneto. L'Osservatorio per la qualità del paesaggio dell'Emilia-Romagna, che ha avviato le proprie attività con l'insediamento del Comitato Scientifico il 31 gennaio 2018, si impegna anche a promuovere la «costituzione di Osservatori locali per il paesaggio, in Rete, mediante il supporto alle azioni di conoscenza e di approfondimento del paesaggio locale»². Tra il 2018 e il 2021, in questa regione sono stati istituiti sei Osservatori locali del Paesaggio. Analogamente, l'Osservatorio Regionale per il Paesaggio del Veneto ha come compiti il «coordinamento delle attività degli Osservatori locali aderenti alla Rete regionale degli Osservatori locali per il paesaggio» e la «decisione in ordine alle richieste di adesione alla Rete»³. Gli Osservatori locali istituiti in tale regione sono tredici.

Differente approccio si può ritrovare in altri Osservatori regionali, nei quali territori si possono trovare Osservatori locali soltanto eccezionalmente. In questo caso, gli Osservatori regionali sono un vero e proprio strumento di pianificazione. Ci si riferisce al caso di Friuli-Venezia Giulia, Puglia, Sardegna, Toscana, Provincia Autonoma di Trento e Umbria. Anche le regioni di Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Marche e Sicilia in passato hanno avviato le attività di Osservatori regionali, ma al momento non sembrano essere attivi. Sul territorio delle regioni dove non vi è una Rete di Osservatori, si riscontra un limitato numero di Osservatori locali, tra cui in Friuli-Venezia Giulia l'Osservatorio del paesaggio della bassa friulana, in Liguria l'Osservatorio del paesaggio transfrontaliero della Riviera italo-francese, in Sicilia l'Osservatorio del paesaggio trapanese e in Toscana l'Osservatorio del lucchese. Il caso dell'Osservatorio del Paesaggio della regione Puglia presenta una forma ibrida tra l'affiancamento agli strumenti di pianificazione e la creazione di «un sistema a rete di laboratori aperti a tutti i cittadini» attivando progetti di sette Ecomusei e nove Mappe di Comunità.

Le attività degli Osservatori del Paesaggio in Italia

Le attività svolte dagli Osservatori regionali del Paesaggio sono molteplici e possono essere elencate secondo le categorie di azione esplicitate nella Convenzione Europea del Paesaggio (2000) all'articolo 6:

- A Sensibilizzazione.
- B Formazione ed educazione.
- C Identificazione e valutazione.
- D Obiettivi di qualità paesaggistica.
- E Applicazione.

¹ <http://www.osservatoriodelpaesaggio.org/Coordinamento%20Osservatori%20del%20paesaggio.htm>

² <https://territorio.regione.emilia-romagna.it/osservatorio-qualita-paesaggio/cosa-fa-losservatorio-regionale-qualita-del-paesaggio/tutte-le-funzioni-dell2019osservatorio-per-la-qualita-del-paesaggio>

³ <https://osservatoripaesaggio.regione.veneto.it/>

Tabella II | Attività svolte dagli Osservatori Regionali del Paesaggio in attività o attivi in passato (tra parentesi) per Regione

	Sensibilizzazione	Formazione ed educazione	Identificazione e valutazione	Obiettivi di qualità paesaggistica	Applicazione	Coordinamento e condivisione
(Abruzzo)	(√)	(√)	(√)	(√)		
(Calabria)	(√)	(√)	(√)		(√)	(√)
Emilia-Romagna	√	√		√		√
Friuli-Venezia G.			√	√	√	
(Marche)	(√)					
Piemonte	√					√
Puglia		√	√	√	√	
Sardegna	√	√	√	√	√	√
Toscana	√	√	√		√	√
P.A. Trento	√		√	√		√
Umbria		√	√		√	√
Veneto	√	√	√		√	√

Le categorie di attività in cui si concentrano gli Osservatori locali del Paesaggio mappati in Italia sono quelle di identificazione, sensibilizzazione e di formazione ed educazione. La loro missione «fatta di volontariato, è per lo più diretta a far crescere la coscienza del luogo, a mostrare che sono possibili pratiche migliori, a fermare la distruzione “ignorante”, utilizzando la mobilitazione degli abitanti mettendo in relazione il sapere codificato e quello contestuale» (Marson, 2019: 341). Inoltre, rispetto agli Osservatori regionali, quelli locali si dedicano maggiormente alle attività che riguardano le esperienze vissute e partecipate nello spazio del paesaggio stesso. «Gli OLP contribuiscono alla conoscenza della trasformazione del paesaggio mediante la funzione di collettore per la raccolta delle istanze del pluralismo secondo il principio convenzionale di partecipazione» (Nicolini, 2020: 254). Si possono considerare esempi come i festival organizzati sul territorio, escursioni svolte con mobilità lenta, i percorsi con guida che si integrano con attività di lettura o esperienze laboratoriali immerse nel paesaggio, la valorizzazione e promozione delle tradizioni antiche e delle produzioni locali.

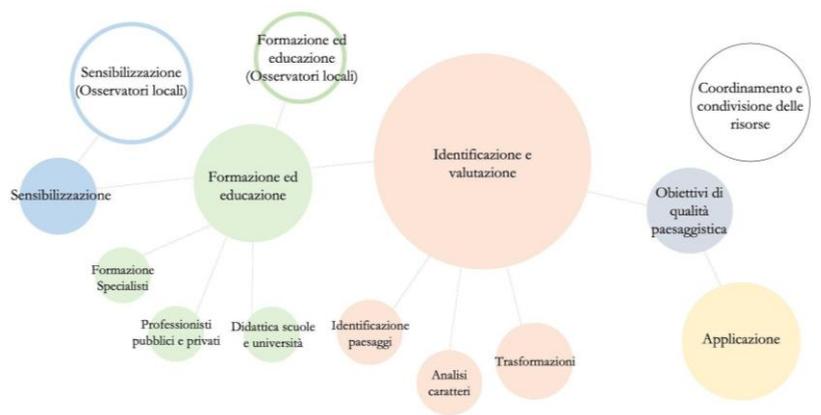


Figura 2 | Schematizzazione della rilevanza delle categorie di attività svolte dagli Osservatori regionali e locali del paesaggio

Come è stato descritto nella precedente sezione, alcuni Osservatori regionali hanno un particolare ruolo nel coordinare gli Osservatori locali che si sono istituiti nel territorio regionale, o nel sensibilizzare la loro creazione. Per questo si è ritenuto necessario mappare anche questo tipo di attività e aggiungere una categoria che non viene citata dalla Convenzione Europea in Tabella 1. La maggior parte degli OR, inoltre, dichiarano tra le proprie attività quella di collaborare con l'Osservatorio nazionale per la qualità del paesaggio (istituito con Decreto Ministeriale 03/12/2013, ma al momento non attivo) e di curare le segnalazioni per il Premio del paesaggio del Consiglio d'Europa, arrivato all'ottava edizione nel 2022-23 e nel quale l'Italia viene rappresentata dal Ministero della Cultura. Vengono citate anche iniziative di coordinamento e ricerca in ambito nazionale e internazionale e la collaborazione alla gestione dei progetti europei in materia di paesaggio, ma anche raccolta e valutazione delle istanze provenienti dalle popolazioni, in particolare in caso di assenza di Osservatori locali.

Gli OR si impegnano anche a svolgere attività in campo di formazione e educazione in materia paesaggistica, offrendo cicli formativi multilivello e pluridisciplinari, in alcuni casi fino ad istituire, per esempio, una Scuola del Paesaggio in Sardegna per la formazione continua e lo sviluppo della cultura del paesaggio, dell'ambiente e del territorio. L'OR in Umbria ha avviato un progetto di sperimentazione di attività didattiche e educative di sensibilizzazione alla tutela e valorizzazione del patrimonio paesaggistico lungo l'asta del Tevere, con il coinvolgimento di alunni, insegnanti, genitori e l'intera comunità che vive ed opera nella zona.

Dato il ruolo cruciale di identificazione e valutazione del paesaggio degli Osservatori, si ritengono di particolare rilevanza per le metodologie di interpretazione del paesaggio e di promozione le seguenti attività, condivise tra diversi OR:

- creazione di atlanti e archivi del paesaggio, catalogazione di specifici elementi e sistemi paesaggistici, mappe di comunità;
- collezioni e campagne di scatti fotografici in diverse forme, spesso tematiche e partecipative;
- ideazione di metodologie per classificare gli ambiti di paesaggio, anche con l'uso di indici.

Il ruolo degli Osservatori del Paesaggio nella pianificazione in Italia

«Gli ORP svolgono istituzionalmente le attività di supporto (studi, analisi e ricerche sulle trasformazioni paesaggistico-territoriali) per la redazione e/o aggiornamento del Piano paesaggistico; partecipano all'aggiornamento e conformazione ai contenuti del Piano paesaggistico degli strumenti urbanistici comunali e dei piani/programmi di altri enti» (Nicolini, 2021: 251-252). Nel caso degli osservatori locali, le attività legate alla pianificazione rimangono in secondo piano, anche se alcuni si impegnano nell'uso di metodologie di partecipazione nei processi decisionali, come l'organizzazione di tavoli di lavoro o il bilancio partecipativo in collaborazione con le amministrazioni locali. Alcuni Osservatori regionali hanno come primaria funzione quella di documentare e promuovere la cultura paesaggistica, architettonica ed urbanistica ed interventi sul territorio, come nel caso dell'Abruzzo, della Basilicata. Altri Osservatori regionali per differente istituzione sono molto più legati agli organi regionali di pianificazione rispetto alle iniziative di natura territoriale legate agli Osservatori locali del Paesaggio. Nel caso di osservatori attivi in Friuli-Venezia Giulia, Puglia, Toscana, Umbria, Veneto e Provincia Autonoma di Trento, gli OR sono stati istituiti o citati nelle stesse leggi regionali che regolano il governo del territorio. Le principali attività legate al monitoraggio della qualità e della trasformazione del paesaggio e strumenti di governo del territorio sono riportate nella seguente tabella.

Tabella III | Principali attività svolte dagli Osservatori regionali del Paesaggio con un ruolo attivo nella pianificazione

Regioni	D. Obiettivi di qualità paesaggistica - Attività
Emilia-Romagna, Sardegna	Linee guida per ridurre l'impatto sul paesaggio e raccolta di buone pratiche
Sardegna, Puglia, Provincia Autonoma Trento	Definizione di obiettivi di qualità e ricerca inerenti al monitoraggio sulla qualità del paesaggio
Emilia-Romagna, Puglia, Friuli-Venezia Giulia	Database, archivi ed elenchi di raccolta delle segnalazioni paesaggistiche
Regioni	E. Applicazione - Attività
Friuli-Venezia Giulia, Umbria, Toscana, Veneto	Supporto all'attività di aggiornamento e monitoraggio degli strumenti di governo, linee guida, rapporti e criteri operativi per una corretta gestione e governo del paesaggio
Puglia, Sardegna	Strumenti e metodologie finalizzati alla tutela e valorizzazione dei beni paesaggistici
Umbria, Veneto	Progetti strategici e azioni dirette volte al recupero e alla riqualificazione del paesaggio

Conclusione

Dalla ricerca svolta si evince che lo strumento dell'osservatorio del paesaggio ha la potenzialità da una parte di attivare pratiche di promozione e sensibilizzazione in ambito paesaggistico, con il coinvolgimento volontario delle comunità locali, e dall'altro affiancare gli enti regionali nella corretta gestione del paesaggio e nel monitoraggio degli strumenti di governo. L'indagine sulle metodologie con cui queste ultime attività

avvengono sarà oggetto di più approfondite ricerche, per capire il ruolo significativo degli osservatori del paesaggio locali e regionali.

Riferimenti bibliografici

- Consiglio d'Europa, (2000), Convenzione Europea del Paesaggio, Firenze.
- Gambino R., Cassatella C., Larcher F., (2015), "Mission and role of the Landscape Observatories in Europe: an introduction", in *Landscapes Observatories in Europe II*, Proceedings of the UNISCAPE En-Route International Seminar, Torino 22-23 September 2014, pp. 6-9.
- Marson A., (2019), "Integrated Policies for Terraces: The Role of Landscape Observatories", in Varotto M., Bonardi L., Tarolli P., (a cura di), *World Terraced Landscapes: History, Environment, Quality of Life*, Springer, Cham, pp. 335-347.
- Nicolini M., (2021), "Territori e paesaggio: l'integrazione attraverso gli Osservatori", in Frank M., Pilutti Namer M., (a cura di), *La Convenzione Europea del Paesaggio vent'anni dopo (2000-2020). Ricezione, criticità, prospettive*, Edizioni Ca' Foscari, Venezia, pp. 245-255.

Sitografia

- La Rete degli Osservatori del Paesaggio in Piemonte,
<http://www.osservatoriodelpaesaggio.org/Coordinamento%20Osservatori%20del%20paesaggio.htm>
- Osservatorio del Paesaggio Friuli-Venezia Giulia,
<https://www.regione.fvg.it/rafvfg/cms/RAFVG/ambiente-territorio/pianificazione-gestione-territorio/FOGLIA40/>
- Osservatorio del Paesaggio Puglia
<https://pugliacon.regione.puglia.it/web/sit-puglia-paesaggio/il-paesaggio>
- Osservatorio del Paesaggio Trentino, <https://www.paesaggiotrentino.it/>
- Osservatorio per la qualità del paesaggio Emilia-Romagna,
<https://territorio.regione.emilia-romagna.it/osservatorio-qualita-paesaggio>
- Osservatorio Regionale Paesaggio Toscana, <https://www.osservatorio.paesaggiotoscana.it/>
- Portale degli Osservatori per il Paesaggio Regione del Veneto,
<https://osservatoripaesaggio.regione.veneto.it/>
- Sardegna Paesaggio,
<http://www.sardegnaterritorio.it/sardegnapaesaggio/>
- Umbria Paesaggio,
<http://www.umbriapaesaggio.regione.umbria.it/>

Riconoscimenti

Questa ricerca è parzialmente finanziata nell'ambito della Convenzione di partenariato speciale Pubblico sottoscritta tra il Comune di Ripe San Ginesio e l'Università di Bologna (Repertorio n.36/2023 protocollo n. 479 del 27/03/2023) contestualmente a PNRR Missione 1 - Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura, Componente 3 - Cultura 4.0 (M1C3), Misura 2 "Rigenerazione di piccoli siti culturali, patrimonio culturale, religioso e rurale", Investimento 2.1: Attrattività dei borghi finanziato dall'Unione europea - NextGenerationEU - Progetto QUI Val di Fiastra - CUP J39G22000000006.

La promozione territoriale come occasione di progetto per i territori fragili

Cosimo Camarda

Università degli Studi di Palermo
Dipartimento di Architettura (DARCH)
cosimo.camarda@unipa.it

Abstract

Il contributo propone una riflessione sul tema della promozione territoriale rispetto ai territori interni e a i piccoli centri, soffermandosi sulla dimensione turistica sia come occasione di promozione sia come possibile minaccia, e sugli aspetti legati alle reti promozionali che attraversano i contesti marginali del Paese; presentando in fine una lettura di come queste reti rappresentano oggi occasioni di relazione per i territori interni, soprattutto attraverso le esperienze virtuose che evidenziano gli aspetti positivi messi in campo, occasioni di recupero e valorizzazione per i piccoli centri e per i sistemi territoriali e di sviluppo economico e sociale per le comunità.

Parole chiave: promozione territoriale, turismo, territori interni

1 | Introduzione

Già a partire dalla seconda metà degli anni novanta Emilio Sereni parlava di preludio di disgregazione del paesaggio agrario indicando un processo di allontanamento dall'attività agricola e del progressivo abbandono dei paesaggi montani e collinari e dei relativi centri urbani, un andamento di "scesa a valle" che ha preso avvio dal '700 fino a incrementarsi con la fase di industrializzazione del Paese, un processo silenzioso, discreto, diffusosi in maniera uniforme che ha generato un senso di sentimenti negativi e malessere, sia a livello individuale che di comunità con l'incremento della marginalizzazione della montagna e dei territori interni e la conseguente perdita di valori manifesti nel patrimonio ambientale, storico-artistico e antropico, un percorso che ha inevitabilmente lasciato nascoste innumerevoli risorse, valori che difficilmente è possibile trovare in altri contesti territoriali come le aree più "centrali".

Negli ultimi anni accanto al fenomeno del turismo tradizionalmente inteso, che interessa soprattutto le grandi città, si è sviluppato e diffuso un modello di turismo più "lento" che intercetta quelle porzioni del territorio nazionale meno conosciute, dove i piccoli centri si offrono come "vetrine" che raccontano i territori delle eccellenze produttive, dei paesaggi di qualità, dell'artigianato ancora attivo, di culture e di tracce di storie millenarie.

Un turismo che si identifica come prodotto specifico che può contare su un'ampia e diffusa rete di destinazioni e che costituisce una componente caratterizzante l'offerta turistica italiana (Dall'Ara G., Morandi F., 2010).

2 | Il turismo nei piccoli centri: opportunità o criticità?

Il turismo, «Fenomeno universale, [...] complesso sistema di pratiche sociali, economiche e culturali che riflette il processo di trasformazione che sta interessando buona parte della nostra società» (Savino, Palazzo, 2019: 6) rappresenta una buona lente di ingrandimento che permette di osservare città e territori e capirne le dinamiche.

Il fenomeno del turismo legato ai piccoli centri urbani spesso inteso come insieme delle esperienze occasionali, quasi casuali, a cui sono seguiti flussi più consistenti di turisti e di residenti temporanei, genera un modello di turismo alternativo rispetto ai grandi flussi legati ad altre sfere, come quella culturale nelle grandi città d'arte, quello religioso, quello legato ad eventi internazionali; si genera così un turismo complementare che si offre come alternativa a chi cerca qualcosa di diverso e innovativo, in grado di "vendere" nuove "eccellenze" turistiche del nostro Paese e di soddisfare quell'esigenza di conoscenza che diventa fattore sempre più importante nella domanda turistica.

I piccoli centri puntano ad un'offerta capace di integrare le risorse storiche-culturali con quelle naturali, di tipo enogastronomico e della cultura immateriale, puntando al mix "piccolo, vicino, buona vita, paesaggio naturale", generando sistemi reticolari di offerta che intercettano altre realtà, puntando sulla qualità, sulla

sostenibilità, sull'accoglienza, sulla sensibilizzazione e sul coinvolgimento dei residenti verso le tematiche succitate.

Secondo una ricerca Isnart-Unioncamere¹, nell'estate 2019 è stato registrato che solo una minima percentuale di italiani ha trascorso le vacanze "fuori", mentre la maggioranza ha optato per forme di turismo domestico e di prossimità (spesso all'interno della propria regione) favorendo località minori, a bassa densità abitativa e turistica (L'Agenzia di Viaggi, 2020).

Questi dati sottolineano come la pandemia da COVID-19 abbia determinato alcune delle scelte relative alle destinazioni turistiche, sottolineando la crescita di un particolare segmento di turismo, quello domestico, di prossimità (Lew et al., 2020) e dei flussi turistici legati alle seconde case, prediligendo sempre più località montane, rurali e/o comunque "minori" in grado di offrire un ampio ventaglio di attività *outdoor* (Ejarque, Morvillo, 2020).

Questo "nuovo" modello di turismo, che ricerca la bellezza dei luoghi, della quotidianità e delle relazioni con i residenti, si struttura come un modello di conoscenza impersonificata nella figura del turista che ama vivere il territorio immergendosi nella cultura dei luoghi, scoprendo le tradizioni locali, gustando i prodotti culinari, un vero e proprio residente temporaneo alla ricerca dell'incontro con il territorio.

Il turismo è anche espressione di una società più colta, più dedita al tempo libero, più "curiosa", questo permette di osservare le relazioni che intercorrono tra i luoghi e le persone, generando nuovi processi anche economici mutevoli nel tempo.

Nel 2020 la Giornata mondiale del turismo² è stata dedicata al Turismo e sviluppo rurale, sottolineando l'importanza e la centralità dello sviluppo economico delle aree rurali e la valorizzazione del loro patrimonio culturale e naturale.

I territori ai margini colgono queste occasioni con la consapevolezza di generare nuove economie ma con il rischio che queste consumandoli, ne mutino il valore intrinseco.

Elemento fondamentale per far sì che il turismo sia leva di sviluppo, è la necessità di individuare attori locali in grado di assumere il ruolo di protagonisti e gestori del fenomeno turistico, scongiurando il rischio di fare del territorio un mero prodotto di un processo pensato e gestito da attori distanti dai luoghi con ricadute economiche e sociali minime o del tutto inesistenti.

È possibile affermare che lo sviluppo territoriale sia commisurato anche alla "capacità turistica" del territorio stesso, intendendo per capacità turistica l'offerta di prodotti (materiali e/o immateriali), la capacità di promuovere il territorio e le risorse locali, puntando alle specificità e unicità per offrire esperienze uniche e competitive, innescando un sistema di generatori di flussi turistici nell'ottica della sostenibilità, del rispetto e della consapevolezza dei luoghi; un turismo nuovo che guarda nuovi orizzonti, abbandona le mete affollate e si rivolge a territori ed esperienze innovative.

Provando a fare una sintesi rispetto al tema del turismo legato alla rivitalizzazione dei piccoli centri, nodale è l'aspetto relazionale, la condivisione spaziale e sociale favorisce infatti l'interazione tra turista e territorio consentendo al primo di acquisire la vera essenza dei luoghi attraverso le risorse materiali e immateriali, al secondo di posizionarsi in un contesto turistico sempre più globale grazie alla contaminazione culturale. A quello relazionale si affianca, completandolo, l'aspetto esperienziale, è fondamentale che il turista esperisca il territorio nelle sue dimensioni materiali e immateriali attraverso un rapporto diretto e guidato dalla comunità locale, custode dell'identità propria del territorio.

In fine, non per importanza, la sfera di tutti gli aspetti legati alla sostenibilità, perché un turismo che ha come oggetto la parte più fragile del territorio nazionale non può che essere altamente sostenibile e per questo richiede un approccio che sappia integrare le nuove infrastrutture con il territorio (sostenibilità ambientale), generare una nuova consapevolezza nelle comunità e nei turisti (sostenibilità sociale) e creare occasione di crescita economica innanzitutto locale (sostenibilità economica).

¹ Isnart è una società nata dal Sistema camerale per affiancare il comparto turistico italiano nella comprensione dei nuovi fenomeni e nel miglioramento del livello di competitività. Partner strategico di amministrazioni pubbliche, si configura come punto di riferimento qualificato per l'osservazione e lo studio delle evoluzioni che interessano il settore e per accompagnare la qualificazione e lo sviluppo delle imprese dell'intera filiera turistica italiana. Unioncamere - l'Unione italiana delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura - è l'ente pubblico che unisce e rappresenta istituzionalmente il sistema camerale italiano. Fondata nel 1901, realizza e gestisce servizi e attività di interesse delle Camere di commercio e delle categorie economiche, coordinando le iniziative del Sistema attraverso direttive e indirizzi agli organismi che ne fanno parte.

² La Giornata mondiale del turismo è stata istituita dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel 1979 e ha come obiettivo lo sviluppo di un turismo consapevole e sostenibile. Si intende in tal modo favorire una crescente consapevolezza collettiva circa l'importanza del settore turistico ed il suo valore sociale, culturale, politico ed economico.

Nelle aree spesso identificate come la parte più fragile del Paese, negli ultimi anni il turismo ha generato approcci differenti e spesso virtuosi sia rispetto al tema dell'enogastronomia e delle produzioni di qualità sia rispetto a quello della fruizione paesaggistica che intercetta maggiormente le aree montane.

Il turismo enogastronomico è intrinsecamente legato alla dimensione rurale, perché è proprio nei luoghi della produzione e della lavorazione che si manifesta l'occasione di vivere una fruizione più lenta che permette di osservare e gustare la qualità territoriale offerta; l'enoturismo in particolare contribuisce a sostenere e valorizzare, all'insegna della sostenibilità, della cultura e del rapporto con l'ambiente ed il territorio, i piccoli centri e le aree rurali (Antonioni Corigliano, Viganò, 2004).

Il vino, nei territori in cui viene prodotto, genera valore economico e conseguentemente sociale agendo sulla reputazione dei luoghi ponendo le basi per un'offerta integrata tra produzione e turismo, permettendo alla filiera delle produzioni vitivinicole di riuscire ad essere molto attraente rispetto ai flussi turistici non solamente settoriali.

Oltre a quello enogastronomico, un altro movimento turistico che interessa i territori interni è quello legato alla fruizione paesaggistica, in particolare il turismo della montagna, considerando che il territorio nazionale è classificato³ per il 35,2% come montano e per il 41,7% come collinare, rappresenta un settore non indifferente da porre all'attenzione per la valorizzazione dei territori inserendosi a pieno titolo tra le modalità legate al turismo esperienziale nel quale il vero "oggetto" è proprio l'esperienza che l'individuo fa, portando con sé un ricordo, un momento di vita che non avrebbe potuto vivere in altri contesti.

Strettamente legato all'ambiente, alla natura e al paesaggio questo tipo di turismo oggi viene supportato sempre più dalla pratica dello "storytelling turistico" un modello che racconta "la consumazione di una esperienza", un turista che non è un semplice osservatore distante o fruitore passivo delle bellezze o delle attrattive di un territorio, ma un viaggiatore consapevole desideroso di tessere una relazione intrinseca con i luoghi, vivendo esperienze uniche e memorabili (Ejarque J., 2015).

Lo *storytelling* si articola convenzionalmente in tre tipologie a seconda dell'interlocutore e del tipo di racconto effettuato:

- le storie delle strutture ricettive, che narrano le esperienze familiari e i ricordi che fanno sì che l'esperienza sia unica;
- le storie legate ai luoghi che, attraverso differenti modalità di narrazione (libri, film, storie, ecc.), promuovono l'unicità dei luoghi stimolando la curiosità e la voglia di visitarli;
- le storie narrate dai visitatori, che oggi, grazie a diversi strumenti (*blog*, *digital stories*, *social*, portali dedicati, recensioni, ecc.) incrementano la *brand reputation* spingendo nuove utenze alla visita.

3 | Reti di promozione per i piccoli centri come esperienze virtuose

Anche grazie alla crescente "industria del turismo" che interessa i territori interni, i piccoli centri sono oggi protagonisti delle molte esperienze all'interno di reti promozionali volte alla conoscenza e al recupero di sistemi insediativi nuovi, modelli innovativi dell'abitare e della produzione.

In linea con il tema del turismo, e più in generale con quello dello sviluppo territoriale, si assiste già da diversi anni allo sviluppo sempre maggiore di associazioni e reti promozionali per i piccoli centri.

Queste realtà, che nascono con l'intento di promuovere in maniera associata le risorse locali, siano esse culturali, produttive, paesaggistiche, rappresentano una grande occasione di riscatto e di incremento reputazionale per i territori interni che, «attraverso la loro rinomanza e credibilità ricostruita da premi e riconoscimenti nazionali e internazionali, tornano a essere fattore educativo della comunità e occasione di conoscenza e formazione» (Carta, 2017: 19).

Diverse occasioni di *network* si sono generate attorno ai valori culturali, accentuando maggiormente quelli legati alle tipicità enogastronomiche che ne sono una manifestazione, come ad esempio Città del vino, Città dell'olio, Città del tartufo, ecc. (Pazzagli, 2014). Tra i principali *network* che oggi interessano i territori interni e i piccoli centri è possibile effettuare una lettura tematica⁴ che individua le principali identità che la rete promuove.

³ Per la classificazione del territorio italiano per zona altimetrica si fa riferimento al Rapporto sul territorio 2020. Ambiente, economia e società. La classificazione Istat dei comuni per zona altimetrica individua la superficie regionale distinguendo tra montagna interna, montagna litoranea, collina interna, collina litoranea o pianura. In quasi tutte le regioni sono presenti almeno tre distinte tipologie di territorio, e nella maggior parte delle regioni le montagne interne e le colline interne rappresentano le categorie predominanti per superficie.

⁴ Per approfondire il tema delle associazioni e reti di Comuni italiani volte alla promozione e valorizzazione delle identità culturali, sapori tipici, bellezze naturali, arte, storia, tradizioni e ideali si rimanda a: <https://www.tuttitalia.it/associazioni/>

- Associazioni di Comuni con territori di interesse storico, artistico e culturale accomunano le realtà territoriali che posseggono particolari elementi di valore storico, artistico culturale e ne promuovono la tutela, la conservazione e la valorizzazione investendo su una reputazione soprattutto culturale del centro urbano. Tra le principali reti vanno annoverate “I Borghi più Belli d’Italia”, nata nel 2001 con l’intento di valorizzare il grande patrimonio di Storia, Arte, Cultura, Ambiente e Tradizioni presente nei piccoli centri italiani (questa realtà interessa 317 comuni per un totale di 1.567.309 abitanti) e l’associazione “Borghi Autentici d’Italia”, che dal 2004 agisce attraverso le comunità, gli amministratori e gli operatori economici, sociali e culturali, al fine di promuovere percorsi di sviluppo volti migliorare il contesto sociale, ambientale e produttivo locale, anche questa è una rete che interessa 257 comuni e 1.180.349 abitanti in tutto il territorio nazionale;
- Associazioni di Comuni che valorizzano le qualità del gusto ed i sapori tipici locali. Questo secondo gruppo di *network* promozionale agisce per una *brand reputation* legata alla dimensione enogastronomica, affiancando i produttori locali e le comunità al fine di promuovere e tutelare il patrimonio delle tipicità e delle tradizioni culinarie e le filiere che ne garantiscono la massima distribuzione. Diverse reti sono attive nel territorio nazionale, quelle che maggiormente manifestano la loro diffusione sono, l’Associazione Nazionale Città del Vino e l’Associazione Nazionale Città dell’Olio: la prima dal 1987, contribuisce al rilancio dell’immagine e della qualità del vino italiano affiancando modelli di turismo esperienziale e incentivando la nascita di opportunità di lavoro formando una rete nazionale che intercetta 537 comuni e ben 8.670.346 abitanti; la seconda, fondata nel 1994, riunisce enti di diversa natura (comuni, ex provincie, comunità montane, camere di commercio) al fine di promulgare la cultura dell’olivo e dell’olio, preservando il paesaggio agrario legato alla coltura dell’olivo e promuovendo la storia del patrimonio olivicolo italiano, una rete che interessa 2.820.664 abitanti in 329 comuni italiani;
- Associazioni di Comuni attenti al patrimonio naturalistico, all’ambiente e alla qualità della vita. Il terzo gruppo di reti promuove il patrimonio ambientale e naturalistico e la qualità della vita nei centri urbani, tema centrale per i piccoli centri in cui queste componenti sono valori fortemente presenti e condizionanti. La Rete dei Comuni Solidari ne è una manifestazione rispetto al tema della qualità della vita e dal 2003 promuove la “solidarietà sociale” incentrando la propria missione nell’incoraggiare una cultura di pace e di solidarietà, sostenendo la non violenza, raggruppando 258 comuni e 3.027.097 abitanti. Dal 2003 l’Associazione Città del Bio, che interessa 158 comuni e 8.083.941 abitanti, incoraggia l’utilizzo razionale e sostenibile delle risorse, promuovendo l’agricoltura biologica, la tutela della biodiversità e un intenso rapporto tra produttori e consumatori nell’ottica di una più presente “filiera corta”. Oltre a sistemi di associazioni volte alla promozione dei comuni, un ulteriore livello che agisce sulla reputazione locale si individua in riconoscimenti e premi quali le Bandiere Arancioni del Touring Club che, dal 1998, seleziona e certifica con la Bandiera arancione i piccoli borghi eccellenti dell’entroterra al fine di promuovere un turismo sostenibile che guardi alla tutela del territorio e del patrimonio. Pertanto, il riconoscimento viene assegnato non solamente sulla base del patrimonio presente ma sulla qualità dell’offerta in termini di relazione con il territorio. Tra gli Altri premi e riconoscimenti che agiscono per valorizzare i piccoli centri e i territori interni, incentivandone la visibilità, il progetto “Piccolo Comune Amico” promosso dal Touring Club per favorire la valorizzazione dei piccoli Comuni italiani con meno di 5.000 abitanti, diffondere la cultura e promuovere la valorizzazione delle piccole realtà locali italiane, e il premio Voler Bene all’Italia 2020, promosso da Symbola e Legambiente che, nascendo da una riflessione post pandemia Covid-19, mette al centro dell’attenzione la necessità di ripensare l’organizzazione e la fruizione dei territori e riflettere sul ruolo dei piccoli Comuni.

4 | Conclusioni

Il contributo, in conclusione, si inserisce in un contesto di ricerca e sperimentazioni progettuali utili a tracciare possibili indirizzi futuri per agire sui contesti fragili dell’Italia interna, anche a partire dal turismo come occasione di confronto per un progetto territoriale di rinascita.

Festival, eventi, turismo esperienziale, reti di promozione territoriale, affinché non si configurino solamente come “occasioni”, è opportuno farne tesoro e leggerle in chiave propositiva al fine di costruire modelli da replicare nei diversi contesti come veri e propri prototipi progettuali. Se da un lato questo modello deve essere in grado di mantenere un continuo confronto con il territorio evitandone la “mercificazione” avviando processi di sterile finzione e costruzione romantica dei luoghi, dall’altro le comunità devono lavorare al fine di rafforzare l’identità locale e agire sulla reputazione di questa promuovendone il racconto e la fruizione come traccia su cui poter scrivere nuovi modelli dell’abitare non solo temporaneo.

Se è vero che il turismo rappresenta un'occasione su cui poter far leva per la rinascita dei territori interni, altrettanto vero e necessario è il dover guardare la turisticizzazione come una vera e propria minaccia. Se ben organizzato e costruito, il modello turistico in quanto potente dispositivo di trasformazione dei luoghi, dovrebbe restituire agli “ospiti”⁵ l'essenza di ciò che vivono e non l'immagine di ciò che già si aspettavano, e alle comunità, oltre ad un valore economico, un continuo arricchimento culturale e sociale.

Riferimenti bibliografici

- Antonoli Corigliano M., Viganò G. (2004), *Turisti per gusto. Enogastronomia, territorio, sostenibilità*, De Agostini, Novara.
- Carta M. (2017) “Pianificare il territorio circolare, governare lo sviluppo locale” in Carta M., Contato A., Orlando M. (a cura di), *Pianificare l'innovazione locale. Strategie e progetti per lo sviluppo locale creativo: l'esperienza del SicaniLab*, Franco Angeli, Milano, pp.13-25.
- Dall'Ara G., Morandi F. (2010), *Il turismo nei borghi. La normativa, il marketing e i casi di eccellenza*, Nuova Giuridica, Matelica.
- Ejarque J. (2015), *Social Media Marketing per il turismo. Come costruire il marketing 2.0 e gestire la reputazione della destinazione*, Hoepli, Milano.
- Ejarque J., Morvillo A. (2020), “Percorsi strategici e scelte organizzative e gestionali delle destinazioni per superare l'emergenza” in Morvillo, A., & Becheri, E. (Eds) *Supplemento alla XXIII Edizione del Rapporto sul Turismo Italiano. Dalla crisi alle opportunità per il futuro del turismo in Italia*, Ragioli Editore, Napoli, pp. 61-74.
- ISTAT (2020), *Rapporto sul territorio 2020. Ambiente economia e società*.
- L'Agenzia di Viaggi (2020), L'estate vista da Isnat: -6,5 milioni di italiani in vacanza.
- Lew, A. A., Cheer, J. M., Haywood, M., Brouder, P., & Salazar, N. B. (2020), “Visions of travel and tourism after the global COVID-19 transformation of 2020” in *Tourism Geographies*, pp. 1-12.
- Pazzagli R. (2014), *Il Buonpaese. Territorio gusto nell'Italia in declino*, Felici, Pisa.
- Savino M., Palazzo F., (2019), “Editoriale” in Savino M., Palazzo F. (a cura di) *Urbantracks n. 29 Nuovi turismi, nuove economie, anno X*, Bi Quadro Editrice, Trento, pp. 6-8.
- Sereni E. (1961), *Storia del paesaggio agrario italiano*, Laterza, Bari.

⁵ Il termine ospiti viene proposto come alternativa a quello di turista, in quanto quest'ultimo è necessario che riesca a vivere i luoghi e a coglierne l'essenza senza consumerne le risorse ma al contrario fungendo da “amplificatore” delle peculiarità locali.

Dalla Rete Ecologica alle Reti di Reti. Risorse ambientali e progetto dei territori fragili del Mezzogiorno

Raffaella Campanella

Università degli Studi *Mediterranea* di Reggio Calabria
dArTe - Dipartimento di Architettura e Territorio
rcampanella@unirc.it

Abstract

La ridefinizione del ruolo che i sistemi di beni ambientali (naturalistici, paesaggistici, storico-culturali, identitari), pensati in un'ottica reticolare, possono assumere nelle politiche territoriali, nelle strategie di programmazione e nella progettazione sistemica dei contesti territoriali fragili, quali quelli del Mezzogiorno d'Italia, implica la necessità di individuare un approccio progettuale, per la tutela attiva, la valorizzazione e la fruizione sociale del suddetto patrimonio capace di prefigurare un progetto che sappia attualizzare e rinnovare i valori simbolici sedimentati e il senso di appartenenza delle comunità locali e generare un processo che sia in grado di incidere sui sistemi locali dell'economia, della società, della cultura e, al contempo, di entrare in relazione con le reti globali, trasformando valori specifici locali in valori riconoscibili e riconosciuti dall'esterno, di usare significanti (culturali) locali per esprimere significati (economici) globali. Tale tipo di approccio - che si allontana progressivamente da un modo di concepire la tutela e valorizzazione del "patrimonio ambientale" come un qualcosa di estraneo ai processi ordinari di trasformazione economica e sociale, e a una prassi progettuale complessa e concreta, mentre sempre più si avvicina a forme di progettazione del "patrimonio territoriale" che tendono all'integrazione di programmi, piani e progetti, e alla promozione dei processi partecipativi e cooperativi - consente di inserire i risultati ottenuti in un'ottica di possibile futuro utilizzo, ai fini di progetti di sviluppo sostenibile per i territori interessati.

Parole chiave: ecological networks, fragile territories, local development

Da oltre un ventennio nel sistema politico e amministrativo del bacino del Mediterraneo sono in atto mutamenti radicali che interessano direttamente la configurazione di un differente modello sviluppo socioeconomico all'interno dello Spazio Europeo. (Commissione Europea, 2000) E, in tale direzione, le politiche dell'Unione Europea presentano segni di profonda trasformazione: le nuove idee e i nuovi strumenti, attraverso cui le politiche si declinano e si attuano, esigono e generano nuovi ordini rispetto alle tradizionali modalità di azione e organizzazione.

L'area mediterranea sembra avere sposato la scelta della sostenibilità ambientale dello sviluppo non soltanto per tutelare il valore intrinseco di alcuni principi o beni ambientali, ma, soprattutto, come possibile soluzione alla decadenza o alla stagnazione di quelle attività economiche storicizzate che hanno giocato un ruolo trainante per i contesti socioeconomici locali.

La sostenibilità dello sviluppo diventa, quindi, l'orizzonte di riferimento all'interno del quale incardinare le politiche e le iniziative mirate al progredire dei territori più marginali e fragili e ai conseguenti obiettivi da perseguire mediante la salvaguardia, attiva e adattativa, delle risorse endogene. La tutela ambientale sembra potere e dovere assumere, pertanto, un ruolo propulsivo per il rafforzamento di un modello di sviluppo mediterraneo.

All'interno di questo processo il Mezzogiorno d'Italia - e la sua dimensione locale, con la notevole presenza di patrimonio di aree protette di varia natura - assume un ruolo strategico nella attuazione degli interventi. Infatti, sebbene si preveda una crescita significativa del contributo dei paesi emergenti del bacino del Mediterraneo, è chiaro il ruolo preminente dell'Italia e in primo luogo del Mezzogiorno che, mentre occupa una posizione periferica nel contesto europeo, ha invece una posizione centrale rispetto al bacino mediterraneo. Posizione che racchiude, inoltre, uno straordinario insieme di relazioni storiche, economiche e culturali e che si manifesta in maggior misura strategica se si considera il ruolo di alcuni importanti sistemi ambientali che lo caratterizzano fortemente quale possibile "ponte" tra l'Europa e il Mediterraneo. (Campanella, 2009)

Quanto sopra esposto si riflette nei mutamenti subiti dalle politiche europee in materia di ambiente negli ultimi venticinque anni. (Campanella, 2009; Kurrer, 2022)

In particolare, per ciò che attiene al processo di “territorializzazione dei fatti ambientali”, le politiche europee sull’ambiente hanno fatto emergere due esigenze apparentemente contrastanti: da un lato, l’esigenza di allargarne la scala di riferimento, da quella locale a quella nazionale e, sempre più spesso, internazionale, passando da una visione “insularizzata” a una “sistemica”, in grado di fronteggiare a livello adeguato i rischi e di esaltare al massimo le potenzialità; dall’altro l’esigenza di radicarle nelle realtà territoriali locali, confrontandole con i problemi, i bisogni, le aspettative e le prospettive di sviluppo delle comunità locali, mediante la loro integrazione nelle politiche di sviluppo sostenibile del territorio e il coinvolgimento diretto degli attori locali nella gestione delle risorse.

Il primo importante punto evolutivo del concetto di tutela ambientale, derivante dal processo di territorializzazione delle politiche è, infatti, quello che segna lo spostamento dell’attenzione dalle “isole naturali” da proteggere alle “infrastrutture ambientali” da integrare in processi di sviluppo sostenibile dei territori di appartenenza.

Ciò ha condotto a cercare un intreccio tra politiche di protezione e politiche di sviluppo, spostando l’attenzione verso contesti ambientali assai più vasti delle sole aree protette, nonché a complessificare i processi decisionali e gestionali, rendendone partecipi le istituzioni e gli attori locali.

Anche il concetto di Rete Ecologica, che vede la sua origine nella necessità primaria di impedire la scomparsa e il depauperamento degli habitat e, al contempo, di garantirne l’interconnessione biologica, viene investito dal suddetto rapporto critico con il territorio e subisce notevoli mutamenti. (Campanella, 2009)

La particolare tipizzazione dei territori europei, infatti, dovuta all’alto grado di interrelazioni esistenti tra natura, cultura, economia e società, sfugge a una caratterizzazione in termini meramente biologici della Rete. E ciò ha portato a considerare la stessa in termini di maggiore complessità e aderenza ai sistemi territoriali interessati, fino alla più recente declinazione in infrastrutture verdi e blu - che, ad esempio, detengono un ruolo preminente nell’attuale dibattito disciplinare sul ruolo assunto o assumibile dai cosiddetti servizi ecosistemici nei processi di pianificazione, progettazione e governance territoriale e urbana - che altro non sono se non la “Rete di Reti”, opportunamente pianificata a gestita, di aree naturali e seminaturali presenti sul territorio in grado di fornire molteplici benefici ambientali e sociali.

L’Europa, infatti, sta investendo molto affinché la loro realizzazione sui territori possa contribuire in modo significativo alla concretizzazione degli obiettivi della politica dell’Unione Europea in materia, tra l’altro, di sviluppo regionale e rurale, cambiamento climatico, gestione del rischio di catastrofi, conservazione della biodiversità, agricoltura, ambiente, uso sostenibile del suolo.

Altro elemento che ha assunto un importante ruolo - rispetto a questo spostamento di ottica dai fatti meramente ambientali al territorio nel suo complesso e dalle isole naturali ai sistemi reticolari multifunzionali integrati nel territorio - è il concetto di paesaggio.

Anche per quest’ultimo, infatti, è stata ormai da tempo abbandonata la visione episodica ed enfatica legata alla tutela dei soli “paesaggi culturali”, qualificati come tali dall’Unesco, per lasciare spazio a una considerazione più ampia e radicale dei valori paesistici, quale quella affermata, già ventitré anni fa, dalla Convenzione Europea del Paesaggio. (Consiglio d’Europa, 2000) Con la suddetta Convenzione le politiche dell’Unione Europea segnarono, infatti, un importante passaggio verso la territorializzazione dei fatti ambientali mettendoli in rapporto, in maniera ancora più fattiva, con i processi di sviluppo locale, aggiungendo così un potenziale tassello di maggiore concretezza alle azioni mirate all’accrescimento economico e sociale di regioni deboli, quali a esempio quelle del Mezzogiorno d’Italia. (Priore, 2005)

Questa complessificazione dell’approccio paesistico ha sicuramente contribuito a sciogliere dei nodi storici del “progetto di territorio”. Essa, infatti, ha fornito un duplice apporto: da un lato alla determinazione delle interconnessioni tra le politiche per la conservazione della biodiversità e quelle per la tutela del paesaggio e, conseguentemente, alla loro inclusione nei quadri conoscitivi e progettuali dei piani, progetti e programmi urbanistici; dall’altro alla ridefinizione degli approcci allo sviluppo locale fondati sul concetto di patrimonio territoriale e, quindi, sulla valorizzazione dei beni patrimoniali, ovvero sulla capacità di innovare, produrre e scambiare beni che solo in quel luogo del mondo possono venire alla luce in quanto espressione culturale di una identità di lunga durata, prodotto dalla coevoluzione fra ambiente naturale e insediamenti umani e di cui è riconosciuto il valore per le generazioni presenti e future.

Tale approccio ha acquisito sempre più visibilità all’interno del dibattito sulle teorie relative allo sviluppo locale, diventando uno dei cardini di una nuova modalità di pianificazione e progettazione territoriale. Modalità che supera il concetto stesso di sviluppo per riposizionare la strategia degli stili di vita come punto di equilibrio nell’evoluzione fra società umane, *milieu* e tecnica. (Poli, 2015)

Alle succitate politiche, che hanno avuto e hanno come obiettivo principale le questioni ambientali e paesaggistiche, sono da sommare quelle più strettamente mirate al miglioramento della qualità dei servizi ai

cittadini e delle opportunità economiche nei territori interni e a rischio marginalizzazione. È questo il caso della Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI), prevista per la prima volta nel Programma Nazionale di Riforma (PNR) dell'anno 2014 nella parte relativa agli squilibri e alle riforme nazionali (sez. III, parte II) e definita nell'Accordo di Partenariato 2014 – 2020. (DPS – Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica, 2014)

L'attenzione alle aree interne italiane e la pianificazione e progettazione in condizioni di fragilità e marginalità territoriali sono oggi un ambito privilegiato di ricerca che sviluppano tematiche di rilevanza nazionale ed europea. Ciò è rimarcato dalla disponibilità di finanziamenti nazionali per far fronte alle criticità di questi luoghi. È, ad esempio, il caso del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), che considera le aree interne come un ambito privilegiato di investimento, le cui linee guida destinate a colmare il divario territoriale prevedono ingenti stanziamenti di fondi in aggiunta a quelli già contemplati dai progetti della succitata Strategia Nazionale per le Aree Interne e dalle ulteriori strategie territoriali esistenti.

La breve trattazione fin qui sviluppata ci permette di ricostruire le linee evolutive di un processo, internazionale e nazionale, in atto oramai da tempo e i cui risultati configurano dinamiche certamente positive, in quanto risulta evidente il significato che questo spostamento di attenzione compiuto dalle politiche europee e nazionali assume rispetto ai territori del Mezzogiorno - soprattutto quelli interni che presentano maggiori elementi di fragilità e rischio - che, pur investiti da notevoli fenomeni di abbandono e degrado, presentano, al contempo, una grande ricchezza di beni culturali e ambientali e custodiscono tradizioni e competenze locali ancora vive. Un patrimonio, questo, non meno importante di quello naturale, frutto di attività produttive e di modi d'uso del territorio e dell'ambiente oramai storicizzati, e la cui salvaguardia, in termini di tutela attiva e adattativa, potrà garantire il mantenimento della ricchezza di diversità naturale e culturale e far sì che le risorse locali costituiscano un importante corollario all'opportunità di sviluppo sostenibile.

Ma nonostante tali tendenze, che vedono l'affermazione nel pensiero collettivo di concetti e proposte che per lungo tempo sono stati oggetto di battaglie politiche e contrasti socioculturali, rimangono comunque aperte alcune questioni rilevanti che pongono la necessità di risposte che siano in grado di inserire il fenomeno aree protette e sistema di beni ambientali in prospettive future equilibrate di sviluppo sostenibile dei territori fragili. Territori nei quali azioni politiche e forme di governo miopi hanno per lungo tempo sperimentato scelte basate essenzialmente sul tentativo di assimilare modelli, importati e imposti, quasi sempre falliti prima di decollare. Scelte che hanno lasciato sul territorio segni durissimi, connessi all'amplificarsi di problemi storici e all'emergere di problemi contemporanei, e nei suoi abitanti un senso di spaesamento, di perdita di identità, di vuoto, forse più forte rispetto a quello avvertito da altri abitanti di altri territori della nazione, in cui i fenomeni della cosiddetta globalizzazione si sono comunque intersecati con realtà locali maggiormente radicate, culturalmente ed economicamente.

Ciò che è necessario è riuscire a comprendere come il colmare questo grande vuoto - di abitanti e di iniziative - generato dal fenomeno dell'abbandono rappresenti, prima di tutto, una sfida culturale per questi territori, dove le risorse ambientali possono realmente assumere il ruolo di fattore caratterizzante dello sviluppo locale. E come - orientando su queste le opportune strategie, anche finanziarie - sarà possibile incentivare quell'insieme di progetti mirati a qualificare i luoghi, a sviluppare la conoscenza e la coscienza delle risorse endogene, a riformulare la base di una cittadinanza radicata al territorio.

Ma come affrontare questa sfida culturale?

Essa passa essenzialmente per l'attuazione, estremamente complessa e delicata, di tre grandi strategie: riterritorializzare l'economia, ricontestualizzare la società, ricomporre la cultura locale.

Prima di tutto, quindi, si pone la necessità di trovare una strada per invertire la storica tendenza che va dall'abbandono al depauperamento delle risorse locali, investendo su queste ultime energie e mezzi al fine di concretizzare un obiettivo mirato a realizzare un modello di "sviluppo locale autostenibile" – che non sia né assistito, né autarchico - capace di far rinascere le economie locali, migliorando la qualità della vita e dando risposta alle necessità delle popolazioni insediate. Una strada che, più che una scelta culturale, è diventata una esigenza per garantire la sopravvivenza delle aree marginali.

Sarà quindi necessario individuare percorsi progettuali, per la tutela attiva, la valorizzazione e la fruizione sociale del patrimonio paesaggistico, storico-culturale e identitario, capaci di prefigurare un progetto che sappia attualizzare e rinnovare valori simbolici sedimentati e senso di appartenenza delle comunità locali e generare un processo che sia in grado di incidere sui sistemi locali dell'economia, della società, della cultura, e al contempo di entrare in relazione con le reti globali, trasformando valori specifici locali in valori riconoscibili e riconosciuti dall'esterno, di usare significanti (culturali) locali per esprimere significati (economici) globali. (Dematteis, 1995; Dematteis & Magnaghi, 2018).

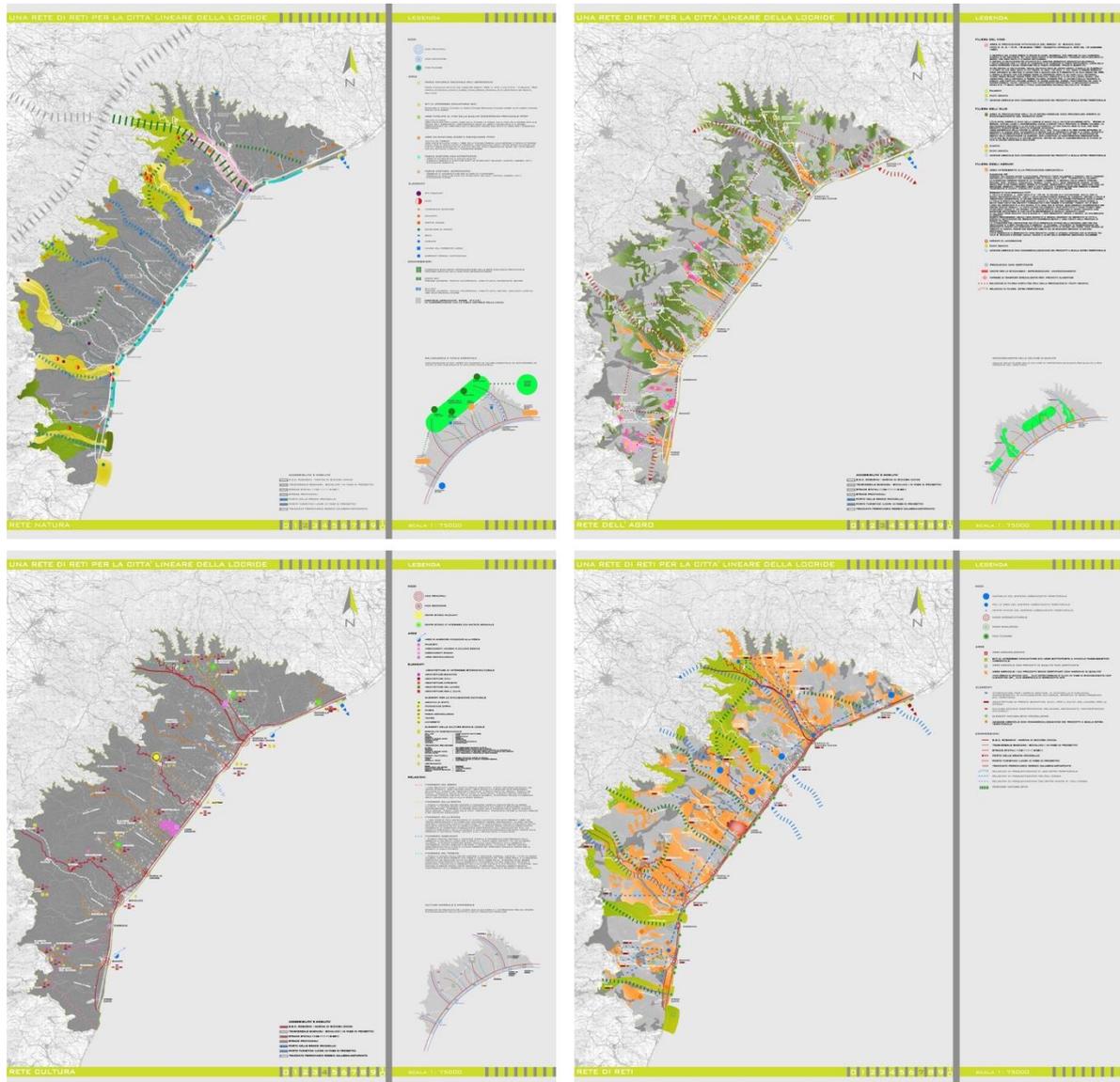


Figura 1 | Una Rete di Reti per la città lineare della Locride: Rete Natura – Rete dell’Agro – Rete Cultura – Rete di Reti
 Fonte: Tesi di Laurea di Francesco Ruso. Relatore: Raffaella Campanella

In tale prospettiva appare evidente come le Reti Ecologiche, nazionali e locali, non possano essere unicamente pensate come insiemi di eccellenze naturalistiche, ma debbano entrare a far parte di una visione sistemica di riqualificazione-riprogettazione – economica, sociale e culturale – dell’intero territorio, all’interno della quale le aree protette possono configurare peculiari centralità con effetto riverberante su contesti più ampi.

Il progetto di connessione dei “fatti naturali” può, infatti, divenire strumento per conciliare gli stessi ai “fatti antropici”, mediante la concretizzazione di una persistenza ecologica nel territorio.

Su questa linea di ricerca chi scrive porta avanti da molti anni sia una riflessione di tipo teorico sia un’applicazione sperimentale, nell’ambito della didattica curriculare e delle tesi di laurea, che ha come finalità la derivazione di una metodologia di lavoro che, pur nel dovuto adattamento alle differenti situazioni locali, sia il più possibile trasmissibile e replicabile.

In tali esperienze - che partono da una visione strategica, che trae origine da politiche finalizzate alla tutela e allo sviluppo sostenibile - la Rete diviene sempre più elemento tangibile che si articola attraverso i differenti scenari del paesaggio-territorio nel suo complesso, in quanto l’istanza progettuale della stessa passa obbligatoriamente per il coinvolgimento sistematico di luoghi, attori e progetti, in termini pluriscalarari e interscalari.

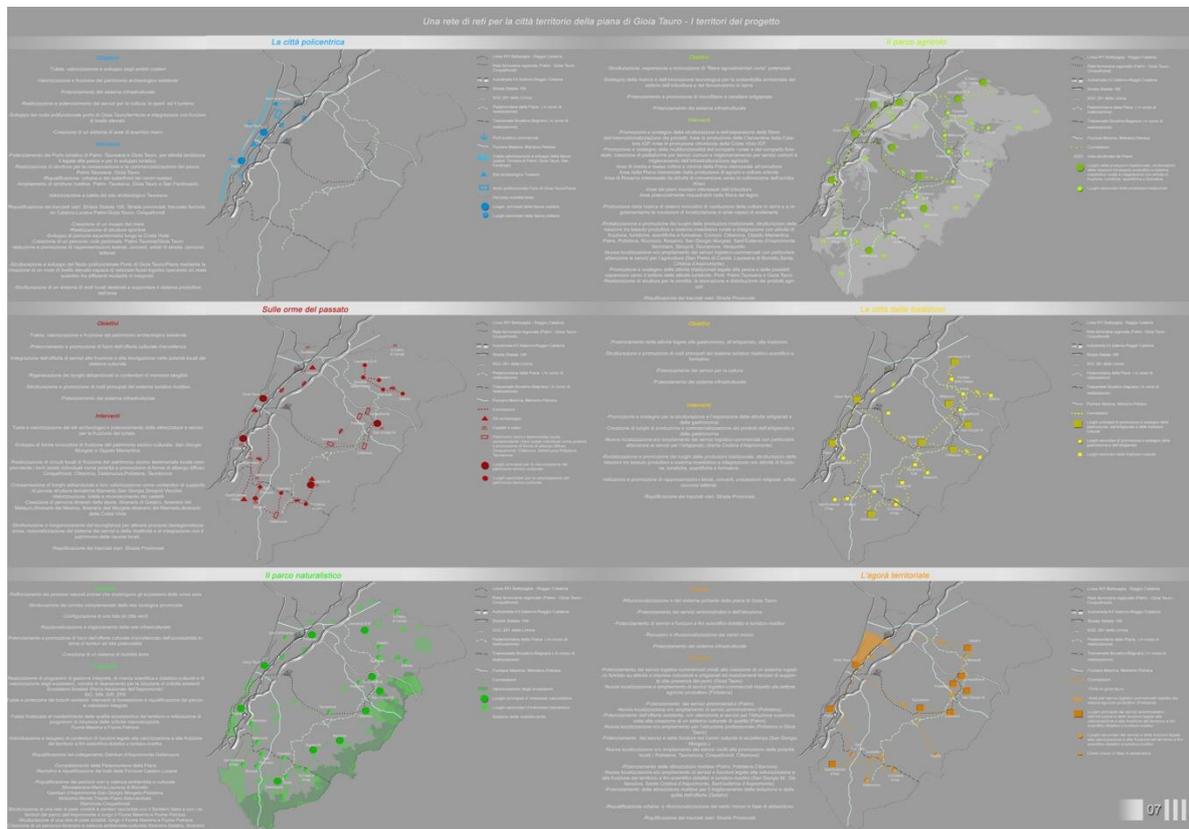


Figura 2 | Una rete di reti per la città territorio della piana di Gioia Tauro: I Territori del Progetto
Fonte: Tesi di Laurea di Daniela Mandaglio. Relatore: Raffaella Campanella

Pertanto, essa diviene “Rete di Reti” – un insieme di luoghi densi, in cui i valori territoriali si relazionano al valore d’uso collettivo delle aree, e generano una sorta di infrastruttura ambientale che assume il ruolo di elemento portante per il progetto di riqualificazione del territorio - e non va più strategicamente pensata in termini di dispositivo rivolto alla sola conservazione della biodiversità in specifici ambiti, bensì quale strumento caratterizzato dal compito più esaustivo e ampio di riqualificazione e rigenerazione del paesaggio-territorio nella sua globalità (Natura, Agro, Cultura, Urbe), quindi intenzionalmente disposto ad accogliere nel proprio progetto il concetto di contaminazione con i soggetti e gli oggetti che abitano e caratterizzano i territori attraversati.

Tale tipo di approccio - che si allontana progressivamente da un modo di concepire la tutela e valorizzazione del “patrimonio ambientale” come un qualcosa di estraneo ai processi ordinari di trasformazione economica e sociale e a una prassi progettuale complessa e concreta, mentre sempre più si avvicina a forme di progettazione del “patrimonio territoriale” che tendono all’integrazione di programmi, piani e progetti, e alla promozione dei processi partecipativi e cooperativi - consente di inserire i risultati ottenuti in un’ottica di possibile futuro utilizzo, ai fini di progetti di sviluppo sostenibile per i territori interessati.

Riferimenti Bibliografici

- Campanella R. (2009), “Oltre il concetto di tutela ambientale: progettazione sistemica e sviluppo locale”, in Sarlo A., Campanella R., Giuffrida M., *SudEuropa. I territori del Mezzogiorno nelle politiche comunitarie*, Kappa Edizioni, Bologna, pp. 347-351.
- Commissione Europea - Comitato di sviluppo territoriale (2000), *SSSE. Schema di sviluppo dello spazio europeo. Verso uno sviluppo equilibrato e sostenibile dell’Unione europea*, Ufficio delle Pubblicazioni Ufficiali delle Comunità europee, Lussemburgo.
- Consiglio d’Europa (2000), *Convenzione Europea del Paesaggio*, Firenze 20 ottobre 2000
- Dematteis G. (1995), *Progetto implicito*, Franco Angeli, Milano.
- Dematteis, G., & Magnaghi, A. (2018), “Patrimonio territoriale e corallità produttiva: nuove frontiere per i sistemi economici locali”, in *Scienze Del Territorio*, n. 6, pp. 12-25

- DPS - Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione economica (2014), *Documento Strategia Nazionale per le Aree Interne: definizioni, obiettivi, strumenti e governance, Accordo di Partenariato 2014-2020*, Roma, Italia
- Kurrer C. (2022), *Politica ambientale: principi generali e quadro di riferimento* in Note tematiche sull'Unione Europea, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/71/politica-ambientale-principi-generalie-quadro-di-riferimento>
- Poli, D. (2015), "Il patrimonio territoriale fra capitale e risorsa nei processi di patrimonializzazione proattiva", in Meloni B. (a cura di), *Aree interne e progetti d'area*, pp. 123-140, Torino: Rosenberg & Sellier
- Priore R. (2005), *Verso l'applicazione della Convenzione Europea del Paesaggio in Italia*, Strasburgo, 5 marzo 2005.

Analisi e scenari strategici per le aree marginali e fragili. Il caso della Lomellina

Sara Caramaschi

Politecnico di Milano

DASU – Dipartimento di Architettura e Studi Urbani

sara.caramaschi@polimi.it

Abstract

La Lomellina non è un'area periferica in senso classico. La sua vicinanza alla cintura metropolitana della città di Milano e ai poli di Vigevano e Pavia non la caratterizzano per isolamento geografico o lontananza da poli urbani. Questo territorio è periferico in quanto ha subito un processo di declassamento, ovvero la traiettoria delle economie locali e delle loro geografie ha generato delle configurazioni spaziali lontane dalle logiche che dominano zone ad alta intensità. Il contributo si inserisce nel dibattito accademico su strategie e progetti per le aree marginali e fragili e, attraverso il caso studio della Lomellina, propone alcune piste per ripensare questi territori nelle attuali condizioni di contrazione e periferizzazione. L'abbandono del capitale fisico e la svalutazione del capitale fisico-sociale sono due questioni che impattano fortemente sulla dotazione di servizi comuni collettivi e attività a supporto dell'abitare e, di conseguenza, sulla povertà di vita nell'area. Il contributo propone anche alcune prime riflessioni su metodi, processi e prospettive di ricerca.

Parole chiave: fragili territories; local development; spatial planning

Introduzione

Negli ultimi decenni, la crescita economica in molti territori si è dissociata dall'incremento del benessere e della qualità della vita. Questo è particolarmente visibile in Regione Lombardia, dove l'attenzione su un'economia competitiva e innovativa – fortemente milancentrica – ha generato un'ulteriore centralizzazione dei principali poli economici e una conseguente periferizzazione di molte porzioni territoriali. Le persone che vivono nei luoghi colpiti da questa forma di ingiustizia spaziale sembrano avere la sensazione crescente che i loro bacini di vita “non contano” (Rodríguez-Pose, 2018). L'ingiustizia spaziale non è solo il risultato di processi sociali, politici, economici, ecologici e culturali, ma anche una forza dinamica che potrebbe portare al circolo vizioso di declino e stigmatizzazione delle aree colpite, ostacolandone la rigenerazione. Tuttavia, studi recenti mostrano che la polarizzazione e la periferizzazione dovrebbero essere intese come processi dinamici che possono essere influenzati e invertiti (Kühn & Lang, 2017; Lang, 2015). I residenti delle aree marginali e fragili possono persino utilizzare immagini negative per ottenere accesso a fondi specifici e strutture di supporto, aprendosi a nuovi percorsi di sviluppo (Plüschke-Altöf, 2017).

La strategia italiana di coesione territoriale dedicata alle aree marginali e periferiche, denominata “Strategia Nazionale Aree Interne” (SNAI) è stata lanciata nel 2014, concludendo il suo primo ciclo nel 2020. In questo arco di tempo, il Comitato Tecnico che presiede la Strategia ha definito 72 cosiddette “Aree di Progetto” nelle venti regioni italiane. L'accordo di partenariato per la politica di coesione ha ora avviato il ciclo che copre il periodo 2021-2027. In questo quadro, il nuovo ciclo ha individuato complessivamente 124 “Aree progettuali”, tra quelle confermate, nuove e ri-perimetrate. Parallelamente alla Strategia Nazionale, alcune Regioni hanno avviato programmi locali per individuare “Aree progettuali regionali”: tra queste, Regione Lombardia riconosce complessivamente quattordici “aree interne” (sei “nazionali” e otto “regionali”), con l'obiettivo di ridurre la polarizzazione e la periferizzazione crescenti nella Regione e promuovere la coesione sociale ed economica. Le aree regionali sono state selezionate non solo in base alla distanza geografica dai poli – i comuni che offrono servizi essenziali ai cittadini (istruzione, sanità, mobilità) – ma anche a seguito di un processo di valutazione che ha compreso 35 indicatori suddivisi in sei gruppi tematici (demografia, sviluppo sociale, sviluppo economico e povertà, sviluppo ambientale, beni culturali e turismo, sicurezza), da cui è derivato un indice di fragilità territoriale. Tale valutazione pone le aree gerarchicamente in termini di priorità e si completa attraverso alcuni principi (e.g., continuità territoriale, equità territoriale) che hanno consentito una selezione più articolata delle aree interne regionali in termini di orografia, includendo per la prima volta non solo territori montani, ma anche di pianura.

La Lomellina è una delle due aree interne della Lombardia caratterizzate da tale morfologia. L'area è una delle tre suddivisioni sub-territoriali della provincia di Pavia: situata nella porzione sud-ovest della provincia, non lontano da Milano – capoluogo di regione – e Pavia – capoluogo di provincia – il territorio non è caratterizzato da isolamento geografico o lontananza dai poli urbani (Vigevano, Pavia, Milano e Alessandria). Pertanto, la Lomellina non risponde alla descrizione di “periferia” così come descritta in letteratura (si vedano, tra gli altri, Copus, 2001; Kuhn, 2015). Inoltre, l'area presenta forti prossimità e interdipendenze con i poli lombardi e con la regione Piemonte.

Tuttavia, negli ultimi decenni, processi di degrado territoriale, economico e sociale e di contrazione hanno caratterizzato la Lomellina, incidendo sul suo ruolo e determinandone crescenti fragilità e marginalità. La concomitanza di queste dinamiche ha portato all'inserimento della Lomellina tra le otto cosiddette aree regionali interne individuate da Regione Lombardia nell'ambito della strategia di coesione territoriale denominata “Agenda del Controesodo” nel 2021. Oggi il territorio lomellino presenta diverse dinamiche di crisi. L'area deve far fronte a redditi relativamente bassi, un basso livello di istruzione, occupazione di bassa qualità e alti tassi di disoccupazione, contrazione demografica, invecchiamento della popolazione ed emigrazione di giovani altamente istruiti. Questi processi si traducono in deficit istituzionali e in una limitata capacità del territorio di rispondere ai bisogni della sua popolazione, causando implicitamente una crescente dipendenza dalle aree più attrattive (Milano e Pavia). Nel complesso, l'emigrazione e la contrazione influenzano negativamente il livello di sostenibilità delle economie locali esistenti, le prospettive di nuovi progetti economici, nonché la qualità complessiva della vita. In sintesi, si è generato un circolo vizioso che riproduce perifericità (Massey, 1990).

La Lomellina: un territorio in contrazione

Racchiusa dal Piemonte, estesa su una superficie di 1.240 chilometri quadrati, la Lomellina ha storicamente una forte vocazione agricola a cui si sono affiancati in tempi recenti alcuni centri industriali dai tempi e dalle modalità di sviluppo decisamente differenti (impianti per la produzione di energia, per il trattamento dei rifiuti e poli logistici). Attraverso la delibera n. XI/5587 del 23/11/2021 della Regione Lombardia (i.e., Agenda del Controesodo) il territorio lomellino è stato incluso nella strategia per le aree interne regionali, con l'obiettivo di contrastare i processi di spopolamento e ridurre le fragilità socio-spaziali che caratterizzano questo territorio.

Negli ultimi settant'anni la Lomellina ha subito importanti trasformazioni. L'area ha registrato transizioni demografiche che hanno portato al progressivo accentramento della popolazione verso i capoluoghi e le città di medie dimensioni, con il conseguente progressivo abbandono dei piccoli comuni (località con meno di 5000 abitanti) qui molto numerosi. I cambiamenti strutturali e socioculturali di questi decenni hanno influito negativamente su un territorio che vanta una forte e secolare tradizione agricola di produzione del riso. Le attività rurali hanno subito un cambiamento radicale nell'impostazione delle colture e nel numero dei lavoratori impiegati, passando da un'agricoltura estensiva e scarsamente meccanizzata a un'agricoltura intensiva. Parallelemente, il territorio ha conosciuto uno sviluppo industriale che, tuttavia, non ha influenzato positivamente i processi di crescita locali. Negli anni '60 viene costruita una imponente raffineria a Sannazzaro de' Burgondi che rifornisce principalmente i mercati dell'Italia nordoccidentale e della Svizzera. A livello regionale, l'area ha avuto un ruolo nei settori dei biocarburanti solidi e liquidi e significativa è la presenza di stabilimenti idroelettrici. Queste presenze industriali hanno un forte impatto negativo sull'ambiente locale e sulla qualità della vita in Lomellina, mentre dal punto di vista occupazionale registrano difficoltà nel far incontrare domanda e offerta. In sintesi, come per le più recenti geografie di sviluppo (impianti logistici, discariche di rifiuti, produzione di energia da fonti più sostenibili), l'area ha attratto nuove economie grazie ai minori costi dei terreni agricoli e edificabili.

L'impatto delle pressioni endogene ed esogene ha portato ad un progressivo impoverimento della società, delle risorse e delle economie tradizionali. Obsolescenza e abbandono del patrimonio costruito sono tra gli effetti più visibili di questi cambiamenti e transizioni, incidendo pesantemente su un territorio già vulnerabile. Tra le altre conseguenze, l'edilizia residenziale è in costante e progressiva svalutazione, e questa tendenza ha avuto un impatto negativo sull'assetto territoriale: attualmente, la porzione più consistente del patrimonio costruito a servizio dell'agricoltura è parzialmente o totalmente abbandonato, così come i piccoli centri lungo le principali vie di comunicazione soffrono di inutilizzo cronico. Tassi significativi di edifici residenziali sfitti o in disuso si registrano anche in molti dei centri storici dei 43 Comuni compresi nel perimetro della zona interna.

Attualmente i processi di sfitto e abbandono di una parte considerevole del costruito in Lomellina sono segnati da percorsi diversi. Una parte è ancora in uso, seppure non sempre in buono stato di manutenzione

e in svalutazione, mentre un'altra parte di edifici e complessi non ha resistito alla traiettoria di declino: quest'ultima è composta non solo da case, ma anche da un consistente patrimonio edilizio, industriale e produttivo che, a causa di obsolescenza tecnologica o mancato utilizzo, ha cessato la sua funzione primaria. Il pendolarismo o lo spostamento altrove sono, quindi, diventati sia un processo strutturale a sostegno della periferizzazione della Lomellina – in termini di contrazione e invecchiamento della popolazione e conseguente declino economico – sia una strategia individuale per far fronte a tali processi. Mentre la Lomellina perde abitanti e appeal residenziale, aumentano i processi di declino, il mercato residenziale diminuisce, la base imponibile locale è compromessa, i servizi pubblici e la qualità urbana ne soffrono, generando «un circolo vizioso che aumenta le possibilità delle persone trasferirsi» (Martin-Fernandez et al., 2012: 221). In questo contesto di contrazione, lo sfitto è una componente essenziale, poiché gli asset vuoti a lungo termine sono il precursore dell'abbandono edilizio e, di conseguenza, del declino territoriale complessivo (Caramaschi, 2021; Caramaschi & Chiodelli, 2022).

La traiettoria territoriale

Per restituire la traiettoria territoriale della Lomellina è stata avviata una ricerca di tipo quali-quantitativo. Alla raccolta dati di varia natura e a mappature in GIS è stato affiancato un intenso lavoro sul campo, con sopralluoghi, interviste, focus group, due workshop con la partecipazione di oltre 70 persone ciascuno. Questa metodologia mista ha permesso di ricostruire i processi di marginalizzazione di porzioni di territorio, attività e/o comunità; la contrazione urbana e rurale (abbandono, inutilizzo cronico, rovine); la svalutazione del patrimonio (e.g., culturale, rurale, abitativo); l'erosione dello spazio rurale (e.g., consumo di suolo, espansione di poli di logistica); gli effetti territoriali dell'agricoltura intensiva specializzata; il rapporto del territorio e delle comunità con i grandi impianti industriali; i processi di dismissione del patrimonio costruito; la presenza, assenza o qualità dei servizi pubblici e delle attività a supporto dell'abitare; i processi di polarizzazione e periferizzazione interni all'area.

La Lomellina sta attraversando una crisi sociale, demografica, economica e ambientale uniche nel contesto lombardo. Alla fragilità sociodemografica che caratterizza il territorio (e.g., invecchiamento, denatalità, emigrazione) si affiancano fragilità di tipo socioeconomico e occupazionale (e.g., nuove povertà, NEET in aumento, famiglie con crescente disagio economico). L'invecchiamento e la progressiva migrazione della popolazione con livelli elevati di scolarizzazione ed elevata professionalità rappresentano due tendenze consolidate nel territorio. La svalutazione del patrimonio immobiliare non ne sollecita la manutenzione, rendendo attrattivo questo patrimonio edilizio solo per le fasce più economicamente vulnerabili e conducendo a processi di abbandono e obsolescenza importanti. Anziani, giovani, immigrati e famiglie a basso reddito sono le categorie più colpite da forme più o meno gravi di isolamento, aggravate dallo svuotamento dei centri abitati tanto di popolazione quanto di attività e servizi a supporto dell'abitare, situazione questa che rende molte aree prive di stimoli commerciali, culturali e legati alla vita sociale pubblica. Ulteriore fattore di vulnerabilità del tessuto sociale dell'area è il relativamente basso grado di istruzione della popolazione e il difficile inserimento dei giovani nel mercato del lavoro.

Sul fronte economico e produttivo, la Lomellina ha storicamente una forte vocazione agricola, integrata dallo sviluppo di altri settori economici. Sebbene l'agricoltura rappresenti l'attività prevalente del territorio, la sua specializzazione intensiva ha portato a modifiche importanti nell'assetto produttivo e imprenditoriale. Fino alla fine degli anni Cinquanta del secolo scorso, la gestione dei terreni coltivati prevedeva l'impiego di un importante numero di persone prevalentemente a carattere stagionale (mondine e salariati), mentre successivamente con la meccanizzazione si è assistito ad una drastica riduzione della manodopera impiegata e a una semplificazione dei processi produttivi. Questo andamento ha impattato negativamente sull'assetto del territorio e sull'agro-biodiversità: allo stato attuale, gran parte del patrimonio costruito a servizio dell'agricoltura è parzialmente o totalmente dismesso, si è registrato un declino delle colture promiscue e si assiste al fenomeno di grandi aziende che operano sul territorio pur avendo sede altrove, portando a una perdita di relazioni tra agricoltura, paesaggio, ambiente costruito e comunità insediata. Inoltre, il modello di sviluppo attuale non offre opportunità occupazionali ai giovani che vorrebbero avvicinarsi al settore. La disponibilità di terreni è molto limitata, con giovani agricoltori che hanno difficoltà a inserirsi in un mondo che vede l'egemonia delle grandi aziende.

L'area ospita poi alcuni impianti per la produzione di energia in quota considerevole rispetto al contesto regionale, con un primato nel campo dei biocombustibili solidi e liquidi; significativa è anche la presenza di impianti idroelettrici. Questi insediamenti possono generare delle criticità, sia in termini di inquinamento sia in termini ambientali anche se le emissioni degli impianti di combustione delle biomasse e dei biocombustibili sono oggetto di analisi a norma di legge. Inoltre, l'adozione di questi impianti ha spinto

molti agricoltori alla conversione a mais e soia di grandi superfici fertili. Nell'area sono anche presenti 7 stabilimenti a Rischio di Incidente Rilevante (RIR) connessi con sostanze pericolose: si tratta prevalentemente di impianti di piccole e medie dimensioni, ad eccezione della Raffineria ENI posta nei Comuni di Sannazzaro de' Burgondi e Ferrera Erbognone, che si estende per 3,2 chilometri quadrati. Oltre alla lavorazione petrolchimica, chimica e di stoccaggio del GPL, sono presenti impianti che trattano i fanghi per la produzione di fertilizzanti.

In termini occupazionali, al settore agricolo si affiancano principalmente quello industriale e dei servizi alla persona. I settori produttivi principali sono il meccano-calzaturiero, il chimico e petrolchimico, la lavorazione del legname e dei metalli, con aziende di medie e grandi dimensioni che offrono buone opportunità lavorative. Sono andati perdendosi nel corso del tempo, invece, la manifattura, il calzaturiero tessile e i mestieri artigianali più tradizionali. Contestualmente, si è assistito, in tempi recenti, allo sviluppo di nuovi settori e funzioni. Da un lato, la logistica e la realizzazione di impianti per il trattamento e lo smaltimento di rifiuti hanno occupato suoli liberi; dall'altro, la rete di servizi per anziani (e.g., RSA) ha aumentato la sua presenza sul territorio, con numeri crescenti di domanda e prestazioni offerte.

Da questo quadro di analisi emerge un territorio marginale, di confine, con caratteristiche sociali, economiche e produttive fragili che richiedono particolare attenzione. La carenza e la scarsa capillarità delle infrastrutture di mobilità, sia su gomma che su ferro, generano disparità e processi di polarizzazione interni che impattano fortemente sull'abitabilità e la desiderabilità dell'area rispetto ai territori limitrofi quali il Pavese, il Monferrato, e il Vercellese. La rete stradale sia di livello provinciale che comunale è necessariamente molto estesa per assicurare le connessioni di un territorio geograficamente complesso e disperso, ma a livello d'area non è accompagnata da adeguate connessioni in termini di trasporto pubblico locale.

Ripensare la Lomellina nelle attuali condizioni di contrazione

Oggi quest'area si trova di fronte a una varietà di punti di rottura, che segnalano la necessità di ripensare e ri-orientare la propria traiettoria in direzione di un futuro più desiderabile perché più giusto e sostenibile, e quindi più abitabile. Le crisi correnti, crescenti e fra loro intimamente connesse, tra cui quelle che manifestano la crisi del modello di sviluppo ereditato, ma anche lo spopolamento o il declino di alcuni settori produttivi indicano la necessità per gli attori locali di riconoscere tali punti di rottura, e di renderli oggetto di intervento e soprattutto di progetto. Il cuore del processo svolto nell'ambito del progetto sopraccitato è stato ripensare questo territorio di confine, fragile e marginale – ma non interno – non tanto in un'ottica di crescita o rigenerazione territoriale, quanto nelle attuali condizioni di contrazione. La fragilità in termini di infrastrutture, accessibilità, servizi essenziali e governance del territorio è stata considerata la sfida principale e il primo passo da affrontare nella pianificazione di azioni progettuali o strategie territoriali.

Per conseguire un futuro più desiderabile non basteranno le azioni locali. Importante sarà la ridefinizione del rapporto della Lomellina con le grandi aree urbane della regione (Milano e Pavia), non per replicarne i modelli, ma per costruire una nuova relazione, fondata su una mutata interdipendenza. Inoltre, politiche pubbliche a tutte le scale, da quelle delle aree metropolitane a quelle nazionali, dovranno trasformarsi ed evolvere, tanto per ridurre drasticamente i loro impatti negativi sulla traiettoria della Lomellina, quanto per lasciare che sviluppi, viceversa, le sue potenzialità. In questo quadro complesso, gli attori locali possono giocare un ruolo decisivo e la costruzione di una strategia territoriale basata sulla decrescita è da questo punto di vista un'occasione preziosa.

Lavorare sul territorio nelle attuali condizioni di contrazione ha a che fare tanto con la capacità di migliorare le condizioni di vita di chi abita la Lomellina, quanto con la possibilità, nel medio-lungo periodo, di avviare strategie capaci di rivitalizzare, attraverso una nuova popolazione attiva, il territorio. Perché questo avvenga è cruciale intervenire sul fronte dei servizi locali, in termini di scuola, salute e mobilità adeguate e di qualità. In continuità, il tema della formazione è cruciale. Si tratta di una leva che ha una dimensione trasversale e che riguarda la necessità di prevedere percorsi di crescita per nuove competenze attraverso un investimento sui giovani nella fase di transizione dall'istruzione all'occupazione, come leva attraverso la quale costruire nuove forme di cooperazione locale, riscoprire e riattivare patrimoni territoriali oggi sottoutilizzati, costruire, dal basso, nuove istituzioni ed attori locali. Inoltre, appare cruciale interrogarsi su come far diventare centrale il tema della biodiversità, a partire da strumenti e processi capaci di confederare le amministrazioni e gli attori locali, facendoli convergere verso azioni prioritarie di sostenibilità ambientale, ma anche azioni da non ripetere, con l'obiettivo di intervenire dentro e fuori dalle aree protette, sensibilizzare le popolazioni locali e creare opportunità di lavoro qualificato e innovativo. Quest'ultimo punto richiede di mobilitare i capitali

sociali, spaziali e culturali dell'area, generandone di nuovi ove necessario, per direzionare la traiettoria territoriale futura in una direzione positiva.

Le leve proposte al termine del percorso locale sono fortemente sinergiche e hanno un'ulteriore dimensione ad esse trasversale che appare egualmente determinante, ovvero la formazione di nuove competenze locali, attraverso un investimento sulle persone, e in particolare sui giovani, quale capitale umano attraverso cui costruire nuove forme di cooperazione locale capaci di gestire alla scala sovracomunale le azioni strategiche. Infine, dal punto di vista delle azioni propedeutiche indispensabili allo sviluppo di questi corsi d'azione, alcune appaiono fondamentali: la prima è un'estesa e coordinata azione di mappatura di condizioni, potenzialità e profili proprietari di una varietà di patrimoni pubblici e privati. La seconda è una valutazione del potenziale di inserimento di giovani in ingresso nel mondo del lavoro, in cerca di occupazione e NEET, nella varietà di percorsi di formazione e occupazione che si suggeriscono nell'agenda strategica.

Per concludere questo ragionamento, appare cruciale il ruolo delle strategie (nazionali, regionali e locali) in contesti marginali o fragili, poiché forniscono il supporto finanziario, gestionale e tecnico di cui spesso mancano le aree periferiche come la Lomellina.

Riferimenti bibliografici

- Caramaschi, S. (2021), "Il verbo abitare non è all'infinito. Sull'inutilizzo del patrimonio abitativo nella città contemporanea", in *CRIOS*, no. 22, pp. 6–15.
- Caramaschi, S., Chiodelli, F. (2022), "Reconceptualising housing emptiness beyond vacancy and abandonment", in *International Journal of Housing Policy*, no. 23, vol. 3, pp. 588–611.
- Copus, A.K. (2001), "From Core-periphery to Polycentric Development: Concepts of Spatial and Aspatial Peripherality", in *European Planning Studies*, no. 9, vol. 4, pp. 539-552.
- Kühn, M. (2015), "Peripheralization: Theoretical Concepts Explaining Socio-Spatial Inequalities", in *European Planning Studies*, no. 23, vol. 2, pp. 367–378.
- Kuhn, M., Lang, T. (2017), "Metropolisierung und Peripherisierung in Europa—Eine Einführung", in *Europa Regional*, no. 4, pp. 2–14.
- Lang, T. (2015), "Socio-Economic and Political Responses to Regional Polarisation and Socio-Spatial Peripheralisation in Central and Eastern Europe: A Research Agenda", in *Hungarian Geographical Bulletin*, no. 64, vol. 3, pp. 171–815.
- Martinez-Fernandez, C., Audirac, I., Fol, S., Cunningham-Sabot, E. (2012), "Shrinking cities: Urban challenges of globalization", in *International Journal of Urban and Regional Research*, no. 36, vol. 2, pp. 213–225.
- Massey, D. (1990), "Social Structure, Household Strategies, and the Cumulative Causation of Migration", in *Population Index*, no. 56, vol. 1, pp. 3–26.
- Plüschke-Altof, B. (2017), *Images of the Periphery Impeding Rural Development? Discursive Peripheralization of Rural Areas in Post-socialist Estonia*, Tartu University Press, Tartu.
- Rodriguez-Pose, A. (2018), "The Revenge of the Places That Don't Matter (And What to Do About It)", in *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, no. 11, vol. 1, pp. 189–209.

Mega-incendi e territori marginali

Massimo Carta

Università degli studi di Firenze
Dipartimento di Architettura DIDA
massimo.cart@unifi.it

Abstract

Questo paper assume come dato di partenza la crescente insorgenza di mega incendi in alcuni contesti ritenuti marginali. La previsione di nuove aree urbanizzate o nuove infrastrutture, la possibilità di realizzare residenze in contesti boschivi o rurali, i modi in cui si possono realizzare annessi agricoli e rurali, sono aspetti interessati dal fenomeno dei grandi incendi, così come gli assetti boschivi influenzano naturalmente la produzione agro-silvo-pastorale e la fruizione dei patrimoni territoriali, che debbono ormai inevitabilmente interfacciarsi con gli aspetti legati alla sicurezza idrogeologica e al rischio di incendio, fenomeni spesso collegati. Che tipo di azioni di prevenzione occorrerebbe introdurre? Come agire dopo il passaggio di un mega-incendio? Come possono gli strumenti della pianificazione territoriale e paesaggistica tentare di considerare il rischio di insorgenza di grandi incendi? Come regolamentare insediamenti e infrastrutture in relazione a questo rischio specifico?

Parole chiave: fragile territories, safety & security, landscape

Mega incendi e aree marginali

Esistono differenti definizioni dei mega incendi (AA.VV. 2013), tutte sostanzialmente concordi nel considerarli come l'inevitabile risultato di una tempesta perfetta di fenomeni coincidenti quali il clima più caldo, più frequenti siccità e un sostanziale accumulo di combustibile (Adams, 2013). Al di là delle cause dell'innescò che possono essere spesso colpose non dolose e di natura antropica, è un fatto che si assiste al progressivo aumento della diffusione di incendi e mega incendi nel bacino del Mediterraneo (Fantina Tedim and Ruben Remelgado and Célia Borges and Salette Carvalho and João, 2013; Trucchia et al., 2023). In generale, tutti i tipi di incendi registrano una tendenza alla crescita nell'area mediterranea e in maniera crescente i grandi incendi: "In the Mediterranean basin, large forest fires are becoming more and more frequent and are responsible for most of the overall area burned over the last 20 years as a consequence of global change" (Ganteaume, Marielle, 2013; Pausas, 2004; Piñol, Terradas, Lloret, 1998). Sebbene i piccoli incendi siano più diffusi e frequenti (e maggiormente controllabili), i mega incendi sono causa della maggioranza dei danni in termini di superfici percorse da incendio (Ascoli, 2021). Il tema degli incendi boschivi e degli incendi in aree di interfaccia urbano/rurale, o in aree boschive fortemente urbanizzate (come alcuni contesti suburbani, o alcune aree di territorio particolarmente insediate da abitanti di cultura urbana per periodi corti dell'anno, come villaggi turistici o aree turistiche) pare assumere contorni nuovi con l'insorgere di eventi calamitosi che sempre più si configurano come mega incendi. L'insorgere di questi fenomeni particolarmente intensi ed estesi non possono essere trattati con i soliti (e forse non così efficaci) strumenti della prevenzione (fasce antincendio circoscritte e limitata pulizia del sottobosco), della sorveglianza (rete di avvistamento), dell'estinzione (la grande macchina a terra e dall'aria che si attiva in specifiche circostanze), delle bonifiche post-incendio. I metodi e gli strumenti della tradizionale e stagionalmente attiva macchina antincendio (AIB), della pianificazione forestale e anche della pianificazione urbanistica e territoriale e paesaggistica mostrano spesso la loro inefficacia, di fronte ad eventi così potenti ed estesi.

L'esempio del Montiferru

Il grande incendio del 2021 nel Montiferru, ad esempio, riguarda pienamente gli aspetti introdotti sopra, all'incrocio con importanti fenomeni di trasformazione delle aree marginali (Barbera & De Rossi, 2018; Casu & Loi, 2021) e crescente rischio di esposizione ai grandi incendi. Dal 23 al 26 nel luglio 2021 un pauroso incendio ha interessato le zone del Montiferru e della Planargia (regioni storiche della Sardegna), in un anno che ha registrato in Italia il triplo di ettari colpiti da incendio rispetto al 2020, interessando lo 0,5%

di tutto il territorio nazionale (stando alle elaborazioni di Coldiretti Sardegna sui dati dell'Ispra)¹. L'incendio ha coinvolto 13 comuni ed ha bruciato il 63% del totale del territorio sardo andato in fumo nel 2021: secondo gli stessi dati Ispra, l'Isola ed in particolare il Montiferru nel 2021 ha registrato anche il primato di avere due comuni tra i primi tre italiani con la maggiore superficie percorsa da incendio, Sennariolo (OR), al primo posto con il 94% della superficie comunale (il 65% della quale con boschi, macchia mediterranea e pascoli arborati) e Cuglieri (OR), al terzo posto con il 39% (oltre la metà dei quali boschi). L'incendio è stato preceduto da ondate di calore e giorni particolarmente caldi che ne hanno amplificato gli effetti (Cardil, Salis, Spano, Delogu, Molina Terrén, 2014). Gli incendi non sono certo una novità per l'area né per l'Isola: già in testi come la Carta de Logu (Lupinu, 2010) se ne tenta la regolazione. Né gli incendi paiono provocare una diminuzione dell'area forestale² sebbene certamente contribuiscano a cambiarne le qualità. L'interesse del caso del Montiferru come salto di scala degli incendi boschivi in Sardegna è colto da alcuni progetti³ attivati per condurre una valutazione degli effetti del fuoco sulla vegetazione e per programmare la ricolonizzazione post-incendio. Un aspetto da approfondire riguarda le aree periurbane, le Wildland-Urban Interface. Molti incendi hanno origine proprio qui, dove “housing density is determined by long term land use policies while weather conditions evolve quickly” (Fox et al., 2018). Senza che gli aspetti legati agli ambienti prettamente forestali e/o agricoli perdono di importanza (Galiana-Martín, 2017), la percezione dell'insediamento diffuso come costo ambientale, che non considera fattori quali ad esempio gli incendi, è interessante: “there is widespread consensus that wildfires are the main evidence of the environmental instability provoked by this type of spatial development in the Mediterranean area. Nevertheless, the discourse on low density urban development processes ... does not mention how they contribute to increased vulnerability to wildfire risk” (Galiana-Martín, 2017 p. 579). Il costo ambientale della diffusione dell'insediamento sparso è alto: anche nel caso della Sardegna, dove in molti comuni si continua ad insediare residenze in agro senza che queste comportino l'obbligo di una qualche forma di cura dei contesti territoriali (anche in chiave preventiva degli incendi). Recenti lavori avanzano l'ipotesi che, nella situazione attuale, ridurre la vulnerabilità agli incendi richiede un'azione decisiva per risolvere il problema delle *interfacce forestali* e che questo intervento dovrebbe avvenire nel quadro della pianificazione territoriale in un approccio a più scale: “traditional fire-risk reduction focusing on fire suppression continues to dominate fire management, using ever-greater financial resources, but has not managed to reduce the scope of the problem” (Galiana-Martín, 2017 p. 579). Emerge in letteratura, sulla base di un discorso fondato sulla sostenibilità e sulla necessità di adattarsi ai cambiamenti climatici, e in reazione al susseguirsi di eventi straordinari ad alto impatto ambientale, economico e sociale come quelli registrati nel Montiferru, un approccio che promuove la *protezione passiva* contro gli incendi boschivi nelle Wildland-Urban Interface, basata sui controlli dell'uso del suolo, in particolare restrizioni e limitazioni ai nuovi sviluppi urbani, ma anche su differenti approcci alla cura e all'assetto del bosco, che necessitano di un ragionamento basato su alcuni fattori culturali e percettivi.

Il paradosso degli incendi e possibili cambi di strategia

Le conoscenze, i mezzi e i metodi di contrasto al fuoco hanno aumentato molto la loro efficienza in situazioni ricorrenti – fuochi di estensione media ricorrente, con condizioni climatiche ricorrenti - ma risultano poco efficaci in situazioni estreme come quelle che si vanno più spesso delineando nel caso dell'insorgenza di mega-incendi. La spesa annuale per sorreggere la grande macchina dell'antincendio cresce costantemente, ma gli effetti di prevenzione e contrasto non sono corrispondenti, poiché l'impatto degli incendi è aumentato a partire dalla seconda metà del 20° secolo, appaiono più efficaci gli sforzi di soppressione degli incendi, “but while they appear to successfully deal with wildfires in mild weather conditions, there are doubts over the efficiency of these policies in climatically-adverse conditions” (Regos, Aquilué, Retana, De Cáceres, Brotons, 2014). Si crea sempre più il *paradosso degli incendi* (“fire paradox”), ovvero si evidenzia come la sistematica estinzione di tutti i tipi di incendi – anche quelli più piccoli e dunque la cui pericolosità è relativa - lascia sul terreno una accumulazione di biomasse che saranno combustibile per i futuri, pressoché inevitabili, mega incendi (Richard, 2001).

¹<https://www.isprambiente.gov.it/it/archivio/notizie-e-novita-normative/notizie-ispra/2021/07/ispra-a-supperto-della-protezione-civile-per-il-monitoraggio-dellincendio-scoppiato-nellarea-del-montiferru-nelloristanese>.

² M. Agnoletti: “La Sardegna aveva nel 1947 una estensione forestale totale di 293.000 ettari, oggi siamo a più di 1.200.000 h (...) questo è avvenuto (...) per il degradarsi di quelle attività economiche a cui si deve parte dello stato di declino economico dell'Isola”, cfr. <https://www.landscapeunifi.it/2015/09/08/la-selva-del-sulcis-allarme-per-il-paesaggio-forestale-sardo/>

³ <https://www.sardegnaforeste.it/notizia/dopo-gli-incendi-nel-montiferru-planargia>. Post-Fire Monitoring in the Montiferru-Planargia Forest, A collaboration between the Servizio Studi Ricerche e Progettazioni Comunitarie of the Directorate of the Agenzia Fo.Re.S.T.A.S., the Servizio Territoriale of Oristano and the University of Cagliari Dipartimento di Scienze della Vita e dell'Ambiente University of Cagliari.

Sono forse allora consigliabili altri trattamenti per la riduzione del combustibile: sfoltimento generalizzato della foresta (bosco), aumento della estrazione delle biomasse – ad esempio permettendo o incoraggiando il pascolo nel bosco, aumentando la quantità di legna prelevata - valutando con attenzione naturalmente le conseguenze sulla biodiversità o la variazione nella fornitura di servizi ecosistemici. Queste riduzioni di biomassa combustibile devono essere valutate certamente anche dal punto di vista sociale, ambientale ed economico (Regos et al., 2014), e anche dal punto di vista della capacità di auto-ricostituzione della foresta, che è grande, ma è messa a dura prova da mega-incendi che spesso colpiscono aree già colpite in anni precedenti da altri tipi di incendi. La crisi di alcuni modelli di sviluppo, di trasformazione e programmazione territoriale (Salone, Amato, 2017) è resa dunque ancora più evidente da questo particolare fenomeno, che con ogni probabilità sarà più frequente nel futuro, in virtù dell'aumento delle temperature e dei fenomeni climatici (IPCC, 2023).

Discussione

Gli aspetti legati al funzionamento della macchina anti incendio ci paiono qui meno rilevanti sebbene si deve sottolineare la quantità ingente di risorse dirette verso aspetti emergenziali, anche in termini di raccomandazioni e direttive (cfr. *Raccomandazioni del Dipartimento della Protezione Civile, Presidenza del consiglio dei ministri, Attività antincendio boschivo per la stagione estiva 2023, Gazzetta Ufficiale n. 117 del 20 maggio 2023*). Sono di più difficile attuazione, stando la propensione all'uso delle risorse, differenti azioni di pianificazione sui territori per rispondere al rischio dei mega-incendi, risposte che abbisognano anche dell'approfondimento di un dibattito su alcuni aspetti specifici delle modalità della produzione rurale.

La varietà delle posizioni sulla necessità di espandere il pascolo in foresta (Casu, Loi 2021; Tonarelli, 2020) coinvolge una certa connotazione della foresta intesa generalmente come *paesaggio naturale*, che denuncia forse la necessità di lavorare sulla percezione comune, che certamente può influenzare gli esiti dei processi decisionali su eventuali trattamenti da applicare a foreste e i boschi per renderli più adatti ad affrontare incendi (o mega-incendi) futuri⁴ (Tonarelli, 2020).

La stessa percezione che si ha del bosco è importante, la percezione delle foreste e dei valori che alle foreste sono attribuiti da parte delle comunità locali, ovvero “cosa le foreste rappresentano per i cittadini, i valori emotivi che essi associano al bosco, la percezione del paesaggio e dei suoi cambiamenti” (Betta, Cantiani, De Meo, Maino, 2009). Capire come le persone vedono e “usano” il bosco, quale legame li unisce al proprio territorio, quale interesse mostrino nei confronti della gestione e quanto forte sia il desiderio di informazione, è di grande utilità nel caso si intenda auspicabilmente mettere in atto un processo di pianificazione forestale su base partecipativa (Cantiani, 2006). Ad esempio, la possibilità dell'uso del bosco a ceduo, o il fatto che fin da tempi antichissimi il fuoco in Sardegna fosse un mezzo per sviluppare la pastorizia in maniera simile ad altri contesti (Agnoletti, 2020; Lanzani, 2020), ci dice come occorre adattare gli usi del bosco, alla situazione attuale, per aumentare sicurezza e resilienza. Come *pensare* le foreste, che tipo di paesaggi forestali è meglio incoraggiare? La foresta deve essere densa, buia, ricca di sottobosco e *biodiversa*, e in gran parte inaccessibile, oppure può essere diradata, in alcuni tratti specializzata, utilizzata per il pascolo? Si potrebbe estendere a chi si occupa di silvicoltura un ruolo attivo nella gestione degli incendi boschivi⁵, con l'uso dei controfuochi? Coldiretti Sardegna ha presentato ad esempio alla Camera dei deputati una proposta dove si chiede «di rivedere e innalzare i limiti di pascolamento nelle superfici forestali»⁶. Alcuni autori sottolineano giustamente l'importanza del controllo dell'espansione della superficie boschiva e della manutenzione forestale, della riduzione del rischio idrogeologico e di incendio ad esempio attraverso l'uso di terrazzamenti ma anche dell'introduzione nel mercato delle produzioni agro-silvo pastorali, di specifici accorgimenti in contesti periurbani e urbani (con contrasto all'avanzamento del fuoco tramite “tende tagliafuoco”, silvicoltura, riappropriazione degli orti periurbani), oltre che con l'attenzione al soccorso rapido (percorsi, accesso all'acqua, ricorso ad altre pratiche di spegnimento) (Casu, Loi 2021).

⁴ Interessante questo articolo “di partenza”: <https://www.agi.it/scienza/news/2022-08-26/foreste-cosa-accade-dopo-incendi-intervista-spada-17847756/> Si tratta di una intervista dal titolo “Perché è grave non sapere cosa accade alle foreste dopo il fuoco”, al professor Francesco Spada, classe 1946”.

⁵ Greenpeace e Società Italiana di Selvicoltura ed Ecologia Forestale “Un paese che brucia. Cambiamenti climatici e incendi boschivi in Italia”, 2020.

⁶ <https://www.sardegnaierioggi.com/attualita/un-anno-fa-lincendio-in-montiferru-e-planargia-coldiretti-sardegna-rivedere-ed-innalzare-i-limiti-di-pascolamento-puttroppo-le-aziende-non-hanno-ancora-ricevuto-un-euro/>

Riferimenti bibliografici

- AA.VV. (2013). "Exploring the mega-fire reality: A 'Forest Ecology and Management' conference", *Forest Ecology and Management*, 294, 1-3.
- Adams, M. (2013). "Mega-fires, tipping points and ecosystem services: Managing forests and woodlands in an uncertain future", *Forest Ecology and Management*, 294, 250–261.
- Agnoletti, M. (2020), *Storia del bosco*, Editori Laterza, Roma-Bari.
- Ganteaume A., Marielle, J. (2013), "What causes large fires in Southern France", *Forest Ecology and Management*, 294, 76-85.
- Ascoli, D., Moris, J.V., Marchetti, M. and Sallustio, L. (2021), "Land use change towards forests and wooded land correlates with large and frequent wildfires in Italy", *Annals of Silvicultural Research*, 46, 2 (Mar. 2021).
- Barbera, F., De Rossi, A. (2018), *Riabitare l'Italia : le aree interne tra abbandoni e riconquiste / un progetto di Donzelli editore a cura di Antonio De Rossi ; comitato di progetto Filippo Barbera ... [et al.]*. Roma: Roma: Donzelli.
- Betta, A., Cantiani, M., De Meo, I., Maino, F. (2009), "La percezione del bosco da parte delle comunità locali: un caso di studio nel Comune di Trento", *Forest@ - Rivista di Selvicoltura ed Ecologia Forestale*, 6(5), 320-332.
- Cantiani, M. (2006), "L'approccio partecipativo nella pianificazione forestale", *Forest@ - Rivista di Selvicoltura ed Ecologia Forestale*, 3(2), 281-299.
- Cardil, A., Salis, M., Spano, D., Delogu, G., & Molina Terrén, D. (2014). "Large wildland fires and extreme temperatures in Sardinia (Italy)", *iForest - Biogeosciences and Forestry*, 7(3), 162-169.
- Casu, A., Loi, M. (2021), "Spopolamento e fenomeno dei grandi incendi: contributi per una pianificazione territoriale finalizzata alla resilienza", *XXIII Conferenza Nazionale SIU. Downscaling, rightsizing. Contrazione demografica e riorganizzazione spaziale*, Torino.
- Fantina Tedim and Ruben Remelgado and Célia Borges and Salette Carvalho and João, M. (2013), "Exploring the occurrence of mega-fires in Portugal", *Forest Ecology and Management*, 294, 86-96.
- Fox, D. M., Carrega, P., Ren, Y., Caillouet, P., Bouillon, C., Robert, S. (2018), "How wildfire risk is related to urban planning and Fire Weather Index in SE France (1990–2013)", *Science of The Total Environment*, 621, 120-129.
- Galiana-Martín, L. (2017), "Spatial Planning Experiences for Vulnerability Reduction in the Wildland-Urban Interface in Mediterranean European Countries", *European Countryside*, 9(3), 577-593.
- IPCC. (2023), *Climate Change 2023: Synthesis Report. A Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Retrieved from Geneva, Switzerland:
- Lanzani, A. (2020), *Cultura e progetto del territorio e della città : una introduzione*, Franco Angeli, Milano
- Tonarelli L., Vacchiano G., Ascoli D., Delogu G.M., Bacciu V.. (2020), *Un paese che brucia. Cambiamenti climatici e incendi boschivi in Italia*, Geenpeace e Società Italiana di Selvicoltura ed Ecologia Forestale (SISEF).
- Lupinu, G. (Ed.) (2010). *Carta de Logu dell'Arborea. Nuova edizione critica secondo il manoscritto di Cagliari (BUC 211)*, Oristano: ISTAR-Centro di Studi Filologici Sardi.
- Pausas, J. G. (2004), "Changes in Fire and Climate in the Eastern Iberian Peninsula (Mediterranean Basin)", *Climatic Change*, 63(3), 337-350.
- Piñol, J., Terradas, J., Lloret, F. (1998) "Climate Warming, Wildfire Hazard, and Wildfire Occurrence in Coastal Eastern Spain", *Climatic Change*, 38(3), 345-357.
- Regos, A., Aquilué, N., Retana, J., De Cáceres, M., Brotons, L. (2014), "Using Unplanned Fires to Help Suppressing Future Large Fires in Mediterranean Forests", *PLOS ONE*, 9(4), e94906.
- Richard, A. M. (2001), "An Integrated Model of Two Fire Regimes", [urldate = 2023-05-27](#). *Conservation Biology*, 15(6), 1549--1553.
- Salone, C., Amato, F. (2017), "Shrinking Italy? I sistemi urbani italiani ai tempi della crisi", *Géoconfluences*. Retrieved from <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/programmes/dnl/dnl-hg-italien/shrinking-italy>
- Trucchia, A., Meschi, G., Fiorucci, P., Provenzale, A., Tonini, M., Pernice, U. (2023), "Wildfire hazard mapping in the eastern Mediterranean landscape", *International Journal of Wildland Fire*, 32(3), 417-434.

Sustainable and just transition of EU's rural areas: a comparison between smart village and startup village

Benedetta Cavalieri

Alma Mater Studiorum – University of Bologna
DA – Department of Architecture
benedetta.cavalieri2@unibo.it

Angela Santangelo

Alma Mater Studiorum - University of Bologna
DA – Department of Architecture
angela.santangelo@unibo.it

Simona Tondelli

Alma Mater Studiorum - University of Bologna
DA – Department of Architecture
simona.tondelli@unibo.it

Abstract

Rural areas are multifunctional spaces facing a wide range of challenges with great potential for sustainable development. In recent decades, social, economic, and climate changes have threatened rural communities causing various concerns. Despite this, rural regions, widely acknowledged and appreciated for their features, can offer new opportunities for an inclusive and sustainable growth, becoming key points in the green and sustainable transition. In this context, new and innovative models to improve living and working conditions of rural communities are spreading. Among them, the smart village and the startup village paradigms are two current examples, with rural areas claiming for achieving these labels. Both models have the objectives to promote just and sustainable rural development and guarantee the wellbeing of inhabitants, but at the same time the two approaches differ in some key elements. Through a comparative analysis, this research aims to provide an insight on what the drivers for the regeneration of rural areas are, starting from a deeper understanding of the smart village and startup village models. Firstly, the definitions of the two models are investigated to delineate what features are essential or related either to the smart village concept, or the startup village one. Secondly, the study identifies similarities and differences between the two models, to underline limits and opportunities. The results of this research support the identification of key strategies to turn rural areas into innovative villages, thereby encouraging rural regeneration.

Keywords: rural areas, digitalization, community

1 | Introduction

Covering 44.6% of the EU territory, the rural areas are multifunctional spaces facing a range of challenges (Martinez Juan & McEldowney, 2021). Only 20.8% of the total EU population lives in the countryside, and three out of five European rural regions will face demographic decline in the next decades. Comparing rural to urban population, the first one results older, less educated, at higher risk of poverty and social exclusion and less equipped with basic services and infrastructures such as health care structures and internet access (Copus et al., 2020).

The COVID-19 pandemic further highlighted these gaps and inequalities. During the last three years, rural areas had to face major difficulties such as poor connectivity hindering teleworking and home schooling, and significant pressure on basic services, health and social care providers. But, at the same time, the pandemic also revealed the strengths and opportunities of rural regions: many people, even if temporarily, went back to live in the countryside regions along with a renewed appreciation for the outdoors and the natural environment in general. Meanwhile, rural communities have consistently helped throughout the crisis by maintaining a supply of essential goods and services, such as food and local recreational spaces, to all citizens (Tasiopoulos & Feketová, 2021).

There is a need to embrace a broader approach that incorporates the social, political, economic and environmental dimensions of development, to generate a complete understanding of the social and economic rural activities, assets and infrastructures (Mackinnon et al., 2022), and offer new opportunities

for an inclusive and sustainable growth. This requires sensitive policies and measures in place to take into account the diversity of EU territories, their specific needs and relative strengths (Manta et al., 2022). The long-term vision for the EU's rural areas fits into this context and aims to address the rural challenges by building on the emerging opportunities of the green and digital transitions, as well as on the lessons learnt from the COVID 19 pandemic, and by identifying means to improve rural quality of life, to achieve balanced territorial development and to stimulate economic growth (European Commission, 2021a). In order to tackle the challenges and reap the opportunities for wellbeing and growth related to innovation in rural areas, the long-term vision has put in place a flagship action on research and innovation for rural communities. The flagship action includes support for the development of innovations by and for rural communities, as well as enhancing opportunities and fostering knowledge exchange and cooperation among rural innovators (European Commission, 2021c). Initiatives aimed at promoting smart villages and startup villages approaches are part of the implementation of this flagship action. The former aims to build more resilient rural communities with the help of digital solutions, while the latter relies on new and ambitious enterprise-driven innovation in rural areas. They are further described and analysed in the following sections.

1.1 | Smart village

The first and most often replicated definition of smart villages was laid down in 2017 by the European Network for Rural Development (ENRD), proposing the EU Action for Smart Villages. It stated that the smart villages are «villages (local communities, regions) that use digital technologies and innovations in their daily life, thereby enhancing its quality, improving the standard of public services and making better use of local resources» (European Network for Rural Development, 2017). The concept highlights the need to develop the potential offered by connectivity and digitalisation in order to improve working and living conditions of rural areas, but it doesn't consider the drivers of the implementation and the actors involved. A new definition was elaborated by the pilot project on smart eco-social villages in 2020 which attempts to gather all the features into a single concept. «Smart villages are communities in rural areas that use innovative solutions to improve their resilience, building on local strengths and opportunities. They rely on a participatory approach to develop and implement their strategy to improve their economic, social and/or environmental conditions, in particular by mobilising solutions offered by digital technologies. Smart villages benefit from cooperation and alliances with other communities and actors in rural and urban areas. The initiation and the implementation of smart village strategies may build on existing initiatives and can be funded by a variety of public and private sources» (European Commission Directorate-General for Agriculture and Rural Development, 2020, p. 60).

Scholars recognise smart villages as community-led laboratories where inhabitants and local decision-makers experience innovative and sustainable solutions to respond to rural life major challenges, aiming at taking opportunities to strengthen rural world vitality and offset the decline of rural communities (Gerli et al., 2022; Heap, 2015). One of the leading agents of the smart village approach is the digital transition. Digital solutions can turn disadvantages of rural regions, due to distance and low population density, making communication and access to new instruments possible. Thanks to these technologies, rural areas might be able to enhance the provision of essential services and innovate traditional infrastructures contributing to making these areas the reference point for sustainable and inclusive development. The main areas of interest for implementing these innovative solutions are sustainable energy, ICT infrastructures, health, education, quality of life, governance, transport, environment, agriculture, tourism and enterprises (Bokun & Nazarko, 2023; Kalinowski et al., 2022).

1.2 | Startup village

The long-term vision for rural areas introduced the startup village approach in the European policy context in 2021, with the aim to make rural regions stronger and more competitive. The strategy proposed the Startup Village Forum, which consists of annual open meetings where institutions and stakeholders can meet, discuss and shape actions to revitalise rural areas and communities through innovative entrepreneurship. The definition released in 2023 by the EU Joint Research Centre describes the startup village as «a place (or a network of small places) that embraces innovation and ambitious entrepreneurship as a way to unlock development potential and support wellbeing in rural areas. By combining local place, people, and purpose with external knowledge, resources, and markets, the Startup Village strives to provide favourable conditions for entrepreneurial and innovative ecosystems to flourish» (Goodwin-Hawkins et al., 2023, p. 5).

The approach, which combines two different dimensions (startups and villages), focuses on innovation and ambitious entrepreneurship to connect local businesses to extra-local production networks and tap into wider markets, resources and knowledge to enhance the competitive performance of rural areas (Goodwin-Hawkins et al., 2023). This new concept might open up new jobs and living prospects, attracting new young individuals and startups and at the same time halting depopulation of rural areas (AgriFood Lithuania, 2022). An important feature needed for the successful implementation of the model is the definition of a network of startup villages which relies on place-based approaches, with the aim to connect villages and key stakeholders facilitating the exchange of knowledge and expertise. Startup villages may also be conceived as places where inhabitants and external individuals experience innovative ways of doing business aiming at strengthening rural world vitality, responding to the challenges of rural areas and networking with other places.

2 | Methodology

This research aims to provide an insight on what the drivers for the regeneration of rural areas are, through a comparative analysis between the smart village concept and the startup village one. Firstly, the approaches of the two models are investigated to delineate what features are essential to be labelled either smart village or startup village and to identify similarities and differences, underlying limits and opportunities. The categories selected to make this comparison are based on the ones used by Bokun & Nazarko (2023) and Kalinowski et al. (2022) and include:

- creation (and eventual updates) time: years in which the definitions of the models were given;
- place of application: most common locations;
- initiating factors: features which have stimulated the development of the concepts;
- aims: main objectives and reasoning behind the development of the model;
- key drivers: factors that motivate the implementation of the models;
- key actors: stakeholders involved in the different phases;
- key areas: fields most affected by the application of the models;
- implementation barriers: obstacles most commonly faced in the implementation phases.

Secondly, in order to verify the coherence between the two models proposed and the current European strategy on rural development, the study assesses the level of consistency between the two villages' approaches and the ten goals of the long-term vision for the EU's rural areas. The goals, defined as the common aspirations of rural communities and stakeholders on how they wish EU's rural areas to be in 2040 (European Commission, 2021b), are:

1. Attractive spaces, developed in harmonious territorial development, unlocking their specific potential, making them places of opportunity and providing local solutions to help tackle the local effects of global challenges;
2. Engaged in multi-level and place-based governance, developing integrated strategies using collaborative and participatory approaches, benefitting from tailor-made policy mixes and interdependencies between urban and rural areas;
3. Providers of food security, economic opportunities, goods and services for wider society, such as bio-based materials and energy but also local, community-based high-quality products, renewable energy, retaining a fair share of the value generated;
4. Dynamic communities focusing on well-being, including livelihoods, fairness, prosperity and quality of life, where all people live and work well together, with adequate capacity for mutual support;
5. Inclusive communities of inter-generational solidarity fairness and renewal, open to newcomers and fostering equal opportunities for all;
6. Flourishing sources of nature, enhanced by and contributing to the objectives of the Green Deal, including climate neutrality, as well as sustainable management of natural resources;
7. Fully benefiting from digital innovation with equal access to emerging technologies, widespread digital literacy and opportunities to acquire more advanced skills;
8. Entrepreneurial, innovative and skilled people, co-creating technological, ecological and social progress;
9. Lively places equipped with efficient, accessible and affordable public and private services, including cross border services, providing tailored solutions (such as transport, education, training, health and care, including long-term care, social life and retail business);
10. Places of diversity, making the most out of their unique assets, talents and potential.

To achieve such goals, measures and approaches to be implemented in rural areas in the framework of the two paradigms should be consistent with them. To verify this coherence, a qualitative analysis was carried on, exploiting a consistency scale based on the one developed by Nilsson et al. (2016). The scale is based on 3 different levels:

- low coherence (1): no significant interaction between the goal and the village’s approach;
- medium coherence (2): village’s model creates conditions that further the goal;
- high coherence (3): village’s approach strongly aids the achievement of the goal.

To estimate which level of consistency is more appropriate, the main features, gathered in the comparative analysis, and the concepts of the smart and the startup villages have been examined for each of the ten vision’s goals.

3 | Results and discussion

The results of the comparison analysis and the consistency check are presented below in two paragraphs and respectively followed by comments and remarks.

3.1 | Comparison between the smart village and the startup village concepts

The outcomes from the comparative analysis of the two models are shown in Table I.

Table I | Comparison of smart village and startup village concepts.

concept name	Smart village	Startup village
creation time	2017	2023
updates time	2020	-
place of application	village, group of villages	village, network of villages
initiating factors	the need to stimulate rural development, improve basic services and ensure territorial cohesion	the need to stimulate rural development, improve basic services and make rural areas attractive places
aims	<ol style="list-style-type: none"> 1. improving quality of life 2. retaining human capital in rural areas 3. exploiting development potential 	<ol style="list-style-type: none"> 1. improving quality of life 2. retaining human capital in rural areas 3. exploiting development potential
key drivers	human capital, local resources and heritage, promotion of digital and social innovations	human capital, local resources, extra-local networks, promotion of innovation and entrepreneurship
key actors	local authorities, inhabitants and workers, NGOs	local and higher-levels authorities, inhabitants and workers, local and external enterprises, research
key areas	sustainable energy, ICT infrastructure, health, education, quality of life, governance, transport, environment, agriculture, tourism	enterprises of all kinds
implementation barriers	lack of technological infrastructures, absence of financial resources, low communication accessibility, lack of residents’ awareness, acceptance and co-participation	lack of technological infrastructures, absence of financial resources, low communication accessibility, low entrepreneurship of rural inhabitants

Although smart village concept was defined 3 years before the startup one, the two models are closely related. Both concepts share the main goal to improve quality of life and retain human capital in rural areas by harnessing development potential. Smart villages are based on a participatory approach to develop and implement development strategies to improve their economic, social and environmental conditions, in particular by mobilising solutions offered by digital technologies (European Commission Directorate-General for Agriculture and Rural Development, 2020), instead the startup village idea relies on innovation and ambitious entrepreneurship as key drivers to connect local enterprises to extra-local networks and to enhance the competitive performance of rural areas (Goodwin-Hawkins et al., 2023). Stakeholders involved in the implementation process of the two models are local decision-makers and people who live and work

in these areas, but the startup village requires also support from higher levels institutions to build its own capacities, researchers' knowledge to activate collective learning processes (Ingram et al., 2018) and a network of external businesses to provide intermediate services, assistance, and an entrepreneurial culture (Goodwin-Hawkins et al., 2023). Because of their geographical location, the two concepts share the same implementation obstacles due to low connectivity, lack of infrastructures and absence of resources. They differ only in the human capital abilities and knowledge, which are the lack of skills linked to territorial cohesion and co-participation for the case of smart villages and low entrepreneurship for startup villages.

3.2 | Consistency check between the vision for the EU's rural areas and the two villages' concepts

Table II verifies the coherence between the smart and the startup villages approaches and the ten vision's objectives through a consistency scale.

Table II | Consistency check between the ten goals of the long-term vision for the EU's rural areas and the two villages' concepts. Legend: low coherence (1), medium coherence (2) and high coherence (3).

Ten goals of the long-term vision for the EU's rural areas	Smart village	Startup village
1. Attractive spaces, developed in harmonious territorial development	3	3
2. Engaged in multi-level and place-based governance	2	3
3. Providers of food security, economic opportunities, goods and services for wider society	2	2
4. Dynamic communities focusing on well-being	3	3
5. Inclusive communities	2	3
6. Flourishing sources of nature	2	1
7. Fully benefiting from digital innovation	3	3
8. Entrepreneurial, innovative and skilled people	2	3
9. Lively places equipped with efficient, accessible and affordable public and private services	3	3
10. Places of diversity	1	3

Four goals out of ten (I, IV, VII and IX) result very consistent with both smart and startup villages' concepts. I and IV objectives correspond to the villages' aims of unlocking the potential of rural areas and improving life quality of rural communities, while VII and IX goals, related to digital transition and the improvement of basic services, are included in the initiating triggering factors that both approaches seek to achieve in the implementation phases. To face and overcome the challenges of rural areas, the two concepts share the same objectives of creating new socio-economic chances and enhancing the quality of services and goods offered, aims that largely correspond to what the III goal foresees. Compared to the startup village idea, the smart village model seems to interact more with the objective of climate neutrality and sustainable management of natural resources (IV).

All the other goals of the vision result more consistent with the newest startup village approach. Collaborative and participatory approaches, mentioned in II goal, are behind the smart village idea, but the engagement of multi-levels actors and the need of creating interdependencies between urban and rural areas are two factors that match more the startup village approach. Inclusive communities of inter-generational solidarity, open to newcomers (V) and making the most out of their unique assets and talents (X) are two goals strongly promoted especially by the startup village model, which focuses on the need of an inclusive and wide-ranging view of rural areas. Moreover, considering that entrepreneurial skills and innovation are at the core of the startup village, the VIII objective of the long-term vision is extremely consistent with this concept.

4 | Conclusion

This research contributes to assess key drivers for the regeneration of rural areas by analysing and comparing the concepts of smart village and startup village, in light of the long-term vision for the EU's rural areas. The first analysis highlights the differences between the approaches and the key factors used, but also points out the fact the two models share the same aims of enhancing rural life quality and enabling development of these regions. Both approaches for villages result coherent overall with the ten vision's objectives. Nevertheless, the consistency analysis showed that the most recent model related to innovative entrepreneurship fully match a higher number of goals (i.e., eight out of ten) than the smart village one (four out of ten).

In accordance with these outcomes, both the analysed concepts can be applied to concretely improve the lives of people living in rural areas and to set alternatives to depopulation. Nevertheless, due to the different features rural areas embed, it is reasonable to assume that not every rural town can become a smart village and the same applies to the startup one. Each rural community seeking to face current social, economic and environmental challenges should choose the model to be implemented on the basis of an in-depth analysis of the local context and the needs and aspirations of its inhabitants.

Despite the differences discussed, similarities between the two concepts, resulting from both analyses carried out, are many and various. The definition of a unique village concept that covers the two approaches can be a useful option to simplify the broad framework of paradigms and strategies intended to encourage rural development. In addition, following a single notion can facilitate the implementation's activities and processes.

References

- AgriFood Lithuania. (2022). *European Startup Village Alliance*. <https://startupvillagealliance.eu/>
- Bokun, K., & Nazarko, J. (2023). Smart villages concept — A bibliometric analysis and state-of-the-art literature review. *Progress in Planning*.
- Copus, A., Kahila, P., Fritsch, M., Weber, R., Grunfelder, J., Löfving, L., Moodie, J., Daly, G., Rossignol, N., China, A., & Kiersch, J. (2020). *Final Report ESCAPE European Shrinking Rural Areas: Challenges, Actions and Perspectives for Territorial Governance*. www.espon.eu.
- European Commission. (2021a). *A long-term Vision for the EU's Rural Areas - Towards stronger, connected, resilient and prosperous rural areas by 2040*. <https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/europes-digital-decade->
- European Commission. (2021b). *Rural vision ten shared goals*. https://rural-vision.europa.eu/rural-vision/shared-goals_en
- European Commission. (2021c). *Startup Village Forum*. <https://startup-forum.rural-vision.europa.eu/about?lng=en>
- European Commission Directorate-General for Agriculture and Rural Development. (2020). Pilot project: Smart eco-social villages. Final report. In *Publications Office*.
- European Network for Rural Development. (2017). *EU Action for Smart Village*. https://enrd.ec.europa.eu/news-events/news/eu-action-smart-villages_en
- Gerli, P., Navio Marco, J., & Whalley, J. (2022). What makes a smart village smart? A review of the literature. In *Transforming Government: People, Process and Policy* (Vol. 16, Issue 3, pp. 292–304). Emerald Group Holdings Ltd.
- Goodwin-Hawkins, B., Guzzo, F., Merida Martin, F., & Sasso, S. (2023). *Startup Village Conceptualisation*.
- Heap, B. (2015). *Smart villages: new thinking for off-grid communities worldwide*.
- Ingram, J., Chiswell, H., Mills, J., Debryne, L., Cooreman, H., Koutsouris, A., Pappa, E., & Marchand, F. (2018). Enabling learning in demonstration farms: A literature review. *Journals.Esciencepress.Net*.
- Kalinowski, S., Komorowski, Ł., & Rosa, A. (2022). *THE SMART VILLAGE CONCEPT. EXAMPLE FROM POLAND*.
- Mackinnon, D., Kempton, L., O'Brien, P., Ormerod, E., Pike, A., & Tomaney, J. (2022). Reframing urban and regional “development” for “left behind” places. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 15(1).
- Manta, O., FOLCUT, O., & Militaru, I. (2022). The future of the mountain economy in the context of the European Commission's Rural Pact and the National Strategic Plan. *SSRN Electronic Journal*.
- Martinez Juan, A., & McEldowney, J. (2021). *BRIEFING EPRS | Smart villages Concept, issues and prospects for EU rural area*.

Nilsson, M., Griggs, D., & Visbeck, M. (2016). Policy: Map the interactions between Sustainable Development Goals. In *Nature* (Vol. 534, Issue 7607).

Tasiopoulos, G., & Feketová, S. (2021). *CORDIS Results Pack on rural innovation. A thematic collection of innovative EU-funded research results.*

Dal riconoscimento delle marginalità alla costruzione di politiche condivise per le aree interne. Il territorio sardo tra “centri e periferie”

Anna Maria Colavitti

Università degli Studi di Cagliari
DICAAR - Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Architettura
amcolav@unica.it

Alessio Floris

Università degli Studi di Cagliari
DICAAR - Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Architettura
alessio.floris@unica.it

Sergio Serra

Università degli Studi di Cagliari
DICAAR - Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Architettura
sergioserra@unica.it

Abstract

I profondi mutamenti nella struttura demografica ed economica contribuiscono ad alimentare fenomeni di progressivo spopolamento di vaste aree del territorio italiano e ad acuire le diseguglianze tra centri urbani e contesti periferici, su cui si focalizzano le politiche di coesione su scala europea e nazionale. In Italia lo status di “aree interna” è attribuito agli ambiti geografici con limitate opportunità di accesso ai diritti di cittadinanza e ai servizi essenziali da parte delle comunità, condizione che influisce sulla marginalità dei territori ma non consente di interpretare esaustivamente le dinamiche complesse di progressivo aumento dei divari civili in termini di reddito e benessere economico, di livelli di welfare, di dotazioni infrastrutturali, di opportunità sociali e occupazionali. L’approccio adottato per la mappatura delle aree interne restituisce il quadro dell’articolata geografia italiana delle aree urbane e periferiche ma, basandosi esclusivamente sul criterio di distanza dai poli di offerta dei servizi essenziali, non tiene conto delle molteplici condizioni di fragilità dei sistemi territoriali (demografica, sociale, economica, ambientale, infrastrutturale, insediativa e paesaggistica). Il contributo analizza il contesto regionale sardo, caratterizzato da condizioni di marginalità diffusa, bassa densità demografica e scarsa accessibilità territoriale, al fine di riflettere sui criteri di interpretazione delle fragilità e sull’efficacia delle politiche di contrasto allo spopolamento e di rilancio socioeconomico delle aree interne.

Parole chiave: aree interne, Strategia Nazionale Aree Interne, politiche *place-based*

1 | Introduzione

In Italia, la polarizzazione della crescita economica e insediativa nel territorio, anche a causa di un livello disomogeneo di industrializzazione e sviluppo, ha determinato la contrapposizione di un sistema di centri urbani di grandi e medie dimensioni e di una rete diffusa di borghi e insediamenti di minore rilevanza, spesso riconducibile alla categoria delle Aree Interne. Si tratta di contesti fragili caratterizzati da sistematiche diseguglianze nell’accesso e nella qualità dei servizi essenziali, accompagnate da una forte domanda di protezione sociale inascoltata, in cui, nel tempo, si è creata una frattura nel rapporto tra ambiente e comunità insediata, alimentando processi di depauperamento del capitale territoriale e naturale.

Le condizioni di marginalità sono imputabili a molteplici fattori (economici, morfologici, infrastrutturali, etc.) e, in particolare, ad una compromessa situazione demografica, con una continua crescita della popolazione anziana a fronte di una bassa natalità, che rende difficile garantire i diritti di cittadinanza e riattivare le filiere produttive locali. Le dinamiche economiche hanno manifestato, sin dal principio, differenti traiettorie e divergenze territoriali tra Nord e Sud del paese, accentuando le problematiche legate al ritardo nello sviluppo del Mezzogiorno (Viesti, 2021). Tuttavia, anche in alcuni contesti fortemente industrializzati, si assiste ad una fase di contrazione economica e demografica in un gran numero di città e sistemi urbani intercomunali. La coesione territoriale rappresenta un obiettivo prioritario delle politiche

europee per superare le marcate disuguaglianze territoriali promuovendo uno sviluppo equilibrato e sostenibile, una maggiore solidarietà dei territori e un accesso equo dei cittadini ai servizi di base.

In tale direzione agisce la Strategia Nazionale Aree Interne (SNAI) che, attraverso un approccio rivolto ai luoghi (*place-based*), si propone di superare la logica prettamente compensativa che, per anni, ha favorito l'immobilismo e alimentato rendite locali, senza frenare in alcun modo l'abbandono dei luoghi. La SNAI interviene sui diritti di cittadinanza con l'intento di colmare i divari sociali e rafforzare le opportunità aggregate delle persone che vivono nei contesti marginali. L'aspetto innovativo riguarda la centralità della vita dei residenti nella costruzione di politiche che integrano gli indirizzi del governo centrale con la conoscenza esperienziale dal basso, attraverso un forte protagonismo delle comunità locali nella co-progettazione delle strategie (Lucatelli, 2022). Attraverso l'adeguamento qualitativo e quantitativo dell'offerta dei servizi essenziali e il rafforzamento dei fattori di sviluppo locale, la strategia persegue il contrasto allo spopolamento con l'aumento del benessere e dell'inclusione sociale delle comunità insediate, della domanda di lavoro e del grado di utilizzo del capitale territoriale (SNAI 2014-2020).

Il contributo prende in esame il contesto regionale sardo per riflettere sulle modalità di indagine conoscitiva e di implementazione di politiche di rigenerazione economica e sociale delle aree interne.

2 | Il riconoscimento delle marginalità nella mappatura delle aree interne. Il caso della Sardegna.

La metodologia SNAI per l'identificazione delle aree interne si basa sulla consapevolezza della dimensione policentrica del sistema insediativo italiano, rifiutando la visione contrapposta tra città e campagna e l'utilizzo di parametri sulla dimensione delle città, esogeni ai contesti di riferimento locali. Dalla lettura policentrica del territorio emerge la presenza di una rete di comuni o aggregazioni di comuni (centri di offerta di servizi), attorno ai quali gravitano aree caratterizzate da diversi livelli di perifericità spaziale (Lucatelli, 2022). La condizione di marginalità è misurata in rapporto alle opportunità dei residenti di ciascun comune di esercitare appieno i diritti di cittadinanza, ricondotti alle categorie della mobilità, salute e istruzione. La geografia delle aree interne italiane non riguarda esclusivamente i borghi montani e le terre alte ma include le campagne produttive in via di spopolamento e le zone costiere urbanizzate, soggette alla pressione dell'industria turistica ma prive di servizi essenziali per le comunità residenti (Carrosio, 2020). Si tratta di aree non urbane in declino o a rischio demografico, il cui presidio attivo di comunità è cruciale per la tenuta complessiva del territorio sotto il profilo idrogeologico, paesaggistico e culturale.

Nell'aggiornamento del 2020 della mappa delle aree interne è impiegata la medesima tecnica adottata nel 2014 per identificare i poli e i poli intercomunali, in relazione alla presenza o assenza di servizi di salute, istruzione e mobilità, mentre si assumono nuovi valori assoluti delle soglie di distanza in ragione della diversa distribuzione dei poli identificati e della tecnica di misurazione più precisa¹. L'applicazione delle nuove soglie di distanza determina, a livello nazionale, una generale riduzione del numero di poli da 339 nel 2014 a 241 nel 2020. In Sardegna il risultato è decisamente differente, con l'emergere di nuovi poli urbani come Olbia e Villacidro-San Gavino e, viceversa, con il declassamento di Nuoro da polo a comune periferico. Nel 2014 Nuoro è stato incluso tra i poli in virtù del suo ruolo di capoluogo di provincia mentre, nella nuova mappatura, è inquadrato nella categoria delle aree interne per l'assenza di una stazione ferroviaria almeno di tipo Silver. I risultati attuali costituiscono l'esito dell'applicazione dei parametri predefiniti, senza alcuna forzatura per i comuni capoluogo di provincia, come invece era avvenuto nella precedente stesura. L'approccio SNAI è pensato per le comunità di aree non urbane, perciò, anche se un comune a densa urbanizzazione rientra nella categoria "Aree Interne", non beneficia in alcun modo del sostegno economico della strategia. Tale condizione segnala la presenza di un potenziale mancato polo e la necessità di irrobustire la funzione urbana anche a servizio di altre aree interne.

La configurazione generale dei comuni sardi rileva un'espansione della fascia intermedia attorno al polo di Sassari e al nuovo polo intercomunale di Villacidro-San Gavino, con una riduzione della perifericità dei comuni ricompresi nell'area tra Oristano, Carbonia e Cagliari. In generale si evidenzia un sostanziale diradamento dei comuni periferici e ultraperiferici (da circa il 60% del 2014 al 43% del 2020) e una significativa contrazione della popolazione residente (dal 34,7% del 2014 al 21,2% del 2020). La maggior parte della popolazione sarda risulta residente in aree non interne, comuni polo o cintura: solo il 36,6% della popolazione vive in zone interne, rispetto al 51% del 2014. L'aggiornamento statistico per la Sardegna mostra un dato in controtendenza rispetto all'ambito nazionale e meridionale che non trova riscontro nelle dinamiche socioeconomiche e demografiche registrate.

¹ In particolare, la soglia di distanza dal polo per l'identificazione di comuni cintura è innalzata sino a 27,7 minuti mentre, viceversa, la soglia per discriminare i comuni periferici da quelli ultraperiferici si riduce a 66,9 minuti.

Sebbene tale classificazione sia coerente con i parametri predefiniti, emerge chiaramente una debolezza della metodologia utilizzata, a partire dalla scelta delle categorie di servizi ritenute “indispensabili”, sulla base delle quali discriminare i poli e le aree interne. La valutazione della marginalità di un luogo non può basarsi esclusivamente sull’accesso ad un servizio minimo, senza tener conto della varietà e della qualità di quel servizio nel contesto di riferimento e rispetto al livello medio di un territorio più esteso che consenta di identificare, in chiave comparativa, le reali disparità in termini di opportunità e “capacitazioni” per i cittadini. Ad esempio, l’utilizzo della stazione ferroviaria di tipo Silver come parametro di valutazione del livello di accessibilità non appare esaustivo e risulta inadeguato al contesto regionale sardo in cui la mobilità ferroviaria non ha mai trovato un sostanziale sviluppo e non ha un ruolo rilevante nella rete dei collegamenti interni dell’isola. Incide invece sull’accessibilità la presenza di infrastrutture portuali e aeroportuali di collegamento interregionale che consentono di superare lo svantaggio strutturale imputabile alla condizione di insularità del territorio sardo. Anche in questo caso la sola dotazione infrastrutturale non garantisce un livello di servizio adeguato alle esigenze di movimento di persone e beni se le condizioni di mercato non consentono un accesso diffuso alle diverse categorie di utenti. La presenza della ferrovia incide sul riconoscimento dei poli e dei poli intercomunali nel territorio e sulla individuazione delle relazioni che i comuni appartenenti alla categoria delle aree interne instaurano con tali poli erogatori di servizi. Ad esempio, il comune di Nuoro, capoluogo dell’omonima provincia, eroga importanti funzioni e servizi per i comuni limitrofi, in particolare nei settori della sanità e dell’istruzione superiore. Pertanto, non risulta convincente l’ipotetico legame di dipendenza dell’ambito nuorese con il polo di Oristano, come evidenziato nella mappatura SNAI 2021-27.

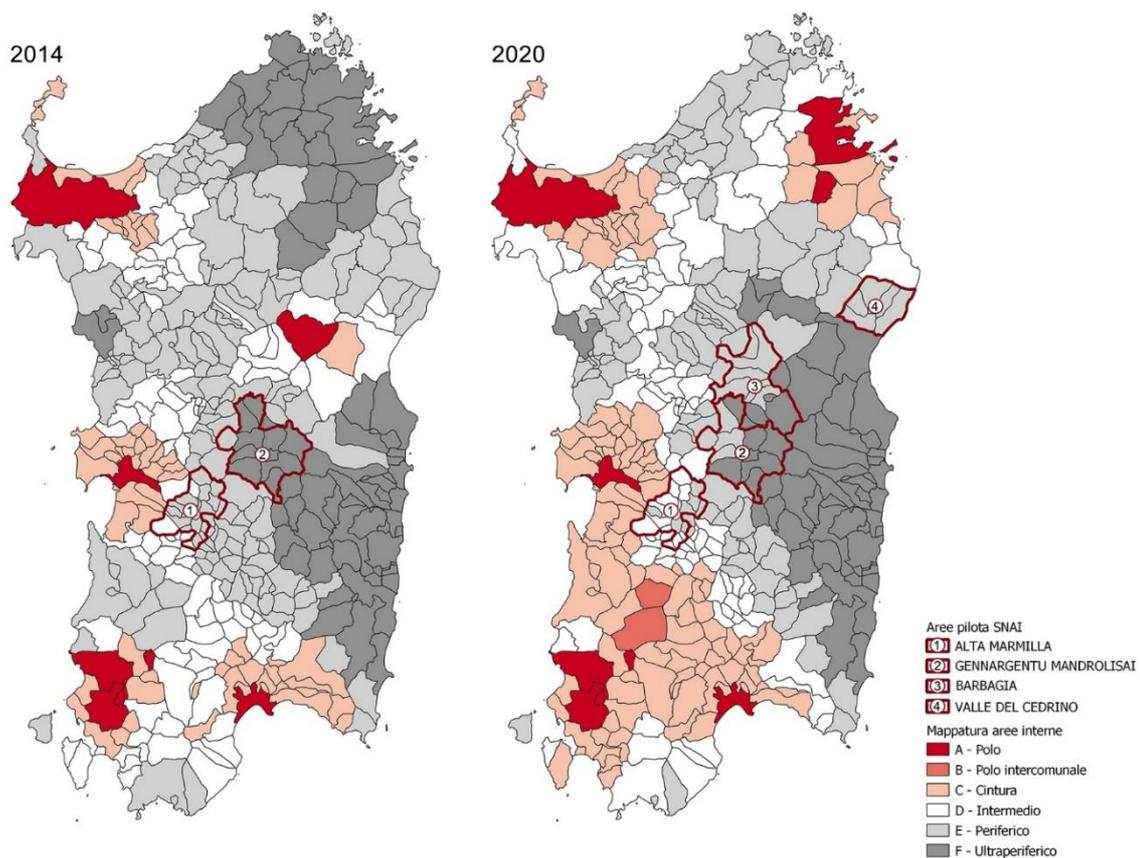


Figura 1 | Classificazione SNAI aree interne al 2014 e al 2020 e aree pilota 2014-2020 e 2021-2027.

Fonte: elaborazione degli autori

La SNAI si rivolge alle aree interne non a densa urbanizzazione, utilizzando un modello d’intervento basato su due focus strategici: potenziamento della fruizione di servizi di cittadinanza e iniziative per lo sviluppo locale. Il processo di selezione delle aree pilota, da sostenere con le risorse di ciascun ciclo di programmazione, è l’esito di una concertazione tra Stato, Regione ed enti locali che si struttura secondo specifici criteri stabiliti dall’Accordo di Partenariato. La proposta di candidatura delle aree, su iniziativa della Regione, individua coalizioni locali di comuni che, in virtù di un consolidato rapporto di collaborazione e

propensione alla *governance* intercomunale, possano condividere traiettorie e progetti di sviluppo socio-economico. La valutazione del dossier di candidatura, che contiene un'analisi dettagliata di indicatori statistici per la diagnosi della situazione sociale, dell'associazionismo intercomunale e del grado di sofferenza demografica, economica e dei servizi essenziali dell'area, è supportata da una serie di missioni sul campo volte ad accertare la presenza e la qualità di una leadership istituzionale locale (Lucatelli, 2022).

Oltre al riconoscimento di un sistema unitario e compatto dal punto di vista fisico, geomorfologico, storico-identitario e sociale, con relazioni socioeconomiche consolidate, un requisito importante è l'andamento demografico negativo, con una perdita di popolazione dell'area candidata pari o superiore alla media regionale o delle aree interne della regione. Inizialmente, in Sardegna, il fenomeno dello spopolamento non interessava le zone costiere che, nell'ultimo ventennio, registrano un incremento della popolazione diffuso, in particolare nei comuni prossimi ai centri di Sassari-Alghero, Olbia e Cagliari. Nell'ultimo decennio invece il processo di spopolamento si estende anche agli ambiti costieri, ad eccezione degli insediamenti che gravitano intorno ad Olbia e dei comuni di cintura della Città metropolitana di Cagliari.

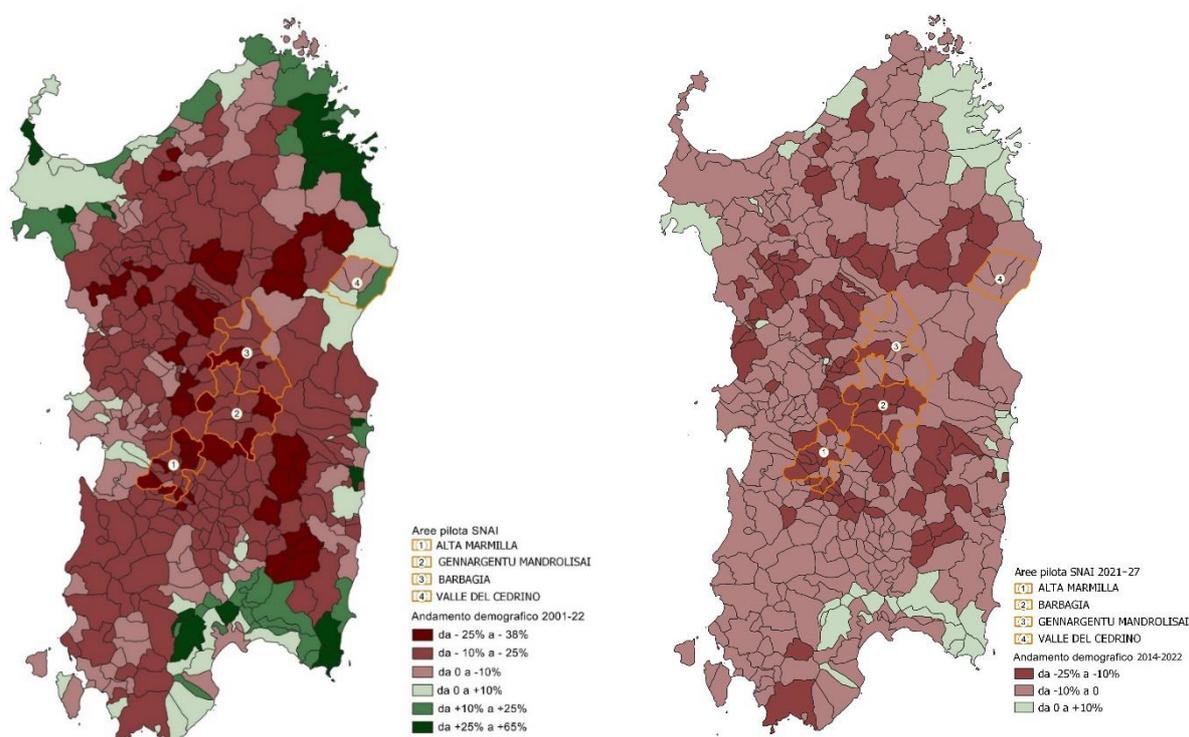


Figura 2 | Variazione percentuale della popolazione residente dal 2001 al 2022 e dal 2014 al 2022
Fonte: elaborazione degli autori su dati ISTAT

Il ciclo 2021-2027, per dare continuità nel lungo periodo alla strategia in corso di attuazione, conferma il sostegno alle aree pilota del ciclo precedente e identifica ulteriori aree che rispettino determinate condizioni e criteri: classificazione come aree interne in coerenza con la mappa AI 2021-27; esistenza di un sistema identitario e geomorfologico definito e riconoscibile; difficoltà dell'area sul piano demografico e dell'organizzazione dei servizi essenziali; volontà e attitudine delle amministrazioni locali a lavorare insieme e perseguire un obiettivo di associazionismo; dimensione dell'area non eccessivamente estesa². Anche la Regione Sardegna ha confermato, nel 2022, le due aree pilota dell'Alta Marmilla e del Gennargentu Mandrolisai, beneficiarie dei finanziamenti del ciclo di programmazione 2014-20, presentando al contempo il dossier di candidatura di due nuove aree per la programmazione 2021-27. La scelta delle nuove aree pilota è ricaduta nelle aggregazioni comunali della Barbagia e della Valle del Cedrino che, tra quelle non ancora

² Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le Politiche di Coesione Nucleo Di Valutazione e Analisi per la Programmazione, Gennaio 2022, Criteri per la selezione delle Aree Interne da sostenere nel ciclo 2021 – 2027. Disponibile su <https://politichecoesione.governo.it/media/2810/snai-criteri-per-la-selezione-delle-aree-da-sostenere-nel-ciclo-21-27.pdf>

coinvolte nella programmazione territoriale regionale, risultano le uniche costituite esclusivamente da comuni appartenenti alle classi di aree interne periferiche e ultraperiferiche³.

Tabella I | Aree pilota SNAI 2021-2027

	Comuni coinvolti	Associazionismo intercomunale	Variazione demografica 2011-2020		Residenti al 2020
Alta Marmilla	19 comuni (12 intermedi e 7 periferici)	Unione dei comuni Alta Marmilla	- 1.225	-12%	8.971
Gennargentu Mandrolisai	11 comuni (4 periferici e 7 ultraperiferici)	Unione dei comuni Gennargentu Mandrolisai	- 1.965	-13%	13.199
Barbagia	10 comuni (4 ultraperiferici e 6 periferici)	Unione dei comuni della Barbagia; Comunità montana del Nuorese, Gennargentu, Supramonte, Barbagia	- 1.523	- 8,79%	15.813
Valle del Cedrino	5 comuni periferici	Unione dei comuni della Valle del Cedrino	- 238	-1,85%	12.630

Le aree pilota selezionate per il ciclo di programmazione SNAI 2021-27 (Tabella I) si caratterizzano per una notevole perdita di popolazione, ad eccezione della Valle del Cedrino in cui il decremento demografico nell'ultimo decennio risulta piuttosto contenuto, grazie al trend positivo del comune costiero di Orosei. La marginalità di tali contesti è misurata in termini di distanza dai poli erogatori di servizi essenziali, con valori dei tempi medi di percorrenza variabili da circa 39 minuti dell'Alta Marmilla (rispetto ai poli di Oristano e Villacidro-San Gavino) a quasi 70 minuti del Gennargentu Mandrolisai dal polo di Oristano. La dipendenza delle aree del Gennargentu Mandrolisai e della Barbagia dal comune di Oristano è sicuramente un elemento di criticità della mappatura SNAI, in particolare in relazione all'accesso ai servizi sanitari e di istruzione.

3 | Considerazioni e prospettive sulle politiche territoriali per le aree interne della Sardegna

Le grandi crisi contemporanee, di natura ambientale, demografica ed economica, influiscono sul welfare e sui diritti di cittadinanza ed impongono un ripensamento dei modelli di sviluppo senza crescita con l'obiettivo di recuperare il rapporto di coevoluzione con l'ambiente e di preservare le identità locali, in particolare nelle aree interne. La crisi demografica introduce importanti squilibri nella struttura della popolazione, in particolare nei contesti fragili che registrano una crescita della componente anziana da tutelare e una riduzione di quella giovane, con conseguente differenziazione della domanda di servizi essenziali. Invertire la tendenza allo spopolamento rappresenta un obiettivo prioritario delle politiche per il rilancio delle aree interne, anche attraverso la valorizzazione delle opportunità offerte dai flussi migratori per mettere in moto economie locali radicate nei meccanismi ecosistemici e favorire la riattivazione dell'ambiente e la gestione attiva del territorio (Carrosio, 2020).

Il carattere policentrico del sistema insediativo non è compatibile con una rappresentazione dicotomica del territorio urbano e rurale, che si traduce nella contrapposizione tra visioni urbano-centriche e approcci localistici, come quelli che decantano la qualità della vita nei contesti della bassa densità per ipotizzare scenari di fuga dalle città, particolarmente diffusi durante la crisi pandemica (Solero, Vitillo, 2021).

La sfida ecologica, ambientale e climatica richiede l'adozione di nuovi e radicali paradigmi e modelli alternativi di sviluppo per le aree interne che devono trovare coerenza all'interno del quadro della pianificazione urbanistica e territoriale. Non sono questioni che attengono esclusivamente alla programmazione economica di iniziativa pubblica, ma riguardano la costruzione di scenari aperti di rigenerazione e di rilancio dei territori, elaborati con modalità di co-progettazione con le comunità che consentano di territorializzare le politiche pubbliche e di favorire una *governance* sovralocale declinata sulle forme di cooperazione istituzionalizzate tra enti locali (ad esempio le unioni di comuni). L'aggregazione di comuni contigui è ritenuta la dimensione idonea ad affrontare determinate problematiche (ad esempio l'elevata frammentazione dei plessi scolastici, l'insufficienza negli apprendimenti degli studenti e l'inadeguata organizzazione della sanità territoriale) e ad attuare efficacemente le strategie e i progetti territoriali. Anche la pianificazione urbanistica deve rivalutare la dimensione sovracomunale per governare problemi e domande legati ai temi della mobilità, delle dotazioni collettive, del welfare urbano, al fine di incidere realmente sulle disuguaglianze sociali e spaziali.

³ Programmazione Territoriale e Strategia Nazionale Aree Interne. Stato di attuazione – aprile 2022. Regione Sardegna, Allegato alla Delib. G.R. n. 25/21 del 2.8.2022. Disponibile su <https://delibere.regione.sardegna.it/protected/61111/0/def/ref/DBR61069/>

L'approccio *place-based* promosso dalla SNAI si focalizza sul potenziamento dei servizi (prioritariamente istruzione, salute e mobilità) per favorire il riequilibrio demografico e lo sviluppo locale. Analogamente la Regione Sardegna ha sperimentato da tempo, con il Programma Regionale di Sviluppo (PRS), un modello di governance "dal basso", fondato sul protagonismo dei territori nella definizione dei progetti di sviluppo per la valorizzazione delle aree interne e rurali, agendo sulla coesione sociale e sul partenariato economico. In particolare, l'ultimo PRS 2020-2024 "L'Identità che si costruisce nel fare per creare valore e sviluppo sostenibile per i Sardi e la Sardegna" individua due linee di intervento per le aree interne (la SNAI di iniziativa nazionale e la SRAI di iniziativa regionale, Strategia Regionale Aree Interne - programmazione territoriale) che agiscono sul potenziamento e sulla riqualificazione del patrimonio (ambientale, culturale e infrastrutturale), sul miglioramento della qualità di vita dei cittadini e dei servizi offerti, sul supporto alle opportunità di crescita economica e di consolidamento delle filiere produttive.

Il percorso di attuazione della SNAI richiede l'elaborazione e la condivisione di una Strategia di sviluppo dell'area progetto o "Strategia di area", con il supporto di un team dedicato, messo a disposizione per ogni area progetto dal Comitato nazionale aree interne e dalla Regione. La Strategia di area viene elaborata con il metodo della co-progettazione su un orizzonte temporale di medio e lungo termine (fra 5 e 15-20 anni), rilevando le tendenze in atto e le azioni previste per contrastare lo spopolamento e l'abbandono del territorio e per rilanciare servizi essenziali di cittadinanza e sviluppo. Il programma dettagliato degli interventi è definito e condiviso con la stipula dell'Accordo di Programma Quadro.

A livello nazionale il ciclo di programmazione SNAI 2014-2020 ha accumulato importanti ritardi nell'attuazione, con gran parte degli Accordi di Programma Quadro sottoscritti e avviati tra il 2020 e il 2021 (48 su 72), di cui 26 successivi ad aprile 2021. In Sardegna gli accordi SNAI 2014-2020 prevedono l'assegnazione di circa 24 milioni di euro, di cui circa 15 milioni per l'Alta Marmilla, che ha sottoscritto l'APQ nel 2019, e poco meno di 9 milioni per il Gennargentu Mandrolisai, il cui APQ risale al 2022. L'allocazione delle risorse economiche su alcune aree progetto ben definite non ha consentito di incidere sul riequilibrio delle disuguaglianze territoriali che si sono formate nel lungo periodo tra ambiti costiere e di pianura e aree collinari e montane.

La SNAI ha riscosso grande successo nella letteratura scientifica sui temi legati alle aree interne ma, analizzando il caso sardo, risulta marginale in termini di estensione territoriale e di risorse assegnate, nel ciclo di programmazione 2014-2020, rispetto ai diversi fondi di coesione e strumenti di investimento per le aree interne, dai Fondi SIE (Fondi Strutturali e di Investimento Europei) alle politiche SRAI e PNRR, che hanno trovato attuazione nel contesto regionale.

La progettualità messa in campo con la SNAI per il potenziamento dei servizi di cittadinanza e per lo sviluppo economico si interseca in misura crescente con le misure del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), strumento di natura emergenziale, volto a contrastare la crisi economica indotta in Italia dalla pandemia da Covid-19. Le due linee di finanziamento condividono parte degli obiettivi strategici, come il rilancio e la valorizzazione delle aree interne attraverso interventi capaci di innalzare l'attrattività, l'accessibilità e le potenzialità di sviluppo invertendo le tendenze di declino infrastrutturale, demografico ed economico, che rientra tra le missioni del PNRR. Tuttavia, quest'ultimo ripropone una logica top-down che contempla misure e azioni tematiche, senza alcuna diagnosi preliminare e/o la definizione di strategie calibrate sui luoghi. Le risorse sono prevalentemente destinate a singole realtà comunali in risposta a bandi pubblici che escludono il coinvolgimento delle comunità locali in percorsi partecipativi per valutare la reale domanda sociale. I tempi stretti dei bandi e la complessità progettuale e amministrativa ostacolano la partecipazione degli enti locali più piccoli, che scontano carenze negli organici tecnici e amministrativi, e il possibile coinvolgimento di operatori privati (Renoldi, McComas, 2022; 2023).

L'analisi dei documenti della programmazione territoriale in Sardegna mette in luce la necessità di un maggiore coordinamento nell'impiego dei fondi PNRR, dei fondi strutturali europei, delle risorse statali SNAI e di quelle regionali SRAI da destinare al sostegno di progetti per le aree interne inquadrati in una strategia coordinata tra soggetti e azioni per evitare la sovrapposizione degli interventi e massimizzare le ricadute degli investimenti. La cornice strategica elaborata dalla Regione Sardegna nell'ambito del Piano Regionale di Sviluppo sul tema delle aree interne costituisce sicuramente un importante riferimento in tema di sviluppo locale per le opportunità finanziarie messe a sistema e per le potenzialità dell'approccio territoriale integrato nella costruzione di consenso sociale intorno ai progetti di territorio. Tuttavia, alcune misure applicate su scala regionale, ad esempio gli incentivi finanziari per il contrasto allo spopolamento e per lo sviluppo di nuove attività imprenditoriali nei comuni con popolazione inferiore ai 3000 abitanti (L.R. 3/2022, Legge finanziaria 2022), disperdono risorse importanti in azioni di incerta efficacia che prescindono dalle reali esigenze e bisogni dei territori. Se da un lato il ciclo di programmazione SNAI 2021-27 conferma

una modalità di selezione delle aree fragili attraverso un articolato pannello di dati e criteri per la diagnosi territoriale che possa valorizzare l'azione combinata dei fondi europei, nazionali e regionali, dall'altro si incentivano singole azioni di nuova residenzialità o avvio di nuove attività sulla base del parametro della popolazione residente.

Le strategie territoriali locali messe in campo dalla SNAI e dalla programmazione integrata regionale per le aree interne rappresentano delle buone pratiche sperimentali che dovrebbero ispirare una politica nazionale di lungo periodo che possa sostenere uno sviluppo durevole e auto sostenibile dei territori. In tale direzione appare indispensabile che le modalità di cooperazione sovracomunale e di coinvolgimento delle comunità locali siano estese alle pratiche di governo del territorio ai diversi livelli, dalla programmazione economica alla pianificazione territoriale e urbanistica. Il protagonismo delle comunità locali e la condivisione di intenti tra le istituzioni alimentano stabili alleanze tra territori, economie e politiche che costituiscono un requisito fondamentale per l'efficacia di piani e programmi *place-based*, in alternativa a strumenti tecnici di tipo top-down, potenzialmente esogeni rispetto alla percezione di classi dirigenti e territori.

Riferimenti bibliografici

- Carrosio G. (2020), *L'Italia delle aree interne tra fragilità e innovazione*. In: Cois E., Pacetti V. (a cura di), *Territori in movimento. Esperienza LEADER e progetti pilota per le aree interne*. Rosenberg & Seller, pp.37-48.
- Lucatelli S. (2022), *La SNAI nel contesto delle politiche di sviluppo e coesione*. In: Lucatelli S., Luisi D., Tantillo F. (a cura di), *L'Italia lontana. Una politica per le aree interne*. Donzelli, Roma, pp.37-66.
- Renoldi S., McComas J.S.M. (2022), *Le aree SNAI e il PNRR in Sardegna: sfide e opportunità in ambito turistico per il ciclo di programmazione 2021-2027*. TURISTICA. Italian Journal of Tourism. XXXI, n.4, pp.107-146.
- Renoldi S., McComas J.S.M. (2023), *SNAI e PNRR in Sardegna. Prospettive di integrazione in tema di servizi e di sviluppo locale nella programmazione 2021-2027*. Quaderni di Lavoro CRENoS 01/2023. Cagliari, Arkadia Editore.
- Solero E., Vitillo P. (2021), *Territori fragili al centro. Le aree interne, luoghi da riabitare*. In: Pasqui G., Curci F. (a cura di), *I territori fragili della pandemia: interpretazioni, luoghi, progetti e politiche*. Territorio 97 s.i., pp.132-137.
- Viesti G. (2021), *Centri e periferie. Europa, Italia, Mezzogiorno dal XX al XXI secolo*. Laterza, Bari-Roma.

Strategie territoriali per la transizione ecologica e demografica delle aree interne. Il caso dell'Ogliastra in Sardegna

Anna Maria Colavitti

Università degli Studi di Cagliari
DICAAR - Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Architettura
amcolavitt@unica.it

Alessio Floris

Università degli Studi di Cagliari
DICAAR - Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Architettura
alessio.floris@unica.it

Sergio Serra

Università degli Studi di Cagliari
DICAAR - Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Architettura
sergioserra@unica.it

Abstract

Le aree interne rappresentano un'ampia parte del territorio italiano, caratterizzata da una tendenza demografica negativa, dalla carenza di servizi essenziali e dalla notevole distanza dai principali centri di agglomerazione. Questa condizione è particolarmente diffusa in Sardegna, dove le aree interne, localizzate prevalentemente nella parte centrale e sud-orientale dell'isola, rappresentano circa il 70% dei comuni e ospitano oltre il 36% della popolazione regionale. In questa cornice, il contributo prende in esame il caso della regione storico-geografica dell'Ogliastra che, secondo la mappatura operata dall'amministrazione centrale, ricade interamente nella categoria delle aree ultraperiferiche, offrendo l'occasione per approfondire e fornire ulteriori interpretazioni delle dinamiche insediative e territoriali che coinvolgono i territori della bassa densità. Il territorio in esame costituisce un contesto rappresentativo del complesso equilibrio tra l'ambito costiero e l'entroterra, caratterizzato da uno sviluppo insediativo che ha favorito la polarizzazione delle attività economiche e la concentrazione della popolazione in prossimità della costa, determinando un progressivo e apparentemente inesorabile spopolamento dei centri montani, in cui tuttavia persiste una rilevante dotazione di risorse ambientali, storiche e culturali. La lettura degli elementi costitutivi dell'identità locale e delle invarianti ambientali e culturali mette in luce la possibilità di impostare processi di valorizzazione patrimoniale più equi e consapevoli, attraverso strategie di riequilibrio delle condizioni di contesto che integrino le componenti sociali ed economiche in un progetto di territorio condiviso.

Parole chiave: aree interne, polarizzazione insediativa, contrazione demografica

1 | Introduzione

Le condizioni di marginalità che caratterizzano le aree interne del nostro paese, distanti dai grandi centri di agglomerazione e di offerta di servizi essenziali, sono imputabili a molteplici fattori di natura economica, geomorfologica, demografica e sociale, il cui sovrapporsi produce un'evidente frattura nella relazione tra comunità insediate e territorio. Tali fragilità influiscono sull'equità sociale e sulle opportunità delle popolazioni insediate di esercitare pienamente i propri diritti di cittadinanza, alimentando fenomeni di spopolamento dei territori e di abbandono di un patrimonio importante di risorse ambientali, insediative, paesaggistiche e culturali, frutto della coevoluzione tra comunità e natura ed esito di processi di territorializzazione di lunga durata.

Il concetto di "area interna" è da tempo ampiamente dibattuto in letteratura e si presta a differenti interpretazioni in ragione delle declinazioni che esso assume e degli aspetti critici che ad esso vengono ricondotti (Barca et al., 2014; Servillo et al., 2016; Copus et al., 2017). Nel contesto regionale sardo, tale condizione è particolarmente diffusa e riguarda, in particolare, i territori dell'entroterra, basati prevalentemente su un'economia rurale e lontani dalla fascia costiera, sul cui processo di infrastrutturazione e conseguente urbanizzazione si è basato gran parte del gettito fiscale ed economico regionale negli ultimi decenni.

Questa dinamica, intensificatasi a partire dagli anni '80, ha prodotto modificazioni di carattere territoriale rilevanti, supportate dalla crisi del settore produttivo tradizionale e dal ruolo dominante dell'attività turistica, che hanno determinato un importante fenomeno di migrazione della popolazione dalle aree interne dell'isola verso il territorio costiero e, di conseguenza, nuove articolazioni insediative e dinamiche di polarizzazione. La particolare condizione geografica e il deficit infrastrutturale che caratterizza la regione storico-geografica dell'Ogliastra, ne ha favorito il processo di marginalizzazione che ha inciso sullo sviluppo economico e sui tessuti sociale e produttivo, preservandone, contestualmente, gran parte delle sue risorse ambientali e storico-culturali.

Lo studio ricostruisce il processo di colonizzazione del territorio ogliastrino, caratterizzato da fasi storiche di territorializzazione e deterritorializzazione che hanno in parte rotto alcuni equilibri consolidati tra la costa e le montagne dell'entroterra, determinando cambiamenti significativi nella struttura socioeconomica e nei caratteri identitari del territorio. A partire dalla lettura delle dinamiche territoriali che caratterizzano il contesto in esame, e dal quadro delle strategie di livello nazionale e regionale messe in atto, di cui si evidenziano i punti di forza e le criticità, le riflessioni si concentrano sulla necessità di definire protocolli di sviluppo locale che integrino le componenti sociali, economiche e culturali in un progetto basato su principi di equilibrio co-evolutivo e di equità territoriale, allo scopo di contrastare il fenomeno dello spopolamento ed il deperimento dei valori materiali e immateriali presenti sul territorio.

2 | Il processo di territorializzazione della regione storico-geografica dell'Ogliastra

La regione storico-geografica dell'Ogliastra si sviluppa nel versante orientale della Sardegna e, in ragione della caratterizzazione del territorio sulla quale sussiste, si è contraddistinta per un forte isolamento, che ne ha storicamente influenzato l'accessibilità e le relazioni con i territori circostanti. La sua delimitazione, se intesa come unità territoriale, si è basata tradizionalmente sui suoi caratteri morfologici ed i suoi limiti geografici, piuttosto che sui suoi confini amministrativi, la cui conformazione può essere paragonata a una cavea aperta verso la costa orientale sulla piana di Tortolì, e racchiusa da un impianto montuoso molto irregolare (Clemente, 1964). Il sistema montuoso del Gennargentu, che si colloca in posizione baricentrica rispetto al territorio considerato, racchiude un sistema insediativo, la cui articolazione è rimasta pressoché inalterata nel tempo, estendendosi verso sud fino alle coste del Mar Tirreno, su cui si riversa un reticolo idrografico basato principalmente su corsi d'acqua a carattere torrentizio, che scandiscono il paesaggio su cui si innestano i centri abitati. Queste profonde separazioni geografiche, dovute alla morfologia del territorio e alle valli incassate tra le montagne, sono fattori di frammentazione e chiusura che ne hanno limitato fortemente l'accessibilità territoriale.

Le prime testimonianze di attività antropica nell'area risalgono al Neolitico e, nonostante il passaggio a forme di insediamento a villaggio sia avvenuto già in epoca preromana, nel corso dei secoli la struttura insediativa è rimasta caratterizzata, prevalentemente, da scarsa densità e dispersione insediativa, con centri abitati di modeste dimensioni, basati sull'autonomia produttiva e gli usi comunitari. Dalla seconda metà dell'800, l'avvento dei veicoli a motore e importanti interventi di infrastrutturazione del territorio dal punto di vista stradale, ferroviario e portuale, non hanno comunque intaccato le condizioni consolidate come la distribuzione e la struttura della popolazione, l'arcaicità dei metodi agricoli e la portata limitata degli scambi commerciali, almeno fino al secondo dopoguerra (Le Lannou, 1979).

La morfologia dei territori e la presenza del mare hanno influenzato notevolmente l'organizzazione e lo sviluppo degli insediamenti, che hanno trovato collocazione prevalentemente nell'entroterra (Baunei, Urzulei, Talana, Villagrande e Villanova, Arzana, Gairo, Osini e Ulassai), lungo la dorsale montuosa, per motivazioni legate all'uso del territorio secondo la tradizione pastorale e per la maggiore sicurezza offerta rispetto alle valli prospicienti la costa, in cui, comunque, si sono formati ulteriori insediamenti, seppur minori, basati principalmente sulla coltivazione che, nel tempo, hanno assunto un'importanza sempre maggiore (Loceri, Bari Sardo, Tortolì, Arbatax, Lotzorai, Girasole e Triei). Questo processo ha determinato, quindi, una netta differenziazione tra aree montane e costiere che, contestualmente, si sono strutturate sulla base di forti relazioni di dipendenza economica, che hanno influenzato gli usi e l'organizzazione del territorio. Il rapporto tra villaggi di pianura e centri montani è la rappresentazione dell'opposizione storica tra due concezioni antitetiche, quella del nomadismo pastorale e quella dell'agricoltura di villaggio. Tuttavia, le esigenze legate alla pratica della transumanza delle greggi hanno imposto l'instaurazione di un rapporto necessario tra le popolazioni montane e quelle delle zone vallive nell'uso del territorio, che si è poi tradotto nella sua suddivisione amministrativa, sulla base della quale, alcuni comuni di montagna si sviluppano trasversalmente verso la costa, mentre altri vi arrivano in prossimità pur senza raggiungerla effettivamente, ad eccezione di alcune isole amministrative ad essa adiacenti. Il sistema insediativo dell'Ogliastra ha

mantenuto, almeno fino al secondo dopoguerra, una situazione di sostanziale stabilità, caratterizzata da una bassa densità abitativa e da una prevalente concentrazione della popolazione nelle zone alte, con alcuni poli dotati di servizi, tra i quali emerge il comune di Lanusei che, fino agli anni Sessanta, supera Tortoli per numero di residenti¹. Le radicali trasformazioni politiche ed economiche che hanno interessato il territorio ogliastrino e l'intera regione negli ultimi settant'anni hanno modificato gli antichi e consolidati sistemi di vita e di relazione, incidendo in modo significativo sugli assetti territoriali e paesaggistici, in particolare nella fascia costiera. Nonostante la condizione di isolamento ancora forte, all'inizio degli anni Sessanta ci furono alcuni tentativi di modernizzare il sistema economico locale, con l'applicazione del modello industriale. L'avvento dell'industria e l'introduzione di pratiche innovative legate all'economia turistica, attraverso l'adozione di modelli di sviluppo estranei al contesto locale, hanno portato a una rottura dello storico equilibrio tra costa ed entroterra che aveva guidato fino ad allora lo sviluppo insediativo (Price, 1983). Lo sviluppo di nuove attività economiche, produttive e turistiche, ha determinato importanti flussi di popolazione che, dai centri montani, si sono spostati verso la pianura, in particolare nell'area di Tortoli, che diventa un importante nodo del sistema insediativo policentrico dell'Ogliastra. La posizione strategica e baricentrica, in relazione al contesto territoriale e al sistema infrastrutturale, ne ha favorito l'accessibilità, permettendole di assumere il ruolo di centro commerciale regionale e di assorbire gradualmente i flussi migratori. Questa dinamica ha determinato il progressivo abbandono della montagna, con la conseguente perdita di alcune attività economiche tradizionali, come la pastorizia e l'agricoltura (Clemente, 1964), ribaltando il rapporto tra entroterra e ambito costiero che si era consolidato storicamente.

¹ Nel 1961, il comune di Lanusei contava 5449 abitanti, mentre Tortoli si attestava sui 4558 abitanti (Fonte: ISTAT).

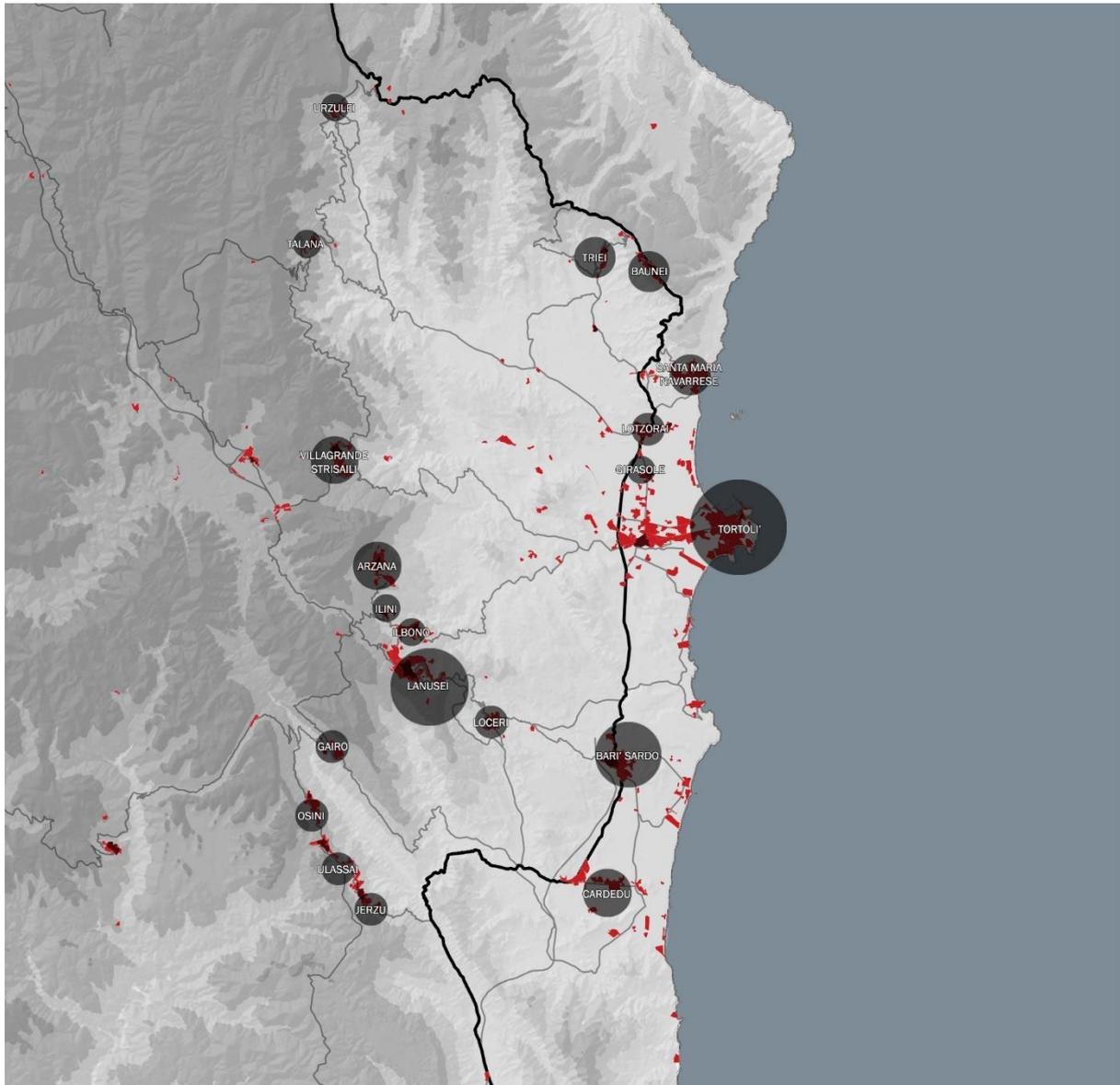


Figura 1 | La morfologia ed il sistema insediativo policentrico dell'Ogliastra.
Fonte: Elaborazione degli autori

In questo scenario, i centri di antica e prima formazione sono stati interessati da una significativa crescita dei tessuti urbani prevalentemente sulla fascia costiera, in particolare nella conurbazione di Tortolì, dove l'urbanizzazione raggiunge il litorale con gli insediamenti turistici e industriali, favorendo la forte relazione di interdipendenza tra paesaggio e turismo. Da un lato, il turismo beneficia delle risorse paesaggistiche e ambientali per attrarre flussi di visitatori ma, allo stesso tempo, sottopone a pressione antropica una risorsa limitata, la cui esauribilità compromette il progetto turistico strategico.

In sintesi, a partire dal secondo dopoguerra, il territorio ogliastrino, come il resto dell'isola, ha conosciuto squilibri socio-spaziali, frutto di processi eterogenei di deterritorializzazione, legati in particolare al progressivo e costante spostamento delle popolazioni dalle aree interne verso i centri costieri e urbani, alla crisi del settore primario che alimentava l'economia dei piccoli centri dell'entroterra, e al progressivo fallimento dei tentativi di industrializzazione promossi negli anni Sessanta (Strina, 2021).

Tuttavia, gran parte del territorio, ancora oggi, non ha subito processi di modificazione, con ampie aree naturali costituite da praterie, terreni produttivi incolti e boschi su cui si è gradualmente sviluppato un sistema insediativo di comunità indipendenti che, nonostante la vicinanza geografica, presenta costumi, tradizioni e forme dialettali differenti.

3 | Strategie territoriali per il rilancio dell'Ogliastra nella prospettiva della transizione ecologica e demografica

Il caso studio dell'Ogliastra è un esempio paradigmatico delle dinamiche insediative e socioeconomiche caratteristiche dei contesti a bassa densità di popolazione che si trovano ad affrontare fenomeni di deterritorializzazione, declino economico e demografico uniti a una crisi di valori identitari, culturali e paesaggistici (Colavitti et al., 2018; 2019). I disequilibri territoriali tra ambito interno e costiero, e le criticità che ne derivano sotto il profilo ambientale, economico e sociale, sono al centro del sistema di pianificazione e di programmazione economica, di livello nazionale e regionale.

Dal 2006, il Piano Paesaggistico Regionale (PPR) ha introdotto misure restrittive per contrastare i processi di antropizzazione lungo la fascia costiera, impedendo interventi di trasformazione in aree non compromesse, ad eccezione di eventuali sviluppi edificatori a completamento degli insediamenti esistenti. Lo strumento prevede la suddivisione del territorio secondo dispositivi areali denominati “ambiti di paesaggio”, che rappresentano la figura spaziale di riferimento in cui convergono le peculiarità territoriali dal punto di vista fisico, naturale, antropico, funzionale e simbolico, e a cui corrispondono indirizzi e linee strategiche. Tuttavia, tale individuazione si limita esclusivamente alla fascia costiera, riconosciuta come bene paesaggistico di valenza ambientale, trascurando il territorio interno, la cui disciplina viene rimandata ad una fase integrativa che, nelle intenzioni dell'amministrazione regionale in carica in quel momento storico, si sarebbe dovuta predisporre successivamente, ma che, ad oggi, non è ancora stata portata a termine.

La sua attuazione si concretizza nella conformazione degli strumenti urbanistici comunali alle prescrizioni e agli indirizzi del piano sovraordinato, obbligatoria per i comuni che ricadono interamente all'interno degli ambiti di paesaggio costieri (102 su un totale di 377 comuni), mentre è facoltativo per i comuni parzialmente ricompresi (RAS, 2006).

Il territorio dell'Ogliastra si estende prevalentemente negli ambiti di paesaggio costieri individuati dal PPR, per il quale vengono definiti indirizzi strategici funzionali all'adeguamento degli strumenti urbanistici dei territori comunali in esso ricadenti. In particolare, il sistema di centri abitati presenti rappresenta un elemento strutturale degli indirizzi strategici dello strumento paesaggistico, che si focalizzano proprio sul riequilibrio tra ambiti interni e fascia costiera, coerentemente con gli obiettivi di salvaguardia ambientale, contenimento dell'espansione urbana e di recupero e riqualificazione dei centri storici. Tuttavia, l'attuazione degli obiettivi previsti è compromessa dal numero limitato di municipalità che hanno effettivamente concluso l'iter di adeguamento degli strumenti urbanistici comunali. Tra i 13 comuni che obbligatoriamente avrebbero dovuto completare tale processo, solamente Tortoli e Talana hanno effettivamente conformato il proprio piano urbanistico al PPR, a cui si aggiunge Baunei, nonostante la discrezionalità di attivarsi in tal senso.

Questa situazione si traduce in una generale incoerenza tra la disciplina urbanistica dei territori comunali e la pianificazione sovraordinata, che pregiudica l'efficacia dello strumento paesaggistico e le prospettive di riequilibrio territoriale auspiccate, la cui portata strategica rimane prevalentemente disattesa. A questo aspetto si aggiunga che la forma “incompleta” dello stesso PPR, ha inevitabilmente contribuito ad amplificare il divario tra gli ambiti costieri, che hanno goduto comunque di un indirizzo concreto per la regolazione e lo sviluppo dei territori, e gli ambiti interni, privi invece di una disciplina adeguata in grado di contrastarne il progressivo declino.

Nelle politiche pubbliche di programmazione territoriale, invece, l'approccio spesso si declina secondo modalità che si attivano dal riconoscimento di criticità che, tuttavia, trascurano la specificità dei contesti e delle loro relazioni territoriali, focalizzandosi prevalentemente su aspetti di natura quantitativa, secondo criteri calibrati indifferentemente sull'intero territorio nazionale.

La Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI) è esemplificativa in tal senso, in quanto la metodologia per l'identificazione della fragilità dei territori comunali, si basa, essenzialmente, su parametri legati alla distanza spaziale tra le aree considerate “periferiche” ed i “poli”, nelle loro differenti declinazioni, e il conseguente tempo di percorribilità necessario per l'accesso a servizi essenziali, predisponendo, su questi presupposti, la programmazione delle risorse e degli interventi².

La classificazione offerta dalla SNAI riconosce la totalità dei comuni che ricadono nella regione ogliastrina come aree “ultraperiferiche”, in ragione della loro distanza (superiore ai 66,9 minuti in tempi di percorrenza) dai principali centri di aggregazione ed erogazione dei servizi. La maggior parte dei comuni interessati fa riferimento ai “poli” di Cagliari e Oristano, mentre quelli rimanenti ad Olbia e Villacidro. Dal punto di vista geografico, ma anche in termini di accessibilità, in considerazione della limitata portata del sistema infrastrutturale sardo e la conformazione morfologica del suo territorio, la distanza tra i centri di

² Per ulteriori dettagli, si rimanda a: <https://www.agenziacoesione.gov.it/strategia-nazionale-aree-interne/>.

destinazione prevalente individuati e i comuni dell'Ogliastra è tale da non rendere attendibile il rapporto di dipendenza ipotizzato. Questo approccio, quindi, non si rivela adeguato a un contesto territoriale caratterizzato da un sistema insediativo policentrico, costituito da centri di medie e piccole dimensioni, in cui sono comunque riconoscibili delle dinamiche di polarizzazione che, tuttavia, non consentono l'identificazione di una gerarchia univoca tra i centri abitati presenti ed i servizi offerti, la cui erogazione si basa sull'apporto di gran parte della rete insediativa nella sua interezza.

L'assenza, infatti, di poli urbani attrattivi e polarizzanti contribuisce a determinare la "perifericità" dei comuni, la cui natura, nonostante si costituisca come presupposto per l'attivazione delle iniziative di sviluppo locale, è pregiudicata dalla limitata comprensione delle dinamiche territoriali che si sono consolidate nel tempo.

La programmazione territoriale alla scala regionale, invece, prevede una strategia per il rilancio delle aree interne, che punta sulla valorizzazione delle peculiarità dei territori, attraverso un sistema integrato di strumenti, sviluppati mediante la partecipazione dei portatori di interesse locali.

Il Programma Regionale di Sviluppo (PRS) per l'orizzonte temporale 2014-2020 prevede la compartecipazione di diversi livelli amministrativi pubblici, tra cui le Unioni di Comuni o delle Comunità Montane, riconosciute come la dimensione territoriale minima ideale, in supporto agli enti locali nella predisposizione dei progetti e delle iniziative di sviluppo territoriale.

In questa cornice, il territorio dell'Ogliastra è interessato da un'iniziativa che coinvolge i territori comunali, organizzati in tre differenti aggregazioni territoriali: Unione di Comuni della Valle del Pardu e dei Tacchi Ogliastra Meridionale (Cardedu, Gairo, Jerzu, Osini, Perdasdefogu, Tertenia, Ulassai e Ussassai), Unione di Comuni dell'Ogliastra: Arzana, Bari Sardo, Elini, Lanusei, Loceri e Ilbono) e l'Unione di Comuni del nord Ogliastra (Baunei, Girasole, Lotzorai, Talana, Tortolì, Triei, Urzulei e Villagrande Strisaili). La strategia si focalizza, da un lato, sul potenziamento dell'accessibilità ed il sistema dei trasporti, e dall'altro sul rafforzamento dei settori artigianale, industriale, agro-alimentare e turistico.

Il progetto di sviluppo territoriale, denominato "Ogliastra, percorsi di lunga vita", si fonda sulle riconosciute particolarità del territorio, che risiedono nella valenza del suo ambiente naturale e nella qualità delle materie prime che vi si producono, che determinano elevati livelli di qualità della vita per le comunità insediate. L'obiettivo principale è quello di colmare il divario in termini di opportunità occupazionali e di offerta dei servizi per i sistemi produttivi presenti tra le aree interne ricomprese in tale ambito territoriale e le aree costiere, che godono di maggiore solidità economica. Per la realizzazione del progetto è stato previsto lo stanziamento di fondi per un totale di 59 milioni di euro, di cui 22, 8 milioni risultano investimenti programmati con l'accordo di programma approvato definitivamente nel 2017³, che ha dato avvio alla fase di realizzazione dell'iniziativa (RAS, 2016). Ad oggi, tuttavia, solo una ridotta percentuale dei finanziamenti stanziati è stata effettivamente attivata per l'attuazione degli interventi, e, rispetto alle tempistiche ipotizzate, l'iniziativa sconta un forte ritardo, dovuto, principalmente, alla mancanza di coordinamento tra i soggetti istituzionali coinvolti.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), invece, si colloca in ottica complementare alle risorse stanziare dai dispositivi di programmazione economica descritti in precedenza, nell'obiettivo comune di colmare i divari territoriali, contrastando lo spopolamento delle aree marginali attraverso misure finalizzate all'incrementarne l'attrattività e le opportunità occupazionali e, contestualmente, incrementare la qualità dei servizi scolastici, sanitari, sociali e di trasporto. Si tratta di un processo tutt'ora in corso, di cui è difficile quantificare l'esatto ammontare delle risorse impiegate e le ricadute conseguenti sul territorio, tuttavia, il carattere emergenziale del dispositivo e le tempistiche ristrette per l'accesso ai fondi, palesano una mancanza di progettualità e di coerenza generale degli interventi, che spesso soddisfano esigenze di carattere estemporaneo, senza la necessaria visione di insieme.

La disamina delle principali misure adottate per il contrasto delle fragilità che contraddistinguono il territorio ogliastrino, sebbene si caratterizzino per finalità comuni e, in gran parte, sovrapponibili, presentano un quadro eterogeneo di criticità, che ne compromettono la possibilità di attuazione. L'approccio verticistico delle politiche di livello nazionale non è in grado, vista l'ampiezza della sua portata, di intercettare il capitale territoriale che vi risiede, a causa della mancanza di un quadro analitico e conoscitivo che metta in luce le specificità del contesto, su cui calibrare, conseguentemente, le strategie e le azioni, superando il principio di identificazione del territorio sulla base di criteri statistici e/o amministrativi. Le iniziative di livello regionale, nonostante siano strutturate sulla valorizzazione di riconosciute peculiarità territoriali ed il coinvolgimento

³ Con deliberazione n.69/10 del 23 dicembre 2016 è stato approvato l'Accordo di programma e il Progetto di Sviluppo territoriale, sottoscritto in data 05 dicembre 2017 e approvato con Decreto del Presidente n.13 del 26 gennaio 2017, pubblicato sul B.U.R.A.S n. 8 del 09 febbraio 2017.

dei portatori di interesse e delle comunità insediate, risentono della mancanza di un quadro strategico, che consenta di calibrare coerentemente gli interventi sul territorio e definirne con trasparenza le responsabilità. La mancata concretizzazione del processo di adeguamento del sistema di pianificazione comunale allo strumento paesaggistico sovraordinato rappresenta una mancanza strutturale nella prospettiva di un modello di sviluppo locale basato sulla valorizzazione del capitale territoriale, che garantisca la coerenza tra il sistema di pianificazione e programmazione economica, le politiche e i progetti di livello locale.

In tal senso, si auspica che le strategie interpretino il territorio secondo logiche che non possono prescindere dal rapporto tra capitale territoriale e sistema economico locale, prevedendo l'integrazione dei flussi turistici con le attività produttive, in modo da garantire, contestualmente, la conservazione del paesaggio e l'attivazione di processi di riterritorializzazione, basati su nuove forme di residenzialità permanente, su cui regolare le dotazioni collettive necessarie ed il riequilibrio del sistema insediativo policentrico.

Riferimenti bibliografici

- Barca, F., Casavola, P., Lucatelli, S. (2014), "A strategy for inner areas in Italy: definition, objectives, tools and governance", in *Materiali Uval Series*, n. 31.
- Clemente F. (1964), *La pianificazione territoriale in Sardegna*. Edizioni Gallizzi, Sassari.
- Colavitti A.M., Floris A., Pes F., Serra S., Usai A. (2019), "New local projects for disadvantaged inner areas. From traditional model to bioregional planning", in Gargiulo C., Zoppi C. (a cura di), *Planning, nature and ecosystem services*. FedOAPress, Napoli, pp.312-322.
- Colavitti A.M., Serra S., Usai A. (2018), "L'esperienza bioregionalista e lo sviluppo delle aree interne. Una possibile applicazione alla regione Ogliastra.", in *Contesti*, n.1, pp.124-141.
- Copus, A., Mantino, F., Noguera, J. (2017), "Inner Peripheries: an oxymoron or a real challenge for territorial cohesion?", in *Italian Journal of Planning Practice*, 7(1), pp. 24-49.
- Le Lannou M. (1979), *Pastori e contadini di Sardegna*, Edizioni della Torre, Cagliari. (ed. or. Tours 1941).
- Price R. (1983), *Una geografia del turismo: paesaggio e insediamenti umani sulle coste della Sardegna*. Formez, Sassari.
- Regione Autonoma della Sardegna (RAS) (2006), Piano Paesaggistico Regionale, <http://www.sardegna territorio.it/paesaggio/pianopaesaggistico.html>.
- Regione Autonoma della Sardegna (RAS) (2016), ACCORDO DI PROGRAMMA QUADRO, Progetto di Sviluppo Territoriale (PST)- PT-CRP 07, "Ogliastra, percorsi di lunga vita". Approvato con Delibera Giunta Regionale n°69/10 del 23 dicembre 2016, http://www.sardegna programmazione.it/documenti/35_84_20171204112749.pdf
- Servillo, L., Russo, A. P., Barbera, F., Carrosio, G. (2016), "Inner Peripheries: towards an EU place-based agenda on territorial peripherality", in *Italian Journal of Planning Practice*, 6(1), pp. 42-75.
- Strina A. (2021), "Oltre il cratere, ripensare le relazioni tra aree esterne ed interne della Sardegna", 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. 03, Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano, pp.141-149.

Ridisegnare la mobilità delle Aree Interne dall'area metropolitana di Genova al Ponente Ligure

Valentina Costa

Università di Genova

Centro Italiano di Eccellenza su Logistica, Trasporti ed Infrastrutture (CIELI)

valentina.costa@edu.unige.it

Ilaria Delponte

Università di Genova

Dipartimento di Ingegneria Civile, Chimica ed Ambientale (DICCA)

ilaria.delponte@unige.it

Abstract

La Strategia Nazionale delle Aree Interne si è posta sin dall'inizio il duplice obiettivo di agire sull'offerta dei servizi essenziali e sviluppare progetti di rilancio per contrastare le dinamiche di spopolamento di aree target rispondenti a precisi criteri territoriali, demografici e socio-economici. Un particolare valore aggiunto era rappresentato dalla preesistenza di soggetti quali Unioni di Comuni, ex-Comunità Montane a prova della propensione di tali realtà a fare rete e collaborare, ma anche di un'identità territoriale comune che ne agevolasse la valorizzazione. La perimetrazione delle nuove aree per il settennato 2021-2027 conferma tali criteri, puntualizzando un elemento: l'eccessiva popolosità o numerosità dei comuni coinvolti, l'appartenenza ad entità amministrative diverse o la sussistenza di una stratificazione di soggetti risultano penalizzanti per la candidatura di un'area. In un certo senso, si smorza quello slancio *local e place-based* che animava la prima fase dell'iniziativa, a favore di un maggiore pragmatismo orientato ai risultati. Tale criticità si manifesta in maniera evidente in materia di mobilità, dove la definizione di servizi flessibili si scontra con i confini dei bacini delimitati a scala regionale, ma anche con la perimetrazione di aree a domanda debole o comuni "montani" per cui possono essere previste deroghe sulle modalità di erogazione dei servizi di trasporto. Il presente contributo nasce dalle esperienze maturate in attuazione delle Schede Trasporti delle Strategie delle Aree Beigua-SOL (tra Savona e Genova) e Valle Arroscia (Imperia) in sinergia con un progetto transfrontaliero Interreg Marittimo Italia-Francia).

Parole chiave: aree interne, mobilità, confini amministrativi

1 | Strategie integrate contro la marginalizzazione

Nel 2013 la Strategia Nazionale delle Aree Interne (SNAI) nasce sulla base di un assunto fondamentale: il riconoscimento della natura policentrica della struttura urbana italiana, dell'articolazione del sistema di antropizzazione nazionale che si nutre di uno sviluppo diffuso e capillare di centri di piccole e medie dimensioni (Agenzia per la Coesione Territoriale, 2013).

Tale struttura ha portato storicamente alla polverizzazione degli abitati. Delle circa 7900 municipalità italiane, circa il 70% conta meno di 5000 abitanti e il 26% meno di 1000 (ISTAT, 2022). Appare evidente che una simile frammentazione amministrativa costituisca tanto un valore aggiunto quanto una barriera. Sulla scorta del principio di sussidiarietà, può infatti favorire una partecipazione attiva della collettività a decisioni ed iniziative (Vitale, 2006), contrastando dinamiche di alienazione rispetto alle istituzioni (Barsotti, 2019), fattore cruciale per le comunità delle aree interne che già vivono in condizione di marcata perifericità (Carrer, 2018; Iommi e Marinari, 2017).

Evidentemente, tuttavia, nell'ottica di una strategia integrata, una simile frammentazione non può che costituire un elemento di criticità (Tubertini e De Donno, 2020). La necessità di definire linee di azioni e progettualità comuni in grado di valorizzare un'identità condivisa e da un punto di vista operativo, la polverizzazione amministrativa impone di coinvolgere attivamente un grande numero di soggetti, rendendo più articolato e complesso il dialogo inter-istituzionale.

Non si tratta di una questione solo italiana (Vetter and Kersting, 2003), ma con riferimento al panorama nazionale, non deve sorprendere dunque che negli stessi anni in cui la SNAI veniva introdotta, sia stata approvata altresì la cosiddetta *riforma Delrio* (Legge 56/2014) a rafforzare e promuovere l'istituto dell'unione di comuni, il riordino delle Province e l'istituzione delle Città Metropolitane.

Nel momento in cui si decide di agire sulla coesione territoriale non solo da un punto di vista di sviluppo economico, ma anche di distribuzione delle dotazioni essenziali appare essenziale disporre di un apparato istituzionale e di *governance* adeguato (Rota, 2020).

Tale questione ha fatto bruscamente irruzione nella quotidianità dei cittadini comuni con lo scoppio dell'emergenza pandemica da Covid-19, quando restrizioni alla mobilità individuale hanno riportato al centro del dibattito il rapporto tra i confini amministrativi e spazio del vissuto (Zignale, 2020). Con le dovute proporzioni, la perimetrazione delle aree interne (A.I.) e la rimodulazione dei relativi servizi essenziali che ne deriva, risulta estremamente cruciale del determinare le esigenze e le dinamiche di spostamento di chi vive quelle aree.

Il presente contributo si pone l'obiettivo di indagare se e come sia cambiato il criterio di perimetrazione delle aree tra la prima e la seconda stagione della SNAI e degli effetti che tale approccio possa avere in termini di accessibilità territoriale (Sezione 2). Successivamente, nella Sezione 3 tale tema sarà declinato specificatamente con riferimento ai servizi di mobilità, con l'introduzione di due casi studio liguri rappresentativi in tale senso-le A.I. Beigua SOL e Valle Arroscia. Saranno infine proposte alcune riflessioni conclusive sulla capitalizzazione della prima stagione di SNAI e sulle principali sfide all'apertura di questo secondo ciclo (Sezione 4).

2 | L'accessibilità territoriale e i confini amministrativi

A parziale superamento della polverizzazione amministrativa, l'esistenza di soggetti intermedi quali le ex-comunità montane (Bussone, 2018) o le unioni di comuni è stata identificata tra i fattori atti a favorire l'implementazione di strategie di area. La presenza di associazioni di comuni rappresentava di per sé un elemento di premialità per la candidatura, asseverata altresì dall'erogazione congiunta di servizi o dalla sussistenza di strumenti di pianificazione integrata (Agenzia di Coesione, 2013). Ad ulteriore conferma dell'approccio, il primo Accordo di Partenariato per il settennato 2014/2020, sottolineava come i confini amministrativi non dovessero costituire un limite per la definizione degli ambiti territoriali di intervento, ma che si dovesse tener conto delle dinamiche attrattive generate dai poli di riferimento al di là della formale appartenenza a Province/Regioni differenti. Tale elemento veniva introdotto altresì come potenzialmente critico data la presenza di servizi che non sono erogati *de plano* a residenti di una regione diversa.

La SNAI si poneva dunque come *driver* di innovazione in termini di *policies e governance* anche in questo senso: uno strumento trasversale atto a scardinare (o quantomeno derogare) il rigido riparto delle competenze derivante dalla riforma del Titolo V della Costituzione, poco adatto ad incontrare le esigenze di flessibilità tipica delle A.I. (Arlotti e Sabatinelli, 2020).

Risulta quindi di particolare interesse indagare la composizione delle prime aree selezionate dalla Strategia, in termini di appartenenza provinciale e/o regionale, a confronto con lo stesso dato per le aree neo-perimetrate per il settennato 2021/2027.

Tabella I | Le Aree Interne individuate nel ciclo 2014/2020 e nel ciclo 2021/2027 costituite da comuni appartenenti a due o più Province

Aree Interne Ciclo 2014/2020	Province di afferenza dei Comuni	Aree Interne Ciclo 2021/2027	Province di afferenza dei Comuni
Alta Murgia	Bari, Barletta-Andria-Trani	Alta Valdera - Alta Valdicescina - Colline Metallifere – Valdimerse	Grosseto, Pisa, Siena
Alto Aterno - Gran Sasso Laga	L'Aquila, Teramo	Amiata Valdorcina - Amiata Grossetana - Colline del Fiora	Grosseto, Siena
Alto Lago di Como e Valli del Lario	Como, Lecco	Bronte	Catania, Messina
Alto Medio Sannio	Campobasso, Isernia	Media Valle del Tevere e Umbria meridionale	Perugia, Terni
Beigua-SOL	Genova, Savona	Monti Lepini	Latina, Roma
Garfagnana-Lunigiana - Media Valle del Serchio - Appennino Pistoiese	Lucca, Massa-Carrara, Pistoia	Mussomeli	Agrigento, Caltanissetta

Appennino Piacentino Parmense	Parma, Piacenza	Valsesia	Biella, Vercelli
Appennino Basso Pesarese e Anconetano	Ancona, Pesaro-Urbino		
Madonie	Caltanissetta, Palermo		
Matese	Campobasso, Isernia		
Mercure - Alto Sinni - Val Sarmiento	Matera, Potenza		
Monti Simbruini	Frosinone, Roma		
Reventino – Savuto	Catanzaro, Cosenza		
Sila e Presila	Cosenza, Crotone		
Valdarno e Valdisevie, Mugello, Val Bisenzio	Firenze, Prato		
Valfino-Vestina	Pescara, Teramo		
Valle del Simeto	Catania, Enna		
Val Nerina	Perugia, Terni		
Versante Ionico – Serre	Catanzaro, Reggio Calabria, Vibo Valentia		

Tale ricognizione permette di rilevare alcuni elementi:

- Nella prima tornata, 19 aree interne sulle 67 totali (circa il 28%) erano costituite da comuni appartenenti ad almeno due o più province. In particolare, solo due contano tre province all'interno della perimetrazione SNAI; nella seconda solo 7 su 56;
- Nessun ambito si configura come pluri-regionale.

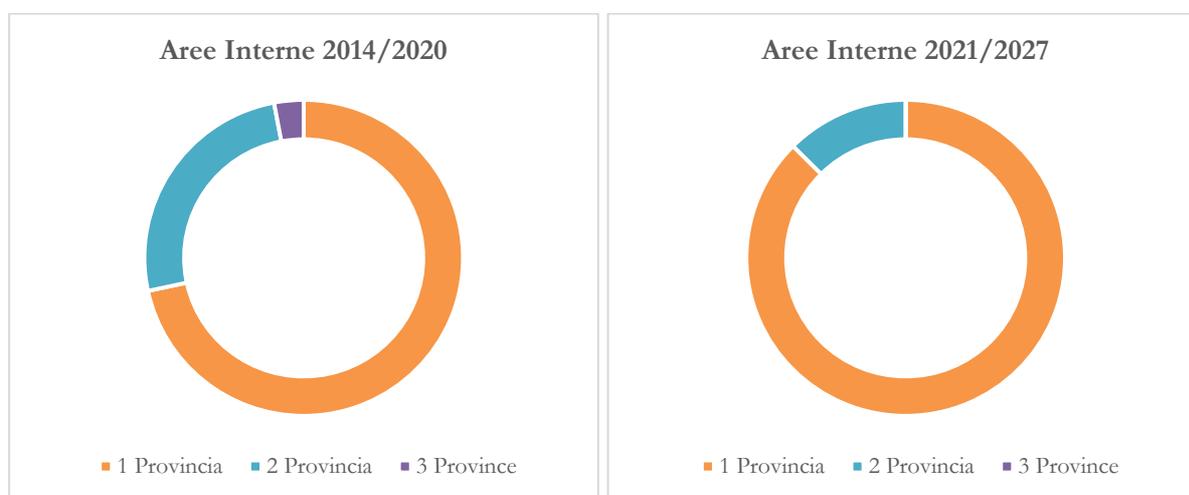


Figura 1 | Composizione aree interne selezionate nei due cicli per appartenenza provinciale
Fonte: Agenzia di Coesione

Tale dato empiricamente rilevabile non è che la diretta conseguenza di una modifica sensibile dei criteri di selezione delle aree.

Pur permanendo la preesistenza di forme associative intermedie un fattore valutato positivamente, si indica come elemento ostativo alla selezione di un'area la «presenza sovrapposta di numerosi sistemi intercomunali, o di diverse province di riferimento per i Comuni dell'area, che comportano l'esistenza di differenti riferimenti per la governance dei servizi» (Dipartimento per le Politiche di Coesione, 2022). In questo secondo ciclo l'accento sembra dunque essere posto più sulla fattibilità operativa e tecnica, favorendo le aree connotate da un maggior numero di caratteristiche abilitanti, più che sulla dimensione di comunità e sul supporto alle dinamiche territoriali. L'approccio ad un'erogazione tradizionale dei servizi viene in questa stagione sostanzialmente confermato e consolidato, compiendo un passo indietro rispetto alle potenzialità della SNAI in termini di sperimentazione e deroghe rispetto al convenzionale riparto di competenze che la prima fase della progettualità aveva lasciato intravedere.

Appare tuttavia evidente come un simile irrigidimento dell'azione possa rappresentare di fatto una potenziale barriera al miglioramento delle condizioni di accessibilità ai servizi, obiettivo prioritario della Strategia.

3 | Limiti amministrativi e servizi di mobilità: le A.I. Beigua-SOL e Valle Arroscia

Il ruolo dei limiti amministrativi nell'erogazione dei servizi può esercitarsi in forme diverse. Per quanto concerne il settore dei servizi di mobilità, tale elemento entra in gioco sotto una duplice veste.

Il settore trasporti e le relative azioni di legiferazione, programmazione e pianificazione rientrano infatti tra le competenze e le prerogative regionali.

Tale aspetto può dunque facilmente essere letto nell'assenza di aree interne inter-regionali, nonostante l'iniziale dichiarazione di intenti. Se infatti i diversi soggetti regionali possono condividere strategie e linee di indirizzo, sono invece presenti importanti discrepanze con riferimento, ad esempio, all'erogazione di servizi innovativi ed integrativi. Rappresentativo è l'approccio nei confronti della flessibilizzazione del trasporto nelle Aree a Domanda Debole (ADD) (Dicuonzo, 2020) per quanto concerne la possibilità dell'uso promiscuo dei mezzi scolastici. In questo senso hanno legiferato infatti sole tre regioni italiane: Piemonte, Emilia-Romagna e Marche (L.R. Piemonte 1/2000; L.R. Emilia-Romagna 30/1998; L.R. Marche 45/1998 e DGR 465/1999), nelle altre tale materia non viene disciplinata generando un vuoto normativo che può essere di ostacolo all'implementazione di soluzioni *tailor made* in grado di rispondere ad una delle frequenti esigenze espresse nelle A.I. in materia di mobilità: razionalizzare l'impiego di mezzi e risorse a beneficio degli studenti ma anche della cittadinanza nel suo complesso.

In applicazione del D.L. 50/2017, ricade tra le competenze regionali anche la delimitazione dei bacini di mobilità per i servizi di trasporto pubblico. In questo caso la perimetrazione viene fatta coincidere con il territorio di enti ad area vasta -province- o di città metropolitane e costituisce la base delle procedure di scelta del contraente per i servizi di trasporto locale.

Appare dunque evidente che la definizione di strategie di mobilità innovative per aree che comprendono municipalità afferenti a province diverse implichi di affrontare un maggiore grado di complessità, non solo dal punto di vista istituzionale, ma anche e soprattutto per quanto concerne l'aspetto operativo dell'erogazione dei servizi. Questo avviene in ragione del fatto che qualora nella procedura di ridisegno e flessibilizzazione dei servizi di mobilità, si decidesse di operare con un unico progetto per l'intera area, l'interlocuzione, così come il servizio vero e proprio dovrà derivare da un accordo tra i due soggetti ove sia possibile agire "in deroga" al contratto di servizio di base ed alla relativa esclusiva.

Qualora poi l'erogazione di servizi di trasporto flessibile venga demandata a soggetti aderenti al terzo settore (quali cooperative, pubblica assistenza, etc.), la nuova offerta deve andare a collocarsi nei "vuoti" spaziali e/o temporali del servizio di linea, configurandosi come un'integrazione non in competizione con quest'ultimo: una pluralità di *mobility providers* rende complica tale ingresso di soggetti terzi nell'offerta territoriale di mobilità.

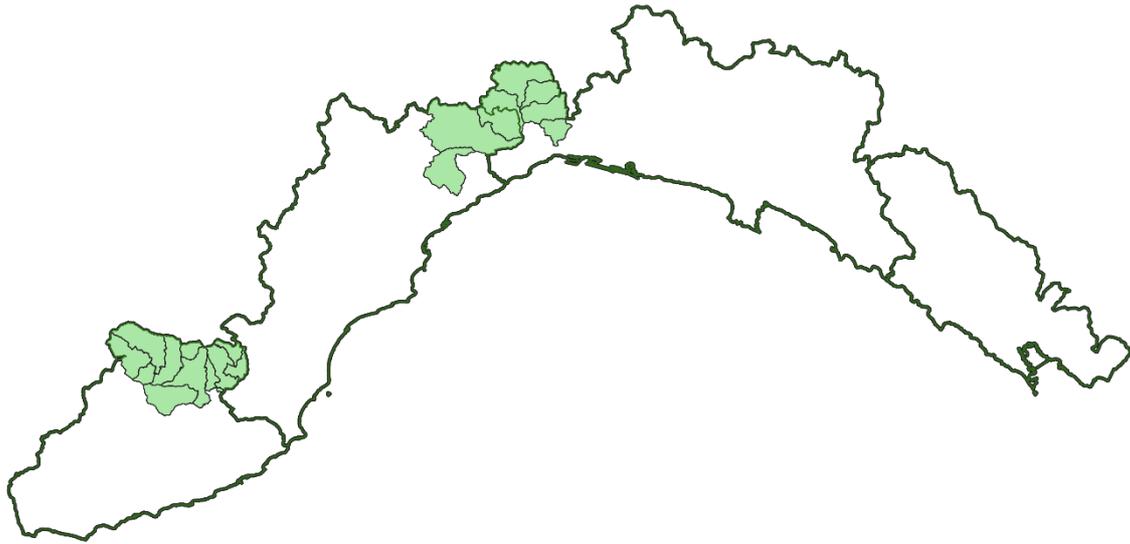


Figura 2 | Aree Interne Beigua-SOL e Valle Arroscia, confini comunali e provinciali
Fonte: Elaborazione degli autori

Questo è ciò che è accaduto nel caso della progettualità della Scheda Trasporti SNAI dell'A.I. Beigua-SOL, a cavallo tra il territorio della Città Metropolitana di Genova e la Provincia di Savona. Pur essendo prevista l'attivazione di un servizio di trasporto pubblico innovativo integrativo dell'esistente finalizzato ad un ripensamento complessivo del sistema di trasporto dell'area (Regione Liguria, 2020), la necessità di rendere più agevole l'implementazione e l'esercizio del nuovo servizio a chiamata, ha richiesto di segmentarlo all'interno dei due ambiti provinciali, ricorrendo per l'area di intersezione dei due comuni di confine all'affidamento ad un soggetto terzo (di pubblica assistenza) che agisse integrando i rispettivi vuoti dell'offerta tradizionale.

L'A.I. Valle Arroscia rappresenta in un certo senso la logica opposta. Il limite amministrativo in questione è il confine nazionale con la Francia e la progettualità non ha riguardato propriamente la SNAI, ma il fatto che questa stessa area sia stata selezionata come area target ligure nell'ambito del Progetto Europeo Interreg Marittimo Italia-Francia, PITEM-CLIP. La progettazione *in loco* di un servizio a chiamata per un'area che risulta connotata da altissimi indici di auto-contenimento, è stata infatti concettualmente pensata nell'ottica di un'integrazione multi-modale con le proposte di mobilità innovativa e flessibile degli altri *partners* (Regione Piemonte, Regione Liguria, Regione Autonoma Valle d'Aosta e Région Sud-PACA), che ha assunto forme variabili: dall'attivazione di servizi di *car-* e *bike-sharing*, alla progettazione di *hub* di mobilità sostenibile, al restauro delle linee ferroviarie storiche transfrontaliere.

5 | Conclusioni

Le due esperienze brevemente introdotte permettono di compiere alcune riflessioni.

Nonostante lo slancio iniziale come *driver* di innovazione e politiche *tailored* e *place-based*, la seconda stagione di SNAI e le relative perimetrazioni fanno intravedere un ritorno ad un approccio più tradizionale e ancorato alla compartimentazione territoriale.

Tuttavia, progettualità quali quelle dell'A.I. Beigua SOL fanno intravedere possibilità di flessibilizzazione e ripensamento dei servizi. L'offerta di mobilità a chiamata ha permesso di aumentare la copertura del trasporto pubblico, migliorando l'accessibilità del territorio, anche se l'allocatione di competenze e responsabilità resta piuttosto critica, soprattutto per quanto riguarda materie specifiche quali quelle del servizio scuolabus in promiscuo per le ADD. Si intravede la possibilità di agire in modo nuovo ed integrato su tali territori, ma si rileva altresì la necessità di interventi strutturali, anche di natura normativa, a supporto di iniziative sperimentali che rischiano di spegnere senza lasciare traccia.

In questo senso, progettualità quali quella in cui è stata coinvolta la Valle Arroscia possono far ipotizzare, quantomeno a livello regionale, un certo *commitment* nei confronti delle iniziative di mobilità sostenibile dei territori periferici e dell'inserimento di tali iniziative all'interno di *network* più ampi -in ottica interregionale ma anche transfrontaliera- andando oltre quelle barriere non fisiche, ma estremamente reali che i limiti amministrativi costituiscono ancora oggi nei confronti del disegno e dell'erogazione dei servizi essenziali.

Si richiede uno sforzo congiunto inter-istituzionale, ma anche di integrazione di *policies* e strumenti differenti in grado di fornire al contempo la flessibilità di agire “in deroga” alla disciplina consolidata, ma anche, qualora emergano esperienze di valore, di poterle strutturare nel lungo periodo come motori di innovazione di *governance* e politiche pubbliche.

Riferimenti bibliografici

- Agenzia per la Coesione Territoriale (2013), “Strategia nazionale per le Aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance-Documento tecnico collegato alla bozza di Accordo di Partenariato trasmessa alla CE il 9 dicembre 2013”.
- Vitale, T. (2006), “A cosa serve la sussidiarietà? Un criterio guida contro il "carsismo istituzionale"”. *Animazione Sociale*, 36(5), 20-28.
- Barsotti, S (2019), “Sussidiarietà e partecipazione nell'esperienza degli enti locali”. Tesi Magistrale, Università di Pisa.
- Carrer, M. (2018), “La sussidiarietà alla prova delle zone montane. Un'analisi costituzionale”. Bergamo University Press.
- Iommi, S., & Marinari, D. (2017), “Aree montane, aree interne, aree fragili. Partizioni non coincidenti”, IRPET. *The International Journal of Sustainable Development & World Ecology*, 14(1), 78-91.
- Tubertini, C., & De Donno, M. (2020), “Frammentazione comunale e contrasto allo spopolamento: la prospettiva italiana”. *Le istituzioni del federalismo*, 2, 297-321.
- Vetter, A., & Kersting, N. (2003), “Reforming local government. Heading for efficiency and democracy. Reforming local government in Europe: closing the gap between democracy and efficiency”, *Urban and Regional Research International*, 4, pp. 333-349.
- Rota, F. S. (2020), “Le Unioni di comuni per la gestione associata dei servizi essenziali: storia di un fallimento annunciato? L'esperienza del Piemonte”. In *Confin (at) i/Bound (aries)* (Vol. 18, No. Memorie geografiche NS 2020, pp. 479-490). Società di studi geografici.
- Zignale, M. (2020), “Lo spazio vissuto tra mobilità e restrizioni da COVID-19”. *Documenti geografici*, (1), 321-330.
- Bussone, M. (2018), “Enti e risorse territoriali: lo scenario normativo”, in De Rossi, A. (a cura di) *Riabitare l'Italia*. Progetti Donzelli, Roma, pp. 457-470.
- Arlotti, M., & Sabatinelli, S. (2020), “Una nuova geografia della cittadinanza sociale? Lo sviluppo territoriale dei servizi sociali a vent'anni dalla legge quadro 328/00”. *Social Policies*, 7(3), 357-374.
- Dipartimento per le Politiche di Coesione-Presidenza del Consiglio dei Ministri (2022). Criteri per la Selezione delle Aree Interne da sostenere nel ciclo 2021 – 2027.
- Dicuonzo, B. (2020), “Approccio co-modale e gerarchico nella mobilità attuale e futura per le aree a domanda debole”, Tesi Magistrale, Politecnico di Torino.
- Regione Liguria (2020), “Accordo di programma quadro Regione Liguria AREA INTERNA - Beigua-Sol”.

Appennini in transizione. Gli insediamenti dell'Appennino tosco-emiliano tra spopolamento, cambiamento climatico e transizione socio-ecologica

Laura Daglio

Politecnico di Milano

DABC – Dipartimento di Architettura, Ingegneria delle Costruzioni e Ambiente Costruito

laura.daglio@polimi.it

Mattia Tettoni

Università Iuav di Venezia

Scuola di Dottorato

mtettoni@iuav.it

Federico Zanfi

Politecnico di Milano

DASU – Dipartimento di Architettura e Studi Urbani

federico.zanfi@polimi.it

Abstract

Dall'inizio del XX secolo in molte zone dell'Appennino si è assistito a un forte calo demografico e al declino delle economie tradizionali locali. Questo ha portato al graduale spopolamento di numerosi comuni, fenomeno solo parzialmente mitigato dalla nascita e dallo sviluppo di attività ricreative stagionali o di insediamenti produttivi nella fascia pedemontana. Inoltre, il cambiamento climatico sta trasformando radicalmente il paesaggio appenninico a un ritmo allarmante, mettendo in discussione l'identità di questi territori.

Il lavoro, che restituisce gli esiti di diversi laboratori didattici, si concentra sull'Appennino tosco-emiliano tra le province di Reggio Emilia e Modena, all'interno del Parco dell'Emilia Centrale nell'area del Monte Cimone. La proposta esplora tre diverse prospettive di trasformazione. La prima si basa sulla diffusione di pratiche alternative a quelle degli sport invernali, capaci di modificare la concezione mono-funzionale e stagionale della montagna attraverso una prospettiva di evoluzione degli usi ricreativi e culturali. La seconda ipotesi indaga quali possano essere i margini di trasformazione della rete di mobilità e dei servizi esistente, per garantire minori impatti ambientali, e migliori servizi a residenti permanenti e temporanei: presidi multifunzionali e flessibili, in grado di accogliere attività complementari, promuovono nuove scelte residenziali e il rilancio degli insediamenti. La terza prospettiva opera attraverso il recupero del ricco patrimonio rurale dismesso, guardando a pratiche di riabitazione emergenti e nuove forme di turismo sostenibile.

Parole chiave: climate change, landscape, rural areas

Introduzione

Il contributo si concentra su una porzione dell'urbanizzazione italiana contemporanea, situata in territorio montano e che, come altre porzioni del territorio italiano, sta affrontando processi specifici di crisi ambientale, cambiamenti climatici e contrazione della popolazione, con conseguente degrado edilizio, perdita di valore immobiliare, evoluzione della domanda sociale e delle pratiche abitative.

La Regione Emilia-Romagna, attraverso un confronto con il CTAI¹, ha identificato quattro aree candidabili e le relative aree pilota di sperimentazione della Strategia, tre di queste collocate in area appenninica². Nel 2022 l'appennino modenese è stato così riconosciuto come Area interna³. Può così beneficiare di risorse per l'attuazione di interventi strategici per il rilancio della montagna. Le aree interne sono identificate dentro il

¹ Nel quadro della Strategia nazionale il Comitato tecnico nazionale per le aree interne (CTAI) ha redatto una mappatura attraverso un modello basato su indicatori demografici, sociali, economici e di capacità istituzionale in relazione alla distanza dall'offerta di servizi fondamentali.

² Le quattro aree sono: Appennino Emiliano, Basso Ferrarese, Appennino Piacentino-Parmense e Alta Valmarecchia.

³ Il 22 giugno 2022 il Comitato nazionale Aree interne ha comunicato l'individuazione di due nuove Aree interne, l'Appennino Parma Est e l'Appennino forlivese e cesenate. Il 27 luglio 2022 della Conferenza delle Regioni ha successivamente espresso parere favorevole per l'Area interna dell'Appennino Modenese.

perimetro dei comuni montani – o parzialmente montani – che superino una certa soglia di potenziale fragilità, vengono periodicamente aggiornate sulla mappatura nazionale basata su distanza dal centro di offerta più vicino. L'area interna della provincia di Modena include i 18 Comuni montani presenti all'interno del territorio.

Il lavoro presentato restituisce gli esiti di un lavoro di ricerca sviluppato anche attraverso diversi laboratori didattici⁴ e si concentra sull'Appennino tosco-emiliano tra le province di Reggio Emilia e Modena, all'interno del Parco dell'Emilia Centrale nell'area del Monte Cimone, grazie ad un programma di didattica sperimentale finanziato dal *Politecnico di Milano* e promosso dalla *Scuola di Architettura Urbanistica e Ingegneria delle Costruzioni* da sviluppare e implementare durante il periodo pandemici e post-pandemici.

L'economia dello sport invernale e la crisi climatica

Dall'inizio del XX secolo, e con intensità crescente nel secondo dopoguerra, molte zone dell'Appennino hanno subito un forte calo demografico⁵, che ha comportato l'abbandono e il rimboschimento spontaneo di terreni coltivati e boschi produttivi. Il declino delle originarie economie rurali locali, agricoltura, allevamento e artigianato, ha comportato progressivamente l'abbandono degli originari centri abitativi e produttivi, solo in parte mitigato dallo sviluppo di attività ricreative stagionali in altopiano o di densi insediamenti produttivi nelle valli o nella fascia pedemontana. L'affermarsi di questi processi esogeni ha cambiato gli assetti e gli equilibri nel breve e lungo periodo, attraverso flussi di scambio economici e sociali (Debarbieux & Price, 2012). La trasformazione del significato funzionale e simbolico, la costruzione di un immaginario che lo identifica come luogo di vita desiderabile, conferisce al territorio appenninico una complessità e una potenzialità equivalente al contesto dei centri urbani disposti in pianura lungo la via Emilia. Il 2022 è stato in Italia l'anno più caldo e con il più alto deficit di precipitazioni⁶, da quando è registrata serie climatica nazionale nel 1800. Il cambiamento climatico in atto dovuto al riscaldamento globale sta quindi trasformando ulteriormente l'Appennino (Figini & Danzi, 2020). Si tratta di un cambiamento anormalmente veloce, che tutti vedono e possono registrare nel corso della propria vita, tale per cui la maggior parte del paesaggio appenninico sarà diverso da quello che era 50 anni fa.

L'aumento delle temperature mette in discussione il settore dello sci tradizionale a livello internazionale (Scott et al., 2012). La presenza in Italia, e in particolar modo sull'appennino, di comprensori sciistici a quote non elevate rende più evidente questa problematica. Se confrontiamo i dati a livello Europeo, circa il 90% delle piste italiane dipende o utilizza sistemi di innevamento artificiale – paragonato con il 70% Austria, 50% Svizzera e 39% Francia (Legambiente, 2022). I comprensori sciistici per poter usufruire di queste tecnologie – che prevedono un grande consumo di energia, acqua e hanno un forte impatto sulla biodiversità – richiedono un numero sempre maggiore di infrastrutture; ogni anno vengono infatti realizzati nuovi bacini artificiali (Legambiente, 2023).

Il caso del Monte Cimone

La struttura insediativa di questo territorio è costituita da una rete di piccoli centri fortemente trasformati dallo sviluppo del turismo invernale, con un considerevole patrimonio di seconde case, una serie di piccole stazioni sciistiche e le relative infrastrutture.

Dal punto di vista metodologico vengono presi in analisi quattro differenti ambiti: sezioni di territorio scelte perché intersecano paesaggi diversi e sono quindi in grado di descrivere molteplici condizioni paesaggistiche, orografiche e con al loro interno differenti eredità storiche⁷. Il primo considera l'area che si estende dal piccolo centro di Canevare alla cima del Monte Cimoncino (da 900 a 2.100 m), il secondo dalla stazione sciistica di Passo del Lupo alla cima del Monte Cimone (da 1.500 a 2.100 m), il terzo dal centro di Sestola al piccolo insediamento di Pian del Falco (da 1.000 a 1.350 m) e l'ultimo dal centro di Montecreto alla cima del Monte Cervarola (da 900 a 1.600 m). All'interno di questi quattro ambiti è possibile riconoscere una serie

⁴ Il laboratorio di progettazione comprende tre moduli disciplinari di "Riciclo urbano e territoriale" (ICAR/21), "Progettazione ambientale" (ICAR/12) e "Riciclo e progettazione del paesaggio" (ICAR/14), che affrontano il tema della progettazione integrata del paesaggio e del territorio attraverso la pratica applicata a contesti di elevata complessità e fragilità ambientale.

⁵ La popolazione residente in Appennino è pari a 10,4 milioni di abitanti con il 27,0% nell'Appennino settentrionale (2,8 milioni, incidenza del 4,6). La popolazione è in aumento di 146.413 unità rispetto al 1971, con però importanti cambiamenti territoriali. In poco più di quarant'anni mentre l'Appennino settentrionale ha perso popolazione (-150.000) con un processo di addensamento verso i comuni a maggior dimensione con susseguente abbandono delle aree meno collegate. Analizzando le serie demografiche, si nota un calo della popolazione nel ventennio 1991-2011 (Fondazione Symbola, 2018)

⁶ Secondo i dati raccolti dal *CNR-ISAC Istituto di Scienze dell'Atmosfera e del Clima - Institute of Atmospheric Sciences and Climate, Climate Monitoring for Italy*.

⁷ Questa operazione consente inoltre di esplorare tematiche differenti che verranno trattate all'interno di questo articolo.

di episodi ricorrenti, che rimandano a temi in grado di ridefinire alcuni aspetti del territorio, attraverso processi di trasformazione: parcheggi posti in prossimità delle stazioni sciistiche [fig.1], grandi aree monofunzionali dimensionate per essere efficienti durante brevi periodi concentrati, ma che con il “restringersi” della stagione – dovuta all’aumento delle temperature e alla scarsità delle precipitazioni – per lunga parte dell’anno restano inutilizzati. Sono presenti impianti di risalita abbandonati, chiusi, in attesa di riapertura o non in esercizio⁸. Un importante carattere del paesaggio è rappresentato da un sistema diffuso di antiche case e attrezzature rurali⁹, estraneo al nucleo storico dei centri abitati. In ultimo una serie di strutture ricettive tradizionali ed edifici di servizio: piccoli insediamenti turistici degli anni ’60 con povertà dello spazio pubblico e di servizi che caratterizzava quella fase di espansione.



Figura 1 | Il parcheggio di Montecreto. Autore: Mattia Tettoni.

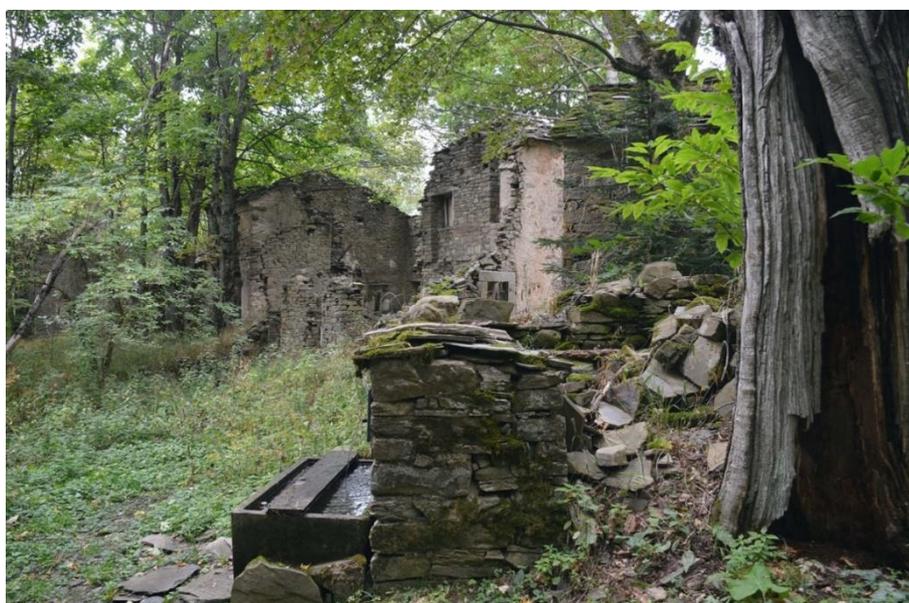


Figura 2 | Il villaggio abbandonato di La Marina. Autrice: Chiara Forghieri

⁸ Il “Secondo troncone Cimoncino” è dismesso dal 2017, la seggiovia non è in funzione per carenza di neve per mancata revisione. Il campo scuola “Pian di Falco” non è operativo perché collocato a una quota ormai troppo bassa. La “seggiovia Stellaro” è stata oggetto di interventi di manutenzione straordinaria e pronta a essere rimessa in esercizio, ma si trova in attesa di autorizzazioni. La stazione sciistica di Montecreto resta così chiusa, siccome risulterebbe isolata dal comprensorio, dato che la seggiovia rappresenta il collegamento con le piste di Passo del Lupo.

⁹ Un esempio di villaggio abbandonato di La Marina [fig.2], in prossimità di Montecreto.

Un approccio al paesaggio attraverso diversi strumenti interpretativi

L'approccio analitico e interpretativo adottato considera queste aree come sistemi di relazioni tra elementi del paesaggio, usi antropici, ambiente costruito, infrastrutture e reti naturali. Di conseguenza, la loro trasformazione deve essere intesa in un insieme più ampio – che comprende il contesto ambientale, economico, sociale e culturale – e capace di definire specifiche soluzioni infrastrutturali e paesaggistiche che possano svilupparsi alle diverse altitudini. Il contributo si basa un modello critico interpretativo dello spazio relazionale (Dematteis 2018) tra il territorio montano e il sistema urbano lungo la direttrice della via Emilia. I caratteri economici e sociali derivano principalmente dalle diverse interazioni con questo sistema. È così possibile individuare due sistemi territoriali principali. Il primo consiste nella fascia pedemontana che ospita gli stabilimenti produttivi e non presenta i caratteri tipici del territorio appenninico. La seconda corrisponde con l'area occupata dai comprensori sciistici, dove dai primi del '900 l'economia legata al turismo e allo sviluppo del patrimonio forestale forniva una nuova possibilità di sfruttamento del territorio. Vi è un terzo sistema, demograficamente ed economicamente in crisi e di più difficile lettura, composto da un *layer* complesso corrispondente al territorio rurale e al network legato alla produzione ad esso connesso. Grazie a una lettura interpretativa sistemica e multi scalare di questi elementi, è possibile definire strategie capaci di sfruttare risorse fondamentali per lo sviluppo sostenibile dei contesti montani (Ferrario & Marzo, 2020; Pettenati, 2020), attraverso la conservazione e la trasmissione delle conoscenze locali e la riproduzione dei paesaggi culturali tradizionali.

In questo senso si è orientato sia il lavoro di indagine che di elaborazione delle proposte strategico-progettuali. Sono state inoltre condotte diverse tipologie di attività per approfondire la conoscenza del paesaggio appenninico: è stato prodotto un rilievo foto-videografico, con l'ausilio di riprese aeree [fig.3], interviste a esperti locali, studiosi, architetti e amministratori. Queste attività consentono un'analisi più approfondita dell'area e favoriscono occasioni di interazione e scambio con abitanti e stakeholders; pertanto, sono da considerarsi complementari e integrative all'attività di ricerca. Questa serie di operazioni ha consentito una lettura orizzontale e verticale del territorio e del paesaggio, andando a identificare quelle che sono le specificità del contesto montano e gli scenari entro il quale operare strategie di trasformazione. Attraverso questa operazione è possibile, inoltre, identificare una metodologia applicabile a contesti fragili montani, di scarso dinamismo economico e lontani dalle logiche contemporanee di sfruttamento intensivo del territorio, che possano favorire processi in controtendenza (Pascolini, 2008) all'abbandono diffuso di questi territori.



Figura 3 | Una vista aerea di Passo del Lupo. Autore: Agim Kërçuku

Prospettive di trasformazione

La proposta esplora tre strategie di trasformazione che operano in una prospettiva di evoluzione degli usi ricreativi della montagna, consapevole degli impatti del cambiamento climatico, ma anche considerando la necessità di affrontare le carenze manutentive e il rischio idrogeologico, nonché lo sviluppo di nuove economie montane e il cambiamento del mercato immobiliare nella fase post-pandemica. Riflettere su questi temi non significa unicamente interrogarsi – attraverso un approccio quantitativo – su come consentire la permanenza di persone in quota ma riflettere sulla specificità e diversità che l’abitare in montagna implica rispetto ad altri contesti (Varotto, 2020).

La prima prospettiva si basa sulla diffusione di pratiche alternative a quelle degli sport invernali, capaci di modificare la concezione mono-funzionale e stagionale della montagna. Questo deriva da un’acquisita consapevolezza che riguarda gli impatti del cambiamento climatico e considera la necessità di affrontare carenze manutentive e rischio idrogeologico. Nonostante lo sci da discesa rappresenti ancora il 59% dell’intero sistema sportivo su neve italiano¹⁰ è oggi affiancato da pratiche in costante crescita, basate su un uso più consapevole della montagna e del territorio in generale. Devono quindi essere considerate pratiche non solo complementari ma anche in parte alternative a quelle degli sport invernali, con uno sguardo attento alle esigenze ambientali e di tutela della biodiversità, in grado di rompere la concezione mono-stagionale della montagna. Si propone quindi di fornire una prospettiva di evoluzione degli usi ricreativi della montagna, in cui ‘la neve’ non sia più l’unico, o principale, fulcro delle imprese economiche. Le stazioni turistiche possono così rivolgersi ad attività sportive in grado di operare per l’intero anno e fare riferimento a fattori ambientali e paesaggistici, ma anche culturali, come vettore di sviluppo sostenibile. Gli interventi devono prevedere la promozione e valorizzazione della rete di itinerari escursionistici e ciclistici presenti, come i percorsi CAI, attraverso percorsi tematici e con segnavia per la pratica di diverse attività, amatoriali, agonistiche e culturali. Questi tracciati non devono essere quindi intesi solo dal punto di vista ricreativo e sportivo, ma essere inclusi all’interno della transizione verso una nuova concezione sostenibile della mobilità di montagna.

La seconda ipotesi indaga quali possano essere i margini di trasformazione della rete di mobilità¹¹ e dei servizi esistenti, per garantire minori impatti ambientali, e migliori servizi a residenti permanenti e temporanei. Questa sperimentazione muove dalla ricerca di nuovo senso per spazi come i parcheggi a servizio dei comprensori sciistici, le relative partenze e arrivo degli impianti di risalita e del sistema di parcheggi che insistono sui principali nuclei abitati. Attraverso gli strumenti del progetto di suolo le zone mono-funzionali, mono-stagionali – o soggette a notevole concentrazione di presenza durante il fine settimana e le festività – e spesso mono-materiche sono riconvertite. Presidi multifunzionali e flessibili, in grado di accogliere attività complementari, promuovendo nuove scelte residenziali e il rilancio degli insediamenti. Questa serie di azioni oltre ad arricchire il *pattern* dello spazio pubblico urbano, crea punti di interscambio per ridefinire i rapporti con la complessa rete di percorsi naturalistici ed escursionistici presenti. La terza prospettiva opera attraverso il recupero del ricco patrimonio rurale abbandonato, piccoli insediamenti tradizionali residenziali e produttivi (economia della castagna), lontani dai nuclei abitati e immersi nel bosco in forte espansione, guardando a pratiche di ri-abitazione emergenti e di nuove forme di turismo sostenibile. Sono previste funzioni compatibili con la configurazione tipologica del patrimonio edilizio, mantenendo le caratteristiche originali dell’edificato e utilizzando o reinterpretando i materiali della tradizione costruttiva del luogo. Questo approccio intende inoltre interrogarsi anche su come la montagna oggi possa essere ancora un luogo di produzione, indagando quali siano i cicli che possono essere riattivati, andando a valorizzare potenzialità inespresse del territorio, come la produzione forestale e la green economy (Pettenella, 2018). Questo processo comprende la produzione di beni, servizi, che affiancano attività consolidate come l’allevamento e la coltivazione, attraverso una diversificazione multifunzionale capace di ridefinire rapporti, scambi, filiere coinvolte, così da trovare un equilibrio tra le logiche di sfruttamento e quelle della tutela. Grande rilievo acquisisce la creazione di percorsi didattico culturali integrati non solo con le realtà produttive e artigianali ma con la nuova rete del trasporto locale e nuovi modelli anche esperienziali per le attività turistico-ricettive.

¹⁰ Dal Rapporto “*Skipass Panorama Turismo 2018/2019*”.

¹¹ I numerosi vantaggi connessi alle buone pratiche in ambito di mobilità montana e alla limitazione trasporto su gomma sono illustrati in un report realizzato dalla Provincia Autonoma di Trento, in collaborazione con altre quattro regioni dell’arco alpino: *ALP.IN.SKI Alpine Innovation Ski*. Lo studio mette in evidenza quali possano essere i risparmi in termini di riduzione del consumo energetico ed emissioni di CO₂.

Conclusioni

Le prospettive di trasformazione rispondono a nuove situazioni emergenti e propongono nuove strategie che possano essere attuate rapidamente ed efficacemente in questo paesaggio culturale in cui demografia, economia e 'natura' sono intimamente interconnesse e interagiscono in molti modi diversi. Non si tratta solamente di integrare metodi o tecniche di progettazione ambientale, paesaggistica e territoriale, ma di operare attraverso una concezione progettuale di trasformazione a lungo termine su scale diverse, che dovrà necessariamente fare i conti con il contesto sociale, i valori degli edifici – sia materiali che immateriali – e i limiti dell'azione pubblica. Strategie a una scala sovra-comunale, che riescano a superare la concezione unilaterale, in grado di operare nei diversi contesti urbani e rurali e alle differenti quote, in maniera sensibile alle differenti esigenze di questi contesti, con particolare attenzione ai fattori ambientali e della biodiversità. Queste operazioni superano così i tentativi di rendere più sostenibili una serie di operazioni di sfruttamento del territorio consolidatisi a partire dagli anni '60, proponendo un'inversione di paradigma capace di integrare alternative radicali sostenibili attraverso cui operare la modificazione del territorio. Si tratta di lavorare non solo prefigurando la trasformazione fisica ma concepirla all'interno di un'esplorazione più ampia, multi scalare e multidisciplinare, di scenari di più ampio respiro ipotizzati secondo principi di reale fattibilità rispetto a fattori sociali ed economici anche esplorati attraverso l'interazione con gli stakeholder locali.

Riferimenti bibliografici

- Debarbieux, B. and Price, M.F. (2012). "Mountain Regions: A Global Common Good?", *Mountain Research and Development*, 32 (1), 8-11.
- Dematteis, G. (2018). 'La metro-montagna di fronte alle sfide globali. Riflessioni a partire dal caso di Torino', *Revue de géographie alpine*, 106 (2), 201-226.
- Ferrario, V., Marzo, M., Bertini, V., & Dal Mas S. (2020). "La dimensione produttiva nella nuova immagine della montagna". In, M. Ferrario, V. and Marzo, M. (ed.) *La montagna che produce. Productive mountains*. Mimesis, pp. 15-38.
- Figini, P., & Danzi, L. (2020). *Per una Rigenerazione dell'appennino Tosco-emiliano: Turismo, Sostenibilità e Sviluppo Territoriale nel Parco Regionale del Corno alle Scale*, CAST - Centro di Studi Avanzati sul Turismo.
- Fondazione Symbola (2018). Atlante dell'Appennino.
- Legambiente (2022). *Neve Diversa. Il turismo invernale nell'epoca della transizione ecologica tra conflitti, discordanze e preoccupazioni, ma anche buone pratiche e nuove speranze*.
- Legambiente (2023). *Neve Diversa. Il turismo invernale nell'era della crisi climatica*.
- Pascolini M. (2008), *Le Alpi che cambiano. Nuovi abitanti, nuove culture, nuovi paesaggi*, Rete Montagna/Forum.
- Pettenati, G. (2020). "Produrre cibo è produrre montagna. Pratiche e rappresentazioni del futuro della montagna rurale tra i produttori delle valli piemontesi". In, M. Ferrario, V. and Marzo, M. (ed.) *La montagna che produce. Productive mountains*. Mimesis, pp. 155-172.
- Pettenella, D. (2018). "Boschi e green economy". In, De Rossi, A. (ed.) *Riabitare l'Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquista*. Donzelli, pp. 163-184.
- Provincia autonoma di Trento (2015). *Alpinski – Alpine Innovation Ski. Best practices nelle stazioni sciistiche alpine*. Comunità di lavoro delle regioni alpine ARGE ALP.
- Scott, D., Hall, C. M., & Stefan, G. (2012). *Tourism and climate change: Impacts, adaptation and mitigation*. Routledge.
- Varotto, M. (2020). *Montagne di mezzo*. Una nuova geografia. Einaudi.

Ripercussioni territoriali date dalla fortificazione dei confini

Silvia Dalzero

IUAV, Università di Architettura di Venezia.

Dipartimento di Culture del Progetto.

silviadal@virgilio.it

Abstract

A partire da una analisi su scala mondiale il presente studio ha portato alla prima catalogazione e rilevazione mappale di tutti i muri di confine che dividono il mondo di oggi e, in seconda battuta, ha valutato le ricadute urbano architettoniche legate alla chiusura fisica del confine. La ricerca mette in evidenza una nuova geografia di muri di confine prevalentemente rivolti ad arginare i flussi migratori che, originati da guerre, cambiamenti climatici, povertà etc. costituiscono una delle caratteristiche dimensionalmente più rilevanti del nostro tempo. I muri sono diventati una presenza territorialmente nuova che caratterizza il mondo, dagli Usa ai Balcani, e ad essi si accostano fenomeni urbani, ambientali, culturali inediti che la ricerca studia nelle loro differenze e nelle loro similitudini. È esattamente la descrizione puntuale di questa nuova geografia di confini fortificati che, attraverso un confronto e un ridisegno in scala, invita a valutare criticamente i fenomeni urbani, architettonici legati alla chiusura fisica del confine da cui viene una nuova territorialità che genera mutamenti da cui non ci si può esimere dal valutare. In particolare, la ricerca, che ha inizio dai molti confronti rilevati nei nuovi fenomeni abitativi che si infrangono a ridosso dei muri, svela nuovi varchi, visivi o fisici, legali o clandestini che nel tempo si sedimentano come nuove città dell'attesa che proprio nel muro trovano l'unico loro elemento ordinatore. Un luogo questo in cui i flussi migratori si arenano che in alcuni casi raggiunge una materialità che si potrebbe definire Proto-urbana dove la scena abitativa, se così si può chiamare, mostra l'immagine dell'estrema precarietà.

Parole chiave: architecture, environment, immigration

1 | Schegge impazzite di una urbanità maligna: muri, aree controllate, insediamenti precari

Il presente studio non cerca un carattere esaustivo, completo del piano isolazionista che porta Stati sovrani a innalzare barriere lungo i propri confini ma interpreta il ruolo dell'architettura e delle trasformazioni territoriali di una realtà urbana divisa. Nel panorama attuale di città spazialmente divise da muri di frontiera, si contraddistingue una nuova idea di città che nel muro trova l'unico suo elemento ordinatore, e che apre nuovi varchi, visivi o fisici, legali o clandestini che nel tempo si sedimentano e in cui si manifestano elementi e segni distintivi di questo piano di occupazione e frammentazione volto alla difesa e all'isolamento. Il fine della ricerca è di interpretare come il Muro e il piano divisivo oggi in atto abbiano svolto tale ruolo nella città contemporanea e ne denunci le conseguenze prodotte nello sviluppo architettonico e urbano. Caso esemplificativo, e di certo più noto, è quello del Muro Israeliano che divide la città di Gerusalemme e che può intendersi quale rappresentate di tale pianificazione di costruzione del limite. Architettura e urbanistica si prestano in modo antinomico ai loro principi fondamentali, rivelandosi strumenti per frammentare i villaggi, i paesi o impoverire la qualità dello spazio e della stessa mobilità territoriale. Vengono a noi luoghi in cui è possibile andare e altri in cui è vietato e nel caso esemplificativo della città divisa di Gerusalemme il ponte strallato di Santiago Calatrava, (25 giugno 2008) è solo un caso di questa dinamica di infrastutturizzazione messa in atto da Israele a discapito della Palestina che vede la sua terra sempre più parcellizzata e divisa da infrastrutture-muro. Progettato al fine di realizzare una via di trasporto che di solito dovrebbe essere a servizio della circolazione e della mobilità di un territorio, in questo caso unisce solo le colonie di Gerusalemme Est e limita lo sviluppo delle terre palestinesi che attraversa.

Spesso, come avviene nelle molte baraccopoli delle realtà metropolitane sparse nel mondo, e come emerso nel caso studio di Gerusalemme, le strade di rapido attraversamento sono più che collegamenti vere e proprie barriere; grazie a esse due forme di vita si sfiorano l'una all'altra. Osservare le fotografie giunte dal mondo vuol dire, a questo punto, comprendere come de facto le città divise da muri di frontiera si modifichino di continuo e in modo improvvisato, per lo più precario ma non per questo di poco conto se non altro per aver profetizzato l'ibridazione fra due città: formale e informale, stabile e temporaneo. L'insediamento abitato dal migrante si compone di unità abitative incomplete, instabili e realizzate con materiali economici come lamiera e legno reperito in loco e assemblato in modo spontaneo. Le infrastrutture sono minime così come la presenza di servizi vari come collegamenti fognari o energetici e il dilagare di

barriere, siano esse: muri o infrastrutture, temporanee o stabili, intessono fra loro un gioco antinomico di azioni e reazioni. Detto ciò, ci si domanda se sia una forzatura pensare che le leggi che governano la crescita nel mondo globale di muri di confine e di popoli in movimento siano cambiate dai tempi in cui città dell'Ottocento come Manchester, Nottingham o Glasgow (descritte da Engels) si chiudevano e dividevano dietro alti muri e strutture difensive. La realtà oggi è ben poco diversa da quando a Manchester era possibile «attraversare i quartieri operai seguendo la strada più diretta per arrivare al centro della città, senza neppure accorgersi grazie a questa urbanistica del pudore di passare accanto alla più sudicia miseria che si estende tutto attorno dove si riproduce una razza appartenente al più basso grado dell'umanità, costretta al livello della bestialità» (Steven, 2015: 24). Nel panorama attuale di mondo che si divide emergono al fronte fortificato vere e proprie schegge impazzite di una urbanità maligna dove il migrante vive l'attesa, spesso per lungo tempo, e che in alcuni casi raggiunge una materialità che si potrebbe definire Proto-urbana, Ultra-informale contraddistinta da variazioni continue dove la scena abitativa, se così si può chiamare, mostra l'immagine dell'estrema precarietà in cui molteplici identità si fronteggiano quelle di chi giunge da lontano, con nazioni, storie e lingue differenti, e quella di chi innalza barriere per difendersi. Insomma, flussi migratori che spingono, come fiumi in piena, alle porte di Stati che, in risposta, fortificano i loro confini con barriere, più o meno alte, più o meno sofisticate ma, per quanto fortificate e controllate, non sufficienti nel contrastare il flusso migratorio che concretizza, al di là del muro, una dimensione dell'urbano del tutto simile a quella ottocentesca, descritta da Engels, dei quartieri più poveri e degradati della città.

Barriere che da quando hanno iniziato a moltiplicarsi a livello globale, tra la fine del Secolo Breve e il lancio della *War on terror* hanno portato alla definizione di muri di confine non solo “fondali”, ma “agenti”, ovvero strutture vive e attive che, ovunque, nel pianeta organizzano la vita di milioni di persone in movimento (e non solo). Vere e proprie schegge impazzite di una urbanità maligna: i muri, le aree controllate, gli insediamenti precari stanno delineando qualcosa che va oltre la stessa idea di città informale e che giunge ad assumere, nei casi più rilevanti, una stabilità che appare come sua variante. Il fenomeno ha un impatto enorme se si considera che dei 35 milioni di esseri umani in fuga da disastri di vario genere, circa la metà, vive bloccato in aree allestite da Paesi che, con ragioni diverse, ne impedisce l'accesso.

Un'intera megalopoli sparsa nel mondo e contraddistinta dalla stessa presenza di esseri umani bloccati nel loro viaggio verso la speranza ribalta la stessa positività dei confini moderni da aree di confronto e di scambio a terre divise e contrapposte. Detto ciò, la ricerca cerca di cogliere, nell'inferno che spesso tali insediamenti tratteggiano, quelle forme di resistenza che potrebbero anticipare fenomeni ancora più vasti di costruzione architettonica e urbana. Ben consapevole di trovarmi al di là dello stesso concetto di insediamento informale, e ben conscia del retroterra politico ed economico che causa tali situazioni, ricordo i molti studi, i progetti di rigenerazione urbana che nell'ultimo decennio sono stati fatti nel mondo latino-americano. Mi riferisco in particolare alla duplice realtà della città latino-americana che esprime un contrasto all'interno della stessa città in cui non è riuscita a fondare un criterio di uguaglianza. Nell'aspetto di legittimazione delle favelas, non più considerate solo un male da estirpare ma un campo privilegiato di osservazione della città, nel superamento degli usuali criteri di pianificazione e di cui più di ogni altro è John Turner primo rappresentante, si valuta l'insediamento informale come una vera e propria risorsa da valorizzare e che porta a identificare l'urbanizzazione spontanea delle favelas come spazi di possibilità insediativa. Si fa largo una rivoluzione del pensiero progettuale che supera l'egemonia della città pianificata e che scopre come l'architettura abbia reagito a questi movimenti insediativi, come dimostrato dal caso emblematico del PREVI (*Proyecto experiment de vivienda*) che a partire proprio dalle risorse dell'architettura degli anni Sessanta propone una organizzazione del quartiere a cluster, che in virtù dell'apporto di diversi architetti diventa una sorta di *Collage City* di case basse ad alta densità (ispirate alle parallele suggestioni di Colin Rowe). Dopo aver ricevuto le critiche di Turner stesso, ed essere stato trascurato nei decenni successivi, il PREVI è tornato a essere oggetto di studio soprattutto nei suoi aspetti evolutivi e rivisto identificando la casa quale attività in grado di produrre comunità e non un semplice elemento funzionale. Questi paradossi urbani di informalità insediativa trovano, nel panorama attuale di Stati sempre più divisi da confini fortificati, la loro estremizzazione in quella vita baraccata del migrante che si arena al muro di frontiera e di cui non è messa in discussione la capacità di costruirsi la propria casa quanto piuttosto l'isolamento, la mancanza di servizi complementari e l'urgenza di dare una risposta al ruolo acquisito all'interno della città e del territorio di cui fa parte. Analogamente a quello che, negli ultimi anni, gli architetti hanno fatto negli slums latinoamericani, intervenendo in alcuni processi partecipativi e cercando di sviluppare nuove logiche insediative a partire dal basso (dall'autocostruzione incrementale e dall'identificazione di architetture o piani di infrastrutturazione quali matrici in grado di alimentare rigenerazione urbana integrata), anche al confine fortificato si configurano piani architettonici e urbani

sperimentali e dimostrativi di un nuovo modo di “fare città” che proprio nel muro trovano l'unico loro elemento ordinatore. Insomma, un cambiamento decisivo iniziato sin dagli anni Sessanta e che ormai si sviluppa in modo straordinario al muro di frontiera, come testimoniato dal muro Use-Messico che a Tijuana, per esempio, contraddistingue una città dai tratti paradossali, o meglio di Ultra-informalità insediativa che nel canyon di Los Laurele si concentra e che vede nel progetto NEXUs, di Teddy Cruz e Fonna Forman, prospettare piani sostenibili utili alle comunità di frontiera e alla tutela ambientale e paesaggistica di luogo. Da cui viene una reinterpretazione del confine: non più linea di separazione bensì corridoio di contatto, di incontro; non più confine muro bensì soglia, bordo, regione binazionale transfrontaliera. In questo scenario Teddy Cruz e Fonna Forman pianificano le *Cross-Border Community Stations* (UCSD), ovvero, un'infrastruttura transfrontaliera di *partnership* ordinata alla disposizione di quattro Stazioni situate in quartieri emarginati nell'area a cavallo di San Diego e Tijuana e dove l'attività di ricerca, l'insegnamento e di progetto urbano si fanno motore di sviluppo identitario insediativo. Ne viene una piattaforma di conoscenza reciproca che sfida il limite e lo sfuma nella ricerca e attivismo, nella condivisione e decolonizzazione della cultura in modo da co-produrre nuove narrazioni, nuove strategie, nuove alleanze e nuove forme di solidarietà oltre che proporre progetti più equi per la città. Detto ciò, la regione di confine Tijuana-San Diego è esemplificativa di un laboratorio globale utile ad affrontare le sfide centrali che interessano oggi gli studi di urbanistica e architettura riguardanti le disuguaglianze sociali ed economiche, l'informalità urbana, l'ispessimento dei muri di confine che null'altro fanno se non aggravare le questioni irrisolte della città e del territorio.

Dai progetti sviluppati nel secolo scorso di rigenerazione urbana degli insediamenti informali latino-americane è ora interessante porre l'attenzione sui progetti di infrastrutturazione, esemplificati dal Metro Cable a Caracas di *Urban Think Tank* o dal *Teleférico* a Rio de Janeiro di Jorge Mario Jiiuregui. Questi progetti inseriscono strutture architettoniche che funzionano come magneti o meglio dire come monumenti, nuovi punti di riferimento, *landmarks*, non solo dal punto di vista del paesaggio urbano ma anche per il significato e la funzione assunta dalla comunità. Si costruiscono strutture come *El Bosque de la Esperanza* di Giancarlo Mazzanti a Bogotá, una grande pensilina che atterra nella favela in attesa di produrre un effetto. Quello che abitualmente nella città denominiamo gentrificazione, nella favela viene assorbito immediatamente dalla necessità di spazi aperti strutturati e capaci di dare un senso identitario sociale. Questi progetti prospettano orizzonti cognitivi in grado di rivelare una realtà spaziale amplificata: più porosa che isolata, attraverso una riformulazione del rapporto sinergico tra individuo e territorio in un gioco antinomico di azioni e reazioni in cui la struttura di base assume andamento reticolare. In particolare, al confine fortificato si accetta il contraddittorio come forza autentica attraverso cui interpretare questa singolare urbanità, in bilico fra strutturale e naturale, che si va componendo non come semplice prodotto in addizione quanto piuttosto elemento di esso che nella convivenza degli opposti si struttura e nella comprensione di luogo si risolve. Appare una realtà complessa, in continua metamorfosi, una realtà urbana fatta di moltitudini di spazi ibridi e inclusivi da cui rinegoziare rapporti spaziali, sociali ed economici e avviare uno sviluppo architettonico e urbano nato dal basso. Nuovi metodi, per modellare la conoscenza e l'interpretazione dei luoghi al limite, si confermano piani utili alla formulazione di progetti che nella città di confine vedono la loro esemplificazione più estrema, sin anche paradossale. Ne viene un'opportunità per poter tracciare criticamente scenari consapevoli, futuri e futuribili della metamorfosi urbana messa in atto là dove il confine si fa architettura interattiva, più o meno, porosa (materializzandosi o svanendo) a seconda della nazionalità e che si innalza proprio in funzione di rinchiudere e sospendere lo Straniero in uno spazio catapultato in un altrove, in un fuori spaziale. Insomma, dove a regnare è separazione e isolamento l'orizzonte sparisce e ciò vale sia per chi è chiuso fuori e sia per chi è chiuso dentro.

La linea di studio che caratterizza questa analisi architettonica e urbana del confine abitato in modo arbitrario dal migrante che insedia, costruisce e organizza la terra dell'attesa, o meglio la terra estromessa dal confine fortificato, si concentra in particolare sulle ricadute spaziali architettoniche e urbane che nel muro “vanno e vengono” e che la ricerca rende evidenti negli aspetti come dimensioni (dai pochi metri di una recinzione “anti favelas” alle centinaia di km della frontiera tra USA e Messico) materiali (dalle paratoie cementizie dei muri israeliani, al filo spinato ungherese, alle barre di metallo ancora in Usa) e compara tra loro barriere che nella ricorrente essenzialità sviluppano temi del tutto contemporanei ma che non possono se non rimandare alla tradizione di insediamenti informali ora resi ultra-informali. La ricerca mette soprattutto a confronto, attraverso un ridisegno in scala, i nuovi fenomeni abitativi che si infrangono a ridosso dei muri e inventano nuovi varchi, visivi o fisici, legali o clandestini, oppure si sedimentano come nuove città dell'attesa e della disperazione che proprio nel muro trovano l'unico loro

elemento ordinatore. Il rigore della ricerca trova conferma in una descrizione cartografica ideata per l'occasione che nel suo complesso contribuisce a definire un inedito atlante architettonico dei nuovi muri. Aspetto classificatorio, aspetto descrittivo e studio dei fenomeni urbani connessi alle mutazioni urbane hanno nella ricerca lo stesso peso investigativo e configurano un nuovo punto di vista su di un aspetto del mondo contemporaneo di cui avremmo volentieri fatto a meno e i cui dati storici, economici sociologici sono raccontati nelle schede che accompagnano ogni caso analizzato. Insomma, la ricerca mostra che non si tratta di fenomeni a sé stante, che ciò che si manifesta da un lato e dall'altro dei muri, accentua in modo sintetico ed estremo (ma proprio per questo oltremodo chiaro) le stesse figure architettoniche che nelle città già sono presenti da tempo. Leggere la geografia dei nuovi muri e l'architettura dei ripari che li contornano è dunque un modo per comprendere la città contemporanea nelle sue espressioni più dure e la casa nelle sue manifestazioni più effimere, temporanee, basiche, per leggere, cambiando punto di osservazione, un futuro urbano che sempre più va delineandosi nel panorama contemporaneo fatto di muri e di dispositivi di controllo volti a dividere, a rinchiudere e escludere. Per questi motivi la ricerca, pur misurandosi con un argomento che si avvia a diventare sterminato, e che ha già una sua archeologia, contribuisce a dare una lettura innovativa contraddistinta non solo da una attenta descrizione e documentazione ma, pur avendo nella lettura rigorosa la sua maggior forza, riconosce le sue basi nell'attitudine espressa dalla cultura del progetto.

Il contributo più importante della ricerca per la disciplina dell'architettura è riconoscere delle priorità contemporanee sostanziali per la progettazione di forme e strutture a servizio di un ambiente costruito sociale e sostenibile. Ne viene una idea di città sottoposta a regole ed energie sempre più governate dal pensiero sostenibile, come se si osservasse dalla parte del luogo e dalla forza propulsiva data da una crescente necessità di alloggi sociali, e non solo al confine fortificato ma anche nel pensare e costruire l'architettura e la città presente e futura che cresce e si sviluppa. (Figura 1)

Tabella I | I Muri che dividono il mondo 2022 (Fonte: Silvia Dalzero, 2022 dati aggiornati a partire da: Vallet E., Guillarmou J. & Barry Z. (2021), *Raoul-Dandurand Chair, University of Quebec in Montreal, The Economist*).

I muri che dividono Europa						
Paese 1	Paese 2	Lunghezza/km	Pianificazione	Inizio	Fine	Causa
Inghilterra	Francia (Calais)	0,6	2016	2016	2016	migranti contrabbando
Bulgaria	Turchia	30 + 235		2014+ 2016		migranti contrabbando
Croazia	Bosnia	Velika Kladusa		2020	2020	migranti contrabbando
Grecia Cyprus	Turchia Cyprus	30		1974	1974	territoriale
Grecia	Turchia	15+40		2013+2019		territoriale
Estonia	Russia	25 (130)		2018		migranti contrabbando
Ungheria	Serbia	152		2015	2016	migranti contrabbando
	Croazia	42		2016	2017	migranti contrabbando
	Austria-Slovenia	3		2017	2018	territoriale
Irlanda Cattolica	Irlanda Protestante	13+2	1969	2013		territoriale
Latvia	Russia	90 (340)		2016		migranti contrabbando
Lithuania	Belarus	115	2016	2021		migranti contrabbando
Macedonia del Nord	Grecia	37		2016	2016	migranti contrabbando
Norvegia	Russia	173	2016			migranti contrabbando
Polonia	Bielorussia	130	2019			migranti contrabbando
Serbia	Macedonia del Nord	Miratov.		2020	2020	migranti contrabbando
Slovenia	Croazia	220 + 40		2015+ 2020		migranti contrabbando
Ceuta Melilla	Marocco	CE:6+4 ME:8+4		1990	2019	migranti contrabbando
Ucraina	Bielorussia Russia	891 900	2021-2022	2015		migranti contrabbando

I muri che dividono l'Asia						
Paese 1	Paese 2	Lunghezza/km	Pianificazione	Inizio	Fine	Causa
Russia	Ucraina. Crimea	60			2018	territoriale migranti
Uzbekistan	Kyrgyzstan Afghanistan	870 209		1999 2001	1999 2001	migranti contrabbando
India	Bangladesh Pakistan	4.053 550		1989 1991	2004	migranti contrabbando
Tailandia	Malesia	27		2016	2016	contrabbando
Egitto	Gaza	10		2009		migranti contrabbando
Iran	Pakistan Afghanistan Iraq	859 700 70	2019 2019	2006		migranti contrabbando
Iraq	Kuwait Siria	4,8 9,7+217 +10		1991 2004	1991 2022	territoriale migranti contrabbando
Israel	West Bank Libano Kfar Kila Giordania Golan-Siria Gaza-Egitto	730 2+4+7 30 70 65 250		2002 2012 2013 2011 1994 2011	2004 2016 2013 2011 2007 2013	territoriale migranti contrabbando
Kuwait	Iraq	190+30		1991+ 2004	2004	territoriale migranti contrabbando
Turchia	Iran Syria	156+40 828	2014	2015 2016	2021 2020	migranti contrabbando
Arabia Saudita	Iraq Yemen	811 1307		2006 2003		migranti contrabbando
Emirati Arabi Uniti	Oman	410		2010	2010	migranti contrabbando
Cina	Hong Kong Myanmar Vietnam Nord Corea	35 659 12 20	2020	1960 2021 2012 2006	1961 2017 2006	sanitario migranti contrabbando
Sud Corea	Nord Corea	2142		1953	1953	migranti contrabbando
I muri che dividono l'Africa						
Paese 1	Paese 2	Lunghezza/km	Pianificazione	Inizio	Fine	Causa
Algeria	Marocco	100		2015	2015	territoriale migranti contrabbando
Botswana	Zimbabwe	482		2003	2003	migranti
Kenya	Somalia	684(150+361+105)	2015	2016		migranti
Marocco	Sahara Liberato	2720		1982	1987	territoriale migranti contrabbando
Tunisia	Libia	196		2015	2015	migranti contrabbando
Sud Africa	Mozambico Zimbabwe	120 40		1975 2021	1985 2022	migranti contrabbando
I muri che dividono l'America						
Paese 1	Paese 2	Lunghezza/km	Pianificazione	Inizio	Fine	Causa
Usa	Messico	1.130+ 270		1990	2022+	migranti contrabbando
Brasile	Argentina Colombia Guyana francese Guyana Perù Suriname Uruguay Venezuela Paraguay Bolivia		2013		2007	migranti contrabbando
Messico	Guatemala	In prossimità dei gates				migranti contrabbando

Nota: Nel panorama globale sono al momento proposte e pianificate barriere in Russia, Costa Rica e Belize. Inoltre, alcune nazioni hanno le loro barriere in costruzione fra le quali: Cina-Corea del Nord, India, Iran-Pakistan, Slovenia, Turchia, Ucraina-Russia ed Emirati Arabi Uniti-Oman solo per citarne alcune. Si potrebbe dire che in questo movimento isolazionista quasi ogni confine barricato vede un suo progressivo rafforzamento e allungamento.



Figura 1 | I Muri che dividono il mondo 2022 (dati aggiornati al 2022 a partire da Fonte: Vallet E., Guillarmou J. & Barry Z., *Raoul-Dandurand Chair of Strategic and Diplomatic studies, University of Quebec in Montreal*).

2 | Le due città

Nel dualismo tipico delle città di confine nasce una fusione fra infrastruttura (confine fortificato) e abitazione. Una fusione che non fa che ridurre la città divisa a una ultra-informalità di fatto e di cui si governa lo sviluppo entro le maglie del grande gesto mega-strutturale del muro frontaliere. Si tratta di una constatazione non di poco conto e di certo non priva di un potenziale inesplorato, se non altro per avere profetizzato l'ibridazione fra due città. E in un certo senso, l'aver contraddistinto la matrice concettuale su cui si basa il muro e che alimenta, più o meno indirettamente, due importanti filoni dell'architettura contemporanea, entrambe rivolti al tentativo di trovare una modalità e una forma adeguata all'ibridazione di formale e informale che trova risposta in una ultra-informalità di fatto. Il primo è quello che potremmo chiamare della "residenza incrementale", nella cui genealogia si riscopre la figura di Alejandro Aravena che dà inizio nel progetto di Quinta Monroy di *Elemental* alla proliferazione, anche in altri contesti, del modello di residenza incrementale messo a punto in quell'occasione nel nord del Cile, non tardiamo a riconoscere come principale caratteristica (in linea di principio estendibile all'infinito) la ripetizione ossessiva di un modulo base predefinito, che non possiamo che riscoprire anche nell'unità base di campo profughi dove il migrante ritrova una prima idea di casa e che è, di fatto, destinata a produrre effetti poco desiderabili se applicata a scala maggiore e viene interrotta unicamente dalla diversa tessitura dell'alloggio autocostruito e costretto nei vuoti previsti dal piano di progetto. *Elemental* dimostra infatti come la pratica dell'autocostruzione possa cadere in una monotonia di base, in una standardizzazione ossessiva se rinchiusa in un piano predefinito che, tuttavia, al confine trova risposta e risoluzione proprio nell'estremizzazione della realtà antinomica e molteplice che si va configurando e che ricombina elementi architettonici e urbani che nella città già sono presenti da tempo ma che ora scoprono altra reinterpretazione e riconfigurazione ultra-informale che "al muro va e viene". Tutto sommato, più che ad assimilare la complessità e la varietà del tessuto urbano preesistente e della naturalità stratigrafica e comunitaria dell'urbano, il nuovo fenomeno abitativo che si infrange a ridosso del muro inventa nuove possibilità compositive per poi superarle oppure per sedimentarle come nuove città dell'attesa che proprio nel muro trovano l'unico loro elemento ordinatore e in cui è possibile riproporre alcuni aspetti del linguaggio e dell'estetica dell'informale. Non bisogna in ogni caso dimenticare che, liberarsi dalla camicie di forza di un'immagine predefinita, controllata e di per sé rassicurante tipica del progetto incrementale standardizzato, mette in moto un virale movimento progettuale libero di accettare l'ibridazione fra formale e informale e libero anche di sradicare alcuni pregiudizi e riportare all'attenzione la città che cresce e si

sviluppa in rispetto al luogo e alle dinamiche del vivere contemporaneo. Diversamente da quello che sino a ora è stato fatto nella terra abitata dai migranti che si arenano al confine, l'imprevedibilità dello sviluppo incrementale delle singole unità abitative (previste nel campo di prima accoglienza) viene inteso, dal progetto, quale fattore che, in parte, genera l'illusione di costruire una porzione organica di città se ad essa va unendosi con dinamiche di "agopuntura urbana" che ribaltano la gerarchia precedentemente individuata a favore del *software* e che, invece, concepiscono l'*hardware* come dotazione di servizi integrati o innestati nel vivo del tessuto urbano preesistente in cui è possibile scoprire una possibilità non ancora indagata. Questo approccio, sostanzialmente antiideologico, non pretende di governare i processi ma reagire a essi in modo non deterministico, valorizzando le risorse, mettendo in evidenza le tracce che incontra ed accettando l'imprevedibilità e la precarietà come forze autentiche attraverso cui esprimere la vitalità urbana condizionata dal comportamento affettivo degli individui che attuano una ridefinizione creativa degli spazi che abitano.

Si comprende a questo punto che, al confine fortificato, si rimescolano le carte e il cortocircuito messo in atto fra formale e informale trova, nella città divisa, una sua espressione estremizzata che ha risposta nell'ultra-informalità insediativa. La componente a tratti disorientante di tale approccio rimanda, pur con le dovute distanze, a quell'idea di paesaggio in cui si attua "l'urbanismo psicogeografico", come suggerito da Jane Jacobs nel 1961, che afferma «la pseudo-scienza dell'urbanistica e la sua gemella, l'architettura urbana, non hanno ancora rinunciato alle comode illusioni, ai pii desideri, alle espressioni simboliche, e non osano ancora avventurarsi nell'impresa di esplorare il mondo reale» (Jacobs 1969: pp. 11-12). Esplorare il mondo reale consente, in fatti, la scoperta di ciò che di solito si cela dietro la cecità dell'abitudine, dell'escluso, e del nascosto da muri e dispositivi di controllo. Lei stessa scrive: «Secondo me il modo migliore per riuscire a capire come funziona il mondo apparentemente misterioso e contraddittorio delle città è quello di esaminare da vicino e con la minor prevenzione possibile gli spettacoli e gli eventi più comuni, cercando di afferrarne il senso e di trovare gli eventuali fili conduttori che li colleghino a qualche principio» (Jacobs, op. cit., pp. 12-14).

Detto ciò, se si considera la vita nel campo di prima accoglienza si scopre che esso è composto da un insieme di comportamenti (le funzioni) la cui possibilità o impossibilità dipende dall'assetto architettonico di campo, e che presentano due aspetti fondamentali: quello dell'unità base e quello della spontaneità che si insinua nel mezzo. I comportamenti comunitari messi in atto, pur essendo perfettamente distinguibili e pur avendo ciascuno una propria forma identitaria, si costituiscono parte organica del tutto. E' questo un fatto, come è un fatto che essi non possono manifestarsi separatamente, se non in forme precarie, insufficienti o distorte. Questa osservazione permette di stabilire una netta linea di confine tra ciò che deve essere in primo luogo progettato sul piano architettonico e urbano che svela il comportamento umano nel suo carattere fisico; e ciò che, pur avendo una dimensione, deve essere studiato sul piano culturale e sociale. In effetti, ciò che impedisce di controllare il pensiero progettuale quando si pensa alla città di confine è proprio la confusione tra questi due aspetti che nella città divisa ritrovano configurazione antinomica e controversa dal momento che sono sia fisici-organizzativi (elemento sincronico), e sia identificativi-culturali della vita che vi scorre (elemento diacronico). È tuttavia innegabile che il pensiero progettuale deve diventare, nella città divisa che nel muro si riconosce, il motore e lo strumento per catalizzare e alimentare questo fitto tessuto di relazioni attive e reattive, formali e strutturali, fisiche e visive.

Fra gli esempi paradigmatici di questa attitudine è inevitabile rimandare ancora una volta al mondo Latino-americano delle *favelas* e citare il progetto per la *Biblioteca Espana* di Giancarlo Mazzanti a Medellin o il Metro Cable di *Urban Think Tank* a Caracas a cui si sono confrontati progetti più recenti previsti al confine di Stati che si dividono e fortificano. Ricordo, per esempio, il *Beautifying the Border* proposto da DOMO Architecture+Design che nell'immagine di un bel muro si risolve. È la forma fisica, intimidatoria e aggressiva della fortezza, nel suo carattere oppositivo e restrittivo, che viene ora reinterpretata nel progetto che ne offre un carattere diverso, e di cui manipola le negative connotazioni sociali, culturali e materiali e ne svela altre benevole e in accordo al luogo e alla particolare sezione di confine interessata. Il progetto conserva la contrapposizione data dalla barriera ma la mette in discussione nella possibilità di tracciare piani di sviluppo condiviso. Si potrebbe dire che la brutalità del muro viene meno ed è sostituita dalla potenzialità intrinseca al valore di luogo e di possibilità architettonica volta allo sviluppo formale e strutturale tanto da elevare il muro a entità superiore. Si potrebbe dire, un fare emozionale che fa del muro non più un ostacolo al movimento bensì una scenografia di luogo, non più macchina offensiva quanto piuttosto occasione progettuale potenzialmente sviluppata in forma architettonica e utile a costruire un limite di contatto amichevole. In particolare, DOMO Architecture+Design ipotizza un confine naturale e sostenibile composto da circa 750.000 container rigenerati sprofondati in un canyon di 8 m di profondità. Si palesa un

limite che sul lato messicano registra un margine netto che non ostacola la vista e quindi la continuità paesaggistica mentre, sul lato opposto, quello statunitense, decresce sino a scontrarsi sul fronte dei container assemblati in varie configurazioni modulari e dove si strutturano spazi diversi quali: unità abitative, centri commerciali, etc. tutti affacciati sulla piazza antistante che si fa luogo, “piazza di frontiera e di contatto”, nella sua accezione più ampia. Si configurano, dunque, spazi pubblici e parchi nella terra del confine in cui forme e strutture tracciano una nuova idea di città e un nuovo modo di abitare e vivere la terra divisa. Nel quadro di una risposta progettuale declinata al luogo e attenta al cambiamento climatico oggi necessaria, il muro di confine diventa potenziale palcoscenico ordinato alla conoscenza e sviluppo culturale sociale ma anche occasione economica, produttiva e perché no anche energetica come, fra gli altri, dimostra il progetto: “Muro Solare” che prevede, al confine Usa-Messico, una struttura attrezzata con pannelli fotovoltaici e quindi fonte oltre che energetica anche di guadagno. Muro che si fa parco energetico è anche il progetto proposto da un gruppo di 28 professionisti fra ingegneri, architetti e scienziati della Purdue University e guidati dal professore Luciano Castillo. Il piano porterebbe energia, acqua e anche posti di lavoro alla regione di confine e in parallelo garantirebbe una gestione territoriale politica e amministrativa condivisa e di interesse comune. Il progetto prevede l’articolazione, da est a ovest, di una piattaforma energetica alimentata da gas naturale, energia eolica e solare utile a dissalare l’acqua dell’Oceano Pacifico e del Golfo del Messico che sarebbe poi distribuita (attraverso la rete di gasdotti) alle aree industriali o a quelle dedite all’agricoltura e pastorizia delle città più interne prive di una fiorente falda acquifera. Un progetto che non è solo irrealizzabile (dati gli alti costi e l’inevitabile stravolgimento ambientale) ma è anche dimostrazione di come l’infrastruttura muro possa diventare occasione sperimentale di piani di innovazione energetica e sostenibile utili a essere esportati anche in altri luoghi.

Iscrivibile in un quadro di rispetto e tutela ambientale è anche il progetto del gruppo di architetti bolognesi Giovanni Sanna, Stefano Bastia, Eurind Caka, Nicola Magri per un “Muro di Alberi” a cavallo del confine Usa-Messico in prossimità della città doppia di Nogales e anche in questo caso, come gli altri prima citati, è solo un’idea o meglio dire una possibilità non ancora realizzata, se non, come descritto, in saltuari, timidi accenni. Questi sono piani architettonici auspicabili, a tratti visionari che non mancano, ancora una volta, di confermare che ciò che si manifesta da un lato e dall’altro del muro, accentua in modo sintetico ed estremo, ma proprio per questo oltremodo chiaro, le stesse dinamiche e figure architettoniche che nella città e nel territorio già sono presenti da tempo. Si potrebbe dire una realtà condivisa che di fatto identifica un’identità transfrontaliere fatta di comunità miste, fra loro mescolate e unite in una particolare identità binazionale. Insomma, una regione a sé, una regione a cavallo di quella linea-muro che non manca di dimostrarsi controversa e antinomica e che cerca nel progetto di rigenerazione architettonica un chiara ridefinizione identitaria che si scopre centro nevralgico da cui promuovere un’inedita identità e cultura sovranazionale e transfrontaliera. Al confine Usa-Messico nella città frontiera di Tijuana lo dimostra in particolare il Cultural Center che nel 2008 ha visto un suo primo ampliamento nella realizzazione del CECUT (*The Cube*: sede di mostre internazionali) e in seguito nella sua estensione anche in altre strutture interne al tessuto della città messicana, in cui si rigenera, riformula e reinterpreta un nuovo immaginario architettonico e urbano, ambivalente e antinomico, capace di rimettere in gioco, in modo sinergico ed estremo ma proprio per questo oltremodo chiaro, le stesse figure architettoniche che nelle città già sono presenti da tempo. Basti pensare all’area aeroportuale internazionale di Tijuana direttamente collegata, attraverso un tunnel, al parcheggio statunitense posto dall’altra parte del muro e che va ampliandosi in risposta all’ondata transfrontaliera data dall’espansione multimilionaria del porto di ingresso messicano. I progetti ora citati, trasformando il servizio in monumento e in fattore identitario, aspirano a stabilire una connessione fra i due lati del muro ricombinandoli in un iper-informalità di fatto (da un lato formali e predefiniti e dall’altro informali e liberi). Agiscono in maniera parassitaria rispetto al tessuto esistente e rappresentano il frutto di un tentativo di stimolare il sistema nervoso della città attraverso interventi puntuali che possono avere un effetto sull’intero tessuto urbano e farsi matrice di un’identità condivisa, transfrontaliera, priva di limiti o diversità escludenti. Più che come delle architetture in senso tradizionale dovrebbero essere letti come dei dispositivi o dei sistemi volti a stimolare azioni, come quella della percorrenza, e promuovere un senso di appartenenza e di identità di luogo comune: binazionale transfrontaliera, come è accaduto con i grandi obelischi puntualmente dislocati lungo il tracciato frontaliere Usa e Messico che sino al 1821, ovvero prima dell’unificazione messicana, identificava il limite fra Stati e che andava dalla costa dell’Oregon al Golfo del Messico, attraverso Medicine Bow, Wyo, Dodge City, Kan, Waurika, Okla e molte altre città americane. Il progetto di Ramirez e il fotografo David Taylor, intitolato DeLIMITations racconta un passato in cui il confine era altro e che viene puntualmente segnato, a intervalli più o meno regolari, da 47 obelischi d’acciaio alti 2 m, con sezione in sommità di 15 cm (quasi fossero le pietre miliari usate dagli antichi romani). Gli obelischi stanno a

testimoniare la natia identità che tuttora si intravede fra le larghe maglie di un luogo dal carattere culturale e territoriale complesso. Una sorta di creolizzazione di un processo di ibridazione che rimanda a un'idea di confine meglio risolta nell'idea di bordo, ovvero nell'ambivalenza costitutiva e quindi nella possibilità di tracciare una soglia e di riconoscere una linea di contatto buona, artistica, produttiva, paesaggistica e non macchina infrastrutturale volta a dividere ed escludere.

Detto ciò se ne conviene che al contrario di come il muro comunemente viene inteso, ovvero di grande oggetto mega-strutturale che si ripercuote nel territorio e negli spazi in cui rinchioda, escludendo il Diverso, si vuole assegnare (nel pensiero progettuale) all'infrastruttura muro e, più in generale, alla rete di servizi e di necessità a esso correlate (ovvero di sviluppo insediativo) una sua estensione e proiezione nel tessuto urbano e territoriale limitrofo come fosse una flebo capace di rivitalizzare la materia sottostante. Questo non sarebbe possibile senza la messa a punto di un pensiero di reinterpretazione progettuale che incoraggia a superare gli schemi astratti della pianificazione e che sia capace di mettere in gioco, di volta in volta, le risorse e strategie necessarie a trarre il massimo vantaggio dalle condizioni esistenti. All'architettura resta un ruolo fondamentale, quello cioè di valorizzare le risorse ambientali, sociali e culturali e di mettere quanto più possibile le pulsioni in atto nella città dal confine fortificato nelle condizioni di esprimersi. In questa provocatoria legittimazione della forma granitica del muro le aree ultra-informali abitate dal migrante non sono più considerate solo un male da estirpare, un cancro della città, ma sono un campo privilegiato di osservazioni sul territorio nella ricerca di un superamento degli usuali limiti imposti dal muro frontaliero e dal sistema di controllo e di esclusione che mette in gioco dinamiche volte ad alimentare uno sviluppo autonomo e parallelo. Un laboratorio sperimentale, dunque, dove tracciare criticamente scenari progettuali, futuri e futuribili, in grado di reinterpretare e rigenerare le aree compromesse dalla metamorfosi architettonica e urbana messa in atto dalla macchina divisiva del confine.

Riferimenti bibliografici

- Abrams J., Hall P. (2006), *Else/Where: Mapping New Cartographies of Networks and Territories*, University of Minnesota Design Institute, Minneapolis.
- Agamben G. (1996), *Mezzi senza fine*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Anzaldúa G. (1987), *Borderlands. La Frontiera. The New Mestiza*. Aunt Lute Books.
- Appadurai A., Featherstone M. (a cura di 1996), "Disgiunzione e differenza nell'economia culturale globale", in *Cultura globale*, SEAM, Roma.
- Appadurai A. (2011), *Modernità in polvere*, ed. Cortina, Milano.
- B'Tselem (2002), "The Israeli Information Center for Human Rights in the Occupied Territories", in *Land Grab: Israel Settlement Policy in the West Bank*, 05/2002, camp.8, p.11.
- Bambó Naya R., García M. (2018), "Mapping Urbanism, Urban Mapping", in *Urban Visions: From Planning Culture to Landscape Urbanism*, eds. Díez Medina.
- Bambó Naya, R. (2020), *Cartografías del Límite/Mapping the boundaries*, ZARCH 14. https://doi.org/10.26754/ojs_zarch/zarch.2020144440
- Bauman Z. (2016), "Intervista con Włodek Goldkorn", in *Espresso*, 04/07/2016.
- Bechtol B.E.(eds.)(2011), *Confronting Security Challenges on the Korean Peninsula*, Quantico, Marine Corps University Press.
- Benjamin W. (2002), *The Arcades Project*, Harvard University Press, Cambridge.
- Baudelaire C., Raboni G. (a cura di, 2014), "Invito al viaggio", in *I fiori del male*, ed. Einaudi, Milano.
- Brown W. (2016), *Stati murati, sovranità in declino*, Laterza, Roma-Bari.
- Buisseret D. (1998), *Envisioning the City: Six Studies in Urban Cartography*, University of Chicago Press, Chicago.
- Calzolaio V., Gobetti M. (a cura di, 2019), *Confini. Scienze storia e cronache tra limiti, mutamenti e migrazioni*, SEB27, Torino.
- Careri F. (2005), "Constant e le radici di New Babylon", in *Domus*, 25/10/2005. <https://www.domusweb.it/it/architettura/2005/10/25/constant-e-le-radici-di-new-babylon.html>
- Cassano, F. (1996), "Pensare la frontiera", in *Il pensiero meridiano*, Laterza, Roma-Bari.
- China M., Nati M (a cura di, 2011), *La città e la città*, ed. Fanucci.
- Clark I. (2002), *Globalizzazione e frammentazione. Le relazioni internazionali nel XX secolo*, Il Mulino, Bologna.
- Clein N., Mataldi N. (a cura di, 2003) *Recinti e finestre. Di spacci dalle prime linee del dibattito sulla globalizzazione*. Dalai, Milano.

- Colombo E., Semi G. (2007) *Multiculturalismo quotidiano. Le pratiche della differenza*, Franco Angeli, Milano.
- Corner J., MacLean A. (1996), *Taking Measures Across the American Landscape*, A. S., Yale University Press, New Haven, CT. de.
- Corner J., Cosgrove D. (a cura di, 1999), "The Agency of Mapping", in *Mappings*, Princeton Architectural Press, Princeton NJ.
- Corner J., Bick Hirsch A. (a cura di, 2000), *The Landscape Imagination: Collected Essays of James Corner 1990-2010*, Princeton Architectural Press, Princeton NJ.
- Dear M., Flusty S. (2002), *The Space of Postmodernity: Readings in Human Geography*, Blackwell, Oxford.
- Debray R., Favetto G. L. (a cura di, 2012), *Elogio delle frontiere*, ADD ed.
- Deleuze G., Guattari F. (1987), *A Thousand Plateaus: Capitalism and Schizophrenia*, University of Minnesota Press, Minneapolis.
- Ellin N. (a cura di, 1997), *Architecture of Fear*, Princeton Architectural Press, New York.
- Farinelli F. (2003), *Geografie*, Einaudi, Torino.
- Foucault M. (1976), *Sorvegliare e Punire. Nascita della prigione*, Einaudi, Torino.
- Foucault M. (1978), "Poteri e strategie", in *Aut-aut*, n. 164.
- Foucault M. (1994), *Eterotopia: luoghi e non-luoghi metropolitani*, Mimesis, Milano.
- Foucault M., Marzocca O. (a cura di, 2001), "Studiare la ragion di Stato", in *Biopolitica e liberalismo*, Milano.
- Franke A., Weizman E. (a cura di, 2003), *Territories: Islands, Camps and Other States of Utopia*, Verlag der Buchhandlung Walther Konig, Koln.
- Foucher M. (2007), *L'obsession des frontières*, ed. Perrin.
- Foucault M., Galzigna M. (a cura di, 2011), *Storia della follia nell'età classica*, Rizzoli, Milano.
- Foucault, M. (2014), *Poteri e strategie. L'assoggettamento dei corpi e l'elemento sfuggente*, Mimesis, Milano.
- Foucault M., Napoli P. (a cura di, 2017), *Sicurezza, territorio, popolazione. Corso al Collège de France (1977-1978)*, Feltrinelli, Milano.
- Franke A., Weizman E., Geisler I. (2003), "Islands. The Geography of Extraterritoriality", in *Archives*, n. 6.
- Fyfe N., Kenny, J. (2002), *Global Networks, Linked Cities*, Routledge, London-New York.
- Fyfe N., Kenny J. (2005), *The Urban Geography Reader*, Routledge, London-New York.
- Geppi C. (2019), *L'età dei muri. Breve storia del nostro tempo*. Feltrinelli, Milano.
- Giglioli I. (2014), *Cultura della frontiera e frontiera della cultura. Tra Messico e Usa*, Comitato di Redazione.
- Giordano A. (2018), *Limiti. Frontiere, confini e la lotta per il territorio*, Luis University Press, Roma.
- Harvey D., De Chiara F. (a cura di, 2013), *Città ribelli. I movimenti urbani dalla Comune di Parigi a Occupy Wall Street*, Il Saggiatore, Milano.
- Halper J. (2000), "The Road to Apartheid", in *News from Within*, Alternative Information Center, vol. XVI, n.5, Jerusalem-Bethlehem.
- Hilal S., Petti A., Porcaro S. (2004), "The Road Map", in *Equilibri*, n.2., 08/2004.
- Jacobs J. (1969) *Vita e morte delle grandi città*, Einaudi, Torino.
- Lyon D. (2002), *La società sorvegliata: tecnologie di controllo della vita quotidiana*, Feltrinelli, Milano.
- Lyon D. (2005), *Massima sicurezza. Sorveglianza e 'guerra al terrorismo'*, Cortina, Milano.
- Marcuse P., Van, K. (2002), *Roland Globalizing Cities Spatial Order?* Blackwell, London.
- Schmitz C. (1972), *Le categorie del politico*, Il Mulino, Bologna.
- Marshall T. (2018), *Divided: Why We're Living in an Age of Walls*, Elliott & Thompson Limited, London.
- Moore J. (2018), *Undocumented. Immigration and the Militarization of the United States-Mexico Border*, Powerhouse Books.
- Nancy J. L. (2001), *Essere singolare plurale*, Einaudi, Torino.
- Omahe K. (1996), *La fine dello stato Nazione. L'emergere delle economie regionali*, Baldini e Castoldi, Milano.
- Perec G. (1997), *Species of Spaces and Other Peaces*, Penguin, London.
- Quètel C., Botto M. (a cura di, 2013), *Muri. Un'altra storia fatta dagli uomini*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Reece J. (2012), "Border Walls. Security and the War On Terror", in *United States, India and Israel*, Zed Books, London-New York.
- Rice-Oxley M. (2019) "Ci sono sempre più muri di confine nel mondo? Le barriere contro i migranti spiegate in cinque punti e cinque grafici", in *La Stampa*, Roma.
- Schiller N. G. (1992), *Towards a Transnational Perspective on Migration*, New York Academy of Sciences, New York.

- Schiller N. G., Basch L., Blanc-Szanton C (1992), "Towards a trans-nationalization of migration: race, class, ethnicity and nationalism reconsidered", in *The annals of the New York Academy of Sciences*, pp.1-24.
- Shlaim A. (2003), *Il muro di ferro. Israele e il mondo arabo*, il Ponte, Bologna.
- Schütz A. (1974), *La fenomenologia del mondo sociale*, Mulino, Bologna.
- Selvatici S. (2005), *Confini. Costruzioni, attraversamenti, rappresentazioni*, Rubbettino, Catanzaro.
- Simmel G. (1989), *Sociologia*, Edizioni di Comunità, Milano.
- Sorrentino V. (2010), "Il limite, l'altro e la libertà", in *Lo sguardo*, ed.online, n.4.
- Steven M. (2015). *Engels, Manchester, and the Working Class*, Routledge, Londra.
- Tertrais B., Papin D., Eime M. (a cura di, 2018), *Atlante delle Frontiere. Muri conflitti migrazioni*, add, Torino. ed. or. (2016), *L'Atlas des frontières. Murs, conflits, migrations*, E'ditions les arènes, Parigi.
- Tylor E.B. (2016), *Primitive culture. Researches into the development of mythology, philosophy, religion, language, art and custom*, vol. I, ed. Dover Inc, Mineola-New York.
- Vallet E., Guillarmou J., Barry Z. (2021), *Raoul-Dandurand Chair*, University of Quebec in Montreal, *The Economist*.
- Yancobi H. (a cura di, 2004), *Costrutting a Sense of Place: Architetture and the Zionist Discourse*, Ashgate, London.

Il Contratto di Lago-Fiume-Costa “Bolsena-Marta-Tarquinia” come strumento di intervento per i territori fragili

Daniela De Leo

Sapienza Università di Roma
Dipartimento Pianificazione, design, tecnologia dell'architettura
daniela.deleo@uniroma1.it

Sara Altamore

Sapienza Università di Roma
Dipartimento di Pianificazione, design, tecnologia dell'architettura
sara.altamore@uniroma1.it

Abstract

Il contributo offre una riflessione sul progetto del territorio per affrontare le fragilità in aree né metropolitane né interne. A partire da un lavoro di accompagnamento per il Contratto di Lago Fiume e Costa “Bolsena-Marta-Tarquinia” nel nord del Lazio, il paper inquadra le fragilità territoriali dell'Italia di mezzo, acuite dalla lunga assenza di politiche di intervento e di pratiche ordinarie di pianificazione. L'area oggetto di studio ha trovato nel Contratto un importante momento di discontinuità di tale assenza. La ricerca ha contribuito ad indagare l'effettiva adeguatezza di strumenti come il Contratto per intervenire nei territori dell'Italia di mezzo.

Parole chiave: territori fragili, pianificazione territoriale, contratto di fiume

Introduzione

All'interno del dibattito disciplinare sulle fragilità territoriali, una ricerca nazionale (cfr. Lanzani, De Leo, et al., 2021) ha definito i *territori intermedi*¹ come quella peculiare porzione del territorio italiano sospesa tra le città metropolitane e le aree interne. Si tratta di territori messi a dura prova da cambiamenti strutturali e fragilità invero troppo spesso sottovalutate dalle politiche e dalle ricerche, frequentemente afflitte da una sorta di “metrofilia” (Barbera et al., 2022). Il potenziale interpretativo dei territori intermedi ha permesso di ridare luce a quelle aree che ancora sembrano resistere allo spopolamento e al degrado, ma dove le azioni preventive di riequilibrio e gli interventi per affrontare le fragilità territoriali tardano a essere programmate o sono limitate a interventi emergenziali a seguito di eventi estremi. Ad aggravare il quadro, pesa la frequente assenza di pratiche ordinarie di pianificazione che compromette ulteriormente le capacità di affrontare sfide complesse (Martin et al., 2021; De Leo e Altamore, 2023). Questo ha inevitabili conseguenze, anche drammatiche, su infrastrutture, agricoltura e, più in generale, sull'habitat umano.

Oggi, fenomeni come il cambiamento climatico, disastri naturali e scarsità di risorse aggravano le fragilità territoriali preesistenti, aumentando la già elevata vulnerabilità delle comunità insediate e le disuguaglianze geografiche e socioeconomiche.

All'interno di questo quadro, lo strumento del Contratto di Fiume ha suscitato l'interesse di molti studiosi urbani, urbanisti e pianificatori, perché tenta di accogliere e affrontare in modo integrato le sfide ambientali – con particolare riferimento all'acqua – considerando queste come parte di un sistema ecologico e sociale complesso. Il Contratto, infatti, mette in connessione attori e risorse, ciò che fa problema con le potenzialità presenti, attraverso la creazione di accordi condivisi tra soggetti territoriali di varia natura (Naveh e Carmel, 2002; Berger et al., 2007; Bréthaut e Pflieger, 2015).

Proprio per via della sua natura pattizia, strategica e volontaria, il Contratto è parso rappresentare una interessante modalità di intervento a disposizione proprio dei territori fragili, fuori dal perimetro dei centri metropolitani ma, anche dalle aree interne, destinatarie della recente Strategia Nazionale per le Aree Interne.

¹ Questa definizione è emersa all'interno del progetto di ricerca sulle Fragilità Territoriali, promosso dal Dipartimento di eccellenza del Politecnico di Milano. Il progetto ha coinvolto un team di studiosi provenienti da diverse parti d'Italia, offrendo una prospettiva ampia e diversificata sui territori della cosiddetta “Italia di mezzo”, Cfr. Lanzani *et alii*, 2021.

Quindi, a partire da un lavoro di accompagnamento del Contratto di Lago Fiume e Costa “Bolsena-Marta-Tarquini” nel nord del Lazio, è stato studiato approfonditamente il processo del Contratto come modalità di intervento in un’area sospesa tra la città metropolitana di Roma e la vicina area interna. In questa direzione, l’occasione di ricerca ha permesso di:

- declinare il frame teorico dei territori intermedi nello specifico caso del Lazio con riferimento alle fragilità caratteristiche,
- indagare come il Contratto si disponga rispetto alle fragilità dei territori intermedi, andando a vedere nello specifico cosa tratta e cosa dimentica, cosa promette e cosa riesce a fare.

Il paper è strutturato come segue. Dopo una breve descrizione della metodologia di ricerca, la prima parte presenta il quadro teorico degli approcci e degli strumenti di pianificazione territoriale per affrontare le sfide ambientali, con specifico riferimento ai Contratti di Fiume. Nella seconda parte, il caso di studio illustra le principali sfide dell’area oggetto di studio e l’intero processo del Contratto di Fiume, Lago e Costa “Marta-Bolsena-Tarquini”, chiarendo quali fragilità caratterizzano questo specifico territorio intermedio. Infine, il contributo fornisce raccomandazioni conclusive più generali per ripensare il progetto dei territori fragili, cercando di tesaurizzare l’esperienza condotta al fine di trasformare i limiti emersi nel processo in opportunità di rilancio per uno strumento con elevate potenzialità trasformative.

Nota metodologica

Come anticipato, il lavoro qui presentato mostra parte degli apprendimenti di una ricerca e accompagnamento del Contratto di Fiume, Lago e Costa “Marta-Bolsena-Tarquini”, nel nord della Regione Lazio (Italia). L’accompagnamento del processo è stato un campo di sperimentazione per la creazione di un piano d’azione mirato a un territorio intermedio o della cosiddetta “Italia di mezzo” (Lanzani et al., 2021).

Nello specifico, la ricerca, svolta da ottobre 2020 a febbraio 2022, ha utilizzato un approccio metodologico qualitativo, basato su analisi desk, conversazioni informali, interviste semi-strutturate e osservazioni partecipate. La parte empirica della ricerca ha indagato la rete di attori e delle loro relazioni, mentre le analisi desk hanno approfondito il processo di attuazione a partire dai documenti locali. Congiuntamente, sono stati raccolti dati provenienti dall’Agenzia Regionale per la Protezione dell’Ambiente ARPA-Lazio e dall’Istituto Nazionale di Statistica. Questi sono stati usati per ricostruire lo stato ambientale, approfondire il sistema produttivo, il profilo demografico e l’offerta di servizi. La ricerca ha incluso, oltre all’analisi della chiave interpretativa dei territori intermedi, la costruzione di un quadro teorico sul contratto come strumento per affrontare le fragilità di questi territori.

Territori intermedi e Contratto come strumento di intervento

I territori intermedi dell’Italia di mezzo, per come definiti nell’ambito della suddetta ricerca, appaiono sfuggenti rispetto, sia alle dinamiche più studiate delle città metropolitane, sia alle aree interne, da qualche anno ricollocate al centro delle politiche nazionali per la coesione territoriale. La scarsa attenzione strategica, politica e culturale si è tradotta in un disinvestimento da parte delle istituzioni verso i numerosi luoghi che costituiscono un territorio caratterizzato da centri urbani e produttivi di dimensioni medie e piccole. Questa situazione ha richiamato l’urgenza di un’approfondita riflessione sulle politiche territoriali attuate in Italia accolta da diversi studiosi urbani (Marchigiani e Cigalotto, 2019; Lanzani et al., 2021; De Leo e Altamore, 2022).

La definizione dei territori intermedi o dell’Italia di mezzo riflette una situazione territoriale spesso riscontrata in molti paesi europei che soffrono della mancanza di adeguata attenzione da parte della ricerca e delle politiche (Wandl et al., 2014; MacKinnon et al., 2022).

Pur conservando ancora una popolazione e una quantità di servizi che riescono a sopravvivere, questi territori si caratterizzano per situazioni economiche precarie e una limitata presenza di fenomeni di abbandono. Nonostante ciò, tali contesti risultano intrinsecamente fragili, poiché faticano ad adattarsi ai mutamenti nelle dinamiche e nei processi in atto (Marchigiani e Cigalotto, 2019). Insieme alla difficoltà nel reperire e ottenere finanziamenti specifici, le crescenti sfide di carattere ambientale, economico e sociale comportano un pericolo imminente: l’ineluttabile declino di questi territori verso una condizione di degrado e marginalità.

In Italia, la complessa e diffusa mappa delle situazioni di fragilità ambientale, economica e socio-demografica evidenzia cambiamenti: anche i contesti che hanno storicamente rappresentato il fulcro delle dinamiche di modernizzazione del paese stanno subendo cambiamenti profondi (Gabellini, 2018). Questo processo si caratterizza per l’intreccio di declino, marginalizzazione e lenta emergenza di nuove opportunità,

che tuttavia faticano a trovare piena espressione in nuovi percorsi di sviluppo (Borghi, 2017; De Rossi, 2018).

A livello morfologico e spaziale, l'Italia di mezzo caratterizza molte parti di regioni italiane nelle quali prevale una estrema frammentazione territoriale e una urbanizzazione dispersa. Questi territori sono costituiti da piccoli centri che condividono aspetti e problemi strutturali con gli ambienti urbani più densamente popolati, nonostante la loro estensione spaziale e le pratiche che li caratterizzano potrebbero apparire più simili agli ambiti metropolitani.

Allo stesso tempo, oltre la metropoli (Balducci, Fedeli e Curci, 2017) vi sono anche condizioni territoriali che affrontano un declino demografico che, seppur non drammatico, vede una migrazione verso le grandi città o all'estero. L'isolamento e la connettività limitata aumentano le difficoltà all'accesso a servizi e opportunità. In questo contesto, se l'abbandono non risulta ancora un problema, il fenomeno del pendolarismo sottopone le infrastrutture e i servizi a pressioni che ne compromettono la tenuta. Inoltre, queste aree possono essere caratterizzate da una bassa diversificazione, spesso originata dalla presenza di aree produttive svuotate a causa della transizione economica globale o in declino, con una mancanza di nuovi investimenti e opportunità lavorative. Il tutto entro una significativa assenza di competenze tecniche e, quindi, strategie mirate e di lungo periodo per lo sviluppo locale connesso a strumenti ordinari di governo del territorio.

Anche per questo, in assenza di strumenti ordinari e dinnanzi al moltiplicarsi delle sfide alla scala territoriale, strumenti volontari come i Contratti di Fiume sono stati qui e lì assunti come leve per la programmazione strategica e negoziata allo scopo di perseguire obiettivi di tutela e corretta gestione delle risorse idriche, la valorizzazione dei territori fluviali, unitamente alla salvaguardia dal rischio idraulico, contribuendo allo sviluppo locale di tali contesti. Così, le diverse parti interessate alla risorsa acqua (come autorità locali, associazioni di categoria, organizzazioni ambientaliste e comunità locali) hanno promosso forme di gestione condivisa e sostenibile delle risorse idriche, tenendo conto degli aspetti ambientali, sociali ed economici. Per altro, con il vantaggio dichiarato di cogliere porzioni di territorio più estese dei singoli confini comunali per meglio rispondere a problematiche condivise che di solito sfuggono agli strumenti di pianificazione ordinari.

A livello europeo, i Contratti di Fiume sono parte integrante della Direttiva Quadro sull'Acqua dell'Unione Europea, che promuove la gestione sostenibile delle risorse idriche e la protezione degli ecosistemi fluviali. In Italia, i Contratti di Fiume sono stati introdotti nel 2010 con la legge nazionale sulla tutela e la gestione delle acque. Qui, sin dalle prime esperienze fino alle più recenti², il Contratto di Fiume è stato considerato uno strumento utile per superare i limiti dei piani settoriali, integrare la gestione delle risorse idriche con una dimensione di governance più ampia e promuovere una prospettiva integrata del territorio, altrimenti invisibile a livello locale (Bobbio e Saroglia, 2008; D'Onofrio, 2011).

Lo strumento del Contratto offre quindi, almeno in teoria, una traiettoria utile per riconoscere i diversi e nuovi soggetti della pianificazione oltre che il contributo di diverse competenze nella configurazione e trasformazione del territorio (Moccia e De Leo, 2003). In questo modo, tale strumento potrebbe potenzialmente offrire l'opportunità di sperimentare azioni tra loro coordinate e condivise con vari soggetti territoriali anche laddove non vi siano politiche di intervento ordinarie, al fine di promuovere il recupero delle importanti risorse presenti nelle aree perifluviali (Magnaghi, 2008; Bastiani 2011).

La letteratura conferma che il Contratto può offrire opportunità concrete di trasformazione, specialmente quando sono disponibili finanziamenti specifici, ma se mette in campo la creazione di nuove strutture di governance, attraverso interazioni innovative di ampia scala (Bréthaut and Pflieger, 2015; Scholz and Stiftel, 2005). Ciò rimette in luce non solo la questione dell'adeguatezza degli strumenti di pianificazione, delle norme e dei regolamenti, ma anche dell'accessibilità e della qualità delle competenze tecniche e la loro relazione con quelle locali (Carter, 2007; Fischer, 2009).

Il caso del Contratto di Lago Fiume e Costa “Bolsena-Marta-Tarquinia”

I comuni che interessano il perimetro del contratto spaziano dal territorio interno caratterizzato da laghi e attività agricole fino al territorio costiero, creando una interessante diversità di contesti all'interno dello stesso bacino idrografico. Questa zona comprende 19 comuni, di cui 12 sono tra i firmatari del Contratto insieme a 18 associazioni e comitati, l'ASL di Viterbo, 3 sindacati, 7 associazioni di categoria, un GAL e 7 privati cittadini. L'area di questo distretto idrografico riunisce principalmente comuni di piccole e medie

² Tra le prime esperienze si veda, ad esempio, Barbanente e Monno, 2005; Magnaghi, 2008; Pizziolo e Micarelli, 2011. Mentre, per le più recenti, si segnalano i lavori di Caruso, 2020, Caruso et al., 2020; Pappalardo, 2021; Pisano e Lingua, 2021.

dimensioni³. Ad eccezione di alcuni casi⁴, i comuni coinvolti nel Contratto non hanno subito un drastico spopolamento.

In generale, l'area si presenta ricca in termini di paesaggi antropizzati e naturali, con sistemi collinari e gruppi montuosi, sorgenti termali, riserve e parchi. Tuttavia, queste emergenze storico-architettoniche e archeologiche soffrono dell'esclusione dai principali circuiti di valorizzazione e fruizione turistica, nonché dalla mancanza di un adeguato progetto di sviluppo del territorio nel suo complesso.

Sebbene non si tratti di un'area di produzione abbandonata come descritto nella ricerca sui territori intermedi di Lanzani *et alii* (2021), questo territorio ne presenta varie similitudini. L'area è caratterizzata da un sistema agricolo basato su un'economia di prossimità che attualmente è fortemente in crisi, come molte altre parti del territorio italiano.

Come avviene in gran parte dell'Italia di mezzo, anche in questo territorio il sistema infrastrutturale presenta carenze e frammentazioni che accentuano le disuguaglianze. Alcuni centri urbani subiscono pressioni legate alla vicinanza con la città metropolitana in termini di pendolarismo, con effetti negativi sulla qualità della vita a causa di una rete di trasporti localmente mal organizzata.

In questo contesto, emerge con chiarezza la sempre più preoccupante frammentazione e fragilità delle aree rurali, causata sia dal consumo di suolo per scopi insediativi, sia dalle sempre più frequenti e invasive dinamiche di cessione dei terreni per impianti fotovoltaici e l'estensione dell'agricoltura intensiva. Ciò ha comportato cambiamenti nel paesaggio agro-forestale e un peggioramento della contaminazione del suolo e delle acque, rendendo indispensabile affrontare queste problematiche in modo coerente e coordinato.

Un uso del suolo incoerente contraddistingue il territorio, che alterna pratiche predatorie (come la monocoltura agricola, la transizione energetica o il turismo non sostenibile) a un approccio iperconservativo (ad esempio, l'adesione a un'agricoltura biologica a tutti i costi o la museificazione nell'accesso al patrimonio storico-artistico).

Nel contesto specifico, il Contratto di Lago, Fiume e Costa rappresenta un importante momento di discontinuità in un territorio a lungo non interessato da interventi strutturali o integrati che ne affrontassero le principali sfide. Rispetto al resto d'Italia, inoltre, la Regione Lazio ha avviato la promozione dei Contratti di Fiume in estremo ritardo nel 2019. Tra le peculiarità che rendono il Contratto di Lago, Fiume e Costa "Bolsena-Marta-Tarquini" di particolare interesse è la varietà del territorio che comprende. Infatti, è l'unico tra quelli finanziati sia a livello regionale che nazionale che include tre corpi idrici in un unico bacino che va dall'entroterra alla costa.

Il processo del Contratto ha permesso di evidenziare in maniera più accurata i caratteri e le traiettorie evolutive proprie di questo territorio intermedio. In particolare, attraverso gli incontri pubblici, che hanno mirato a consolidare il quadro analitico e conoscitivo, sono emerse problematiche e obiettivi condivisi, che successivamente sono stati tradotti in azioni e impegni.

Ad esempio, la compresenza di spazi ibridi tra rurale e urbano sta facilitando l'emergere di nuove funzioni di uso del suolo come quelle legate alla transizione ecologica. Questo cambiamento si colloca entro una generale perdita di valore dei terreni per uso agricolo. Dunque, quando non si tratta di territori coinvolti nella produzione intensiva, si registra la diffusione di impianti per l'energia solare o eolica, con conseguenti problemi di frammentazione e perdita di biodiversità dei suoli.

Durante il confronto strutturato con attori istituzionali e abitanti, sono stati individuati alcuni contenuti sulla tutela ambientale, la salute pubblica, il sistema economico e produttivo, il sistema delle conoscenze, della cultura e la cittadinanza consapevole. Mentre il tema dell'acqua è emerso debolmente ed è stato legato soprattutto al rischio di inquinamento dovuto alle colture intensive e al turismo, delegando la responsabilità di tale gestione alle istituzioni. In generale, il tema dell'ambiente sembra essere considerato principalmente come un valore paesaggistico di natura statica e non coinvolto nella produzione di valore sociale, economico ed ecologico.

Una questione ricorrente è stata la centralità della collaborazione tra istituzioni, amministrazioni e cittadini per affrontare efficacemente le principali criticità. La comunità organizzata e i privati cittadini partecipanti al processo hanno richiesto un maggiore coinvolgimento e protagonismo delle istituzioni locali. Tuttavia,

³ I comuni più piccoli, che sono la maggior parte, hanno una popolazione che varia da circa 1000 a 3000 abitanti, gli altri vanno da 10.000 e 15.000 circa abitanti

⁴ Solo quattro dei comuni firmatari del Contratto (Capodimonte, Marta, Grotte di Castro e Tuscania) rientrano anche nell'area interna designata come "Alta Tuscia-Antica Città di Castro"

la Provincia e i comuni non hanno preso parte al processo partecipativo portato avanti da Università e project manager.

Il processo partecipato ha fatto emergere questioni molteplici e trasversali all'obiettivo della tutela della risorsa acqua. Tra queste si distinguono alcune legate alla risorsa in sé, mentre altre guardano più alle dinamiche tra gli attori coinvolti, istituzionali e no. Tra i primi, ritroviamo, ad esempio, la carenza di infrastrutture dei depuratori, il loro malfunzionamento e dimensionamento non corretto, l'assenza di infrastrutture idriche adeguate e l'inquinamento del suolo legato principalmente all'uso di pesticidi, che non sembra essere contenibile con la transizione all'agricoltura biologica a causa dei costi elevati associati. Allo stesso tempo, il processo ha stimolato l'emersione di fattori imprescindibili per far fronte alle sfide di questo territorio, come le limitazioni delle strutture tecniche e organizzative delle amministrazioni pubbliche, che hanno una capacità limitata di mantenere e consolidare reti sovracomunali efficaci a livello politico e tecnico, la mancanza di fiducia e, di conseguenza, di partecipazione civica, che si limita principalmente alla popolazione già organizzata all'interno di reti associative e territoriali.

Tuttavia, la stesura finale del Piano di Azione non ha incluso molte delle questioni emerse dai tavoli di lavoro, perché sono stati privilegiati interventi tecnici già preventivati (ad esempio, sulla manutenzione dei connettori per le acque reflue). Il processo partecipato non è stato leva di istanze capaci di fare pressione sulla macchina delle istituzioni e dei soggetti che alla fine hanno redatto il Piano.

Il Contratto è rimasto un evento episodico che non ha cambiato le dinamiche consolidate di comuni con strumenti di pianificazione ordinaria obsoleti e con una scarsa abitudine ad una pratica di pianificazione.

Apprendimenti e note conclusive

Anche nei territori intermedi del Lazio la discontinuità, la diversificazione e, soprattutto, la fragilità ambientale, infrastrutturale, sociale e tecnica, contribuiscono a rendere questo territorio dell'Italia di mezzo un contesto che necessita di interventi strutturali e ordinari più che straordinari benché volontari. Questo è tanto più vero quanto più si considera che, nonostante tutte le buone intenzioni e prassi promosse dal contratto di fiume, lago e costa, alla fine:

- il processo partecipato non ha inciso sulla redazione del Piano d'azione;
- sono stati privilegiati interventi già preventivati come la manutenzione dei connettori per le acque reflue;
- la straordinarietà dello strumento ha esasperato il vuoto di strumentazione ordinaria invece di colmarlo.

Da un lato, il Contratto si è inserito in un quadro di pianificazione ordinaria carente se non del tutto inesistente, che ha reso tale contesto particolarmente debole in termini di capacità di progettazione del territorio. Dall'altro, il Contratto ha mostrato contraddizioni nel suo uso dal momento che pur spingendo il territorio a ripensarsi come sistema integrato, riconnettendo le componenti fisico-naturali con quelle storiche, economiche e produttive non è stato in grado né di rafforzare le reti di collaborazione interistituzionale né l'efficacia dell'azione di tutela e valorizzazione della stessa risorsa idrica.

Non di meno, alla luce del caso, è possibile sottolineare che il Contratto ha mostrato i limiti di uno strumento di intervento occasionale che, in assenza di strategie di pianificazione ordinaria, ha finito per:

- riproporre settorialità e frammentazione,
- facilitato il rafforzarsi di comportamenti opportunistici da parte di alcuni soggetti o professionisti nonostante si trattasse di strumenti trasversali e inclusivi.

Ciò consente di concludere che il Contratto rimane uno strumento potenzialmente utile per affrontare le sfide dei territori fragili dell'Italia di mezzo, ma che per fare questo è quanto mai necessario che l'azione volontaria:

- si inserisca all'interno di una cornice di relazione stabile con le pratiche ordinarie;
- avvii un processo di scambio permanente che includa le competenze istituzionali e tecniche insieme a una rete locale di attori misti con competenze eterogenee a diversi livelli,
- eviti la concentrazione di conoscenze e quindi di potere.

Tale inversione di rotta è quindi necessaria per poter considerare strumenti come il Contratto ai fini del rafforzamento delle fragilità dei territori intermedi, sviluppando così pratiche condivise tra le istituzioni locali, abitanti e le associazioni.

Riferimenti bibliografici

- Balducci A., Fedeli V., Curci F. (a cura di, 2017), *Oltre la metropoli. L'urbanizzazione regionale in Italia*, Guerini e Associati, Milano.
- Barbanente A., Monno V. (2005), Changing discourses, practices and spaces of coexistence: Perspectives for the environmental regeneration of the Ofanto River Basin. *Planning Theory & Practice* 6(2), pp. 171-190.
- Barbera F., Cersosimo D., De Rossi A. (a cura di 2022), *Contro i borghi. Il paese che dimentica i paesi*. Donzelli, Roma.
- Bastiani, M. (2011), *Contratti di fiume. Pianificazione strategica e partecipata dei bacini idrografici. Approcci, esperienze, casi studio*. Dario Flaccovio Editore, Palermo.
- Berger T., Birner R., Mccarthy N., Díaz J., Wittmer H. (2007), Capturing the complexity of water uses and water users within a multi-agent framework. *Water resources management* 21(1):129-148.
- Bobbio L., Saroglia P. (2008), Lungo il fiume delle politiche contrattualizzate. Dall'esperienza francese al caso piemontese. Laboratorio di Politiche-Corep, Torino.
- Borghi, E. (2017), *Piccole Italie: le aree interne e la questione territoriale*. Donzelli Editore, Roma.
- Bréthaut C., Pflieger G. (2015), The shifting territorialities of the Rhone River's transboundary governance: a historical analysis of the evolution of the functions, uses and spatiality of river basin governance. *Regional Environmental Change* 15, pp. 549-558.
- Carter J. (2007), Spatial planning, water and the Water Framework Directive: insights from theory and practice. *Geographical journal* 173(4), pp. 330-342..
- Caruso, E. (2020), Reti integrate di comunità per la sperimentazione di nuove forme di democrazia di comunità. *Scienze del Territorio*, 8.
- Caruso E., Lingua V., Pisano C. (2020), Il contratto di fiume come patto per la rinascita della comunità. Un approccio sistemico di mediazione istituzionale. *Paper presentato a VI National Conference Society of Territorialists*, 15-17 November 2018.
- De Rossi A. (a cura di, 2018), *Riabitare l'Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquiste*. Donzelli Editore, Roma.
- De Leo D., Altamore S. (2022), Territori intermedi del Lazio e Contratti di Fiume. Interpretazioni e strumenti per territori né metropolitani né interni. *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, LIII, 135.
- De Leo D., Altamore S. (2023), Why multi-stakeholder practices don't work: looking beyond the extent and diversity of actors for co-producing collective action; a case study from an inner area in Italy. *Planning Practice & Research*, 38(3), pp.1-17.
- D'Onofrio R (2011) Città diffusa, forma urbana e paesaggio. *Urbanistica DOSSIER* 125, pp. 45-47.
- Gabellini, P. (2018), *Le mutazioni dell'urbanistica. Principi, tecniche, competenze*. Carocci, Roma.
- Lanzani, A., De Leo, D., Mattioli, C., Morello, E., Zanfi, F. (2021), Nell'Italia di mezzo: rigenerazione e valorizzazione dei territori della produzione. In Coppola, A., Del Fabbro, M., Lanzani, A. S., 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.
- MacKinnon, D., Kempton, L., O'Brien, P., Ormerod, P., Pike, A., Tomaney, J. (2022), Reframing urban and regional 'development' for 'left behind' places. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 15(1), pp. 39–56.
- Magnaghi, A. (2008), I contratti di fiume: verso nuove forme integrate e partecipate di pianificazione territoriale. *Contributo presentato al Seminario "Processi di pianificazione partecipata di bacino"*, Bologna, 18.
- Marchigiani, E., Cigalotto, P. (2019), *Terre di mezzo. Percorsi di progetto lungo il torrente Cormor*. EUT Edizioni Università di Trieste, Trieste.
- Martin, R., Gardiner, B., Pike, A., Sunley, P., Tyler, P. (2021), *Levelling up Left Behind Places: The Scale and Nature of the Economic and Policy Challenge*. Routledge, Abingdon.
- Moccia F. D., De Leo D. (2003), I nuovi soggetti della pianificazione. *Atti della VI conferenza nazionale SIU*. Franco Angeli, Milano.
- Naveh Z., Carmel Y. (2002), Landscape complexity versus ecosystem complexity-implication for landscape planning and management. *Ecosystems*, 37(38), pp. 19-39.
- Pappalardo G. (2021), *Paesaggi tenaci: Il processo ecomuseale del Simeto*. FrancoAngeli, Milano.
- Pisano C., Lingua V. (2021), The Impact of Regional Design on River Agreements: The Case of the Ombrone River in Tuscany. *Planning Practice & Research*, pp 1-22.

- Pizziolo G., Micarelli R. (2011), Il contratto di fiume/paesaggio del medio Panaro. In: Bastiani M., op. cit., pp 323-343.
- Scholz J.T., Stiftel B. (ed., 2005) *Adaptive Governance and Water Conflict: New Institutions for Collaborative Planning*. Resources for the Future Press, Washington, DC.
- Wandl, D. A., Nadin, V., Zonneveld, W., Rooij, R. (2014), Beyond urban–rural classifications: Characterising and mapping territories-in-between across Europe. *Landscape and Urban Planning*, 130, pp. 50-63.

Aree marginali: strumenti per cogliere le trasformazioni e nutrire il progetto. L'attenzione alle storie minime per far affiorare l'immagine inespressa che non riesce a venire alla luce

Lidia Decandia

Università degli Studi di Sassari

DADU - Dipartimento di Architettura Design e Urbanistica

lidia.decandia@gmail.com

Abstract

Il saggio, nel proporre gli esiti di una ricerca compiuta nel territorio dell'Alta Gallura – un'area interna situata nella parte nord orientale della Sardegna – intende mettere in luce come questo contesto, che ad uno sguardo zenitale e attento alle statistiche, appare come un territorio marginale, riveli in realtà forze creative e generative, virtualità latenti, capaci di dischiudere nuove possibilità. Questo esito emerge da una esplorazione sul campo che si serve di metodologie di carattere indiziario di tradizione storiografica e psicanalitica. Metodologie, che non si basano sull'analisi dei caratteri più appariscenti, ma sono più attente ai particolari, ai dettagli, agli indizi impercettibili ai più, all'analisi degli scarti, dei dati marginali, ai lapsus, considerati spesso come rivelatori di tendenze in atto, e proprio per questo capaci di rivelare una realtà complessa non sperimentabile direttamente.

Mel farsi guidare dagli indizi, dalle storie minime, dai dettagli spesso insignificanti, dai comportamenti dissonanti l'esplorazione fa emergere come quel territorio, in apparenza buio e marginale, sia una realtà brulicante altamente diversificata e in continuo movimento, in cui sottotraccia spingono forze ed energie che non si vedono, ma che lavorano continuamente per produrre cambiamento. Un cambiamento che suggerisce una immagine inespressa che ancora non riesce a venire alla luce, ma che potrebbe nutrire il progetto: una ossimorica città-natura in cui il già stato si unisce con l'adesso, e in cui si intrecciano città e campagna, natura e cultura.

Parole chiave: territori fragili, capitale sociale, innovazione

Un territorio in trasformazione

Il saggio propone in sintesi le metodologie e gli esiti di una ricerca¹ dedicata ad un territorio minore: quello dell'Alta Gallura. Una regione storica, situata nella parte nord-orientale della Sardegna, caratterizzata dalla forte pervasività delle componenti ambientali e da una bassissima densità insediativa. Questa sub regione storica, se osservata di notte dal satellite si presenta come una delle aree meno illuminate del contesto nazionale. Il suo buio fa da contraltare alle luci dello spettacolo che illuminano invece il perimetro costiero in cui la celebre Costa Smeralda accende tutti i suoi riflettori². Se le luci della costa rivelano dunque, per usare la felice metafora di Rossi Doria (1982), «la polpa» del territorio gallurese, le aree dell'interno costituiscono i territori «dell'osso», interessati dai fenomeni di spopolamento, di invecchiamento della popolazione e di declino economico. Motivo che ha fatto sì che questa subregione, sulla base del criterio di lontananza dai servizi essenziali (scolastici, di mobilità su ferro e sanitari), sia stata inserita fra le aree catalogate come «ultraperiferiche» nella Strategia nazionale per le aree interne (Dipartimento per lo Sviluppo e la coesione economica [DPS], 2013)³.

Questo territorio, che ci appare come buio e marginale, si trova tuttavia oggi in uno stato di possibile trasformazione. Dopo questi ultimi cinquant'anni, infatti, in cui l'invenzione della Costa Smeralda, come una sorta di magnete, ha attratto le “polveri sparse” sul territorio lasciando nelle aree interne “buchi” di

¹ *Atlante dell'innovazione: alla ricerca degli embrioni di mutamento nel territorio della Gallura*, di cui la sottoscritta è responsabile scientifica, selezionata e ammessa al finanziamento del *Bando competitivo Fondazione di Sardegna – 2016 per progetti di ricerca con revisione tra pari* e finanziata nel 2018.

² La Costa Smeralda costituisce un peculiare insediamento turistico situato nella costa nord-occidentale della Gallura (comune di Arzachena), che ha avuto effetti dirompenti sull'organizzazione del territorio. La costruzione di questo insediamento, infatti, oltre a innescare una discesa costiera della popolazione, un abbandono delle campagne e uno spopolamento dei centri dell'entroterra ha fatto sì che questa regione sia entrata a far parte di una inedita dimensione urbana planetaria (Lefebvre 1970; Brenner, 2014). Sull'invenzione e gli effetti della Costa Smeralda sul territorio gallurese mi permetto di rinviare a Decandia, Cannao, Lutzoni (2017).

³ La Strategia nazionale per le aree interne è una delle opzioni strategiche della programmazione dei fondi comunitari, ciclo 2014-2020, lanciata dall'allora ministro Fabrizio Barca nel 2012.

silenzio, “densi di natura e di storia”, diversi piccoli segnali sembrano indicare possibili direzioni di mutamento. Sono segnali minimi che lampeggiano nel buio della notte gallurese e che richiedono per essere colti un’attenzione particolare, uno sguardo sottile, capace di perforare quelle coltri di tenebra che la visione notturna dall’alto del satellite sembrerebbe suggerirci. È a questi segnali che si è prestata attenzione in questa ricerca.

L’idea di provare ad osservare proprio, come direbbe Jullien, «ciò che si guarda ma non si percepisce» (Jullien, 2010: 35), «ciò che si ascolta ma non si intende» (ibid.) nasce dalla consapevolezza che molto spesso gli sguardi zenitali, così come i grandi numeri e le statistiche, proprio perché bloccano la realtà in una fotografia statica e determinata che ne irrigidisce i confini (luci buio, centro periferia), non ci aiutano, a cogliere proprio le trasformazioni silenziose che sono in corso: quegli inneschi di cambiamento, non ancora totalmente percepibili. Quei chiarori che caratterizzano proprio gli stadi iniziali dei grandi mutamenti, quando questi si avviano appena e, essendo ancora in fase di abbozzo, non sono del tutto manifesti e tantomeno misurabili, e su cui invece occorre concentrarsi per comprendere gli indeterminabili dei momenti di passaggio come sanno bene gli strateghi e gli indovini, ma anche i profeti.

Spesso infatti, come molti filosofi e diversi storici ci insegnano è, paradossalmente, proprio in questi spazi meno illuminati, «spazi non dominanti ma neppure dominati, sottratti, se vogliamo, all’ambito della dominazione» (Castelli Gattinara, 2017:132), che, al di fuori di quegli schemi con cui siamo abituati a imbrigliare il mondo, possono svilupparsi nuove singolarità ed eccità; irrompere lampi passeggeri; affiorare forze creative e generative, capaci di dischiudere nuove possibilità, di fare incontrare il passato con l’adesso per dare l’avvio a nuove origini, a inedite costellazioni (Benjamin, 1997), a nuovi spazi. È lì che agiscono, anche se in maniera inapparente, infatti, le forze creative e generative che dischiudono nuove possibilità. È lì che si aprono buchi, talvolta contraddizioni, conflitti e lacerazioni, ma anche micro forme nel vuoto. È a queste piccole e dense molteplicità che abbiamo voluto porre la nostra attenzione per rivelare la potenza nascosta del reale e sondare le linee di forza che in esso vi sono operanti.

Strumenti per cogliere la trasformazione

Per riuscire a farlo abbiamo abbandonato l’occhio del voyeur che osserva dall’alto i territori. Come dei flâneur ci siamo immersi, invece, nelle sue pieghe, per andare alla ricerca di casi individuali, di storie rivelatrici o promettenti, spesso apparentemente insignificanti, facendoci guidare dalle metodologie di carattere «indiziario» che non provengono dal nostro contesto disciplinare, ma che sono state prese a prestito da altre tradizioni (Ginzburg 2000). Metodologie, che non si basano sull’analisi dei caratteri più appariscenti, ma sono più attente ai particolari, ai dettagli, agli indizi impercettibili ai più, all’analisi degli scarti, dei dati marginali; ai lapsus, considerati spesso come rivelatori di tendenze in atto, e proprio per questo capaci di rivelare una realtà complessa non sperimentabile direttamente.

L’intento di questa immersione non era infatti quello di scoprire delle leggi generali, ma piuttosto di ingrandire dei particolari, di individuare dei comportamenti dissonanti, non omologati e discordanti, e per questo scardinanti, capaci di «di farci entrare in mondi e realtà diversi da quelli a cui credevamo di essere abituati» (Castelli Gattinara, 2017: 105) e di rimettere in discussione le categorie descrittive con cui siamo soliti irrigidire la realtà. E in quanto tali in grado di rivelare proprio ciò che preme alla superficie del presente e si muove sottopelle all’interno del territorio, senza ancora essere venuto alla luce.

Per questo nel corso di questo viaggio, nell’andare alla ricerca di storie minime, abbiamo incontrato persone comuni, nuovi abitanti, imprenditori, contadini, pastori, allevatori, artisti, associazioni, direttori di piccoli alberghi o di musei⁴. Li abbiamo interrogati ed ascoltati: per comprendere se proprio dai loro desideri, dagli stili di vita adottati, dalle modalità di rapportarsi alla natura, dalla capacità di inventarsi nuove attività produttive, di costruire rapporti interscalari, di mettere in atto sperimentazioni innovative capaci di coniugare tradizione e innovazione, potessero emergere fermenti nuovi, embrioni di mutamenti possibili, idee e pensieri a cui attingere per immaginare un nuovo futuro per questi territori.

Oltre ad incontrare delle persone, soprattutto nel periodo della pandemia abbiamo seguito Instagram e Facebook; frequentato delle chat, consultato dei siti internet, esplorato situazioni e luoghi, per andare a caccia di sperimentazioni, di nuove forme di produzione, di eventi.

Nel fare questo abbiamo cercato di cogliere non solo quanto accadeva nella superficie del presente, ma abbiamo prestato attenzione anche alle «onde sismiche provenienti dal sottosuolo della storia» (Bertozzi,

⁴ Sono state effettuate nel corso del lavoro novantacinque interviste semi strutturate tra il 2019 e il 2020, con lunghi periodi di intervallo dovuti alla pandemia di Covid-19. Con alcune persone contattate si è andati ben oltre la semplice intervista e nel corso di questi anni si è stabilita una intensa frequentazione reciproca che ha arricchito immensamente la stessa ricerca.

2008: 130), registrando tutti quegli indizi che in qualche modo ci avrebbero potuto rivelare se, proprio per rispondere ai bisogni e alle urgenze del contemporaneo, potessero essere stati talvolta ripescati e reinterpretati, facendo incontrare il passato con l'adesso, coralli inabissati dal mare del tempo, arcaiche sopravvivenze, racconti interrotti, antiche culture dimenticate.

Allo stesso modo, pur rinunciando ad uno sguardo zenitale di sorvolo, nel corso del viaggio, non ci siamo limitati ad osservare le esclusive singolarità, ma un po' come fa una mosca che si muove su più piani e più livelli, abbiamo intrecciato sempre diverse scale, visione dall'alto e visione dal basso, micro e macro, piccole storie e dinamiche globali. Senza illuderci che fosse semplice e possibile conciliare sempre questi diversi punti di vista in una visione unitaria, abbiamo provato ad adottare una prospettiva che cercasse di farli, in un certo senso, giocare reciprocamente ridefinendo spesso «l'uno in base all'altro» (Castelli Gattinara, 2017: 86).

Alla fine, tutti gli indizi e i materiali emersi nel corso del viaggio sono stati accostati e messi in relazione. Come se fossero dei veri e propri tasselli da utilizzare per costruire un nuovo racconto: una sorta di vero e proprio montaggio in cui «partendo dal frammento e recuperando, brano a brano, la realtà contigua e compresente» (Zarri, 2012: 26), mettendo insieme campi lunghi e primi piani, cercare di dar vita ad un affresco che in qualche modo riuscisse a far affiorare proprio quell'immagine inespressa che queste nuove modalità di appropriazione sembrano rivelare, ma che ancora non riesce a venire alla luce.

Un territorio brulicante in continuo movimento

È così che quel buio iniziale, restituitoci dalla visione satellitare, ha cominciato ad animarsi: è emerso un territorio brulicante, altamente diversificato e in continuo movimento, in cui sottotraccia spingono forze ed energie che non si vedono, ma che lavorano continuamente per produrre cambiamento. Forze ed energie che oggi cominciamo a percepire più chiaramente, ma che in forma di barlume, in controtendenza con quanto le statistiche e gli indicatori, sembravano allora delineare, iniziavano a popolare, già alla fine degli anni settanta-ottanta del secondo millennio proprio quei buchi di silenzio che l'esodo verso le coste aveva contribuito a determinare⁵. Alcune minute presenze dissonanti – uomini e donne arrivati da lontano alla ricerca di altre modalità di abitare, di spazi di libertà o di resistenza; imprenditori visionari animati dal sogno di ritornare alla terra; associazioni che riscoprivano i materiali del passato; sindaci coraggiosi capaci di andare in controtendenza; curatori e artisti con voglia di sperimentare e di rimettere insieme radici e ali – cominciarono già allora a riappropriarsi proprio di quei territori svuotati dalla città della vacanza, a rimettere in moto piccole economie, a radunare fili di ricordi dispersi, a imbastire sperimentazioni inedite, a ricucire relazioni con quel mondo dei viventi. Certo si trattava allora di filoni molecolari, di pulviscoli, eppure altamente significanti, perché avrebbero individuato delle linee di tendenze, allora quasi impercettibili, che solo in questi anni stanno prendendo consistenza, dando l'avvio a significativi processi di trasformazione.

È negli ultimi quindici anni che queste storie, allora davvero singolari, cominciano a infittirsi, assumendo tuttavia anche caratteri nuovi, ancora da comprendere e decodificare⁶. Non sono più casi isolati, infatti, i nuovi abitanti che scelgono di venire ad abitare, adottando talvolta soluzioni transcalari, in queste terre, abbandonando magari le metropoli del continente: alla ricerca di una vita alternativa, ma anche più semplicemente per vivere immersi nella natura. Seppur scelgono di recuperare gli antichi stazzi, usati dai pastori-contadini⁷, o costruiscono case immerse nella campagna, lo fanno quasi sempre non come monadi staccate dal mondo, ma, grazie alle nuove tecnologie, come donne e uomini, perfettamente inseriti nelle dinamiche urbane. Qui incontrano una terra in cui ricominciare, si confrontano con quello spessore del territorio che la storia ha sedimentato, con quelle antiche culture che entrano talvolta in risonanza con alcuni bisogni del contemporaneo, entrano in relazione con le comunità locali, costruiscono embrioni di inedite comunità.

Allo stesso modo sono sempre di più, rispetto a quegli anni, gli imprenditori che avviano embrioni di economie ancorate ad un ritorno alla terra⁸. È in particolar modo la produzione vitivinicola, ad assumere

⁵ Per un approfondimento dei caratteri e della consistenza di questo fenomeno che qui, per brevità di spazio viene solo accennato, mi permetto di rinviare a Decandia (2022), ed in particolare alle pp. 51-142.

⁶ Per un racconto della singolarità delle storie che narrano di soggetti innovatori scelti tra nuovi abitanti, imprenditori, pastori e allevatori, si rinvia a Decandia (2022) e al sito Atlante delle trasformazioni (www.atlantealtagallura.com). Alcune di queste storie, che trovano spazio nel sito, sono state raccontate attraverso piccoli «film-documentari» realizzati da G. Crivaro e M. Pisano.

⁷ Gli stazzi erano sino agli anni cinquanta i perni dell'organizzazione dei territori rurali oggi in gran parte spopolati. Si trattava di piccole unità insediative e produttive autosufficienti, immerse nella campagna, sorte a partire nel XVII secolo quando contadini e pastori, residenti sino a quel momento nei centri dell'Alta Gallura, si allontanano verso i territori più periferici per sfruttare le immense aree dei *salti* sino a quel momento vuote e silenti. Cfr. al proposito Le Lannou (1941).

⁸ Cfr. le fabbriche della città-natura. Atlante delle trasformazioni (op.cit.).

una nuova rilevanza e a produrre una interessante riorganizzazione degli stessi quadri territoriali, determinata dalla presenza di nuovi attori che investono nella campagna. Produttori locali, che lasciano vecchie attività produttive, legate magari ai settori delle costruzioni immobiliari e riusano le loro capacità imprenditoriali per investire nel campo del vino. «Ritornanti» che dopo aver fatto altre significative esperienze in giro magari per il mondo, arricchendo il proprio know aut, decidono di ritornare nei loro paesi di provenienza e di riutilizzare magari i patrimoni familiari per avviare nuove imprese legate alla produzione vitivinicola, ma anche nuovi attori che arrivano da mondi lontani e decidono di investire in Gallura perché c'è un contesto che ha la forza di una memoria che può essere raccontata, contribuendo ad arricchire il valore della merce prodotta. Tutto questo avviene soprattutto perché questo territorio, lungi da essere chiuso in se stesso, appare oggi ricollocato all'interno di network di mercati globali, che paradossalmente contribuiscono a favorire anche un recupero di forme di produzioni tipiche legate alle peculiarità di questi contesti.

Insieme a questi nuovi modi di abitare e di produrre si diffonde quella che negli anni ottanta era solo una iniziale curiosità: una vera e propria attenzione per tutte quelle impronte di tempo diffuse sul territorio, ma anche un interesse per le diverse culture sedimentate nei luoghi. Quelle culture che le donne e gli uomini di queste terre hanno elaborato confrontandosi con le peculiarità di questi ambienti di vita. Si moltiplicano investimenti nel recupero di antichi manufatti, nascono associazioni attente alle tradizioni del passato, si aprono musei, si sperimentano veri e propri laboratori di conoscenza. Sono diversi i luoghi della memoria e della storia, sempre in bilico tra museificazione e germinazione di novità⁹, che si riaccendono nel buio dei territori delle aree interne.

Quella che si diffonde non è tuttavia una attenzione rivolta solo al passato, ma anche una volontà di far venire alla luce le potenzialità e le valenze che questo territorio può esprimere, proprio in quanto capace di parlare all'uomo contemporaneo. Come dei veri e propri lampi di luce, rispetto alle iniziali esperienze degli anni ottanta, si moltiplicano infatti le sperimentazioni artistiche che si dipanano fra i piccoli paesi e la campagna e che oscillano tra spettacolarizzazione e accensione di scintille di futuro¹⁰; eventi di avanguardia che spaziano dalla musica, alla letteratura, al teatro e alla poesia che si alternano in un sistema multipolare di piazze distribuite fra i nuclei storici e gli ambienti naturali¹¹ e che costruiscono interessanti dispositivi di incontro fra persone che abitano e viaggiatori che arrivano da lontano; nuove strutture destinate all'ospitalità e all'accoglienza¹² che, nel riutilizzare in forme innovative gli antichi stazzi distribuiti nella campagna, intercettano i desideri di viaggiatori legati ad una voglia di rallentamento e di immersione in più selvaggi contesti naturali; progetti che riscoprono la capillare viabilità minore che innervava il territorio per rispondere alla voglia di una mobilità lenta attraverso cui entrare in contatto fisico con l'ambiente naturale, ma anche con le storie sedimentate in queste terre¹³; nuovi modi di raccontare attraverso linguaggi diversificati, che vanno dalla fotografia alla cinematografia, i patrimoni ambientali, naturali storici e umani che popolano questi territori.

Verso la città-natura

Si tratta dunque molti di piccoli movimenti variegati che animano e fanno brillare la superficie spessa del presente, aprendo verso inediti futuri possibili. Queste nuove forme di appropriazione e di uso dello spazio sembrano infatti delineare il possibile emergere di una inedita e ossimorica figura territoriale: una sorta di città-natura che intreccia diverse scale, tenendo insieme la città e la campagna, la natura e la cultura. Ci troviamo di fronte ad un territorio particolare in cui la dimensione ambientale assume ancora una dimensione pervasiva e pur tuttavia affiorano modalità d'uso che rivelano una strana mescolanza tra urbano e rurale. Abbiamo a che fare, infatti, con nuovi abitanti che non sono più semplici contadini, ma uomini e donne caratterizzati da provenienze eterogenee, da alti livelli culturali, in grado di utilizzare tecnologie avanzatissime che gli consentono di muoversi nell'intreccio di diverse scale; ma anche con la presenza di luoghi di interessanti sperimentazioni artistiche e culturali, che spesso assumono tratti di vera e propria avanguardia.

C'è qualcosa che accomuna queste nuove forme di uso e di appropriazione del territorio: il desiderio profondo di cominciare a ritessere forme di rapporto diverso con l'insieme dei viventi da cui in questi ultimi secoli ci siamo separati, in un'ottica di prevaricazione e di dominio, e insieme di riprendere contatto con quelle dimensioni dell'umano che una idea di città distaccata dalla natura ci aveva fatto dimenticare.

⁹ Cfr. i luoghi della memoria (ibidem).

¹⁰ Cfr. i luoghi dell'arte (ibidem).

¹¹ Cfr. le piazze. (ibidem).

¹² Cfr. le accoglienze (ibidem).

¹³ Cfr. I cammini (ibidem).

Questa nostalgia di ritornare ad essere parte di un cosmo più grande anima anche lo sviluppo di piccole economie che ritornano ad ancorarsi alla terra, pur inserendosi all'interno di mercati globali, e si ripropone nella scelta di nuove centralità che si diluiscono sul territorio prediligendo luoghi caratterizzati da eccezionali qualità ambientali. È così che un bosco diventa una sala da concerto, la cima di una montagna una sala da teatro, un sentiero lo spazio per un reading di poesia itinerante, una casa nel bosco un piccolo centro di arte contemporanea. In queste scelte paradossalmente gli abitanti di questa inedita città-natura riscoprono un palinsesto territoriale in cui emergono sopravvivenze e anacronismi, risorgenze e latenze, ma anche culture profonde che giacciono come enormi tesori dispersi sul fondo, ricordandoci che forse può diventare possibile che l'arcaico e il contemporaneo possano darsi un appuntamento segreto.

Riferimenti bibliografici

- Le Lannou M. (1941), *Pâtres et paysans de la Sardaigne*, Arrault, Tours.
- Benjamin W. (1997), *Sul concetto di storia*, a cura di G. Bonola e M. Ranchetti, Einaudi, Torino.
- Bertozzi M. (2008), *Il detective melanconico e altri saggi filosofici*, Feltrinelli, Milano.
- Ginzburg, C. (2000), "Spie. Radici di un paradigma indiziario", in Id., *Miti, emblemi, spie. Morfologia e storia*, Einaudi, Torino, pp. 158-93.
- Lefebvre H. (1970), *La rivoluzione urbana*, Armando, Roma.
- Castelli Gattinara E. (2017), *La forza dei dettagli. Estetica, filosofia, storia, epistemologia da Warburg a Deleuze*, Mimesis, Milano.
- Zarri A. (2012), *Teologia del quotidiano*, Einaudi, Torino.
- Jullien F. (2009), *Le trasformazioni silenziose*, Raffaello Cortina, Milano.
- Decandia L., Cannaos C., Lutzoni L. (2017), *I territori marginali e la quarta rivoluzione urbana. Il caso della Gallura*, Guerini Associati, Milano.
- Decandia L. (2022), *Territori in trasformazione. Il caso dell'Alta Gallura*, Donzelli, Roma.
- Brenner. N. (2014), "Introduction: Urban Theory Without an Outside", in Brenner N. (edit by), *Implosions/Explosions: Towards a Study of Planetary Urbanization*, Jovis, Berlin.
- DPS (2013). *Strategia nazionale per le Aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance. Documento tecnico collegato alla bozza di accordo di Partenariato trasmessa alla CE il 9 dicembre 2013*. Roma.
- Rossi Doria. M. (1982), *Scritti sul mezzogiorno*, Einaudi, Torino.

Sitografia

Atlante delle trasformazioni Alta Gallura
www.atlantealtagallura.com

Dalla marginalità delle aree rurali agli *smart village*: il caso studio della Barbagia in Sardegna

Ilaria Deiana

Alma Mater Studiorum – Università di Bologna
Dipartimento di Architettura
ilaria.deiana@studio.unibo.it

Angela Santangelo

Alma Mater Studiorum – Università di Bologna
Dipartimento di Architettura
angela.santangelo@unibo.it

Simona Tondelli

Alma Mater Studiorum – Università di Bologna
Dipartimento di Architettura
simona.tondelli@unibo.it

Abstract

Lo spopolamento è un fenomeno ormai diffuso che caratterizza la maggior parte delle aree rurali italiane ed europee. Assistiamo, infatti, ad un progressivo abbandono delle aree interne, dovuto alla migrazione della popolazione verso le città. Come conseguenza, le aree rurali risultano ad oggi caratterizzate da marginalità economica, sociale e infrastrutturale. Per provare ad invertire la tendenza, da qualche anno l'Unione Europea sta mettendo a punto politiche e strategie per lo sviluppo delle aree rurali. Tra i concetti emergenti, l'evoluzione delle aree rurali in *smart village* mira ad arginare lo spopolamento e la carenza di servizi e infrastrutture (digitali e non) mediante la progettazione di misure calibrate sulle esigenze e peculiarità del territorio e l'utilizzo delle tecnologie digitali come strumento per promuoverne lo sviluppo. Tuttavia, si tratta di un concetto recente ancora in evoluzione, che necessita di essere compreso e rivisto anche alla luce delle possibili applicazioni.

La ricerca si concentra sulle opportunità che l'applicazione del concetto di *smart village* può dare alla regione della Barbagia di Ollolai, nel cuore della Sardegna. A partire dall'analisi territoriale degli strumenti e politiche di sviluppo del territorio attualmente in essere, delle risorse ed infrastrutture presenti e dei servizi offerti, il contributo propone azioni strategiche e strutturali per facilitare la transizione della regione storica della Barbagia di Ollolai in *smart village*.

Parole chiave: rural areas, digitalisation, local development

1 | Introduzione

Le aree rurali sono espressione di una componente fondamentale della cultura europea. Molte delle tradizioni culturali europee sono radicate e conservate proprio in queste zone (CEMAT, 2010). Tuttavia, negli ultimi decenni, i cambiamenti sociali ed economici hanno portato ad una profonda trasformazione e contrazione delle aree rurali. L'emigrazione legata al lavoro influenza in modo significativo i sistemi di innovazione locale, colpendo soprattutto le piccole e medie imprese, una delle principali fonti di occupazione nelle zone rurali. Tutto questo innesca inevitabilmente un processo di spopolamento persistente, intensificando gli svantaggi intrinseci delle zone rurali. La minore densità demografica e gli ostacoli logistici fanno lievitare i costi pro-capite dei servizi di base; inoltre, la riorganizzazione delle amministrazioni ha contribuito alla riduzione, privatizzazione ed esternalizzazione dei servizi. Si viene quindi a configurare un fenomeno ciclico, un circolo vizioso che va verso il declino del rurale (ESPON, 2017).

Eppure, sono anche aree ricche di risorse naturali e un terreno fertile per creare opportunità di sviluppo, aumentare la competitività, valorizzare l'identità e investire sull'attrattività del territorio. Queste opportunità possono trovare concretezza nel concetto di *smart village* (European Commission, Directorate-General for Agriculture and Rural Development, 2020) ossia comunità rurali che utilizzano la tecnologia e l'innovazione per migliorare la qualità della vita e la sostenibilità ambientale ed economica delle zone rurali. Nello specifico, vengono utilizzate per migliorare l'efficienza e la sostenibilità delle attività agricole e di produzione, nonché per fornire servizi pubblici come la salute, l'istruzione, la sicurezza e il trasporto. Gli *smart village*

rappresentano quindi un approccio innovativo alla pianificazione del territorio rurale che cerca di stimolare lo sviluppo sostenibile, migliorare la qualità della vita e preservare le tradizioni e la cultura locali (Martinez Juan & McEldowney, 2021). Allo stesso tempo, la definizione delle caratteristiche di uno *smart village* è fortemente legata al contesto in cui questa definizione viene applicata, in quanto direttamente dipendente dalla comunità che vive in questi luoghi, dalle sfide e dalle risorse a disposizione.

Il contributo ha l'obiettivo di investigare il concetto di *smart village* mediante l'applicazione ad un caso studio, la regione storica della Barbagia di Ollolai, nel cuore della Sardegna. Se da un lato il territorio barbaricino risulta storicamente sottopopolato a causa della sua geografia montuosa e impervia che lo isola all'interno dell'isola stessa; dall'altro ha favorito la conservazione della fisionomia culturale e gli antichi modi di vivere fino ai giorni nostri. Tuttavia, lo spopolamento e l'abbandono dei giovani, dunque l'impoverimento del tessuto socioeconomico, sono la realtà da fronteggiare nel quotidiano.

Mediante interviste semi-strutturate a rappresentanti delle amministrazioni locali – il presidente dell'Unione dei Comuni Barbagia e la presidentessa e la direttrice del Gruppo di azione Locale (GAL) Barbagia-Mandrolisai-Gennargentu – e un'attenta analisi territoriale in termini di risorse ed infrastrutture presenti e servizi offerti, sono state individuate le peculiarità del territorio. A queste è stata affiancata la ricognizione degli strumenti per lo sviluppo del territorio, costituendo così il punto di partenza per la formulazione di nuovi indirizzi strategici per trasformare la regione storica della Barbagia di Ollolai in uno *smart village*.

2 | La Barbagia di Ollolai

2.1 | Inquadramento territoriale

La Barbagia di Ollolai è una regione storica della Sardegna centrale, parte della provincia di Nuoro, ed è composta da dodici comuni. Ai fini della ricerca, si è deciso di operare soltanto negli otto Comuni aventi enti amministrativi condivisi, in particolare quelli facenti parte dell'Unione dei Comuni Barbagia e del Gruppo di Azione Locale – Distretto Rurale Barbagia Mandrolisai Gennargentu (GAL BMG), ossia: Gavoi, Lodine, Ollolai, Olzai, Oniferi, Ovodda, Sarule e Tiana. La ragione di questa scelta risiede nel fatto che l'Unione e il GAL hanno a disposizione strumenti e strategie per lo sviluppo locale assunte come base di partenza per lo sviluppo delle azioni oggetto del presente contributo.

La geografia dell'area è prevalentemente montuosa: la catena del Gennargentu si estende oltre i confini amministrativi dell'Unione caratterizzando la geografia del territorio e influenzandone il clima, la forma e la localizzazione degli insediamenti, le produzioni e il paesaggio. Il territorio è inoltre ricchissimo di aree boschive e di bacini idrici e vanta la presenza di diverse aree protette, come il Parco Nazionale del Golfo di Orosei e del Gennargentu. Tuttavia, la mobilità è uno degli elementi critici. La rete viaria è caratterizzata dalla presenza della Strada Statale 128, che attraversa quasi tutti i centri abitati dei Comuni oggetto di studio e rappresenta il collegamento principale dell'area sia verso la parte nord dell'isola, sia con la città metropolitana di Cagliari. Il trasporto pubblico locale avviene solo su gomma, ed è gestito a livello regionale dall'ARST – Azienda Regionale Sarda Trasporti. Gli utilizzatori principali del trasporto pubblico sono gli studenti in età scolare e gli utenti dei principali poli sanitari. I comuni di Sorgono e Nuoro offrono sia un'adeguata istruzione secondaria, sia una struttura ospedaliera, mentre a Gavoi è presente una casa della salute, punto di riferimento per tutti i comuni dell'Unione.

La popolazione residente nell'area dell'Unione è pari a circa 9.000 abitanti, una superficie pari a 291 kmq e dunque una densità di popolazione pari a circa 32 abitanti/kmq. I tassi di spopolamento di queste aree negli ultimi 30 anni sono particolarmente significativi¹: si parla di una riduzione di popolazione pari al 22% in media nell'Unione dei Comuni Barbagia, con picchi di riduzione del 35% in alcuni Comuni. A questo si aggiunge che il tasso di persone anziane – *over 75* – è pari circa al 15% della popolazione.

Il settore economico principale è quello agropastorale in tutti i centri, seguito in minor misura da artigianato e ricettività. Dal punto di vista della connettività, in nessuno degli otto Comuni è presente la banda ultralarga: in alcuni è stata installata ma non attivata, mentre in altri non è ancora in fase di progettazione.

Il territorio è ricco di attrattori ambientali, culturali, storici e paesaggistici e si caratterizza per una forte dinamicità culturale; è infatti ricco di associazioni e cooperative che si occupano della valorizzazione e promozione del territorio. La tradizionalità, infatti, è uno dei punti di forza di queste aree: le tradizioni e i saperi sono estremamente radicati, vengono considerati ancora oggi valori da tramandare e lo dimostrano le varie feste paesane, i costumi tradizionali e le maschere carnevalesche, alcune risalenti all'epoca nuragica.

¹ Elaborazione degli autori a partire da dati ISTAT relativi al periodo 1991-2022.

2.2 | Strumenti e strategie per lo sviluppo rurale

Lo strumento principale per sviluppo delle aree rurali è il Piano di Sviluppo Rurale (PSR), previsto dalla Politica Agricola Comune (PAC), che viene recepito dagli Stati membri dell'UE e demandato alle Regioni. Il PSR della Regione Autonoma Sardegna promuove lo sviluppo agricolo e delle aree rurali attraverso una serie di interventi compresi nei pilastri fondanti della PAC. Si articola in 21 misure e 51 tipologie di intervento indirizzate a soddisfare diversi obiettivi e categorie di beneficiari. A ogni misura è assegnata una dotazione finanziaria, che rappresenta il budget per i bandi annuali e pluriennali del Programma².

Il GAL BMG, costituito nel 2009 e attivo nel territorio oggetto di studio, è composto da 22 soci pubblici e oltre 200 privati, a rappresentanza delle principali componenti istituzionali, economiche e sociali del territorio. Il Piano d'Azione 2014-2022 del GAL BMG individua tre ambiti d'intervento: sviluppo e innovazione delle filiere e dei sistemi produttivi locali; sviluppo di strategie per incentivare il turismo sostenibile; incentivi all'inclusione sociale di specifici gruppi svantaggiati e/o marginali mediante investimenti a sostegno delle aziende agricole per diversificare l'economia e sviluppare attività extra agricole. Un ulteriore strumento per affrontare il problema dello spopolamento e dello scarso accesso ai servizi è la Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI). La SNAI si propone a tutti gli effetti come una strategia integrata di sviluppo locale e si articola in due fasi principali: l'intervento sulle "pre-condizioni di sviluppo", ossia la produzione e l'offerta sul territorio di servizi cosiddetti primari: sanità, mobilità, istruzione e formazione professionale; e l'individuazione di progetti di sviluppo locale. Tuttavia, l'Unione dei Comuni Barbagia è stata classificata come Area Interna solo nel primo trimestre del 2023 per il ciclo SNAI 2021-2027, perciò non ha ancora realizzato il progetto SNAI.

Attualmente, dunque, il Piano d'Azione del GAL BMG è l'unico strumento di supporto allo sviluppo rurale, non solo in termini di sviluppo agricolo, sebbene sia uno strumento con potere d'azione limitato in questo periodo di transizione verso la nuova PAC 2023-2027.

A valle dell'analisi territoriale e degli strumenti adottati, con l'ausilio delle interviste, è stata costruita un'analisi SWOT (Figura 1), che costituisce la base di partenza su cui è stata costruita la strategia *smart* per la Barbagia di Ollolai.

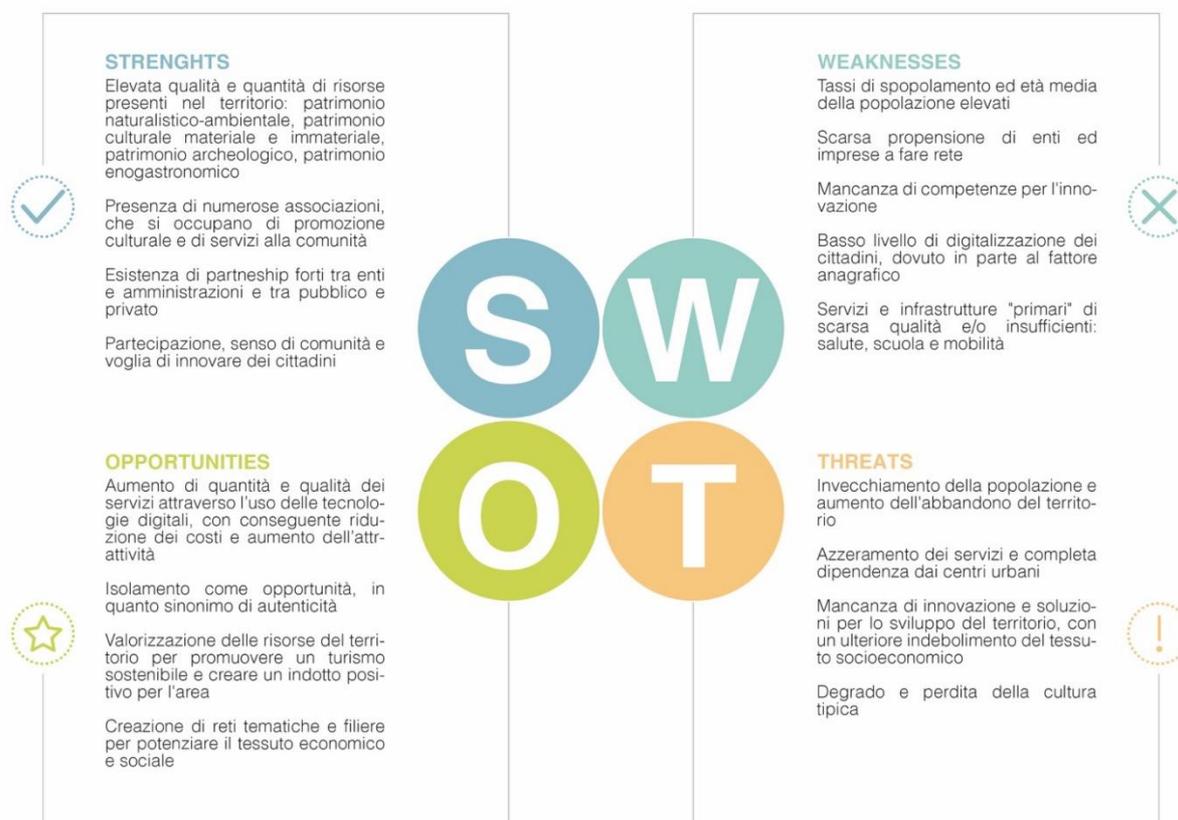


Figura 1 | Analisi SWOT. Fonte: elaborazione degli autori.

² Le misure vengono attuate attraverso bandi emanati all'assessorato all'agricoltura, ad eccezione della misura 19, che prevede il sostegno allo sviluppo locale LEADER, viene invece attuata dai GAL mediante bandi territoriali.

3 | Verso una nuova strategia di sviluppo rurale: *Smart Barbagia*

A partire dall'analisi SWOT, sono state individuate tre linee di intervento (Figura 2) prioritarie per lo sviluppo del territorio basate sui bisogni e sulle opportunità individuati, al fine di garantire la fattibilità delle proposte. Ciascuna linea di intervento è stata poi declinata in due azioni specifiche.



Figura 2 | Linee di intervento *Smart Barbagia*. Fonte: elaborazione degli autori.

3.1 | Formazione professionale

L'istruzione e la formazione sono fondamentali per innescare un approccio innovativo negli imprenditori e nella comunità locale, che può portare buoni risultati in termini di competitività delle aziende e crescita del tessuto socioeconomico del territorio. Infatti, il concetto di innovazione porta con sé il cambio di mentalità, sia personale ma soprattutto imprenditoriale, che apre quindi a nuove visioni, prima tra tutte quella di rafforzare le partnership e creare reti e filiere per valorizzare il prodotto e creare un mercato.

La prima azione, denominata "Barbagia in tour", è basata su azioni di *mentoring/visiting*, consiste nell'organizzazione di viaggi formativi per le aziende il cui scopo è quello di apprendere dall'esperienza di altre realtà di settore nazionali e internazionali. L'idea è quella di incentivare l'innovazione, prendendo esempio da altri imprenditori e favorendo la creazione di possibili collaborazioni, partnership e reti attraverso l'organizzazione di viaggi tematici relativi ai due principali settori che possono costituire un motore di sviluppo della Barbagia, quali il settore agroalimentare-enogastronomico e quello del turismo sostenibile. L'obiettivo è favorire lo scambio culturale e l'assorbimento delle tecniche e delle strategie del settore che vengono applicate nelle realtà italiane ed estere più avanzate in modo che possano essere rielaborate per il contesto barbaricino.

La seconda azione, sull'incremento delle competenze attraverso corsi di formazione dedicati, riguarda l'organizzazione di corsi di formazione su temi trasversali, come ad esempio l'uso delle tecnologie digitali, sia hardware che software, o lo sviluppo di strategie di marketing, o l'utilizzo delle tecniche di comunicazione per proporsi e promuoversi attraverso i social.

3.2 | Creazione di servizi innovativi

Le tecnologie digitali possono essere determinanti per sopperire alla mancanza di servizi e, al contempo, creare nuove opportunità lavorative. Sono un incentivo alla creazione di condizioni di attrattività. La pandemia da Covid-19 ha sdoganato, infatti, soprattutto in Italia, la visione legata allo smart working e al telelavoro, favorendo le aree rurali, caratterizzate da disponibilità di spazi aperti e una elevata qualità del paesaggio, ma evitando i luoghi troppo isolati e non connessi. Questo nuovo modello si configura quindi come un'opportunità di rilancio per queste aree, purché sia adeguatamente progettata affinché si creino le condizioni per uno sviluppo rispettoso del contesto e delle caratteristiche locali, che si preservi nel tempo.

In primo luogo, si ipotizza la creazione di un servizio di trasporto pubblico a chiamata, denominato Sharing UCB, gestito dall'Unione dei Comuni per permettere ai cittadini impossibilitati a spostarsi con mezzi propri di raggiungere comodamente i principali punti di interesse, in particolare i presidi sanitari, anche fuori dai confini amministrativi dell'Unione. Si tratta di un servizio di trasporto previa prenotazione, che potrebbe avvenire sia attraverso una telefonata, per agevolare gli utenti più anziani, sia sul sito del servizio stesso. Il servizio potrebbe essere svolto dai volontari del Servizio Civile muniti di patente di guida in collaborazione con le associazioni di servizi alla persona attive nel territorio.

La seconda azione prevede il restauro e la rifunzionalizzazione di un edificio di pregio per la creazione di un hub multiservizi, il *VichiNow*. Il nome è di facile pronuncia per la gente del posto in quanto richiama il termine "*vichinai*" ovvero "vicinato", "rione". Un "*vichinai*", nei piccoli centri della Barbagia, rappresenta una comunità all'interno della comunità stessa; quindi, la scelta di tale nome rimarca la collaborazione stretta della popolazione che si ritrova a fare uso del polo multiservizi. Il luogo individuato per la creazione di questo hub multiservizi è una ex Casa del Fascio, sita a Sarule. L'edificio, di proprietà pubblica, è attualmente abbandonato e fatiscente. Ha ampie dimensioni ed è localizzato in una posizione interna al centro storico del paese, ma prossima alla viabilità principale. L'edificio si presta ad ospitare postazioni per il coworking, uffici privati, sale da utilizzare per corsi o conferenze, ed eventuali uffici per servizi forniti dall'Unione ai cittadini. Con la collaborazione di aziende e privati sarebbe possibile implementare ulteriori servizi commerciali o artigianali, come ad esempio alcuni studi per gli artigiani, oppure sedi per associazioni. Oltre a favorire la conversione di un edificio in disuso, l'intervento consentirebbe di ripopolare il centro storico, creare servizi innovativi e postazioni digitali che permettano il lavoro in smart working dei giovani di tutta l'Unione e non solo, in quanto un servizio simile ad oggi è presente solo nel capoluogo di provincia, Nuoro.

3.3 | Turismo sostenibile

Il turismo sostenibile è da considerarsi un'opportunità imprescindibile per il territorio, che consente di valorizzare il suo immenso patrimonio ambientale, naturalistico, culturale, archeologico ed enogastronomico. Incentivare il turismo sostenibile significa creare un'esperienza di qualità per il turista consapevole, rispettando allo stesso tempo le caratteristiche intrinseche del luogo e dell'ambiente rurale. Il turismo, se ben pianificato e programmato nell'offerta, consente la diversificazione del tessuto socioeconomico e un incremento del lavoro e, dunque, prosperità alle imprese e ai residenti.

L'individuazione di sentieri tematici potrebbe permettere, da un lato, la valorizzazione del patrimonio naturalistico e culturale del territorio, dall'altro, la diversificazione dell'offerta, rivolgendosi ad utenti differenti. L'obiettivo di questa azione è quello di identificare sentieri che possano essere percorsi sia a piedi, sia con diversi mezzi di trasporto, e toccare tutti i punti di forza del territorio: le acque, i boschi, i siti archeologici, le tradizioni artigianali, le chiese e i santuari:

- *Abbas*, un percorso tra i principali bacini e corsi d'acqua del territorio, che hanno caratterizzato la vita e l'economia di alcuni centri;
- *Predas anticas*, un percorso di quattro tappe che racconta la storia millenaria del popolo barbaricino rimasta scolpita sulla pietra di vari siti archeologici;
- *Sonos e colores*, un'esperienza incentrata sui suoni e sui colori che caratterizzano le tradizioni di questi luoghi;
- *Cresias*, un percorso che collega le principali chiese campestri della Barbagia.

La realizzazione di un'applicazione digitale per smartphone, *inBarbagia*, consentirebbe l'accesso a tutte le informazioni utili per conoscere e vivere il territorio a 360°, nonché di creare un'opportunità di digitalizzazione per tutte quelle piccole aziende che non si sono ancora affacciate al mondo online.

L'app potrebbe integrare i servizi offerti da Google Maps facilitando l'interazione sia degli utenti/turisti sia degli utenti/proprietari, così da configurarsi uno strumento complementare e non alternativo rispetto a quelli esistenti.

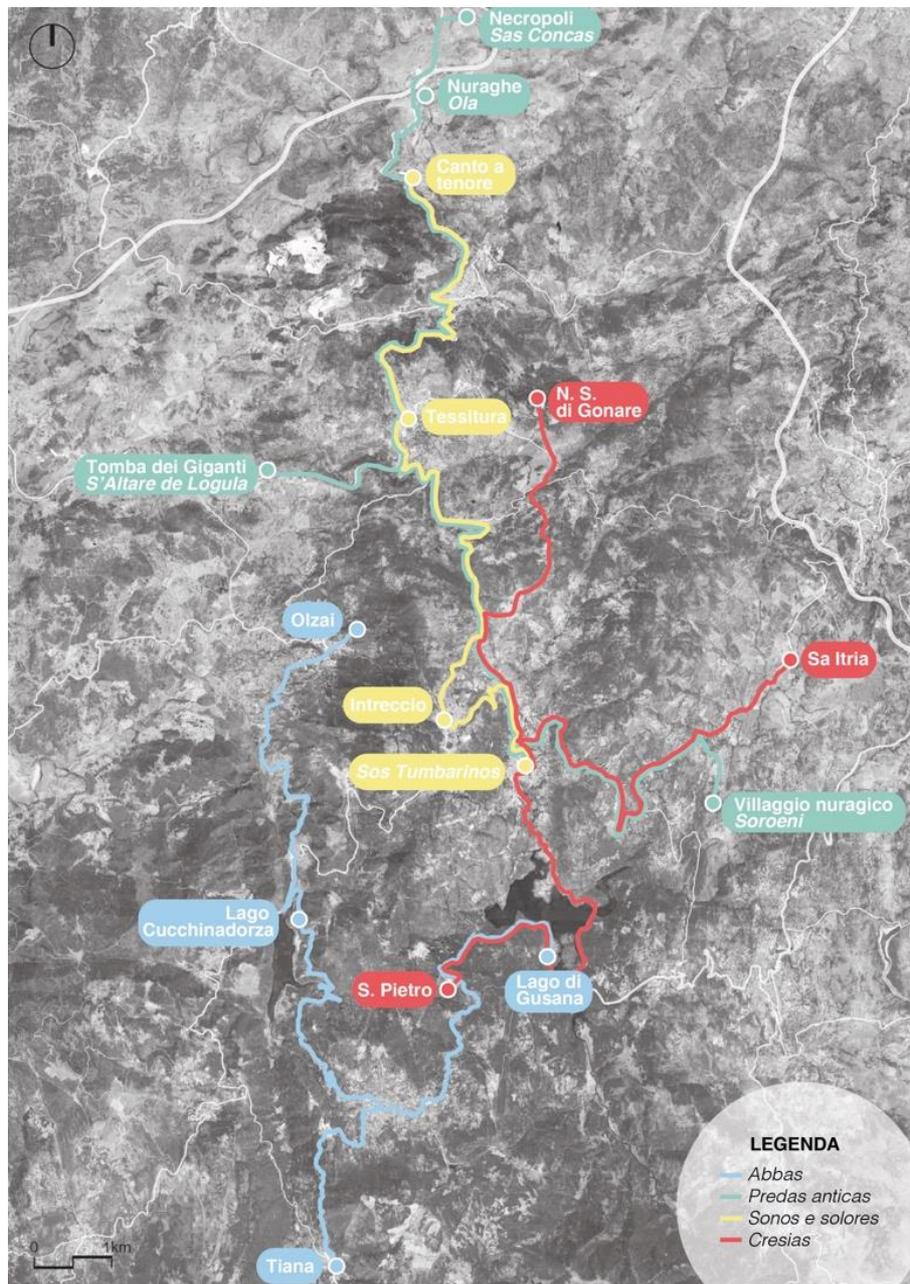


Figura 3 | Sentieri tematici: mappa delle tappe previste da ciascun sentiero. Fonte: elaborazione degli autori.

4 | Conclusioni

L'evoluzione delle aree rurali in *smart village* mira ad arginare marginalità economica, sociale e infrastrutturale (digitale e non) che queste aree presentano, mediante la progettazione di misure calibrate sulle esigenze e peculiarità del territorio e l'utilizzo delle tecnologie digitali come strumento per promuoverne lo sviluppo. La ricerca si concentra sulle opportunità che l'applicazione del concetto di *smart village* può dare alla regione della Barbagia di Ollolai, nel cuore della Sardegna. Se dall'analisi territoriale condotta emerge un territorio con un notevole patrimonio naturale culturale da valorizzare, lo studio degli strumenti e strategie per lo sviluppo rurale fa emergere i limiti attuali di politiche e azioni frammentarie. Da un lato la SNAI di prossima elaborazione dimostra di avere un ruolo chiave nella definizione della visione e delle linee d'azione; dall'altro, sembra difficile da scardinare la convinzione che le leve economiche delle aree rurali siano confinate alla produzione di beni che derivano da agricoltura e pastorizia. Questi risultati vengono confermati dagli esiti

delle interviste, dalle quali emerge un quadro piuttosto chiaro delle necessità, ma anche i limiti legati alla frammentazione delle strategie e dei finanziamenti.

Il contributo propone quindi tre linee di intervento per un totale di sei azioni specifiche per facilitare la transizione della regione storica della Barbagia di Ollolai in *smart village*. Le proposte illustrate vanno intese come esplorazioni progettuali e punto di partenza per lo sviluppo di un'articolata strategia di valorizzazione del territorio, che inneschi un processo per mantenere in vita queste aree, le loro tradizioni e la loro unicità, introducendo elementi di innovazione capaci di favorire lo sviluppo sostenibile del territorio. L'interesse per l'attivazione di questo processo di innovazione e riconversione è testimoniato dal fatto che alcune azioni sono già state inserite tra gli obiettivi delle amministrazioni locali; tuttavia, la piena attuazione delle strategie si scontra con la carenza di fondi e, in parte, di competenze. L'aver definito un progetto flessibile e articolato, che può essere attuato per parti e in fasi successive, costituisce un punto di forza della proposta, che potrà adattarsi ed essere rimodulato a seconda del mutare delle condizioni.

In conclusione, le opportunità dell'applicazione del concetto di *smart village* sono molteplici e, come il concetto stesso, sono legate al contesto in cui si sviluppano. Se supportate in modo attivo dalle comunità e, soprattutto, dalle amministrazioni e dagli enti locali, le strategie *smart village* sono uno strumento in grado di creare opportunità concrete e realizzabili per combattere lo spopolamento e mantenere vive le aree rurali.

Riferimenti bibliografici

ESPON (2017), *Shrinking rural regions in Europe: towards Smart and Innovative Approaches to Regional Development Challenges in Depopulating Rural Regions*. Available at: <https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/ESPON%20Policy%20Brief%20on%20Shrinking%20Rural%20Regions.pdf>

CEMAT (2010), “CEMAT Resolution No.2 of the Ministers Responsible for Spatial/Regional Planning of the Member States of the Council of Europe, on the Pan-European Charter for the Rural Heritage Promoting Sustainable Spatial Development: The Rural Heritage as Factor of Territorial Cohesion”, in *Proceedings of the Conferences of Ministers Responsible for Spatial/Regional Planning*, Moscow, Russia, 8–9 July 2010.

European Commission, *Directorate-General for Agriculture and Rural Development (2020), Pilot project: smart eco-social villages: final report*, Publications Office. Available at: <https://data.europa.eu/doi/10.2762/100370>

GAL BMG. (2016), Piano d'Azione Locale GAL BMG. Disponibile al sito: https://www.galbm.it/wp-content/uploads/2021/04/PdA_GAL-BMG.pdf

Martinez Juan, A., & McEldowney, J. (2021). *Smart villages Concept, issues and prospects for EU rural area*. BRIEFING EPRS, European Parliament.

Sitografia

Dipartimento per le politiche di coesione, Strategia Nazionale per le Aree Interne – SNAI, <https://politichecoesione.governo.it/it/strategie-tematiche-e-territoriali/strategie-territoriali/strategia-nazionale-aree-interne-snai/>

Istat, dati analisi e prodotti, banche dati, <http://dati.istat.it/>

Mappa Banda Ultra Larga. Banda Ultra Larga (Ministero dello Sviluppo), <https://bandaultralarga.italia.it/mappa/>

Regione Autonoma della Sardegna, Programma di Sviluppo Rurale – PSR 2014-2022, <https://sardegnapsr.it/psr/che-cos-e-il-psr/>

L'“Area Ecopolitana” come modello spaziale e istituzione di governo per la transizione ecologica. Prove di applicazione al territorio italiano

Sandro Fabbro

Università degli Studi di Udine
Dipartimento Politecnico di Ingegneria e Architettura
claudia.faraone@uniud.it

Claudia Faraone

Università degli Studi di Udine
Dipartimento Politecnico di Ingegneria e Architettura
sandro.fabbro@uniud.it

Abstract

È parere condiviso dei due autori che non possa esserci una qualsiasi transizione, soprattutto ecologica, senza il governo del territorio: senza una sua visione spaziale, ma anche senza enti di area vasta adeguati a proporla e praticarla. Guardando al territorio italiano in questa prospettiva, non solo le Province italiane, ormai svuotate di poteri e di missione in contrapposizione con l'istituzione delle aree metropolitane, sembrano essere diventate del tutto inadeguate rispetto ai compiti e all'impegno che tale processo comporta, ma anche le Regioni appaiono, in non pochi casi, impreparate. Per questo, la transizione ecologica rischia di rivelarsi non solo parziale e poco efficace, ma anche squilibrata, perché lascerebbe indietro le aree che più potrebbero contribuirvi per qualità e superficie, dato che costituiscono la parte più ricca di ecosistemi naturali e seminaturali. L'obiettivo del paper è allora quello di spiegare e argomentare questa tesi con la proposta dell'“Area Ecopolitana” e della sua applicazione al territorio italiano. L'area ecopolitana è infatti l'equivalente amministrativo dell'archetipo di modello spaziale denominato “Ecopoli” proposto da Fabbro nel 2021, che nasce dall'incrocio tra modelli spaziali dell'urbanistica moderna che hanno provato a confrontarsi con i sistemi territoriali-regionali e si propone come sistema territoriale contemporaneo, complementare alla città metropolitana. A partire da questi presupposti, viene presentata l'area ecopolitana come ente di governo dotato di una precisa missione storica: riequilibrare il territorio italiano non tanto a partire dal classico dualismo nord-sud, quanto a partire dal dualismo tra aree centrali e aree interne, tra sistemi metropolitani e sistemi non metropolitani, in una chiave di giustizia spaziale, resilienza e sostenibilità.

Parole chiave: ecology, governance, spatial planning

1 | Introduzione

Non può esserci transizione ecologica senza un governo del territorio che si avvalga anche di una propria visione spaziale e senza autorità di area vasta capaci di perseguirla. Il paper considera come, nel corso dell'ultimo secolo, si siano succedute importanti riflessioni sugli archetipi urbanistico-territoriali che permettono di riscoprire oggi, in un'epoca di grande crisi di senso e di riferimenti, modelli su cui riflettere al fine della ricostruzione di processi spaziali per la transizione ecologica. Il suo obiettivo è allora quello di argomentare questa tesi avvalendosi di un approccio che non sia meramente analitico-descrittivo, ma anche storico-critico e orientato al progetto (Fabbro, Faraone, 2022). Una visione è l'idealizzazione “normativa” (un dover essere) di un certo futuro in modo da dispiegare e concentrare tutte le energie e l'impegno necessari alla sua realizzazione. Come tale è un tentativo di trascendere l'esistente ispirando e motivando la società (van der Helm, 2008).

Nel paper si presenta, con il nome di “Ecopoli” (Fabbro, 2021), la visione con cui vogliamo immaginare l'esito della lunga “transizione ecologica” (Bennet, 2005) che dobbiamo perseguire. Ecopoli, etimologicamente, è l'integrazione di due concetti di antica origine greca (*oikos* e *polis*) che, come noto, sono alla base della nostra civiltà. Ma con Ecopoli, oggi, si vuol fare riferimento soprattutto alla necessaria alleanza tra ecosistemi naturali (o più spesso seminaturali) e città, a superamento di quella urbanizzazione globale

ben descritta da Brenner e Schmidt¹ (2011). Pragmaticamente Ecopoli è, al contempo, una visione (che permette di pensare nuove forme e strutture del territorio), un programma di interventi, un insieme di progetti e anche, un modello per ridefinire la missione delle esistenti province (sottoforma di “Area ecopolitana”) per il territorio italiano e, in particolare, per quello destinato a governare le aree non metropolitane del Paese. A tal fine il paper si articola nelle seguenti tre parti:

1. Ecopoli come visione spaziale per la transizione ecologica
2. “Progenitrici” di Ecopoli: *Garden City*, *Regional City* e Bioregione
3. “L’Area ecopolitana” per il governo del territorio italiano.

2 | Ecopoli come visione spaziale per la transizione ecologica

Nessuna visione spaziale nasce dal nulla (Shipley, 2002). I materiali da ricombinare appartengono già a modelli preesistenti, più o meno astratti e radicali, di metavisioni politiche e sociali. In Fabbro (2021) se ne prendono in considerazione quattro: quello “hegeliano” di S. Žižek (2020), quello eco-politico di E. Morin (2020), quello digitale di L. Floridi (2020) e quello socio-energetico di J. Rifkin (2019). Le metavisioni dette, ci portano a identificare visioni spaziali che mobilitano energie umane e risorse strutturali in direzioni diverse e anche divergenti tra di loro, perché si rifanno ad approcci storico-filosofici diversi. Ecopoli non costituisce un punto di “equilibrio” tra diversi modelli e rispettive forze. Non è un modello ideale di tipo rinascimentale. Vuole, semmai, essere qualcosa di perseguibile alla luce delle strutture e delle forze esistenti e che, come tale, non si impone idealmente alla storia ma ne costituisce una possibile, più giusta, direzione. Esiste già qui e ora, anche se non nella composizione completa e “pura”. Lo è in singoli pezzi -o anche in toto- in molte realtà europee e mondiali e lo è in potenza, in una miriade di situazioni, anche in Italia. Solo che non viene riconosciuta, né essa si riconosce come tale. Anzi, il più delle volte, viene assimilata all’interno di altre, più innocue, classificazioni: le città intermedie, le aree vaste, le micro-metropoli ecc. e viene, quindi, definita e pianificata per perseguire altri obiettivi. Nel caso italiano, peraltro, è annullata in quel vasto territorio di livello intermedio e minore (tra città metropolitane e piccoli centri) che non è più né istituzionalmente valorizzato né, quindi, opportunamente pianificato (si pensi all’esito delle Province di cui si dirà poi).

3 | “Progenitrici” di Ecopoli: *Garden City*, *Regional City* e Bioregione

Allo stesso tempo la concezione e definizione di Ecopoli poggia su altre visioni e modelli urbanistici che, nel corso dell’ultimo secolo e mezzo circa, hanno provato a tenere insieme la costruzione di nuovi spazi di vita con le questioni ambientali ed economiche, culturali e paesaggistiche, comunitarie e politiche. Immaginando di percorrere una linea del tempo capace di restituirci una genealogia di visioni e forme che precorrono Ecopoli, - anche se non è l’obiettivo di questo contributo quello di andare nel dettaglio di modelli storici - la prima che va sicuramente menzionata è il modello della *Garden City*. Concepita da Ebenezer Howard nel 1898, ha come obiettivo principale il riequilibrio del rapporto tra città-campagna attraverso la distribuzione policentrica della città industriale nel territorio agricolo circostante, conseguendo altresì la rottura del nesso unitario e dualistico centro-periferia. La visione della *Garden City* rappresenta, con la sua forma essenzialmente diagrammatica, un sistema di città satellite localizzate a raggiera intorno a una città principale e separate da ampi territori agricoli fortemente attrezzati con servizi di tipo produttivo ma anche culturale, formativo, sanitario. La caratteristica principale di questa città policentrica è, dunque, quella di essere immersa in una vasta campagna fortemente antropizzata. Lo schema ‘base’ della *Garden City* insiste su 6.000 acri (24,28 kmq) dei quali il 17% circa destinato a città (1.000 acri, quindi 4,05 kmq) e il restante a destinazione agricola (5.000 acri, quindi 20,23 kmq). La popolazione totale prevista ammonta a 32.000 abitanti, di entrambi gli ambiti (urbano e agricolo) si stabilisce la densità abitativa che è di 7.400 abb/kmq in città e di 100 abb/kmq in campagna (Gabellini, 2001). Note applicazioni di questo modello sono quelle di Welwyn e Letchworth in Gran Bretagna. Ispirandosi a molti degli elementi base della *Garden City*, tra il 1923 e il 1933 l’urbanista americano Clarence Stein, insieme ai soci della Regional Planning Association of

¹ La proposta interpretativa di planetary urbanization li porta ad affermare che l’hinterland è disintegrato e che la wilderness è finita: “The disintegration of the “hinterland.” Around the world, the erstwhile “hinterlands” of major cities, metropolitan regions and urban-industrial corridors are being reconfigured as they are functionalised—whether as back office and warehousing locations, global sweatshops, agro-industrial land-use systems, recreational zones, energy generation grids, resource extraction areas, fuel depots, waste disposal areas, or corridors of connectivity—to facilitate the continued expansion of industrial urbanisation and its associated planetary urban networks. The end of the “wilderness.” In every region of the globe, erstwhile “wilderness” spaces are being transformed and degraded through the cumulative socio-ecological consequences of unfettered worldwide urbanisation. In this way, the world’s oceans, alpine regions, the equatorial rainforests, major deserts, the arctic and polar zones, and even the earth’s atmosphere itself, are increasingly interconnected with the rhythms of planetary urbanisation at every geographical scale, from the local to the global” (Brenner e Schmidt, 2014).

America (RPAA), ne declina i caratteri originari (essenzialmente europei) adeguandoli al contesto americano (Parsons, 1998). La scala metrica, così come il modello distributivo, sono però diversi dalla dimensione e dalla geometrica perfezione dello schema di Howard: il disegno distributivo della *Regional City* di Stein del 1954² è più libero e informale e non prevede un centro unico gerarchicamente superiore, anzi, incoraggia la formazione di città di varia dimensione e funzione, disperse in un vasto territorio non urbano (naturale, agricolo e ricreativo). La *Regional City* (Fig.1) è schematizzata con una porzione quadrata di territorio di 1.000 miglia quadrati (258.999 ha, quindi 2.590 kmq), di cui 160 (414,4 kmq) urbani e 840 (2.175,6 kmq) non urbani e ospita un milione di abitanti in una quarantina di città di varia dimensione (dai 25mila ai 100mila abitanti ciascuna). Le città sono costituite, a loro volta, da “unità di vicinato” di un miglio quadrato (259 ha o 2,59 kmq), con 5.000-7.000 abitanti ciascuna. Rispetto al modello di *Garden City*, nella *Regional City* le dimensioni fisiche del modello rimangono simili in proporzione, mentre si modifica il numero previsto di abitanti. In termini di superficie, l'intero modello di aggregazione esagonale della *Garden City* corrisponde a un nono della superficie della *Regional City*, mentre la popolazione insediata è doppia. In entrambe le proposte, tuttavia, il rapporto percentuale tra superficie urbanizzata e superficie territoriale totale si aggira intorno al 16-17%. La differenza di densità abitativa ci fa ipotizzare che la proposta di Howard mirasse, prima di tutto, a decongestionare la città industriale, mentre la *Regional City* mirasse, soprattutto, a riguardare la città in un contesto regionale capace di misurarsi con la dimensione ecologica e sistemica del territorio in cui l'insediamento urbano si inserisce, ponendosi come alternativa alla grande metropoli, esito di dinamiche socio-economiche di accumulazione e concentrazione.

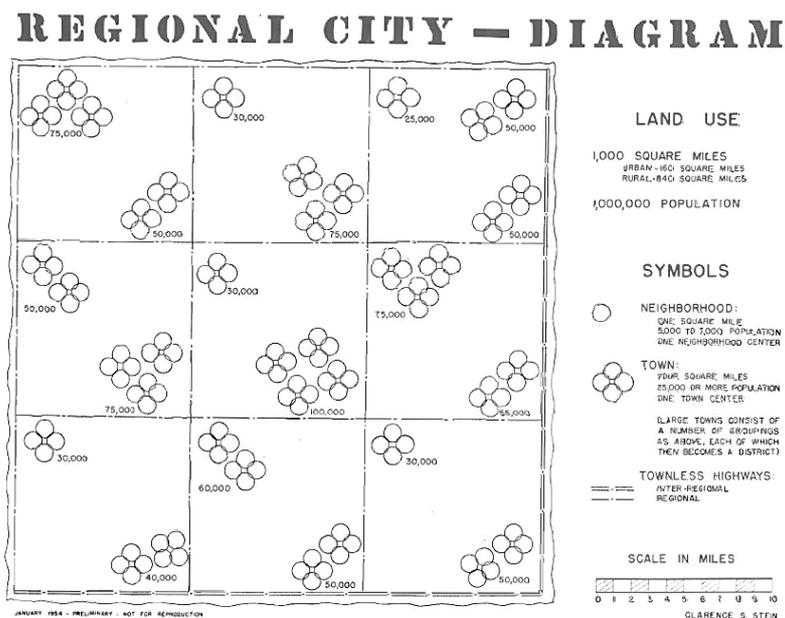


Figura 1 | Diagramma del disegno distributivo della Regional City di Stein (1954)

In ultimo, come progenitrice di Ecopoli si può considerare la Bioregione, che si riferisce “*both to a geographical terrain and a terrain of consciousness [...] The final boundaries of a bioregion are best described by the people who have lived within it, through human recognition of the realities of living-in-place*” (Aberley, 1999). La categoria interpretativa di Bioregione parte, pertanto, dal presupposto che la regione sia, al contempo, un fenomeno biologico e storico-antropico e con una propria logica interna di sviluppo. Rispetto a questa definizione, essa non ha limiti a priori, se non quelli dati dall'elemento naturale che la contraddistingue e degli esseri viventi che la abitano. La bioregione quindi, contenendo insieme la dimensione fisica e quella culturale, quella ontologica e quella processuale, ha una multidimensionalità assai complessa.

² Michael A. Tomlan, Professore e Direttore del Graduate Program in Historic Preservation Planning della Cornell University ipotizza sia un disegno preparato per una presentazione pubblica associato alla preparazione di un report per il Governo. Fonte: archivi del Clarence S. Stein Institute della Cornell University <https://aap.cornell.edu/academics/crp/stein-institute/about> e una conversazione epistolare tenutasi a luglio 2022.

Il bioregionalismo si riconosce apertamente come evoluzione della teoria del *regional planning*³ mentre, nella sua descrizione, rimanda a figure e schemi proposti dalla *Regional City*. Alcuni suoi principi fanno parte della proposta di Ecopoli. La differenza tra Bioregione ed Ecopoli è, tuttavia, di contenuto epistemologico e disciplinare. La Bioregione si basa su un approccio a tal punto olistico e integrato da rimandare quasi a una metafisica dello spazio antropizzato, mentre Ecopoli prova a farsi carico anche dei contrasti e dei conflitti tra la realtà e le prospettive. La pianificazione di Ecopoli, pertanto, non è nulla di armonico e pacifico e, come tale, è chiamata a confrontarsi con le metavisioni sociali che vi stanno a monte. Le due visioni si collocano, dunque, su piani diversi –della conoscenza e dell’azione- non necessariamente in conflitto tra loro (appartengono anche a una medesima matrice) ma sicuramente distanti tra loro, almeno nel modo di concepire la realtà socio-spaziale e la sua progettualità.

Concludendo, siccome Ecopoli non è né una città ideale, né una città di fondazione ma è, piuttosto, l’evoluzione di una rete esistente di centri (piccoli e medi) organicamente inseriti in un contesto agro-ecologico, sembra, dal punto di vista dell’organizzazione spaziale, molto più vicina al modello della *Regional City*, con la sua ricca infrastruttura di servizi urbani e di reti ambientali, che a *Garden City*. La Bioregione, tuttavia, nel suo funzionamento sistemico (e, quindi, fortemente caratterizzata, in termini di flussi tra le sue parti interne e con altri sistemi territoriali) richiama la necessità, per la pianificazione ecopolitana, di confrontarsi non solo con un modello di stock spaziali ma anche con un modello di flussi ecosistemici (di energia, materia, acqua, biodiversità, biomassa ecc.). Come tale, Ecopoli potrebbe essere collocata tra la *Regional City* e la Bioregione, perché, con la prima, condivide aspetti dimensionali e di distribuzione territoriale di stock, mentre, con la seconda, un approccio sistemico (più che olistico) al funzionamento dell’insediamento umano.

3 | “L’Area ecopolitana” per il governo del territorio italiano

Data la sua natura sistemica, la definizione di Ecopoli può estendersi all’identificazione e governo di aree vaste capaci di perseguire il modello ecopolitano alla scala regionale, sub-regionale e sovra-comunale. La proposta dell’“Area ecopolitana” in questo senso va intesa non solo come sistema territoriale complementare (se non alternativo) alla città metropolitana, ma anche come modello e visione per il governo di un’area vasta capace di riequilibrare il territorio superando il dualismo tra aree centrali e aree periferiche, tra sistemi metropolitani e sistemi non metropolitani, tra servizi ecosistemici e armature urbane. A tal fine, lo “statuto” dell’area ecopolitana è necessariamente uno statuto ‘speciale’ che consente la gestione autonoma delle risorse di base delle comunità insediate come acqua, suolo, energia ma anche beni culturali e paesaggistici, conoscenza, infrastrutture locali ecc. (Fabbro, 2021).

Un punto preliminare da discutere riguarda certe interpretazioni di “regionalizzazioni” del territorio basate sulla sola lettura dell’effetto metropolitano le quali tendono a enfatizzare, oltre che ad allargare, le aree di appartenenza all’area metropolitana (variamente definita), sottovalutando -se non ignorando- il ruolo autonomo ed “ecopolitano” di ambiti e sistemi territoriali che interferiscono -ma non sono assimilabili- con la dimensione metropolitana e che per questo vengono anche definiti a essa ‘periferici’ (PoliMI et al, 2021; Balducci et al., 2017). Mentre dal punto di vista legislativo e del *policy-making*, si evidenzia che per 14 realtà urbane italiane è stato individuato, attraverso la legge 56 del 2014⁴, un ente di governo che ha ridefinito l’ordinamento giuridico delle province e istituito 14 città metropolitane italiane. La superficie territoriale complessivamente interessata da questo nuovo ente di governo misura 46.638 kmq, pari al 15,5% del totale del territorio italiano. Gli abitanti che risiedono in queste città metropolitane ammontano a 21.329.972 abitanti, pari al 36% del totale della popolazione italiana⁵.

È evidente che quest’approccio e conseguente visione ai territori abitati risulta parziale e rischia di non tenere conto del restante 84,5% del territorio italiano.

Se volessimo invece guardare al territorio dal punto di vista ecopolitano, dovremmo rileggere in maniera più integrata l’intero “ecosistema urbano” e non si potrebbero ignorare le componenti seminaturali e rurali -a bassa antropizzazione e ad alto contenuto di servizi ecosistemici- che circondano il sistema urbano e lo

³ “Bioregionalism offers an alternative paradigm based upon principles including the division of the earth into nested scales of “natural regions”, the development of localized and self-sufficient economies, the adoption of a decentralized structure of governance that promotes autonomy, subsidiarity and diversity and the integration of urban, rural and wild environments. Bioregionalism is connected to anarchist, utopian socialist and regional planning traditions” (Kirkpatrick Sale in Aberley, 1999)

⁴ La legge cosiddetta Delrio che dà ‘Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni’ depotenzia significativamente le province. Per una sua sintetica presentazione:

https://temi.camera.it/leg18/temi/tl18_province-1.html#:~:text=La%20legge%207%20aprile%202014,unioni%20e%20fusioni%20di%20comuni

⁵ Da un calcolo effettuato dagli autori su dati ISTAT 2020 (date estrazione 19/05/22 e 13/07/22)

alimentano -con un bilanciamento spesso diseguale, se non iniquo, tra caratteristiche e qualità dell'input e output- di flussi di molteplici risorse e servizi ecosistemici, come si sta cercando di mostrare attraverso le ricerche che collegano strutture ecosistemiche e urbanistica (Cristiano et al., 2020, 2022; Grulois et al., 2018; Krähmer et al., 2022; Wachsmuth 2012).

Di seguito si riporta un tentativo di applicazione delle caratteristiche precipue del paradigma ecopolitano, in corrispondenza di alcuni ambiti territoriali italiani regionali e provinciali.

Le regioni selezionate sono regioni dove la popolazione è inferiore ai 2 milioni di abitanti e con una forte prevalenza di ambiti a bassa o nulla urbanizzazione (meno del 10% della superficie territoriale totale). Analizzando le regioni italiane dal punto di vista demografico, infatti, se si esclude la Lombardia che spicca nettamente sulle altre, si denota una loro polarizzazione a livello nazionale in due blocchi e che permettono un'articolazione in due classi principali, una che raggruppa le regioni che hanno fino a 2 milioni di abitanti e l'altra che contiene le regioni dai 3 ai 6 milioni di abitanti (in mezzo c'è un vuoto).

Ciò premesso, alla classe di regioni più piccole sembra possibile applicare il modello dell'area ecopolitana su gran parte -se non tutto- il territorio regionale (ma solo parzialmente su Calabria e Sardegna dove il territorio è più vasto) (Fig.3). Mentre, per la classe di regioni più grandi, si possono individuare sub-ambiti regionali, ai quali applicare il modello ecopolitano, più circoscritti e che spesso corrispondono agli ambiti delle province più grandi (Fig.2). In questo esercizio analitico/quantitativo si prendono in considerazione gli ambiti amministrativi delle Province - quali riferimento per l'area ecopolitana, anche se sistemi per definizione non policentrici - date le caratteristiche dimensionali e di tradizione amministrativa di queste, ma auspicando altresì una necessaria riforma dell'ente provinciale che sposti il focus politico-amministrativo dal solo capoluogo, al complesso degli ecosistemi territoriali.

Nella direzione di una rilettura del territorio italiano ai fini dell'individuazione di aree potenzialmente adatte all'applicazione dei principi dell'area ecopolitana, quindi, si prendono in considerazione le 24 province non metropolitane con più di 500 mila abitanti⁶ (Fig. 2) e 11 regioni⁷ (Fig. 3) con meno di 2 milioni di abitanti⁸. Le prime hanno una popolazione insediata vicina a quella delle aree metropolitane, con 17.992.800 ab. e ricoprono, con 89.464 kmq, il 30% della superficie totale del territorio italiano - quindi il doppio delle città metropolitane. Le seconde, invece, hanno una popolazione residente equivalente al 14% della popolazione totale italiana con un numero di abitanti di 8.359.791 su 59.976.000, e al 24,45% della superficie territoriale italiana con 73.442 kmq su una superficie complessiva nazionale di 300.309 kmq.

⁶ Da un'elaborazione dei dati ISTAT 2020 (date estrazione 19/05/22 e 13/07/22) le province che rispondono al criterio di popolazione superiore a 500.000 abitanti sono: Udine, Reggio nell'Emilia, Pavia, Bolzano, Trento, Taranto, Latina, Cuneo, Como, Foggia, Perugia, Cosenza, Modena, Lecce, Vicenza, Monza e della Brianza, Treviso, Varese, Caserta, Verona, Padova, Salerno, Bergamo, Brescia.

⁷ Da una elaborazione dei dati ISTAT 2020 (date estrazione 19/05/22 e 13/07/22) le regioni piccole con meno di 2 milioni di abitanti sono Abruzzo, Basilicata, Calabria, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Marche, Molise, Sardegna, Trentino Alto Adige, Umbria, Valle d'Aosta.

⁸ I casi di sovrapposizione si verificano nel caso delle province di Bolzano e Trento, Perugia, Udine, relative rispettivamente alle regioni Trentino Alto Adige, Umbria e Friuli Venezia Giulia. Il calcolo totale delle superfici, così come delle popolazioni interessate, dovrà, ovviamente, prendere in considerazione una sola volta tali aree.

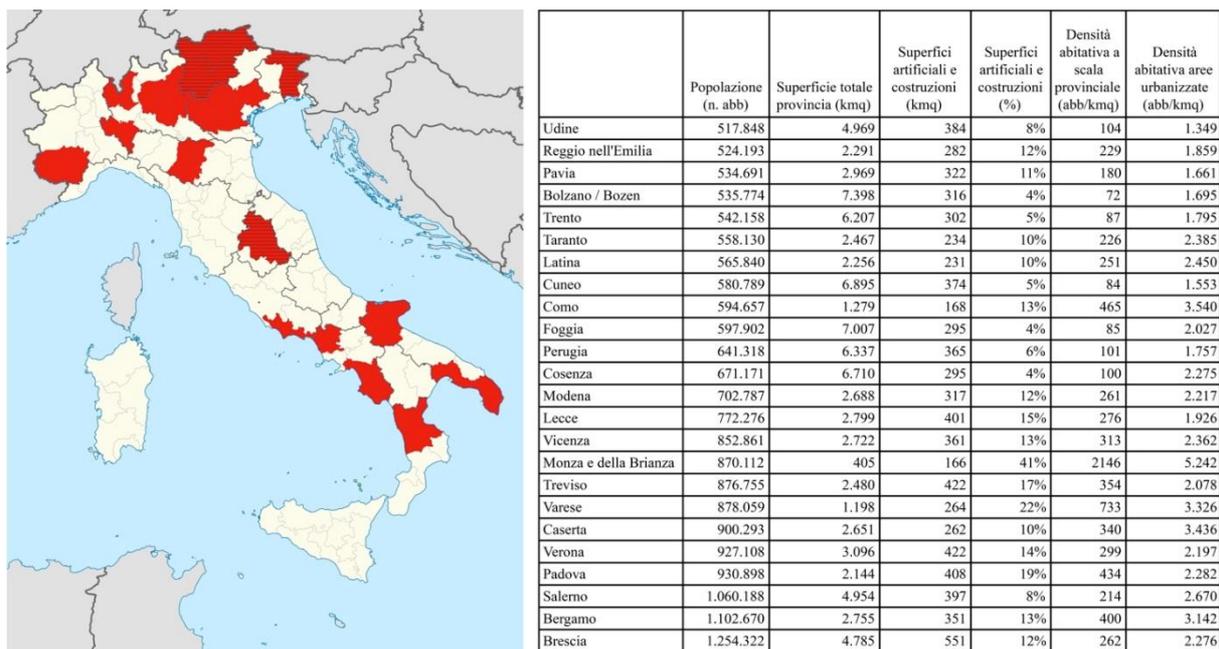


Figura 2 | A sinistra in rosso le 24 province italiane con più di 500 mila abitanti, che rispondono all'interpretazione di Ecopoli. Tra queste, con campitura tratteggiata sono indicate le province che ricadono in una 'regione ecopolitana' e a destra la tabella con i dati relativi alla loro popolazione, superficie totale e artificiale, infine le densità abitative rispetto alla superficie dell'intera provincia e alle aree urbanizzate (identificate da superfici artificiali e costruzioni). Fonte: elaborazione da parte degli autori (Dati ISTAT 2020/2021 e ISPRA/Copernicus, 2017).

Dalle tabelle dell'uso del suolo (Fig.2) emerge che la percentuale delle aree provinciali non urbanizzate, in quanto interessate da coperture vegetali, percorse da acque e occupate da zone umide, misurano tra il 78% e il 96%, mentre le aree costruite vanno dal 4% di Foggia, Bolzano e Cosenza, al 22% di Varese. Relativamente a questo indicatore, si ritiene di dover escludere le provincie con indice di superficie urbanizzata superiori al 16-17%⁹, e cioè la Provincia di Monza e della Brianza, che registra un 41%, la Provincia di Varese con il 22% e quella di Padova con il 19%, poiché si può presumere che tale elevata percentuale di urbanizzazione provinciale sia strettamente legata o alla contenuta superficie territoriale o alla localizzazione della provincia in contiguità con grandi città metropolitane.

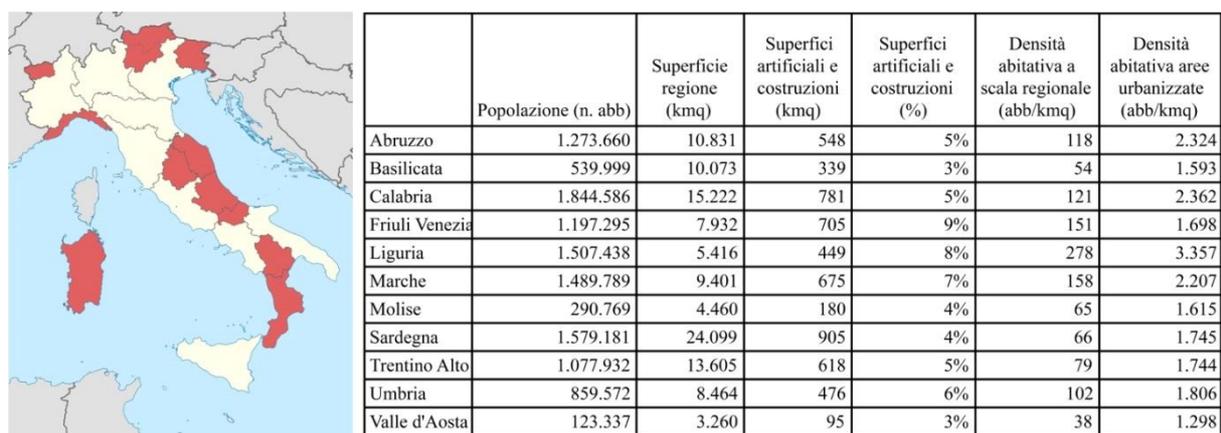


Figure 3 | A sinistra in rosso le 11 regioni italiane con meno di 2 milioni di abitanti, che rispondono all'interpretazione di Ecopoli e a destra la tabella con i dati relativi alla loro popolazione, superficie totale e artificiale, infine le densità abitative rispetto alla superficie dell'intera regione e alle aree urbanizzate (con superfici artificiali e costruzioni). Fonte: elaborazione da parte degli autori (Dati ISTAT 2020/2021 e ISPRA/Copernicus, 2017)

Dalle tabelle dell'uso del suolo (Fig.3), emerge che la percentuale di aree non urbanizzate va dal 91% al 97%. Questo dato ci dice che queste rilevanti porzioni di suolo (naturali e seminaturali), che interessano la grande parte dei territori regionali all'esame, non può non avere un'opportuna considerazione in sede di

⁹ Questa percentuale è dedotta dall'analisi dei modelli archetipi di Garden city e Regional city.

pianificazione territoriale. Si tratta, tuttavia, di aree che, soprattutto dopo il forte depotenziamento delle Province, rischiano di essere trascurate in sede di “governo del territorio” (Fabbro, *in pubblicazione*) e, conseguentemente, trascurate se non ignorate da una corrispondente adeguata pianificazione territoriale integrata. Quando invece dovrebbero essere componenti da mettere a valore in una prospettiva di alleanza strutturale e strategica tra armature urbane e servizi ecosistemici (o, appunto, di area ecopolitana) come anche l’Ispra ci ricorda nei suoi studi e ricerche (Munafò, 2022). In conclusione, i territori che soddisfano i caratteri generali delle aree ecopolitane sono, come detto, le regioni piccole, dove la popolazione è inferiore ai 2 milioni di abitanti e dove c’è una forte prevalenza di aree non urbanizzate (meno del 10%) e le province con più di 500mila abitanti (comprese anche nelle regioni grandi) con l’esclusione di quelle che hanno un indice di urbanizzazione superiore al 16-17%.

4 | Conclusioni

Nel paper si è cercato di definire i concetti di Ecopoli (come idealtipo) e di Area ecopolitana (come sua applicazione politico-amministrativa) tracciandone anche la genealogia. Con l’idealtipo di Ecopoli si vuol fare riferimento a un modello misto (tra le caratteristiche strutturali-spaziali di Regional City e quelle sistemiche della bioregione) che miri all’alleanza strutturale e strategica tra ecosistemi naturali -o più spesso seminaturali- e armature urbane. Si è provato, pertanto, a sperimentare una prima, indicativa, applicazione di tali concetti alla realtà territoriale italiana. Abbiamo verificato che è potenzialmente possibile estendere l’applicazione -sistematica e di governo- di tale modello ad almeno undici regioni italiane e probabilmente anche ad almeno una ventina di Province più grandi.

Complessivamente, nelle province grandi (esclusa Monza, Varese e Padova) e nelle regioni piccole (evitando sovrapposizioni con le 4 province), la popolazione insediata è pari a 26.669.148 abitanti, su un totale nazionale di 59.976.000, e la superficie è pari a 176.910 kmq su una superficie complessiva nazionale di 300.309 kmq. Riteniamo, quindi, che il modello riscontri una sua adeguata e sufficiente applicabilità ai fini dell’approfondimento di questi studi.

Un passaggio ulteriore potrà essere, pertanto, quello di identificare altri indicatori (sia degli stock strutturali-spaziali e sia dei flussi sistemiche tipici della bioregione) caratterizzanti queste “aree ecopolitane” e verificare la possibile estensione del modello teorico anche ai territori di altre regioni e province italiane.

Per quest’ultimo punto, si dovrebbe tornare sull’analisi specificando e dettagliando ulteriormente i parametri significativi della provincia ecopolitana e andrebbero escluse tutte le province dove la superficie urbanizzata supera il parametro precedentemente detto del 16-17% di superficie urbanizzata che caratterizza il modello o che ha un assetto territoriale non policentrico.

Attribuzioni

Il contributo è frutto di riflessioni condivise, tuttavia la redazione dell’introduzione e della parte § 1 sono da attribuire a Sandro Fabbro, la redazione della parte § 3 a Claudia Faraone, mentre la parte § 2 e le conclusioni sono da attribuire a entrambi.

Riferimenti bibliografici

- Aberley, D. (1999) «Interpreting bioregionalism: A story from many voices». In *Bioregionalism*, Routledge.
- Balducci, A., Fedeli, V., Curci F. (a cura di) (2017), *Oltre la metropoli. L’urbanizzazione regionale in Italia*, Guerini e Associati.
- Bennet, J. (2005) *The Ecological Transition*, Routledge.
- Brenner, N. and Schmidt, C. (2014) ‘Planetary Urbanization’, in N. Brenner (ed.) *Implosions/Explosions Towards a study of planetary urbanization*. Berlin: Jovis.
- Cristiano, S., Zucaro, A., Liu, G., Ulgiati, S., Gonella, F. (2020) «On the Systemic Features of Urban Systems. A Look at Material Flows and Cultural Dimensions to Address Post-Growth Resilience and Sustainability». In *Frontiers in Sustainable Cities* 2: 12.
- Fabbro, S. (2021) *ECOPOLI: Visione Regione 2050*, INU Edizioni.
- Fabbro, S., Faraone, C. (2022) «Verso la “transizione ecologica”»: Ecopoli come visione e modello per il governo del territorio». In *Urbanistica Informazioni* n. 306, special issue XIII Giornata Internazionale di Studi Inu.
- Fabbro, S. (in corso di pubblicazione) «Ecoregioni, Bioregioni, Ecopoli: nuove geografie e nuove prospettive per il “governo del territorio”», In *Rapporto dal Territorio 2023*, INU Edizioni.
- Floridi, L. (2020) *Il verde e il blu. Idee ingenuie per migliorare la politica*, Raffaello Cortina Editore.

- Gabellini, P. (2001) *Tecniche urbanistiche*, Carocci.
- Grulois, J., Tosi, M.C., Crosas, C. (eds) (2018) *Designing Territorial Metabolism. Barcelona, Brussels and Venice*, Jovis.
- Krähmer, K., Cristiano, S. (2022) *Città oltre la crescita. Un dibattito internazionale per trasformazioni urbane ecologiche e sociali*, Lit Edizioni-Castelvecchi.
- Morin, E. (2020) *Cambiamo strada. Le 15 lezioni del coronavirus*, Raffaello Cortina Editore.
- Munafò, M. (a cura di) (2022) *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici*. Edizione 2022. Report SNPA n.32/2022.
- Parsons, K.C. (1998) "Clarence Stein's Variations on the Garden City Theme by Ebenezer Howard". In *Journal of the American Planning Association*, 64: 2, pp. 129–130.
- PolIMI, Science Po, GLOBUS et LOCUS (2021) *Targeted Analysis // IMAGINE. Developing a metropolitan-regional imaginary in Milan-Bologna urban region, Scientific Annex 6 // Visual Platform*, ESPON EGTC <https://www.espon.eu/imagine>
- Rifkin, J. (2019) *Un Green new deal globale*, Mondadori.
- Shipley, R. (2002) "Visioning in planning: is the practice based on sound theory?". In *Environment and Planning A*, 34, pp. 7-22.
- van der Helm (2008), "The vision phenomenon: Towards a theoretical underpinning of visions of the future and the process of envisioning". In *Futures*, 41, pp. 96-104.
- Wachsmuth D. (2012) 'Three Ecologies: Urban Metabolism and the Society-Nature Opposition'. In *The Sociological Quarterly*, 53:4, pp. 506–523.
- Žižek S. (2020), *Virus. Catastrofe e solidarietà*, Salani Editore.

Ripensare il progetto urbano in aree fragili e marginali: riflessi dai territori dello Stretto

Concetta Fallanca

Università *Mediterranea* di Reggio Calabria
Dipartimento PAU Patrimonio Architettura Urbanistica
cfallanca@unirc.it

Valentina Monteleone

Università *Mediterranea* di Reggio Calabria
Dipartimento PAU Patrimonio Architettura Urbanistica
Dottorato in Architettura
v.monteleone@unirc.it

Abstract

Ripensare il progetto urbano in aree fragili e marginali nei territori dello Stretto non può prescindere dalla ponderazione delle determinanti della vulnerabilità ed esposizione ai rischi e dalla valutazione delle potenziali strategie per promuovere uno sviluppo urbano equo e resiliente nelle aree marginali delle città metropolitane di Reggio Calabria e Messina, che si ritrovano ad interrogarsi sul significato autentico di sviluppo sostenibile. I territori si fronteggiano tra il versante orientale dei Peloritani e quello occidentale del massiccio dell'Aspromonte, e vivono da decenni i medesimi processi di spopolamento, invecchiamento demografico e impoverimento socioeconomico. La ricerca di cui si presentano gli esiti muove da una lettura degli insediamenti urbani interpretati nel sistema territoriale di riferimento, nella convinzione che nessun centro urbano potrà essere in grado di invertire la rotta verso nuove centralità e forme di rivitalizzazione se non coinvolgendo nel processo di "ripensamento" l'intero ambito territoriale di appartenenza. L'obiettivo è quello di testare una proposta di strategia Pilota, modellata come un'*officina di urbanistica locale*, che si configuri sui valori di coesione, condivisione e sperimentazione per raggiungere in primo luogo i livelli essenziali di servizi, massimizzando l'accessibilità, riducendo l'isolamento dalle città madri e promuovendo sostanziali modifiche strutturali e funzionali verso un equo benessere sociale e ambientale.

Parole Chiave: urban policies, inclusive processes, spatial planning

1 | La sfida delle marginalità territoriali: per una nuova distribuzione dei valori

Nell'affrontare il tema delle marginalità territoriali è fondamentale adottare un approccio integrato, coerente e multi-orientato che operi in un progetto collettivo teso a valorizzare concetti come prossimità, riconoscibilità, accoglienza e partecipazione. Questi valori-requisiti diventano essenziali per promuovere la rigenerazione urbana integrata in una azione più ampia e coordinata di riequilibrio territoriale. L'approccio operativo alle necessità territoriali non può infatti limitarsi all'implementazione di singole iniziative mirate allo sviluppo, ma deve considerare l'intero sistema territoriale come una rete di relazioni intelligenti e interrelate. La piena identificazione dei fattori di crisi consente di focalizzare correttamente il ruolo fondamentale del progetto nell'interazione tra politica e pratica della pianificazione, per contrastare e porre rimedio a fragilità territoriali come l'esclusione, la marginalizzazione, la povertà demografica ed economica, i rischi ambientali, gli scontri sociali e la scarsa partecipazione ai diritti politici.

Le aree marginali delle città metropolitane di Reggio Calabria e Messina, tra Peloritani e Aspromonte (fig.1) rappresentano casi di studio di un territorio rurale che ha subito profondamente gli effetti di ripetute crisi, sia recenti che degli ultimi decenni, ma che al contempo offre anche un laboratorio di sperimentazione per la ricerca, dal punto di vista degli amministratori, degli urbanisti e dei pianificatori, nonché dai responsabili degli effetti della "Terza Missione" dell'Università, di ripensare in modo più inclusivo, sostenibile, efficace, il processo di progettazione del territorio. Nonostante l'esclusione di queste aree dai fondi della nuova programmazione della Strategia Nazionale Aree Interne¹, esse sono di grande interesse per un futuro

¹ Lavori preparatori SNAI 2021-2027; tabella comuni e finanziamento: <https://politichecoesione.governo.it/it/strategie-tematiche-e-territoriali/strategie-territoriali/strategia-nazionale-aree-interne-snai/le-aree-interne-2021-2027/lavori-preparatori-snai-2021-2027/>

sviluppo economico e sociale soprattutto perché votate a favorire forme di turismo lento di conoscenza con medie permanenze e, di conseguenza, allo sviluppo di imprese locali, geograficamente riconosciute, di nicchia. La ricerca che si presenta, e che è ancora in corso, esamina alcuni limiti della Strategia Nazionale per le aree interne indagando le potenzialità di progettazioni che affrontano queste problematiche, anche utilizzando specifici dati di sondaggi condotti nelle aree di interesse dello studio e assumendo come preziosi riferimenti le numerose buone pratiche adottate sia in Italia che nel Mezzogiorno. Attraverso queste letture si tentano interpretazioni finalizzate a fornire una panoramica chiara delle criticità e delle opportunità che queste aree presentano, tenendo ben presente l'importanza di coinvolgere in tali processi di rivitalizzazione quegli enti terzi, come i liberi professionisti, gli studiosi locali e i ricercatori, in qualità di mediatori imparziali e preservatori dell'interesse della collettività, promotori della partecipazione locale per attivare strategie innovative e intelligenti finalizzate alla rigenerazione dei contesti marginali.

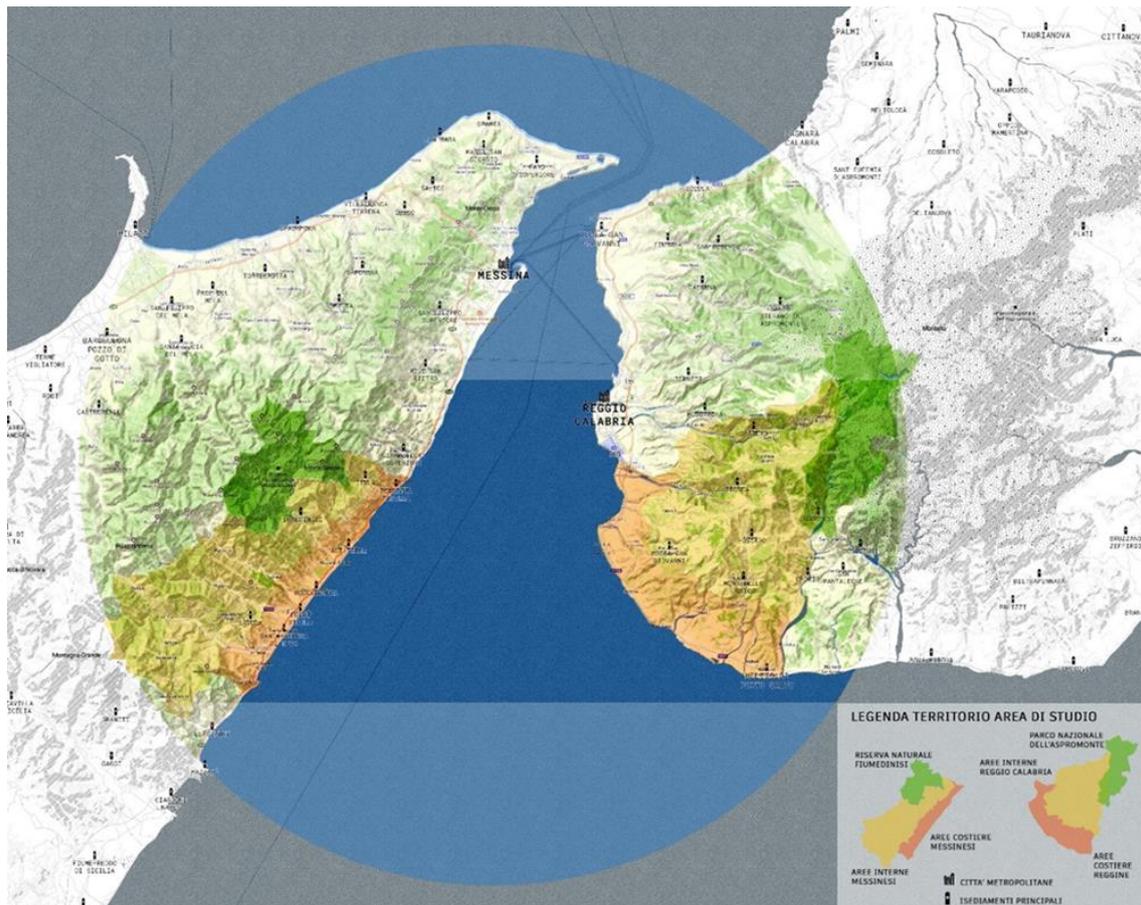


Figura 1 | Le aree di studio del territorio dello Stretto. Fonte: elaborazione degli autori

L'obiettivo è quello di proporre una strategia pilota sperimentale basata su processi partecipativi, guidata da un laboratorio urbano locale², che abbia un ruolo di mediazione fra le parti sociali e che si articoli in attività di osservazione e progettazione, di tipo sia permanente che contestuale e itinerante, per entrambi i versanti

² Esempi di laboratori sperimentali permanenti che risultano essere delle vere e proprie officine di urbanistica locale di recente costituzione, sono: il Laboratorio di architettura a San Minato *LDA. ImDa*, aperto al pubblico con un accordo di partenariato pubblico-privato, che offre un servizio di progettazione territoriale per ottimizzare la transizione della Toscana verso zero emissioni di CO₂ entro il 2050; il *Laboratorio dell'antifragilità urbana* del DASTU attivato dal Politecnico di Milano tramite i fondi PON e i Laboratori *FabLabGreen* come il *FabLab* di Torino, che offrono spazi, attrezzature e competenze per lo sviluppo di nuovi prodotti e servizi.

Invece, alcuni esempi di laboratori itineranti, includono il *Laboratorio Aperto* di Bologna, che si occupa di progettazione partecipata e riqualificazione urbana attraverso l'organizzazione di workshop e iniziative di coinvolgimento della cittadinanza. Di grande interesse anche il *Laboratorio per la città condivisa* promosso a Roma dalla Facoltà La Sapienza, Dipartimento di Scienze Politiche, che si propone di creare una piattaforma per l'innovazione urbana attraverso incontri, laboratori e sperimentazioni per la città e la partecipazione attiva dei cittadini, e il *Community Lab* dell'Università della Calabria con sede a Cosenza, finanziato dal POR, che organizza workshop itineranti nei sedici comuni limitrofi per coinvolgere la popolazione in progetti di sviluppo locale.

della *Regione dello Stretto*³. Il fine è quello di approntare un metodo procedurale rivolto alla progettazione sostenibile per uno sviluppo territoriale apprezzato dalle comunità residenti e presenti, basato su processi partecipativi e supportato dalle nuove tecnologie, che operi all'interno di un laboratorio urbano locale per promuovere valori di coesione, condivisione e supporto mediato per le politiche di progresso autentico.

In conclusione, l'approccio proposto si basa su processi partecipativi attivati da un laboratorio urbano locale che medi fra le parti sociali per i piccoli insediamenti di entrambi i versanti dello Stretto. Con l'integrazione di laboratori territoriali permanenti e itineranti, l'utilizzo delle nuove tecnologie e pratiche transdisciplinari, si mira a superare le fragilità delle aree marginali offrendo un'opportunità per promuovere la rigenerazione urbana, la sostenibilità e l'inclusività nel contesto territoriale delle comunità rurali di realtà costiere e interne in difficoltà di sviluppo.

2 | Contrastare l'esclusione sociale e le disuguaglianze, promuovere una maggiore sostenibilità ecologica delle attività economiche e rimediare agli effetti del cambiamento climatico

Perché il territorio del Meridione Italiano continua a essere esposto a fenomeni di disuguaglianza e fragilità, nonostante gli sforzi delle politiche europee e italiane per l'innovazione? Se le politiche regionali adottate negli ultimi decenni non sono riuscite finora a stimolare una significativa accelerazione della crescita nel Mezzogiorno⁴, adesso si intravede il farsi avanti in Europa di una coscienza maggiore “sulla necessità di garantire ai cittadini una maggiore e diffusa tutela contro i grandi rischi collettivi che sono stati messi in luce dalla pandemia, di contrastare l'esclusione sociale e le disuguaglianze, di promuovere una maggiore sostenibilità ecologica delle attività economiche e di contrastare il cambiamento climatico.” (Viesti, 2021: 347). Le possibili soluzioni vengono ostacolate anche dall'eccessiva tecnicizzazione della politica, in territori economicamente e infrastrutturalmente marginalizzati, che ha portato ad un inasprimento dei fattori di crisi. Anche strategie politiche di sviluppo valide come la Strategia Nazionale delle Aree Interne (SNAI), hanno comportato però la proliferazione di organizzazioni debolmente strutturate, rendendo più problematico il rapporto tra innovazione, risoluzione dei fattori di crisi, sviluppo partecipativo e sostenibile delle comunità e perdita demografica. Alcuni esiti contraddittori devono far riflettere, non può essere un caso se nel lungo termine, le Aree Interne del Paese rappresenteranno le maggiori aree a tutela naturale ma andranno incontro ad una più significativa emorragia di abitanti, come evidenziato anche dalle recenti statistiche Istat⁵.

Pertanto, è cruciale integrare parametri chiave nelle politiche esistenti per garantire l'efficacia e la sostenibilità a lungo termine nelle aree marginalizzate. Un esempio di buone pratiche è rappresentato dalla città di Bologna, sede dell'*EIT Climate-KIC*⁶, che ha sviluppato strategie innovative per affrontare i cambiamenti climatici. Nell'Emilia-Romagna, sono state implementate opportunità di valorizzazione territoriale in reti di insediamenti fragili come nel Canossano e Val d'Enza. Queste strategie hanno promosso lo sviluppo economico, migliorando l'accesso ai servizi e creando opportunità occupazionali. È stata adottata una gestione dei rischi idonea a mitigare potenziali problemi legati alla gestione delle acque, alla sottrazione dei materiali inerti dagli alvei e alla riduzione dell'inquinamento prodotto dagli allevamenti. Inoltre, la promozione turistica ha valorizzato le risorse paesaggistiche, enogastronomiche e culturali, contribuendo alla crescita economica sostenibile e promuovendo comportamenti responsabili tra i visitatori. Grazie al dialogo e alla condivisione delle conoscenze, sono state individuate soluzioni per contrastare le fragilità del territorio, favorire la coesione sociale e garantire un'efficace gestione delle azioni intraprese.

In questi contesti, le caratteristiche geomorfologiche del paesaggio naturale e la sua fruibilità lenta sono state individuate come punti di forza per la sperimentazione di metodiche partecipate di valutazione della qualità del paesaggio e per il recupero dell'identità culturale dei luoghi dell'Appennino Reggiano. La vasta pianura alluvionale e la continuità di insediamenti anche a intenso utilizzo di suolo richiederanno nel futuro politiche di governo del territorio che tengano conto di riconversioni e rimodellamento idrogeologico per favorire il corretto deflusso delle acque dell'immenso territorio pianeggiante.

³ Espressione usata da Tonino Perna, professore emerito di sociologia economica presso l'Università degli studi di Messina, in: *Lo sviluppo insostenibile. La fine della «Questione meridionale» e il futuro del Mezzogiorno*, Città del Sole Edizioni, 2017. In occasione del seminario dell'inaugurazione dell'Anno Accademico 2022/2023 delle attività formative del Dottorato in Architettura della *Mediterranea* ha definito il concetto di identità che unisce le realtà insediative e territoriali dello Stretto: “È molto importante riportare al centro il tema della capacità di fare programmazione. Il mio modello ideale sarebbe la nascita di una Regione dello Stretto in ragione dei profondi legami che uniscono Reggini e Messinesi. Certo, è necessario trovare la giusta formula e sintesi anche in chiave istituzionale, basti pensare alle potenzialità delle due città metropolitane messe insieme”.

⁴ Viesti G. (2021), *Centri e periferie Europa, Italia, Mezzogiorno dal XX al XXI Secolo*, Laterza, Bari, cit. p. 347.

⁵ Dati Istat: <https://www.istat.it/it/files//2022/07/FOCUS-AREE-INTERNE-2021.pdf>

⁶ Pagina dell'*EIT Climate-KIC*: <https://italy.climate-kic.org/chi-siamo/chi-siamo-italia/>

3 | Una Cabina di Regia sullo Stretto: la complessità territoriale monitorata da Laboratori di Strategia

Il modello della Val D'Enza ci fa riflettere sul fatto che un approccio per lo sviluppo di un territorio intelligente dovrebbe creare una alleanza di coesione tra città e piccoli centri urbani. È importante riconoscere che gli strumenti attuali consentono di sostenere attività volte a minimizzare gli impatti che causano crisi e fragilità, pianificando strumenti di gestione e controllo del territorio programmando laboratori di osservazione e sperimentazione cooperativa tra i residenti e i promotori dell'innovazione territoriale. Durante lo studio di ricerca, sono stati condotti sondaggi online nei mesi invernali del 2022-23 al fine di promuovere una discussione su come attuare una pianificazione condivisa della Regione dello Stretto. I sondaggi sono stati rivolti agli abitanti e agli esperti locali, utilizzando questionari monitorati online. Le domande poste avevano l'obiettivo di fare emergere proposte volte al recupero e alla valorizzazione degli insediamenti interni, al miglioramento dell'accessibilità dei luoghi, dei beni e dei servizi, ma anche i possibili rimedi per tutelare l'integrità fisica del territorio. Inoltre, si è esplorato il tema delle buone pratiche comparative e degli strumenti necessari per attuarle, mettendo in relazione il ruolo delle amministrazioni con le percezioni degli attori locali riguardo al proprio territorio (fig.2).



Figura 2 | Analisi grafica delle criticità, potenzialità e proposte emerse dai sondaggi. Fonte: elaborazione degli autori

I sondaggi hanno evidenziato una consapevolezza diffusa del valore culturale e naturale dello Stretto, nonché del potenziale delle piccole realtà insediative nel processo di rigenerazione, a condizione che siano adeguatamente integrate nel contesto territoriale. Dei 400 utenti locali che fruiscono l'area per attività come trekking, cicloturismo e birdwatching, 265 hanno condiviso le loro opinioni sulle analisi qualitative del luogo in cui vivono. Il 75% di questi è composto da abitanti dei comuni delle aree interne che si spostano dalle zone costiere e periferiche alle zone montane durante il fine settimana e il tempo libero, nonostante le difficoltà dovute alla carenza di infrastrutture stradali adeguate. Dall'analisi dei dati statistici emerge che il 72,7% degli intervistati è insoddisfatto dell'attuale politica, percepita come inefficiente e distante dalle loro esigenze e dalle peculiarità territoriali. Gli intervistati ritengono che rafforzare le strategie di manutenzione infrastrutturale delle strade, dei servizi ricettivi e sanitari, dell'istruzione e del turismo, nonché la conservazione delle tradizioni locali e la promozione delle produzioni locali, potrebbe portare a ridurre la sensazione di marginalità e ad invertire il fenomeno in atto di spopolamento dei centri e estremo invecchiamento della popolazione.

Sono emerse preoccupazioni legate al rischio sismico e di dissesto idrogeologico, gli intervistati attribuiscono serie responsabilità alle classi dirigenti per la mancanza di un piano coerente delle opere di prevenzione.

Sono state valutate le opportunità e i limiti di attività quali “l'albergo diffuso”, in grado di integrare l'ospitalità nella vita sociale e culturale degli abitanti del territorio ma che non sempre costituisce la scelta migliore perché rischia di snaturare il senso di appartenenza e riconoscibilità della comunità residente. Dai giovani vengono le proposte per il potenziamento di reti strategiche di marketing territoriale che si basano su influencer locali per la promozione su piattaforme social globali. Tra le criticità legate ai collegamenti e agli insediamenti, sono state segnalate anche l'assenza di piani, la carenza dei servizi, l'abbandono da parte dei residenti, una gestione insufficiente della raccolta dei rifiuti, delle aree verdi e una scarsa organizzazione dell'accoglienza e della promozione turistica locale.

Pertanto, una prima analisi suggerisce la necessità di progetti che puntino alla riattivazione dei centri storici, valorizzando le loro peculiarità inesplorate, nonché alla manutenzione, sponsorizzazione e messa in sicurezza dei percorsi per una mobilità lenta che connetta l'ossatura montana e la zona litoranea, insieme a una valorizzazione dei presidi culturali e storici che ad oggi non sono state promosse adeguatamente.

Sembrano quindi maturi i tempi per instaurare un serio rapporto di fiducia tra le amministrazioni locali, associazioni no-profit e gli abitanti, tenendo conto delle criticità e riconoscendo che buone idee possono provenire dalle Università, proprio nell'ambito della Terza Missione finalizzata a promuovere uno sviluppo autentico e a sperimentarne percorsi, esiti ed eventuali retroazioni correttive. Questo studio dedica attenzione alle proposte ed alle esigenze degli abitanti emerse per affrontare tali criticità, proponendo un approccio di pianificazione *bioregionale*⁷ (Magnaghi, 2020:83), che integri valori ambientali e culturali, focalizzandosi sull'offerta culturale locale per i residenti anziché solo sull'attrazione turistica. Perciò si propone una Strategia Territoriale innovativa basata sullo sviluppo sostenibile, che preveda una Cabina di Regia sullo Stretto, di progettazione, sperimentazione e monitoraggio volta ad indirizzare e promuovere pratiche eco-sostenibili e soluzioni innovative valorizzando il patrimonio paesaggistico e antropico attraverso analisi percettive e rielaborazioni multimediali (fig.3). Questa contempla la promozione turistica attraverso percorsi integrati e differenziati, coinvolgendo gruppi escursionistici locali e facilitando la condivisione tramite reti sociali interattive; affronta le fragilità idriche ed ecologiche con interventi specifici e la tutela dei paesaggi lacustri, fluviali e marini; valorizza la complessità floristica del Mediterraneo per mezzo di corridoi verdi e colture officinali. Il monitoraggio costante delle azioni implementate e la valutazione dei risultati ottenuti per mezzo delle condivisioni sulle reti di contatto sociale, serviranno per apportare correzioni e miglioramenti nel processo decisionale.

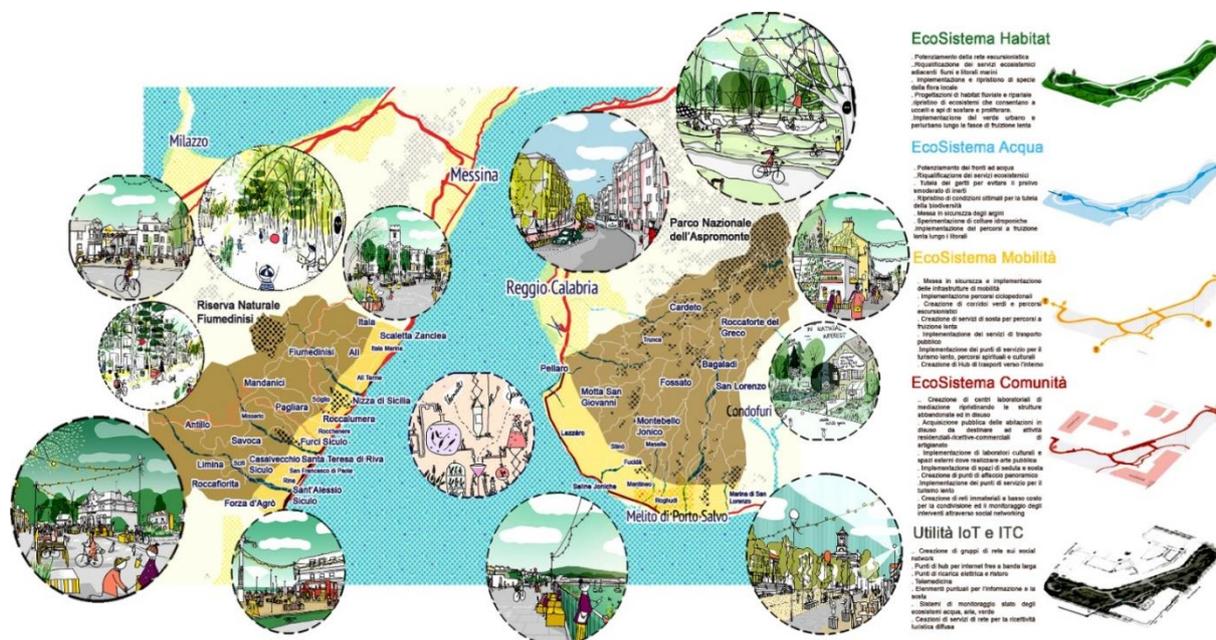


Figura 3 | Vision della pianificazione strategica di tipo partecipato della Bio-Regione dello Stretto per la rigenerazione degli insediamenti fragili e marginali in reti di Ecopaesi intelligenti. Elaborazione degli autori.

⁷ Magnaghi A. (2020), *Il principio Territoriale*, Bollati Boringhieri, Torino, cit. p. 83.

Il Laboratorio di Sperimentazione e Monitoraggio rappresenta un modello operativo sinergico tra le parti sociali e le competenze territoriali, per la pianificazione di una Strategia Pilota partecipativa nelle aree fragili e marginalizzate. Questo approccio si basa sulla salvaguardia delle tradizioni, dell'identità culturale e del patrimonio storico, favorendo l'empowerment delle comunità locali nel processo di rigenerazione e cura del territorio. In questo modo, coinvolgendo attivamente le comunità locali si crea un senso di appartenenza e responsabilità condivisa, garantendo efficacia e durabilità delle azioni nel breve e lungo periodo.

In conclusione, la Strategia Pilota proposta per la Regione dello Stretto si basa su un approccio partecipativo e inclusivo, integrando analisi di Letteratura ed evidenze scientifiche. La ricerca in corso mira a offrire un contributo ai temi della pianificazione per valorizzazione del patrimonio territoriale e urbano, con l'obiettivo di creare un modello replicabile per aree fragili e marginalizzate, fornendo linee guida e buone pratiche per interventi di rigenerazione territoriale, affrontando le sfide socio-ambientali delle aree vulnerabili e promuovendo la sostenibilità e il miglioramento della qualità della vita delle comunità locali.

Riferimenti bibliografici

- AA.VV. (1932), *Lo spopolamento montano in Italia: indagine geografico-economico-agraria*. Comitato per la geografia del Consiglio Nazionale delle Ricerche e dell'Istituto Nazionale di Economia Agraria. INEA, Roma-Treves-Milano.
- Acierno A. (2023), *Green Blue Infrastructure: methodologies and design proposals*. FedOA: Federico II University Press, Napoli.
- Agenzia per la Coesione Territoriale, *Lavori preparatori SNAI 2021-2027*. Recuperabile al sito: <https://politichecoesione.governo.it/it/strategie-tematiche-e-territoriali/strategie-territoriali/strategia-nazionale-aree-interne-snai/le-aree-interne-2021-2027/lavori-preparatori-snai-2021-2027/>, Lavori preparatori SNAI 2021-2027, tabella comuni e finanziamento. Ultimo accesso il: 25/04/2023.
- Calafati A. (a cura di) (2015), *Città tra sviluppo e declino. Un'agenda urbana per l'Italia*. Donzelli. Roma.
- Cutello G.U., Leone G., Bochicchio S., Cersosimo D., Mazzocchi D., Orio G., Scotti A., mia Sonzognò M., Storti G., Tomniuk D., Barbera V., Lucatelli F., Membretti A., (2022); *Giovani Dentro, Ricerca Nazionale sui giovani restanti nelle aree interne italiane*, Associazione Riabitare l'Italia, Università degli Studi di Padova.
- De Carlo G. (2019) Tuscano C. (a cura di), *La città e il territorio*. Quattro lezioni, Quodlibet, Macerata.
- De Carlo G. (2015) Marini, S. (a cura di), *L'architettura della partecipazione*, Quodlibet, Macerata.
- De Rossi A. (a cura di) (2018), *Riabitare l'Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquiste*. Donzelli, Roma.
- European Commission (2019), Maes J, Grazia Zulian G., Susann Günther S., Martijn Thijssen M., Raynal J. *Enhancing Resilience of Urban Ecosystems through Green Infrastructure* (EnRoute); Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Fallanca C. (2020), *Un nuovo rinascimento dei borghi dell'entroterra dalla messa in valore del capitale territoriale e sociale*, ArcHistor Extra 10/2022.
- Fallanca C. (2019), *Le anime urbane dell'area metropolitana dello Stretto. Il punto di vista continentale*, Archivio di Studi Urbani e Regionali, Vol. XLX, 123.
- Lucatelli S., Luisi D., Tantillo F. (2022), *L'Italia Lontana, Una politica per le aree interne. Introduzione a cura di Fabrizio Barca*, Donzelli Editore, Roma.
- Magnaghi A. (2020), *Il principio Territoriale*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Monteleone V. (2022), Lo sviluppo dei Servizi Ecosistemici del Territorio dello Stretto di Messina: strategie urbanistiche di valorizzazione del Capitale Naturale e Culturale. In XIII Giornata Internazionale di Studi Inu – Oltre il Futuro: emergenze, Rischi, Sfide, Transizioni, Opportunità. In URBANISTICA INFORMAZIONI 306 Special Issue novembre-dicembre 2022.
- Newbold T, Hudson LN, Hill SLL, Contu S, Lysenko I, Senior RA, et al. (2015), *Global effects of land use on local terrestrial biodiversity*. Nature.520: 45–50. pmid:25832402.
- Opdam, P., Foppen, R., Reijen, R., Schotman, A. (1994), *The landscape ecological approach in bird conservation: integrating the metapopulation concept into spatial planning*. Ibis, 137: S139-S146.
- Perna T. (2017), *Lo sviluppo insostenibile. La fine della «Questione meridionale» e il futuro del Mezzogiorno*, Città del Sole Edizioni, Reggio Calabria.
- Viesti G. (2021), *Centri e periferie Europa, Italia, Mezzogiorno dal XX al XXI Secolo*, Laterza, Bari.
- Pauleit, S., Hansen R., L. Rall E., Rolf, W., Van Lierop, M. (2020), *Green Infrastructure for the city of the future. Perspectives from Europe*. Working papers. Centro Nazionale di studi per le politiche urbane. Recuperabile al sito: https://www.researchgate.net/publication/344783901_Green_Infrastructure_for_the_city_of_the_future_Perspectives_from_Europe; ultimo accesso il: 18/03/2023.

Pither R., O'Brien P., Brennan A., Hirsh-Pearson K., Bowman J. (2023), *Predicting areas important for ecological connectivity throughout Canada*.

Sitografia

EIT, Pagina dell'EIT *Climate-KIC*:

<https://italy.climate-kic.org/chi-siamo/chi-siamo-italia/>. Ultimo accesso il: 25/04/2023.

European Commission (2023), *Green Infrastructure (GI)*.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52013DC0249>; ultimo accesso il: 18/03/2023.

Istat, dati

<https://www.istat.it/it/files//2022/07/FOCUS-AREE-INTERNE-2021.pdf>, ultimo accesso il: 25/04/2023.

Periferia senza marginalità. La rigenerazione territoriale come strategia e strumento per il Friuli Venezia Giulia

Giulia Fini

Università degli Studi di Udine
DPIA - Dipartimento Politecnico di Ingegneria e Architettura
Università degli Studi di Udine
giulia.fini@uniud.it

Marcello Modica

Università degli Studi di Udine
DPIA - Dipartimento Politecnico di Ingegneria e Architettura
Università degli Studi di Udine
marcello.modica@uniud.it

Abstract

In anni recenti, le periferie territoriali hanno catalizzato l'attenzione della ricerca urbanistica sia nel contesto italiano che europeo, dando esito a numerose interpretazioni: le 'aree interne' della SNAI, le 'inner peripheries' di ESPON, l'Italia di Mezzo, etc. Il territorio della regione Friuli Venezia Giulia, mosaico complesso di contesti e sistemi insediativi, rientra puntualmente in molte di queste "mappe della marginalità", seppur sempre in modo parziale e discontinuo. Territorio non esente da criticità e fragilità diffuse (cfr. la parte 2 del presente contributo) il Friuli Venezia Giulia rientra però, insieme al Trentino Alto Adige e alla Liguria, nei territori italiani con il più elevato indice di qualità della vita su base EU (ESPON QoL Report, 2020). Questa apparente dicotomia suggerisce che si può essere "periferia" senza marginalità, ovvero che la condizione di perifericità rispetto ai sistemi urbano-metropolitani dominanti non è di per sé limitante, ma anzi, possa potenzialmente essere vantaggiosa in termini di una accresciuta resilienza socioeconomica e ambientale a fronte dei grandi cambiamenti in atto.

In questo quadro si inserisce una visione alternativa del Friuli Venezia Giulia, come "ecoregione" nel contesto alpino-padano (Fabbro, 2021) e in relazione ai vicini territori europei, in grado di integrare la molteplicità di situazioni esistenti con una rinnovata abitabilità alla scala territoriale. Attraverso le ricerche condotte, gli autori avanzano la tesi che per attuare questa visione sia necessario sviluppare un approccio di "rigenerazione territoriale", che esuli dalla tradizionale dimensione urbana e locale propria della rigenerazione urbana, ma capace di trattare e manipolare la natura sistemica e strutturale del territorio, nelle sue componenti infrastrutturali, artificiali (urbanizzazione, energia, uso agricolo dei suoli) e naturali (ecosistemi fluviali, forestali, costieri). Nella ricerca qui presentata essenziale risulta essere il supporto tecnico e scientifico della "Comunità di lavoro per la Rigenerazione territoriale" che, promossa dalla sezione Friuli Venezia Giulia dell'Istituto Nazionale di Urbanistica, riunisce attori del territorio quali amministrazioni pubbliche, enti e associazioni.

Parole chiave: rigenerazione territoriale, territori non-metropolitani, ecoregione

1 | Introduzione¹

Nel corso degli ultimi decenni, la crescente polarizzazione tra grandi centri urbani e aree metropolitane da un lato, e le numerose e differenziate periferie territoriali dall'altro, ha caratterizzato la ricerca urbanistica italiana ed europea, nonché il dibattito pubblico e politico sulle forme e le opportunità di sviluppo. Il tema delle periferie territoriali è stato ampiamente esplorato attraverso numerose interpretazioni: dalle "aree interne" della SNAI (Strategia Nazionale delle Aree Interne, Agenzia Coesione Territoriale, 2012) alle *inner peripheries* europee (ESPON, 2017), mettendone in luce non tanto la perifericità geografico-spaziale, comunque importante, ma piuttosto la scarsa dotazione di servizi essenziali (istruzione, salute e mobilità) e soprattutto la profonda disconnessione socio-economica dalle regioni urbane geograficamente più prossime (Copus et al. 2017).

¹ Il presente contributo è da considerarsi frutto di riflessione ed elaborazione comune dei due autori. Tuttavia, la stesura finale delle parti deve essere attribuita come segue: a Giulia Fini le parti 2, 3 e 6; a Marcello Modica le parti 1, 4 e 5.

Se le aree interne della SNAI si identificano sostanzialmente con i territori montani e collinari di matrice rurale, spopolati e sempre più marginalizzati, nonostante la grande ricchezza ecologico-ambientale e culturale, le periferie interne di ESPON includono anche frange di regioni metropolitane di pianura, territori di confine e regioni o sub-regioni con una buona accessibilità ma uno scarso potenziale economico. Nel contesto italiano, una lettura estremamente puntuale è poi quella dell'*Italia di mezzo* (Coppola et al. 2021), ovvero quel vasto sistema di territori intermedi tra città metropolitane e aree interne caratterizzati da uno sviluppo urbano e periurbano disomogeneo, spesso ecologicamente compromesso, legato a processi di micro-industrializzazione e distrettualizzazione produttiva. In quest'ottica, più inclusiva e realistica, le periferie territoriali rappresentano l'ordinaria condizione urbana italiana, ed europea, al di fuori delle poche grandi polarità metropolitane, di fatto le *non-metropolitan regions* (cfr. NMRs, ESPON 2019) in cui assumono grande rilevanza le dinamiche urbano-rurali e la capacità di "regionalizzazione" dei centri urbani principali. Le aree non-metropolitane così considerate, geograficamente intermedie e territorialmente indefinite, avanzano una dissonanza lessicale e funzionale tra perifericità e marginalità, dove la prima è indipendente dalla seconda, ma non viceversa.

All'interno di questo sfondo di riferimento, la ricerca qui presentata ha come obiettivo l'esplorazione – concettuale e operativa – di una strategia di "rigenerazione territoriale" nel contesto della regione Friuli Venezia Giulia. Una regione non-metropolitana in transizione, che presenta elementi riconducibili a una condizione "periferica", ma non necessariamente marginale. La parte iniziale del contributo intende restituire le fragilità territoriali regionali che definiscono il contesto di azione della strategia (Parte 2) e delinea come sia necessario un approccio di rigenerazione più ampio, alla scala del territorio, che abbiamo indicato come "rigenerazione territoriale" per affrontarle (Parte 3).

La parte successiva (Parte 4) mira ad analizzare brevemente i sistemi territoriali - insediativi, ecologico-ambientali e socioeconomici - attraverso mappature interpretative a scala regionale, evidenziandone condizioni, footprint e prospettive. La parte conclusiva, infine, richiama le esperienze già in corso sul territorio regionale sviluppate a partire da questa riflessione, fra cui la collaborazione con la regione Friuli Venezia Giulia per la redazione del Piano di Governo del Territorio (PGT) e l'ideazione della "Comunità di lavoro per la Rigenerazione territoriale" a cui afferiscono enti territoriali e associazioni.

2 | Le criticità territoriali del Friuli Venezia Giulia

La regione FVG non presenta al suo interno aree metropolitane, ma si caratterizza storicamente per un numero contenuto di città di maggiori dimensioni (Udine, Pordenone, Trieste) e una rete di centri più piccoli, importanti alla scala territoriale e regionale. Gli approcci regionalista e territorialista sono coerenti con gli scambi e i flussi di questo territorio, che non è associabile a un contesto metropolitano con un centro urbano preponderante rispetto agli altri. Al suo interno si ritrova una notevole diversità di contesti naturali e ambienti insediativi derivanti dalla peculiare conformazione regionale che, all'interno di una regione di non grandi dimensioni, si estende dalle Alpi Giulie e Carniche fino al Mare Adriatico e ai territori lagunari. Nel richiamare di seguito alcuni aspetti di rilevante criticità della regione, l'interpretazione che avanziamo è che questi elementi ci mostrino nel complesso la necessità di un approccio incentrato non su interventi parziali o sugli episodi rilevanti dello spazio urbano consolidato, ma sulle componenti strutturali e sistemiche degli ambienti insediativi e degli spazi non costruiti: un approccio che definiamo di "rigenerazione territoriale".

I dati e gli elaborati presentati nel contributo sono tratti da documenti tecnici e scientifici elaborati da istituti e centri di ricerca pubblici (ARPA FVG, ISPRA, ISTAT, ESPON) e focalizzano, in particolare, tre aspetti: (a) la forte contrazione demografica regionale; (b) lo stato del patrimonio edilizio e infrastrutturale della regione; (c) gli effetti territoriali generati dall'epoca "fossile" e quelli previsti a seguito del cambiamento climatico. Più nel dettaglio:

a) Il calo demografico in regione è tra i peggiori a livello nazionale ed europeo. A livello nazionale è analogo a quello di Liguria e Piemonte, che rappresentano le regioni italiane nelle condizioni peggiori (ISTAT 2020). A livello regionale, la contrazione della popolazione è ormai un fenomeno omogeneo e diffuso, che non riguarda solo i territori della montagna friulana o altri territori periferici (sebbene in questi si registrino i valori più alti). Alla contrazione naturale legata alla natalità, si affianca una fuoriuscita di abitanti e una

ridotta attrattività regionale di nuovi abitanti stabili o temporanei provenienti da zone extra-regione. La situazione demografica negativa è dovuta, pertanto, anche al trasferimento di popolazione verso altre aree del paese o verso l'estero, una popolazione che comprende anche un'elevata quota di giovani. Insieme alla denatalità esiste, quindi, una "perdita di attrattività" della regione FVG che sembra riguardare sia le componenti di tipo economico sia quelle afferenti al vivere collettivo e alla qualità della vita.

b) Quasi la metà del patrimonio edilizio e infrastrutturale regionale è stato realizzato dopo il secondo dopoguerra del secolo scorso, dalla fine degli anni '50 in poi, caratterizzando la crescita edilizia e l'espansione urbano-territoriale in una fase economica basata su energie fossili a buon prezzo, largo utilizzo di manodopera poco qualificata, tecnologie semplici. Si tratta di un patrimonio oggi in larga misura obsoleto, con ampie porzioni da ammodernare o sostituire, perché non più consone agli attuali standard economici, localizzativi, tecnico-prestazionali. Nell'edilizia, in particolare, sono ancora largamente inadeguate le prestazioni antisismiche ed energetiche. Porzioni non secondarie di questo patrimonio sono costituite dagli insediamenti residenziali e produttivi in aree periferiche, dalle aree commerciali oggetto di precoce invecchiamento e svuotamento, dagli immobili del terziario per i quali non c'è nuova domanda, assieme al noto stock delle caserme abbandonate e delle aree industriali dismesse in contesti urbani. A queste tipologie, pur nella specificità dei casi, si aggiungono anche porzioni di tessuti delle città storiche, i centri a vocazione turistica marittima o montana (che vedono il rapido modificarsi delle proprie economie), gli insediamenti monofunzionali con vocazione specifica.

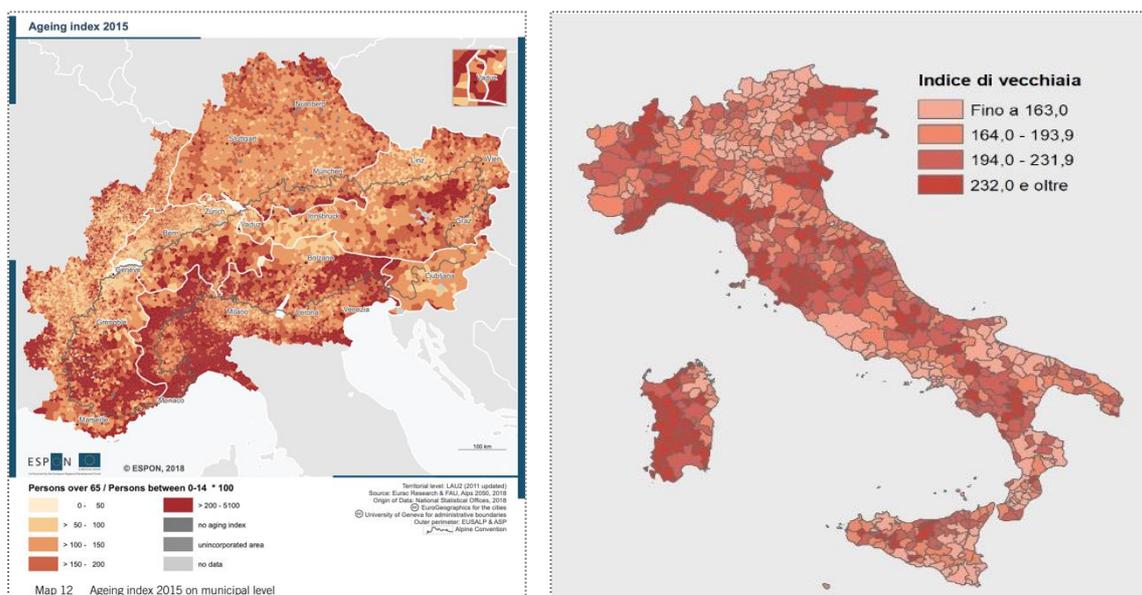


Figura 1 | A sinistra: mappa dell'indice di invecchiamento dell'arco alpino e dei territori adiacenti (2015), Fonte ESPON 2018. A destra: Indice di vecchiaia sul territorio italiano nazionale (2018), Fonte ISTAT 2020.

c) I sistemi ecologico-ambientali e le qualità storico-culturali e paesaggistiche sono stati in parte compromessi dal modello di sviluppo "fossile" degli ultimi settant'anni. Tra gli effetti negativi del vecchio modello va ricordato il consumo di suolo, che in regione è superiore alla media nazionale, ma anche il forte abbandono e degrado di diverse categorie di beni sia pubblici sia privati. Tra gli effetti che il cambiamento climatico ha e avrà luogo sui territori regionali vi sono, tra l'altro: l'innalzamento della temperatura, la riduzione delle precipitazioni con conseguente siccità, l'erosione dei territori costieri, etc. La combinazione di questi effetti è spesso cumulativa e tale da richiedere strategie e programmi urgenti e non più trascurabili o differibili. La considerazione degli effetti che il cambiamento climatico provoca sulla salute e sulle condizioni sociali ed economiche del territorio (turismo, agricoltura, residenzialità, sicurezza etc.), che saranno modificate se non stravolte, non può arenarsi in un dibattito circoscritto alle cause di tali effetti e non alle conseguenze già in atto. Si considerino, per esempio, l'erosione dei territori costieri e lagunari con

l'innalzamento delle acque (che, in regione, hanno effetti su tutta la fascia costiera), il cambiamento delle economie della montagna e della costa, la modifica delle condizioni di abitabilità dei territori per effetto della variazione delle temperature, con effetti negativi nei territori di pianura.

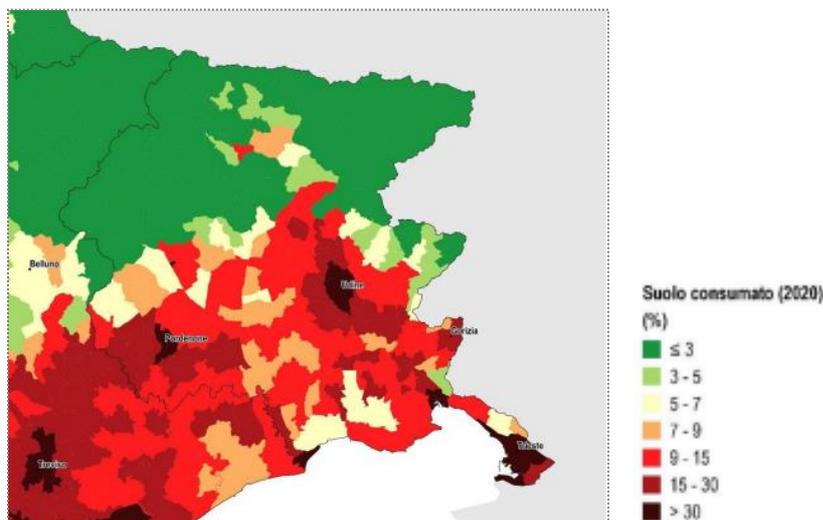


Figura 2 | Mappatura del consumo di suolo nella regione Friuli Venezia Giulia (2020), Fonte: ISPRA

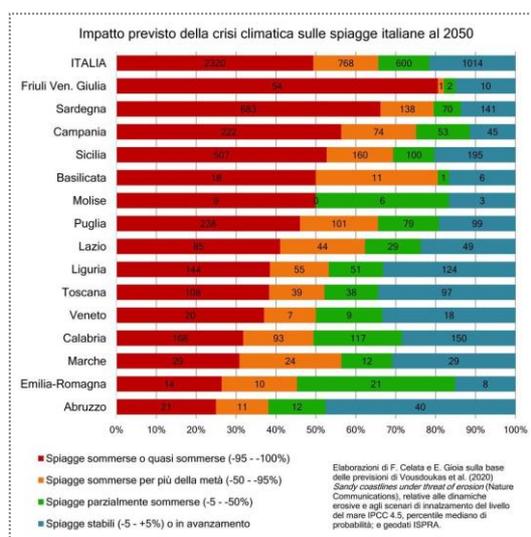


Figura 3 | Impatto dell'innalzamento del livello dei mari al 2050.

Fonte: Elaborazioni di Celata e Gioia, sulla base delle previsioni di Voudoukas *et al.* (2020) e geodati ISPRA.

Un ulteriore elemento di criticità, che necessiterebbe di un più ampio approfondimento, è quello del sistema regionale di pianificazione. Il sistema delle autonomie locali risulta molto carente, dopo la soppressione delle Province, il successivo scioglimento delle UTI - Unioni Territoriali Intercomunali e la ridefinizione degli strumenti di convenzionamento tra comuni, che si caratterizza per l'assenza di un ente di governo intermedio, dotato di poteri di pianificazione territoriale.

Il secondo aspetto è invece l'assenza di un Piano di Governo del territorio aggiornato rispetto ai processi e alle problematiche contemporanee. Lo strumento di pianificazione regionale vigente è infatti il Piano Urbanistico Generale (PURG) approvato nel 1978, cui si affianca il Piano Paesaggistico Regionale del 2018. A questo si aggiunge l'assenza di una legge urbanistica regionale adeguata rispetto ai principi, agli obiettivi e agli strumenti operativi di governo del territorio attuali, essendo la legge urbanistica regionale attuale entrata in vigore nel 2007 (L.r. 5/2007).

3 | Una strategia condivisa: la rigenerazione territoriale e i suoi principi

Con riferimento alle criticità territoriali e all'assai carente quadro di pianificazione sopra descritti, nella primavera del 2022, in collaborazione con la sezione regionale Friuli Venezia Giulia dell'Istituto Nazionale di Urbanistica (INU) e il gruppo di ricerca coordinato dal prof. S. Fabbro dell'Università degli Studi di Udine (Dipartimento Politecnico di Ingegneria e Architettura, DPIA) chi scrive ha lavorato per definire e proporre una strategia di "rigenerazione territoriale regionale" (INU FVG 2022) che ha dato origine, come primi esiti, alla costituzione della "Comunità di lavoro per la Rigenerazione territoriale" condivisa con soggetti pubblici e associazioni regionali, interessate alla qualità e promozione del territorio (Fini 2022).

Volutamente si è scelto di non limitarsi ad un approccio di "rigenerazione urbana", che sembra confinare i temi della rigenerazione solo all'interno di un contesto e di situazioni tipicamente urbane o consolidate. I caratteri di fragilità diffusi sul territorio (già indicati nella Parte 2), insieme con la previsione europea di consumo di suolo pari a zero al 2050 (che rappresenta la dimensione complementare a quella della rigenerazione) ci indicano invece la necessità di un approccio di più ampio raggio e lungo termine. Per sostenere un cambiamento più incisivo e un cambio di paradigma che possa riguardare più sistemi nel loro insieme diventa necessario introdurre e sostenere un approccio volto alla "rigenerazione territoriale". Non si tratta di un ampliamento della scala di intervento - ovvero di azioni di rigenerazione urbana alla scala territoriale - o della ripetizione di una stessa tipologia di interventi sul territorio. La rigenerazione territoriale è un processo di ristrutturazione di sistemi integrati che, avendo perso in misura sostanziale qualità, funzionalità e attrattività, vanno ripensati in un diverso quadro strategico, di durata almeno decennale. La rigenerazione territoriale si differenzia quindi da un approccio di rigenerazione urbana per alcune questioni di fondo:

- a) affronta più propriamente le condizioni sistemiche e strutturali di un territorio, legate ai sistemi insediativi e alle funzioni correlate (residenziale, produttiva, commerciale, aree distrettuali o a vocazione specifica), al sistema infrastrutturale, alle reti degli spazi aperti, di fornitura dell'energia, dell'acqua, dei servizi, alle componenti ecologico-ambientali;
- b) il mercato immobiliare e edilizio non rappresentano le forze o driver univoci che la sostengono. Piuttosto si incardina in una prospettiva di programmazione e in un progetto collettivo (e politico). Si tratta di una "direttrice strategica" che può essere implementata da piani strutturali regionali, di area vasta e dai piani urbanistici comunali (INU FVG, 2022);
- c) Deve essere concepita alla scala del territorio, in una prospettiva di scala vasta o regionale, non limitatamente urbana o metropolitana, in linea con gli obiettivi di resilienza che proprio alla scala territoriale trovano la propria corretta dimensione di applicazione.

4 | Il Friuli Venezia Giulia come mosaico complesso di sistemi territoriali e situazioni fragili

Come evidenziato nei paragrafi precedenti, il territorio del Friuli Venezia Giulia si trova oggi ad affrontare una molteplicità di sfide di natura sia esogena - come i cambiamenti climatici - che endogena - calo demografico e obsolescenza dei sistemi insediativi. La questione è ulteriormente complessa se si considera l'eterogeneità geomorfologica e paesaggistica della regione, che presuppone impatti localmente diversi dei grandi cambiamenti in atto nonché strategie per affrontarli capaci di adattarsi a situazioni variegata ma ricorrenti. Da questo punto muove la ricerca attualmente in corso, ovvero dalla necessità di definire un approccio di rigenerazione alla scala territoriale capace di agire in modo integrato ma flessibile sulla moltitudine di situazioni insediative locali e sul relativo portato di criticità.

In termini metodologici, durante la prima fase dell'attività si è scelto di perseguire un approccio esplorativo di carattere meta-progettuale e multi-scalare, sviluppato attraverso tre diversi livelli di analisi, dal macro al micro: gli strumenti utilizzati sono state le *mappature*, i *transetti* e le *situazioni*. La definizione di una strategia di rigenerazione territoriale prenderà corpo, in una fase successiva, anche attraverso un processo di *scaling-back*, ovvero di applicazione dei risultati ottenuti alla scala più piccola (le situazioni) sull'intero territorio regionale, in seguito a confronti con gli enti territoriali. Rispetto a questo, si segnalano le opportunità di confronto costruite con la Comunità di lavoro per la Rigenerazione territoriale e il processo di redazione del

Piano di Governo del Territorio (PGT) della regione, in cui chi scrive è in parte coinvolto e nel quale sta proponendo un contributo in linea con questo approccio e contenuti.

Il primo step metodologico per approcciare la complessità territoriale del Friuli Venezia Giulia ha avuto come obiettivo la mappatura sia analitica che interpretativa del territorio regionale, partendo dalle basi dati esistenti. Nello specifico si tratta delle basi IRDAT (Infrastruttura Regionale dei Dati Ambientali e Territoriali) e il Progetto MOLAND (Consumo ed uso del territorio del Friuli Venezia Giulia), integrandole ove opportuno con rilevazioni inedite e in precedenza non mappate effettuate da chi scrive.

La mappatura più strettamente analitica è stata impostata a partire da una scomposizione del territorio regionale in una serie di sistemi territoriali, identificati su base sia funzionale che morfologica: sistema industriale e manifatturiero (comprensivo di tutte le aree produttive esistenti sia attive che non); sistema del commercio e della logistica (suddiviso tra cluster monofunzionali e piattaforme isolate, specie intorno ai principali centri urbani e nei pressi dei nodi infrastrutturali); sistema agricolo-produttivo (ovvero la campagna produttiva suddivisa nelle varie tipologie di coltivazioni intensive o estensive); il sistema ecologico come infrastruttura ambientale, comprensivo di acque, aree verdi e foreste, e le aree protette. Se all'interno di questo contributo si richiamano solo brevemente i sistemi mappati, la ricerca prevede uno studio approfondito degli stessi, con i loro caratteri e la varietà delle situazioni che li contraddistinguono.

I sistemi territoriali così identificati escludono le aree residenziali, oggetto di una mappatura interpretativa successiva, e alcune specifiche aree funzionali come le aree militari (anch'esse mappate a parte) e i servizi pubblici urbani e non urbani. Il senso di queste operazioni è proprio evidenziare i sistemi che muovono l'economia regionale (le geografie economiche che disegnano il territorio) e, per contro, l'immagine "ambientale" della regione stessa, al fine di evidenziarne i contrasti e i punti di contatto, in una prospettiva di sviluppo simbiotico, sostenibile e intrinsecamente resiliente.

A queste prime mappature si affiancano inoltre tre mappe interpretative che esulano dai caratteri funzionali del territorio, andando invece ad evidenziare, territorializzandole, alcune importanti criticità e fragilità già richiamate nei paragrafi precedenti:

- **Il territorio dello "scarto"** (cfr. Fig. 4), ovvero l'insieme di tutte quelle aree dismesse, abbandonate, degradate o contaminate che, nel complesso, rappresentano una grande sfida socioeconomica e ambientale per il territorio regionale e un'opportunità per riqualificare e rigenerare i sistemi insediativi e le economie locali. Le tipologie di "scarto" individuate sono state classificate a seconda della funzione precedente e corredate da un dato estremamente significativo quale la superficie totale a livello regionale: aree industriali dismesse (7,8 milioni di mq), aree militari dismesse (14,7 milioni), aree degradate non meglio specificate (12,8 milioni), discariche sia attive che chiuse (3,4 milioni), cave dismesse (8,6 milioni) e i due SIN - Siti di Interesse Nazionale di Torviscosa e Trieste (15,8 milioni).
- **Il territorio dell'espansione postbellica**, ricostruito utilizzando le basi dati del Progetto MOLAND, rielaborate al fine di mettere in luce l'urbanizzazione del territorio regionale avvenuta tra il 1950 e il 2000. La mappatura, a livello di areali e (per ora) non di edifici, illustra in modo esemplificativo non solo le dinamiche di sviluppo urbano e territoriale del Friuli Venezia Giulia nella seconda metà del Novecento, ma anche la localizzazione di quei sistemi insediativi monofunzionali (residenziali, industriali, commerciali) o misti che presentano ad oggi caratteristiche intrinseche di obsolescenza, come richiamato nella parte precedente sulle fragilità territoriali (cfr. Parte 2).
- **Il territorio del "rischio"**, ovvero l'insieme delle fragilità geomorfologiche e ambientali del territorio, come identificate dalla pianificazione regionale e locale, ma anche integrando previsioni e impatti "spazializzati" del cambiamento climatico. Oltre al rischio attuale - identificato attraverso i vincoli idrogeologici, la pericolosità frane e smottamenti e le aree esondabili - è opportuno iniziare a considerare anche il rischio futuro, derivante ad esempio dal cambiamento prospettato di temperature e precipitazioni, o dall'innalzamento del livello del mare e della conseguente erosione costiera. La fragilità ambientale e morfologica rappresentano il quadro principale di riferimento entro cui implementare una strategia di rigenerazione territoriale veramente resiliente, in grado cioè di includere la molteplicità del rischio entro un progetto di nuova (o rinnovata) abilità del territorio regionale.

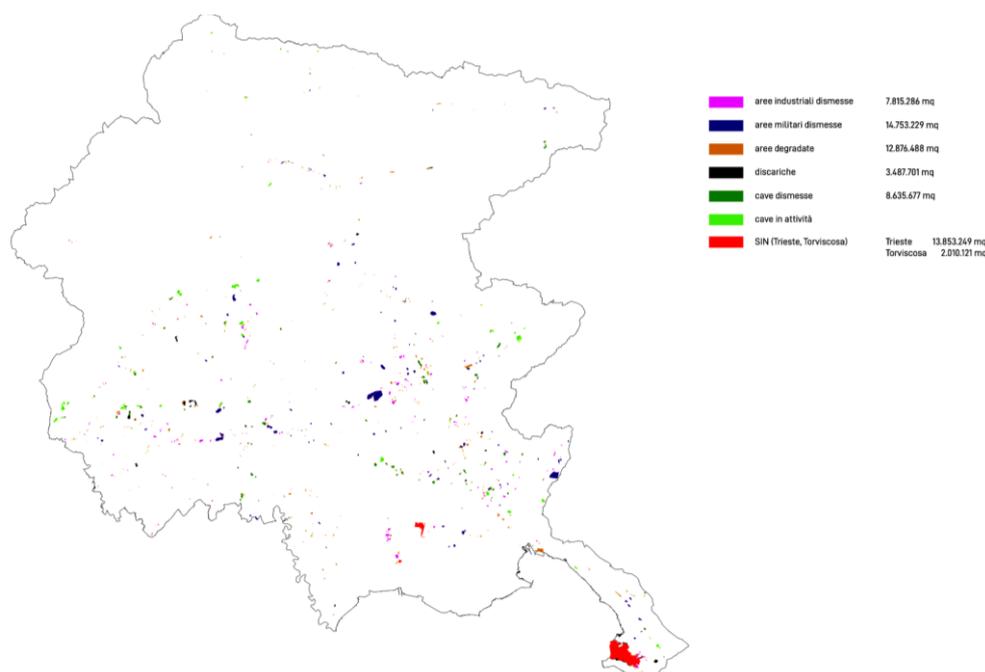


Figura 4 | Il territorio dello “scarto” in Regione: aree dismesse, abbandonate, degradate o contaminate.
Fonte: elaborazione di M. Modica

5 | I transetti e le situazioni

L'insieme della mappature restituisce un'immagine eterogenea del territorio regionale, sia come sovrapposizione di sistemi funzionali e ambienti che come criticità spazializzata, illustrando le aree più sensibili ma anche le dinamiche sottostanti il modello insediativo attualmente in crisi. Da qui, la fase successiva della ricerca ha visto l'identificazione di cinque “transetti” – campionature di 15x30 km – altamente rappresentativi del territorio regionale, che intersecano morfologie e criticità con i principali contesti territoriali del Friuli Venezia Giulia (Fig. 5). I cinque transetti permettono di leggere in modo sistemico e integrato le varie componenti insediative e ambientali del territorio, orientando l'analisi verso la successiva individuazioni di situazioni e interventi costituenti la rigenerazione territoriale.

I transetti identificati sono: I. Carnia - Ampezzo, con la valle alpina del Tagliamento e lo sviluppo duale della montagna friulana tra densificazione del fondovalle e abbandono delle terre alte; II. Gemona - Sequals, la pedemontana dei grandi fiumi interessata da importanti fenomeni di dispersione insediativa ed emergenze produttive, anche dismesse; III. Udine - Cormons, le propaggini sud-orientali dell'area urbana udinese verso i paesaggi collinari agro-produttivi e i distretti industriali in transizione; IV. Codropio - Pordenone, la pianura di mezzo dei piccoli centri e delle molteplici dismissioni industriali, militari e commerciali; V. Gradisca d'Isonzo - Marano Lagunare, il paesaggio d'acqua della bassa pianura e della laguna, messo sotto pressione dal crescente sviluppo urbano ed infrastrutturale.

All'interno di ogni singolo transetto si avvicendano paesaggi e contesti differenti (in parte identificati già dal Piano Paesaggistico Regionale del Friuli Venezia Giulia approvato nel 2018), nonché dinamiche e forme insediative caratterizzanti il territorio regionale. In questo modo, il transetto rappresenta una sorta di laboratorio meta-progettuale entro cui (a) osservare le interazioni tra le componenti del territorio, (b) comprendere gli impatti delle trasformazioni economiche, sociali e ambientali in atto e (c) sperimentare strategie e interventi di rigenerazione applicabili, in prospettiva, all'intero territorio regionale più ampio ed eventualmente anche a contesti simili fuori regione. Il transetto permette inoltre di identificare con maggiore chiarezza ed efficacia le “situazioni” insediative ricorrenti all'interno del territorio regionale, che rappresentano il terzo e ultimo livello analitico-esplorativo.

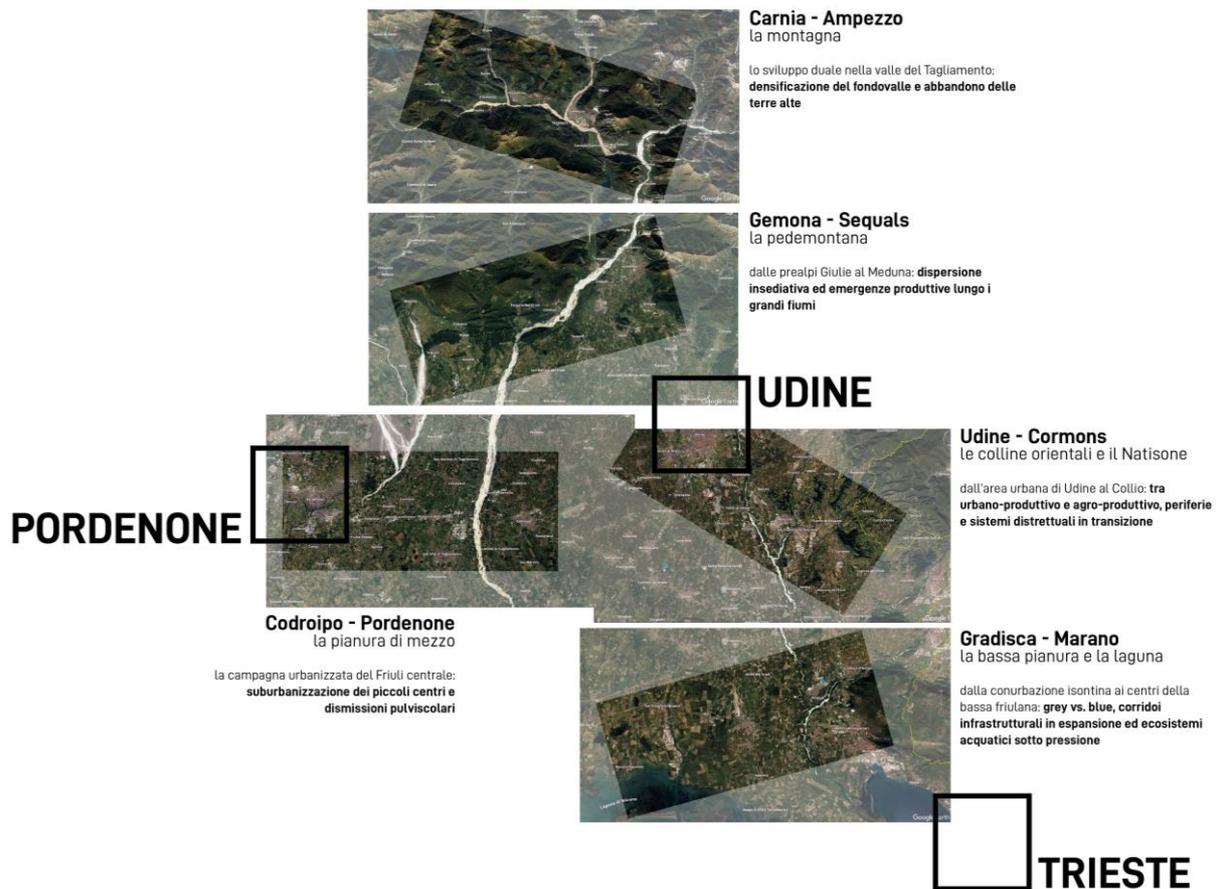


Figura 5 | I transetti territoriali geo-localizzati nel contesto del Friuli Venezia Giulia

Su un altro livello, le “situazioni” rappresentano un catalogo di casistiche locali ricorrenti, identificate attraverso un primo criterio tipologico-funzionale e un secondo, più dettagliato, relativo al rapporto tra densità del costruito e valore del contesto ambientale di riferimento. Le situazioni si basano quindi sulle seguenti categorie funzionali di porzioni di territorio: (i) insediamenti produttivi, (ii) insediamenti prevalentemente residenziali su matrice agricola, (iii) insediamenti militari e (iv) insediamenti misti, residenziali, produttivi e commerciali. Per ogni categoria, sono stati successivamente identificati alcuni casi rappresentativi all'interno dei transetti descritti, tenendo conto degli esiti più dirimenti prodotti dalle mappature iniziali. Per gli insediamenti industriali, ad esempio, sono state identificate tre tipologie morfologicamente diverse in contesti ambientali di valore elevato, medio e basso (zone produttive micro-intensive, micro-estensive e macro) mentre per quelli residenziali si è tenuto conto soprattutto del livello di occupazione del suolo (tessuti poco densi con occupazione del suolo medio-alta o medio-bassa). Per gli insediamenti militari e misti, invece, si è tenuto soprattutto conto della localizzazione urbana, peri-urbana o isolata del costruito, sempre in relazione al contesto ambientale di riferimento.

Come passaggio ulteriore, oltre alla classificazione delle situazioni, si è proceduto ad associare alle stesse alcune strategie di intervento di natura rigenerativa: dalla densificazione alla demolizione, alla mitigazione ambientale fino alla rinaturalizzazione, etc. Tali azioni e strategie sono state identificate a prescindere dalla specificità delle singole situazioni e pensate dunque non come interventi progettuali di riqualificazione specifici ma come un abaco di azioni applicabili (e replicabili) a molteplici situazioni simili all'interno del territorio regionale.

Al fine di costruire il suddetto abaco e renderlo operativo in termini di “trasferibilità” degli interventi, è stata costruita una matrice (non ancora definitiva) delle tipologie di intervento che associa la densità degli insediamenti urbani (indipendentemente dalla funzione attuale o precedente) al valore del contesto ambientale di riferimento (Fig. 6). La matrice illustra un meccanismo d'azione non certo esente da eccezioni,

ma esemplificativo di un modello di rigenerazione che prescindendo dai singoli luoghi abbracciando invece la complessità dell'insieme del territorio. Osservando la matrice se, per esempio, per una densità alta in un contesto ambientale di valore alto si propone una demolizione selettiva (delle parti non utilizzate, obsolete, dismesse) e interventi di rinaturalizzazione; per una densità bassa in un contesto di scarso valore si suggeriscono invece operazioni di densificazione puntuale (favorendo l'accessibilità via trasporto pubblico) e diversificazione funzionale.

Allo stesso modo, per una densità bassa in un contesto di alto valore si propone un mix bilanciato di riqualificazione selettiva e rinaturalizzazione, mentre per una densità elevata in un contesto di basso valore si può ipotizzare la sostituzione delle attività, aree obsolete o dismesse con altre più attuali, anche considerando ad esempio la produzione di energia rinnovabile.



Figura 6 | Matrice delle tipologie di intervento per densità degli insediamenti e valore del contesto degli insediamenti stessi.
Fonte: elaborazione degli autori.

6 | Conclusioni

Il presente contributo ha inteso illustrare la necessità di un approccio di rigenerazione territoriale, delineando gli elementi principali di questa strategia e motivandolo in relazione alle condizioni degli ambienti insediativi e naturali e alle criticità del territorio regionale.

L'approccio metodologico che abbiamo scelto per sviluppare la strategia a livello conoscitivo e operativo (anche in virtù di una sua futura declinazione in strumenti e meccanismi di progetto e pianificazione) attraversa tre scale di analisi (mappature, transetti e situazioni) per arrivare alla definizione, in ultimo, di un abaco di interventi desiderabili e replicabili che nell'insieme costituiscono un possibile "braccio operativo" della strategia di rigenerazione territoriale.

Essendo la ricerca attualmente in corso, alcuni aspetti, sia analitici sia operativi, saranno approfonditi e verificati nelle fasi successive del progetto, anche in relazione agli scambi con gli afferenti alla Comunità di lavoro per la Rigenerazione territoriale. Pur considerando lo stadio di avanzamento attuale, un tale approccio metodologico ci sembra essere in grado di: a) produrre risultati interessanti e inediti alla scala regionale attraverso l'individuazione e la visualizzazione di situazione non note, sia nello specifico sia nel loro insieme; b) anticipare una strategia di rigenerazione capace di configurarsi essa stessa come uno strumento autonomo di pianificazione territoriale; c) contribuire allo sviluppo di un approccio rigenerativo alla scala territoriale a partire dalle singole situazioni (in alcuni casi già oggetto di attenzione da parte delle amministrazioni, ma senza un quadro di riflessione e azione di riferimento).

Per concludere si sottolinea come le riflessioni qui presentate si inseriscono nel contesto di lavoro più ampio praticato da chi scrive e che vede il coinvolgimento nel gruppo di lavoro per il Coordinamento alla Variante al Piano di Governo del Territorio della Regione Friuli Venezia Giulia² e il coordinamento della "Comunità

² Coordinato dal prof. Sandro Fabbro, DPIA - Dipartimento Politecnico di Ingegneria e Architettura, Università degli Studi di Udine.

di lavoro per la rigenerazione territoriale”: due livelli operativi e di riflessione che saranno ulteriormente messi a sistema rispetto alla strategia e agli interventi di rigenerazione territoriale proposti e indagati.

Riferimenti bibliografici

- ARPA FVG – Agenzia Regionale per la protezione dell’ambiente del Friuli Venezia Giulia (2018), *Studio conoscitivo dei cambiamenti climatici e di alcuni loro impatti in Friuli Venezia Giulia*, ARPA FVG, Palmanova.
- Coppola A., et al. (2021), *Ricomporre i divari. Politiche e progetti territoriali contro le disuguaglianze e per la transizione ecologica*, Il Mulino, Bologna.
- Copus A., Mantino F., Noguera, J. (2017), "Inner Peripheries: an oxymoron or a real challenge for territorial cohesion?", in *IJPP – Italian Journal of Planning Practice*, vol.VII, n. 1, pp. 24-49.
- ESPON (2017), *Inner Peripheries: National territories facing challenges of access to basic services of general interest*, Final Report 12th December 2017, ESPON EGTC, Luxembourg.
- ESPON (2019), *Urban-rural Connectivity in Non-metropolitan Regions (URRUC)*, Final Report 6th June 2019, ESPON EGTC, Luxembourg.
- ESPON (2020), *QoL Quality of Life Measurements and Methodology Report*, Final Report 30th October 2020, ESPON EGTC, Luxembourg.
- Fabbro, S. (2021a), *ECOPOLI. Visione regione 2050*, INU Edizioni, Roma.
- Fabbro, S. (2021b), “Dopo la tempesta perfetta: le Aree ecopolitane e la ridefinizione delle aree vaste e dei livelli istituzionali”, *Urbanistica informazioni*, n. 296, pag. 25-28.
- Fabbro, S., Fini, G., Modica, M. (2023), “Verso le elezioni regionali del Friuli Venezia Giulia. Le criticità strutturali del territorio e la sfida di un “progetto di rigenerazione del territorio regionale”, Istituto Nazionale di Urbanistica INU, Sezione Friuli Venezia Giulia, marzo 2023.
- Fini, G. (2022), “Dalla rigenerazione urbana alla rigenerazione territoriale come approccio per la transizione dei territori. Dimensioni, temi ed esperienze in Friuli Venezia Giulia”, in Moccia, F., Sepe, M. (a cura di), *Urbanistica Informazioni, numero monografico XIII Giornata Internazionale di Studi INU. Oltre il futuro: emergenze, rischi, sfide, transizioni, opportunità*, Sessione n.15, “Ecopoli ed ecoregioni: visioni, modelli e politiche, per città e territori, oltre le crisi globali”, n.306, pp. 686-690.
- INU - Istituto Nazionale di Urbanistica, Sezione Friuli Venezia Giulia (2022), “Proposte dell’Istituto Nazionale di Urbanistica, Sezione Friuli-Venezia Giulia, per una strategia di rigenerazione territoriale regionale”, aprile 2022, disponibile su: <https://inu.it/attivita-friuli-venezgia-giulia/>.
- ISTAT – Istituto Nazionale di Statistica (2020), *Rapporto sul territorio. Ambiente economia e società*, Istituto nazionale di Statistica, Roma.
- Lupatelli, G., De Rossi, A. (2022, a cura di), *Rigenerazione urbana. Un glossario*, Donzelli Editore, Roma
- Marchigiani, E., (2019), “Per un nuovo ciclo di vita delle città: questioni e azioni di riuso”, in Perrone, C., Russo, M., (a cura di), *Per una città sostenibile. Quattordici voci per un manifesto*, Donzelli Editore, Roma, pag. 153-171.
- Munafò M. (a cura di, 2022), *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici*, Edizione 2022, Report SNPA, n.32/2022.
- PRIN - Progetto di Rilevante Interesse Nazionale (2012), *Re-Cycle Italy. Nuovi cicli di vita per architetture e infrastrutture della città e del paesaggio, 2012-2015*, coordinatore nazionale: R. Bocchi
- Ravagnan, C. (2019), *Rigenerare le città e i territori contemporanei. Prospettive e nuovi riferimenti operativi per la sperimentazione*, Aracne, Roma.
- UNCEM - Unione nazionale Comuni Comunità Enti montani (2022, a cura di Bussone M.), *Dossier Green Communities. Strategia di futuro*, maggio 2022, UNCEM, Roma.
- UNCEM - Unione nazionale Comuni Comunità Enti montani (2023), *Dossier Green Communities. Attuazione e proposte*, aprile 2023, UNCEM, Roma.

La lunga stagione dei Patti Territoriali in Sicilia

Eliana Fischer

Università degli Studi di Catania
Dipartimento di Ingegneria, Edile, Architettura
eliana.fischer@pbd.unict.it

Viviana Pappalardo

Università degli Studi di Catania
Dipartimento di Ingegneria, Edile, Architettura
viviana.pappalardo@unict.it

Francesco Martinico

Università degli Studi di Catania
Dipartimento di Agricoltura, Alimentazione e Ambiente
francesco.martinico@unict.it

Fausto Carmelo Nigrelli

Università degli Studi di Catania
Dipartimento di Ingegneria Civile e Architettura - Struttura Didattica Speciale di Architettura
nigelli@unict.it

Abstract

Gli effetti sullo sviluppo socio-economico e sulla trasformazione degli assetti insediativi dei Patti Territoriali in Sicilia non sono stati ancora valutati in modo sistematico, anche in considerazione della difficoltà di reperimento di dati dettagliati sulle risorse impegnate. Il presente contributo propone una indagine su un campione di Patti Territoriali attivati in Sicilia.

I Patti territoriali (L.341/1995) avevano avviato una nuova stagione delle politiche a favore delle aree svantaggiate, configurando una modalità di intervento del soggetto pubblico come coordinatore tra le parti sociali e fornitore di servizi agli operatori economici.

La Regione Siciliana è stata interessata, fin dalle prime delibere CIPE (1996 – 1997), dai Patti Territoriali con un coinvolgimento quasi integrale del territorio regionale. Ad oggi non esiste un quadro complessivo dei risultati che queste politiche hanno avuto sul territorio, sebbene molti patti possano dirsi ampiamente completati.

A partire dai documenti reperiti presso il Ministero dello Sviluppo Economico e, dove possibile, le società di sviluppo locale che si sono occupate dei singoli patti, il contributo propone una prima ricognizione su un campione di circa 10 Patti Territoriali dagli anni Novanta, fino alla più recente fase di erogazione delle risorse, con l'obiettivo di valutare le opere pubbliche realizzate, la corrispondenza tra le azioni previste all'atto di istituzione del patto e gli interventi effettivamente realizzati nel territorio. Indicatori indiretti quali i dati demografici ed economici, derivati da fonti istituzionali, assieme ai dati relativi ai sistemi insediativi sono stati impiegati per analizzare il campione proposto, comprendente territori molto differenziati, dalle aree interne alle zone costiere.

Le analisi effettuate hanno consentito di confrontare, in termini generali, le azioni previste, le risorse effettivamente impiegate e le evoluzioni di lungo termine nei territori interessati, con riferimento alle condizioni occupazionali ed economiche e ad alcuni aspetti territoriali, come il consumo di suolo quale effetto dei flussi finanziari.

L'evoluzione delle condizioni demografiche, economiche e insediative sul lungo periodo, dall'inizio degli anni '90 a oggi, fa emergere il permanere di forti differenze tra le zone interne in crisi e le aree costiere maggiormente sviluppate del territorio regionale.

Parole chiave: local development; public policies; governance.

1 | Premessa

Lo studio presentato in questo lavoro propone una prima parziale ricostruzione di una vicenda del tutto trascurata nella recente produzione scientifica delle discipline che si occupano delle politiche dello sviluppo. È un atteggiamento coerente con quel filoneismo che caratterizza le politiche per le aree meno sviluppate del Paese e che, a nostro giudizio, rappresenta un grande limite alla capacità di proporre azioni efficaci a vantaggio di una effettiva coesione territoriale.

I Patti Territoriali, disciplinati dalla L. 341 dell'8 agosto del 1995, si configuravano come uno strumento di intervento pubblico a favore delle aree svantaggiate. Il ruolo del soggetto pubblico diventò quello di coordinatore tra le parti sociali e di fornitore di servizi pubblici agli operatori economici. Attraverso un processo concertativo tra mondo delle imprese, istituzioni e parti sociali vennero definiti gli assi strategici di intervento, basati sulla valorizzazione delle risorse locali, per introdurre cambiamenti permanenti nei territori interessati.

Secondo Cerosimo e Wolleb (2001), le ragioni per cui lo strumento ha trovato terreno fertile nell'Italia del post-Intervento Straordinario sono da ricercare in due principali fondamenti: la trasformazione del modello istituzionale d'intervento pubblico per il sostegno allo sviluppo, dovuta alla crisi del modello centralista e straordinario e l'evoluzione culturale incentrata sul nuovo valore assunto dallo sviluppo endogeno dei sistemi territoriali locali. L'obiettivo principale della procedura pattizia risiedeva nella modificazione dell'approccio da parte degli attori locali – di tipo progettuale e partecipativo – al fine di promuovere un cambiamento socio-istituzionale nella sfera operativa di imprese e cittadini: l'aumento dei beni collettivi e il potenziamento del capitale sociale avrebbero, nelle intenzioni, favorito un miglioramento della governance sia a livello locale che a livello generale (DPS, 2003; Gallia, 2005).

Nella prima fase, la definizione dei contenuti generali e le modalità attuative erano affidate al CIPE, che in ultimo aveva il compito di approvare i singoli patti: così, tra il 1996-1997, sono stati approvati 12 patti territoriali, cosiddetti di prima generazione, comprendenti tra gli altri quelli delle province di Enna e Siracusa (CIPE 18 dicembre 1996), Palermo e Caltanissetta (CIPE 26 giugno 1997).

L'idea del Patto come strumento di sviluppo delle sole aree svantaggiate venne rapidamente superata dalla legge 662/1996 che lo ridefinisce come strumento di sviluppo per l'intero territorio nazionale. La stessa legge ha ri-disciplinato la programmazione negoziata attribuendo al Ministero del tesoro (e non più al CIPE) la competenza all'approvazione dei patti stessi. Le procedure di approvazione dei patti vennero snellite, attraverso la formulazione di una graduatoria dei progetti presentati ad un apposito bando, che premiava i patti che prevedevano le iniziative produttive più efficaci nella creazione di nuova occupazione, più efficienti e caratterizzate dalla massima integrazione con le reti infrastrutturali esistenti. I patti in graduatoria vennero approvati dal Ministero dell'Economia e Finanza, per poi passare di competenza al Ministero delle Attività Produttive che ha finito per trasformare lo strumento in criterio convenzionale per l'erogazione delle agevolazioni alle imprese, in prevalenza PMI, su base territoriale e/o settoriale (Gallia, 2005).

Nel 2003, infine, il patto territoriale è stato regionalizzato per garantire maggiore efficienza nell'utilizzo delle risorse finanziarie per le aree sotto-utilizzate.

2 | I patti territoriali in Sicilia

All'interno di questo nuovo assetto di politiche ordinarie per lo sviluppo, la Regione Siciliana è stata interessata da 25 Patti Territoriali (Accordo di Programma Quadro, 31-03-2003), che costituiscono nuove unità territoriali appositamente costituite, entro cui i Comuni si sono associati per il raggiungimento di finalità di sviluppo condivise. Un aspetto, quest'ultimo, di profonda novità perché ha consentito di definire nuove aggregazioni territoriali costruite ad hoc per la finalità stessa del patto, in antitesi alla pianificazione ordinaria che precedentemente si era esercitata su unità territoriali storicamente consolidate (Nucifora, 2022, p.144).

In questo contributo verranno approfonditi 10 patti oggetto di una pubblicazione del 2005, l'Atlante delle Infrastrutture, promossa dalla Direzione Generale per l'incentivazione di attività imprenditoriali del Ministero Sviluppo Economico (Atlante delle infrastrutture dei Patti Territoriali e dei Contratti d'Area, Ministero dello sviluppo economico, 2005). Il documento riporta gli esiti del lavoro svolto da *Promuovi Italia Spa*, un'agenzia tecnica, posta in liquidazione nel 2015, in relazione al progetto denominato "Valutazione degli impatti e Ottimizzazione degli strumenti di Programmazione Negoziata". L'atlante pone una particolare attenzione agli interventi infrastrutturali (II) ma contiene anche informazioni sugli interventi produttivi (IP). Come dichiarato nella Nota Metodologica si tratta tuttavia di informazioni che "sono sufficienti per effettuare delle valutazioni di massima sullo stato di attuazione di Patti e Contratti, ma insufficienti e, in parte, lacunose e poco dettagliate per quanto attiene gli II realizzati (pag. 13). Il documento fa riferimento anche alla realizzazione di un Database che non è stato possibile reperire.

Per quanto riguarda la Sicilia, l'Atlante riporta un insieme di dati relativi a 10 Patti Territoriali e 3 Contratti d'Area. In questo contributo si farà esclusivamente riferimento ai 10 Patti territoriali¹. Si tratta quindi di un

¹ I contratti d'area dell'Atlante delle Infrastrutture rappresentano aggregazioni territoriali che si sovrappongono in parte ai Patti territoriali, come è il caso del Contratto d'Area di Gela e ASI-Agrigento.

campione limitato ma che tuttavia costituisce non solo una fonte omogenea di rilevazione ma che comprende un insieme di esempi sufficientemente articolato per fornire una prima valutazione delle notevoli differenze che hanno caratterizzato le traiettorie di sviluppo delle aree interessate da questi interventi. I 10 patti includono infatti comuni di diverso peso demografico e collocazione geografica, compreso il capoluogo regionale e i capoluoghi provinciali di Caltanissetta e Siracusa, fino a uno dei più piccoli comuni della Sicilia². L'inclusione di questi centri maggiori è un primo elemento di incoerenza rispetto all'impostazione iniziale dell'iniziativa proposta dal CNEL e avviata con la legge 341/1995 che conteneva un esplicito riferimento alla finalità della "promozione dello sviluppo locale delle aree depresse". Palermo e Siracusa a nessun titolo possono essere infatti incluse in questa categoria e ciò costituisce una conferma dell'ambiguità che questo termine ha assunto nell'attuazione della norma (cfr. Martinico e Nigrelli 2022).

I 10 patti selezionati (Figura 1) riguardano gruppi di comuni la cui dimensione demografica (al 31-12-2021) è compresa tra il valore minimo del Patto delle Eolie (15.021) e quello massimo del Patto di Palermo (635.439). Il campione comprende circa un terzo dei 391 comuni dell'Isola (Tabella 1) sebbene è necessario sottolineare che la presenza del capoluogo regionale, con circa il 39% della popolazione dei comprensori osservati, incide in modo molto rilevante nella composizione del campione.

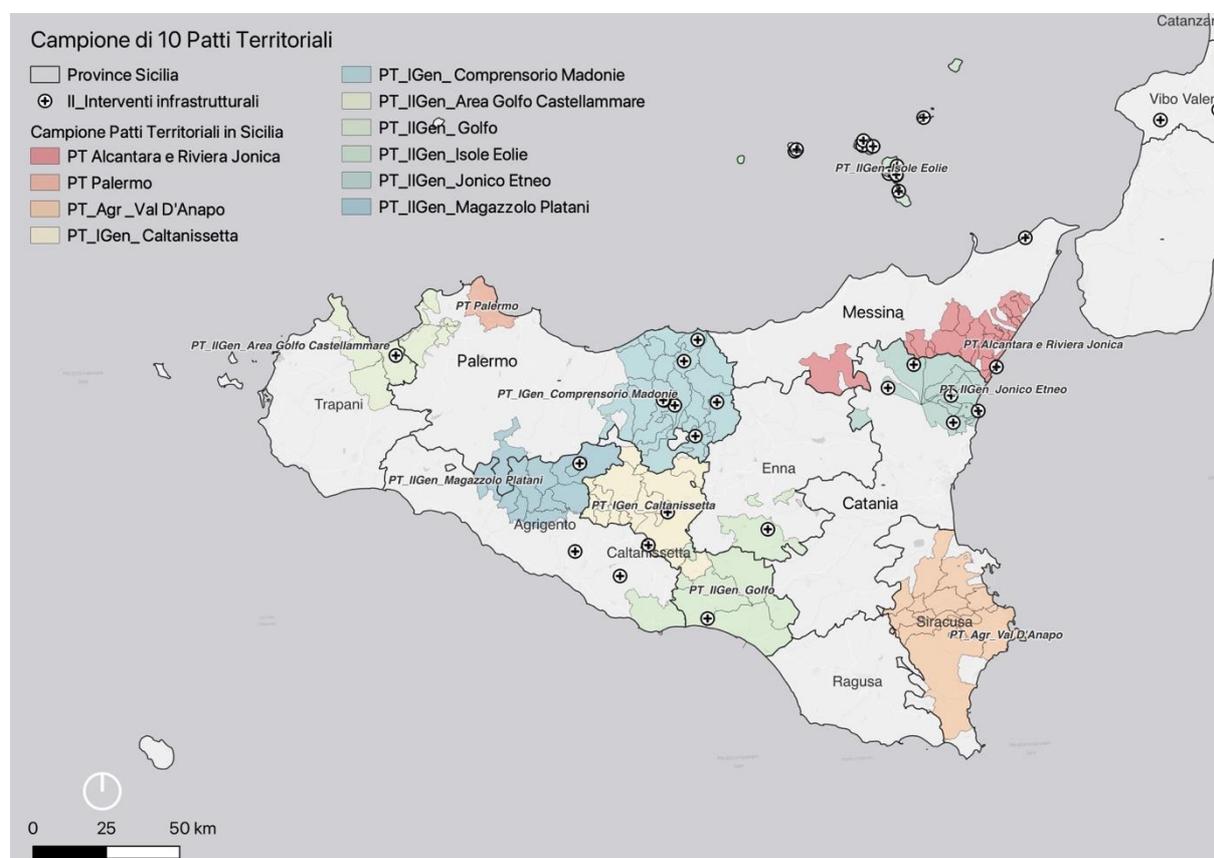


Figura 1 | Individuazione del campione di dieci patti territoriali oggetto dell'indagine.

Tabella 1 | Popolazione residente complessiva al 31-12-2021 e variazione rispetto al 1991 nei 10 patti territoriali esaminati. Fonte: elaborazione degli autori su dati Istat.

Denominazione Patto Territoriale	Numero di Comuni per patto	Popolazione 31-12-2021	Densità (ab/km ²) 31-12-2021	Variazione popolazione 1991-2021
1. Magazzolo Platani	13	45.541	50,25	-26,9%
2. Provincia di Caltanissetta	16	134.383	123,69	-11,9%
3. Comprensorio Madonie	21	71.542	45,13	-16,7%
4. Alcantara e Riviera Jonica	28	64.758	82,32	-9,5%

² Sclafani Bagni, al 31-12-2021, si collocava al terzultimo posto nella classifica dei 391 comuni Siciliani, con 387 abitanti.

5. Golfo	6	167.753	115,84	-7,9%
6. Palermo	1	635.439	3.967,77	-9,0%
7. Val D'Anapo	14	240.782	161,01	-3,2%
8. Jonico Etneo	14	115.467	164,17	2,9%
9. Isole Eolie	4	15.021	130,21	17,5%
10. Area Golfo Di Castellammare	11	147.432	214,29	10,9%
Totale	128	1.638.118	182,46	-6,9%

I patti delle aree montane e interne interessano prevalentemente comuni di piccole dimensioni demografiche ma spesso con territori ampi. Per esempio, il patto del “Comprensorio delle Madonie” è quello con la minore densità di popolazione, nonostante includa alcuni comuni costieri tra i quali Cefalù, seguito da “Magazzolo-Platani” e “Alcantara e Riviera Ionica”. Questi tre patti interessano territori prevalentemente montani. Diversi patti si caratterizzano per una notevole eterogeneità interna: i patti “Comprensorio delle Madonie”, “Alcantara e Riviera Ionica” e “Ionico Etneo” includono sia le aree interne che quelle costiere, comprendenti, tra l'altro, i due maggiori comuni turistici siciliani (Taormina e Cefalù). Le condizioni di maggiore marginalità si riscontrano nei comprensori della zona centro meridionale ricadenti nelle provincie di Agrigento e Caltanissetta. In particolare, il patto “Magazzolo-Platani” riguarda 13 comuni rurali di piccole dimensioni situati nella porzione nord occidentale della provincia di Agrigento e nella propaggine meridionale della Provincia di Palermo, tra i Monti Sicani e la valle del fiume Platani.

Il campione esaminato dei territori interessati dalla stagione dei Patti è pertanto indicativo delle profonde differenze di sviluppo che interessano il territorio siciliano e delle trasformazioni insediative e socio-economiche che si sono verificate nei quasi trenta anni trascorsi dall'avvio dei Patti.

2.1 | I dati demografici

Il confronto tra i dati di popolazione riferiti all'intervallo trentennale (1991-2021), nei 10 patti del campione, indica una contrazione in 7 casi, con valori superiori al 9% in cinque comprensori (Figura 2). Gli unici tre comprensori che hanno incrementato il numero complessivo di abitanti sono “Jonico Etneo”, “Isole Eolie” e “Castellammare del Golfo”. Nel primo caso, la crescita, seppur complessivamente inferiore al 3%, è dovuta al ruolo trainante del comune di Mascali che cresce considerevolmente (+46%); nel secondo caso, che interessa comunque una popolazione appena superiore ai 15.000 abitanti, il dato è dovuto al considerevole successo turistico dell'arcipelago³. Nel comprensorio di Castellammare del Golfo, l'incremento è dovuto alla presenza di comuni facenti parte della conurbazione del capoluogo e che pertanto sono stati interessati dal processo di suburbanizzazione, confermato dalla corrispondente contrazione demografica del comune capoluogo registrata dal dato del Patto “Palermo”, pari al 9%.

³ Il numero di arrivi nel comune di Lipari si è incrementato di oltre il 10% nel solo quadriennio 2014 – 2018, periodo antecedente alla pandemia di Covid 19 (Fonte Istat-Assessorato Regionale Turismo). Gli arrivi del 2018 (143.626) nel solo comune di Lipari sono stati superiori alla somma degli arrivi complessivi delle provincie di Enna e Caltanissetta (130.762).

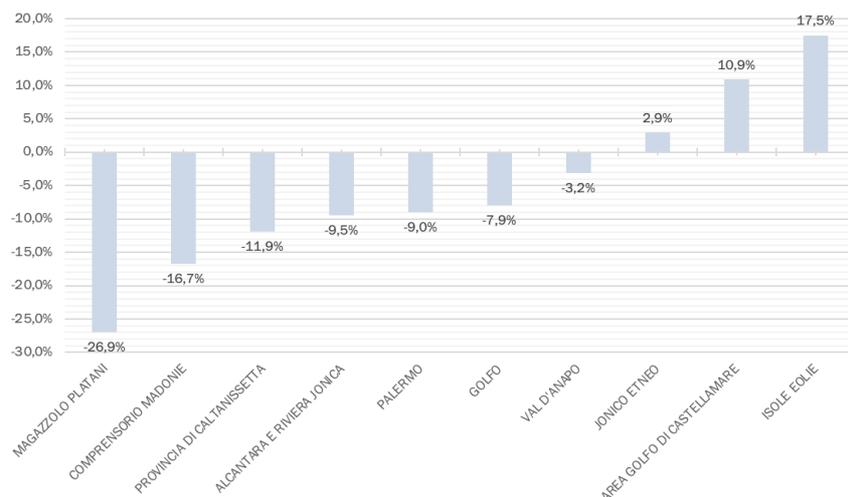


Figura 2 | Variazione intercensuaria nel periodo 1991 - 2021 della popolazione media residente negli aggregati territoriali dei 10 Patti Territoriali esaminati. Fonte: elaborazione degli autori su dati Istat.

Per quanto riguarda l'intervallo temporale 1991-2001 le variazioni sono positive in maniera consistente nel "Patto di Castellammare del Golfo". Nei comuni facenti parte del patto si inizia a delineare il fenomeno confermato nel lungo periodo. I restanti nove comprensori evidenziano una notevole contrazione demografica, con punte estreme nel comprensorio di "Magazzolo Platani" ed una stagnazione nell'aggregazione dello "Jonico Etneo" e delle "Isole Eolie".

L'intervallo censuario 2001-2011 evidenzia un'inversione di tendenza soltanto in tre patti territoriali: "Isole Eolie", "Jonico Etneo" e "Golfo", e si conferma il trend positivo del decennio precedente nel comprensorio di "Castellammare del Golfo". Nel primo caso la crescita demografica è dovuta al ruolo trainante del comune di Lipari; il patto dello "Jonico Etneo" cresce grazie all'incremento demografico dei comuni costieri, bilanciando la perdita del numero complessivo di abitanti dei comuni dell'interno, in cui si assiste ad una contrazione particolarmente evidente nel comune di Castiglione di Sicilia (-450 abitanti) e Randazzo (-115) che rimangono condizionati dalla loro marginalità territoriale; il patto del "Golfo" registra una crescita piuttosto bassa, dovuta principalmente a Gela, il comune più popoloso dell'aggregazione territoriale; infine nel patto di "Castellammare del Golfo", la crescita è guidata dai quattro comuni costieri maggiori: Castellammare - comune che peraltro cresce meno -, Cinisi, Terrasini e Alcamo. L'unico comune dell'aggregazione territoriale che subisce una riduzione complessiva del numero di abitanti è Calatafimi-Segesta, anche in questo caso il comune più interno del comprensorio pattizio e distante circa 40 km dal capoluogo.

Le considerazioni relative alla contrazione demografica dei comuni interessati dai patti confermano, con l'inevitabile accentuazione dovuta alla presenza di aree interne in forte declino demografico (Martinico et al., 2021), lo scenario complessivo riferito all'intero territorio regionale che ha conosciuto nel trentennio 1991-2021 un decremento del 2,68%, perdendo poco più di 133.000 abitanti, una popolazione superiore a quella di Siracusa, la quarta città dell'isola⁴.

2.2 | Le evoluzioni del sistema economico

La variazione dei livelli occupazionali è un indicatore strettamente connesso alle dinamiche del valore aggiunto (Hoffman et al., 2001). Per questa ragione e analogamente a quanto indagato per la popolazione sono stati considerati i dati relativi ad unità locali ed addetti delle imprese attive riferiti agli intervalli temporali a cavallo dell'emanazione della legge 341 (1991-2001) e il decennio successivo (2001-2011). L'obiettivo è comprendere attraverso indicatori indiretti, quale siano state le evoluzioni socio-economiche dei sistemi territoriali coinvolti, dopo l'introduzione degli strumenti della L. 341. L'osservazione di indicatori può consentire una valutazione di carattere generale sui cambiamenti delle performance economiche, in termini di nuove attività produttive e occupazionali di alcuni dei territori interessati dai patti, il cui obiettivo comprendeva anche un miglioramento nelle capacità delle comunità locali di attivazione di progettualità di sviluppo, all'interno delle nuove aggregazioni pattizie. Il tempo piuttosto lungo già trascorso dall'avvio di queste iniziative potrebbe consentire quindi di osservare quali riscontri di carattere generale si sono verificati

⁴ Il decremento è ancora più consistente (3,4%) se riferito all'intervallo 2011 - 2021. Nel 2011 la popolazione aveva infatti superato la soglia dei 5 milioni di abitanti.

nello sviluppo dei settori economici coinvolti nelle azioni di rilancio territoriale. Si tratta di valutazioni complesse, riferibili a un ampio spettro di politiche per lo sviluppo⁵. Questo studio si limita a considerare alcuni semplici indicatori che forniscono una indicazione di massima sull'evoluzione delle aree interessate. Per quanto riguarda il primo intervallo temporale, 1991-2001, sono stati utilizzati i dati del censimento industria e servizi che con cadenza decennale e alla scala della sezione censuaria restituisce i codici a tre cifre dei gruppi di attività economiche relativi alla classificazione Ateco 1991. Attraverso il codice numerico viene restituito il numero delle unità locali e degli addetti alle unità locali delle imprese attive, aggregato per tutti i comuni appartenenti ai nuovi comprensori territoriali costituiti dai patti. I codici sono stati dunque accorpatisi per macro settori economici come riportati nelle figure seguenti⁶.

Tabella 2 | Numero complessivo di addetti alle unità locali delle imprese attive e unità locali e variazione percentuale nell'intervallo temporale 1991-2001 relativi ai patti territoriali. Fonte: elaborazione degli autori su dati Istat.

Nome Patti Territoriali	Addetti imprese attive			Unità locali		
	1991 (N)	2001 (N)	Variazioni %	1991 (N)	2001 (N)	Variazioni %
Alcantara e Riviera Jonica	11.864	10.173	-14%	4.997	4.415	-12%
Palermo	121.785	110.246	-9%	28.498	35.896	26%
Val D'Anapo	41.015	41.028	0%	10.751	12.179	13%
Provincia di Caltanissetta	18.533	21.930	18%	6.760	8.357	24%
Comprensorio Madonie	10.652	9.189	-14%	4.539	4.596	1%
Area Golfo Castellammare	15.255	16.428	8%	6.236	7.136	14%
Golfo	5.557	5.349	-4%	2.570	2.659	3%
Isole Eolie	23.28	2.463	6%	1.021	1.207	18%
Jonico Etneo	141.27	12.816	-9%	5.975	6.309	6%
Magazzolo Platani	4.888	4.076	-17%	2.317	2.305	-1%
Totale	246.004	233.698	-5%	73.664	85.059	15%

Complessivamente il numero degli addetti nelle imprese attive mostra una variazione negativa sul totale dei dieci patti territoriali esaminati. Si registra globalmente una riduzione di oltre 12.300 unità, corrispondente ad una contrazione del 5%. I settori in cui percentualmente si riscontrano variazioni positive del numero degli addetti nelle imprese attive sono il settore delle attività immobiliari e informatiche (sezione K nella classificazione Ateco 1991), – settore che al suo interno contiene diverse attività economiche quali noleggio, informatica, ricerca, altre attività professionali ed imprenditoriali - positivo per tutti i patti esaminati; il settore della ricettività e ristorazione (sezione H nella classificazione Ateco 1991) con contrazioni nel patto territoriale di “Magazzolo Platani” e “Jonico Etneo” (-18% e -12% rispettivamente); il settore manifatturiero (sezione D) dove si registra nel decennio considerato una contrazione per tutti i comprensori esaminati, con due sole eccezioni nel patto di “Caltanissetta” e “Isole Eolie” (+16% e +39% rispettivamente): nel primo caso grazie all'incremento registrato nell'industria alimentare (+20%) e nell'industria tessile e dell'abbigliamento (+163%); nel secondo per un incremento sostanziale nell'industria alimentare (+102%) e nell'industria di fabbricazione dei mezzi di trasporto (+300%). Le due aggregazioni territoriali di “Caltanissetta” e delle “Isole Eolie” sono le sole insieme con il “Golfo di Castellammare” a registrare un andamento positivo. Nel Golfo di Castellammare il settore trainante è quello dell'attività immobiliare, seguito dal settore delle costruzioni (+66% e +35% rispettivamente).

Le unità locali complessivamente rilevano un aumento del 15%, corrispondente a 11.387 nuove unità. Nel decennio la riduzione del settore commercio (-9,21%) è compensata da un leggero aumento nel settore industriale (+1,19%) e nel macro-settore “altre attività” (H,I,J,K)⁷ (+8,58%), in particolar modo nel patto di Palermo (+92%) e Caltanissetta (+60%) (Figura 3).

⁵ Sulle metodologie di valutazione degli effetti dei fondi di coesione EU, cfr. Bachtler et al (eds), 2017.

⁶ I macro settori accorpano 26 sezioni e sottosezioni economiche (non presentato in questo contributo). Al fine di consentire un confronto per tutte le serie storiche, 1991-2001-2011, dai censimenti del 1991 e 2001 sono state eliminate le sezioni A e B, rispettivamente “Agricoltura, Caccia e Silvicultura” e “Pesca, Piscicoltura e servizi connessi”.

⁷ Il macro-settore “altre attività”, secondo la classificazione Ateco 1991, comprende le sezioni H: alberghi e ristoranti, I: trasporto e magazzinaggio, J: intermediazione monetaria e finanziaria, K: attività immobiliare, noleggio, ricerca, altre attività professionali e imprenditoriali.

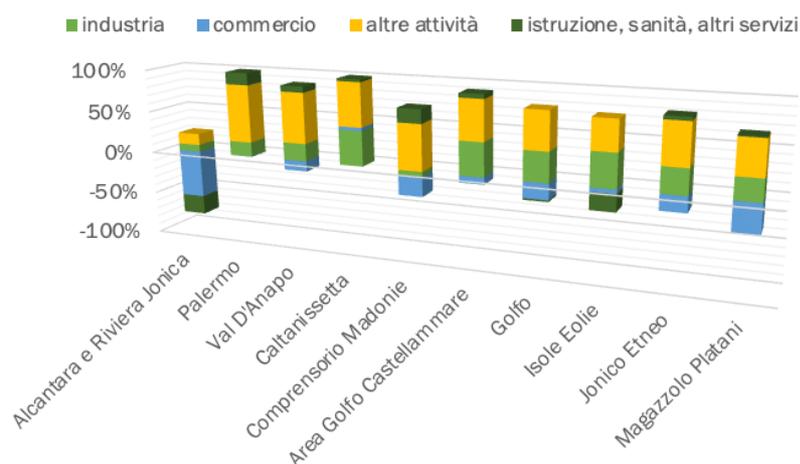


Figura 3 | Variazione percentuale delle unità locali delle imprese attive nel decennio 1991-2001 per macro-settori economici. Fonte: elaborazione degli autori su dati Istat.

Tabella 3 | Numero complessivo di addetti alle unità locali delle imprese attive e unità locali e variazione percentuale nell'intervallo temporale 2001-2011 relativi ai patti territoriali. Fonte: elaborazione degli autori su dati Istat.

Patti Territoriali	Addetti imprese attive			Unità locali		
	2001 (N)	2011 (N)	Variazioni %	2001 (N)	2011 (N)	Variazioni %
Alcantara e Riviera Jonica	10.173	10.178	0%	4.415	4.817	9%
Palermo	110.246	126.655	15%	35.896	38.240	6%
Val D'Anapo	41.028	44.044	7%	12.179	14.319	17%
Provincia di Caltanissetta	21.930	25.231	15%	8.357	8.793	5%
Comprensorio Madonie	9.189	9.956	8%	4.596	4.671	1%
Area Golfo Castellammare	16.428	21.046	28%	7.136	8.416	17%
Golfo	5.349	6.121	14%	2.659	2.950	10%
Isole Eolie	2.463	2.436	-1%	1.207	1.402	16%
Jonico Etneo	12.816	16.611	30%	6.309	7.248	14%
Magazzolo Platani	4.076	4.061	-0,4%	2.305	2.184	-5%
Totale	233.698	266.339	14%	85.059	93.040	9,4%

Per il secondo intervallo temporale 2001-2011, sono stati considerati i dati del censimento industria e servizi del 2011, sviluppato secondo la logica dei precedenti due censimenti utilizzati come base dati. Il censimento industria e servizi del 2011 adotta una nuova classificazione per le attività economiche, la Ateco 2007. Attraverso le tabelle di raccordo disponibili, è possibile sviluppare un confronto coi precedenti censimenti, aggregando i dati per macro-settori economici.

Il numero degli addetti nelle imprese attive, nel decennio 2001-2011, mostra un andamento positivo con un incremento di 32.641 nuovi addetti. Le uniche aggregazioni territoriali in cui si registrano delle leggere contrazioni rimangono “Magazzolo Platani” e “Isole Eolie” (-0,4% e -1%, rispettivamente) (Tabella 3).

La crescita percentuale maggiore si registra nell'area dello “Jonico Etneo” (+30%). Complessivamente il settore industriale dei 10 patti esaminati è l'unico che subisce un calo sia del numero degli addetti che del numero delle unità locali, con una riduzione dell'1%, corrispondente a 478 addetti e 131 unità locali. Le contrazioni maggiori si registrano nella variazione del numero degli addetti del comprensorio di “Caltanissetta” (-18%) e “Magazzolo Platani” (-17%); mentre le contrazioni maggiori del numero delle imprese attive si registrano nel patto di “Palermo” (-15%) e “Magazzolo Platani” (-12%) (Figura 4).

Nel decennio 2001-2011, le perdite del numero degli addetti del settore industriale sono esponenzialmente compensate dall'aumento del macro-settore “altre attività”⁸ (secondo la classificazione Ateco 2007) e “istruzione sanità e altri servizi” (+22% e +34% rispettivamente, corrispondenti a poco meno di 26.000 nuovi addetti). Gli incrementi maggiori nel primo settore si riscontrano nel patto di Caltanissetta (+53%) e

⁸ Il macro-settore “altre attività”, secondo la classificazione Ateco 2007, comprende le sezioni H: trasporto e magazzinaggio, I: alloggi e ristorazione, J: servizi di informazione e comunicazione, K: attività finanziarie, L: attività immobiliare, M: attività tecnico-scientifiche, N: noleggio.

nello “Jonico Etneo” (+45%). Nel macro-settore “sanità e altri servizi sociali” gli incrementi maggiori si registrano a “Caltanissetta” e nel “Golfo” (+44% e + 47%).

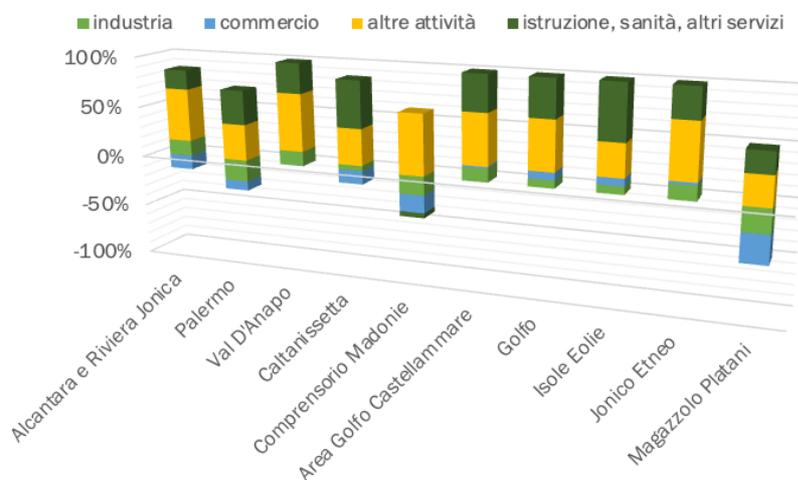


Figure 4 | Variazione percentuale delle unità locali delle imprese attive nel decennio 2001-2011 per macro-settori economici. Fonte: elaborazione degli autori su dati Istat.

I dati complessivi riferiti al periodo 1991-2019 (Figura 5) indicano uno scenario piuttosto diverso rispetto ai due intervalli precedentemente considerati. Nell'intervallo di tempo più ampio si registra in 2 dei 10 patti considerati una contrazione nel numero degli addetti e in 3 una contrazione del numero delle unità locali complessive. Dal grafico emerge che la riduzione ha riguardato il patto delle aree interne più remote (Magazzolo Platani) e il Patto dell'Alcantara e Riviera Jonica. Il Comprensorio delle Madonie manifesta una stagnazione del numero complessivo delle unità locali, a cui è associato un leggero incremento (+6%) del numero degli addetti nelle unità locali delle imprese attive. Gli unici due patti che presentano andamenti decisamente positivi sono quello delle Isole Eolie e del Golfo di Castellammare: il primo grazie alla consistente presenza del settore turistico, il secondo in conseguenza di una forte eterogeneità dei comuni che ne fanno parte e che comprendono sia centri a vocazione turistica che comuni che fanno parte della conurbazione del capoluogo.



Figure 5 | Variazione percentuale delle unità locali e degli addetti delle imprese attive nel periodo 1991-2021. Fonte: elaborazione degli autori su dati Istat.

Nel complesso i dati osservati fanno emergere una discreta vitalità delle aree osservate nei due decenni compresi tra il 1991 e il 2011, con l'eccezione dell'Area Magazzolo-Platani. La situazione relativa all'arco temporale quasi trentennale 1991-2019 mostra invece una situazione assolutamente meno positiva con una decisa contrazione o stagnazione delle attività economiche nella metà dei comuni interessati dalle aggregazioni pattizie (i patti di Magazzolo Platani, Alcantara e Riviera Jonica e Comprensorio delle Madonie

rappresentano il 48% del totale dei comuni esaminati), un fenomeno che riguarda prevalentemente i comuni delle aree interne. A questo aspetto corrisponde la notevole contrazione demografica che interessa 7 delle aree esaminate.

3 | Gli interventi infrastrutturali

Le 54 opere infrastrutturali finanziate nei 10 patti territoriali esaminati hanno comportato un investimento complessivo di oltre 68 milioni di euro, di cui effettivamente concessi 65.835.279. Rispetto alle informazioni disponibili⁹, il contributo maggiore è stato erogato al patto dello “Jonico Etneo”, cui è stato indirizzato il 24% del finanziamento complessivo, per la realizzazione di sette opere infrastrutturali.

La tipologia dei 54 interventi infrastrutturali finanziati riguarda principalmente (Tabella 4):

- opere di realizzazione, sistemazione e adeguamento di strade di collegamento regionale, provinciale o comunale (31%);
- infrastrutture di base, pari al 16% del totale delle iniziative, che nella maggior parte dei casi hanno riguardato lavori di urbanizzazione primaria delle aree a servizio delle imprese (Aree P.I.P.);
- infrastrutture sociali che rappresentano il 13% degli interventi riguardanti la realizzazione o il restauro di opere di pubblica utilità (monumenti, parchi, centri sportivi, etc.) a beneficio dell'intera comunità locale;
- risanamento di aree urbane (18,5%);
- promozione e potenziamento delle filiere produttive locali (18,5%);
- altro (2%).

Complessivamente le imprese finanziate sono 515, con un contributo concesso che si attesta a circa la metà di quello ammesso a finanziamento, 292.920.942 €.

Tabella 4 | Imprese finanziate e interventi infrastrutturali per Patto Territoriale (importi in Euro).

Patti Territoriali	Imprese (IM)			Interventi infrastrutturali (II)		
	(N)	Inv. Ammesso	Contr. Concesso	(N)	Inv. ammesso	Contr. concesso
Alcantara e Riviera Jonica	44	10.410.211	6.277.817	1	n.d.	n.d.
Golfo di Castellammare	48	51.928.196	34.634.632	3	6.855.449	6.855.449
Comprensorio delle Madonie	39	35.726.594	22.083.820	7	4.972.197	4.972.383
Golfo	35	58.810.961	39.754.166	4	7.793.095	7.793.095
Isole Eolie	74	66.009.905	40.431.861	17	11.579.997	11.213.829
Jonico Etneo	33	32.168.469	18.807.408	7	15.975.284	15.975.284
Magazzolo Platani	61	49.020.539	32.748.531	6	10.444.824	10.444.824
Provincia di Caltanissetta	53	63.828.439	43.816.252	4	6.514.587	6.514.587
Provincia di Palermo	52	80.501.437	43.816.252	1	4.364.058	2.065.828
Val d'Anapo	76	25.943.927	16.828.016	4	n.d.	n.d.
Totale	515	474.348.683	292.920.942	54	68.499.491	65.835.279

4 | Il Comprensorio delle Madonie: un approfondimento

La difficoltà nel reperimento delle informazioni relative alle imprese finanziate ha consentito l'approfondimento di un solo Patto Territoriale: il Comprensorio delle Madonie.

Il Comprensorio è un'aggregazione territoriale, situata nella parte nord-occidentale della regione siciliana, all'estremità orientale della Provincia di Palermo, composta da 21 comuni con una popolazione residente totale 71.542 abitanti (Tabella 1). Quattro comuni del comprensorio sono caratterizzati da una popolazione

⁹ Non sono noti i dati relativi all'investimento ammesso e contributo concesso per le opere infrastrutturali degli unici due patti territoriali agricoli presenti in elenco: “Alcantara e Riviera Jonica” e “Val D'Anapo”.

ampiamente inferiore alle mille unità, in un caso poco meno di 400 unità (Istat, 31-12-2021) con la seconda superficie territoriale del comprensorio per estensione (Sclafani Bagni). La costituzione del comprensorio, ai fini dell'accesso agli strumenti di programmazione negoziata, è conseguenza del forte sentimento identitario rispetto al territorio che contraddistingue la popolazione madonita. Una delle principali strategie promosse dall'aggregazione territoriale consiste, infatti, nella valorizzazione del turismo ambientale, a seguito dell'istituzione del Parco regionale delle Madonie, alla fine degli anni '80.

Il Patto Territoriale del Comprensorio delle Madonie è stato approvato con delibera CIPE del 23 aprile 1997. Nell'atto di approvazione si prefigura un "articolato piano di investimenti per iniziative imprenditoriali ed interventi infrastrutturali, per un ammontare complessivo di 62.051,3 milioni di lire, con un onere a carico dello Stato di 45.840,3 milioni di lire e con un'occupazione a regime di 565 addetti, di cui 415 nuovi occupati". Previste, complessivamente, 39 iniziative imprenditoriali e 7 opere infrastrutturali¹⁰, per cui sono stati erogati effettivamente oltre 4 milioni di euro. La tipologia di interventi infrastrutturali previsti all'interno dell'aggregazione patizia è orientata all'infrastrutturazione sociale, con particolare riguardo alle sistemazioni di strade e piazze pedonali, parchi e chiese al servizio della comunità locale. "Le azioni di intervento del Patto Territoriale hanno mirato a: (i) avviare e portare al completamento azioni e processi per lo sviluppo del sistema turistico integrato, diffuso e sostenibile, a partire dalla valorizzazione delle opportunità offerte al territorio; (ii) creare nodi e reti territoriali di animazione e promozione dell'offerta del prodotto turistico integrato; (iii) creare nodi fisici di allocazione strategica delle risorse umane di conoscenza e di opportunità per lo sviluppo integrato; (iv) realizzare azione di integrazione e promozione delle fasce deboli del mondo del lavoro oltre che di regolarizzazione delle imprese" (Atlante delle infrastrutture dei Patti Territoriali e dei Contratti d'Area, Ministero dello sviluppo economico, 2005).

Le informazioni di dettaglio relative ai settori economici delle imprese coinvolte nell'aggregazione patizia e il numero degli addetti assunti in risposta ai nuovi investimenti non sono agevolmente reperibili, anche in considerazione delle diverse riformulazioni rispetto alla prima versione del Patto¹¹. Complessivamente, tuttavia, la documentazione conferma una prevalenza delle imprese finanziate nei settori turistico-ricettivo e di promozione dei prodotti locali.

A fronte delle 39 imprese che inizialmente aderirono al Patto, a seguito di rinunce e rimodulazioni, le imprese effettivamente finanziate furono 26, con un contributo erogato totale di € 5.313.660,32 €¹² e un'occupazione media di 82,4 unità.

4.1 | Il consumo di suolo nel Comprensorio delle Madonie

Al fine di valutare gli effetti territoriali degli investimenti effettuati, è stata condotta una valutazione di massima basata sull'analisi delle modificazioni della copertura del suolo intervenute nei territori, come rappresentate nelle mappe sviluppate nell'ambito del progetto Corine Land Cover (CLC). Questa indagine presenta tuttavia notevoli limiti. Infatti, la restituzione della classificazione delle coperture e degli usi del suolo risente diffusamente di approssimazioni ed errori, dovuti alla scala di interpretazione delle immagini satellitari. Tra l'altro, la tassonomia CLC (unico dato di riferimento disponibile per questo studio) non comprende categorie direttamente associabili ad usi del suolo connessi con il settore turistico-ricettivo, se non per le aree classificate genericamente ad uso "sportivo e ricreativo" e che, comunque, non vengono rilevate nei territori del Comprensorio alle soglie temporali considerate¹³.

Le ulteriori analisi cartografiche effettuate mediante il confronto delle due CTR-Carte Tecniche Regionali del 2000 e del 2012-13, hanno consentito la comparazione diacronica degli edifici di tipo industriale e commerciale (categoria B002), evidenziando incrementi significativi (>10%) delle superfici coperte da tali edifici solo in 7 dei 21 comuni del Patto. Tra l'altro, solo per 2 dei 7 comuni è possibile stimare un livello di specializzazione produttiva delle aree urbanizzate, in quanto l'analisi CLC non registra, negli altri 5, la presenza di coperture di suolo riconducibili a destinazioni d'uso industriali, commerciali o estrattive. Nonostante si registri un aumento della superficie coperta complessiva dagli edifici di tipo B002 per l'intero

¹⁰ Due opere infrastrutturali sono concentrate nelle località di Polizzi Generosa (sistemazione di Piazza Turati e restauro della Chiesa di Sant'Orsola), le altre rispettivamente nei comuni di Alimena (sistemazione e arredo di Via Garibaldi), Castelbuono (restauro dell'ex Convento dei Frati Miori), Castellana Sicula (Parco suburbano in località Passo L'Abate), Gangi (pavimentazione del Belvedere) e Pollina (recupero di un percorso pedonale).

¹¹ Il materiale fornito dal soggetto responsabile del patto non consente di effettuare una ricostruzione dettagliata.

¹² I decreti di rimodulazione hanno una notevole variabilità temporale, coprendo quasi un quindicennio: dal giugno 2005 al gennaio 2020.

¹³ L'unica eccezione è il comune di Campofelice di Roccella, dove parte delle urbanizzazioni costiere sono classificate ad uso ricreativo, a partire dal 2012.

ambito del Patto, l'osservazione diretta suggerisce che questo non possa sempre attribuirsi al settore industriale.

A fronte di una sostanziale contrazione della popolazione e di una stagnazione delle attività economiche del Comprensorio, i dati del consumo di suolo CLC indicano un progressivo aumento nella quantità di suolo consumato anche nei comuni in cui è maggiormente accentuata la contrazione demografica.

Con riferimento alle soglie temporali di cui ai paragrafi precedenti (1991, 2001, 2011), il Comprensorio delle Madonie si caratterizza, complessivamente, per un lieve aumento delle superfici artificiali (dati Corine Land Cover 1990, 2000, 2012). Questo trend è confermato dal calcolo, effettuato mediante il confronto delle CRT delle superfici coperte dagli edifici civili, sociali e amministrativi (B001) e di quelli commerciali e industriali (B002), che tra il 2000 e il 2012 passano rispettivamente da circa 611 ettari a 655 e da 34 ettari a circa 37. A fronte di questa crescita si registra il corrispondente decremento della popolazione residente (dati ISTAT 1991, 2001, 2011). È stato successivamente calcolato l'indice di superficie artificiale per abitante (*average built-up area per capita*) per valutare, seppur sommariamente, il processo di consumo di suolo. Il dato calcolato è quindi da interpretare alla luce delle precedenti considerazioni. La piccola variazione dell'indice (un incremento del 12% tra 1991 e 2001, ed un incremento dell'8% tra il 2001 e il 2011) è il risultato combinato di un incremento del 6% della superficie artificiale tra gli anni Novanta e Duemila rapportato ad un decremento, della stessa entità (-6%) dei residenti, che diventano un incremento del 4% ed un decremento del 3% tra gli anni Duemila e il decennio successivo (Figura 6).



Figura 6 | Rapporto tra la variazione della superficie artificiale per abitante e superficie artificiale totale coperta nelle tre soglie temporali analizzate nel Comprensorio delle Madonie.

Dalle ulteriori analisi effettuate, non riportate in dettaglio in questo contributo, risulta inoltre, un aumento dell'efficienza di uso del suolo artificiale meno indicativo se stimato attraverso indicatori a carattere puramente territoriale; più marcato se valutato rapportando variabili economiche a variabili territoriali. In dettaglio sono stati calcolati i seguenti due indicatori: il rapporto tra addetti delle imprese attive e superficie artificiale (calcolato sull'intero ambito del Patto) e il rapporto tra reddito annuo e superficie coperta dagli edifici costruiti (B001+B002, calcolato a livello comunale). Il primo indicatore mostra un aumento meno significativo, poco meno del 4%, denotando deboli ricadute dei contributi concessi per gli interventi infrastrutturali e le imprese, in termini di effetti territoriali complessivi. Il secondo mette in luce importanti differenze di efficienza dell'uso del suolo alla scala comunale. Questo si incrementa in modo assai più consistente nei territori costieri (comuni di Lascari, Campofelice di Roccella e Pollina) dove pesa evidentemente la crescita delle economie legate al turismo, e in alcuni comuni più interni, tra cui per esempio Gangi, dove si registra una leggera crescita nei settori del commercio, della sanità e servizi sociali, in termini sia di numero di addetti che di unità locali, che comunque sono in aumento in tutti i macro-settori economici, compreso quello dell'industria.

5 | Conclusioni

Lo studio condotto ha consentito di evidenziare alcuni aspetti relativi all'evoluzione dei sistemi insediativi e della struttura economica e demografica dei territori interessati dal campione di Patti Territoriali osservato.

La finalità dello studio non è quella di individuare nessi causali tra le azioni intraprese in attuazione dei Patti osservati e le dinamiche territoriali e socioeconomiche ma di contribuire alla comprensione di quanto sta avvenendo in territori marginali che sono stati oggetto di politiche di sostegno. In questo senso non appare secondario sottolineare che buona parte degli investimenti per interventi infrastrutturali è stato finalizzato a sistemazione e adeguamento di viabilità esistente e strutture sociali che appaiono piuttosto come interventi sostitutivi di politiche che dovrebbero essere ordinarie e non legate a strumenti strategici come i Patti, in tal modo ribadendo che questi territori, soprattutto nelle aree interne, sono stati oggetto di un progressivo disinvestimento da parte dello Stato con conseguente aumento dei divari territoriali ai quali anche con i Patti territoriali si è tentato di supplire.

La mancata relazione tra le dinamiche demografiche ed economiche emersa dallo studio condotto è una prima conferma di un fenomeno che interessa buona parte del territorio nazionale e non solo. A questa tendenza corrisponde sia la crescente divaricazione tra consumi di suolo e dinamiche demografiche ed economiche che la difficoltà di adeguare gli strumenti di pianificazione territoriale al mutato scenario della struttura socio-economica delle comunità (Romano et al 2023, Romano et al 2018, D'Armento 2021; Fischer & Martinico 2022. Martinico 2021, Romano et al 2018).

L'indagine effettuata sebbene ancora in fase iniziale, conferma la tendenza generale verso l'irreversibilità dei processi di declino demografico ed economico delle aree interne, con riferimento a uno scenario temporale dell'ordine di 30-60 anni, in analogia a contesti dove il fenomeno sta assumendo caratteristiche simili (Masuda, 2014). I dati presentati confermano la difficoltà incontrate dalle politiche economiche di tipo generale e si possono interpretare come un ulteriore suggerimento ad attivare un insieme di azioni integrate, centrate sui servizi alla persona e sul miglioramento delle vivibilità e accessibilità dei territori (Nigrelli, 2020). Un insieme di iniziative di ampio spettro, coordinate con politiche migratorie lungimiranti ed efficaci, possono rappresentare un punto di partenza per favorire un contenimento delle tendenze in atto.

Sebbene non si possano considerare automatismi tra gli investimenti dei patti e i dati trattati, dallo studio condotto emerge chiaramente che i patti che hanno funzionato meglio sono quelli costieri rispetto a quelli di montagna, quelli più vicini ai poli metropolitani rispetto a quelli più lontani. Sebbene non approfondito nel presente contributo, si può ipotizzare che il motivo del ridotto impatto delle politiche di sviluppo locale analizzate derivi piuttosto da una mancata convergenza di queste con più generali politiche "ordinarie" che riguardano l'accessibilità e la dotazione infrastrutturale prima di ogni altra cosa.

Attribuzioni

L'impostazione metodologica, l'elaborazione dei dati, e la stesura del testo sono a cura di Eliana Fischer e Viviana Pappalardo. La redazione delle riflessioni conclusive, e la revisione complessiva del testo sono a cura di Francesco Martinico e Fausto Carmelo Nigrelli.

Riferimenti bibliografici

- Atlante delle infrastrutture dei Patti Territoriali e dei Contratti d'Area, Ministero dello sviluppo economico (2005), a cura di Claudio Carpineti, PromuovItalia.
- Bachtler J., Berkowitz P., Hardy S. and Muravska T. (eds) (2017), *EU Cohesion Policy Reassessing performance and direction*, Routledge Abingdon.
- Cersosimo D., Wolleb G. (2001), *Politiche pubbliche e contesti istituzionali. Una ricerca sui patti territoriali, Stato e mercato* (ISSN 0392-9701) Fascicolo 3, Il Mulino.
- 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, 2021), *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. 03, in *Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti*, Roma-Milano 2021.
- Dipartimento per le politiche di sviluppo (2003), *La lezione dei Patti Territoriali per la progettazione integrata territoriale nel Mezzogiorno*. Ricerca commissionata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento per le Politiche di Sviluppo e Coesione, d'intesa con il Ministero delle Attività produttive, Direzione Generale per il coordinamento degli incentivi alle imprese, con CGIL, CISL e UIL e con Confindustria, nell'ambito del PON "Assistenza tecnica e azioni di sistema" del Quadro Comunitario di Sostegno 2000-2006.

- Fischer E., Martinico F. (2022), “Recenti dinamiche evolutive del sistema insediativo dell'area metropolitana di Catania”, in Arcidiacono A., Di Simine D., Ronchi S. Salata S. (a cura di), in *Suolo, servizi ecosistemici e infrastrutture verdi: Metodi, ricerche e progetti innovativi per incrementare il Capitale naturale e migliorare la resilienza urbana*, CRCS Rapporto 2022, Inu Edizioni. Roma. ISBN 978-88-7603-233-2.
- Gallia R. (2005), “Patti territoriali e strumenti regionali di sviluppo locale”, in *Rassegna giuridica del Mezzogiorno*, XIX, 2005, n.4 (pp.655-686).
- Hoffmann A., Columba P., Pipitone V., Notarstefano G. (2001), “L’esperienza siciliana dei patti territoriali: alcune considerazioni critiche”, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, n. 1-2, pagg. 79-98.
- Martinico F., Nigrelli F. C. (2022), “Mezzogiorno e aree interne. Una valutazione degli effetti delle politiche dal 1950 ad oggi sul sistema insediativo meridionale per una terza via tra pianificazione centrale e sviluppo locale”, in *Rivista Economica del Mezzogiorno*, n. 1-2, pagg. 261-301.
- 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 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, Torino, 17-18 giugno 2021, vol. 03, in *Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti*, Roma-Milano 2021.
- Martinico F. (2021), “Riflessioni sull’“Insostenibile peso dell’offerta residua”. Uno sguardo dal Mezzogiorno”, in *BDC* Vol. 21 n. 1/2021, p. 81-98.
- Masuda H. (2014), *The Death of Regional Cities: A horrendous simulation Regional Cities Will Disappear by 2040 A Polarized Society will Emerge*, in *Discuss Japan—Japan Foreign Policy Forum* No. 18 in Nigrelli F. C. (a cura di) (2020) *Paesaggi Scartati Risorse e Modelli per i Territori Fragili*, Manifestolibri, Castel San Pietro.
- Nigrelli F.C. (2020), “Città e territori: dalla competitività alla desiderabilità”, *MicroMega* [accessibile a: <https://archivio.micromega.net/citta-e-territori-cambiare-paradigma-desiderabilita-vs-competitivita/>]
- Nucifora M. (2022), *Il coordinamento impossibile. Tecnocrazia, amministrazione pubblica e regionalismo nell'intervento per lo sviluppo del Mezzogiorno (1943-2013)*, Franco Angeli Editore, Milano.
- Romano B., Zullo F., Marucci A., Fiorini L. (2018), “Vintage Urban Planning in Italy: Land Management with the Tools of the Mid-Twentieth Century”, in *Sustainability*, n. 10.
- Romano B., Zullo F., Saganeiti L., Montaldi C. (2023), “Evaluation of cut-off values in the control of land take in Italy towards the SDGs 2030”, in *Land Use Policy* n.130.

Riconoscimenti

Questo articolo è stato elaborato nel contesto del Progetto di rilevante interesse nazionale - PRIN 2017 ‘Politiche regionali, istituzioni e coesione nel Mezzogiorno d’Italia’ (codice progetto 2017-4BE543; website www.prin2017-mezzoigiorno.unirc.it), finanziato dal Miur nel triennio 2020 al 2023.

Fenomeni di distribuzione socio-spaziale della popolazione straniera nelle aree interne siciliane

Alejandro Gana

Università degli Studi di Palermo
DARCH - Dipartimento di Architettura,
alejandro.gana@unipa.it

Salvatore Siringo

Università degli Studi di Palermo
DARCH - Dipartimento di Architettura
salvatore.siringo@unipa.it

Abstract

Le aree interne siciliane, che hanno visto un progressivo spopolamento negli ultimi decenni, sono rappresentate in gran parte da piccoli comuni, in certi casi con meno di 5.000 abitanti. A fronte di questi fenomeni, si osserva un aumento della popolazione straniera, ed emerge la domanda rispetto alle possibilità di contrastare la perdita di popolazione descritta. Attraverso dati demografici, è possibile rintracciare alcuni interessanti segnali rispetto alla crescita di popolazione di origine straniera in questi contesti, e in particolare nelle aree interne. Il contributo si interroga sulle ricadute socio-spaziali di tale fenomeno della migrazione, tenendo come orizzonte lo sguardo interrogativo sulle eventuali capacità di incidere in termini strategici sulle dinamiche di sviluppo delle aree interne siciliane. Sotto il profilo metodologico, il contributo assume l'obiettivo di costruire un quadro descrittivo sulla redistribuzione della popolazione in Sicilia, con un focus specifico sulla distribuzione spaziale della popolazione straniera nelle aree interne dell'Isola. L'approccio è essenzialmente quantitativo, con riflessioni critiche nell'interpretazione. Il contributo intende riflettere quindi sulla relazione tra migranti e cambiamento demografico, con un focus specifico sulle aree interne siciliane, proponendo anche approfondimenti rispetto all'origine della popolazione straniera, attraverso dati empirici trasversali.

Parole chiave: aree interne, spopolamento, migrazione

Introduzione

Dagli anni della crisi economica del 2008 fino ad oggi, il Mezzogiorno e in particolare la Sicilia, ha mostrato una scarsa dinamicità demografica, e sempre di più, la mobilità residenziale a lunga distanza si è sviluppata lungo l'asse Sud-Nord (Bubbico, 2012; Benassi e Fardelli, 2014). Le nuove emigrazioni, che hanno ripreso vigore dalla metà degli anni Novanta, sono meno numerose rispetto a quelle degli anni Cinquanta e Sessanta, ma sono alimentate principalmente dai giovani.

L'analisi del cambiamento demografico in Sicilia mostra una tendenza sempre più marcata, soprattutto nell'ultimo decennio, alla concentrazione della popolazione lungo le fasce costiere settentrionali ed orientali, con un aumento significativo nei grandi centri urbani. Al contrario, si osserva un progressivo svuotamento, e una riduzione della densità abitativa delle aree interne dell'isola, già caratterizzate da precarie condizioni economiche e sociali.

In confronto, la migrazione internazionale costituisce una delle dinamiche demografiche che potrebbe contrastare la perdita di popolazione degli ultimi decenni. In Sicilia si osserva che tra il 1991 e il 2018 la popolazione totale è diminuita di 1,2%, mentre la popolazione straniera è aumentata da 24.939 a 187.543, nonostante la Sicilia presenti un tasso di popolazione straniera ridotto a livello nazionale (ISTAT, 1991, 2018). Alcuni comuni interni hanno avviato diverse iniziative per fermare queste dinamiche, di fatto alcuni scommettono sulla popolazione straniera come una delle possibilità per il ripopolamento di piccoli centri e aree rurali nel Sud Italia, come affermano Russo e Matarazzo (2019) segnalando il significativo apporto da questa offerto in aree storicamente caratterizzate dall'emigrazione.

Analizzare la distribuzione odierna della migrazione internazionale in relazione alla perdita di popolazione e alcune caratteristiche di questa migrazione è il proposito di questo lavoro, questione affrontata principalmente attraverso l'analisi di dati quantitativi e demografici, cercando in base alla disponibilità di informazione di approfondire nei mutamenti sociali degli ultimi decenni.

Dinamiche demografiche e migrazione di origine straniera

Negli ultimi 50 anni, abbiamo assistito ad un processo di progressivo spopolamento nelle aree interne siciliane. Andando a ritroso, tra il censimento del 1971 e quello del 2021, le aree periferiche della Sicilia hanno perso il 14% della popolazione, mentre le aree ultra periferiche hanno perso fino al 25% (ISTAT, 1971, 2001, 2011, 2021).

Analizzando l'andamento demografico nelle province siciliane, si conferma la tendenza di concentrazione della popolazione lungo la fascia costiera, che diventa ancor più intensa in corrispondenza dei i poli provinciali (De Rossi, 2019; Rimondi, 2022). Negli ultimi decenni si è assistito, infatti, ad una progressiva erosione delle aree interne dell'isola, già caratterizzate da condizioni economiche e sociali precarie, amplificata da una significativa riduzione della popolazione. Di conseguenza, è possibile intuire che il divario interno-costa si stia ulteriormente ampliando, ponendo questioni strategiche di sviluppo di primaria rilevanza (Calace, 2021).

Di contro, negli ultimi decenni si registra un aumento generale della popolazione straniera in Sicilia, sommato a significativi fenomeni di distribuzione di questa a livello locale e anche nelle aree interne, in corrispondenza dei principali cicli produttivi agricoli che determinano forme di stabilizzazione di un certo interesse e che pongono all'attenzione questioni legate alle condizioni abitative e all'accesso ai servizi (Todaro, 2017; Mantino, 2019).

In questa linea, la popolazione straniera insediata sul territorio presenta diversità importanti tra aree interne in regioni diverse, ad esempio rispetto alla sua presenza all'interno del sistema scolastico che tende a concentrarsi nelle città maggiori, mentre è in declino nelle aree periferiche (Petino, 2023).

Per meglio comprendere questo fenomeno è necessario procedere con un'analisi più profonda, dal momento che né i poli urbani principali, né le aree interne SNAI risultano, come si evince dalla figura 1 quelle maggiormente interessate dall'aumento della popolazione straniera.

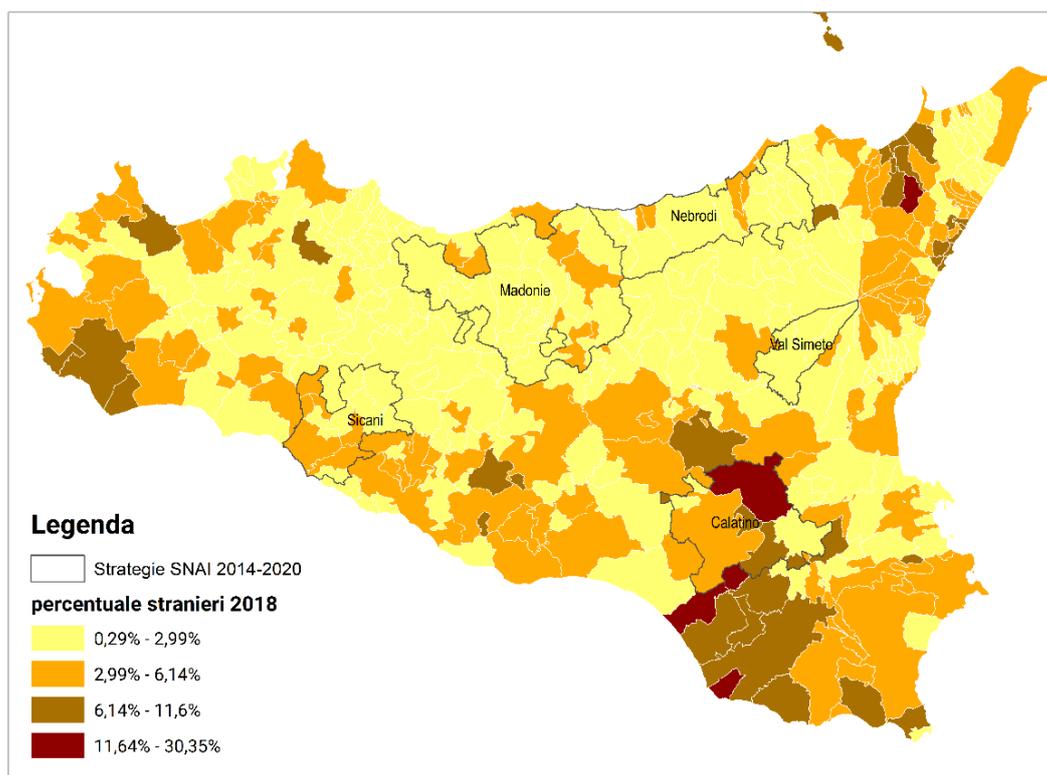


Figura 1 | Comuni siciliani e percentuale di stranieri 2018 e strategie d'area approvate periodo 2014-2020.
Fonte: elaborazione propria con dati censimento permanente ISTAT, e Agenzia per la Coesione Territoriale.

Migrazione, piccoli comuni e possibile integrazione

L'attenzione della analisi territoriale sulla condizione migrante in Italia è assai concentrata sulle grandi città e aree metropolitane, assumendo che l'interesse scientifico, in quelle aree, debba essere maggiore data la visibilità delle città e le tensioni che il tema genera al loro interno (Ambrosini, Naso e Paravati, 2008). Da tenere in considerazione è che la metà degli immigrati in Italia vive in piccoli centri o comuni con poche

migliaia di abitanti (Osti e Ventura, 2012; Gargiulo, 2015; Ponzio, 2017). Analizzando la distribuzione insediativa dei migranti, possiamo notare che essi, invece, sono in rapida crescita sul territorio in comuni con meno di 30.000 abitanti (Corrado e D'Agostino, 2019).

Negli ultimi anni i mutamenti socioculturali hanno investito la realtà storica della regione Sicilia e la presenza dei migranti, insediati nelle città e nei piccoli comuni, può essere considerata un dato significativo (Marconi, 2015). I motivi principali dell'aumento dei migranti all'interno di comuni minori possono essere legati alle specificità sociali ed economiche dei territori, ad un più semplice accesso al mercato immobiliare e ad alcuni settori lavorativi, come quello agricolo (Marconi, 2016; Albanese, 2018).

Questo processo attualmente in corso, sebbene da una parte possa essere proposto come un'alternativa di ripopolamento e di riuso del patrimonio immobiliare inutilizzato, dall'altra rende espliciti potenziali forme di marginalizzazione abitativa dettata da problemi di distanza fisica dai grandi centri urbani in particolare per l'accesso ai principali servizi di cittadinanza, spesso non fruibili nei piccoli comuni (Borghesi, 2017; De Rossi, 2019).

Le politiche migratorie italiane, negli ultimi 50 anni hanno attuato molte restrizioni e ostacolato il processo di migrazione e accoglienza tra la popolazione nativa e la popolazione in arrivo (Briata, 2014). Dalla propaganda della "barriera" e del "noi e loro", sono nati molti movimenti xenofobi nei confronti degli stranieri, aumentando paure e pregiudizi infondati e interferendo con i processi di accoglienza necessari, Avendo assunto, quindi, che la presenza della popolazione straniera incide sul carattere demografico locale, con la giusta lettura può essere gestito per migliorare la convivenza tra la popolazione abitante e i migranti (Fortuna, Perkins Douglas, 2010; Fabbri, 2013; Furia, 2016).

Caratterizzazione della popolazione straniera in Sicilia

I dati del censimento permanente 2018 segnalano che la popolazione straniera in Sicilia è di 187.543 persone equivalente al 3,82%, mentre gli stranieri di origine europea sono 81.252, e quelli di origine africana, in particolare, sono 62.740. La variazione di popolazione mostra una tendenza particolare tra i diversi comuni siciliani. La popolazione aumenta nei comuni cintura e intermedi, e diminuisce negli altri, mostrando una decrescita particolarmente intensa nei comuni ultraperiferici tra 1991 e 2018 (19,3%).

Non è ben chiara la relazione tra la presenza di popolazione straniera e la definizione di aree interne, quest'ultima basata sul livello di perifericità definito nella mappa Aree Interne SNAI. I dati a livello regionale mostrano ciononostante che i comuni di perifericità intermedia sono quelli che presentano il maggior aumento di stranieri tra 1991 e 2018, e i comuni ultraperiferici invece presentano l'aumento più basso tra le categorie di perifericità. Se consideriamo che solo due comuni siciliani sono definiti come poli intercomunali, si mantiene una variazione di stranieri simile tra poli, comuni cintura e intermedi. Simultaneamente a questa constatazione, la percentuale odierna di stranieri (2018) è più alta nei poli, e più bassa nei comuni ultraperiferici con dinamiche variabili nei contesti intermedi.

Tabella I | Calcolo della correlazione bivariate tra il livello di perifericità in 6 categorie numeriche e variabili demografiche e di popolazione straniera. Fonte: dati ISTAT, censimento 2018 e 1991, Mappa Aree Interne 2020.

		Variazione percentuale di popolazione 1991-2018	Stranieri 2018 origine Europa e Oceania	Stranieri 2018 origine Africa	Tecnici + laureati + dottorati	Percentuale stranieri 2018	Percentuale della variazione stranieri 1991-2018
Livello di perifericità 1= basso 6= alto	Correlazione di Spearman	-,367**	,321**	-,271**	-,249**	-,097	-,174**
	Sig.(bilaterale)	0,000	0,000	0,000	0,000	0,056	0,001

L'analisi di correlazioni di Spearman, indica che una delle variabili significative in relazione al livello di perifericità è la variazione di popolazione, con una correlazione negativa, vale a dire che i comuni con maggior livello di perifericità presenteranno un minor aumento di popolazione. Simile livello di correlazione si osserva per la variabile di percentuale di laureati, tecnici e dottorati, maggiormente concentrati nei comuni "centrali" e meno periferici, come è possibile intuire.

La percentuale attuale di stranieri (2018) non presenta una correlazione significativa con il livello di perifericità, a differenza dell'analisi di "variazione percentuale", che registra un andamento in negativo. Questo dato sembra indicare che in Sicilia, sebbene la distribuzione attuale di stranieri non abbia a che fare

con il livello di perifericità, negli ultimi decenni gli stranieri tendono in modo graduale a localizzarsi in comuni periferici.

La correlazione “bivariata” indica in più la tendenza opposta delle variabili sull’origine degli stranieri, entrambe significative rispetto al livello di perifericità. Mentre la variabile *Stranieri 2018 di origine africana* ha una correlazione negativa con la perifericità (-0,271), cioè questa popolazione si localizza maggiormente nelle aree meno periferiche, la variabile *Stranieri 2018 di origine europea e oceanica* ha una correlazione positiva con essa (0,321), e quindi questi gruppi avrebbero una maggior tendenza a concentrarsi nelle aree più periferiche, rispetto al gruppo di prima.

Tabella II | Variazione di popolazione, variazione percentuale di stranieri 1991-2018, percentuale stranieri 2018, e media comunale dell’origine di stranieri, per livello di perifericità. Fonte: dati ISTAT censimenti 2018 e 1991, e Mappa Aree Interne 2020.

		Variatione percentuale di popolazione 1991-2018	Variatione percentuale stranieri 1991-2018	Percentuale stranieri 2018	Stranieri 2018 origine Africa (media)	Stranieri 2018 origine Europa e Oceania (media)
Livello di perifericità	1 Poli	-4,6%	3,4%	4,3%	0,38%	0,34%
	2 Poli intercomunali	-5,9%	2,7%	3,0%	0,29%	0,51%
	3 Cintura	8,8%	3,4%	3,5%	0,33%	0,53%
	4 Intermedio	3,5%	3,7%	3,9%	0,25%	0,61%
	5 Periferico	-4,2%	2,9%	3,4%	0,20%	0,67%
	6 Ultraperiferico	-19,3%	1,8%	2,5%	0,20%	0,69%

Le variabili *percentuale di stranieri 2018* e la *variazione percentuale stranieri 1991-2018* presentano una tendenza simile soprattutto nelle categorie intermedie di perifericità (cintura e intermedio), che si separa nelle categorie agli estremi, nei poli urbani e nei comuni ultra periferici dove l’aumento proporzionale di stranieri è minore. È interessante notare che le tendenze demografiche nei gruppi di comuni a seconda del livello di perifericità presentano una dinamica diversa rispetto alla migrazione, sia nel valore riferito al 2018, sia nella variazione 1991-2018.

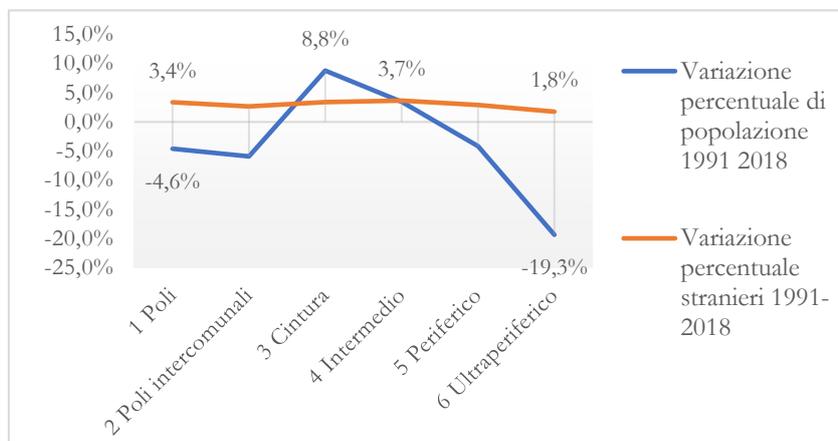


Figura 2 | Grafico della variazione percentuale di popolazione, e variazione percentuale di stranieri per gruppi di comuni secondo livello di perifericità. Fonte: elaborazione propria con dati censimento ISTAT.

Sembra che la popolazione straniera, di origini diverse, si localizzi nell’ultimo biennio in Sicilia in modo più regolare e omogeneo rispetto alla popolazione generale. Pur essendo il gruppo di comuni ultraperiferici quello con l’aumento più basso di stranieri nel periodo analizzato, tale dato non può paragonarsi alla diminuzione complessiva del 19,3% che questi comuni registrano nello stesso periodo rispetto alla popolazione totale.

Peraltro nella mappa riportata in figura 3 si mostrano le tendenze opposte tra i due gruppi di popolazione straniera in base alla presenza attuale nei comuni siciliani. Mentre gli stranieri di origine europea e africana hanno una proporzione simile nei poli centrali, questa somiglianza muta in tendenze opposte man mano che aumenta il livello di perifericità. Confrontando nella mappa la percentuale di stranieri provenienti dall’Africa e i livelli di perifericità, si osserva una certa compresenza non esistente per gli stranieri europei, e

soprattutto al nord-est dell'isola, tra le provincie di Enna e Messina, dinamica opposta a quella dell'area ad elevata produzione agricola con alta presenza di migranti in provincia di Ragusa.

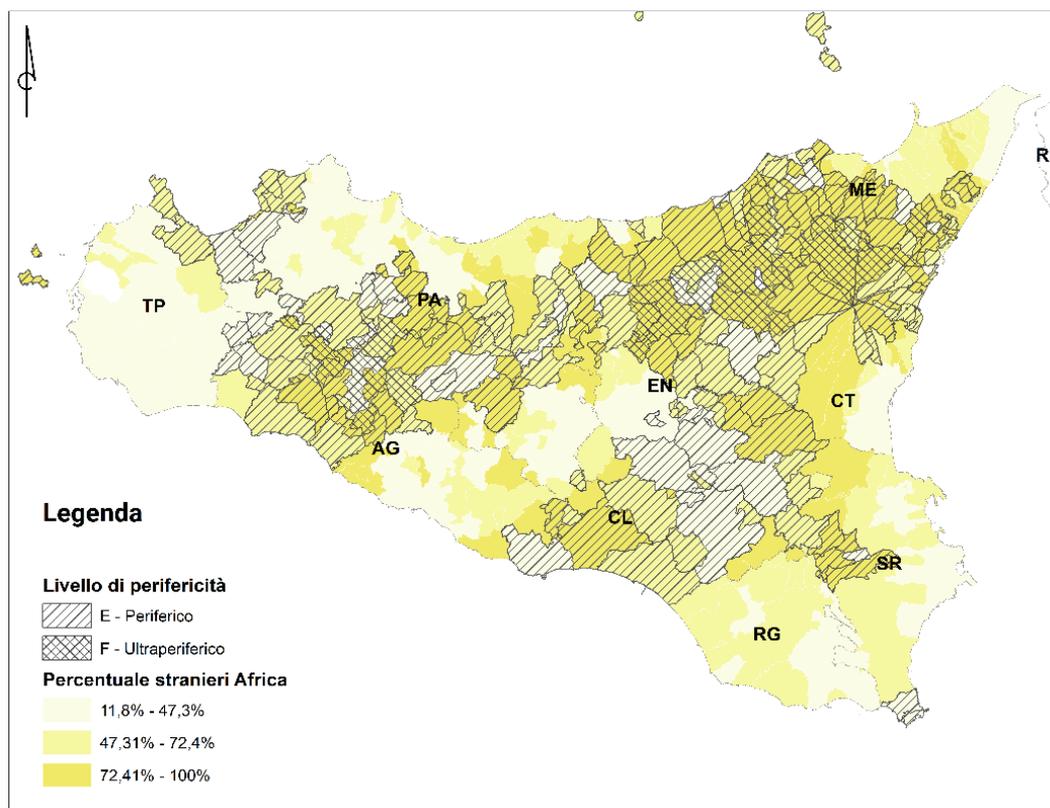


Figura 3 | Mappa percentuale di stranieri di origine africana rispetto al totale di stranieri.
Fonte: elaborazione propria con dati del censimento permanente 2018 ISTAT.

Conclusioni

I dati presentati mostrano come, sebbene non sia chiara la relazione tra la presenza della popolazione straniera in generale e le aree interne, alcune dinamiche interessanti sono osservabili rispetto ai singoli territori, sia nelle diverse categorie di perifericità, sia nella caratterizzazione della popolazione straniera presente negli ultimi anni. In questa analisi abbiamo potuto notare difatti, che sono i comuni di cintura quelli in cui la popolazione aumenta significativamente. Rispetto alla popolazione straniera, l'aumento tra il 1991 e il 2018 si registra prevalentemente nei comuni intermedi, e pur essendo minore rispetto all'aumento nei poli, questa popolazione cresce di un 1,8% nei comuni ultraperiferici.

L'origine degli stranieri presenta anche differenze interessanti poiché i principali gruppi rispetto al continente di provenienza, europei e africani, si localizzano in modi diversi rispetto ai livelli di perifericità. Queste precisazioni sono rilevanti per eventuale analisi sulla relazione tra migrazione e aree interne, così come per l'approfondimento di studi demografici a livello locale, lì dove si osservino legami tra ripopolamento effettivo e popolazione straniera.

Riferimenti bibliografici

- Albanese F. (2018), "Sacche soste e quote: Tendenze e politiche di territorializzazione dei migranti", in *Atti XXI Conferenza SIU | CONFINI, MOVIMENTI, LUOGHI. Politiche e progetti per città e territori in transizione*.
- Ambrosini M., Naso P. e Paravati C. (2018), *Il Dio dei migranti: pluralismo, conflitto, integrazione*, il Mulino, Bologna.
- Benassi F., Fardelli, D. (2014), "Assetti spaziali di popolazione in Italia dal 1951 al 2011", in *Semestrare di studi e ricerche di geografia*, XXVI (1), pp. 49-63.
- Borghi E. (2017), *Piccole Italie: le aree interne e la questione territoriale*, Donzelli Editore, Roma.

- Briata P. (2014), *Spazio urbano e immigrazione in Italia: esperienze di pianificazione in una prospettiva europea*, Angeli, Milano.
- Bubbico D. (2012), “Le migrazioni interne dal Mezzogiorno tra ricerca di lavoro e mobilità occupazionale”, in *Meridiana*, n. 75, pp. 149–172. <https://www.jstor.org/stable/41825479>
- Calace F. (2021), *Territori e piani dopo la crescita: Una esperienza di conoscenza e di progetto nella Puglia dell'innovazione*, Firenze University Press, Firenze.
- Corrado A., D’Agostino M. (2019), “Migranti, mercati nidificati e sostenibilità in territori fragili: I casi di Riace e Camini (Calabria)”, *Mondi Migranti*, n. 1, pp. 85-99.
- De Rossi A. (2019), *Riabitare l'Italia: le aree interne tra abbandoni e riconquiste*, Donzelli editore, Roma.
- Fabbricatti K. (2013), *Le sfide della città interculturale: la teoria della resilienza per il governo dei cambiamenti*, FrancoAngeli, Milano.
- Furia A. (2016), Noi e la migrazione tra paura e pietà, *il Mulino*, n. 65, vol. 4, pp. 718-725.
- Gargiulo E. (2015), “Quando il territorio si fa ostile. La territorialità etica e le barriere locali al suo riconoscimento”, in *Politica e Società*, n. 4, vol. 1, pp. 99-122.
- Mantino, F. (2020), “Dinamiche territoriali e occupazione: quale ruolo hanno le politiche agricole nelle aree interne?”, in Cois E. e Pacetti V. (Eds.) *Territori in movimento: esperienza LEADER e progetti pilota per le aree interne*, Rosenberg & Sellier, Torino, pp. 19-35.
- Marconi G. (2015), “Il governo dell’immigrazione nei piccoli comuni”, in *Crios*, n. 5, vol. 2, pp. 32-44.
- Marconi G. (2016), “Piccoli comuni, multiculturalità e governo delle differenze”, in *Urban@it* (a cura di) *Rapporto sulle città. Metropoli attraverso la crisi*, Il Mulino, Bologna, pp. 61 – 76.
- Osti G., Ventura F. (a cura di, 2012), *Vivere da stranieri in aree fragili. L’immigrazione Internazionale nei Comuni Rurali Italiani*, Liguori, Napoli.
- Perkins Douglas D., Procentese F. (2010), “Disagio, paura o xenofobia? Un modello di ricerca-azione con le comunità di immigrati” [Perceived disorder, fear or xenophobia? A comprehensive model for action research on immigrant communities], in Arcidiacono C., Procentese, F. (Eds.), *Ecological model and migration*, *Rivista di psicologia di comunità*, n. 1, pp. 25–40.
- Petino G. (2023), Le aree interne italiane e le sfide dell’accoglienza e della formazione della popolazione migrante: alcune note preliminari, in Filosa G., Gamberoni E. (a cura di) *Una scuola inclusiva: Azioni per contrastare i rischi di dispersione di alunne e alunni di origine straniera*, FrancoAngeli, Milano, pp. 55-66.
- Ponzo I. (2017), “L’accoglienza dei rifugiati nelle aree extraurbane, rischi e potenzialità per l’integrazione”, *Convegno Il mondo in paese. Dall’accoglienza all’inclusione dei rifugiati nei comuni rurali del Piemonte*, FIERI, Torino.
- Rimondi T. (2022), *Margini di fragilità: i territori interni tra perdita e adattamento*, FrancoAngeli, Milano.
- Russo D., Matarazzo N. (2019), Migrazioni e nuove geografie del popolamento nelle aree interne del Mezzogiorno d’Italia: il caso della Campania, in *Geotema*, n. 61, pp. 81-89.
- Todaro, V. (2017), “Mutamenti spaziali come effetto di mutazioni sociali? Questioni aperte sui flussi migratori nei territori dell’agricoltura di qualità in Sicilia”, in *Contesti, Città, territori, progetti*, (1-2), pp. 72-87.

Ripensare il concetto di “area interna”. Riflessioni a partire dai casi della Val Trompia e della Valcamonica, in Lombardia

Agim Kerçuku

Politecnico di Milano

DASStU - Dipartimento di Architettura e Studi Urbani

agim.kercuku@polimi.it

Cristiana Mattioli

Politecnico di Milano

DASStU - Dipartimento di Architettura e Studi Urbani

cristiana.mattioli@polimi.it

Bruna Vendemmia

Politecnico di Milano

DASStU - Dipartimento di Architettura e Studi Urbani

bruna.vendemmia@polimi.it

Alessandro Coppola

Politecnico di Milano

DASStU - Dipartimento di Architettura e Studi Urbani

alessandro.coppola@polimi.it

Abstract

Il contributo intende riflettere sulla plurale definizione e articolazione del concetto di “area interna”, partendo dal percorso intrapreso da regione Lombardia e da due aree, la val Trompia e la Valcamonica, ammesse per la prima volta al finanziamento SNAI per il periodo 2021-2027. Si tratta di aree particolarmente interessanti per ragionare sulla perifericità e le interdipendenze tra territori perché caratterizzate da importanti varietà interne e alcune “anomalie”, come: processi di polarizzazione sociodemografica interna, una certa vitalità economica e manifatturiera, una buona presenza di servizi sovralocali, sistemi di connessione con le maggiori polarità territoriali, sistemi turistici trainanti in ridefinizione, conflittualità tra possibili modelli di sviluppo locale, ricco tessuto di attori locali. Entro questa cornice, il contributo discute il lavoro messo a punto da Regione Lombardia e dal Dipartimento di Architettura e Studi Urbani (DASStU) del Politecnico di Milano per queste aree, che ha messo in campo un complesso processo di analisi mediante l’uso di strumenti quantitativi e qualitativi, e di un percorso di animazione locale che coinvolge gli *stakeholder* e diversi livelli di *governance*. In questo lavoro verranno presentati i primi risultati del progetto, evidenziando, da un lato, alcune tematiche di lavoro, dall’altro, alcune riflessioni più generali.

Parole chiave: local development, rural areas, strategic planning

1 | Il progetto di ricerca “Analisi e scenari strategici per le aree interne della Lombardia”

In vista della seconda fase della Strategia Nazionale Aree Interne e nel quadro della programmazione regionale dei fondi FESR e FSE+ per il periodo 21-27, la Regione Lombardia ha individuato 14 aree interne regionali mediante un’indagine quantitativa e un indicatore sintetico di vulnerabilità, coinvolgendo, poi, il Dipartimento di Architettura e Studi Urbani (DASStU) del Politecnico di Milano nelle attività di interpretazione territoriale al fine di elaborare altrettante strategie integrate per ciascuna area.

Le 14 aree individuate sono prevalentemente valli alpine e prealpine, oltre a due aree di pianura e un’area appenninica (fig. 1).

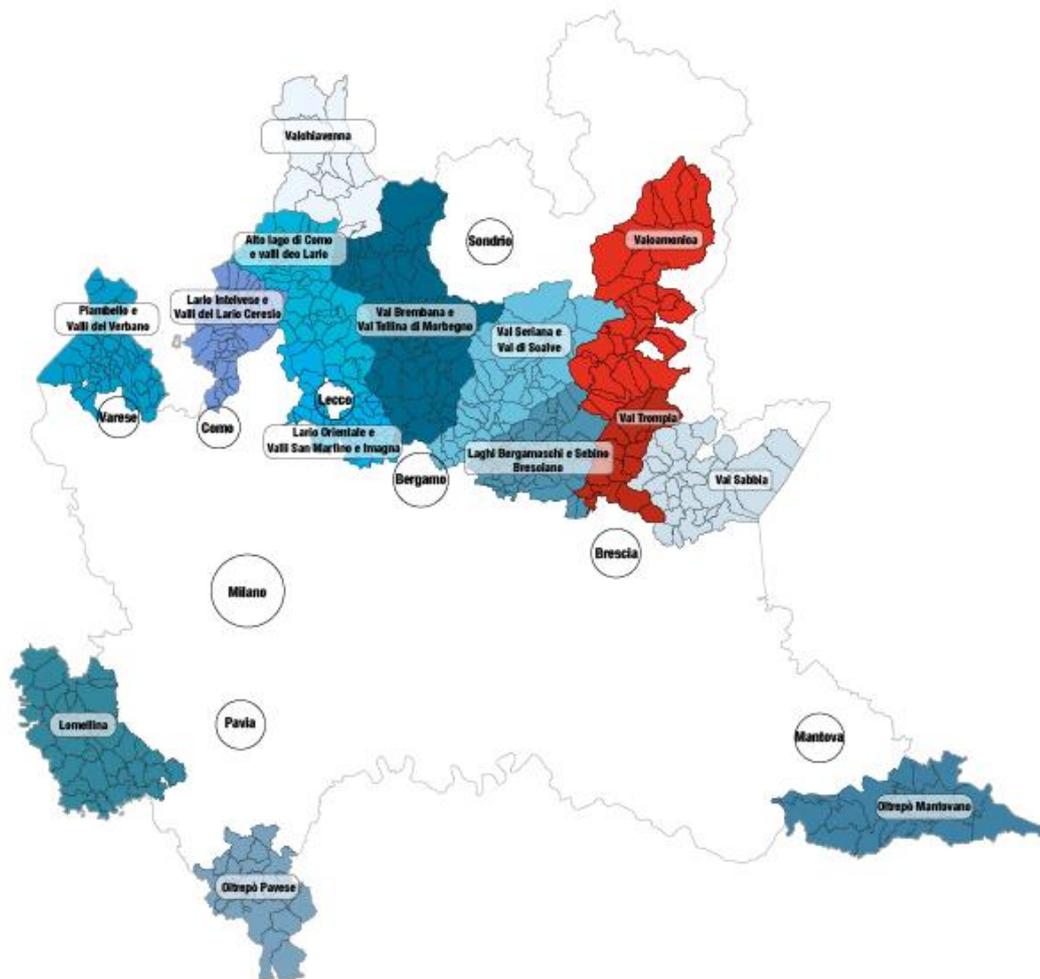


Figura 1 | Le 14 Aree Interne della Lombardia. In rosso, le aree della Valcamonica e della Val Trompia.
Fonte: elaborazione a cura del gruppo di lavoro DASTU

Il progetto “Analisi e scenari strategici per le aree interne della Lombardia”, a cura del DASTU¹, mette in campo un complesso processo di analisi che prevede l’uso di strumenti quantitativi e qualitativi e di un percorso di animazione locale che coinvolge gli attori e diversi livelli di *governance* per la redazione di un documento conoscitivo, definito “ritratto territoriale”, e di un documento programmatico l’“agenda strategica”, che rappresenta la base per la definizione della strategia locale finanziabile, in capo a ciascuna area.

Il ritratto territoriale è stato redatto sulla base di un’indagine che ha considerato diversi temi: le dinamiche demografiche, con particolare riferimento ai processi di contrazione e polarizzazione, la struttura sociale, il patrimonio costruito e il paesaggio, lo stato degli edifici esistenti e delle abitazioni, i servizi e la vita quotidiana, con particolare riferimento ai servizi per i giovani e gli anziani e alle pratiche di mobilità, il sistema economico, le geografie della *governance* territoriale, gli attori presenti sul territorio, sia quelli di carattere istituzionale sia gli innovatori, promotori di nuovi modi di abitare questi territori, e, infine, politiche e progettualità già realizzate.

Per la redazione del ritratto sono stati utilizzati diversi strumenti: interviste aperte a esperti del territorio, sopralluoghi e osservazione diretta, interviste semi-strutturate ad alcuni attori locali (Sindaci, Consiglieri comunali, Presidenti della Comunità Montana, GAL), mappature basate su indicatori esistenti, cercando,

¹ Nel corso dei 15 mesi di lavoro hanno partecipato al progetto, sotto la guida scientifica del prof. Alessandro Coppola e di un comitato scientifico composto da G. Pasqui, P. Pileri, V. Fedeli, D. del Curto, A. M. Oteri, F. Curci, sette assegnisti di ricerca: S. Caramaschi, C. Dezio, A. Kerçuku, C. Mattioli, C. M. Mezzetti, F. Vigotti e B. Vendemmia, con il supporto di alcuni dottorandi su alcune aree. Il DASTU è stato inoltre affiancato da Avanzi nella fase di gestione dei workshop e di ricerca degli attori territoriali innovativi,

per quanto possibile, di utilizzare indicatori diacronici che ci permettessero di mettere in evidenza la traiettoria di ciascun territorio, evidenziando le principali trasformazioni.

Il percorso territoriale si è concretizzato nella realizzazione di due *workshop* organizzati attorno a tre tavoli di lavoro, in base ai temi individuati per ciascuna area e al numero di partecipanti. Nella fase preparatoria dei *workshop* sono stati individuati, di concerto con Regione Lombardia e con gli Uffici Territoriali Regionali, i partecipanti ai workshop sulla base di tre criteri: salienza in relazione al sistema locale, rappresentatività di gruppi sociali e territori sottorappresentati, innovatività delle pratiche, parallelamente, è stato effettuato un lavoro di ricerca sugli innovatori. La variabilità del numero di partecipanti, in alcuni casi molto elevata, ha orientato la scelta del workshop come strumento di ascolto degli attori locali. Il primo *workshop* è stato indirizzato ad ampliare, confermare e riorientare la base conoscitiva costruita dal gruppo di ricerca in relazione a ciascun territorio. Il secondo *workshop* ha, invece, un carattere più operativo, di discussione di alcune possibili linee di lavoro per la redazione delle agende strategiche.

Entro questa cornice, il contributo presenta gli esiti del lavoro di analisi e confronto con e tra gli attori locali relativo a due aree, la Valcamonica (fig. 2) e la Val Trompia (fig. 3), in Provincia di Brescia.

Queste due aree sono rappresentative di un tipo specifico di urbanizzazione. Si tratta infatti di due valli prealpine, sviluppate lungo due corsi d'acqua, il fiume Mella per la Val Trompia e il fiume Oglio per la Valcamonica, che hanno rappresentato una risorsa fondamentale per lo sviluppo della manifattura, ancora oggi base economica locale, nonostante alcuni processi di dismissione. In entrambe le aree, inoltre, è chiaramente visibile una differenziazione sia nei processi socioeconomici, sia nelle dinamiche insediative, tra bassa, media e alta Valle, con l'area della bassa Valle che risente dell'attrazione della città capoluogo e della zona pedemontana. Anche da un punto di vista demografico si evidenzia un forte processo di polarizzazione che vede la concentrazione della popolazione attiva e della popolazione in età scolastica nella bassa Valle, dove si riscontra anche la maggiore presenza di servizi, mentre la media e l'alta Valle e le frazioni più isolate ospitano prevalentemente la popolazione più anziana. Nonostante questa omogeneità statistica, il lavoro sul campo ha permesso di evidenziare una discreta eterogeneità della popolazione (Moseley, 1979), con alcuni gruppi che risultano maggiormente svantaggiati quali: bambini e giovani, anziani, immigrati, donne, persone con disabilità, famiglie in difficoltà.

Il percorso locale ha, tuttavia, evidenziato anche numerose differenze e specificità delle due valli: oltre agli aspetti meramente dimensionali, anche aspetti legati all'accessibilità e ai trasporti esistenti, alla diffusione e organizzazione del sistema dei servizi, al sistema economico, alla cultura e alle tradizioni locali che rappresentano aspetti importanti per definire le future strategie di sviluppo delle aree interne.

L'appartenenza dell'intero territorio alla Provincia di Brescia permette una comparazione più efficace delle due aree, riducendo le differenze legate alla *governance* territoriale e alle politiche settoriali messe in atto a livello sovra-comunale.

Infine, entrambe le aree sono state incluse all'interno della nuova programmazione nazionale SNAI.

2 | Fenomeni emergenti e possibili strategie di trattamento

2.1 | Servizi, spazi del welfare e commercio di prossimità

Tutte le 14 aree analizzate si caratterizzano per processi di polarizzazione dei servizi che si concentrano in alcune aree (nei fondivalle più accessibili nelle aree montane, nei centri abitati maggiori nelle aree di pianura, nei centri di riviera nelle aree lacustri) (Rete Nazionale Giovani Ricercatori per le Aree Interne, 2022) e vedono diminuire la loro presenza nelle zone più marginali, in seguito a politiche di razionalizzazione e riorganizzazione dell'infrastruttura pubblica (Carrosio, Faccini, 2018). Sia in Val Trompia, sia in Valcamonica i servizi di rango sovra-locale si localizzano nei centri di bassa e media Valle: Lumezzane nel primo caso, Darfo Boario Terme nel secondo, mentre anche il capoluogo rappresenta un riferimento importante per quanto riguarda centri ospedalieri e istruzione superiore/terziaria, oltre che per numerose attività ricreativo-culturali e commerciali.

Con riferimento alla sanità e ai servizi sociali, emerge una drammatica carenza di personale che attualmente rende difficoltoso anche l'avvio delle attività delle Case di Comunità, previste a livello regionale. In questo senso, è possibile immaginare il potenziamento delle farmacie, laddove presenti, o la creazione di centri pluriservizio leggeri – combinati anche a piccoli spazi commerciali – per la fornitura di servizi di base, con personale a rotazione. Importante anche intervenire sull'offerta residenziale per attrarre lavoratori esterni. Sul fronte educativo, la presenza delle scuole di primo grado è abbastanza diffusa, a volte nella forma della pluriclasse. Da questo punto di vista, si segnalano alcuni processi di concentrazione, come nel caso della

creazione del polo scolastico di Sarezzo in Val Trompia. A fronte di una maggiore qualità dell'offerta formativa, in questi casi, il sistema del trasporto scolastico diventa centrale per garantire un buon servizio alle famiglie, mentre parte del patrimonio di edilizia scolastica pubblico viene dismesso, creando al contempo l'occasione per interessanti sperimentazioni di carattere socio-ricreative e culturale che mantengono un presidio nei piccoli centri (Luisi, Renzoni, 2020). È il caso della biblioteca di Gardone Val Trompia, pensata come luogo centrale per le comunità, che offre servizi amministrativi, sociosanitari, turistici; o di Ca' Mon, centro culturale realizzato a Monno, in alta Valcamonica, per creare contaminazioni tra le tradizioni artigianali locali e forme artistiche contemporanee. Per quanto riguarda l'istruzione secondaria di secondo grado, concentrata in pochi poli, è possibile immaginare il potenziamento dei plessi scolastici come "campus", anche con forme di residenzialità, per consentire ai ragazzi di partecipare ad attività extra-scolastiche legate alla presenza di proposte ricreativo-culturali e attrezzature, come quelle sportive, favorendo così la socialità e intervenendo a contrasto della povertà educativa e di fenomeni quali dispersione scolastica e NEET. Chi sceglie di proseguire gli studi è spesso obbligato a trasferirsi a Brescia o in altre città e le possibilità di rientro sono poche (Membretti *et al.*, 2023). La perdita di capitale umano è tra le criticità maggiori per le aree interne. Interessante, a riguardo, l'esperienza della Valcamonica, dove sono stati attivati corsi di laurea professionalizzanti in collaborazione con università lombarde (la Statale di Milano, l'Ateneo di Brescia) per facilitare la frequenza dei giovani camuni ma anche per attrarre studenti dall'esterno con percorsi d'eccellenza legati alla montagna, come l'UniMont a Edolo. In questo caso, però, diventa fondamentale anche sostenere la residenzialità di docenti e universitari con un'offerta dedicata, intervenendo, per esempio, sul recupero del patrimonio ricettivo inutilizzato.

A tutto questo si affianca una progressiva fragilizzazione del commercio al dettaglio, specie nei piccoli centri di montagna, dove le attività di vicinato rappresentano servizi imprescindibili per la permanenza dei residenti, soprattutto anziani. In questo caso, oltre a supportare la nascita di botteghe sociali, serve un sostegno pubblico alle attività esistenti e una formazione specifica per i negozianti, chiamati a fornire anche servizi alla comunità e ai visitatori.

2.2 | Mobilità

Le dinamiche di mobilità nelle aree interne lombarde sono state analizzate mediante l'analisi della matrice Origine e Destinazione (O/D) elaborata da Regione Lombardia nel 2020. Questo lavoro, assieme all'analisi dei dati demografici e alla distribuzione dei servizi, ha permesso di evidenziare processi di polarizzazione e interdipendenza.

In generale, nelle 14 aree interne della Lombardia gli spostamenti prevalenti avvengono per motivi occasionali, seguiti da quelli per motivi di lavoro, mentre sono di lieve entità i flussi per motivi di studio o di affari. Sia in Val Trompia sia in Valcamonica, i flussi interni all'area avvengono prevalentemente per motivi occasionali, confermando che la concentrazione dei servizi nei fondovalle e in bassa e media Valle obbliga gli abitanti a spostamenti frequenti. La Val Trompia attrae flussi per motivi di lavoro dalle aree limitrofe, in particolare nei Comuni della media Valle: Lumezzane, Sarezzo e Gardone Val Trompia. Data la forte presenza di flussi interni, la carenza di trasporto pubblico rappresenta una criticità importante delle aree. Ciò vale anche per la Valcamonica dove, nonostante la presenza della linea ferroviaria Brescia-Edolo, gli spostamenti avvengono maggiormente con il mezzo privato. Spostarsi è particolarmente difficile per chi vive nelle frazioni e nei borghi di alta e media Valle, specie per i giovani e gli anziani. Per i primi, sono attivi servizi di trasporto pubblico che si limitano però all'orario scolastico. Per i secondi, sono presenti servizi di trasporto sociale forniti dalle realtà del Terzo settore, colpite tuttavia dall'invecchiamento e dal calo dei volontari.

Nelle due valli, oltre a ridurre gli spostamenti, incrementando l'accessibilità di prossimità e i sistemi di assistenza a domicilio, potrebbero essere introdotti sistemi di trasporto pubblico flessibili, che intercettino un'utenza differenziata e molteplice tenendo assieme la componente di mobilità quotidiana (pendolarismo per lavoro o studio), gli spostamenti occasionali e la mobilità turistica, anche mediante servizi di trasporto a chiamata, contemporaneamente fornendo un servizio di consegna di prodotti provenienti dal fondovalle. Questi servizi potrebbero essere realizzati mediante la collaborazione dei diversi attori della mobilità già presenti sul territorio, sul modello svizzero del "Bus alpin"², prevedendo un sistema ad albero che confluisca verso le fermate del fondovalle, in modo da rispondere sia a problematiche spaziali legate al raggiungimento delle frazioni più lontane, sia a quelle temporali dovute all'assenza e alla bassa frequenza delle corse. In quest'ottica, le stazioni del TPL lungo la SP345 in Val Trompia e lungo la linea ferroviaria in Valcamonica

² <https://busalpin.ch/>

assolverebbero una funzione di interscambio anche con sistemi di mobilità dolce, configurandosi come piccoli “hub di mobilità”, dove poter trovare un centro di informazione turistica, il punto di ricarica e-bike, il noleggio bici, la ciclofficina, ma anche piccoli servizi rivolti alla comunità locale (come la posta o uno sportello bancario automatico).

In Valcamonica la presenza della linea ferroviaria rende necessario un sistema di progettazione e gestione integrata della mobilità alla scala della valle, mediante tavoli di confronto permanenti tra i diversi attori locali e sovralocali (Agenzia del TPL di Brescia e Trenord in particolare), ma anche attraverso la definizione di un “Piano di mobilità di Valle” che definisca in modo univoco il tragitto e la frequenza delle corse, coordinando il sistema di trasporto su ferro, quello su gomma tradizionale e i percorsi di mobilità dolce.

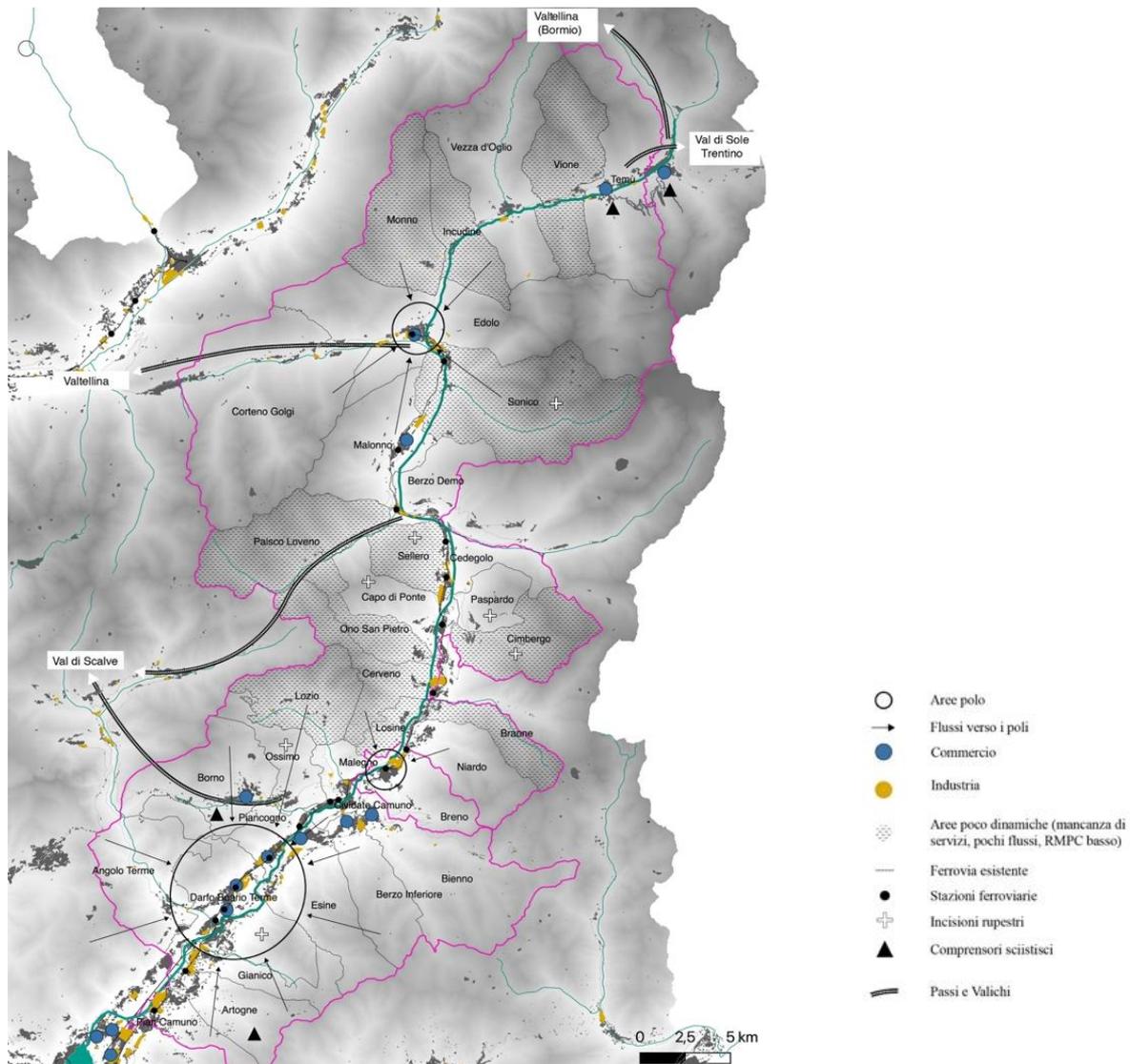


Figura 2 | Figura territoriale della Valcamonica, traiettoria attuale di sviluppo.
Fonte: elaborazione a cura del gruppo di lavoro DASTU.

2.3 | Produzione manifatturiera, turismo e PMI

Da un punto di vista economico, le due valli sono oggi realtà vitali e articolate, che combinano settori tradizionali ed emergenti. Sono tra le realtà produttive più attive del Nord Italia, con la presenza, in Val Trompia, di tre distretti: l'armiero di Gardone; il metallurgico di Lumezzane; il siderurgico di Nave; e di un importante settore manifatturiero in Valcamonica. Qui lo sviluppo industriale è andato di pari passo con la produzione di energia e lungo la valle, grazie alla presenza dell'Oglio e dei suoi affluenti, si localizzano numerosi impianti idroelettrici. Sebbene vi siano alcuni episodi di dismissione e di trasferimento in pianura, come a Lumezzane, si segnala anche la richiesta di nuove aree produttive.

Alcuni segnali suggeriscono l'emergere di nuovi settori: il turismo rurale e l'agriturismo, nuove forme di agricoltura (prodotti biologici, frutticoltura, viticoltura) e la produzione di formaggi in alta Valle, con le produzioni tipiche del Nostrano Valtrompia DOP, stagionato nella miniera dismessa di Graticelle, oppure del formaggio "Rosa Camuna" in Valcamonica.

Per il settore turistico, si riporta la generale bassa competitività e qualità delle strutture ricettive. Le due valli si caratterizzano, inoltre, come due territori ricchi di eredità storico-culturali di rilievo. Importanti opportunità sono da individuarsi nella valorizzazione della rete museale esistente: i siti archeologici UNESCO in Valcamonica, i musei ricavati nelle miniere dismesse in Val Trompia, nonché il museo delle armi e della tradizione armiera di Gardone Val Trompia.

Si riscontra, infine, una carenza generalizzata di personale, sia nei settori più tradizionali, sia in quelli emergenti.

Se da un lato i modelli di sviluppo tradizionali, come quello basato sulla componente manifatturiera o forme di sviluppo turistico intensivo incentrate sul turismo della neve e sulle seconde case, presentano segnali di difficoltà legati a fattori esogeni – la delocalizzazione della produzione nei settori meno qualificati della filiera e il cambiamento climatico – non è tuttavia possibile, ad oggi, immaginare che l'intera economia di queste valli possa impennarsi sulle nuove economie, che non sono ancora in grado di accrescere in modo stabile i livelli occupazionali, riducendo lo spopolamento.

Una strategia efficace di sviluppo economico per questi territori dovrà necessariamente sia riconoscere le differenze tra alta, media e bassa Valle, garantendo, contemporaneamente, strumenti di promozione e scelte strategiche unitarie, a scala d'area; sia tenere assieme gli elementi di innovazione e il forte ancoraggio al patrimonio antropico e residenziale, in larga parte sottoutilizzato (punto 2.4), e alle risorse tradizionali: cultura del lavoro e dell'impresa, risorse naturali e di paesaggio, storiche e archeologiche.

In questa direzione, si rende necessaria una forte politica di qualificazione del capitale umano, promuovendo forme di istruzione e formazione professionale che vanno dalle competenze di base alla specializzazione, anche attraverso percorsi duali e alternanza scuola-lavoro, rivolti in particolare ai giovani a più bassa scolarizzazione e ai migranti, in modo da implementare l'accoglienza e l'inclusione di queste popolazioni (Carrosio, 2019).

Importante operare anche in un'ottica di riforma ecologica degli insediamenti produttivi, in zone di facile accesso, mediante la riqualificazione delle aree attive e il recupero di quelle dismesse. Questa strategia dovrà includere un ripensamento dei sottoservizi e delle infrastrutture di logistica, la progettazione degli spazi delle imprese e la realizzazione di dotazioni di welfare aziendale, la definizione di un regolamento urbanistico condiviso a scala sovra-comunale, come sperimentato nelle Langhe. Un'attenzione specifica dovrà riguardare i temi della mitigazione e dell'adattamento al cambiamento climatico.

2.4 | Valorizzazione e riutilizzo del patrimonio

Le due valli hanno conosciuto negli anni forme estensive ed estreme di sfruttamento del territorio attraverso l'attività estrattiva, produttiva, turistica e edilizia. Esse sono un luogo conteso tra i boschi, gli spazi dell'agricoltura, le abitazioni, gli impianti sciistici, le infrastrutture, le miniere e le fabbriche. Oggi assistiamo a una radicale riconfigurazione del rapporto tra territorio e biodiversità e a un articolarsi delle relazioni economiche, sociali, simboliche e di potere che si sono depositate nei luoghi e che hanno generato episodi di degrado e abbandono. Lungo la Val Trompia è possibile ritrovare i segni dell'esteso sistema minerario nei fabbricati per l'estrazione delle materie prime, oggi in parte recuperate a fini turistici, mentre in Valcamonica è il patrimonio produttivo manifatturiero a essere dismesso. Questi elementi, assieme a suoli agricoli incolti progressivamente erosi dall'avanzare del bosco e dall'incuria, chilometri di sentieri trascurati, un sistema pulviscolare di seconde case e nuclei storici abbandonati o sottoutilizzati, costituisce un esteso capitale fisso sociale che rimane in attesa e che può rappresentare una potenzialità socioeconomica e ambientale cruciale per i territori. Si tratta di un patrimonio depositato sul territorio da recuperare e valorizzare, sottolineandone il carattere pluridimensionale e pluridentitario: ripensare nella bassa Valle il patrimonio produttivo dismesso, mentre nell'alta Valle riqualificare il patrimonio abitativo montano. Tale recupero deve muovere da una riconcettualizzazione dell'esistente quale bene comune, patrimonio comunitario che gli abitanti possiedono collettivamente. I luoghi recuperati devono possedere un carattere relazionale. I nuovi spazi delle valli, nati a seguito di possibili processi di riqualificazione urbana, devono accogliere usi e pratiche, competenze e impegno, come nel caso dell'officina liberty di Gardone Val Trompia. Essi sono un'occasione per favorire alcune alleanze con soggetti interni ed esterni al territorio. Insieme al riuso del patrimonio pubblico per servizi e spazi per la collettività (punto 2.1), il recupero di edilizia storica e del diffuso patrimonio abitativo-ricettivo può portare alla creazione di nuovi spazi per

l'abitare, anche temporaneo, al fine di aumentare l'attrattività del territorio e l'inclusione sociale, come sperimentato nel progetto Vione Laboratorio Permanente che, in Valcamonica, sviluppa azioni di rigenerazione di alcuni spazi sottoutilizzati o in disuso: alloggi in affitto a basso costo destinati ad anziani parzialmente autosufficienti assistiti, professionisti, stranieri o giovani famiglie con iniziative di *social housing*; riuso degli alpeggi come strutture ricettive multifunzionali in quota; progetti di ospitalità diffusa e riutilizzo delle seconde case orientato anche a determinati gruppi sociali fragili – anziani a basso reddito, bambini e adolescenti a basso reddito, famiglie monogenitoriali – che esprimono una domanda di ricreazione e villeggiatura che, specie per i primi, si fa particolarmente pressante in riferimento alle sempre più difficili condizioni climatiche nelle grandi aree urbane, durante l'estate. Inoltre, qualora il bene dismesso ricada in zone di pregio o di rischio ambientale, la demolizione senza ricostruzione è un'opzione per favorire la rinaturalizzazione dell'area, eventualmente da rendere accessibili a usi pubblici. In tutti i casi, considerato che la proprietà degli immobili è prevalentemente privata, si dovrebbe prevedere una *governance* molto articolata, che includa attività di coinvolgimento dei proprietari attraverso meccanismi esortativi e di incentivazione (Rusci, 2021), forme di organizzazione e promozione della domanda e di gestione dell'esperienza residenziale e ricreativa.

Per quanto riguarda, infine, gli spazi agricoli inutilizzati, così come i boschi non mantenuti, si rende necessaria un'operazione preliminare di superamento della frammentazione fondiaria, per esempio attraverso forme di comodato d'uso o "associazioni fondiarie" volte alla creazione di attività agricole e della filiera bosco-legno innovative e multifunzionali, che possano aumentare la biodiversità dell'area, offrire importanti servizi eco-sistemici, ricostruire reti locali tra produttori e consumatori, nonché occasioni lavorative per giovani e persone fragili, oltre a proposte agro-turistiche legate alle produzioni tipiche.

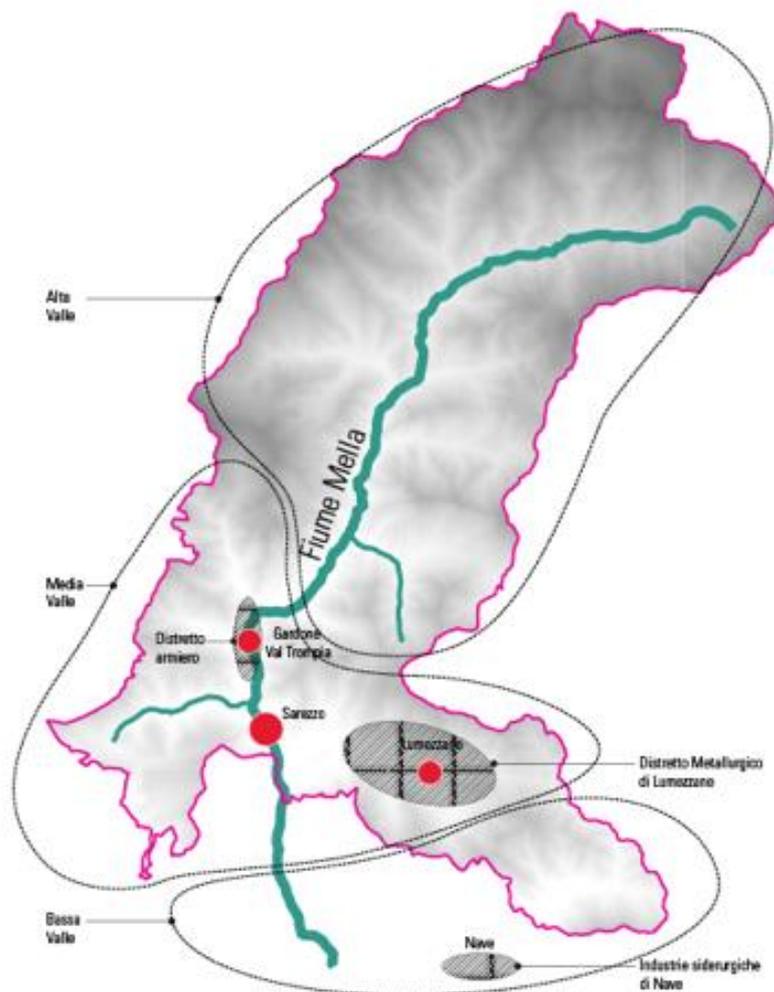


Figura 3 | Figura territoriale della Val Trompia con individuazione della bassa, media e alta Valle e le polarità locali.
Fonte: elaborazione a cura del gruppo di lavoro DASTU.

3 | Dentro e fuori il perimetro dell'area interna: interdipendenze e multiscalarità

Le aree della Valcamonica e della Val Trompia sono particolarmente interessanti per ragionare sulla perifericità e le interdipendenze tra territori – riconcettualizzando così il concetto di “area interna” – perché, come si è visto, sono caratterizzate da importanti varietà interne e alcune “anomalie”. Innanzitutto, è bene sottolineare che la perimetrazione regionale basata sul lavoro di analisi svolto da Polis³ ha riconosciuto numerose aree – venendo meno alla selettività della prima stagione SNAI e configurando un'estesa distribuzione delle risorse sul territorio⁴ – e piuttosto vaste, che comprendono, nel caso montano, anche le vallate prealpine. Sono questi ambiti ibridi e vitali, da un punto di vista demografico ed economico, che spesso drenano popolazione alle terre alte, garantendo al tempo stesso la presenza di attrezzature e servizi di rango sovralocale sul territorio. Sono ambiti per lo più ai margini dei flussi turistici (o caratterizzati da un'offerta molto specifica, come quella termale), congestionati dai diversi flussi che le attraversano, legati sia all'industria sia al turismo. E sono anche aree, quelle di bassa e media Valle, più inquinate e più degradate da un punto di vista ecologico-ambientale e urbanistico. Si tratta di quella fascia intermedia di territorio, compreso tra le città medie del pedemonte e le vette, che Lanzani definisce “medio-metro-pede montagna” (2021) che si caratterizza per una forte e complessa dimensione relazionale con ciò che la circonda.

Il lavoro svolto in Lombardia ci consente di ragionare, inoltre, sulla diversa natura delle aree interne considerate, proprio a partire dalle relazioni di interdipendenza che le caratterizzano (Vendemmia, Kerçuku, Vecchio, 2023). Sebbene entrambe le aree possano essere identificate come dei sistemi territoriali di valle, la Val Trompia rivela la presenza di una forte centralità esterna prossima, come Brescia, al punto che i Comuni della bassa valle non sono stati inclusi nel perimetro dell'area, mentre la Valcamonica risente meno dell'influenza del capoluogo, ma ha al proprio interno alcune polarità principali, come Darfo Boario Terme ed Edolo. In questo senso, è importante riconoscere i fenomeni di polarizzazione interna e ragionare in un'ottica d'area, che ridia un significato e un ruolo ai soggetti sovralocali, come le Comunità Montane.

Infine, la riflessione condotta ha messo a fuoco, a una scala meso, le strette relazioni tra aree contermini, che condividono caratteri storico-culturali o processi di trasformazioni emergenti e che funzionano in modo integrato: così per capire cos'è oggi la Val Trompia è importante guardarla in relazione alla Val Sabbia e all'area dei Laghi Bergamaschi e del Sebino Bresciano, che scambia anche con la Valcamonica, a sua volta in connessione con la Val di Scalve, la Valle Seriana, la Valtellina e le Valli del Trentino. O ancora, la Val Trompia, con i suoi distretti industriali e le sue imprese manifatturiere, deve essere messa in relazione alle piattaforme logistiche di pianura, ma anche a tutti i luoghi dove vengono acquistati e spediti i prodotti della tradizione armiera, entro un complesso sistema internazionale di produzione del valore. Allo stesso modo la Valcamonica, con i suoi siti archeologici, rientra nella rete mondiale UNESCO. Non basta, dunque, guardare cosa accade dentro al perimetro dell'area interna, ma occorre adottare uno sguardo multiscale, che necessita anche di ragionare in forma plurale dei diversi sistemi di *governance* chiamati a partecipare alla pianificazione e gestione del territorio.

Riferimenti bibliografici

- 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
- Carrosio G. (2019), *I margini al centro. L'Italia delle aree interne tra fragilità e innovazione*, Donzelli, Roma
- Lanzani A. (a cura di, 2021), “Medio-metro-pede-montagna”, in Barbera F., De Rossi A. (a cura di), *Metromontagna. Un progetto per riabitare l'Italia*, Donzelli, Roma, pp. 63-100
- Luisi D., Renzoni C. (2020), “Scuola”, in Cersosimo D., Donzelli C. (a cura di), *Manifesto per riabitare l'Italia*, Donzelli, Roma, pp. 213-217
- Membretti A., Leone S., Lucatelli S., Storti D., Urso G. (a cura di, 2023), *Voglia di restare. Indagine sui giovani nell'Italia dei paesi*, Donzelli, Roma
- Moseley M.J. (1979), *Accessibility: The rural challenge*, Methuen, London
- Rete Nazionale di Giovani Ricercatori per le Aree Interne – Dezio C., D'Armento S., Kercuku A., Moscarelli R., Pessina G., Silva B., Vendemmia B. (a cura di, 2022), *Le Aree Interne Italiane. Un banco di prova per interpretare e progettare i territori marginali - Inner Areas in Italy. A test bed for analysing, managing and designing marginal territories*, ListLab, Trento.

³ <https://www.regione.lombardia.it/wps/portal/istituzionale/HP/istituzione/Giunta/sedute-delibere-giunta-regionale/DettaglioDelibere/delibera-5587-legislatura-11>

⁴ La politica regionale prevede un analogo finanziamento, pari a 14 milioni di euro, proveniente da risorse nazionali, regionali ed europee, per ciascuna delle 14 aree, siano esse aree SNAI (di prima o seconda stagione) o aree interne regionali.

- Rusci S. (2021), *La città senza valore. Dall'urbanistica dell'espansione all'urbanistica della demolizione*, Franco Angeli, Milano
- Vendemmia B., Kerçuku A., Vecchio G., (a cura di, 2023), *Territorial marginality: causes, methods and policies*. Special Issue REGION – The Journal of ERSA, European Regional Science Association, Volume 10, Number 2, Louvain-la-Neuve, Belgium

Fragilità e anti-fragilità nel sistema territoriale del parco regionale del Partenio

Rosa Anna La Rocca

Università degli Studi di Napoli Federico II
DICEA - Dipartimento di Ingegneria Civile, Edile e Ambientale
larocca@unina.it

Abstract

La proposta si concentra sullo studio dell'area regionale protetta del Parco del Partenio con l'obiettivo di evidenziare potenzialità e debolezze di un territorio interno di grande pregio ambientale. Assumendo il territorio comunale come unità minima di riferimento, lo studio perviene ad una classificazione territoriale sulla base di indicatori che esprimono fragilità e potenzialità del sistema territoriale oggetto di studio. I risultati potrebbero rappresentare un primo strumento di analisi per la definizione di strategie di sviluppo coerenti con le caratteristiche e le vocazioni del territorio. L'analisi di territori interni ed in particolare delle aree protette rappresenta un'opportunità per approfondire la tematica dei cosiddetti territori fragili. L'apporto dello studio può essere individuato nel tentativo di "contestualizzare" gli elementi di criticità che spesso caratterizzano le aree interne provando a proporre un metodo di conoscenza e interpretazione di tali territori nell'ottica di individuare possibili prospettive per il progetto territoriale.

Parole chiave: inner areas, sustainability, natural parks

1 | Introduzione

In Italia, per molto tempo, l'istituzione di aree protette è stata recepita dalle località locali come un limite allo sviluppo territoriale anche in ragione di un approccio vincolistico e di un quadro normativo poco chiaro. Di recente, invece, anche a seguito dell'affermarsi di un concetto ampio di sostenibilità, queste aree sono recepite come occasioni per promuovere forme di promozione della cultura e delle vocazioni tradizionali dei luoghi. La transizione verso atteggiamenti più propositivi da parte delle comunità locali non è ancora del tutto realizzata, ma può avvenire anche attraverso processi di condivisione delle scelte, di un maggiore coinvolgimento degli attori locali, di modelli di collaborazione tra pubblico e privato, amministrazioni e residenti (Sarr et al., 2020). In tale quadro collaborativo diventa fondamentale mettere a punto opportuni strumenti di supporto per la definizione di pratiche e policies territoriali sostenibili. La proposta si concentra sullo studio dell'area regionale protetta del Parco del Partenio con l'obiettivo di evidenziare potenzialità e debolezze di un territorio interno di grande pregio ambientale. Assumendo il territorio comunale come unità minima di riferimento, lo studio perviene ad una classificazione territoriale sulla base di indicatori i cui valori esprimono fragilità e potenzialità del sistema territoriale analizzato.

2 | Il sistema territoriale del parco regionale del Partenio

Il territorio protetto della Campania è costituito da circa il 27% della superficie territoriale. Sono presenti due parchi nazionali (Vesuvio e Cilento-Vallo di Diano), dieci parchi regionali, cinque riserve naturali statali, quattro riserve naturali regionali, sei aree naturali marine protette, undici oasi naturalistiche. La gestione di tali aree a livello amministrativo e per quanto concerne la situazione campana è carente di un disegno integrato complessivo demandando alle singole figure amministrative istituite dalla L.394/91 il controllo e la responsabilità del loro sviluppo.

Il parco regionale del Partenio è stato istituito con decreto del presidente di regione 780/2002; si trova in una posizione baricentrica del territorio della Regione Campania, con una prevalente forma montuosa che in alcuni punti supera i 1500 mslm. L'area è sottoposta quasi integralmente a vincolo idrogeologico proprio in ragione della sua configurazione geomorfologica, si estende per circa 150 km², comprende 22 comuni della provincia di avellino, Caserta, Benevento e Napoli per una popolazione totale di circa 106.700 abitanti con una densità media di circa 330 ab/km². Il territorio è caratterizzato da un elevato indice di vecchiaia che in media è pari al 70% e da una variazione di popolazione 2011-2022 pari a circa -83% (tab. I).

Nel 2009 l'Ente Parco ha adottato il Piano del Parco. Tuttavia, tale strumento non è stato mai approvato definitivamente. Resta in vigore la zonizzazione delle aree sottoposte a tutela e la perimetrazione dell'area come da delibera istitutiva. La zonizzazione articola il territorio in:

- zona "A" – Area di riserva integrale;
- zona "B" – Area di riserva generale orientata e di protezione;
- zona "C" – Area di riqualificazione dei centri abitati, di protezione e sviluppo economico e sociale.

Nella Zona "A" – Area di tutela integrale, l'ambiente naturale è tutelato nella sua integrità ecologica ed ambientale. Sono consentite e vengono favorite le utilizzazioni e le attività produttive di tipo agro-silvo-pastorale, secondo gli usi tradizionali. È vietata l'alterazione dell'andamento naturale del terreno e delle sistemazioni idrauliche agrarie esistenti. È consentito l'uso agricolo del suolo, se già praticato.

Nella Zona "B" – Area di riserva generale orientata e di protezione oltre quelle generali di salvaguardia vigono norme che vietano l'uso di veicoli a motore, proteggono le specie animali, vegetali e floreali esistenti, consentono attività agro-silvo-pastorali, artigianali, turistiche e ricreative finalizzate ad un corretto utilizzo del Parco.

Nella Zona "C" – Area di riqualificazione dei centri abitati di promozione e sviluppo economico e sociale sono consentiti interventi volti alla Tutela del patrimonio edilizio e alla disciplina edilizia nel rispetto degli strumenti urbanistici vigenti. Gli insediamenti di edilizia minore, rurale, sparsa, dei centri storici devono essere recuperati nel rispetto delle tipologie tradizionali, per la promozione delle attività economiche delle collettività locali in stretta armonia e coesistenza con le attività del Parco.

Tabella I | La composizione territoriale del sistema del Parco del Partenio.

Comuni	Prov.	Area (km ²)	Popolazione residente 2022	Densità (ab/km ²)	SupTerr nel parco
Arienzo	CE	14.16	5236	372.59	7.79
Arpaia	BN	5.2	1987	401.1	2.21
Avella	AV	30.38	7561	255.84	18.71
Baiano	AV	12.25	4454	359.76	1.90
Cervinara	AV	29.20	8776	298.53	12.13
Forchia	BN	5.42	1184	218.35	1.02
Mercogliano	AV	19.76	11590	580.67	7.99
Monteforte Irpino	AV	26.70	11377	419.40	7.84
Mugnano del Cardinale	AV	12.14	5119	416.91	1.98
Ospedaletto d'Alpinolo	AV	5.62	2080	363.56	2.34
Pannarano	BN	11.73	1981	168.64	7.29
Paolisi	BN	6.07	2000	330.17	3.05
Pietrastornina	AV	15.8	1447	91.35	10.39
Quadrelle	AV	6.92	1801	260.46	4.84
Roccarainola	NA	28.10	6561	229.33	18.65
Rotondi	AV	7.82	3424	435.45	2.83
San Felice a Cancellò	CE	26.78	16824	618.18	11.36
San Martino Valle Caudina	AV	22.79	4771	207.55	8.24
Sant'Angelo a Scala	AV	10.48	693	65.21	4.87
Sirignano	AV	6.25	2818	455.25	4.90
Sperone	AV	3.53	3623	768.51	1.12
Summonte	AV	12.44	1448	120.05	7.34
TOTALE		319.54	106755	7436.86	148.79

3 | Gli indicatori del sistema territoriale "Parco del Partenio"

L'analisi è stata finalizzata alla costruzione di indici sintetici in grado di esprimere potenzialità e limiti allo sviluppo territoriale dell'interno sistema del Parco. La zonizzazione territoriale fa riferimento ai territori comunali ricadenti nella perimetrazione del Parco (22). Il contributo di questo studio rappresenta un primo tentativo di "armonizzazione territoriale" volto alla costruzione di una base conoscitiva implementabile sulla quale poter costruire un organico disegno di sviluppo del territorio in grado di coniugare le esigenze della tutela dell'area naturale con le necessità di crescita (economica, sociale e territoriale) dell'intero sistema territoriale interessato. In primo luogo, si è ritenuto di dover procedere all'identificazione delle variabili territoriali in grado di restituire una sintesi delle caratteristiche del sistema territoriale del Partenio.

Successivamente si è fatto riferimento alle variabili in grado di esprimere il livello di attrattività turistica (La Rocca, 2023) del sistema territoriale Partenio. Infine, sono state considerate le variabili relative al livello di accessibilità del sistema territoriale Partenio. Le elaborazioni sono state effettuate in ambiente GIS utilizzando il software open source QGIS.

4 | Il data set e gli indicatori sintetici

Il data set è costituito da una matrice composta da 22 casi (i comuni del sistema Partenio) e da circa 70 variabili significative. La metodologia utilizzata per la costruzione degli indicatori complessi utilizzati nell'analisi ha fatto riferimento alla "Handbook on Constructing Composite Indicators. Methodology and user guide" (<http://www.oecd.org/std/42495745.pdf>) riconosciuta come principale riferimento anche a livello accademico dal 2008 in poi. Una fase centrale ha riguardato la procedura di normalizzazione delle variabili al fine di renderle confrontabili. In questa applicazione si è scelto di utilizzare la normalizzazione Min-Max perché ritenuta maggiormente idonea alla tipologia di dati sinora disponibili

$$X_{ijNORM} = \frac{X_{ij} - X_{ij\min}}{X_{ij\max} - X_{ij\min}}$$

con x: valore della variabile significativa per l'indicatore i

x_{\min} valore minimo della variabile x per il comune j

x_{\max} valore massimo della variabile x per il comune j

Ciascun indicatore è stato rappresentato da un numero massimo di 5 classi di ampiezza espresse attraverso valori qualitativi: Basso, Medio, Alto, Molto Alto, Massimo. Le classi sono state definite attraverso l'uso della tecnica dei *natural breaks* elaborata in ambiente QGIS che consente di raggruppare i valori di intervallo (breakpoint) sulla base della Jenk's optimization attraverso la minimizzazione della somma della varianza all'interno di ciascuna classe.

4.1 | L'indice di sensibilità ambientale e dinamicità amministrativa (T_AMB_DA)

L'indicatore messo a punto si riferisce alla capacità da parte delle amministrazioni locali e dell'ente parco di gestire e promuovere il territorio anche attraverso l'attivazione di pratiche volte al rispetto dell'unicità ambientale del territorio. Per il calcolo dell'indicatore sono state utilizzate 41 variabili totali, successivamente normalizzate e parametrizzate. L'indicatore è stato articolato in cinque classi:

da 3,89 a 4,41 – bassa
da 4,41 a 5,13 – media
da 5,13 a 5,9 – alta
da 5,90 a 7,0 – molto alta
da 7,00 a 8,5 - massima

4.2 | L'indice di attrazione turistica (ATT_TOUR)

La costruzione dell'indicatore si riferisce all'insieme delle caratteristiche e delle componenti dell'offerta di servizi turistici presente nel territorio considerato. Per il calcolo dell'indicatore sono state utilizzate 24 variabili totali, successivamente normalizzate e parametrizzate. L'indicatore è stato articolato in cinque classi:

da 1,13 a 1,48 - bassa
da 1,50 a 2,05 - media
da 2,05 a 2,98 - alta
da 3,00 a 3,40 – molto alta
da 3,40 a 4,00 - massima

4.3 | L'indice di accessibilità al sistema Parco del Partenio (ACC_PHIIS)

Nel caso in esame, anche in relazione alla necessità di rispondere all'attendibilità dei dati si è adottata la definizione di accessibilità come vantaggio localizzativo di un'area territoriale relativamente a tutte le altre aree, inclusa sé stessa (Koenig, 1980; Bhat, 2000; Stauskis, 2018). Per il calcolo dell'indicatore sono state

utilizzate 12 variabili totali, successivamente normalizzate e parametrizzate. L'indicatore è stato articolato in cinque classi:

- da 0,00 a 0,10 - bassa
- da 0,10 a 0,30 - media
- da 0,30 a 0,60 - alta
- da 0,60 a 0,85 - molto alta
- da 0,85 a 1,03 - massima

4.4 | Indicatore sintetico Partenio (PARTEN_INDEX)

L'indicatore sintetico è stato ottenuto dalla media ponderata degli indicatori parziali attraverso l'espressione

$$PARTEN_INDEX_k = \Sigma [T_AMB_DA_k * (0,5) + AT_TUR_TOUR_k * (0,5) + ACC_PHIIS_k * (0,5)]$$

Dove k (1 < k < 22) indica il valore degli indicatori nel generico comune ricadente nel territorio del parco. In parentesi sono indicati i pesi relativi attribuiti a ciascun indicatore.

I valori dell'indice si distribuiscono in maniera disomogenea sul territorio evidenziando aree sparse dove i valori si ascrivono alla classe di maggiore accessibilità (da 0,85 a 1,03).

Un primo gruppo di comuni (Cervinara, Rotondi e Paolisi) si concentra nella parte settentrionale del parco. In particolare, il comune di Cervinara (AV) si distingue per la presenza sia della stazione ferroviaria che del casello autostradale, nonché per la minore distanza dai comuni capoluogo, rispetto agli altri comuni.

Tale condizione lascerebbe intendere che il comune, nel sistema territoriale Partenio, potrebbe assumere un ruolo strategico come hub per l'accoglienza e l'eventuale distribuzione di flussi di possibili visitatori.

Un'altra singolarità è rappresentata dal comune di Baiano (AV) nella parte sud. I valori massimi di accessibilità anche in questo caso sono dovuti alla contemporanea presenza della stazione ferroviaria e del casello autostradale. Tuttavia, la sua posizione strategica per vicinanza al capoluogo regionale (circa 43 km da Napoli pari a circa 30 min di percorrenza in auto) potrebbe rappresentare un elemento di valorizzazione per il miglioramento dell'accessibilità al parco.

Il caso maggiormente significativo è rappresentato dal comune di Mercogliano che assume i valori massimi per tutti gli indicatori considerati. Tale condizione consente di fare alcune prime considerazioni che potrebbero costituire una base per la costruzione di un disegno di valorizzazione del territorio in chiave sistemica. Mercogliano (AV), infatti, è caratterizzata da una consistente offerta di elementi di attrazione turistica, sostanzialmente connessi alla presenza del Santuario della Madonna di Montevergine. Si distingue, inoltre per una buona dinamicità amministrativa sostenuta da un buon livello di qualità dell'ambiente costruito e dell'ambiente sociale. Tuttavia, ad una prima analisi Mercogliano non sembra avere un ruolo strategico per la promozione della conoscenza del territorio del parco.

La prossimità al comune di Summonte (AV) sede dell'ente Parco, potrebbe rappresentare un primo elemento determinante per la costruzione di politiche territoriali in grado di promuovere il "sistema Parco". La realizzazione di tale obiettivo presuppone la costruzione di condizioni di concertazione e coordinamento amministrativo che potenzialmente potrebbero veicolare innovative sperimentazioni di gestione del territorio.

Tabella II | I valori assunti dagli indicatori messi a punto.

K	COMUNI	T_AMB_DA	AT_TUR	ACC_FIS	PARTENIO INDEX
1	Arienzo	5.7	2.92	0.77	9.39
2	Arpaia	5.31	2.05	0.85	8.21
3	Avella	6.88	4	0.55	11.43
4	Baiano	5.9	3.23	1.01	10.14
5	Cervinara	7.42	3.22	1	11.64
6	Forchia	3.89	1.48	0.32	5.69
7	Mercogliano	7.53	3.4	1.03	11.96
8	Monteforte Irpino	7.46	3.27	0.06	10.79
9	Mugnano del Cardinale	5.74	3.32	0.01	9.07
10	Ospedaletto d'Alpinolo	4.41	2.57	0.1	7.08
11	Pannarano	4.17	1.88	0.32	6.37
12	Paolisi	4.76	1.13	0.91	6.8
13	Pietrastornina	5.43	2.87	0.24	8.54

14	Quadrelle	4.8	2.73	0.02	7.55
15	Roccarainola	8.29	2.91	0.57	11.77
16	Rotondi	5.51	1.71	0.92	8.14
17	San Felice a Cancellò	7.64	2.9	0.77	11.31
18	San Martino Valle Caudina	6.5	3.07	0.42	9.99
19	Sant'Angelo a Scala	5	2.04	0.17	7.21
20	Sirignano	5.13	2.98	0	8.11
21	Sperone	4.66	1.91	0.54	7.11
22	Summonte	4.67	3.29	0.12	8.08

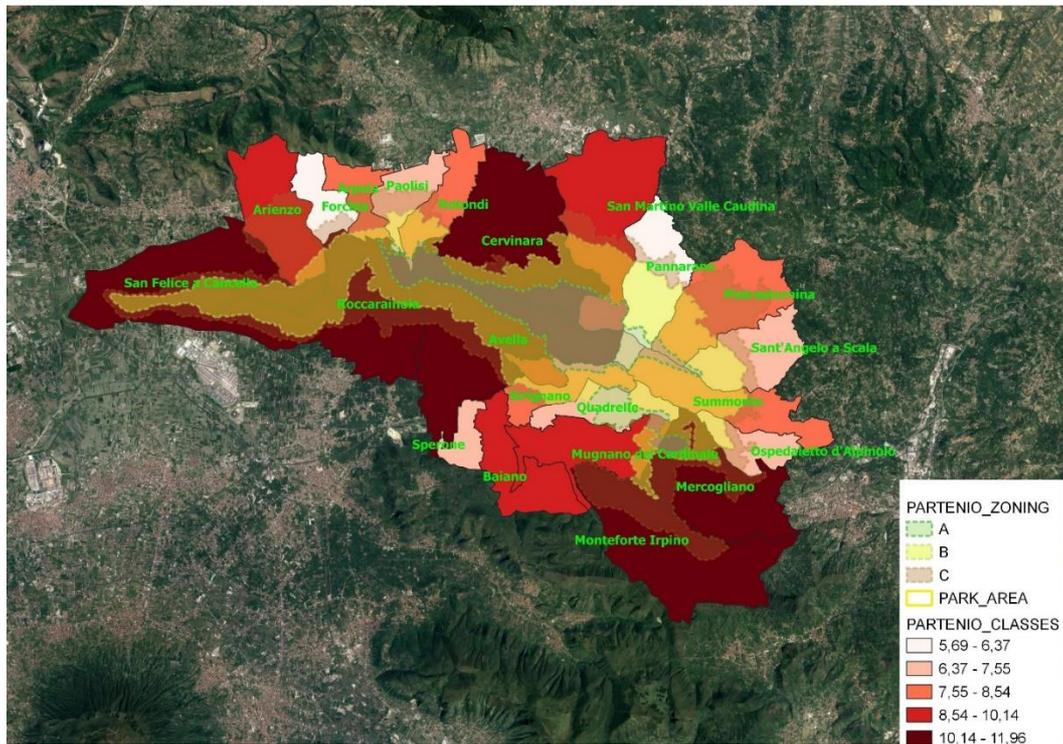


Figura 1 | La distribuzione dei valori dell'indice sintetico all'interno del sistema territoriale parco del Partenio.

5 | Considerazioni conclusive

Le indagini condotte sul caso studio del parco regionale del Partenio, benché necessitino di opportuni approfondimenti e integrazioni, hanno mostrato come, attraverso la messa a punto di opportuni strumenti di supporto, la definizione di policies territoriali coordinate sia possibile, oltre che necessaria. Ulteriori sviluppi della ricerca riguarderanno l'aggiornamento e l'implementazione del data base nella convinzione che esso costituisca la base fondamentale sia per la definizione del quadro conoscitivo territoriale, sia, soprattutto, per la definizione di ipotesi progettuali perseguibili, pur nei limiti che la rappresentazione attraverso indicatori sintetici comporta (Torres-Delgado & Saarinen, 2014).

Riferimenti bibliografici

- Bhat, C., Handy, S., Kockelman, K., Mahmassani, H., Chen, Q., & Weston, L. (2000). Development of an urban accessibility index: Literature review.
- Koenig, J. G. (1980). Indicators of urban accessibility: theory and application. *Transportation*, 9(2), 145-172.
- La Rocca, R. A. (2023). *Smart city tra competitività urbana e vocazione turistica* FedOA Press - Federico II Open Access University Press, Napoli, 2023 <http://www.fedoa.unina.it/14732/>
- Sarr, B., González-Hernández, M. M., Boza-Chirino, J., & de León, J. (2020). Understanding communities' disaffection to participate in tourism in protected areas: A social representational approach. *Sustainability*, 12(9), 3677.
- Spangenberg, J. H., & Lorek, S. (2002). Environmentally sustainable household consumption: from aggregate environmental pressures to priority fields of action. *Ecological economics*, 43(2-3), 127-140.
- Stauskis G. (2018). Monitoring User-Based Accessibility Assessment in Urban Environments and in Public Buildings. *TeMA - Journal of Land Use, Mobility and Environment*, 11(1), 89-106. <https://doi.org/10.6092/1970-9870/5426>

Torres-Delgado, A., & Saarinen, J. (2014). Using indicators to assess sustainable tourism development: a review. *Tourism Geographies*, 16(1), 31-47.

Dall'isolamento al cambiamento. La progettazione del benessere urbano nelle fragilità territoriali della collina Materana

Rossella Laera

Università degli Studi della Basilicata

DiCEM – Dipartimento delle Culture Europee e del Mediterraneo: Architettura, Ambiente, Patrimoni Culturali
rossella.laera@unibas.it

Roberto Pedone

Università degli Studi della Basilicata

DiCEM – Dipartimento delle Culture Europee e del Mediterraneo: Architettura, Ambiente, Patrimoni Culturali
roberto.pedone@unibas.it

Abstract

La trasformazione degli spazi vitali che ci circondano si intravede nitida, all'orizzonte; la densificazione e l'agglomerazione sono diventati oramai fattori di rischio tanto per gli uomini, quanto per il patrimonio delle nostre città. Sulla base di queste considerazioni vi è una chiara volontà strategica, quella di affermare che si può ri-progettare il futuro dei nostri territori a partire dalle aree del nostro paese considerate ai margini; dove le debolezze evidenti offrono possibilità di generare modelli abitativi. In Lucania non esistono grandi città, in 27 su 131 Comuni della regione, gli abitanti sono meno di mille; alcuni di questi corrono prima di altri verso il completo svuotamento in pochi decenni. In questi territori, gli obiettivi da raggiungere per la cura del nostro pianeta possono rifondersi con quella dell'esistenza umana; nelle aree fragili dove è massimo il contatto tra la memoria del costruito e il vasto patrimonio naturalistico, si aprono le sfide future in tema di benessere, ambiente e processo costruttivo sostenibile. L'attività di ricerca condotta oggetto del presente contributo, ha come tema lo studio, la conoscenza, il rilievo e la restituzione di un'ipotesi progettuale di rilancio dell'Area Interna SNAI Montagna Materana, guardando ai nuovi fabbisogni della comunità, alla salvaguardia del patrimonio dei centri urbani delle aree più fragili, progettando servizi mancanti e supportando il cambiamento attraverso nuovi sistemi locali di welfare.

Parole chiave: surveys & analyses, fragile territories, inclusive processes

1 | I piccoli paesi della collina Materana tra spopolamento e ricchezze naturali

La ricerca in corso di sperimentazione, nata dal progetto finanziato dal Piano Stralcio 'Ricerca e innovazione 2015-2017' del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC)¹, coerentemente con la SNAI, con la Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030 e con l'Agenda ONU 2030 per lo Sviluppo Sostenibile, pone al centro delle questioni la rilevanza della tutela e della salvaguardia dei centri urbani, delle comunità e dell'ambiente. Il progetto guarda con pari dignità ed importanza al patrimonio storico-architettonico compromesso nel tempo, agli spazi pubblici e del benessere, ai grandi problemi climatici ed ambientali odierni, attraverso un'idea di "prendersi cura" unitaria, calata nel territorio ed in particolare nei luoghi urbani. A livello metodologico, a partire dalla conoscenza dei legami tra nuove forme dell'abitare e di recupero dei territori fragili, si indirizza l'analisi e la sperimentazione architettonica verso la costituzione di 'prototipi di presidi di conoscenza e progetto' all'interno del territorio lucano dell'area SNAI "Montagna Materana". Ricadente interamente nel territorio della provincia di Matera, conta otto comuni - Accettura, Aliano, Cirigliano, Craco, Gorgoglione, Oliveto Lucano, San Mauro Forte, Stigliano - posti nel cuore della dorsale appenninica lucana. Attualmente la popolazione residente complessiva dell'area risulta essere di 9.916 (ISTAT 2023), solo il 2% della popolazione lucana in una porzione del suo territorio pari al 5,5%. Piccoli paesi, con l'eccezione del comune di Stigliano (3.584 abitanti. ISTAT 2023), hanno visto dimezzare la popolazione nel corso degli ultimi 50 anni (nel 1961 contava 26.287 abitanti, nel 1991 17.937, nel 2001 14.649), arrivando ad una variazione percentuale di popolazione totale dal 2011 al 2020 pari al -18,74%. Oltre al calo demografico è preoccupante l'innalzamento dell'età media dei residenti (31,64% percentuale della popolazione di età 65+ al 2020. ISTAT) e il difficile collegamento dai centri di servizi essenziali come Matera, Potenza, Policoro.

¹ Titolo della Ricerca 'Analisi e progettazione di soluzioni innovative, efficaci e sostenibili per la creazione e il sostegno di servizi essenziali all'interno del patrimonio storico-naturalistico delle aree interne del nostro paese' Borsa di dottorato triennale (XXXVI ciclo).

Le affini caratteristiche orografiche dei luoghi, la presenza di estesi fenomeni di dissesti idrogeologici, la scarsità delle risorse agricole, l'isolamento in cui l'area ha versato per lunghi anni, hanno prodotto una situazione di estrema fragilità di tali aree rendendo necessaria l'adozione di misure straordinarie specifiche per contrastare e mitigare tali fenomeni. Nei centri urbani minori della Basilicata, in particolare in quelli della collina Materana, la bassa densità di popolazione è bilanciata da un grande patrimonio architettonico disperso, sia urbano che rurale, su cui è possibile avviare e sperimentare nuove strategie di fruizione e progettazioni di recupero sostenibile, in un territorio fortemente naturalistico in quanto immerso in vaste risorse boschive. A livello locale, si registra un crescente interesse per la conoscenza qualitativa delle risorse naturali, condizione necessaria a supporto di azioni politiche e programmatiche di intervento sui patrimoni, che presuppone una partecipazione informata dei portatori di interesse e, in particolare, di una nuova diversa partecipazione degli abitanti. I parchi, le riserve naturali, le oasi faunistiche e le aree protette che caratterizzano il territorio della Basilicata, rappresentano quasi il 25% dell'intera superficie regionale (Regione Basilicata, 2015), dato dalla somma tra le Aree Protette e i Siti Natura 2000. Il "Parco di Gallipoli Cognato e Piccole Dolomiti Lucane" in parte ricadente nell'area "Montagna Materana" si estende per circa 27.000 ettari (dei 400.000 ettari occupati dai Parchi in Basilicata) e risulta diviso tra le due Province di Potenza (Castelmezzano e Pietrapertosa) e Matera (Calciano, Accettura e Oliveto Lucano), in una delle zone più interne e depresse della Basilicata. La conservazione e la pianificazione di aree caratterizzate dalla presenza di valori naturalistici ed ambientali, come quelle del Parco, manifestano il bisogno di essere supportati da strumenti di programmazione e progetti sostenibili adeguati. In tal senso, il Piano del Parco² si è posto, alle sue origini, come punto d'incontro e di equilibrio dei principali obiettivi di gestione: conservazione e restauro dei valori naturali e culturali e promozione di uno sviluppo economico e sociale del territorio locale. Oggi però, i parchi naturali lucani sono una risorsa straordinaria ma hanno anche una serie di problematiche organizzative, di personale e di pianificazione. Tra gli obiettivi enunciati negli ultimi incontri di programmazione tra Regione e Parchi, vi è la necessità di costruire una rete per condividere e coordinare le azioni di tutela e di sviluppo sostenibile del territorio, oltre che per scambiarsi buone pratiche (Casciola D. 2023).

2 | La ricerca e le possibili sperimentazioni a partire dalle politiche in atto

Il campo di sperimentazione della Ricerca verte sulle tematiche che legano strettamente il benessere dei luoghi a quello delle persone, avviando fasi di conoscenza e di progettazione condivisa, in forme diverse, con gli enti locali, cluster culturali e creativi regionali, le associazioni e le comunità, all'interno degli otto piccoli centri della collina materana. La sperimentazione nella sua duplice caratterizzazione di analisi e progetto, si fonda su una lettura critica del territorio, attraverso una conoscenza multistrato, che va dalle caratteristiche idrogeomorfologiche, a quelle orografiche e tipologiche delle forme abitative (fig. 1), svelando condizioni di fragilità dei luoghi, sviluppi produttivi, socio-economici e delle risorse presenti.

² L'Ente gestore dell'area protetta di Gallipoli Cognato e delle Piccole Dolomiti Lucane è stato istituito con Legge Regionale n. 47 del 1997. Nel 2009 è stata avviata l'elaborazione degli studi analitici territoriali e la stesura tecnica del Piano del Parco e del Regolamento. Le attività di Pianificazione sono state ultimate il 30.04.2015

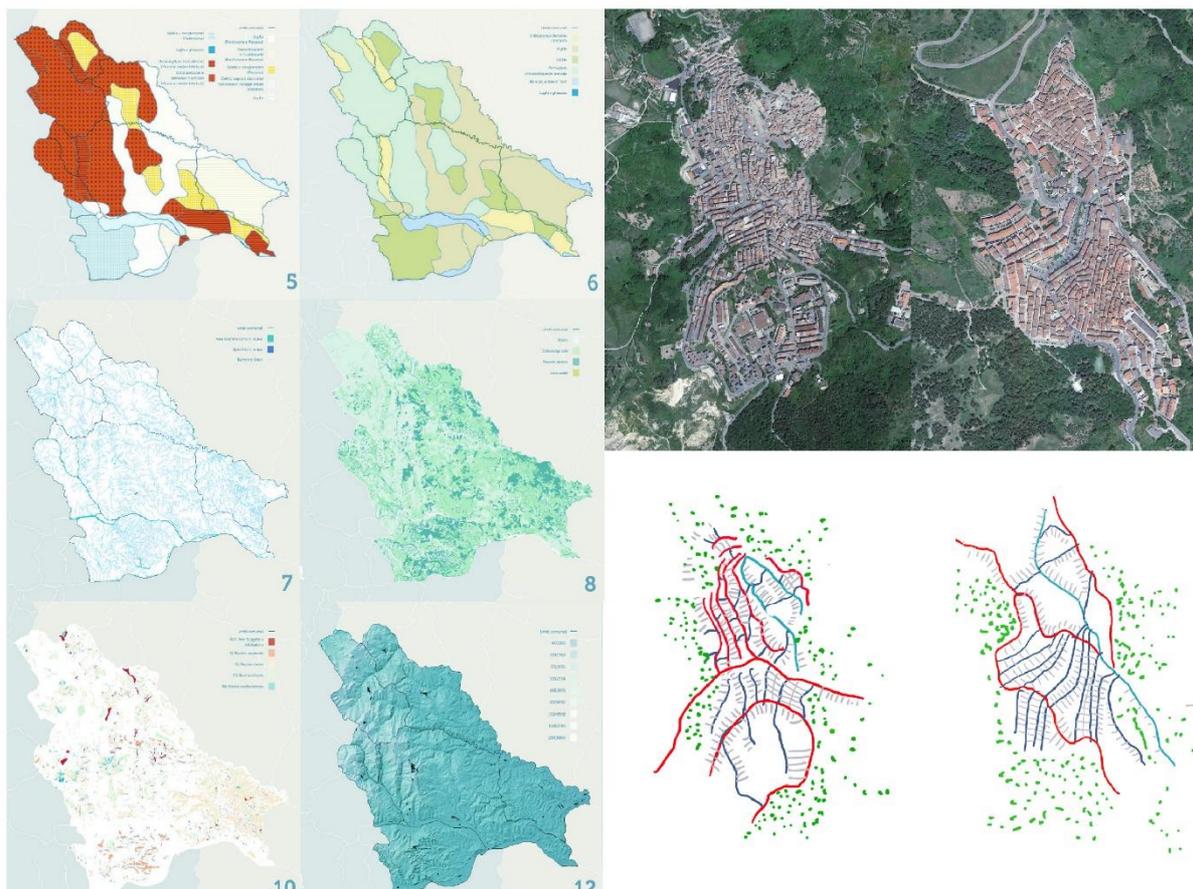


Figura 1 | Composizione grafica di più elementi descrittivi quali: mappature morfotopologiche rappresentanti la perimetrazione dell'area SNAI Montagna Materana; la carta geologica, la geolitologica, la rete idrografica, il sistema del verde, il sistema delle frane e il modello DEM. A completamento della composizione grafica, a titolo esemplificativo, le ortofoto del sistema urbano dei Comuni di Stigliano (a sinistra) e Accettura (a destra), di cui si riporta in basso lo studio ricostruttivo dell'impianto di insediamento. Fonte: Rossella Laera

Nel merito, è stato avviato (a partire dal 2021) un lavoro di studio e conoscenza territoriale dell'area interna SNAI che, concepito e strutturato per fasi, privilegia durante la sua attività di raccolta, analisi e restituzione progettuale, processi *bottom-up* e di condivisione per *step* con gli enti locali coinvolti. Esaminando per punti l'attività di ricerca così concepita, è possibile mette a sistema:

- lo studio e la conoscenza delle realtà comunali, dalla scala territoriale a quella urbana;
- la raccolta di tracce e memorie riguardanti il patrimonio materiale e immateriale disperso (mediante la collaborazione con “Basilicata Creativa” cluster delle industrie culturali e creative della Basilicata³, nell'elaborazione delle mappe di comunità e di Open Data identificati come nuovi processi culturali);
- la mappatura dei sistemi territoriali con analisi e confronto dei caratteri idro-geo-morfologici (tramite sistema informativo GIS);
- l'analisi dei centri storici, l'evoluzione del tessuto costruito per mezzo della lettura storico-tipologica urbana;
- la catalogazione delle strategie di sviluppo messe in campo dalle pubbliche amministrazioni e degli interventi finanziati a valere sui fondi strutturali comunitari (FESR, FEASR e FSE) in funzione dei servizi mancanti (sanità, mobilità ed istruzione);

³ Il Cluster è una Associazione riconosciuta dalla Regione Basilicata della quale fanno parte due dei più importanti enti di ricerca italiani, il CNR e l'ENEA, insieme all'Università della Basilicata e a oltre 50 aziende che operano nei settori delle industrie culturali e creative (ICT, Comunicazione, Gaming, gestione e fruizione del Patrimonio culturale, Comunicazione, Editoria, servizi alla cultura, performing arts, etc..). Basilicata Creativa è nato nel 2018, grazie a una politica del governo Regionale in linea con la S3 - Smart Specialization Strategy promossa dalla Commissione Europea.

- la collaborazione e il supporto nella stesura di proposte progettuali candidabili a canali di finanziamento nazionali (SNAI, PNRR), condivise con gli enti locali, le associazioni e l'Università per sollecitare iniziative di rete ed intercomunali;
- la predisposizione di tavoli tematici di confronto con gli attori locali, con i sindaci dei comuni coinvolti e loro tecnici e funzionari amministrativi, sul tema della "Cura e Salute del Patrimonio delle aree interne della Basilicata";
- la conoscenza e il supporto alle politiche giovanili, per mezzo della collaborazione con le associazioni creative e culturali operanti sui territori, al fine di avviare fasi di co-progettazione e condivisione con le comunità residenti, allo scopo di rigenerare spazi urbani identitari in abbandono.

La ricerca universitaria, perciò, a partire da una lettura critica dei singoli territori, dai sopralluoghi diretti su campo, dalla partecipazione ai tavoli di discussione, dal monitoraggio delle strategie locali in atto, restituisce caratteri, peculiarità, fragilità e punti di forza che accomunano i centri accorpati nell'area interna Montagna Materana. La cosiddetta fragilità va però discussa e interpretata poiché, non riguarda meramente l'abbandono dei centri urbani e dei territori, bensì comprende il basso ricambio generazionale negli uffici e nei ruoli motore delle macchine amministrative, la bassa inclusione sociale e il debole spirito imprenditoriale. Per questo, individuare strategie di co-progettazione a più livelli, in contesti così complessi, comporta dialoghi sempre più aperti da discutere su tavoli regionali e nazionali come urgenza prioritaria. L'introduzione della Strategia nazionale per le Aree Interne (2013), come politica sperimentale, ha permesso di ricollocare i centri urbani minori al centro della ripresa economica del paese, facendo leva sul rilancio di reti, valori e competenze sovra-territoriali; al contempo, l'avanzamento finanziario alla fine del 2020, riportato nella tabella sottostante (Fenu N. 2022), mette in luce come solo una parte molto piccola dei fondi sia stata spesa.

Tabella I | Avanzamento finanziario al 31/12/2020 degli investimenti SNAI per l'Area Interna Montagna Materana. Fonte: Relazione Annuale sulla Strategia Nazionale per le Aree Interne. CIPESS 2020.

Area	Regione	Costo programmato	Costo realizzato %	Impegni %	Pagamenti %
Montagna Materana	Basilicata	31.853.361,37	13,41 %	27,94 %	15,94 %

Ciò dimostra come, a distanza di 7 anni dall'avvio della strategia ci sia una reale difficoltà nel renderla operativa ed esecutiva, seppur a differenza di altri territori interni, la Montagna Materana abbia già sottoscritto l'Accordo di Programma Quadro nel 2019⁴. La strategia dell'Accordo APQ individua gli obiettivi di rafforzamento e trasformazione da perseguire nell'area e le azioni corrispondenti, incluse tipologie di intervento da rendere permanenti sulla base di una valutazione di efficacia nel lungo periodo, capaci di valorizzare il potenziale endogeno innovativo dell'area e consentire l'apporto di ricerche, risorse e competenze esterne all'area che ne rappresentino l'attrattività ed i caratteri identitari da valorizzare. L'Accordo, inoltre, propone di costruire un percorso di sviluppo con riferimenti ad un modello che non insegue la città, bensì si pone come esempio di rilancio e di rinascita per le aree periferiche interne e rurali. Da ciò discende un programma di interventi, divisi tra due classi; la prima classe di interventi consiste nell'adeguare i servizi essenziali salute, istruzione e mobilità, mediante il miglioramento quantitativo e qualitativo dei servizi ed il monitoraggio della rete per garantire l'efficacia dell'offerta, la seconda invece su progetti di sviluppo locale. Ad oggi, come precedentemente dimostrato dai valori riportati in tabella, i fondi stanziati non sono stati completamente impiegati e soprattutto non sono stati messi a sistema gli esiti degli obiettivi suddetti; la ricerca in tal senso, ha avviato una fase di catalogazione del programma degli interventi, al fine di restituire un monitoraggio sullo stato di avanzamento o realizzazione degli stessi. Questo aspetto della ricerca permetterà di fornire un quadro chiaro sulle attività condotte a livello intercomunale, fondando su di esso una nuova programmazione, in grado di restituire ai comuni supporto e consapevolezza nella nuova fase SNAI 2021-2027.

⁴ (2017-2019), siglato tra: il Ministero della Salute, il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, il Ministero delle Infrastrutture e Trasporti, la Regione Basilicata ed il Comune di Stigliano (soggetto capofila dell'Area Interna Montagna Materana).

3 | Traiettorie di sviluppo per il benessere urbano

Lo studio conoscitivo e le attività di rilievo condotte per ricostruire l'evoluzione urbana degli otto comuni, appaiono singolari e non sorrette da studi architettonici precedenti ed affini; le uniche testimonianze e fonti storiche sono rappresentate di rado in forma scritta e molto spesso ancora tramandate oralmente. Pertanto, l'attività della ricerca si fonda sulla ri-scoperta di parti di città altrimenti dimenticate, cercando proprio nel confronto diretto con le pubbliche amministrazioni, con gli attori coinvolti nei processi trasformativi urbani e con gli abitanti visioni future condivise per ri-abitare i piccoli centri. Si ritiene importante riavvicinare le comunità al proprio patrimonio, permettendo di riconoscersi in esso. Le esperienze di progetto condivise con le realtà locali (candidata a canali di finanziamento nazionali), hanno sino ad oggi permesso di sviluppare strategie di rilancio dei centri urbani; a titolo esemplificativo l'esperienza condotta a Stigliano (Fig.2), è fondata sul rafforzamento del rapporto tra spazi urbani e persone (Rocha J. 2020); perché solo mediante l'esperienza diretta di attraversamento degli spazi è possibile preservare il valore architettonico e comprenderne il dato storico e simbolico. In quest'ottica è il movimento del corpo, del curioso, dell'abitante o del turista che diventa fulcro dell'ipotesi di progetto, pensando all'interazione tra spazio, memoria, occhio e mente.

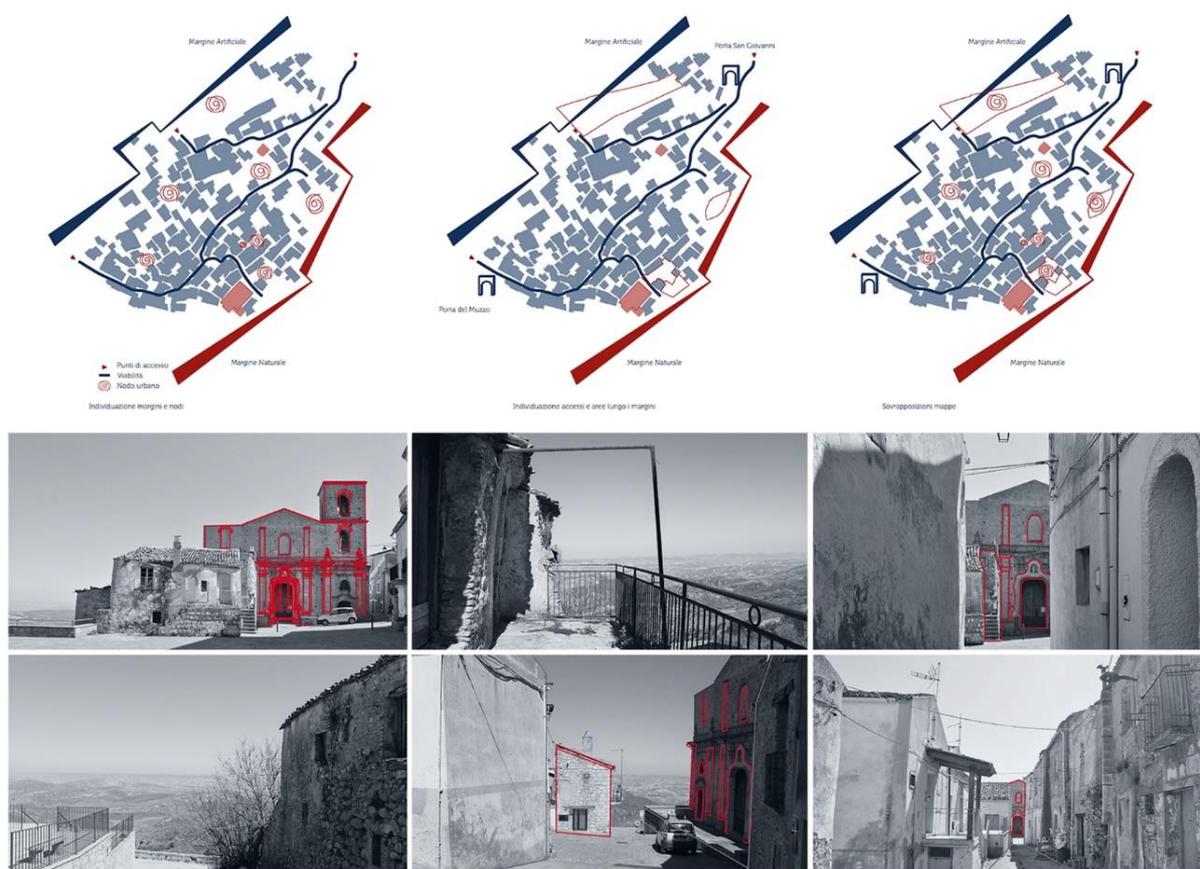


Figura 2 | Composizione grafica di più elementi descrittivi quali: nella fascia superiore sono riportate le planimetrie del Rione Terra presso il Comune di Stigliano, dove sono stati effettuati rilievi e ridisegni morfo-tipologici dell'insediamento, restituendo ipotesi di progetto riguardanti accessibilità, punti di interesse e nuovi spazi urbani da rigenerare. Nella fascia inferiore è stato condotto uno studio puntuale, basato sulla riscoperta e la valorizzazione di alcuni scorci tipici del Rione Terra, enfatizzando il più possibile l'unico monumento di interesse storico-architettonico presente, la Chiesa Madre di S. Maria Assunta.

Fonte: Rossella Laera

Per questo, le linee di progetto pensate per i piccoli centri partono da un forte coinvolgimento delle comunità, in quanto si ritiene indispensabile trasmettere un processo rigenerativo e co-progettato, a partire dalla fase di acquisizione di memorie e racconti, come parte vitale di un racconto da salvaguardare e tramandare. Si tratta di nuovi approcci, che includano l'uso della creatività a favore dell'innovazione sociale e la rigenerazione territoriale attraverso la progettazione condivisa ispirata allo *User-centered design*, capace di coinvolgere le comunità, le imprese, gli organismi di ricerca, le organizzazioni di Terzo Settore, le Istituzioni e tutti gli attori che operano nei territori (Fig. 3). La costruzione di nuovi modelli di sviluppo sostenibile,

con particolare riferimento alle comunità e ai cittadini anche non stanziali nei territori e nelle aree rurali e montane, necessita di sistemi innovativi per l'accesso e la garanzia dei servizi di base e dei servizi complessi che possano migliorare la qualità della vita e che abbiano come obiettivo l'attivazione di processi virtuosi di economia circolare a contrasto dei fenomeni di spopolamento, degrado sociale e urbano (Osti G. 2020). Pertanto, gli output finali della ricerca potranno restituire due traiettorie l'una indispensabile per l'altra; da una parte la messa a sistema di un processo co-progettato di ri-appropriazione degli spazi urbani, in cui la comunità ne diventa promotrice, dall'altra una mappatura complessiva del territorio, restituita attraverso un sistema di *Open Data*, nell'ottica di migliorare e rafforzare l'attività a supporto dell'innovazione anche non tecnologica.



Figura 3 | Composizione grafica di più momenti: in alto a sinistra, è fotografato uno dei momenti di condivisione dell'operato progettuale alla presenza degli otto sindaci facenti parte dell'area SNAI Montagna Materana; in alto a destra invece un momento di confronto e scambio sulla ricerca avvenuto in occasione della notte di ricercatori 2022 presso l'UNIBAS, a Matera; in basso a sinistra scambio di *best practice* tra i rappresentanti di giovani imprese lucane e il cluster regionale Basilicata Creativa, in ultimo, alcuni momenti di co-progettazione con la comunità nel Rione Terra, nucleo storico di Stigliano oggetto di rigenerazione.

Attribuzioni

La redazione delle parti 1 e 2 è di Rossella Laera, la redazione della parte 3 è di Roberto Pedone.

Riferimenti bibliografici

- Cersosimo D., Donzelli C. (2020), *Manifesto per Riabitare l'Italia*. Donzelli Editore, Roma.
- Fenu N. (2022), "Prospettive per le aree interne. Dalle politiche strutturali alle Soft Policy", in Cecchini A., Sanna A. (a cura di), *Il capitale territoriale misure e progetti per le aree interne della Sardegna*, Franco Angeli Srl, Milano, pp. 49-60.
- Osti G., Jachia E., (2020). *AttivAree, un disegno di rinascita delle aree interne*. Il Mulino, Bologna.
- Rocha J., Bertini V., (2020). *Architecture Tourism and Marginal Areas*. Collana DHITL. LetteraVentidue Edizioni Srl, Siracusa.

Sitografia

Legge Regionale 11 agosto 2015, n. 27 pubblicata negli atti del Consiglio Regionale della Basilicata

http://atticonsiglio.consiglio.basilicata.it/AD_Elenco_Leggi?Codice=474

Articolo. Casciola D. (2023) *Basilicata Regione dei parchi, una rete per coordinare azioni di sviluppo e di tutela*, disponibile su *ilsole24ore*, sezione *Aziende ed Istituzioni*

<https://www.ilsole24ore.com/art/basilicata-regione-parchi-rete-coordinare-azioni-sviluppo-e-tutela-AEHgwHSD>

L'area progetto del Tammaro-Titerno in Campania: implementazione della Strategia d'Area e prospettive future

Giada Limongi

Università degli Studi della Campania 'Luigi Vanvitelli'
Dipartimento di Architettura e Disegno Industriale
giada.limongi@unicampania.it

Anna Napolitano

Università degli Studi della Campania 'Luigi Vanvitelli'
Dipartimento di Architettura e Disegno Industriale
anna.napolitano@unicampania.it

Adriana Galderisi

Università degli Studi della Campania 'Luigi Vanvitelli'
Dipartimento di Architettura e Disegno Industriale
adriana.galderisi@unicampania.it

Abstract

Il contributo proposto affronta il tema dell'efficacia di politiche e strategie fino ad oggi messe in campo per la riduzione dei divari territoriali nel nostro Paese, con riferimento a un caso studio individuato in una delle aree pilota della SNAI 2014-2020 nella Regione Campania: l'area del Tammaro-Titerno. Più specificamente, si propone una lettura critica della Strategia d'Area e del relativo Accordo di Programma, mirata ad evidenziarne punti di forza e di debolezza in relazione alle problematiche e alle potenzialità dell'area e a valutarne, con riferimento ad un insieme di Comuni rappresentativi dell'area del Titerno, i principali esiti ad oggi, in termini di investimenti effettuati e impatti sul territorio. L'analisi, condotta attraverso indagini desk, interviste e questionari, consente un primo bilancio del livello di conseguimento degli obiettivi della Strategia, mettendo in luce i miglioramenti conseguiti, i principali ostacoli che ne hanno frenato l'implementazione e alcuni dei possibili correttivi da introdurre per accrescerne l'efficacia.

Parole chiave: aree interne, SNAI, aree fragili

1 | Strategia Nazionale Aree Interne: territori marginali al centro

In un Paese come l'Italia, caratterizzato da poche aree metropolitane, da una fitta rete di città medie e da una prevalenza di territori rurali e montani costellati da numerosissimi piccoli centri, è ormai palese l'urgenza di abbandonare politiche territoriali focalizzate sui contesti urbani in favore di politiche mirate a promuovere relazioni cooperative tra le diverse realtà territoriali, a partire dal riconoscimento del ruolo che i territori interni possono assumere in una prospettiva di riequilibrio sociale, economico e ambientale di più ampi contesti regionali (Carrosio, 2019). I territori interni, infatti, pur essendo caratterizzati da elevate fragilità fisiche (rischi naturali, invecchiamento di infrastrutture e patrimonio edilizio, abbandono dei presidi territoriali per la riduzione delle attività agro-silvo-pastorali) e sociali (spopolamento, invecchiamento della popolazione, carenza di servizi e opportunità lavorative), rappresentano la principale riserva di biodiversità del Paese, sono produttori di servizi ecosistemici e depositari di una importante diversità di culture e produzioni locali: tutti elementi riconosciuti come fondamentali nel perseguimento di obiettivi di sostenibilità a scala nazionale (ASVIS, 2022). Inoltre, il raggiungimento degli obiettivi prefissati sia dalla Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile (SNSvS) che dalla Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI) dipendono dalla capacità dei territori di delineare strategie di valorizzazione condivise – a partire dal riconoscimento delle potenzialità e criticità dei territori – e di capitalizzare le risorse sociali ed economiche e gli strumenti conoscitivi e progettuali a disposizione (Galderisi, 2023). A partire da tali considerazioni, il contributo proposto affronta il tema dell'efficacia delle politiche e delle strategie fino ad oggi messe in campo per la riduzione dei divari territoriali nel nostro Paese, con riferimento ad un caso studio: l'area progetto Tammaro-Titerno individuata nel primo periodo di programmazione SNAI (2014-2020) tra le quattro aree progetto della Regione Campania. Più specificamente, si propone una lettura critica della Strategia d'Area e del relativo Accordo di Programma Quadro (APQ), mirata ad evidenziarne, con riferimento ad un insieme

di Comuni rappresentativi dell'area del Titerno, le principali linee di sviluppo, i potenziali impatti sui processi di trasformazione dei territori e le priorità assegnate nel perseguimento dei diversi obiettivi in relazione alle diverse parti del territorio.

2 | La SNAI in Campania, le due fasi: 2014-2020 e 2021-2027

La classificazione SNAI del 2014 individuava in Campania 270 Comuni classificati come aree interne su un totale di 550, in larga parte comuni intermedi (161) e periferici (106) e solo 3 individuati come ultra-periferici. Nel quadro regionale delle aree interne, la selezione delle aree progetto è avvenuta partendo dalla preselezione di tre macroaree caratterizzate dalla maggiore concentrazione di comuni periferici e ultra-periferici e posizionati nelle zone di confine della regione: Cilento Interno e Vallo di Diano, Alto Matese, Alto Tammaro, Alto Titerno, e l'area Irpinia – Sannio.

A partire dalla sovrapposizione della mappatura delle aree intere e dei Sistemi Territoriali di Sviluppo (STS) individuati dal Piano Territoriale Regionale (PTR) del 2008, è stata definita una matrice di valutazione multifattoriale che ha condotto alla selezione delle quattro aree progetto: Cilento Interno, Vallo di Diano, Alta Irpinia (area pilota) e Tammaro-Titerno (Figura 1).

Per l'area pilota Alta Irpinia, il percorso di costruzione della Strategia d'Area è stato condotto in tempi decisamente brevi rispetto alle restanti tre aree: dall'analisi dei tempi di sottoscrizione delle singole strategie d'area si evince che l'elaborazione della bozza di strategia, del preliminare di strategia e della Strategia d'Area vera e propria si sviluppa nell'Alta Irpinia nell'arco di tre anni, a partire dall'anno successivo all'avvio della programmazione (2015), giungendo infatti alla sottoscrizione dell'APQ nel 2017. Il processo di definizione ed attuazione delle strategie d'area nel Cilento Interno e nel Tammaro-Titerno mostra, invece, ritardi importanti sia per la definizione della Strategia d'area che per la sottoscrizione dell'APQ. Se infatti il 2017 è l'anno di conclusione dell'iter progettuale per l'Alta Irpinia, per il Cilento Interno rappresenta l'anno di avvio della redazione della Strategia d'Area, mentre per il Tammaro-Titerno l'anno di avvio della redazione della Strategia d'Area è il 2018. Per queste due aree la sottoscrizione dell'APQ avviene nel 2021. Infine, l'area del Vallo di Diano approva la bozza di strategia nel 2016 e giunge alla sottoscrizione APQ nel 2019 (DPC, 2020).

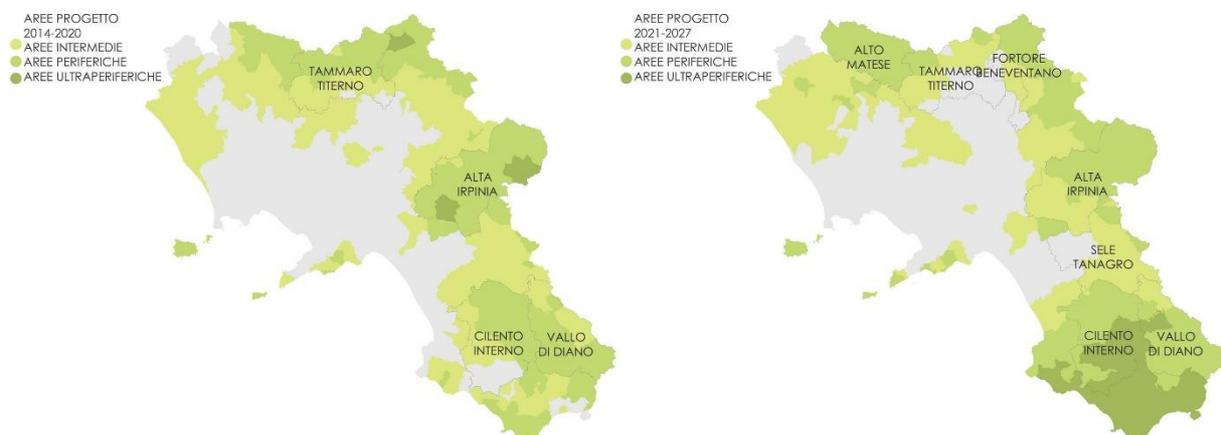


Figura 1 | Classificazione SNAI e aree progetto in Campania per le due fasi di programmazione: 2014-2020 e 2021-2027.

Nel 2020, preliminarmente alla seconda stagione di programmazione della SNAI (2021-2027), la classificazione delle aree interne è stata aggiornata sulla base di una revisione dei criteri adottati nel 2014. Sono state fissate nuove soglie temporali di riferimento per il calcolo dei tempi medi di percorrenza impiegati dalle aree cintura e dalle aree interne per il raggiungimento dei poli erogatori dei servizi essenziali, considerando tempi medi di percorrenza inferiori ai 27,7 minuti per le aree cintura (a differenza dei 20 minuti precedentemente considerati), tra 27,7 e 40,9 minuti (anziché 20-40 minuti) per le aree intermedie, tra i 40,9 e 66,9 minuti (anziché 40-60 minuti) per aree periferiche e oltre i 66,9 minuti (anziché 60 minuti) per le aree ultra-periferiche. Parallelamente all'aggiornamento dei parametri di riferimento, si è proceduto anche ad un affinamento dei sistemi per il calcolo dei tempi medi e all'aggiornamento dei dati relativi alla presenza dei servizi. A livello nazionale, dunque, l'aggiornamento dei criteri di classificazione ha portato ad una leggera riduzione della percentuale di Comuni classificati come aree interne passando dal 51,7% del 2014 al 48,5% del 2020.

In controtendenza rispetto ai valori nazionali, in Campania si registra un complessivo incremento dei comuni interni, dai 270 individuati nel 2014 ai 290 individuati nel 2020. In particolare, la nuova classificazione presenta un incremento delle aree classificate come ultra-periferiche (da 3 a 42 Comuni) e periferiche (da 106 a 123 Comuni) e ad una riduzione delle aree classificate come intermedie (da 161 a 125 Comuni) (Figura 1). Il passaggio da aree periferiche a ultra-periferiche ha interessato principalmente le aree interne del Cilento Interno e del Vallo di Diano, entrambe in provincia di Salerno. Per le aree Alta Irpinia e Tammaro-Titerno si osserva, invece, un incremento dei comuni intermedi e di cintura.

Parallelamente all'aggiornamento della classificazione e mappatura delle aree interne in Italia, si avvia nel 2020 il processo, per ciascuna regione, di candidatura e selezione di nuove aree progetto. In Campania, alle aree progetto individuate nella prima fase 2014-2020, si aggiungono: l'area Alto Matese, che inaugura la fase strategica per la provincia di Caserta fino a questo momento esclusa dalla Strategia; l'area del Fortore Beneventano, quale seconda area della provincia di Benevento dopo quella del Tammaro-Titerno; l'area del Sele Tanagro, quale terza area della provincia di Salerno dopo il Cilento Interno e il Vallo di Diano.

3 | L'area progetto e la Strategia d'Area per il Tammaro-Titerno

3.1 | L'area progetto

L'area progetto del Tammaro-Titerno comprende 30 Comuni della Provincia di Benevento¹ appartenenti a diversi STS individuati dal PTR: Alto Tammaro, Pietrelcina, Taburno e Titerno e, fatta eccezione per il Taburno che ingloba il solo comune di Solopoca ed è caratterizzato da una dominante naturalistica, i rimanenti STS sono tutti a dominante rurale-culturale.

Dei 30 comuni, solo 24 sono definiti beneficiari diretti della strategia d'area proposta dalla SNAI, infatti i comuni di Casalduni, Pago Veiano, Pesco Sannita, Pietrelcina, Ponte e Reino rientrano nei confini dell'area progetto individuata, ma si presentano come beneficiari indiretti.

I 30 comuni dell'area progetto erano classificati nel 2014 come segue: 10 comuni periferici, 18 intermedi e 2 comuni di cintura. L'aggiornamento dei metodi di classificazione del 2020 determina una diversa mappatura dell'area del Tammaro-Titerno, caratterizzata oggi da 3 comuni periferici, 14 intermedi e 13 comuni di cintura.

Dei 30 comuni dell'area, 22 hanno una popolazione residente inferiore ai 3000 abitanti. Telesse Terme, con i suoi 7.645 abitanti è il comune più popoloso. Prendendo in esame le variazioni di popolazione residente negli ultimi due decenni, si osserva che, mentre nel decennio 2001-2011 le variazioni di popolazione in negativo interessavano la maggior parte dei comuni (21 su 30) con percentuali tra lo 0 e il -10% e quelle in positivo interessavano i restanti 9 comuni ed in particolare il comune di Telesse Terme (+21,47%) e quelli circostanti, nel decennio 2011-2022 il calo demografico è quasi omogeneo per tutta l'area: le percentuali di decrescita variano tra -10 e -15% nella maggior parte dei comuni e il comune di Telesse Terme è l'unico a conservare un trend positivo (+9,34%).

Il territorio del Tammaro-Titerno, ad elevata naturalità e con presenza di grandi aree naturali protette, è in gran parte caratterizzato da aree boschive, soprattutto nella zona dell'alto Titerno (Cusano Mutri e Pietraroja), e aree agricole eterogenee che occupano in larga parte il Tammaro e il basso Titerno. Proprio in quest'ultimo si insedia una vasta area di oliveti tra Castelvenere, Guardia Sanframondi, San Lorenzello e Cerreto Sannita. È caratterizzato da basse percentuali di consumo di suolo che non superano il 10% in quasi tutta l'area, ad eccezione del comune di Telesse Terme, che raggiunge una percentuale di consumo di suolo pari al 21,4%, e dei comuni vicini di Amorosi, San Salvatore Telesino e Puglianello con percentuali tra il 10 e il 13,5%. L'area è inoltre in parte rientrante nei confini del parco regionale del Matese (Cerreto Sannita, Cusano Mutri, Faicchio, Pietraroja e San Lorenzello), sebbene la perimetrazione attuale sia in fase di revisione per la proposta di istituzione del nuovo Parco Nazionale del Matese, prevista dalla legge di bilancio 2018. Il nuovo Parco Nazionale del Matese si estenderebbe non solo alla Regione Campania, ma anche alla Regione Molise secondo la nuova perimetrazione proposta dall'Istituto Superiore per la Protezione e Ricerca Ambientale (ISPRA) nel luglio 2020 (ISPRA, 2021).

La principale infrastruttura di trasporto che serve l'area è la strada statale SS372 Telesina, che ha inizio presso il casello autostradale di Caianello (A1 Milano-Napoli), termina sul raccordo autostradale 9 di Benevento all'intersezione con la strada statale SS7 Appia, e consente il collegamento del capoluogo

¹ Amorosi, Campolattaro, Casalduni, Castelpagano, Castelvenere, Cerreto Sannita, Circello, Colle Sannita, Cusano Mutri, Faicchio, Fragneto L'Abate, Fragneto Monforte, Guardia Sanframondi, Morcone, Pago Veiano, Pesco Sannita, Pietraroja, Pietrelcina, Ponte, Pontelandolfo, Puglianello, Reino, San Lorenzello, San Lorenzo Maggiore, San Lupo, San Salvatore Telesino, Santa Croce del Sannio, Sassinoro, Solopoca e Telesse Terme

provinciale con la valle Telesina e quindi con l'area del Tammaro-Titerno. Dagli svincoli della Telesina si dirama una rete di strade provinciali che serve per lo più il basso Titerno e il Tammaro. La rete su ferro è costituita da due linee ferroviarie: la Napoli-Foggia e la Benevento-Campobasso che servono, la prima, il basso Titerno e, la seconda, il Tammaro. La linea Benevento-Campobasso presenta tuttavia numerose stazioni dismesse ed è prevalentemente utilizzata a fini turistici. Per quanto riguarda l'accessibilità, calcolata in riferimento ai tempi medi necessari per raggiungere dalle stazioni attualmente in servizio il centro di ciascun territorio comunale in auto, risulta molto limitata (tempo di percorrenza superiore ai 25 minuti) per ben 7 dei 30 comuni dell'area progetto e limitata in ben 11 comuni (tempo di percorrenza tra i 15 e i 25 minuti) (Figura 2).

I comuni dell'area sono caratterizzati da una discreta offerta scolastica. Le scuole secondarie di secondo grado di diverso indirizzo sono situate nei comuni dell'asse centrale del territorio, da Teleso Terme a sud-ovest a Colle Sannita a nord-est, mentre nella zona del basso Tammaro l'offerta scolastica è coperta principalmente dagli istituti scolastici del capoluogo di provincia (Figura 2).

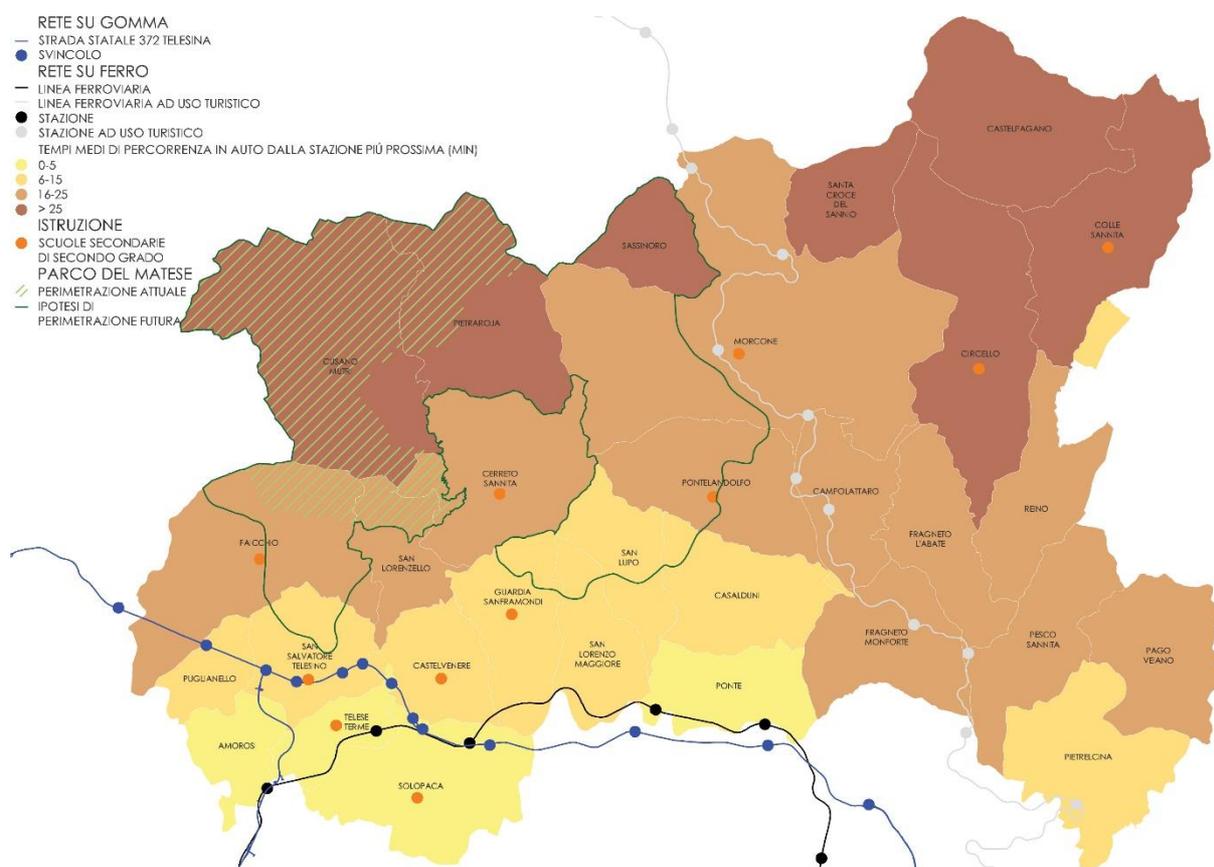


Figura 2 | Reti di trasporto, offerta scolastica e accessibilità nei Comuni dell'area progetto Tammaro-Titerno.

3.2 | Obiettivi, linee di azione e interventi della Strategia d'Area

La Strategia d'Area Tammaro-Titerno completa il proprio iter nel novembre del 2021 con la sottoscrizione dell'APQ e la definizione di obiettivi, linee d'azione, interventi, risultati e tempi per la realizzazione degli interventi. La Strategia, che ha come soggetto proponente ed attuatore l'Associazione "Sannio Smart Land", costituita dai 30 Comuni della provincia di Benevento con Capofila il Comune di Santa Croce del Sannio, individua alcuni obiettivi principali (nuove residenzialità, qualità e fruibilità dei servizi, tutela e valorizzazione del capitale naturale, valorizzazione delle filiere agroalimentari, potenziamento del turismo e "destinazione territorio", innovazione nell'industria, artigianato e servizi) da perseguire attraverso due assi strategici prioritari: servizi di base (governance e coesione territoriale, empowerment capitale umano, innovazione servizi sanitari, collegamenti stradali, connessioni digitali per un territorio più smart) e sviluppo locale (il territorio come risorsa della comunità locale). Gli obiettivi si sviluppano lungo 10 linee d'azione. L'idea guida della Strategia è l'attrazione di nuovi residenti e turisti attraverso il riutilizzo del patrimonio immobiliare, senza trascurare la qualità dei servizi a partire dalla riorganizzazione della mobilità interna e verso l'esterno dell'area, dalla promozione del settore produttivo e dalla valorizzazione del paesaggio per la

configurazione di una “Destinazione Territorio” utile ad attrarre nuove residenzialità (Regione Campania, 2021).

Quasi il 66% degli interventi totali sono orientati all’implementazione dei servizi di base. Questi ultimi vedono una ulteriore distinzione in vari settori di intervento: istruzione (42,2%), salute (26,4%), mobilità (21%) e infine, a parità di percentuale, assistenza tecnica e servizi digitali (5,2%). Sull’asse dello sviluppo locale (34% degli interventi) è, invece, dominante la presenza di interventi connessi alla valorizzazione del patrimonio culturale e ambientale (63,5%) e dei sistemi produttivi territoriali (27,5%) cui segue il settore della formazione (9%). La distribuzione degli interventi, maggiore in alcuni settori più che in altri, non va però di pari passo con la distribuzione delle risorse a disposizione della Strategia d’Area. Per gli interventi riferiti all’asse sviluppo locale, la percentuale di risorse finanziarie programmate è del 74%, occupando quindi tre quarti delle risorse totali: tra questi gli interventi a favore dei sistemi produttivi territoriali assorbono più dell’80% delle risorse (USF, 2021).

La realizzazione del 56,7% degli interventi grava sulle risorse della Legge di Stabilità (fondi nazionali) e il 43,3% sulle risorse dei fondi regionali (FESR, FSE e FEASR).

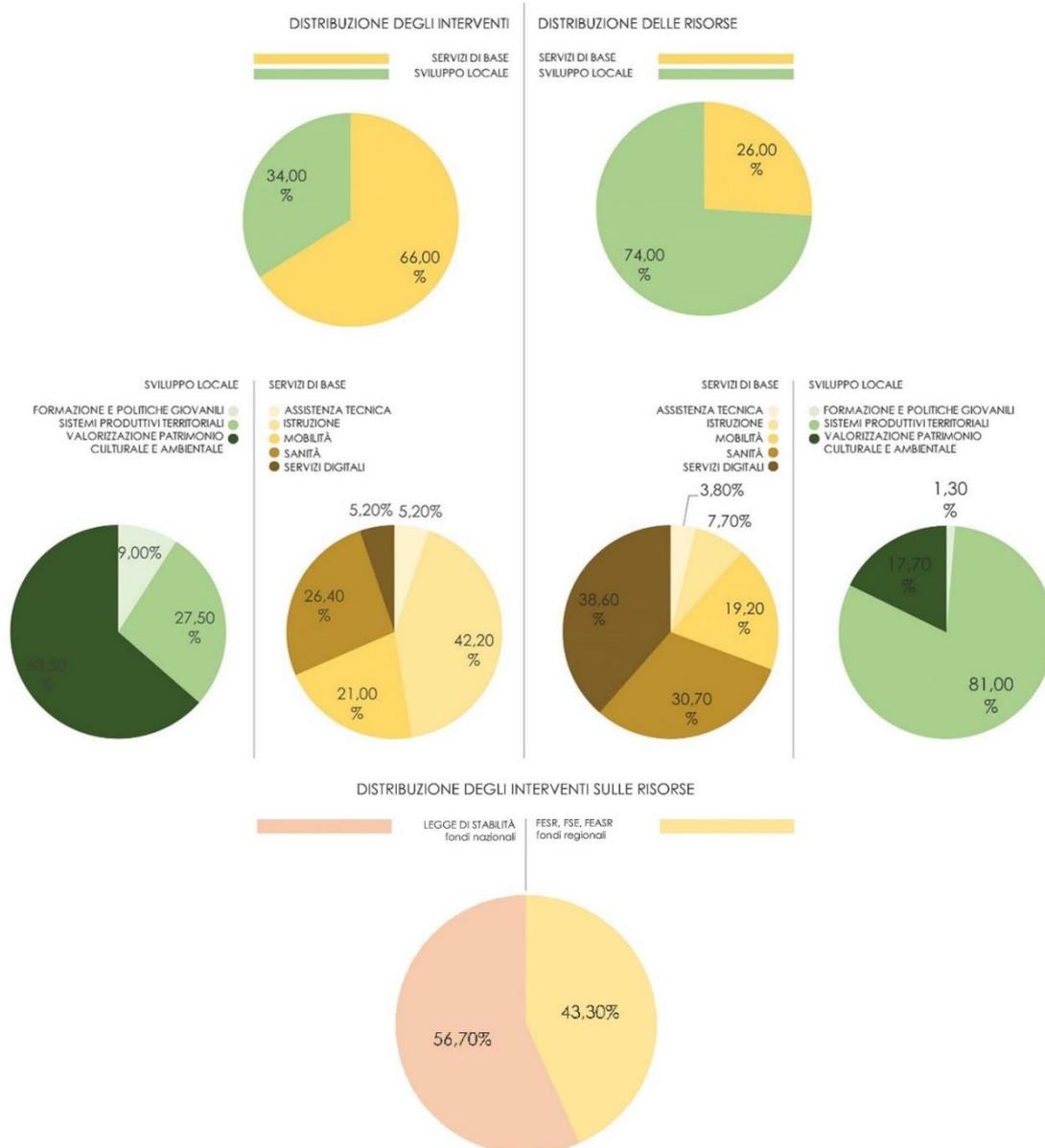


Figura 3 | Distribuzione degli interventi e delle risorse previsti dalla Strategia d’Area Tammaro-Titerno.

Infine, una puntuale analisi delle schede di intervento consente di osservare che circa il 42% degli interventi implica una diretta trasformazione fisico-funzionale dei territori interessati – quali, ad esempio, il recupero

e la valorizzazione del patrimonio immobiliare urbano, la creazione del polo turistico montano del Matese e del parco ambientale del Tammaro, l'attivazione di corse e fermate aggiuntive di treni metropolitani e il taxi sociale – mentre il 58% circa può comportare indirettamente l'attivazione di processi di trasformazione del territorio, quali ad esempio l'introduzione di attività extrascolastiche volte a promuovere la conoscenza da parte dei giovani del patrimonio culturale del proprio territorio (storie di lana), la collaborazione tra scuola e filiere produttive locali attraverso i percorsi per le competenze trasversali e l'orientamento (PCTO), la valorizzazione della filiera forestale e zootecnica, l'Azienda sperimentale Vitigni del Sannio. Infine, il 20% degli interventi si riferisce ad investimenti per la digitalizzazione dei processi amministrativi e diffusione di servizi digitali, l'attivazione di moduli extrascolastici mirati al miglioramento delle conoscenze linguistiche, ecc.

3.3 | L'implementazione della Strategia d'area: un focus su quattro comuni del Titerno

L'analisi della Strategia d'Area e del contesto territoriale cui essa è riferita ha rappresentato un punto di partenza per comprendere i principali assi su cui il territorio del Tammaro-Titerno ha inteso puntare per contrastare i rilevanti fenomeni di spopolamento in atto.

A questa prima fase di analisi, è seguita una fase di approfondimento volta a comprendere lo stato di implementazione della Strategia d'Area, sviluppata sia mediante analisi *desk* sia mediante interviste e questionari agli amministratori e tecnici comunali su un limitato gruppo di comuni e al referente tecnico SNAI dell'Area Interna Tammaro Titerno. L'ambito di approfondimento individuato è costituito da 4 comuni dell'area titerlina (Cerreto Sannita, Cusano Mutri, Guardia Sanframondi e San Lupo), che costituiscono un'importante direttrice territoriale nell'area del Tammaro-Titerno, sia per la conformazione territoriale, rappresentando una cerniera tra l'area del Tammaro, la valle Telesina, il Matese Casertano e Molisano, sia per la presenza di gradi aree naturali protette (lo stesso parco del Matese che abbraccia i comuni di Cusano Mutri e Cerreto Sannita e che con l'ipotesi di nuova perimetrazione nazionale si estenderebbe anche a Guardia Sanframondi e San Lupo), di rilevanti filiere produttive, quale quella vitivinicola, e di importanti tradizioni culturali connesse sia alle lavorazioni artigianali (ad esempio, la lavorazione della ceramica e della lana e della seta a Cerreto Sannita) sia alle tradizioni locali (ad esempio, i riti settennali di Guardia Sanframondi, la sagra dei funghi di Cusano Mutri)². I quattro comuni individuati sono tutti dotati di Piani Urbanistici Comunali (PUC) approvati tra il 2016 e il 2020. Gli indirizzi strategici prioritari che emergono da tali Piani riguardano principalmente la valorizzazione delle risorse paesistico-ambientali e storico-culturali, la riqualificazione dei tessuti insediativi esistenti, il miglioramento della vivibilità dei centri abitati, il potenziamento dello sviluppo economico locale, la tutela e sviluppo del paesaggio agricolo e delle attività produttive e turistiche connesse: appare utile sottolineare che, pur essendo stati tutti redatti prima dell'approvazione della Strategia d'area, tali obiettivi risultano pienamente coerenti con gli assi di sviluppo delineati dalla Strategia.

L'analisi condotta ha riguardato, in primo luogo, l'individuazione tra l'insieme degli interventi previsti dalla Strategia di quelli ritenuti maggiormente rilevanti per i comuni di approfondimento; in secondo luogo, la definizione dello stato di avanzamento nell'implementazione degli interventi previsti dalla Strategia. Entrambe le fasi di analisi sono state condotte mediante interlocuzioni con amministratori e tecnici locali dei 4 comuni e con il referente tecnico SNAI.

Tra gli interventi previsti dalla Strategia d'Area, quelli ritenuti di maggiore rilevanza per l'ambito di approfondimento riguardano: il recupero e la valorizzazione del Polo Turistico Montano del Matese (anche indicato quale azione pilota dalla Strategia d'Area); la creazione dell'Azienda sperimentale vitigni del Sannio; la valorizzazione della filiera forestale. Accanto a tali interventi, le interlocuzioni con i sindaci hanno portato ad individuare quali priorità per i comuni in esame anche molte delle azioni riconducibili all'asse dei servizi di base, con particolare riferimento alla mobilità (taxi sociale, attivazione di corse e fermate aggiuntive di treni metropolitani e strumenti per la gestione del trasporto collettivo) e alla sanità (infermieri di comunità, SMART Care, servizi di telemedicina, sistema di tele-monitoraggio e tele-assistenza, centro diurno specializzato in interventi assistiti con gli animali con valenza terapeutica, educativa e di socializzazione). Infine, particolarmente rilevante viene considerata la mappatura dell'offerta abitativa e del patrimonio urbano quale elemento di supporto agli interventi finalizzati alla promozione di nuove residenzialità, alle politiche fiscali di incentivo per l'acquisto o la locazione di unità abitative e di agevolazione della fiscalità

² La scelta dell'ambito di approfondimento è anche frutto del finanziamento assegnato dall'Agenzia della Coesione Territoriale, di una borsa di studio per "dottorati comunali" a tale gruppo di Comuni con capofila Guardia Sanframondi a fronte di una proposta presentata in collaborazione con il Dottorato in Architettura e Beni Culturali dell'Università della Campania Luigi Vanvitelli.

locale (tributi e servizi), all'attivazione di spazi e servizi sociali innovativi, al recupero e alla rigenerazione dei centri storici.

Relativamente alla definizione dello stato di avanzamento nell'implementazione degli interventi previsti dalla Strategia, il questionario è stato strutturato mediante domande relative all'avanzamento dei singoli interventi (fase progettuale, fase attuativa, fase conclusiva) e relative modalità di attuazione (piani, programmi, finanziamenti, etc.) a partire dalle indicazioni temporali riportate nell'APQ che prevedeva l'attuazione di tutti gli interventi in quattro anni a partire dal 2021 e concentrando la realizzazione della maggior parte di questi nel corso del 2023. Tuttavia, la somministrazione del questionario ai tecnici comunali e al referente tecnico SNAI ha evidenziato che, nella prima metà di questo ultimo anno, restano ancora inattuati tutti gli interventi. Più della metà (61,5%) degli interventi a valere sui fondi regionali (FESR, FSE e FEASR) e orientati principalmente all'asse sviluppo locale, resta comunque prevista entro il 31/12/2023, data di scadenza dei fondi stessi. Gli interventi a valere sui fondi della Legge di Stabilità - indirizzati ai settori dell'istruzione, della sanità e della mobilità - che non prevedono scadenza, restano, invece, in fase di stallo. Per alcuni di questi è prevista una riconversione necessaria a far fronte alle mutate esigenze durante il quasi decennale periodo che ha segnato l'iter di approvazione della Strategia e ai cambiamenti avvenuti nel corso degli anni, primo fra tutti la pandemia.

Occorre infine sottolineare che gli incontri avuti con i Sindaci, così come le interlocuzioni con i dipendenti comunali e con il referente tecnico SNAI cui è stato somministrato il questionario, hanno fatto emergere, da un lato, un limitato coinvolgimento delle istituzioni locali nel processo sia di costruzione che di implementazione della Strategia; dall'altro, una esplicita domanda di visioni strategiche di scala intermedia che, pur in coerenza con i grandi assi di sviluppo delineati dalla Strategia d'area, siano in grado di intercettare le peculiarità di ambiti territoriali più limitati rispetto all'intera area progetto.

4 | Conclusioni e sviluppi futuri

Alla luce di quanto emerso, prima, dall'analisi della Strategia d'Area e, successivamente, dal focus sullo stato di attuazione della stessa per i 4 comuni dell'area titercina, appare chiaro anzitutto il grave ritardo con cui si è pervenuti in quest'area alla definizione dell'APQ e il conseguente ritardo con cui si è avviata l'implementazione degli interventi che appaiono, almeno nell'ambito di approfondimento considerato, ancora sulla carta o, in pochi casi, in fase di avvio, nonostante il 2023 fosse stato individuato quale orizzonte temporale di riferimento per gran parte degli interventi previsti.

Le interlocuzioni con gli amministratori locali hanno evidenziato inoltre che, mentre l'insieme degli interventi relativi all'asse dei servizi di base (mobilità, sanità) rispecchiano bisogni essenziali di tutti i comuni dell'area progetto, gli interventi relativi all'asse sviluppo locale, su cui si concentra la maggior parte delle risorse, necessiterebbero di una ulteriore fase di approfondimento.

Quest'ultima andrebbe indirizzata all'elaborazione, in riferimento ad ambiti intermedi contraddistinti da un'elevata consuetudine allo sviluppo di progettualità comuni e da caratteri di omogeneità, di visioni di sviluppo che, pur in coerenza con la visione generale delineata dalla Strategia per i 30 comuni dell'area progetto, siano più specificamente incentrate sul potenziale di risorse materiali e immateriali di tali ambiti.

Pertanto, gli sviluppi del presente lavoro, in coerenza con gli obiettivi dei dottorati comunali finanziati dall'Agenzia di Coesione entro cui esso si inquadra –indirizzati alla definizione di strategie locali volte allo sviluppo sostenibile, mediante la collaborazione scientifica tra aggregazioni di comuni, inclusi nelle aree progetto individuate dalla Strategia Nazionale Aree Interne, e le Università presenti sul territorio – sono da individuarsi nella messa a punto di un Atlante del territorio, realizzato in ambiente GIS, in grado di fornire attraverso mappe, immagini e testi una narrazione puntuale delle molteplici potenzialità dell'ambito di approfondimento individuato come supporto alla definizione di Masterplan in grado di delineare un sistema integrato di azioni per la valorizzazione e la riconnessione delle molteplici risorse storico-architettoniche, geo-naturalistiche e paesaggistiche che caratterizzano i quattro comuni.

Attribuzioni

Il lavoro è frutto di un percorso di ricerca sviluppato dagli autori a supporto della proposta presentata per i dottorati comunali finanziati dall'Agenzia di Coesione. In particolare, la concettualizzazione del lavoro è da attribuirsi a Adriana Galderisi; la redazione dei paragrafi 1 e 2 è di Giada Limongi; la redazione del paragrafo 3 è di Anna Napolitano; la redazione del paragrafo 4 è di Adriana Galderisi. Tutte le elaborazioni grafiche sono di Anna Napolitano.

Riferimenti bibliografici

ASVIS- Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile (2022). *Le aree interne e la montagna per lo sviluppo sostenibile, Position Paper 2022, Gruppo di Lavoro sul Goal 11, 2022*. Online:

https://asvis.it/public/asvis2/files/Pubblicazioni/Position_Paper_ASviS_2022_MontagnaAreeInterneGoal11.pdf.

Carrosio, G. (2019). *I margini al centro: L'Italia delle aree interne tra fragilità e innovazione*. Donzelli editore, Roma.

DPC - Dipartimento per le Politiche di Coesione (2020). Relazione annuale sulla Strategia Nazionale per le aree interne anno 2020. Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per le politiche di coesione. Online:

Galderisi, G. (2023). “Principi guida per l’innescò di processi di sviluppo orientati alla sostenibilità nei territori interni”, in Galderisi, G. (a cura di). *Riabitare i Paesi: Strategie operative per la valorizzazione e la resilienza delle aree interne*. LetteraVentidue Editore, Siracusa.

ISPRA - Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (2021) Istruttoria per l’istituzione del Parco Nazionale del Matese. Proposta tecnica di perimetrazione e di zonazione dell’istituendo Parco Nazionale del Matese. Ottobre 2021.

Regione Campania (2021). Accordo di programma quadro Regione Campania- Area interna Tammaro-Titerno, Roma, giugno 2021

USF - Ufficio Speciale per il Federalismo (2021). *La Strategia Nazionale delle aree interne in Campania, aggiornamento sullo stato di attuazione*, 31 dicembre 2021. Ufficio Speciale per il Federalismo/Politiche di Sviluppo delle Aree Interne Regione Campania e ATI Consip.

Sitografia

Area Interna Tammaro-Titerno. Iter di approvazione della Strategia d’Area, disponibile su: Agenzia per la Coesione Territoriale, Strategia Nazionale Aree Interne, Regione Campania, Tammaro-Titerno.

<https://www.agenziacoesione.gov.it/strategia-nazionale-aree-interne/regione-campania-aree-interne/tammaro-titerno/>

La Strategia Nazionale delle Aree Interne in Campania. Report sullo stato di attuazione, disponibili su: Tematiche, Fondi Europei, Informazioni di servizio, Strategia Aree Interne, Strategia Aree Interne

<https://regione.campania.it/regione/it/tematiche/strategia-aree-interne-pd4f/strategia-aree-interne-eghx?page=1>

Riconoscimenti

La ricerca è in parte inquadrata nell’ambito della proposta presentata per i dottorati comunali dal gruppo dei Comuni di Guardia Sanframondi (capofila), Cerreto Sannita, Cusano Mutri e San Lupo e in collaborazione con il Dottorato in Architettura e Beni Culturali dell’Università della Campania Luigi Vanvitelli e finanziata dall’Agenzia della Coesione Territoriale.

Tra “cure palliative” e “terapie esperienziali” nella sovrapposizione di politiche territoriali nei territori interni italiani. Il caso studio dei Sicani in Sicilia

Barbara Lino

Università degli Studi di Palermo
Dipartimento di Architettura
barbara.lino@unipa.it

Annalisa Contato

Università degli Studi di Palermo
Dipartimento di Architettura
annalisa.contato@unipa.it

Abstract

Partendo dal rinnovato interesse per le aree interne e, più in generale, per i territori marginali emerso nel dibattito scientifico e nel campo delle politiche territoriali, il contributo esplora come molteplici politiche di sviluppo territoriale e investimenti pubblici (in particolare SNAI, GAL, PNRR), non sempre coerenti o sufficientemente integrati tra loro, si sovrappongono nelle Aree Interne italiane. Scopo del presente contributo è capire se la presenza di molteplici dispositivi e cabine di regia nelle strategie di sviluppo locale, a seguito delle diverse politiche di riequilibrio territoriale, siano in grado di determinare effetti concreti nel contrasto allo stato di marginalità e fragilità dei territori interni.

Partendo dall'analisi del caso studio dei Sicani in Sicilia – territorio dal quadro frammentato esito delle varie coalizioni territoriali, dei programmi di sviluppo locale e delle iniziative comunitarie che sono state attivate – i risultati mostrano un chiaro disallineamento tra approcci e azioni in atto e se ne discutono le implicazioni teoriche e operative. In particolare, il contributo evidenzia la necessità di approcci di place-making e di uno sforzo nel campo della governance per armonizzare approcci e contenuti di intervento, per introdurre innovazione e, utilizzando una metafora medica, per andare oltre gli approcci delle “Cure Palliative” e verso più “Terapie Esperienziali”.

Parole chiave: urban policies, fragile territories, local development

I divari urbano-rurale e la Strategia Nazionale per le Aree Interne in Italia

La popolazione dell'UE è cresciuta del 4% negli ultimi vent'anni¹, ma questa crescita è stata disomogenea e ha aumentato il divario urbano-rurale a causa della polarizzazione dei processi di insediamento e delle dinamiche di trasformazione intorno alle aree urbane centrali. La migrazione rurale-urbana ha generato la desertificazione degli insediamenti rurali, il fenomeno della fuga dei cervelli, e una popolazione mediamente più anziana rispetto alle città. I movimenti di popolazione hanno un forte impatto sul profilo demografico e le dimensioni della popolazione e la densità degli insediamenti diminuiscono dalle regioni urbane a quelle intermedie e a quelle rurali (UE, 2020).

Guardando alle regioni rurali, queste rappresentano l'83% del territorio totale dell'UE in cui vive quasi il 30% della popolazione europea (137 milioni di persone) e più della metà di queste aree rurali si trova lontano dalle città (UE, 2021). In queste regioni la popolazione è diminuita di 0,8 milioni tra il 2014 e il 2019 (OCSE, 2019) e si osserva che le aree rurali che perdono più popolazione sono quelle più lontane dalle aree urbane, che al contrario vedono aumentare la loro popolazione.

In questi territori, l'aggravarsi delle traiettorie di marginalità sociale ed economica e degli squilibri territoriali e ambientali ha evidenziato l'urgenza di nuovi impegni in materia di politiche di coesione territoriale e sui loro possibili sviluppi, ponendo il tema dello sviluppo dei territori marginali al centro del dibattito scientifico e delle politiche pubbliche, sia nel contesto europeo che, più specificamente, in alcuni contesti nazionali come quello italiano.

¹ Fonte Eurostat:

https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/DEMO_PJAN__custom_672114/bookmark/table?lang=en&bookmarkId=ed42e163-2b0d-48ec-9a88-1fa699d80c4b (consultato il 3 dicembre 2022).

In Italia, la marginalità e l'abbandono nei territori interni sono il risultato di un processo temporalmente stratificato in cui si intrecciano e si sovrappongono dinamiche di lungo e lunghissimo periodo, e i temi degli squilibri territoriali e delle disuguaglianze spaziali sono stati interpretati nella Strategia Nazionale Aree Interne SNAI² (Barca et al., 2014; Barca, 2009; DPS, 2012; DPS 2014) che, dopo aver definito gli indicatori per una prima classificazione del “livello di perifericità” dei comuni (indicatori che sono stati aggiornati per il ciclo di programmazione 2021-2027³), ha inteso contrastare la marginalità e il declino demografico delle aree marginali italiane.

La SNAI contribuisce, non senza criticità, a ridefinire le traiettorie di sviluppo di queste parti del Paese insieme alla sovrapposizione in queste aree di diversi strumenti e progetti frutto della programmazione, della cooperazione istituzionale e del networking pubblico-privato tra gli attori dello sviluppo locale (GAL, Patti Territoriali e Piani Territoriali Integrati, ecc.).

Se da un lato è indubbio che la SNAI abbia aperto un importante percorso per l'approccio place-based allo sviluppo locale in un disegno di policy organico (Barbera et al., 2022; Carrosio e Zabatino, 2022; Esposito et al., 2020), dall'altro si è scontrata con numerose criticità. Tra i principali limiti osservati nell'attuazione pratica della politica vi sono le varie difficoltà incontrate nei rapporti tra Stato, Regioni e Comuni nel superare la contrapposizione tra azioni top-down e bottom-up. Inoltre, nell'attuazione concreta dell'approccio place-based, volto a consentire la partecipazione degli attori rilevanti dei territori all'interno di processi decisionali aperti e l'integrazione della co-progettazione nel processo di pianificazione (dalla Bozza di Idee alla firma dell'Accordo di Programma Quadro), la SNAI si è scontrata con i lunghi tempi di elaborazione e con le complessità gestionale-istituzionale di governance multilivello (Carrosio et al., 2022). Un'ulteriore evidente criticità è rappresentata dall'impossibilità, da parte delle realtà locali, di produrre progetti integrati territoriali che vadano oltre le competenze amministrative della singola area interna. La SNAI, infatti, non consente la costruzione di visioni e progetti in grado di agire strategicamente in una prospettiva sia socio-economica che fisico-territoriale oltre il perimetro predefinito e in connessione con il resto del contesto territoriale sub-regionale o regionale. Queste considerazioni evidenziano la limitatezza dei parametri che portano a standardizzare e normalizzare fenomeni complessi (Esposito et al., 2020) e a non tenere conto dei sistemi relazionali esistenti.

Il territorio dei Sicani: condizioni di marginalità e frammentarietà delle politiche

L'obiettivo del presente contributo è quello di comprendere e verificare se la presenza di molteplici dispositivi e cabine di regia sulle strategie di sviluppo locale, frutto delle diverse politiche volte al riequilibrio territoriale, sia in grado di determinare un'effettiva inversione di tendenza rispetto alla marginalizzazione e all'impoverimento che oggi affliggono molti contesti nazionali. Nello specifico, è analizzato il territorio dei Sicani, nella Sicilia Occidentale, e il suo quadro frammentato come risultato delle varie coalizioni territoriali, dei programmi di sviluppo locale e delle iniziative comunitarie che sono state attivate.

L'approccio utilizzato per la selezione dell'area di studio è quello definito nella ricerca “B4R Branding4Resilience. Tourist infrastructure as a tool for enhancing small villages by designing resilient communities and new open habitats”⁴, che parte dai criteri di selezione delle aree interne adottati da SNAI, ma li supera considerando un territorio più ampio caratterizzato da contesti socio-economici fragili e da aree marginali il cui trend turistico è in declino o non ancora sviluppato (Ferretti et al., 2022; Lino et al., 2022).

L'area selezionata dei Sicani è composta da 18 comuni, centri non costieri, collinari o montani, con una superficie territoriale spazialmente contigua, ognuno con una popolazione insediata inferiore a 7.000 abitanti, una popolazione insediata totale di 52.156 abitanti (dati al 31 dicembre 2021) e una densità media di 54,9 abitanti per chilometro quadrato. I 18 comuni stanno vivendo un progressivo spopolamento (-15,8% la variazione della popolazione tra il 2011-2021), un processo di invecchiamento della popolazione (l'indice di vecchiaia medio nel 2020 è di 279,79 rispetto al valore regionale di 159), sono caratterizzati da fragilità economica (il reddito medio procapite è di 12.469 euro rispetto al valore regionale di 15.846 euro), da una difficile accessibilità in termini di mobilità e da un basso accesso ai servizi primari.

² <https://www.agenziacoesione.gov.it/strategia-nazionale-aree-interne/> (consultato il 9 dicembre 2022).

³ <https://politichecoesione.governo.it/it/strategie-tematiche-e-territoriali/strategie-territoriali/strategia-nazionale-aree-interne-snai/le-aree-interne-2021-2027/mappa-aree-interne-2020/> (consultato il 20 gennaio 2023).

⁴ B4R è un progetto di ricerca di rilevante interesse nazionale (PRIN 2017 – Linea Giovani) finanziato dal Ministero Istruzione, Università e Ricerca (MIUR), coordinato dall'Università Politecnica delle MARCHE (Maddalena Ferretti, P.I.) e condotto con le Unità di Ricerca dell'Università degli Studi di TRENTO (Resp. R.U. Sara Favargiotti), dell'Università degli Studi di PALERMO (Resp. R.U. Barbara Lino) e del Politecnico di TORINO (Resp. R.U. Diana Rolando).



Figura 1 | Abazia di Santa Maria del Bosco, Contessa Entellina, Sicani
Fonte: foto di Sandro Scalia per B4R, 2022.

Osservando i comuni dell'area d'indagine dal punto di vista della SNAI (classificazione del livello di perifericità dei comuni aggiornata al 2022), 7 comuni sono classificati come Ultraperiferici, 10 come Periferici e 1 come Intermedio, ma di questi solo 8 sono inclusi nell'Area Interna Sicani.

In questo contributo l'area è analizzata dal punto di vista dell'allineamento dei quadri politici e del coordinamento della pianificazione urbana o territoriale più ampia e, secondo un quadro generale articolato in quattro dimensioni esplorative – ognuna delle quali copre temi specifici per evidenziare le tendenze rilevanti nelle Focus Area selezionate dalla ricerca B4R – l'articolo si concentra su alcuni risultati relativi alla fase di esplorazione della cosiddetta Dimensione 4 “Reti e servizi, comunità e modelli di governance” (Lino et al., 2022).

Oltre a un sistema stratificato di risorse naturali e culturali e di risorse abbandonate non ancora sufficientemente valorizzate, nell'area dei Sicani coesistono la SNAI Sicani e il Gruppo di Azione Locale Sicani, numerosi progetti sono in corso e sono evidenti una vivacità dell'associazionismo locale, modelli di turismo esperienziale (Sant'Angelo Muxaro e Val di Kam), un'importante vocazione agricola e un marchio collettivo che identifica i prodotti di qualità e gli attrattori turistici sicani come il “Distretto Rurale di Qualità dei Sicani”. Questo dinamismo, se da un lato rivela una complessiva vivacità del territorio, dall'altro evidenzia una governance locale frammentata, con spazi variabili di interazione tra soggetti pubblici e privati e la sovrapposizione di un numero considerevole di cabine di regia, programmi e progetti a livello europeo, nazionale e regionale.

Attraverso un'analisi spaziale e contenutistica delle principali politiche di sviluppo territoriale e dall'esplorazione dei contenuti dei principali piani di sviluppo locale è stata effettuata una selezione in base alla loro rilevanza, alla focalizzazione sugli obiettivi di riequilibrio territoriale per le aree marginali e all'approccio place-making. I dati raccolti sono stati analizzati attraverso la definizione di domini tematici all'interno dei quali operano le strategie, gli obiettivi e le azioni delle politiche analizzate.

L'analisi condotta ha evidenziato un'ampia gamma di politiche di sviluppo locale che interessano il territorio della Focus Area e una geometria molto variabile delle reti intercomunali: un'area inclusa nella SNAI, 2 GAL, 4 Unioni di Comuni, 1 Patto Territoriale Generalista, 1 Piano Integrato di Sviluppo Territoriale, 1 Strada del Vino, 2 Distretti Turistici, due diverse aggregazioni di comuni vincitori del Bando Borghi e 3 comuni vincitori del Bando Borghi in forma singola.

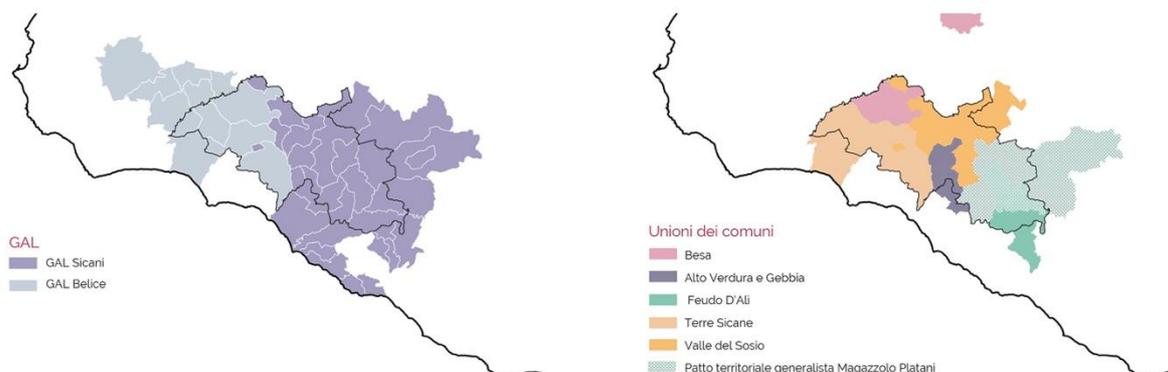


Figura 2 | La geometria variabile delle aggregazioni intercomunali nella Focus Area Sicani.
Fonte: elaborazione dati e grafica degli autori, 2023.

La sovrapposizione delle politiche territoriali nell'area dei Sicani: un territorio a geometria variabile

Nel complesso, le strategie messe in atto nei diversi programmi manifestano la volontà di valorizzare le risorse esistenti (culturali, paesaggistiche, naturali, produttive e turistiche), promuovendo il territorio puntando al potenziamento dell'offerta di lavoro, al rafforzamento del sistema produttivo locale basato sull'agricoltura, alla riduzione del processo migratorio in atto e, quindi, all'invecchiamento della popolazione. Le politiche programmatiche, pur rivelando una complessiva vivacità del territorio, restituiscono al contempo un quadro complesso e frammentato, un'area a geometria variabile, secondo tematiche di sviluppo e opportunità specifiche che di volta in volta creano cabine di regia differenziate e, più in generale, "spazi di interazione" tra soggetti pubblici e privati, frutto della declinazione sul territorio di diversi strumenti di programmazione negoziata.

Tra le varie coalizioni territoriali frutto dei programmi di sviluppo locale e delle iniziative comunitarie che sono state attivate sul territorio spiccano per rilevanza l'Area Interna Sicani, individuata nell'ambito della SNAI⁵, e il GAL Sicani che si è distinto per una vivace attività progettuale sviluppata negli ultimi due cicli di programmazione.

L'Area Interna Sicani è composta da 12 comuni con i seguenti livelli di perifericità SNAI (DPS, 2012; 2014): 4 comuni ultraperiferici (Alessandria della Rocca, Bivona, Lucca Sicula, Santo Stefano di Quisquina); 6 periferici (Burgio, Calamonaci, Cianciana, Ribera, San Biagio Platani, Villafranca Sicula); 2 intermedi (Cattolica Eraclea, Montallegro).

L'idea guida della Strategia dell'Area Interna Sicani mira a innalzare la qualità del contesto locale, a creare un sistema di servizi in grado di rispondere alle esigenze di cittadini e imprese e a dotare il territorio di beni collettivi per aumentare la competitività attraverso l'innalzamento della qualità dei servizi sanitari, interventi strutturali volti a ridurre i tempi di spostamento delle persone e dei prodotti, la riorganizzazione delle reti immateriali e dei servizi digitali alle imprese e ai cittadini, la valorizzazione e la promozione delle risorse ambientali, culturali ed enogastronomiche del territorio, opportunamente organizzate in un sistema turistico locale di particolare specificità, basato sul turismo relazionale/emozionale rappresentato dal "Distretto Rurale di Qualità dei Sicani" e dal "Distretto Turistico dei Monti Sicani e Valle del Platani".

⁵ Per il ciclo di programmazione 2021-2027 la Regione Sicilia ha presentato 6 nuove aree interne, una delle quali intercetta alcuni comuni della Focus Area Sicani: l'area interna del Corleonese, del Sosio e del Torto. Questa è composta da 16 comuni appartenenti alla Città Metropolitana di Palermo, quali: Corleone (comune Capofila), Bisacquino, Campofelice di Fitalia, Campofiorito, Castronovo di Sicilia, Chiusa Sclafani, Giminna, Contessa Entellina, Giuliana, Godrano, Lercara Friddi, Palazzo Adriano, Prizzi, Roccamena, Roccapalumba e Vicari. Cinque di questi comuni ricadono nella Focus Area Sicani (Bisacquino, Chiusa Sclafani, Contessa Entellina, Giuliana, Palazzo Adriano).

In questo contributo la Strategia dell'Area Interna del Corleonese, del Sosio e del Torto non è stata analizzata in quanto non è ancora stata approvata. Tuttavia, si rileva la necessità di citarla come ulteriore coalizione territoriale e soggetto programmatico che si sovrappone a quelli già esistenti.

I diversi attori locali coinvolti nel processo di definizione della Strategia hanno individuato sei assi strategici per il suo perseguimento, tre dei quali fanno riferimento ai servizi essenziali per la cittadinanza e i restanti tre allo sviluppo locale. Nell'individuazione degli assi strategici è stato rispettato il requisito della concentrazione attivando solo tre aree di policy per lo sviluppo locale quali: valorizzazione delle risorse naturali/culturali e turismo sostenibile, risparmio energetico e filiere delle energie rinnovabili, saper fare e artigianato.

Particolarmente vivace è anche l'attività del GAL Sicani, società cooperativa consortile a responsabilità limitata, costituita nel 2009 da soggetti pubblici e privati, con 29 comuni aderenti. La società è partecipata da due GAL preesistenti: GAL Terre del Gattopardo e Platani Quisquina, entrambi attivi dai primi anni '90 con il programma LEADER.

La strategia di sviluppo locale, in applicazione del Regolamento UE n. 1303/2013, mira a garantire la coerenza con le scelte di programmazione nazionale (CLLD) in linea con la strategia dell'Unione Europea per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. L'obiettivo principale della Strategia di Sviluppo Locale Partecipativo (SSLTP) del nuovo Piano di Azione Locale del GAL Sicani è "Il rafforzamento e l'ulteriore sviluppo del Distretto Rurale di Qualità Sicani" (DRQ), istituito nel periodo di programmazione 2007/2013, quale elemento centrale e indispensabile per la costruzione di una visione integrata e sostenibile dello sviluppo.

Il DRQ Sicani – istituito attraverso il PSR Sicilia 2007-2013 Asse IV "Attuazione dell'Approccio LEADER", strumento di finanziamento e attuazione del Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale – è una rete di attività agricole e di produzione di beni e servizi con un marchio collettivo al fine di certificare e valorizzare i prodotti locali, le risorse naturali e artigianali e le attività turistiche e commerciali.

Per raggiungere gli obiettivi della Strategia e attuarla in base ai risultati ottenuti nei precedenti periodi di programmazione, il GAL ha elaborato la Strategia di Sviluppo Locale partecipata "Distretto Rurale di Qualità Sicani" del Piano di Azione Locale Sicani per il periodo di programmazione 2014-2020, che viene periodicamente implementata (l'ultima versione, la 3.0, è stata approvata nel luglio 2022).

I principali focus della Strategia ruotano attorno al tema del "Turismo sostenibile" grazie all'individuazione di itinerari tematici/relazionali, il sostegno alla diversificazione delle attività economiche delle aziende agricole verso il settore turistico e la creazione di centri di informazione e accoglienza turistica, e a quello dello "Sviluppo e innovazione delle filiere e dei sistemi produttivi locali", attraverso il sostegno alla cooperazione di filiera orizzontale e verticale nel sistema produttivo locale e alle piccole imprese.

In aggiunta a ciò, particolare rilevanza assume una delle ultime iniziative del GAL Sicani con l'adesione al bando di cui al DDG 4268/2019 con un progetto denominato Sicani Rural Lab⁶ all'interno del quale viene progettato un living lab come luogo fisico, presso il Comune di Siculiana, capofila del progetto, e come approccio delle azioni operative del progetto finalizzate alla co-costruzione di una visione condivisa nell'orizzonte dello sviluppo territoriale al 2030.

Alla stratificazione e sovrapposizione nei territori di SNAI, GAL, Patti Territoriali, Piani Integrati e Unioni di Comuni, si è recentemente aggiunta la stagione della programmazione legata al PNRR, tra cui il cosiddetto "Bando Borghi"⁷ a sostegno dei territori marginali per la selezione di progetti di rigenerazione culturale e sociale dei piccoli borghi storici⁸, rispetto ai quali non sono mancate critiche condivise. Una critica rilevata, ad esempio, riguarda l'ulteriore frammentazione degli investimenti in assenza di una visione strategica complessiva sui territori e sulle non trascurabili difficoltà delle amministrazioni locali nel coordinare azioni

⁶ Nell'ambito dell'Accordo di Partenariato siglato dal Dipartimento di Architettura dell'Università di Palermo (resp. Scient. prof. Maurizio Carta) con il GAL Sicani per la realizzazione del progetto "Sicani Rural Lab", l'Augmented City Lab del Dipartimento di Architettura (gruppo di lavoro: Daniele Ronsivalle, Barbara Lino, Annalisa Contato) nell'ambito del bando "Sostegno alla generazione di soluzioni innovative a specifici problemi di rilevanza sociale, anche attraverso l'utilizzo di ambienti di innovazione aperta quali i Living Lab" emanato dall'Assessorato Regionale delle Attività Produttive - misura 1.3.2 del PO FESR Sicilia 2014-2020, implementerà insieme ad altri partner il Sicani Rural Lab e, nello specifico, sarà responsabile dell'azione denominata "Sicani Future Living Lab", intesa come laboratorio sperimentale di pianificazione strategica che agisce come catalizzatore di innovazione, motore e attore del processo di sviluppo basato su un approccio incrementale e adattivo e sui principi dell'urbanistica collaborativa.

⁷ Missione 1 - Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura, Componente 3 - Cultura 4.0 M1C3; Misura 2 "Rigenerazione di piccoli siti culturali, patrimonio culturale, religioso e rurale"; Investimento 2.1: "Attrattività dei borghi storici", istituito dall'Unione Europea – NextGenerationEU.

⁸ Il Bando ha finanziato i progetti di rivitalizzazione di 250 borghi italiani previsti dal PNRR. Sono state avviate due linee di intervento finanziando: 420 milioni di euro a 20 borghi individuati da Regioni e Province autonome finalizzati al rilancio economico e sociale dei borghi disabitati o caratterizzati da un avanzato processo di degrado e abbandono; 580 milioni di euro a borghi selezionati con avviso pubblico rivolto ai comuni per investimenti di rigenerazione culturale, sociale ed economica (MiC – Ministero della Cultura, 2022).

e risorse (Bussone, 2022). Nonostante le criticità già rilevate rispetto a questa iniziativa, la fase realizzativa è iniziata negli ultimi mesi del 2022, quindi non è ancora possibile valutarne gli esiti, ma solo monitorare l'iter e verificare se le iniziative dei singoli comuni si integreranno con iniziative a livello territoriale (ad esempio quelle dei GAL) per costruire insieme una visione di sviluppo coesa e integrata e non sprecare le opportunità offerte da questi importanti fondi.

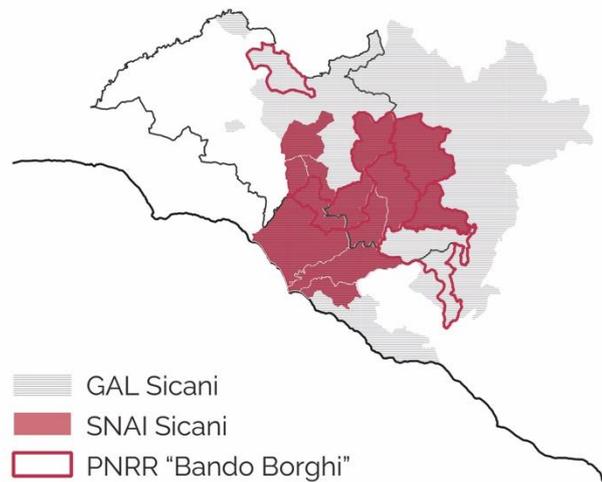


Figura 3 | Sovrapposizione delle principali politiche di sviluppo territoriale nella Focus Area Sicani.
Fonte: elaborazione dati e grafica degli autori, 2023.

A differenza del percorso proposto con SNAI e del processo sotteso al metodo LEADER utilizzato dai GAL, la costruzione delle proposte del “Bando Borghi” non è stata il risultato di un processo di co-progettazione territoriale ma, anche per i tempi ristretti di risposta al bando, in molti casi frutto di una progettazione che attingeva a progetti già pronti: interventi puntuali e non azioni sistemiche in cui manca una visione di sviluppo locale dell'intero territorio.

In Sicilia il Bando Borghi ha finanziato 35 progetti nella seconda linea del bando (Linea B) per un totale di 43.267.074,92 euro per investimenti di rigenerazione culturale, sociale ed economica. Nella FA Sicani sono stati finanziati 5 progetti per un totale di 7.464.327,45 euro.

Questi progetti finanziati nel territorio sicano si aggiungeranno, nei prossimi tre anni, all'insieme di azioni volte a valorizzare i piccoli centri dell'interno siciliano insieme alle strategie SNAI e GAL.

Le proposte del “Bando Borghi” non sono state il risultato di un processo di co-progettazione territoriale ma, anche a causa dei tempi stretti di risposta al bando, in molti casi il prodotto di una progettazione che ha attinto a progetti già pronti: interventi puntuali e non azioni di sistema in cui era assente una visione di sviluppo locale di area vasta.

L'analisi dei documenti dei progetti finanziati non è stata possibile perché non sono stati resi pubblici. Tuttavia, l'esame dei titoli e le informazioni generiche sugli obiettivi dei singoli progetti finanziati suggeriscono un'eterogeneità di contenuti, ad oggi non valutabile nel dettaglio.

Conclusioni

Il tema della cooperazione tra i comuni dei territori interni si pone quale una sfida tutt'altro che retorica. Solo una fattiva collaborazione e un lavoro in rete possono rappresentare quella strada dello sviluppo in grado di far uscire questi territori dall'isolamento e generare quella “massa critica” necessaria a non soccombere nella competizione con le aree metropolitane e a reclamare centralità nelle politiche per il riequilibrio dei divari territoriali.

Tuttavia, l'osservazione dei territori rivela in alcuni casi la coesistenza di aggregazioni che non riescono a lavorare in modo complementare rispetto ad obiettivi e azioni. Coalizioni multiple, alleanze a geometria variabile e “opportunistiche” si affastellano nei territori, ciascuna perseguendo obiettivi di volta in volta fissati dalla politica o progettualità nazionale e/o regionale a cui si è aderito per ottenere i finanziamenti, senza una visione territoriale coordinata e senza un quadro di sviluppo chiaro e a lungo termine.

Se tale limite è più che evidente nella parcellizzazione di progettualità figlie del cosiddetto Bando Borghi, è pur sempre chiaro anche nella parzialità delle logiche (quantitative e rigide) che determinano l'individuazione dei perimetri SNAI.

Così come osservato nei Sicani, la presenza di più cabine di regia che agiscono sul territorio in modo frammentato e non coordinato o complementare, produce il rischio di generare "cure palliative" che intervengono in situazioni spesso di emergenza, rispondendo a richieste nazionali/regionali e proponendo opportunità di sviluppo (nel settore turistico e imprenditoriale soprattutto) con scarso grado di coordinamento nel perseguimento di uno sviluppo territoriale che sia integrato ed equilibrato e fondato su un uso ottimale delle risorse.

Nei Sicani il GAL agisce quale soggetto intermedio che sta provando a mettere in campo uno sforzo di armonizzazione delle azioni in gioco per effetto delle differenti progettualità attraverso un approccio di co-progettazione che dà protagonismo alle comunità. Attraverso l'istituzione del Sicani Rural Lab si lavorerà nei prossimi mesi allo sviluppo di una strategia unitaria con l'intento di integrare le diverse e parallele politiche attivate e di armonizzare e integrare le azioni già in corso sostenendo processi di co-progettazione e co-attuazione con le comunità locali di visioni e azioni a lungo termine: quelle "Terapie Esperienziali" che possano rimettere al centro le comunità nella autodeterminazione della propria visione di sviluppo e agire sul carattere relazionale del contesto, attraverso l'attivazione del capitale latente delle risorse locali e la costruzione di strette connessioni tra comunità, ambiente fisico e risorse (Carta et al., 2018).

Le aree interne italiane, come l'area dei Sicani, chiedono un coordinamento tra le autorità (nello spazio e attraverso i confini amministrativi), rafforzando il potere dei cittadini negli organi decisionali, superando la mancanza di continuità o le incoerenze nei quadri politici e stabilendo una cooperazione intercomunale che scardini il perpetuarsi di un modus operandi che mira a risolvere un problema circoscritto e spazialmente frammentato piuttosto che una pianificazione e l'implementazione di uno sviluppo sub-regionale e/o regionale.

Attribuzioni

Entrambi gli autori hanno contribuito alla formulazione e concettualizzazione del problema di indagine e alla costruzione della base empirica dell'articolo. Tuttavia, la redazione del paragrafo 'I divari urbano-rurale e la Strategia Nazionale per le Aree Interne in Italia' è da attribuire ad Annalisa Contato; la redazione del paragrafo 'Il territorio dei Sicani: condizioni di marginalità e frammentarietà delle politiche' è da attribuire ad Annalisa Contato; la redazione del paragrafo 'La sovrapposizione delle politiche territoriali nell'area dei Sicani: un territorio a geometria variabile' è da attribuire a Barbara Lino; la redazione del paragrafo 'Conclusioni' è da attribuire a Barbara Lino.

Riferimenti bibliografici

- Barbera F., Cersosimo D., De Rossi A. (2022), *Contro i Borghi. Il Belpaese che Dimentica i Paesi*, 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, disponibile su: https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regi/dv/barca_report_/barca_report_en.pdf (accesso 30 aprile 2023).
- Barca F., Casavola P., Lucatelli S. (a cura di, 2014), "Strategia Nazionale per le Aree interne: Definizione, Obiettivi, Strumenti e Governance", in *Materiali Uval*, n.31, disponibile su: https://www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2020/07/MUVAL_31_Aree_interne.pdf (accesso 30 aprile 2023).
- Bussone M. (2022), *Bando Borghi del PNRR. Lettera Aperta del Presidente UNCEM*, disponibile su: <https://uncem.it/bando-borghi-del-pnrr-lettera-aperta-del-presidente-uncem/> (https://www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2020/07/MUVAL_31_Aree_interne.pdf) (accesso 30 aprile 2023).
- Carrosio G., Luisi D., Tantillo F. (2020), "Aree Interne e Coronavirus: Quali lezioni", in Fenu N. (a cura di) *Aree Interne e Covid*, LetteraVentidue, Siracusa, pp. 26-33.
- Carrosio G., Zabatino A. (2022), "I dispositivi abilitanti per una politica di sviluppo place-based", in Lucatelli S., Luisi D., Tantillo F. (a cura di) *L'Italia Lontana. Una politica per le aree interne*, Donzelli, Roma, pp.93-12.
- Carta M., Lino B., Orlando M. (2018), "Innovazione sociale e creatività. Nuovi scenari di sviluppo per il territorio sicano", in *ASUR*, n.123, pp.140-162.

- DPS - Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica (2012), *Nota Metodologica per la definizione delle Aree Interne*, Roma.
- DPS - Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica (2014), *Strategia Nazionale per le Aree Interne: Definizione, Obiettivi, Strumenti e Governante. Accordo di Partenariato 2014-2020*, Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica, Roma.
- 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”, in *Urbanistica Informazioni*, n.289, pp.1-5, disponibile su: http://www.urbanisticainformazioni.it/IMG/pdf/ui289si_sessione_speciale_3.pdf (accesso 25 febbraio 2023).
- EU (2020), *European Commission Report on the Impact of Demographic Change*.
- EU (2021), *A long-term Vision for the EU's Rural Areas - Towards stronger, connected, resilient and prosperous rural areas by 2040*.
- Ferretti M., Favargiotti S., Lino B., Rolando D. (2022), “Branding4Resilience: Explorative and Collaborative Approaches for Inner Territories”, in *Sustainability*, 14 (18), 11235.
- Lino B., Contato A., Ferrante M., Frazzica G., Macaluso L. (2022) “Re-inhabiting inner areas triggering new regeneration trajectories: The case study of Sicani in Sicily”, in *Sustainability*, 14, 976.
- NUVAP (2022), *Aggiornamento 2020 della Mappa delle Aree Interne*, Nota Tecnica, 14 Febbraio 2022. Disponibile su: https://politichecoesione.governo.it/media/2831/20220214-mappa-ai-2020-nota-tecnica-nuvap_rev.pdf (accesso 4 maggio 2022).
- OCSE (2019), *Classifying small (TL3) regions based on metropolitan population, low density and remoteness*.

Development of provisional settlements and their conversion in inclusive recovery process: Diverse emergency architectures in towns impacted by the 2012 Emilia-Romagna earthquake

Tomoyuki Mashiko

Tokyo Metropolitan University

Department of Tourism Science, Faculty of Urban Environmental Sciences

tmashiko@tmu.ac.jp

Abstract

In Italy, the government emergency response after a disaster involves the construction of emergency architectures (EA) and the development of provisional settlements (PS). This study identified the development status of PS in towns affected by the 2012 Emilia-Romagna earthquake, aiming to determine trends in the conversion of PS more than ten years after the disaster. The results showed that the PS analysed could be classified into nine categories according to the number of consolidation plots and the EA function combination. Moreover, some areas of PS were converted into new urban cores for public services and local community hubs after discussions involving community participation. In conclusion, we recommend that the location and size of EA and PS be fully considered in pre-disaster recovery planning, and that the conversion of former sites be considered according to the future vision and multiple scenarios. Future research should include the classification of PS, including EA built by the private sector, and additional analysis of cases of site conversion.

Key words: settlements, planning, inclusive process

1 | Introduction

In recent years, cities and territories have been in crisis and the various risks threatening the built environment are constantly changing (Ito et al., 2017). Both natural and anthropogenic disaster risks are on the rise. In processes compressed over time, such disasters are accelerating social change, thereby exposing the problems of cities under ordinary situations (Olshansky et al., 2012). To mitigate natural disaster risks, efforts are being made to develop hazard assessment and simulation techniques to better predict disasters (Alexander, 2002). In addition, some high-risk municipalities are planning emergency responses that define evacuation environments and infrastructure restoration procedures and practising community-based pre-disaster recovery initiatives that outline the future vision and scenarios according to local characteristics (Ichiko, 2020). Thus, it is important to comprehensively plan for appropriate city reconstruction by continuously considering what aspects shape the pre- and post-disaster phases.

According to the World Risk Report 2022, Italy is classified as one of the high risk to natural disasters in European countries. Italy has certain coping capacities to address risk, which is indicative of the good effectiveness of its emergency response system. Italy has a permanent government organization—the Department of Civil Protection (DPC)—which is responsible for disaster risk reduction and emergency response. The current disaster response system was formulated by a 1992 law and was first implemented in the emergency response in affected areas during the 1997 Umbria-Marche earthquake. Experiences of emergency response in each disaster have led to the development of coordination methods among the different sectors and the rapid delivery of relief supplies (Alexander, 2010).

One of the DPC's practical activities in the field is overcoming emergencies, which includes the construction emergency architectures (EA), which are built to deliver different functions. Based on the damage in the historical centre and the surrounding territory, the local government works with regional governments to determine the construction policy for EA. EA differ widely according to the needs of the affected population, climate, and industry. In general, housing modules are a typical example of EA; however, public facilities (e.g. town halls and schools) must also be built to maintain social activities. In the area affected by the 2012 Emilia-Romagna earthquake, EA were built with not only housing but also educational functions, such as schools and gymnasiums (Franz, 2014).

It can also be seen that in some cases where plots of several EA consolidated, provisional settlements (PS) were developed. Such PS play a role in supporting the livelihoods of victims and creating an inclusive

environment to support long-term recovery. After the 2012 earthquake, PS were developed in several towns and were envisaged for continued use as spaces conducive to civil protection services after fulfilling their initial role (Nomura & Satoh, 2016). Importantly, PS can function to achieve inclusive recovery if they are effectively positioned in recovery programmes developed through community participation (Guarino, 2015; Lazzati, 2017; Mashiko et al., 2018).

However, despite the necessity of PS in the post-disaster context, excessive modifications to the urban fabric and large-scale land consumption must be avoided. Alexander (2013) highlighted 11 issues with two types of residential EA constructed in L'Aquila after the 2009 Abruzzo earthquake. Examples to be avoided include isolated locations without public services and transportation and the uses of buildings whose future functions are not defined (Alexander, 2013). Based on the lessons learned, the Emilia-Romagna regional government, in cooperation with the DPC, has been quick to enact regional policies to implement the necessary measures for emergency management and commence recovery planning (Oliva 2014). How did it overcome the dilemma between 1) not modifying the urban form and reducing land consumption and 2) the need for PS development? To explore these issues, we examined the dilemma faced by Emilia-Romagna, where PS was developed considering the diversity of EA, and identified the development status of PS in towns affected by the 2012 Emilia-Romagna earthquake. In addition, we sought to determine trends in the conversion of PS more than ten years after the disaster.

The EA supplied by the government in Emilia-Romagna are divided into kinds: *Edifici Pubblici Temporanei* (EPT) and *Prefabbricati Modulari* (PM). As shown in Table 1, EPT comprises four types: *Edificio Municipale Temporaneo* (EMT), *Edificio Scolastico Temporaneo* (EST), *Palestre Scolastiche Temporanee* (PST), and *Biblioteca Comunale Temporanea* (BCT). There are also four types of PM: *Prefabbricati Modulari Abitativi Rimovibili* (PMAR), *Prefabbricati Modulari Rurali Rimovibili* (PMRR), *Prefabbricati Modulari Municipali* (PMM), and *Prefabbricati Modulari Scolastici* (PMS). In terms of the building structures, EPTs are steel-framed/reinforced concrete/timber structures, whereas PMs are prefabricated. EPT and PMS were planned to be used for up to ten and six years, respectively. In terms of future use, EPT were converted from temporary to permanent buildings and conceived as a space for sociocultural activities. However, plans were made to remove PM and convert them into civil protection services.

Table 1 | Types of Emergency Architectures (EA) in Emilia-Romagna Region constructed after the earthquake

Type of Emergency Architecture	EPT Edifici Pubblici Temporanei				PM Prefabbricati Modulari			
	EMT Edificio Municipale Temporaneo	EST Edificio Scolastico Temporaneo	PST Palestre Scolastiche Temporanee	BCT Biblioteca Comunale Temporanea	PMAR Prefabbricati Modulari Abitativi Rimovibili	PMRR Prefabbricati Modulari Rurali Rimovibili	PMM Prefabbricati Modulari Municipali	PMS Prefabbricati Modulari Scolastici
Structure	Steel-framed / Reinforced concrete / Timber Structure	Steel-framed / Reinforced concrete / Timber Structure	Steel-framed / Reinforced concrete / Timber Structure	Steel-framed / Reinforced concrete / Timber Structure	Prefabricated Structure	Prefabricated Structure	Prefabricated Structure	Prefabricated Structure
Usage period	Within 10 years	Within 10 years	Within 10 years	Within 10 years	Within 6 years	Within 6 years	Within 6 years	Within 6 years
Future use	Permanent buildings such as municipality & socio-cultural spaces	Permanent buildings such as school & civic activity spaces	Permanent buildings such as sports facility	Permanent buildings such as library & laboratory	Removed and used for civil protection services	Removed and used for civil protection services	Removed and used for civil protection services	Removed and used for civil protection services
Image								

2 | Methodology

Methods of previous studies analysing Italian EA and PS include literature reviews, field observations, and interviews. Hogg (1980) analysed the special distribution of temporary buildings in Venzone (a town affected by the 1976 Friuli earthquake) and the number of housing modules built in Comune by means of field observations and official documents, respectively. Similarly, Franz (2014) used a literature survey to determine the number of temporary school buildings constructed throughout the area affected by the 2012 Emilia-Romagna earthquake. In a series of studies by Alexander (2010, 2013, 2018), the special layouts of

housing complexes and modules built in L'Aquila¹ were also identified through a literature review. Additionally, Nomura and Satoh (2016) classified the spatial distribution of emergency buildings by focusing on their relationship with historical centres through interviews with officials.

Based on these survey and analysis methods, the study methodology is as follows.

First, the number and location of EA constructed in the areas affected by the Emilia-Romagna earthquake were collected from *Open Ricostruzione*—a regional online portal used for monitoring projects during emergencies and reconstruction periods²—for each municipality. Municipalities that developed PS with several consolidated EA plots were selected for detailed analysis.

Second, land use and ownership and location in relation to the urbanised area boundary and the historical centre were identified utilising town planning documents from the pre-disaster period. In addition, aerial photographs were used to determine whether the EA had been removed³. PS were classified according to the function of the consolidated EA and the number of consolidations.

Third, PS conversion trends were determined through field observations and interviews with government officials. During the field survey conducted in March 2023, the targeted PS were observed, and semi-structured interviews were conducted at the town halls. To conclude the results of the empirical analysis, the findings on how to overcome this dilemma are summarised through a comparison of several municipalities.

To consider the use of these findings for possible future disasters, issues should be considered both in pre-disaster recovery planning and on an ad hoc basis after the disaster has occurred.

3 | Results

3.1 | Number of EA constructed and municipalities with PS in development

Table 2 shows the number of EPTs constructed in each province. Across the affected area, 16 EMTs, 37 ESTs, and one BCT were constructed. More than 90% of the constructed EMTs and BCTs were supplied to the Modena Province with bias. Additionally, 25 of the 37 ESTs (67.57%) were built in Modena Province, with only approximately 10% of the total number of buildings built outside the province. The same trend was observed for PSTs, with 15 of the 25 PSTs (60.00%) being built in the province of Modena and 10%–15% of the total number of buildings built in the other provinces.

Table 3 lists the number of PM buildings built in each province. Across the affected area, 757 PMARs (94.19% of the total) were built in Modena and 44 (5.81%) in Ferrara, with no buildings built in other provinces. In contrast, 184 (76.67%) PMRRs were built in the province of Modena, 33 (13.74%) in Ferrara, 16 (6.67%) in Reggio Emilia, and 7 (2.92%) in Bologna. Of the 28 PMS buildings, 15 (53.57%) were built in Modena, six (21.43%) in Ferrara and Bologna, and one (3.57%) in Reggio Emilia.

Next, 17 municipalities were selected where PS were built by connecting several EA plots. Table 4 shows the number of EA built and the number of consolidated plots and EA types for each municipality. A total of 19 PS were built in 17 municipalities. Focusing on the number of consolidated plots, one of the PS developed in Mirandola contained ten plots, while the other PSs connected less than four plots. PS connected to the four EA plots were built in Concordia sulla Secchia, Finale Emilia, Mirandola, and San Felice sul Panaro. PS with three connected EA parcels were located in Novi di Modena, San Possidonio, Soliera, and Poggio Renatio, whereas nine PS with two consolidated EA plots were located elsewhere in the municipality. The above shows that the 19 PS developed after the 2012 Emilia-Romagna earthquake were generally formed by four or fewer connected parcels and that the connected EA types were diverse.

¹ These are CASE (*Complessi Antisismici Sostenibili Eco-Compatibili*) and MAP (*Moduli Abitativi Provvisori*).

² The data of PMAR and PMRR were not publicly available on the portal of *Open Ricostruzione*. Therefore, we referred to a series of annual reports published by regional governments.

³ As the public aerial photographs of the regional government were difficult to obtain data every year, we referred to Google Earth Pro.

Table 2 | Number of municipalities/buildings where EPTs have been built and their percentage per province

No. and P.C. / Province	EMT				EST				PST				BCT			
	No. of Munic.	%	No. of bldgs.	%	No. of Munic.	%	No. of bldgs.	%	No. of Munic.	%	No. of bldgs.	%	No. of Munic.	%	No. of bldgs.	%
Province of Modena	9	90.00	15	93.75	12	57.14	25	67.57	12	54.55	15	60.00	1	100.00	1	100.00
Province of Ferrara	1	10.00	1	6.25	3	14.29	3	8.11	4	18.18	4	16.00	0	0.00	0	0.00
Province of Bologna	0	0.00	0	0.00	3	14.29	4	10.81	3	13.64	3	12.00	0	0.00	0	0.00
Province of Reggio-Emilia	0	0.00	0	0.00	3	14.29	5	13.51	3	13.64	3	12.00	0	0.00	0	0.00
Sum.	10	100.00	16	100.00	21	100.00	37	100.00	22	100.00	25	100.00	0	100.00	1	100.00

Table 3 | Number of municipalities/buildings where PMs have been built and their percentage per province

No. and P.C. / Province	PMAR				PMRR				PMM				PMS			
	No. of Munic.	%	No. of bldgs.	%	No. of Munic.	%	No. of bldgs.	%	No. of Munic.	%	No. of bldgs.	%	No. of Munic.	%	No. of bldgs.	%
Province of Modena	4	80.00	713	94.19	16	55.17	184	76.67	3	60.00	3	75.00	9	56.25	15	53.57
Province of Ferrara	1	20.00	44	5.81	5	17.24	33	13.75	1	20.00	0	0.00	3	18.75	6	21.43
Province of Bologna	0	0.00	0	0.00	4	13.79	7	2.92	1	20.00	1	25.00	3	18.75	6	21.43
Province of Reggio-Emilia	0	0.00	0	0.00	4	13.79	16	6.67	0	0.00	0	0.00	1	6.25	1	3.57
Sum.	5	100.00	757	100.00	29	100.00	240	100.00	5	100.00	4	100.00	16	100.00	28	100.00

Table 4 | Number of EA built and the number of consolidated plots and EA types for each municipality

	Number of PM bldgs.				Number of EPT bldgs.				Consolidated Emergency Architecture plot	
	PMAR	PMRR	PMM	PMS	EMT	EST	PST	BCT	Number of consolidated plot	Type of Emergency Architecture
Bomporto	0	2	0	0	0	1	1	0	2	EST & PST
Camposanto	0	1	0	0	1	1	1	0	2	EST & PST
Castelfranco Emilia	0	0	0	1	0	3	1	0	2	EST & PMS
Cavezzo	72	7	0	1	1	1	0	0	2	EST & PMS
Concordia sulla Secchia	95	12	0	0	2	1	1	0	4	PMAR, EMT, EST & PST
Finale Emilia	0	28	0	2	2	2	2	0	4 / 4	PMS, PMS, EST & PST / EMT*2, EST & PST
Medolla	0	10	0	1	2	0	0	0	2	EMT & PMS
Mirandola	264	32	0	3	2	6	3	1	4 / 10	PMAR, EMT, EST & PST / PMAR*2, PMS*2, EST*4, PST, BCT
Novi di Modena	125	12	1	0	2	2	1	0	3	PMAR, EST & PST
San Felice sul Panaro	84	14	0	1	2	3	1	0	4	EST*3 & PST
San Possidonio	73	19	0	1	1	1	1	0	3	PMS, EST & PST
San Prospero	0	18	1	2	0	0	1	0	2	PMM & PST
Soliera	0	7	0	0	0	3	1	0	3	EST*2 & PST
Cento	44	2	0	3	0	0	0	0	2	PMS*2
Poggio Renatico	0	4	0	0	1	1	1	0	3	EMT, EST & PST
Fabbrico	0	0	0	0	0	1	1	0	2	EST & PST
Rolo	0	3	0	0	0	2	1	0	2	EST & PST

3.2 | Classification of PS according to the function of EA and the number of consolidated plots

The following diagram allows us to comprehend the characteristics of the EA construction sites and PS, the relationship of each plot with the land use, urbanisation area, and historical centre. Referring to ordinary planning documents⁴ before the disaster strikes, diagrams (e.g. Figure 1) were prepared for each municipality. Figure 1 shows the results of the Mirandola analysis, which is described as an example. As we can see, almost all of the EA plots were located within the urbanised area, with the PMAR in the southeast being the only exception. Additionally, no EA were built in the historical centre. A series of PS with several EA plots were developed—one each in the eastern and western parts of the city—indicating that they bordered the boundaries of the urban area.

In relation to land use, no prominent trends were observed, but the school buildings (EST and PMS) and the gymnasium (PST) were built on land use sites for educational facilities and civic services, which is consistent with the previous land use.

Aerial photographs confirmed whether the EA, with the exception of PMRR⁵, had been demolished; all EPT (EMT, EST, PCT, and BCT) were present; of the PM, PMAR, and PMM had all been demolished, and some PMS were still in continuous use.

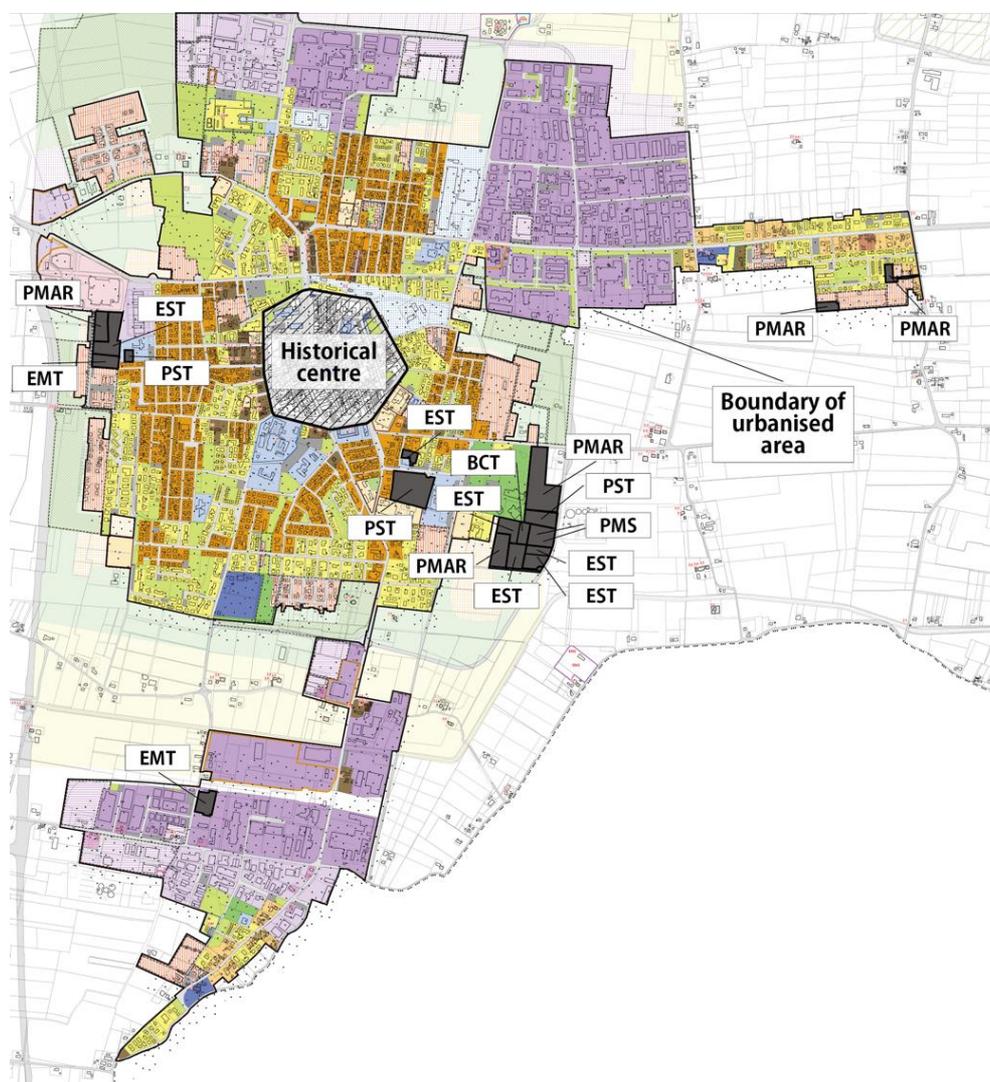


Figure 1 | Land use and location of EA in relation to urbanised areas and historical centre (e.g. Mirandola)

⁴ The zoning documents are listed in the PRG (*Piano Regolatore Generale*), as well as the RUE (*Regolamento Urbanistico Edilizio*), which are associated with PSC (*Piano Strutturale Comunale*).

⁵ The PMRR were built dispersed in rural areas where farmers mainly lived and worked, and it was not possible to identify the plots on which they were built.

In addition, PS were classified based on the number of connected plots and the function of the consolidated EA. Figure 2 presents the results, showing that 19 PS were classified into nine categories. PSs with consolidated EA of residential, public service, and educational functions can be divided into three categories: Mirandola East with ten connected plots, and Mirandola West and Concordia with four connected plots each. There is also only one category of PS with linked EA for residential and educational functions: Novi di Modena. Next, the PS with consolidated EA for public services and educational functions were divided into three categories: Western Finale Emilia with four connected plots, Eastern Finale Emilia and Poggio Renatico with three connected plots, and San Prospero and Medolla with two connected plots. Finally, the PS connected only to the EA of education can be divided into three categories corresponding to San Felice with four connected plots, San Possidonio and Soliera with three connected plots, and Bomporto and Camposanto, Castelfranco, Cavezzo, Cento, Fabbriico, and Rolo with two connected plots.

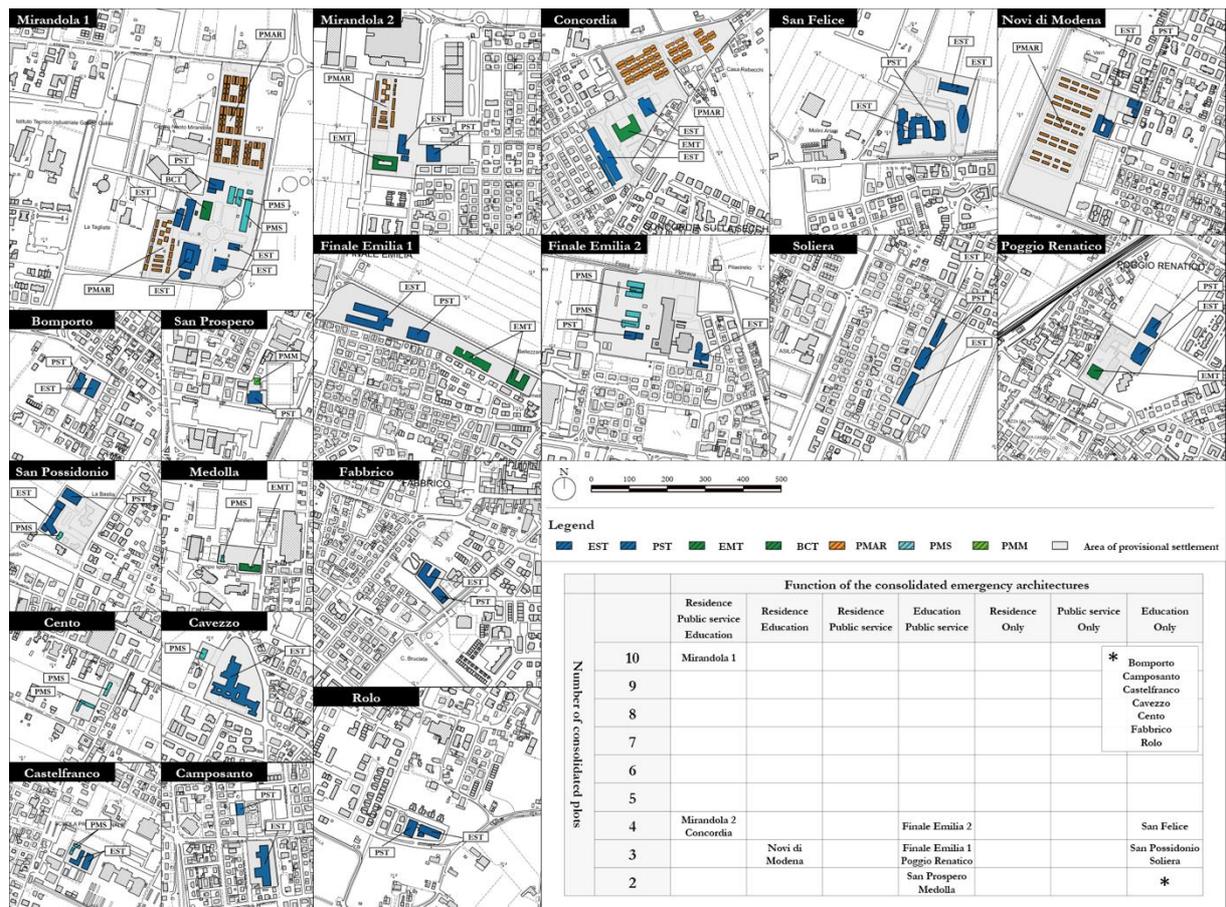


Figure 2 | Classification of PS according to the number of consolidation plots and the function of EA consolidated

This led to the classification of PSs that may have been converted, including PSs with removed PMAR. The PS that fit these criteria fell into three categories: Mirandola East, Mirandola West, Concordia, and Novi di Modena. The following section presents the conversion trends identified for each of the three categories. Mirandola East, Concordia, and Novi di Modena were also covered.

3.3 | Conversion trend of the targeted PS

Conversion trends in the three targeted PS are described below. In Mirandola East, two PMAR plots were removed. After removal, the PMAR plot to the north had been converted at the time of the survey, whereas the PMAR plot to the south had been converted into a bus terminal. Interviews with administrative officials revealed that while there were no plans to convert the northern PMAR site, it was reserved as a site for civil protection services and a drive-through inspection site had been established there during the COVID-19 period. While the conversion of the southern PMAR into a public transport hub was not initially envisaged, it is now being implemented as a new urban core by building a bus terminal on the neighbouring land where an educational and civic service hub has formed as a result of the recovery process from the earthquake.

Second, the PMAR plot in Concordia was converted into three separate areas after removal: green areas, parks, and permanent schools. The interviews revealed that, as in Mirandola, the conversion of the PMAR site was not planned from the outset but was carried out on an ad hoc basis during the reconstruction process. In particular, in the construction of the permanent school, the intention was to form an education centre within the city by building a damaged former school in the vicinity of the EST instead of rebuilding it in its original location.

Finally, the northern part of the PMAR plot in Novi di Modena was converted into a children's park, skate park, and event space, whereas the southern part was abandoned after its removal. The converted space was used for local events, and the policy for conversion of the former PMAR site was discussed during the community participation process and positioned in the recovery program⁶. The converted space is currently managed and operated under a collaboration agreement, *Patto di Collaborazione* in Italian, between local authorities and civic associations.

Based on the empirical analysis thus far, the PS has successfully reconciled its development needs with constraints to avoid excessive consumption of land and urban form modifications. In Mirandola, where the largest number of EA and PS were built, the relationship between land use and the urbanised area suggests that the sites for the construction of EA were determined in accordance with previous town planning. It is assumed that the aim is to avoid excessive reorganisation of the existing urban form. Next, in Concordia, where the EA was developed in one PS, the location of the PS was selected based on the relationship between the existing built-up area and the urban axis, which may have had little impact on the urban form. However, after the PS was developed, its size may have caused excessive land consumption. That said, the land was effectively utilised by a school built on the former PMAR site, and areas that were no longer in use were returned to green spaces. In addition, Novi di Modena (PS) was developed around sports facilities, and no location problems were observed. Compared to the Mirandola and Concordia, PMAR seems to have a larger area developed in relation to the number of housing modules owing to the more spacious building layout. However, the space was effectively used because it was converted into a local community space actively managed by civic associations through a community participation process.

As noted above, it can be inferred that each municipality has different ways of overcoming this dilemma; thus, individual measures will be required in the future.

4 | Discussion

The EA and PS analysed in this study were developed through emergency response management based on collaboration between local governments and responsible departments, with reference to past actual operations by the DPC in other regions. Therefore, all decisions dealing with possible future disasters should be made through pre-disaster recovery planning. Alternatively, should we leave room for flexible decisions based on post-disaster conditions?

First, pre-disaster recovery planning should define the location and size of PS according to the disaster type and extent of the damage. The study of combinations of EA that make up a PS could refer to the classifications in this study. In addition, EA with commercial functions that were not built by the DPC in the areas affected by the 2012 earthquake should also be considered.

Second, the conversion of PS sites that are no longer in use after serving their original role can be simulated in pre-disaster recovery planning based on future visions and multiple scenarios to reach them. Ideally, as the case of Novi di Modena demonstrates, conversion simulations should be conducted on a community basis to reflect the needs of the local population. However, as this study analysis shows, it is not necessary to include this in the planning requirements of pre-disaster recovery planning because the concept of site conversion can be carried out during the recovery process.

5 | Conclusion

This study identifies trends in the development of PS developed by the government in towns affected by the 2012 Emilia-Romagna earthquake, as well as trends in their conversion. The results showed that across the affected territory, 19 PS were developed with a combination of eight types of EA, and these PS could be classified into nine categories according to the number of consolidations and EA function types. Furthermore, the former PMAR sites that constituted the PS were converted into new urban cores for public transport and educational facilities and were converted into local community hubs after discussions with community members.

⁶ These contents refer to DocPP (*Documento di Proposta Partecipata*) and PO (*Piano Organico*).

These conclusions suggest that the land consumed for the development of EA and PS is converted into a base that provides new value to the city after completing its initial role. It can be inferred that such conversions were not originally envisaged before the disaster or during the development phase but were rather achieved through the preparation of well thought-out plans at each stage of the recovery process. The evidence indicates that the dilemma between reducing land consumption and PS development needs can be overcome on a case-by-case basis. Reflecting on these findings in the creation of scenarios for pre-disaster recovery planning will bring us closer to achieving a more comprehensive recovery process.

Acknowledgments

I would like to thank Shigeru Satoh, Gianfranco Franz, and Monia Guarino for their guidance throughout the various research stages of this paper. I would also like to thank Chiara Casari and Enrico Cocchi of the Regional Agency for Reconstruction of the 2012 Earthquake for their support and advice. I also thank the administrative officials who kindly agreed to be interviewed, particularly Rossana Mengozzi, Carlo Caleffi, Clara Borsatti, Mara Pivetti, Paola Zarantonello, and Geminiano Galavotti.

References

- Alexander D. (2002), *Principles of emergency planning and management*, Terra, Edinburgh.
- Alexander D. (2010), "The L'Aquila earthquake of 6 April 2009 and Italian government policy on disaster response", in *Journal of Natural Resources Policy Research*, vol. 2, no. 4, pp. 325-342.
- Alexander D. (2013), "An evaluation of medium-term recovery processes after the 6 April 2009 earthquake in L'Aquila, Central Italy", in *Environmental Hazards*, vol. 12, no. 1, pp. 60-73.
- Alexander D.E. (2018), "L'Aquila, central Italy, and the "disaster cycle", 2009-2017", in *Disaster Prevention and Management: An International Journal*, vol. 28, no. 4, pp. 419-433.
- Franz G. (2014), "La ricostruzione in Emilia dopo il sisma del maggio 2012. Successi, limiti e incognite di un'esperienza straordinaria", in *Urbanistica*, n. 154, pp. 30-38.
- Guarino M. (2015), "La partecipazione delle comunità alla ricostruzione", in *Inforum*, n. 48, pp. 37-42.
- Hogg S.J. (1980), "Reconstruction following seismic disaster in Venzone, Friuli", in *Disasters*, vol. 4, no. 2, pp. 173-185.
- Ichiko T. (2020), "A study of the community-based pre-disaster recovery planning on the high-density wooden housing area: From an Action Research for more 10 years in Toshima ward, Tokyo", in *Journal of the City Planning Institute of Japan*, vol. 55, no. 3, pp. 910-917. (in Japanese)
- Ito T., Scaroni F., Matsuda N. (eds., 2017), *Along the water: Urban natural crises between Italy and Japan*, Sayusha, Tokyo.
- Lazzati L. (2017), "The role of community engagement in post-disaster reconstruction: The cases of L'Aquila and Emilia Romagna, Italy", in Marsh G., Ahmed I., Mulligan M., Donovan J., Barton S. (eds.), *Community Engagement in Post-Disaster Recovery*, Routledge, London, pp. 102-114.
- Mashiko T., Guarino M., Franz G., Satoh S. (2018), "Collaborative planning for post-disaster reconstruction in Italy: Community participation in four small towns, focusing on Novi di Modena", in *International Planning History Society Proceedings*, vol. 18, no. 1, pp. 814-824.
- Nomura N., Satoh S. (2016), "A study on the method of reconstruction planning for the historical cities in Italy: Focus on the four cities damaged by Emilia-Romagna earthquake in 2012", in *Journal of the City Planning Institute of Japan*, vol. 51, no. 3, pp. 603-610. (in Japanese)
- Oliva F. (2014), "La difficile ricostruzione dell'Aquila", in *Urbanistica*, n. 154, pp. 39-48.
- Olshansky R.B., Hopkins L.D., Johnson L.A. (2012), "Disaster and recovery: Processes compressed in time", in *Natural Hazards Review*, vol. 13, no. 3, pp. 173-178.

Websites

- Bündnis Entwicklung Hilft & Institute for International Law of Peace and Armed Conflict, 2022. WorldRiskReport 2022.
<https://reliefweb.int/report/world/worldriskreport-2022-focus-digitalization> [Accessed May 30, 2023]
- Regione Emilia-Romagna, Open Ricostruzione.
<https://openricostruzione.regione.emilia-romagna.it/> [Accessed May 30, 2023].

Il ruolo del progetto territoriale nelle Isole Minori come Aree Interne

Federica Montalto

Politecnico di Bari

ArCoD - Dipartimento di Architettura, Costruzione e Design

federica.montalto@poliba.it

Nicola Martinelli

Politecnico di Bari

ArCoD - Dipartimento di Architettura, Costruzione e Design

nicola.martinelli@poliba.it

Abstract

Il presente contributo vuole riflettere su come il progetto territoriale possa intervenire in aree fragili e marginali come le Isole Minori italiane. Territori per i quali gli autori di queste note sostenevano, già da tempo, la necessità di inclusione all'interno della ricognizione operata dalla Strategia Nazionale per le Aree Interne, in quanto emblematici di quei fenomeni di marginalità, abbandono, e spopolamento ai quali la Strategia fa riferimento. Tale inclusione delle Isole Minori nella SNAI, istituzionalizzata lo scorso aprile 2022, apre dunque una nuova, importante, opportunità per questi territori, che se da un lato vanno guardati per aggregazione (criticità; potenzialità; turismo; popolazione; distanza dalla terraferma), necessitano però anche di uno sguardo calato nello specifico contesto locale.

Il presente contributo è frutto delle riflessioni che sono in corso in una ricerca dottorale¹ sul tema delle Isole Minori. Procida, in qualità di Capitale Italiana della Cultura 2022, rappresenta uno dei casi studio attraverso il quale guardare alle particolari condizioni isolate con la lente di osservazione offerta da questa grande sfida che, sebbene abbia portato sull'isola ingenti finanziamenti, ha in parte potenziato le tante difficoltà con cui le comunità isolate si scontrano quotidianamente.

Parole chiave: urban regeneration, fragile territories, habitability

1 | Tesi sostenuta

Il presente contributo intende riflettere su come il progetto territoriale possa intervenire in aree geografiche fragili e marginali quali le Isole Minori italiane, e sulla sua capacità di esaltare le potenzialità di tali realtà locali, valorizzandole e rafforzandole. Il lavoro in particolare si focalizza sulla capacità che la cultura può avere di essere un driver di rigenerazione territoriale per aree marginali e fragili.

Gli Arcipelaghi minori, spesso intesi come margini geografici, sono stati oggetto di un interessante dibattito in Italia ad iniziare dagli anni Ottanta (Racheli 1989) poi caduto nell'oblio, oggi paiono tornare al centro del dibattito nazionale e internazionale come si dimostrerà in queste note.

Sotto il nome di "Isola" si tende a far ricadere un insieme di fenomeni morfogenetici molto diversi tra loro, spesso accomunati da uno stesso nome. Una prima utile specificazione per restringere il campo di indagine della ricerca è la distinzione tra le isole nelle acque interne e le isole marine: le prime sono fluviali o lacustri, e si sono generalmente formate dal deposito in sospensione di detriti. Le seconde, invece, possono essere essenzialmente di due tipologie, continentali, se si sono formate dall'erosione delle lingue di terra che le univano ai continenti, oppure oceaniche, se generate dalla fuoriuscita di magma incandescente, sgorgato dalle fenditure sottomarine e innalzatosi fin fuori la superficie.

Marginalità e fragilità risultano essere due condizioni insite del termine "isole", giacché costanti negli ambiti micro insulari. Ciò deriva da uno squilibrio nel rapporto che l'uomo ha creato con le risorse, limitate, del contesto insulare, che se in passato venivano impiegate in pesca, marineria e agricoltura, sempre più sono invece oggi soggiogate alla mono attività economica del turismo e alla conseguente fisarmonica demografica che oscilla tra spopolamento e pressione antropica. (De Luca, Lingua, 2012)

¹ Dottorato di Ricerca di Conoscenza e Innovazione nel Progetto per il Patrimonio, del Dipartimento ArCoD del Politecnico di Bari, XXXVII° ciclo

Il consumo e l'abbandono delle risorse insulari, insieme al declino demografico di questi territori, li ha progressivamente condotti in un cono d'ombra di marginalità che ha autoalimentato il processo che spinge, soprattutto i giovani, alla migrazione verso i territori economicamente più forti. Una concatenazione di fattori che sono al tempo stesso causa e conseguenza della riduzione del benessere della popolazione e che ne intaccano il godimento del diritto alla cittadinanza.

Per questi territori gli autori di queste note sostenevano, già da tempo, la necessità di inclusione all'interno della ricognizione operata dalla Strategia Nazionale per le Aree Interne, in quanto emblematici di quei fenomeni di marginalità, abbandono, e spopolamento ai quali la Strategia fa riferimento. Tale inclusione, poi avvenuta nell'aprile 2022, apre una nuova, importante, opportunità per questi territori, che se da un lato vanno guardati per aggregazione (criticità; potenzialità; turismo; popolazione; distanza dalla terraferma), necessitano però anche di uno sguardo calato nello specifico contesto locale.

2 | La Strategia Nazionale per le Aree Interne

La Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI) è una politica nazionale innovativa di sviluppo e coesione territoriale per il contrasto della marginalizzazione e dei fenomeni di abbandono e declino demografico, propri delle aree interne (per l'appunto) del nostro paese. Aree che hanno subito, a partire dalla Seconda Guerra Mondiale, un processo di progressiva marginalizzazione e spopolamento, che ha portato ad una scarsa attrattività delle aree interne in termini di residenzialità, e pertanto alla migrazione dei giovani, a tassi di natalità in calo, all'invecchiamento della popolazione, nonché ad una diminuzione dei servizi essenziali (sia in termini di quantità che di qualità). (Viesti, 2021; Sommella, 2017; Covino, 2017; Salgaro, 2017; Iommi, Marinari, 2017; De Rossi, 2018; Carrosio, 2019, 2020; Storti, Prosperini, 2020; Salustri, 2022) Queste carenze si sono tradotte nel progressivo degrado dell'immenso patrimonio culturale e naturale, ma anche in una offerta formativa meno stimolante e competente, che autoalimenta il processo che spinge, soprattutto i giovani, alla migrazione verso i territori economicamente più forti. Una concatenazione di fattori che sono al tempo stesso causa e conseguenza della riduzione del benessere della popolazione e che ne intaccano il godimento del diritto alla cittadinanza. (Salustri, 2022)

La SNAI nasce quindi come politica *place based* proprio per questi territori, accomunati da svantaggio geografico e/o demografico, e mira alla loro promozione e sviluppo locale attraverso una *governance* locale multilivello, basata sulla ricchezza del territorio e delle comunità locali, sulla valorizzazione delle risorse naturali e culturali e sulla creazione di opportunità e nuovi circuiti occupazionali.

La *governance* della Strategia è definita dalla Delibera CIPE n. 9 del 2015 e s.m.i., che istituisce il "Comitato tecnico aree interne (CTAI)"², coordinato dal Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, con competenze sui processi di selezione delle aree, sulla definizione delle strategie d'area e sulla verifica del rispetto dei cronoprogrammi.

Le aree individuate dalla SNAI erano, in origine (dal 2012 e sino al 2022), settantadue: 1.077 comuni, per circa 2.072.718 abitanti. Territori lontani dai principali centri di offerta dei servizi essenziali (istruzione, salute, mobilità), che coprono però ben il 60% del territorio nazionale, il 52% dei Comuni e il 22% della popolazione. (Agenzia per la Coesione Territoriale, 2019)

Essi vengono individuati a partire da quello che viene definito il Comune 'Polo', ossia un centro abitato con:

- un'offerta scolastica superiore (almeno un liceo o un istituto tecnico o professionale);
- un ospedale di livello DEA I (servizi di pronto soccorso e funzioni di medicina generale);
- una stazione ferroviaria *Silver* (impianti medio-piccoli per servizi metropolitani e regionali).

Il resto del territorio nazionale è poi ulteriormente classificato sulla base della distanza, in termini di "tempi di percorrenza", dal rispettivo Polo in:

- Aree di Cintura, con tempi di percorrenza inferiori ai 20 minuti;
- Aree Intermedie, con tempi di percorrenza tra i 20 e i 40 minuti;

² Il Comitato è inoltre composto da: Agenzia per la coesione territoriale, Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, Ministero dell'istruzione, Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, ANPAL, Ministero della salute, Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie e Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio dei ministri, ANCI – IFEL, CREA, INAP, UPI, Regione/Provincia autonoma interessata.

- Aree Periferiche, con tempi di percorrenza tra i 40 e i 75 minuti;
- Aree Ultra Periferiche, con tempi di percorrenza superiori ai 75 minuti. (Fig. 1)

La mappatura SNAI, tuttavia, è in continua evoluzione: rispetto alla prima, risalente al 2014, quella del 2020 (elaborata dal Dipartimento per le Politiche di Coesione e dall' ISTAT), è stata redatta secondo dati aggiornati³ e un'analisi più approfondita rispetto a quella precedente, che ha portato ad una riduzione dei Comuni 'polo' o appartenenti a Poli intercomunali (che passano da 339 a 241, per una popolazione di 22.046.887 abitanti). Di contro, aumentano i Comuni di 'cintura' ma soprattutto quelli 'periferici' e 'ultra-periferici', che risultano cioè distanti anche più di un'ora di strada dai centri che forniscono i servizi essenziali.

Ne emerge che la popolazione che vive nelle aree interne è aumentata, dal 2014 al 2020, di oltre 2,2 milioni (cfr. Tab. 2), dato che però non indica un aumento degli indici demografici di questi territori (che sarebbe positivo), quanto invece, proprio l'aumento dei Comuni rientranti nei canoni individuati dalla Strategia (cfr. Tab. 3).

Occorre evidenziare, a questo punto, come una politica fondamentale e innovativa come la SNAI sia stata per ben 10 anni completamente cieca davanti ad una scorretta mappatura del territorio nazionale secondo i propri stessi indici valutativi. Le Isole Minori infatti, nonostante registrino dinamiche analoghe a quelle con cui le Aree Interne sono riconosciute dalla SNAI, probabilmente per via della loro relazione territoriale con contesti costieri che registrano, invece, andamenti di segno positivo, ne ha impedito l'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, Marchigiani e Perrone 2020)

3 | Progetto Speciale Isole Minori

Se dunque si guarda alle Isole Minori Italiane con la stessa lente di osservazione con cui la SNAI ha fin ora guardato la “terraferma” del nostro Paese, è possibile affermare che la maggioranza di esse rientrerebbe tra le aree che la politica definisce periferiche o ultra-periferiche. (Figg. 2-3)

Non risulta improprio, pertanto, il confronto tra le aree interne censite dalla SNAI e le isole minori italiane, anch'esse caratterizzate da svantaggio geografico, demografico e di servizi⁴ che le avrebbe dovute includere, sin da subito, nella ricognizione operata dalla Strategia.

Tale lacuna è stata parzialmente colmata, come si diceva prima, il 6 aprile 2022 quando l'allora Ministra per il Sud e la Coesione territoriale Mara Carfagna ha annunciato la creazione della 73esima Area Interna Ultraperiferica, nominata “Progetto Speciale Isole Minori”, che costituisce un vero e proprio elemento a parte della strategia, differente da tutte le altre aree mappate, poiché non si identifica esclusivamente per una appartenenza territoriale e geografica ma per una appartenenza che si potrebbe definire di “categoria”, riconoscendo quindi tali problematiche come intrinseche della natura isolana.

L'area comprende i 35 Comuni facenti parte dell'ANCIM-Associazione Nazionale Comuni Isole Minori, per un totale di 213mila cittadini, distribuiti nelle seguenti isole:

- **Arcipelago Toscano** (Isola d'Elba, Isola del Giglio e Capraia)
- **Arcipelago Campano** (Isola di Capri)
- **Arcipelago Flegreo** (Isola di Ischia e Isola di Procida)
- **Arcipelago delle Isole Ponziane** (Isola di Ponza e Isola di Ventotene)
- **Arcipelago Spezzino** (Isola Palmaria/Porto Venere)
- **Arcipelago delle Tremiti** (Isole San Nicola, San Domino, Capraia, Cretaccio e Pianosa)
- **Arcipelago della Maddalena** (Isola Maddalena, Caprera e numerose altre piccole isole disabitate)

³ Dati basati sui servizi e sulle distanze effettivamente riscontrabili alla fine del 2019, nonché su quelli emersi dal Censimento della popolazione 2020.

⁴ Ad oggi la rete di scuole primarie e secondarie di primo grado non costituisce per le isole minori italiane un problema, quanto più una preoccupazione a causa del futuro rischio di chiusura. Sono invece più rare le scuole secondarie di secondo grado, presenti solo nelle isole più grandi. Caso differente invece per il sistema sanitario, che si mostra estremamente debole su tutte le isole:

- Pronto Soccorso (la Maddalena Pantelleria, Lipari e Anacapri)
- DEA I Livello (l'Isola dell'Elba)
- Favignana (Poliambulatorio)

- **Arcipelago del Sulcis** (Isole di Sant'Antioco e di San Pietro)
- **Arcipelago delle Pelagie** (Isole di Lampedusa e Linosa)
- **Arcipelago delle Isole Eolie** (Isole Lipari, Salina, Vulcano, Stromboli, Panarea, Alicudi e Filicudi)
- **Arcipelago delle Egadi** (Isole Favignana, Levanzo e Marettimo)
- **Isola dell'Asinara**
- **Ustica**
- **Pantelleria**

per le quali è stato previsto uno specifico finanziamento di circa 11,4 milioni, chiamato per l'appunto "Progetto speciale Isole Minori", "speciale" perché coinvolge 7 Regioni e 35 Comuni che non coincidono sempre con l'isola di appartenenza, si registrano, cioè, confini amministrativi diversi (difatti sono coinvolti 35 comuni ma solo 33 isole).

Il progetto è a diretto beneficio dei Comuni per migliorare e incrementare i servizi ecosistemici, sanitari e scolastici secondo progetti che verranno valutati direttamente dall'Agenzia per la Coesione territoriale, e differentemente da quanto accade per le altre aree interne, si tratta in questo caso di Comuni abituati a cooperare, ottemperando a uno dei requisiti essenziali della SNAI, ovvero l'associazionismo.

I progetti possono essere di 3 tipi:

- "trasversali", quando accomunano tutte le isole coinvolte;
- "aggregati", quando a beneficiarne sono tutte le isole di uno stesso arcipelago o di diversi, ma accomunati da stesse problematiche;
- e infine "singoli" quando la singola isola rappresenta l'unità minima di finanziamento.

A tali risorse finanziarie potranno poi sommarsi quelli previsti per tutti i bandi già attivi della Strategia e per i quali l'ANCIM ha dichiarato di lavorare già per progetti in ambito di sanità, trasporti e istruzione, che oltre ad essere i pilastri principali della Strategia Nazionale per le Aree Interne sono anche tra i maggiori problemi delle Isole Minori. (Comitato Tecnico Aree Interne, Dipartimento per le politiche di coesione)

4 | Il progetto per Procida Capitale Italiana della Cultura 2022

Nonostante sia ormai trascorso più di un anno dalla creazione del Progetto Speciale Isole Minori è ancora poco chiaro quali e quanti progetti siano stati efficacemente presentati e attivati dalle Isole. Dunque per valutare l'impatto che su di esse avrà la Strategia, si dovrà attendere ancora, ma nel frattempo è possibile guardare ad un esempio di progetto territoriale su un'isola minore che ha lavorato su due⁵ dei tre pilastri della SNAI.

Trattasi dell'Isola di Procida, con una superficie di poco più di 4 km² e che dista dalla terraferma circa 3,4 km (Canale di Procida). Insieme all'adiacente isolotto di Vivara (al quale è collegato da un piccolo ponte pedonale) e a Ischia e Nisida forma l'arcipelago delle Isole Flegree⁶.

Ad oggi sull'isola vivono, quasi stabilmente, circa 10.000 persone, ma ciò non l'ha resa esente dai fenomeni di progressivo abbandono da parte dei residenti durante la stagione invernale, che la accomunano alle altre isole minori italiane. Così come è accomunata ad esse dall'inversione che si verifica nella stagione estiva, quando l'isola viene presa d'assalto dai turisti (in alcuni week end gli sbarchi raggiungono le 6.000 presenze). (Osservatorio Isole Sostenibili, 2021)

Com'è noto lo scorso anno Procida è stata *Capitale Italiana della Cultura* e la candidatura ha sviluppato un progetto mirato a restituire vitalità a un microcosmo insulare a forte rischio di abbandono per la maggior parte dell'anno, con l'intenzione di creare concrete alternative alla sola vocazione balneare del resto dell'arcipelago (Lauro, 2022) e costruendo invece, attraverso 330 giorni di programmazione, che prevedono 44 iniziative culturali e coinvolgono 240 artisti e 40 opere originali, una "affezione turistica e residente" basata sulla partecipazione attiva e sulla fruizione "lenta" dell'isola e del suo patrimonio. (www.procida2022.com/la-cultura-non-isola) Il progetto è partito dall'individuazione di un metodo di lavoro basato sul coinvolgimento diretto dei cittadini all'interno di questo percorso, costruendo più che un evento, una vera e propria strategia, basata sui desideri e sulle necessità degli isolani, che sono diventati protagonisti del processo, attraverso numerosi momenti di partecipazione e co-progettazione. Fondamentale è stato anche il coinvolgimento delle amministrazioni locali, come il vicino Comune di

⁵ Sanità e trasporti

⁶ L'isola di Capri, seppur sempre ubicata nel golfo di Napoli e a loro vicina, non è generalmente compresa nell'arcipelago flegreo, in quanto appartenente ad un'altra era geologica. Tuttavia, assieme alle flegree, costituisce l'Arcipelago Campano.

Napoli, ma soprattutto la Regione Campania, che ha investito 10 milioni di euro grazie ai quali si è intervenuti su alcuni dei problemi fondamentali di Procida, in quanto piccola isola, e che visto l'anno di evento avrebbero potuto aggravarsi fino a determinare il collasso dei limiti dell'isola. Si è intervenuti, anzitutto, sui trasporti: sono stati potenziati i collegamenti marittimi con la terraferma e le altre isole vicine. Si è anche lavorato sulla mobilità interna dell'isola, dove ad oggi, nonostante le dimensioni estremamente ridotte, i residenti utilizzano il mezzo privato anche per i più piccoli spostamenti. Sono dunque stati introdotti sull'isola 9 mezzi elettrici⁷, che coprono 4 linee che attraversano e raggiungono tutta l'isola. Inoltre, per incentivare l'utilizzo dei mezzi pubblici a scapito di quelli privati, questi sono stati resi gratuiti per tutto il 2022 sia ai residenti che ai turisti⁸.

Un altro tema fondamentale di questa politica territoriale, tenuto conto del momento storico nel quale l'evento si è tenuto, è stato quello sanitario, per cui è stato programmato, insieme all'Asl Napoli 2, un potenziamento dell'Ospedale di Procida e del Distretto Sanitario 36 Ischia, nonché l'acquisto di uno scafo sanitario⁹ e di nuove tecnologie, tra cui un drone che può trasportare in tempi immediati fino a 34kg di sangue o emoderivati, farmaci, tamponi, defibrillatori, ecc.

Infine, altri fondi sono stati utilizzati per interventi infrastrutturali riguardanti opere pubbliche e di arredo urbano, come quello di circa 1 milione e mezzo di euro per il restauro e rilancio di Palazzo d'Avalos, uno dei beni culturali di maggiore pregio dell'intera Regione, dopo decenni di abbandono. Durante Procida CIC 2022 questi è stato già utilizzato in parte come museo di sé stesso, in parte come sede espositiva per 7 mostre artistiche.

5 | Conclusioni

Le riflessioni fin ora esposte sono il frutto di una ricerca dottorale *in itinere*¹⁰ che, partendo dalle recenti politiche nazionali con sguardo alle isole minori (quali SNAI e PNRR), sta tentando di guardare con sistematicità ai contesti insulari italiani e a possibili buone pratiche per progetti territoriali di valorizzazione dei patrimoni insulari. Procida rappresenta pertanto un primo caso di studio e analisi in tal senso, del quale si possono valutare però solo i propositi e gli esiti immediati. Negli anni a venire l'analisi di quanto accadrà su quest'isola potrà mostrarci se un progetto territoriale a base culturale possa effettivamente rappresentare una chiave efficace per guidare le isole minori italiane in un processo di progressiva de-marginalizzazione.

Nel frattempo, anche altri contesti insulari sembrano aver deciso di muoversi in questa stessa direzione. E' infatti estremamente recente (maggio 2023) la notizia della approvazione di una Legge Regionale per le Isole Tremiti che, riconoscendole come unico arcipelago adriatico abitato e con autonomia comunale, mira a valorizzarle come luogo di cultura, libertà, memoria, leggenda e integrazione europea. Tale riconoscimento porterà a sviluppare e migliorare la mobilità pubblica, lo spazzamento, la raccolta e il trasporto dei rifiuti solidi urbani nonché ad attrarre e ospitare eventi internazionali di studio, informazione e divulgazione.

Per concludere, l'obiettivo delle politiche di cui si è trattato nel presente contributo mira a migliorare gli indicatori di attrazione e qualità della vita, attraverso interventi finanziari che ci si auspica diventino continuativi e puntuali, e, differentemente invece da quanto accaduto fin ora, interessino questi territori con continuità, consentendo processi di rigenerazione territoriale continuativi e di successo.

**POLO
ULTRAPERFERICO**

CINTURA

INTERMEDIO

PERIFERICO

⁷ I bus elettrici acquistati dall'EAV (Ente Autonomo Volturno) sono i primi ad entrare in servizio non solo a Procida, ma in tutta la Campania nell'ambito del trasporto pubblico locale. Si tratta, in particolare, di bus a trazione integralmente elettrica, brandizzati con una grafica realizzata ad hoc dall'artista Fabrizia Cesarano in omaggio a Procida Capitale della Cultura 2022 e fa parte del progetto di rinnovamento del parco autobus e di sostenibilità ambientale, a cui EAV e la Regione Campania stanno lavorando da tempo.

⁸ L'amministrazione comunale di Procida sta lavorando per tentare di rendere permanente la gratuità dei mezzi pubblici sull'isola

⁹ Il gommone sanitario permetterebbe, in caso di emergenza, di raggiungere Monte di Procida in circa 20 minuti e poi, da lì, l'ospedale di Pozzuoli.

¹⁰ La ricerca dal titolo "Il Progetto territoriale per le Isole Minori come Aree Interne" è condotta dalla dottoranda Arch. Federica Montalto, coadiuvata dal Tutor Prof. Arch. Nicola Martinelli, il co-Tutor Ing. Francesco Petracchini e la cultrice del dottorato Prof. Arch. Mariella Annesse nell'ambito del dottorato in Conoscenza e Innovazione nel Progetto per il Patrimonio del Dipartimento di Architettura, Costruzione e Design del Politecnico di Bari, XXXVII° ciclo.

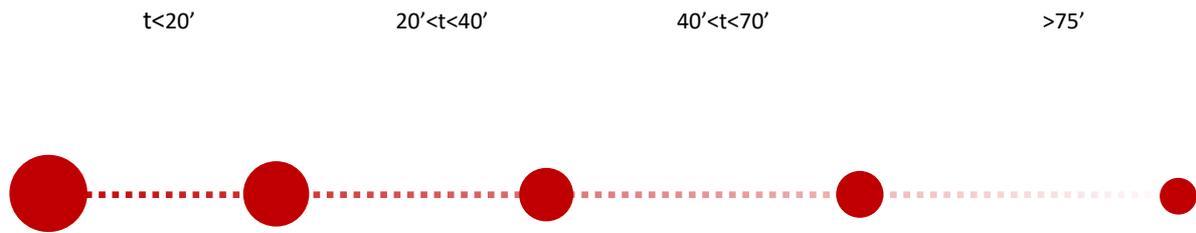


Figura 1 | Classificazione Aree Interne. Fonte: elaborazione a cura di Federica Montalto.

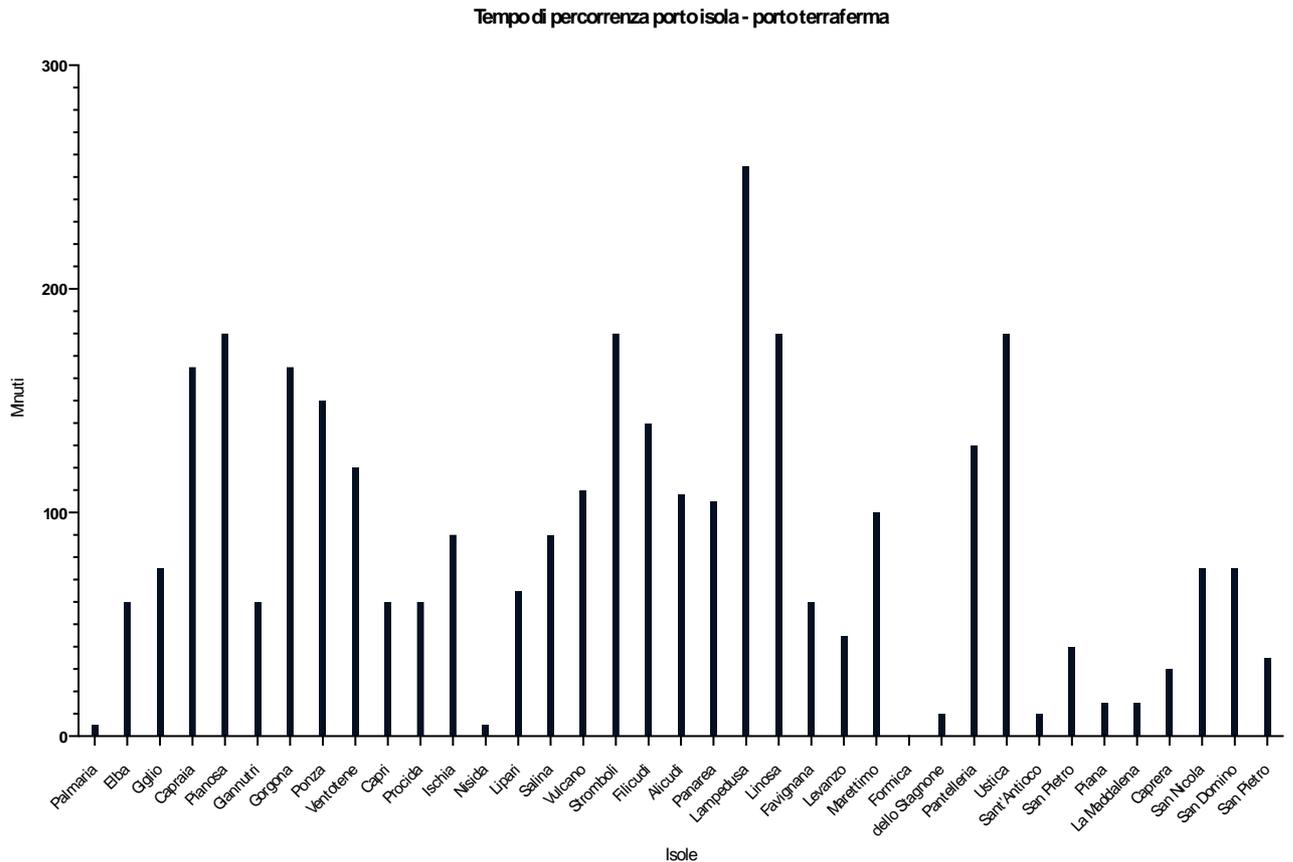


Figura 2 | Tempi di percorrenza tra i porti sulle isole e i rispettivi porti sulla terraferma. Fonte: elaborazione a cura di Federica Montalto.

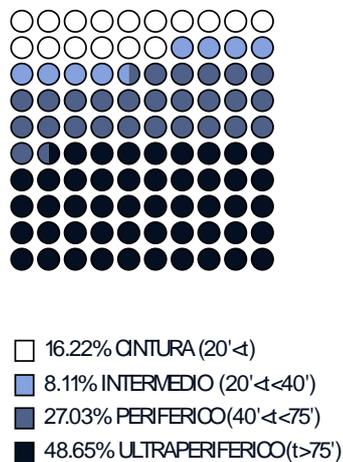


Figura 3 | Classificazione in percentuale delle Isole Minori italiane secondo la classificazione SNAI.
Fonte: elaborazione a cura di Federica Montalto.

Tabella I | Mappatura Aree Interne 2020 – Variazione della popolazione.
Fonte: elaborazione a cura di Federica Montalto su dati del Ministro per il Sud e la Coesione Territoriale

Cintura	Mappa 2014: 22.248.629	+1.507.836	+6,8%
	Mappa 2020: 23.756.465		
Intermedio	Mappa 2014: 8.495.430	-435.976	-5,1%
	Mappa 2020: 8.059.454		
Periferico	Mappa 2014: 3.585.164	+1.068.191	+29,8%
	Mappa 2020: 4.653.355		
Ultra Periferico	Mappa 2014: 642.512	+77.540	+12,1%
	Mappa 2020: 720.052		
TOT.	Mappa 2014: 34.971.735	+ 2.217.591	+6,3%
	Mappa 2020: 37.189.326		

Tabella I | Mappatura Aree Interne 2020 – Variazione del numero dei comuni.
Fonte: elaborazione a cura di Federica Montalto su dati del Ministro per il Sud e la Coesione Territoriale

Cintura	Mappa 2014: 3.509	+319	+9,1%
	Mappa 2020: 3.828		
Intermedio	Mappa 2014: 2.288	-360	-15,7%
	Mappa 2020: 1.928		
Periferico	Mappa 2014: 1.475	+49	+3,3%
	Mappa 2020: 1.524		
Ultra Periferico	Mappa 2014: 292	+90	+30,8%
	Mappa 2020: 382		
TOT.	Mappa 2014: 7.564	+ 98	+1,3%
	Mappa 2020: 7.662		

Attribuzioni

Pur essendo il contributo presentato frutto di una riflessione e di un lavoro collettivo degli autori, sono da attribuire a F. Montalto la stesura dei § 1, 2, 3, e § 4, a N. Martinelli dei § 1 e § 5.

Riferimenti bibliografici

- Carrosio G. (2019), *I margini al centro: l'Italia delle aree interne tra fragilità e innovazione*. Donzelli Editore, Roma.
- Carrosio G. (2020), “I giovani e la crisi socio-ecologica: quale welfare per riabitare le aree interne?”, in Delli Zotti G., Blasutti G. (a cura di), *Di fronte al futuro. I giovani e le sfide della partecipazione*, l'Harmattan Italia, Torino.
- Covino R. (2017), “Aree interne: una ‘marginalità’ che parla al futuro”, in *Geotema*, 2017, 55, pp. 89-91.
- De Luca G., Lingua V. (a cura di), *Arcipelago Mediterraneo. Strategie di riqualificazione e sviluppo nelle città-porto delle isole*. Alinea Editrice, Firenze, 2012.
- De Rossi A. (a cura di), *Riabitare l'Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquiste*. Donzelli editore, Roma, 2018.
- 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”, in

- 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.
- Iommi S., Marinari D., *Aree montane, aree interne, aree fragili. Partizioni non coincidenti*, IRPET, 2017, http://www.irpet.it/wpcontent/uploads/2017/06/contributo-irpet_montagna-allestito_appendice.pdf.
- Lauro M. (2022), “Sostenibilità e partecipazione artistica”, in *Urbanistica Informazioni*, n. 302, pp. 79-80.
- Osservatorio Isole Sostenibili, (2021), *Energia, acqua, mobilità, economia circolare, turismo sostenibile. Le sfide per le isole minori e le buone pratiche dal mondo*.
- Racheli G., (1989), “Isole minori, microcosmi a rischio grave. Nuove possibilità di gestione socio ecologica”, in *Terra*, n.5/II, 1989, pagg. 58-61.
- Salgaro S., (2022), “Montagna e aree interne: quale relazione?”, in *Geotema*, 2017, 55, pp. 92-96.
- Salustri A., (2022), “Il PNRR e i giovani delle Aree Interne”, in *Documenti Geografici n.1° gennaio-giugno*, pp. 143-159.
- Sommella R., (2017), “Una strategia per le aree interne italiane”, in *Geotema*, 2017, 21,3, 55, pp. 76-79.
- Storti D., Prosperini P., (2020), “Strategia nazionale aree interne, filiere agricole e destinazioni turistiche: innovazioni, azioni e progetti”, in Storti D. e altri (a cura di), *Sostenibilità e innovazione delle filiere agricole nelle aree interne: Scenari, politiche e strategie*. Franco Angeli Editore, Milano, 2020, pp. 53-71.
- Viesti G., *Centri e periferie: Europa, Italia, Mezzogiorno dal XX al XXI secolo*. Gius. Laterza & Figli Spa, Bari-Roma, 2021.

Sitografia

Agenzia per la Coesione Territoriale,

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

Comitato Tecnico Aree Interne, Dipartimento per le politiche di coesione

<http://territori.formez.it/content/isole-minori-prima-area-ufficiale-snai-2021-2027>

Ministro per il sud

<https://www.ministroperilsud.gov.it/it>

Osservatorio Isole Sostenibili 2021, Energia, acqua, mobilità, economia circolare, turismo sostenibile. Le sfide per le isole minori e le buone pratiche dal mondo.

<https://www.isolesostenibili.it/wp-content/uploads/2022/06/IsoleSostenibili22.pdf>.

Procida Capitale Italiana della cultura 2022

<https://www.procida2022.com/la-cultura-non-isola>

Una metodologia di ricerca per la “sicurezza ambientale” dei centri a media e bassa densità abitativa

Annunziata Palermo

Università della Calabria
DINCI – Dipartimento di Ingegneria Civile
annunziata.palermo@unical.it

Lucia Chieffallo

Università della Calabria
DINCI – Dipartimento di Ingegneria Civile
lucia.chieffallo@unical.it

Gaetano Tucci

Università della Calabria
DINCI – Dipartimento di Ingegneria Civile
gaetano.tucci@unical.it

Abstract

La Strategia Nazionale per le Aree Interne individua nell’associazionismo istituzionale il prerequisito per la definizione delle aree-progetto, tuttavia a tal riguardo non fornisce indicazioni operative di indirizzo per gli Enti Locali. Nel primo periodo di programmazione, i tentativi di associazionismo sono risultati talvolta forzati e poco efficaci. La ricerca, pertanto, vuole contribuire a colmare tale *gap* riconoscendo come, in generale, la dimensione dell’Ente Locale non necessariamente coincida con l’organizzazione ottimale dei servizi e la conseguenziale necessità, in accordo alla SNAI, di ricorrere a forme di gestione associata di specifiche funzioni o servizi.

Il *paper* propone prime riflessioni, teoriche e operative, propedeutiche alla definizione di un modello di coesione territoriale, usufruendo di uno strumento di classificazione del territorio, ovvero il *Degree of Urbanization*. Questo modello intende supportare la definizione di nuovi ambiti territoriali in cui attivare opportune strategie di gestione associata di funzioni e servizi con riferimento alla “sicurezza ambientale”, attraverso un particolare *focus* rivolto al contenimento dei rischi territoriali associati a fenomeni di dissesto idro-geologico. Il principale esito della ricerca consiste nell’individuazione di elementi utili a comprendere quali possibili interazioni territoriali possano influenzare le condizioni di benessere e di qualità della vita dei residenti, al fine di garantire una maggiore sicurezza ambientale e pianificare un’attività di manutenzione sostenibile ed efficiente delle risorse e del suolo, che agisca coniugando obiettivi di sicurezza e di qualità ambientale e paesaggistica.

Parole chiave: fragile territories, environment, spatial planning

1 | Introduzione

La Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI) è una politica di sviluppo e coesione diretta a contrastare la marginalizzazione e i fenomeni di spopolamento, sostenere la competitività territoriale sostenibile e assicurare l’accessibilità ai servizi essenziali (trasporto pubblico locale, istruzione e servizi socio-sanitari), nonché migliorare la manutenzione del territorio stesso. A tal fine, questa politica individua nell’associazionismo istituzionale il prerequisito per la definizione delle aree-progetto, tuttavia non fornisce indicazioni operative di indirizzo per gli Enti Locali utili allo scopo.

Al fine di contribuire a colmare tale *gap*, la ricerca muove da alcune riflessioni preliminari. Innanzitutto, la necessità di includere anche territori non mappati dalla SNAI che risultano afflitti da analoghe problematiche e, secondariamente, l’importanza di considerare eventuali fattori di rischio, tra cui quelli più diffusi di dissesto idro-geologico, per garantire l’effettiva resilienza dell’ambito territoriale da individuare.

Pertanto, in primo luogo nel *paper* verrà proposta l’adozione della classificazione del territorio secondo il *Degree of Urbanization* (DegUrba), uno strumento sviluppato per facilitare i confronti statistici internazionali, che costituisce un riferimento indispensabile ai fini della ricerca per la caratterizzazione dei territori di interesse.

In secondo luogo, per poter elaborare un’analisi attenta e puntuale in materia di sicurezza ambientale, gli autori hanno avviato la propria riflessione riferendosi ai risultati di uno studio di letteratura teso a mappare

la distribuzione delle frane superficiali della Regione Calabria, considerando modelli e dati di suscettibilità aggiornati, supportati strutturalmente da un geo-database completo e dalle relative caratteristiche geo-ambientali del territorio (Gullà et al., 2021).

Attraverso una comparazione tra la classificazione DegUrba e la mappatura del rischio delle frane superficiali si deducono alcune considerazioni teoriche e operative utili al futuro della ricerca, nonché una riflessione sulle possibilità di approfondimento necessarie all'implementazione e al perfezionamento di tale studio.

2 | La SNAI come “punto di partenza” per la ricerca

La SNAI si rivolge a territori non densamente urbanizzati, utilizzando un modello di intervento fondato su azioni territoriali da attivare attraverso progetti d'area. Nel periodo di programmazione 2014-2020 sono stati individuati due focus strategici: il potenziamento della fruizione di servizi di cittadinanza e le iniziative per lo sviluppo economico e l'occupazione. Nel percorso partenariale del ciclo 2021-2027, l'attenzione è stata rivolta, in modo condiviso, verso la salvaguardia e la valorizzazione degli interventi già in essere, nonché verso l'ampliamento dell'approccio originario mediante l'identificazione di ulteriori aree, la promozione e l'adozione di misure settoriali/tematiche a sostegno di queste tipologie di territori nel loro insieme o a sostegno di singoli Comuni.

La SNAI fornisce una classificazione dei livelli di perifericità alla scala comunale, articolata in due *step*. Il primo è l'identificazione dei centri di offerta di servizi essenziali connessi a istruzione, salute e mobilità, ovvero singoli Comuni/Poli o gruppi di Comuni contigui/Poli intercomunali. Per la classificazione degli altri Comuni si tiene conto della relativa “lontananza” dal Comune Polo più prossimo, considerata in termini di tempo di percorrenza. Tali Comuni sono distinti, secondo la mappatura aggiornata al 2020, in:

- aree di cintura, con tempi di percorrenza minori o uguali a 27 minuti;
- aree intermedie, con tempi di percorrenza compresi tra 27 e 40 minuti;
- aree periferiche, con tempi di percorrenza compresi tra 40 e 66 minuti;
- aree ultra-periferiche con tempi di percorrenza superiori a 66 minuti.

Rientrano tra le aree interne i Comuni intermedi, periferici e ultra-periferici (*Tabella I*).

Tabella I | Dati nazionali relativi ai Comuni secondo la classificazione SNAI (2021-2027)

	Valori soglia	N. Comuni	Popolazione (2020)	% Comuni	% Popolazione
A- Polo	-	182	20.470.301	2,3	34,6
B- Polo intercomunale	-	59	1.576.686	0,7	2,7
C- Cintura	<=27	3.828	23.756.465	48,4	40,1
D- Intermedio	27-40	1.928	8.059.454	24,4	13,6
E- Periferico	40-66	1.524	4.653.355	19,3	7,9
F- Ultra-periferico	>66	382	720.052	4,8	1,2
Totale		7.903	59.236.213	100,0	100,0

Sulla base della classificazione SNAI sono state definite le aree-progetto. In particolare, durante il periodo di programmazione 2014-2020 sono state individuate 72 aree-progetto sul territorio nazionale secondo la prima metodologia di mappatura al 2014. Nel periodo di programmazione 2021-2027, le nuove aree-progetto sono state selezionate per iniziativa regionale sulla base della mappatura aggiornata al 2020, considerando prioritariamente i Comuni periferici e ultra-periferici. Sono stati valutati gli indicatori demografici, economici, sociali e ambientali che evidenzino maggiori criticità rispetto alle altre aree regionali, nonché la propensione dei Comuni a lavorare nella forma associata richiesta, cercando di evitare, sulla base dell'esperienza del ciclo precedente, aree-progetto troppo estese. Le nuove aree-progetto selezionate sono 56 che, complessivamente, coinvolgono 764 Comuni (dato al 2020), in cui risiede una popolazione pari a 2.056.139 abitanti, alle quali si aggiunge il “progetto speciale Isole Minori” che coinvolge 35 Comuni isolani con una popolazione totale di 213.093 abitanti. Delle prime 72 aree-progetto, 67 sono state confermate risultando in parte riprogettate (in numero pari a 30), annettendo o escludendo alcuni Comuni, e in parte sono rimaste invariate (in numero pari a 37). Tra le altre, per la Regione Calabria, sono state confermate le 4 aree-progetto iniziali, in particolare le aree Grecanica, Reventino-Savuto e Sila e Presila sono rimaste

invariate, mentre l'area Ionico-Serre è stata ripermetrata. Inoltre, sono state selezionate 3 nuove aree-progetto: Alto Tirreno-Pollino, Alto Jonio cosentino e Versante tirrenico Aspromonte. Queste aree rappresentano i territori più fragili, caratterizzati da centri a media e bassa densità abitativa, con marcate criticità in termini di accesso ai servizi essenziali. La *Figura 1* riporta la classificazione SNAI dei Comuni della Regione Calabria con l'individuazione delle aree-progetto.

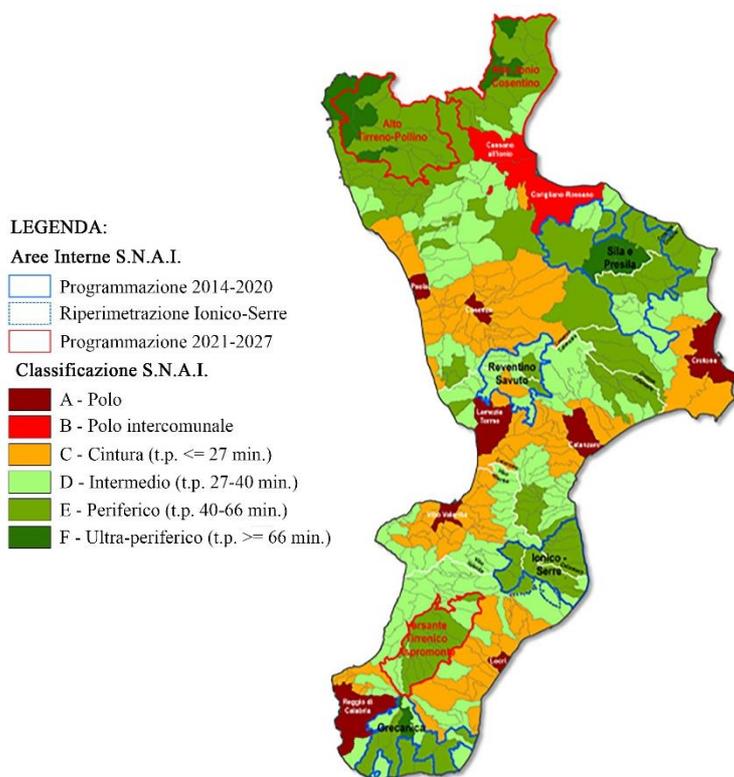


Figura 1 | Classificazione SNAI (2020) e aree-progetto calabresi
Fonte: Rielaborazione dal Rapporto di Istruttoria per la Selezione delle Aree Interne – Regione Calabria

3 | *Degree of Urbanization* per la definizione di centri a media e bassa densità abitativa

Al fine di pervenire ad una mappatura maggiormente inclusiva dei territori che presentano caratteristiche simili a quelli individuati dalla Strategia per le Aree Interne, in termini di fragilità e criticità, l'attenzione è stata rivolta ai centri a media e bassa densità abitativa, abbracciando, così, un bacino più ampio di territori. A tal fine, il riferimento è rappresentato, come anticipato, dal *Degree of Urbanization*. Definito e applicato alla scala europea, l'obiettivo di questo strumento è facilitare i confronti statistici internazionali di città, aree urbane e rurali, per mezzo di una selezione di indicatori. Il DegUrba classifica il territorio combinando la dimensione della popolazione e le soglie di densità abitativa e lo fa utilizzando una griglia con celle di un chilometro quadrato e un processo bifase. In primo luogo, vengono classificate le celle della griglia in base alla dimensione e alla densità di popolazione, anche tenendo conto della contiguità tra le celle, e in seguito, le unità locali. Il DegUrba presenta due livelli gerarchici: il livello 1 classifica il territorio in tre classi; il livello 2 ne specifica sette.

Entrando nel merito della classificazione, al livello 1 si definiscono i seguenti *cluster*:

- centro urbano (o un *cluster* ad alta densità), costituito da celle contigue con una densità di almeno 1.500 abitanti per kmq ed ha una popolazione di almeno 50.000 abitanti;
- agglomerato urbano (o *cluster* a densità moderata), costituito da celle contigue con una densità di almeno 300 abitanti per kmq e con una popolazione di almeno 5.000 abitanti. Gli agglomerati urbani rappresentano il contenitore dei centri urbani;
- agglomerato rurale (o *cluster* a bassa densità), costituito da celle che non appartengono ad un *cluster* urbano (ad alta o moderata densità). Le celle che lo compongono avranno per lo più densità inferiore a 300 abitanti per kmq. Alcune celle potrebbero avere una densità molto più elevata ma non una sufficiente popolazione che permetterebbe loro di essere classificate come agglomerato urbano.

Successivamente si sovrappongono i risultati riferiti alle celle alle unità locali, ovvero nel caso italiano ai limiti amministrativi comunali, fornendo la classificazione DegUrba di livello 1:

- DegUrba 1 (città o aree densamente popolate), unità locali che hanno almeno il 50% della popolazione nei centri urbani;
- DegUrba 2 (città e aree semidense o aree a densità intermedia), unità locali che hanno meno del 50% della loro popolazione nei centri urbani e meno del 50% della loro popolazione nell'agglomerato rurale;
- DegUrba 3 (aree rurali o aree scarsamente popolate), unità locali che hanno almeno il 50% della loro popolazione nell'agglomerato rurale.

Nell'ambito della presente ricerca, è stata applicata la classificazione DegUrba di livello 1, ottenendo il risultato di seguito proposto, mentre è in corso di implementazione l'applicazione del livello 2.

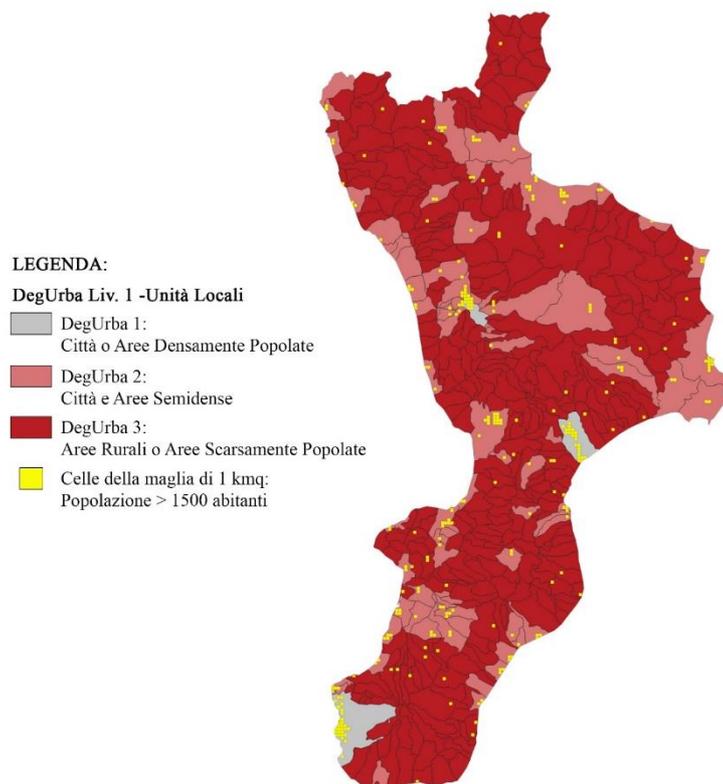


Figura 2 | Mappa del Degree of Urbanization di livello 1 e individuazione delle celle più significative
Fonte: Elaborazione propria in QGIS

Applicata tale classificazione al contesto regionale, i risultati sono stati confrontati con la classificazione della Strategia per le Aree Interne. Da tale confronto emerge una corrispondenza netta tra le aree interne della SNAI e le aree afferenti al DegUrba 3, alle quali si aggiungono ulteriori unità amministrative che pur non essendo classificate propriamente come aree interne presentano caratteristiche simili in termini di dispersione della popolazione e consequenziali criticità.

4 | Il focus sul dissesto idrogeologico per la sicurezza ambientale dei territori individuati

In virtù delle fragilità dei territori individuati, che non solo di natura socio-economica, ma anche ambientale, nell'ambito della ricerca il parametro della sicurezza ambientale è stato assunto come discriminante per l'individuazione di specifici ambiti territoriali di intervento dove attivare opportune strategie di gestione associata di funzioni e servizi per il controllo dei rischi territoriali.

L'importanza della sicurezza ambientale per la Regione Calabria è riconosciuta nell'ambito dell'Agenda Urbana che la indica come quarto *driver* aggiuntivo rispetto ai tre della strategia comune dell'Agenda Urbana italiana per i fondi 2014-2020 (servizi urbani, inclusione sociale e filiere produttive). Il quarto *driver* è definito da ciascuna Regione con riferimento alle peculiarità del proprio territorio. Nel caso calabrese allude alla manutenzione e alla messa in sicurezza del territorio urbano e delle aree interne e alla "riduzione" del costruito nelle aree a rischio dissesto ambientale o ad alto valore paesistico.

In particolare, una delle componenti legate alla sicurezza ambientale che maggiormente influenza il territorio calabrese è quello legato ai fenomeni gravitativi imputabili alle caratteristiche climatiche, geomorfologiche, geologiche e anche a causa della gestione inefficace del territorio (Gullà et al., 2009; Conforti et al., 2014; Borelli & Gullà 2017). Moltissime aree sono suscettibili a smottamenti superficiali (Sorriso-Valvo et al., 2004), e anche se risultano spesso poco profondi e con volumi esigui, i danni che causano sono significativi, sia dal punto di vista economico che sociale. In più occasioni i residenti dei territori più fragili si sono ritrovati isolati per l'interruzione delle infrastrutture con rischi concreti per la loro incolumità (Gullà et al., 2018).

In particolare, lo studio di Gullà et al. (2021) fornisce una mappatura precisa e attenta della suscettibilità a frane superficiali della Calabria che viene sovrapposta con la rete viaria regionale per la valutazione dell'esposizione della stessa (Figura 3). La costruzione della mappa di suscettibilità è stata sviluppata in fasi successive:

- raccolta dei dati disponibili relativi a fenomeni gravitativi superficiali e delle caratteristiche geoambientali (parametri topografici, fattori idrologici, pedologici, geologici e ambientali) da *dataset* e rilievi diretti e indiretti;
- omogeneizzazione, integrazione, elaborazione e archivio tramite GIS dei dati fondanti utilizzati;
- caratterizzazione dell'assetto spaziale delle frane superficiali rispetto ai caratteri geologici, geomorfologici e ambientali;
- elaborazione della mappa di zonazione di suscettibilità delle frane superficiali.

Strutturalmente, i fenomeni gravitativi sono stati mappati nel *geodatabase* come punti, che rappresentano il centro dell'area di origine, e sono stati classificati come frane superficiali solo nel caso di profondità inferiori ai 3 metri (Cruden & Vernes, 1996), di coinvolgimento di suoli, detriti o terreni alterati che si muovono per scivolamento, scorrimento e movimento complesso (Borrelli et al., 2018).

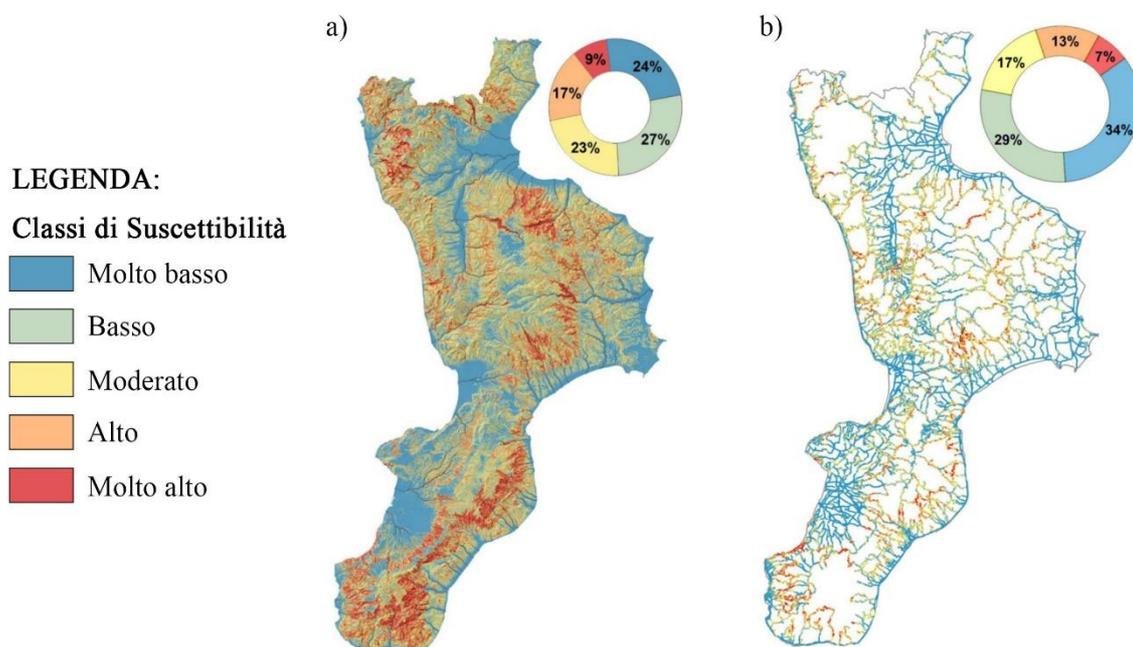


Figura 3 | a) Mappa della suscettibilità a frane superficiali della Regione Calabria. b) Sovrapposizione con la rete stradale
Fonte: Rielaborazione da Gullà et al. (2021)

5 | Discussioni e conclusioni

Gli autori hanno avviato un confronto tra la suddetta mappa di sovrapposizione della suscettibilità a frane superficiali con la rete stradale e la mappatura del *Degree of Urbanization*. Da tale confronto è emerso come molti dei Comuni appartenenti alle aree ricadenti nel DegUrba 3 ospitano i tratti della rete stradale che ricadono in zone ad alta o molto alta suscettibilità a fenomeni gravitativi. Questo aspetto deve far riflettere sull'incolumità dei residenti che quotidianamente sono costretti, per raggiungere i servizi essenziali, ad impegnare una rete viaria caratterizzata da problematiche pregresse come lo stato di degrado e la tortuosità

dovuta all'orografia dei siti. Pertanto, laddove un evento franoso dovesse interessare un tratto stradale, il relativo livello di isolamento crescerebbe esponenzialmente. Per tutti questi motivi, gli autori ritengono di fondamentale importanza tener conto del parametro della sicurezza ambientale per poter definire un nuovo indicatore di perifericità, integrando quanto proposto dalla SNAI.

In conclusione, si sottolinea che quanto contenuto in questo *paper* si propone come riflessione introduttiva ad una serie di futuri approfondimenti che si ritiene utile specificare. Innanzitutto, il tema della sicurezza ambientale non è riferito ai soli fenomeni di dissesto idro-geologico, ma a numerose altre tipologie di rischio (climatico, sismico, idrogeologico, ecc.). Peraltro, nel presente contributo si è fatto riferimento agli eventi gravitativi superficiali che risultano più diffusi, senza considerare le frane profonde o i crolli.

Tuttavia, le prime analisi condotte consentono: (1) di fornire spunti di riflessione su una tematica di fondamentale importanza non solo per la Regione Calabria, ma per l'intero territorio nazionale, con uno sguardo all'ambito internazionale grazie al *Degree of Urbanization*; (2) di evidenziare lacune presenti nei criteri utilizzati dalla Strategia Nazionale per le Aree Interne in termini di classificazione sulla base del livello di perifericità dei Comuni; (3) di fornire un nuovo approccio per la perimetrazione di ambiti di intervento e di conseguenza prevedere nuove forme di associazionismo per affrontare le criticità dei luoghi legate alla sicurezza ambientale.

Riferimenti bibliografici

- Borrelli L., Ciarleo M., Gullà G. (2018), "Valutazione della suscettibilità da frane superficiali in rocce granitiche mediante metodi statistici basati su GIS: il contributo della mappa dei gradi di alterazione", in *Frane*, no. 15, vol. 6, pp. 1127-1142.
- Borrelli L., Gullà G. (2017), "Vincoli tettonici su una frana profonda in rocce cristalline alterate", in *Geomorphology*, vol. 290, pp. 288-316.
- Conforti M., Muto F., Rago V., Critelli S. (2014), "Carta dell'inventario delle frane della Calabria nord-orientale (Sud-Italia)", in *Journal of maps*, no. 10, vol. 1, pp. 90-102.
- Cruden D., Vernes D. (1996), "Tipi e processi di frana. Special Report National Research Council", in *Transportation Research Board*, no. 247, pp. 36-75.
- Gullà G., Aceto L., Antronico L., Borrelli L., Coscarelli R., Perri F. (2018), "Un modello geotecnico intelligente in condizioni di emergenza: un caso studio di una frana medio-profonda nel Sud Italia", in *Engineering Geology*, no. 234, pp. 138-152.
- Gullà, G., Antronico L., Borrelli L., Caloiero T., Coscarelli R., Iovine G., Nicoletti P.G., Pasqua A.A., Petrucci O., Terranova O. (2009), "Indicazioni conoscitive e metodologiche connesse all'evento di dissesto idrogeologico dell'autunno-inverno 2008-2009 in Calabria", in *Geologi Calabria*, no. 10, pp. 4-21.
- Gullà G., Conforti M., Borrelli L. (2021), "Un'analisi di raffinamento della suscettibilità delle frane superficiali a scala regionale supportata da un geodatabase assistito da GIS", in *Geomatics Natural Hazards and Risk*, no. 12, vol. 1, pp. 2500-2543.
- Sorriso-Valvo M., Antronico L., Gaudio R., Gullà G., Iovine G., Merenda G., Minervino I., Nicoletti P.G., Petrucci O., Terranova O. (2004), "Carta dei dissesti causati in Calabria meridionale dall'evento meteorologico dell'8-10 settembre 2000", in *CNR-GNDICI pubblicazione*, n. 2859.

Il PNRR e le aree interne: criticità e potenzialità dell'uso dei fondi comunitari per la rigenerazione urbana sociale e sostenibile. Il caso della provincia di Foggia (Puglia)

Ada Palmieri

Politecnico di Bari

ArCoD - Dipartimento Architettura Costruzione Design

ada.palmieri@gmail.com

Giulia Spadafina

Politecnico di Bari

ArCoD - Dipartimento Architettura Costruzione Design

giulia.spadafina@poliba.it

Abstract

Chiamiamo interne quelle aree significativamente distanti dai centri di offerta di servizi essenziali (di istruzione, salute e mobilità), ricche di importanti risorse ambientali e culturali e fortemente diversificate per natura e a seguito di secolari processi di antropizzazione. Nonostante queste aree siano caratterizzate da spopolamento e invecchiamento, ospitano oltre il venti per cento della popolazione italiana e occupano per il sessanta per cento la superficie nazionale. Sono considerate territori fragili in quanto soggetti a rischio idro geologico e degrado del patrimonio culturale materiale e immateriale.

Oggi queste aree sono attenzionate da misure ed azioni di salvaguardia con l'entrata in vigore della Strategia Nazionale Aree Interne (SNAI 2013) e sostenute ulteriormente nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), Missione n. 5 "Inclusione e Coesione", Componente 3: "Interventi speciali per la coesione territoriale" – Investimento 1: "Strategia nazionale per le aree interne".

Nel presente contributo si intende valutare le potenzialità e le criticità degli interventi finanziati dalla Linea di intervento 1.1.1 "Potenziamento dei servizi e delle infrastrutture sociali di comunità" finanziato dall'Unione europea attraverso il PNRR per le Aree Interne. Si consideri che ad oggi sono più di 50 milioni di euro i fondi stanziati per il recupero delle aree interne per interventi di rigenerazione urbana e puntuale in Puglia. Nel contributo si analizzeranno i casi degli interventi previsti nell'immediato futuro nelle aree interne della Puglia e nello specifico nella provincia di Foggia. L'analisi fornirà una valutazione ipotetica del possibile impatto sul territorio sostenendo la tesi per cui la reale valorizzazione del territorio, partendo dall'azione sui beni materiali deve, per divenire efficace, necessariamente ricadere sul benessere della comunità e del territorio dal punto di vista sociale, culturale, ambientale ed economico. Come sostiene il presidente nazionale dell'UNCEM "I paesi sono paesi, non borghi. Costruire comunità non è rifare un borgo"; si ritiene dunque necessaria una riflessione per cui, per contribuire allo sviluppo sostenibile di un territorio (considerando la sostenibilità in tutte le sue accezioni, economica, sociale ed ambientale) è fondamentale considerare i finanziamenti e gli interventi infrastrutturali sui beni materiali come lo strumento iniziale di un processo e a servizio del capitale umano. Inutile e controproducente sarebbe persistere nella creazione di contenitori (beni materiali) senza contenuto (beni immateriali ed azioni di comunità) in quanto è solo grazie alla comunità sensibilizzata e formata, protagonista della valorizzazione, che si possono ottenere risultati proficui e duraturi nel tempo, capitalizzando realmente i finanziamenti recepiti dall'Unione Europea. Si forniranno nel contributo le descrizioni di best practices di questi processi in corso in Italia a sostegno della tesi per cui vi può essere valorizzazione e rigenerazione solo se si guarda ai fondi (del PNRR in questo caso) come strumenti ed opportunità per dare il via ai processi di valorizzazione (anche questi analizzati nel contributo) che necessitano del supporto e della partecipazione continuativa e approfondita da parte dei tecnici e delle persone che vivono i territori per far sì che la rigenerazione urbana divenga generatrice di nuove opportunità a tutela del patrimonio materiale e immateriale del territorio.

Parole chiave: Aree Interne, PNRR, Rigenerazione

Introduzione

Nel presente contributo si intende valutare le potenzialità e le criticità degli interventi finanziati dall'Unione europea attraverso il PNRR per le Aree Interne. Nello specifico si analizzeranno le Aree Interne della provincia di Foggia. Dopo aver chiarito le definizioni utili alla contestualizzazione del contributo, in maniera analitica saranno analizzati gli interventi che, mappati, saranno poi commentati rispetto all'impatto sul

territorio e riguardo le azioni necessarie per rendere effettiva la valorizzazione, sia attraverso il finanziamento e il “recupero” dei contenitori sia attraverso le azioni di costruzione e formazione della comunità.

Le aree interne

Le Aree Interne rappresentano un contesto territoriale particolare all'interno del panorama urbano italiano. La definizione di Aree Interne si basa su una serie di parametri che tengono conto dell'accessibilità, della densità demografica, delle caratteristiche economiche e sociali del territorio. Nell'ambito dell'urbanistica, queste aree costituiscono un oggetto di studio cruciale per comprendere le dinamiche di sviluppo e per delineare strategie di intervento e pianificazione del territorio. Caratterizzate da centri storici di valore culturale e architettonico, una morfologia del territorio che spesso presenta vincoli naturali o paesaggistici, un'agricoltura di sussistenza o a conduzione familiare, nonché un'infrastrutturazione carente o obsoleta, esse ospitano oltre il venti per cento della popolazione italiana e occupano per il sessanta per cento la superficie nazionale. Le Aree Interne in Italia affrontano diverse criticità che ne ostacolano lo sviluppo e la valorizzazione. Tra queste criticità, rientrano lo spopolamento, la mancanza di servizi di base, l'isolamento geografico e la difficoltà di accesso a servizi sanitari, istruzione e occupazione. Considerate le caratteristiche peculiari di queste aree, la valorizzazione non può che essere basata sull'azione delle comunità locali e la promozione di processi partecipativi; grazie a queste azioni si può contribuire a creare un senso di appartenenza e un'identità territoriale.

È doveroso, prima di analizzare i finanziamenti del PNRR¹ in ogni caso citare e descrivere la Strategia Nazionale Aree Interne come azione introdotta al fine di sostenere, tutelare e valorizzare le aree caso studio del contributo. La Strategia Nazionale Aree Interne in Italia è stata introdotta nel 2014 con l'obiettivo di affrontare le sfide specifiche che le Aree Interne del paese affrontano in termini di sviluppo economico, sociale e infrastrutturale. La strategia si basa sulla collaborazione tra diverse istituzioni, tra cui il Ministero per la Coesione Territoriale, il Ministero dello Sviluppo Economico e il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, al fine di promuovere l'integrazione, la coesione e lo sviluppo sostenibile di queste aree.

Il caso studio delle aree interne della Provincia di Foggia

Nel presente contributo si intende analizzare l'attuale situazione relativa ai finanziamenti previsti sui territori presi in esame come caso studio. Nello specifico si considerano i fondi che provengono dal PNRR, il quale, tra le diverse azioni, prevede una serie di interventi per migliorare i servizi e le infrastrutture nelle zone rurali e promuovere lo sviluppo sostenibile del turismo.

Le misure considerate in questo contributo sono destinate agli enti amministrativi comunali delle aree prese in esame e nello specifico sono:

1. PNRR - M5 C3 I1.1.1 "Potenziamento dei servizi e delle infrastrutture sociali di comunità"
2. PNRR - M1 C2 I1.2 "Attrattività dei borghi" Linea A
3. PNRR - M1 C2 I1.2 "Attrattività dei borghi" Linea B

Si riporta di seguito la descrizione ministeriale della misura PNRR - M1 C2 I1.2 "Attrattività dei borghi"

«A fronte del sovraffollamento che ha spesso caratterizzato le attrazioni turistiche nelle principali città d'arte, tanti piccoli centri storici italiani (“Borghi”) offrono enorme potenziale per un turismo sostenibile alternativo, grazie al patrimonio culturale, la storia, le arti e le tradizioni che li caratterizzano. Gli interventi in questo ambito si attueranno attraverso il “Piano Nazionale Borghi”, un programma di sostegno allo sviluppo economico/sociale delle zone svantaggiate basato sulla rigenerazione culturale dei piccoli centri e sul rilancio turistico².»

Tra le diverse azioni previste dalla misura M1 C2 I1.2 "Attrattività dei borghi", ad oggi, sono stati messi a bando fondi e approvati a finanziamento progetti a valere per le linee:

«Linea di azione A, nell'ambito della quale si prevede di sostenere la realizzazione di 21 progetti di particolare rilievo e significato (uno per regione o provincia autonoma), ciascuno di importo pari a 20 milioni di euro, per un ammontare complessivo di 420 milioni di euro, alla cui selezione provvederanno le Regioni/Province autonome;

Linea di azione B finalizzata alla realizzazione di Progetti locali di rigenerazione culturale e sociale di almeno 229 borghi storici, in coerenza con il target previsto dalla scheda relativa all'investimento 2.1 del PNRR-

¹ Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

² Decreto Ministeriale n. 453 del 7 giugno 2022 sono state assegnate le risorse a 309 Comuni, conseguendo pertanto il traguardo europeo M1C3-12, in scadenza il 30 giugno 2022

M1C3-Cultura. Le risorse disponibili per la Linea di azione B sono complessivamente pari a 580 milioni di euro di cui - 380 milioni di euro per i Progetti locali di rigenerazione culturale e sociale presentati dai Comuni - 200 milioni di euro quale regime d'aiuto [...].»

Si sottolinea il passaggio dell'Avviso relativo alla linea di azione B che determina la premialità per le realtà comunali che presentano richiesta in maniera aggregata. È interessante evidenziare questo punto poiché sottende una presa di coscienza politica e amministrativa rispetto alla necessità, quanto meno nell'area caso studio, di guardare ai piccoli comuni delle aree interne con uno sguardo complessivo di area territoriale.

Ugualmente importante è la misura 5 che ha ammesso a finanziamento molti progetti relativi al potenziamento di servizi e infrastrutture. Di seguito la definizione ministeriale della misura PNRR - M5 C3 I1.1.1 "Potenziamento dei servizi e delle infrastrutture sociali di comunità"

«L'iniziativa mira a promuovere soluzioni a problemi di disagio e fragilità sociale, mediante la creazione di nuovi servizi e infrastrutture sociali e/o il miglioramento di quelli esistenti, favorendo l'aumento del numero di destinatari e/o la qualità dell'offerta, anche facilitando il collegamento e l'accessibilità ai territori in cui sono ubicati i servizi stessi, sotto forma di trasferimenti destinati alle autorità locali.

L'Avviso pubblico è rivolto ai Comuni delle Aree Interne (intermedi, periferici, ultraperiferici) come individuati nella mappatura delle aree interne 2021-2027 [...].»

Il contributo si è occupato di analizzare e valutare i progetti finanziati nei Comuni della provincia di Foggia inseriti nella lista delle aree interne nell'ambito dei seguenti finanziamenti del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

Per le linee di finanziamento analizzate, dunque, si è proceduto ad acquisire gli elenchi dei progetti finanziati, ad isolare i progetti finanziati nei Comuni inseriti nella lista delle aree interne e successivamente ad analizzare, utilizzando anche lo strumento della geo analisi, attraverso l'utilizzo di un software GIS. Sono inoltre state raccolte e analizzate le informazioni relative alla tipologia di intervento finanziario, al fine di poter valutare il loro potenziale impatto sul territorio.

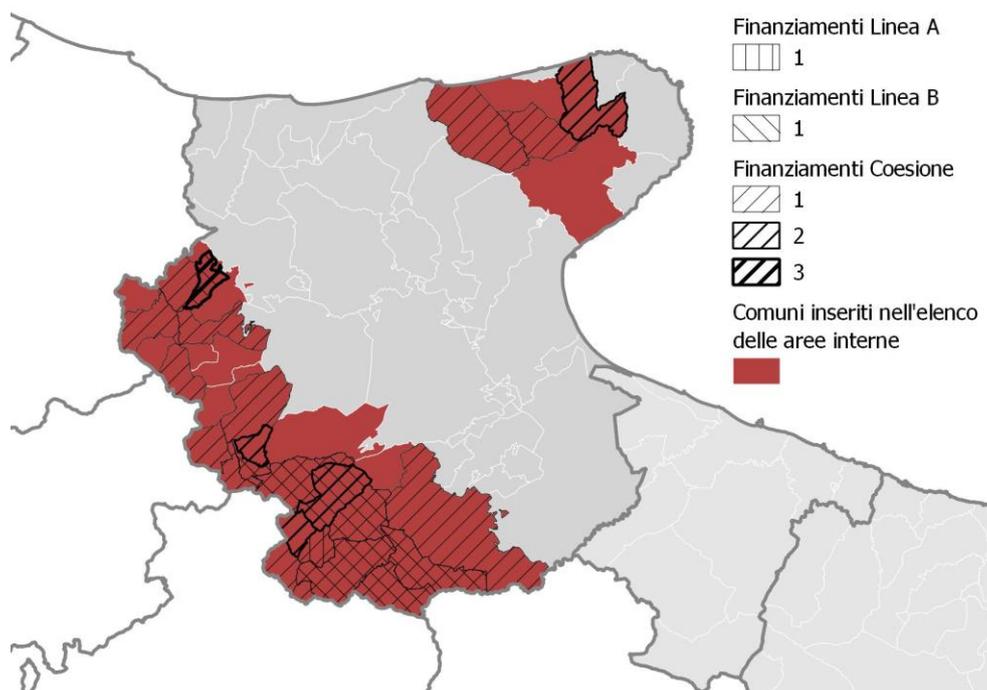


Figura 1 | Mappa dei finanziamenti ricevuti dai Comuni analizzati, differenziati per tipologia di finanziamento e per numero di progetti finanziati. Fonte: Elaborazione degli autori.

In totale i tre finanziamenti analizzati hanno distribuito sui Comuni della Provincia di Foggia inseriti nella lista delle aree interne un totale di oltre 45 milioni di euro. È significativo notare come quasi la metà di questa somma sia destinata ad un unico Comune, Accadia, che con il progetto di riqualificazione del Rione Fossi ha ottenuto questo enorme finanziamento, diventando un caso all'interno della Regione.

Per quanto riguarda la Linea B i finanziamenti, destinati alla rigenerazione dei Borghi sono stati destinati ai Comuni di Bovino, Candela, Celle San Vito, Casalvecchio di Puglia, Deliceto, Orsara di Puglia, Rocchetta

Sant'Antonio e Sant'Agata di Puglia. I finanziamenti ricevuti, fatta eccezione per i due progetti di Celle San Vito e Casalvecchio di Puglia che coinvolgono più Comuni, sono tutti di 1,6 milioni di euro a progetto. Rispetto alla tipologia di progetto risultano essere per la maggior parte progetti integrati di rigenerazione dei borghi antichi dei comuni interessati per fini turistici e culturali, fa eccezione il progetto di Casalvecchio di Puglia denominato *Borghi della Salute 2.0*.

Per quanto riguarda il finanziamento relativo al potenziamento dei servizi e delle infrastrutture sociali di comunità la situazione è più variegata. I progetti finanziati in questo caso sono 33 e coinvolgono 27 Comuni, vi sono infatti alcuni Comuni che risultano aver vinto il finanziamento di più progetti e nello specifico Bovino, Castelluccio Valmaggiore, Panni e Vico del Gargano con due progetti ciascuno e Casalvecchio di Puglia con tre progetti finanziati.

Il totale dei finanziamenti ammonta a oltre 11 milioni, variamente distribuiti, dai progetti da 1 milione finanziati ai Comuni di Ascoli Satriano, Cagnano Varano e Deliceto ai progetti da 100 mila euro finanziati a Castelluccio Valmaggiore.

Rispetto alla tipologia di progetti finanziati, anche in questo caso, la situazione è più variegata rispetto al precedente finanziamento analizzato. Il finanziamento prevedeva diverse due diverse tipologie di intervento finanziabile: lavori pubblici e fornitura di beni e servizi. La tipologia di intervento più frequente tra i progetti finanziati risulta quella dell'ambito sociosanitario per l'integrazione e la cura degli anziani, di questi progetti sei sono relativi esclusivamente ai lavori pubblici e alla realizzazione di opere e cinque invece prevedono anche azioni di contrasto alla solitudine, la gestione di sistemi di accoglienza e la creazione di reti di cura. La seconda tipologia di intervento più ricorrente, con dieci progetti, è relativa ai lavori pubblici in ambito sportivo con creazione di playground o impianti polisportivi e la manutenzione o riqualificazione di aree esistenti. Frequenti, con tre progetti finanziati, sono i lavori pubblici all'interno delle strutture cimiteriali comunali.

Conclusioni

Considerate le misure prese in esame previste per le aree interne e oggetto del presente contributo, si ritiene necessaria una riflessione circa il rapporto che intercorre tra la rigenerazione urbana (sostenuta dagli interventi finanziati dalle misure sopracitate) e l'innovazione sociale. Si sostiene infatti che non vi è reale rigenerazione di un territorio se non si agisce contemporaneamente sul patrimonio materiale e immateriale di questo. Come analizzato, infatti, si intende finanziare (ad esempio con la linea A) azioni atte alla riqualificazione dei borghi per fini turistici, residenze artistiche e musei senza intervenire in primo luogo sulla consapevolezza e le capacità della comunità di accogliere e gestire spazi rigenerati. Se si considerano poi le azioni previste (ad esempio dalla linea B), molte sono mirate al supporto di realtà relative ai migranti ed anziani, in coerenza con l'attuale situazione di spopolamento e invecchiamento delle comunità; insieme a queste vi sono poi anche molti interventi mirati al supporto di attività sportive e ricreative. La scelta di tali progettualità interroga ancora sull'effettiva coincidenza tra la connessione possibile dei servizi di nuova realizzazione e le effettive realtà demografiche che abitano i paesi. Altra questione cruciale, a valle dell'analisi condotta, è, in alcuni casi, l'attribuzione di finanziamenti concentrati in alcuni Comuni piuttosto che in altri. Questo potrebbe denotare un disequilibrio di competenze tecniche all'interno delle Amministrazioni. Si ritiene quindi necessaria l'innovazione sociale integrata con la rigenerazione urbana, proprio lì dove tra le maggiori criticità troviamo spopolamento e invecchiamento sostanziale della popolazione.

Se la rigenerazione urbana è un processo finalizzato al miglioramento e alla trasformazione delle aree urbane esistenti, al fine di affrontare sfide sociali, economiche, ambientali e spaziali, questa non può prescindere dalla creazione di valore sociale; creazione che si basa sulla partecipazione attiva delle persone appartenenti (e non) al territorio e sull'implementazione di nuovi processi, modelli e pratiche che migliorino la qualità della vita delle comunità. Riqualificare spazi pubblici e privati, riabilitando edifici e infrastrutture obsolete, in luoghi pressoché disabitati, è condizione necessaria ma non sufficiente per rigenerare, valorizzare e successivamente promuovere un territorio se si intende perseguire un approccio sostenibile e inclusivo. Si considerano come necessarie, alla stregua della rigenerazione urbana che interviene su beni materiali e infrastrutture, le azioni attuative come: partecipazione e coinvolgimento delle comunità, creazione di valore sociale, sviluppo sostenibile e collaborazione tra attori pubblici e privati.

Per rendere effettivamente strategici e sostenibili gli interventi previsti dai finanziamenti, occorre quindi:

- Analizzare dettagliatamente i bisogni del territorio intersecando i dati paesaggistici, infrastrutturali, patrimoniali che sono tecnici e oggettivi con i bisogni espressi dalle comunità presenti nei luoghi interessati;

- Intraprendere il processo di valorizzazione che intende avvalersi di fondi, con una strategia definita e che prenda in considerazione non solo la piccola realtà comunale, ma l'intera area territoriale. Se si considera la recente nascita dell'Unione dei Comuni dei Monti Dauni, che vede attualmente la partecipazione di 10 Enti Comunali, in procinto di ampliarsi, possiamo comprendere quanto sia necessario adoperare una strategia territoriale che permetta di sviluppare sinergie all'interno del territorio e di connettere, fisicamente e idealmente, le piccole realtà comunali che altresì continuerebbero ad essere autoreferenziali ed isolate in competizione tra loro (Viesti, 2022);
- Dotare il sistema amministrativo ed il processo di rigenerazione di tecnici competenti e preparati (Viesti, 2022), interni o a supporto delle amministrazioni che lavorino sulla visione strategica d'insieme, sulle analisi dei bisogni del territorio, sulla selezione dei fondi e sulla progettazione e implementazione delle azioni inerenti all'innovazione sociale.

Se, come sostiene il presidente nazionale dell'UNCCEM "I paesi sono paesi, non borghi. Costruire comunità non è rifare un borgo", si ritiene dunque necessaria una riflessione per cui, per contribuire allo sviluppo sostenibile di un territorio (considerando la sostenibilità in tutte le sue accezioni, economica, sociale ed ambientale) è fondamentale considerare i finanziamenti e gli interventi infrastrutturali sui beni materiali come lo strumento iniziale di un processo e a servizio del capitale umano.

Vi è una sostanziale differenza tra un paese, che tiene insieme non solo i luoghi ma anche la comunità che lo abita con le sue peculiarità e il suo patrimonio culturale, ed il borgo nel suo concetto attuale. Considerata la portata e la natura dei finanziamenti e dei possibili interventi da finanziare, si ha l'impressione di un approccio che non miri a ripopolare i luoghi e i paesi, quanto a renderli "appetibili" al fruitore esterno (Viesti, 2022). Potrebbe essere necessario puntare, in primo luogo, al miglioramento dei servizi essenziali per le comunità oggi presente nei paesi, per coloro che "restano". Sono coloro che abitano questi luoghi i custodi dei vuoti che si tenta di rigenerare puntando sul recupero infrastrutturale, allo stesso modo sono gli abitanti dei paesi coloro a cui spetta diventare esploratori del proprio territorio (Teti, 2022). È responsabilità politica e dei tecnici occupati nella pianificazione e rigenerazione del territorio interrogarsi sulla fatica e, allo stesso tempo, sulla necessità per le comunità, di restare nei luoghi di appartenenza.

Riabitare è dunque, una questione etica che necessita di pianificazione e strategia, oltre che di finanziamenti mirati, che non può più prescindere dall'unica salvezza per i paesi, ovvero essere i luoghi da riabitare partendo dalle comunità presenti e dalla loro consapevolezza. È la cura dei luoghi nella loro nudità, interezza e contraddizione, mettendo in luce bellezze e bruttezze, l'unica azione salvifica possibile. La cura è, per forza di cose, etica, morale ed estetica (Teti, 2022). Con questi primi passi ed il supporto dei tecnici e dei fondi a sostegno delle aree fragili, sarà possibile accogliere il fruitore esterno, che trovando una forte identità nei luoghi, contribuirà a rendere sostenibile la valorizzazione di territori che, per quanto definiti fragili, sono detentori di un patrimonio paesaggistico, storico e culturale di inestimabile valore.

Riferimenti bibliografici

- Viesti, G. (2022), "Contro i borghi", in Barbera, F., Cersosimo D., De Rossi, A., (a cura di) *Ventuno fortunate borghi*, Donzelli, Roma
- Teti, V. (2022) *La restanza*, Einaudi, Torino

Sitografia

PNRR Misura 1 "Attrattività dei borghi"

<https://pnrr.cultura.gov.it/misura-2-rigenerazione-di-piccoli-siti-culturali-patrimonio-culturale-religioso-e-rurale/2-1-attrattivita-dei-borghi/>

PNRR Definizione Linea A e Linea B

https://media.beniculturali.it/mibac/files/boards/388a5474724a15af0ace7a40ab3301de/SG/Avviso%20Borghi%20Linea%20B_201221_Completo-signed-signed.pdf

PNRR Misura 5 "Potenziamento dei servizi e delle infrastrutture sociali di comunità"

<https://www.agenziacoesione.gov.it/bandi-agenzia/avviso-pubblico-per-la-presentazione-di-proposte-di-intervento-per-servizi-e-infrastrutture-sociali-di-comunita-da-finanziare-nellambito-del-pnrr/>

Il paesaggio rurale sotto pressione: dinamiche consolidate, nuove infrastrutture e temi per un progetto di territorio non rimediabile

Mario Paris

Università degli Studi di Bergamo
DISA – Dipartimento di Ingegneria e Scienze Applicate
mario.paris@unibg.it

Catherine Dezio

Università degli studi di Padova
TeSAF - Dipartimento di Territorio e Sistemi Agro-Forestali
catherine.dezio@unipd.it

Abstract

Le aree rurali e remote rappresentano l'83% del territorio totale dell'UE, ed ospitano il 30,6% della sua popolazione che è mediamente più anziana rispetto a quella delle aree urbane (Commissione Europea, 2021).

Tali caratteri emergono negli studi dedicati al tema da parte delle istituzioni nazionali ed europee, dove le politiche si articolano in varie forme, muovendosi da un approccio sussidiario a tentativi di riattivazione e valorizzazione. Nel contributo si enfatizza la necessità di ripensare l'equilibrio fra spazio urbano e rurale come vincolo alla definizione di una geografia delle opportunità, e si pone in evidenza la necessità di guardare al territorio rurale attraverso prospettive poco praticate nel campo dell'urbanistica. Grazie al nuovo punto di vista, è possibile definire prospettive di sviluppo che superano l'approccio estrattivo o patrimoniale delle pratiche attuali, anche quando prevedono l'insediamento di infrastrutture e funzioni nel territorio rurale come motore di sviluppo, come di recente accaduto per le opere connesse al PNRR. Pertanto, a partire dalla riflessione su alcuni casi concreti della pianura padana, gli autori propongono un set di temi per supportare la definizione di progettualità necessarie ed inserite dentro un più ampio disegno di territorio e che siano al contempo funzionali al raggiungimento di obiettivi di sviluppo sostenibili ed orientati all'inclusione sociale. Tale obiettivo è possibile solo guardando al territorio rurale con la sensibilità e gli strumenti del paesaggio e formulando proposte insediative sensibili ai caratteri del luogo e non stereotipate.

Parole chiave: rural areas, landscape, local development

1 | Introduzione

Il presente contributo prende le mosse da un approfondimento che gli autori hanno iniziato attraverso la loro collaborazione, che ha per oggetto la condizione degli spazi rurali e dei sistemi agro-ambientali extra-urbani del nord Italia (Dezio & Paris, 2022a; Dezio & Paris, 2022b). Sin dai suoi inizi, la ricerca considera in modo trasversale sia luoghi innovativi, dinamici, oggetto di un profondo rinnovamento sia spazi già interessati da dinamiche demografiche di spopolamento, di emigrazione, di invecchiamento, di mancanza di competenze generali e digitali, di limitato accesso alla formazione di base ed avanzata e di divario occupazionale di genere (Commissione europea, 2021), oltre che di stagnazione economica di lungo periodo. In particolare, il contesto rurale cui si fa riferimento in questo contributo è quello della pianura padana lombarda e veneta, dove coesistono ambienti naturali e agrari e sul quale gli autori lavorano attraverso attività di ricerca, di ricerca applicata e di formazione.

Pur localizzandosi in un contesto macroregionale di grande dinamismo, densità demografica e di imprese, quello analizzato è uno spazio a rischio di esclusione sociale e di povertà è più elevato che nelle città (Commissione europea, 2021a) poiché configurato come un mosaico. In esso, alle attività agricole ancora presenti – relativamente redditizie e capaci di reinventarsi nelle forme produttive – si giustappongono brani di territorio meno presidiati e svuotati del loro ruolo agrario. Localizzati lontano dalle frange urbane più densamente popolate, questi spazi non rappresentano un contesto di investimento appetibile per la loro trasformazione residenziale o urbana, spesso rimangono in attesa e rappresentano il contesto di maggior fragilità economica, territoriale e sociale dell'area.

J.L. De las Rivas (2022) ha riconosciuto che questa condizione diffusa e contraddittoria di uno spazio agrario che funziona e di un "altro rurale" o "rurale remoto" oggi abbandonato è comune a molti contesti di bassa densità in Europa e rappresenta una sfida per la pianificazione e il governo del territorio. Si tratta di uno

spazio che si presta all'azione e alla sperimentazione, dove non è possibile attuare solo attraverso le modalità e gli strumenti della conservazione del patrimonio culturale. De las Rivas (ibidem; 33) pone in evidenza che il lavoro dell'etnografo, dello storico e dell'antropologo sono imprescindibili, ma da soli non permettono di mantenere o recuperare il dinamismo, le attività e la popolazione che si è persa nel tempo. Se da un lato le politiche europee hanno portato in anni recenti ad una presa di coscienza del ruolo e del valore dello spazio rurale nella società e nell'economica continentale, non è possibile ripensare questo contesto solo come spazio patrimoniale da conservare musealizzandolo. Emerge da studi recenti (fra gli altri: Fernández-Maroto & Paris, 2022) che per superare questo atteggiamento – rischioso come o forse più dell'attitudine estrattiva legata allo sfruttamento agrario degli spazi rurali per soli fini produttivi – sia da ripensare attraverso un lavoro di risignificazione del rurale stesso, letto attraverso prospettive capaci di dare conto della sua complessità, delle diverse potenzialità e dei problemi emergenti. Al tempo stesso, tale sforzo conoscitivo deve portare ad una nuova considerazione delle possibilità di sviluppo di questo spazio, che non deve essere visto solo come ambito di destinazione delle funzioni necessarie alla vita delle città ma considerate “indesiderabili”. Gli spazi rurali sono oggi il banco di prova per la soluzione di numerosi problemi territoriali legati alla sostenibilità, al cambio climatico e al rinnovamento delle forme di vita, produzione e consumo delle società occidentali e in questo contributo gli autori si interrogano proprio a partire dalla necessità di sovvertire questa visione gerarchica che sottomette il rurale all'urbano.

Gli autori, dopo questa introduzione (1.) ed una sezione in cui provano a riflettere sulle pressioni alle quali sono sottoposti oggi i contesti rurali sui quali lavorano (2.), provano a ricostruire il quadro entro cui sviluppare questo necessario cambio di prospettiva (3.) e, nelle conclusioni (4.), identificano alcuni temi di lavoro sui quali si potrebbero concentrare fertili sforzi di ricerca e ricerca applicata in futuro.

2 | Le pressioni sul paesaggio rurale

Le aree rurali e remote rappresentano l'83% del territorio totale dell'UE, ed ospitano il 30,6% della sua popolazione che è mediamente più anziana rispetto a quella delle aree urbane (Commissione Europea, 2021). Tali caratteri emergono negli studi dedicati al tema da parte delle istituzioni nazionali ed europee, dove si enfatizza la combinazione dei caratteri fisici di un luogo (prima natura) e delle forme dell'abitare che lo innervano (seconda natura) e dove l'equilibrio fra queste due componenti caratterizza la definizione delle diverse opportunità di sviluppo economico dei contesti.

In un testo recente dell'OECD (2020) la distanza fisica dai mercati di riferimento, la quantità e la qualità delle relazioni economiche fra luoghi di produzione e di consumo ed il livello di specializzazione dei singoli contesti sono i caratteri che più influenzano il posizionamento e l'attrattività per investitori ed abitanti dei contesti europei e, in particolare, dei luoghi rurali.

“A causa delle loro dimensioni e della dipendenza dai mercati esterni, le economie rurali possono essere più vulnerabili ai cambiamenti esterni che influenzano le condizioni economiche e naturali. Allo stesso tempo, molte località rurali dispongono di un ricco capitale sociale derivante dalla coesione della comunità e da forti reti sociali informali e formali in grado di promuovere la fiducia sociale” (OECD, 2020; 28 – trad. M. Paris).

La ricchezza di questo ed altri studi, dove si enfatizza la necessità di ritrovare un nuovo equilibrio fra spazio urbano e rurale come vincolo alla definizione di una geografia delle opportunità, pone in evidenza la necessità di guardare al territorio rurale attraverso prospettive poco praticate nel campo dell'urbanistica. Infatti, la letteratura istituzionale ed accademica dell'ultimo decennio ha enfatizzato il ruolo delle città e degli spazi urbani più densi come i contesti più appropriati per ripensare gli assetti e le pratiche dell'abitare, del produrre e del consumare con l'obiettivo di costruire forme di vita maggiormente sostenibili e più inclusive. In questa narrazione – o retorica – urbano-centrica in cui si enfatizzano la densità abitativa, l'intensità degli usi e delle relazioni e la continuità dell'assetto urbano come valori, il territorio della bassa densità emerge come spazio “altro”. In esso le formule suppostamente salvifiche di una urbanità caricaturale e totalmente legata a forme di vita e consumo attuabili solo in ambiti ipercentrali dei nuclei maggiori e malamente stereotipate in alcuni ambiti dove si sviluppano forme progressive di gentrificazione – vendute con lo slogan della “città dei 15-min” (Moreno, 2020) – non sono applicabili. Pertanto, gli spazi sfuggenti del rurale periurbano e, ancor più, quelli del rurale remoto divengono contesti appetibili per la sperimentazione di processi di riattivazione che possono tradursi nell'accoglimento di funzioni ed infrastrutture che sono necessarie alla vita urbana della città densa, ma che non trovano spazio in essa o sono considerate

incompatibili con l'immagine di spazio urbano "riconciliato ecologicamente" che mal si accorda con i paesaggi operazionali (Brenner & Ghosh, 2022; Armondi et al., 2022) che ne sono il necessario supporto. Pertanto, nel presente contributo gli autori fanno propria la domanda posta da A. Magnaghi (2000), quando si chiedeva se – e quali fossero le forme – di conservazione e riattivazione dello spazio rurale, alla luce delle scelte di policy attivate a scala nazionale e continentale ed accelerate dalla necessità di "mettere a terra" progettualità legate al PNRR.

Come già emergeva nelle letture del fondatore della scuola territorialista, la volontà di conservazione dello spazio rurale è distruttiva quando ignora i suoi attori o la simbiosi che l'uomo crea con l'ambiente nella costruzione di paesaggi specifici e forme peculiari di abitarli. J.L. de las Rivas (2022), citando A. Magnaghi (2005) e M. Carta (1999) nella sua lettura sulla riattivazione dei paesaggi rurali ha rimarcato come l'ambiente rurale sul quale oggi si è chiamati ad intervenire sia il frutto complesso e mutevole di processi e risultati nel quale c'è il rischio di perpetrare una visione puramente estrattiva che si manifesta in gran parte dell'economia agraria o mineraria, che oggi è evidenziata dall'emergere di progetti agrivoltaici dopo la già avvenuta invasione dei parchi solari e delle reti di turbine eoliche.

Sullo spazio rurale "fragile", spesso marcato dall'assenza di strutture tecniche e amministrazioni capaci di produrre visioni strategiche alternative o basate sul riconoscimento delle potenzialità endogene dei territori, le recenti progettualità attivate in risposta al susseguirsi di crisi che hanno interessato l'Europa e, in particolare, l'Italia si sono tradotte in una moltiplicazione di pressioni insediative.

Si tratta di processi che portano alla localizzazione di funzioni altamente invasive, capaci di modificare radicalmente il capitale territoriale di risorse nelle aree interessate (Dezio, 2020), con conseguenze critiche sia dal punto di vista geo-storico, paesaggistico, culturale e territoriale (perdita delle tracce storiche della matrice rurale; compromissione dei patrimoni minori), sia dal punto di vista ambientale (mortalità della fauna, distruzione e frammentazione degli habitat, inquinamento atmosferico, acustico e luminoso, perturbazioni per il suolo e l'idrologia).

Oggi lo spazio rurale è considerato l'ambito di messa a terra delle nuove infrastrutture, anche sulla spinta di un deciso aumento delle risorse a disposizione e di programmi di gestione che privilegiano la rapida realizzazione delle opere più che la riflessione sull'impatto territoriale delle stesse. Per esempio, in questi contesti si moltiplicano le funzioni logistiche, i data center, gli impianti per la produzione di energie rinnovabili e le vasche di laminazione ed accumulo per le acque, anche in relazione con le linee del trasporto collettivo e del traffico privato, fino a formare veri e propri paesaggi multi-operazionali frutto di logiche di accumulo ed estrazione più che di un disegno territoriale.

Non è intenzione degli autori semplificare il dibattito che ruota attorno alla necessità di queste funzioni assumendo posizioni radicalmente ideologiche, o contestare "a priori" la loro presenza nel territorio. L'obiettivo del presente contributo è quello di porre l'accento sulla mancanza di un percorso critico di riflessione circa l'opportunità di insediamento di tali infrastrutture e, soprattutto, sulla limitata capacità di progettare i manufatti e le loro pertinenze in modo così dirompente ed impattante sui contesti in cui si inseriscono. Nell'eterogeneità delle funzioni citate, si riconoscono come tratti comuni la loro grande occupazione di suolo, la tendenza all'impermeabilizzazione delle aree su cui insistono, la limitata capacità di costruire relazioni con gli ambiti di insediamento – che ricomprende anche la ricorrente cesura delle relazioni visuali, fisiche e funzionali esistenti –, ed il continuo ricorso a materiali e soluzioni costruttive poco integrate con i luoghi.

Inoltre, se letti in prospettiva reticolare, tali insediamenti generano esternalità diffuse ad una scala ben più ampia che quella locale, con il conseguente impatto anche sulle reti (del traffico, dei corridoi ecologici e delle piattaforme produttive agro-alimentari, ecc.).

3 | Oltre i "crossed territories": la necessità di un cambio di prospettiva sul territorio rurale

Allo stato attuale, il processo di localizzazione, tracciamento e realizzazione delle infrastrutture e delle funzioni necessarie alla vita delle realtà metropolitane nello spazio della bassa densità risponde a logiche quasi unicamente economiche, ingegneristiche e di efficientamento e tratta in maniera settoriale e compensativa gli impatti su habitat e servizi ecosistemici, ignorando le necessità degli attori locali. Il contingentamento dei tempi per la realizzazione delle progettualità legate al Programma NextGen EU può acuire i rischi ed i limiti di processi che già incidono radicalmente sulla qualità degli ecosistemi agroforestali.

La volontà e necessità di localizzare queste infrastrutture nello spazio rurale sono complesse e frutto dell'interazioni di diversi fattori, legati a ragioni di fattibilità urbanistica, di logiche settoriali, di opportunità economica, di necessità e di ordine economico.

Al tempo stesso, queste dinamiche, nella loro condizione necessaria alla vita e al funzionamento dei sistemi urbani cui prestano servizio possano essere considerate in modo diverso da come succede nell'attualità, e attraverso pratiche progettuali più sensibili ed innovative delle attuali, possano essere ricondotte ad un più ampio disegno di territorio, nel quale si può dispiegare una visione ambiziosa, sostenibile ed inclusiva per il territorio rurale.

Il rinnovamento delle modalità progettuali e di inserimento delle infrastrutture nel territorio rurale è una sfida oggi ineludibile che si inserisce nell'agenda degli stati e delle regioni europee e che può servire a ripesare l'equilibrio urbano-rurale dell'unione.

Come posto in evidenza dalla Commissione per le Risorse Naturali dell'European Committee of Region (2023), una politica urbano-rurale equilibrata è fondamentale per lo sviluppo regionale e il suo mancato raggiungimento comporta costi elevati (anche se difficilmente quantificabili).

F.B. Forleo et al. (2017) hanno provato a riflettere sulle opportunità di sviluppo rurale, sottolineando come insieme alla capacità di invertire le tendenze demografiche negative, si debba partire dalla possibilità di sfruttare la qualità ambientale e delle risorse naturali, da un ripensamento del mercato del lavoro e della struttura produttiva delle attività insediate, dagli aspetti socioculturali che rendono questo contesto meno attrattivo che le aree urbane e dalla diversificazione delle attività presenti. Più avanti nello stesso report, si sottolinea che anche l'International Labour Office (ILO) ha sottolineato come le infrastrutture siano uno dei driver per lo sviluppo rurale, insieme alla formazione, alla capacità di stimolare imprenditoria innovativa a quella di fornire adeguati servizi di base e al dialogo sociale (ILO, 2013). Parimenti, anche la sostenibilità sociale, l'inclusione e la coesione sembrano essere tra le condizioni chiave per una giusta transizione a livello locale (OECD, 2019).

L'attuale mancanza di una visione integrata dello sviluppo territoriale ha portato, in molti casi, a un disinteresse per l'impatto che la semplice localizzazione delle infrastrutture hanno sul territorio rurale senza che queste siano accompagnate da adeguati processi di co-progettazione con le realtà locali, armonizzazione con il paesaggio esistente ed inserimento nei sistemi di relazioni consolidate. In altri casi, si è assistito in tempi recenti ad una vera e propria corsa all'insediamento di queste ultime come motore di sviluppo con la miope convinzione che la sola presenza di tali manufatti potesse portare ad un processo di miglioramento delle condizioni economiche, sociali e di vita della popolazione, con impatti radicalmente negativi per i contesti di insediamento, considerati come spazi da attraversare.

L'impostazione iper-settoriale delle politiche infrastrutturali messe in atto fino ad oggi (fra gli altri: Programma Operativo Nazionale (PON) Infrastrutture e Reti 2014-2020 del MIT o Programma delle infrastrutture strategiche, di cui alla delibera CIPE n. 121 del 2001, e successivi aggiornamenti del medesimo PIS) si è tradotta in infrastrutture che tagliano con indifferenza paesaggi e insediamenti rendendoli veri e propri "crossed-territories". Le scelte di tracciato, conseguenza dell'intreccio tra politica, rendita fondiaria e normativa tecnica, non hanno quasi mai incontrato le politiche relative agli spazi aperti e, anzi, spesso si configurano come elementi di rottura della continuità del sistema agrario e delle reti ecologiche verdi e blu. L'infrastruttura, così come concepita fino ad oggi, ha impedito l'opportunità di generare e promuovere luoghi e relazioni (Lanzani et al, 2013) o di agire come veicolo di coesione alla scala locale (Gabrielcig, Turk, 2015). La tendenza è stata quella di introdurre interventi rimediali di compensazione o mitigazione attraverso azioni semplicistiche che non concorrono ad una conciliazione ecologica (Ferlinghetti, 2019). Tali interventi sono il risultato di una stereotipata conoscenza della reticolarità del territorio e dei sistemi di relazione esistenti, di una progettazione che tende ad imporre le ragioni di efficienza tecnica e tecnologica e di una gestione dei processi decisionali che assume le istanze di chi sviluppa le infrastrutture come centrali. In sintesi, manca ad oggi un progetto integrato e non autoreferenziale che colga la grande mobilitazione di energie e risorse attivate per un'opera di grande portata come un'infrastruttura di mobilità, come occasione per uno sviluppo sostenibile dell'intero sistema territoriale in cui essa si va a collocare. In linea con i principi della Convenzione Europea del Paesaggio di Firenze, appare oggi evidente la necessità di una riflessione consapevole sulle trasformazioni determinate dalle grandi infrastrutture e di un intervento per dare forma e funzioni al territorio, senza rinunciare alla possibilità di costruire nuovi paesaggi che sappiano rinnovare il rapporto tra componenti antropiche, ambientali ed economiche (Steffinlongo, 2011).

4 | Conclusioni: verso un progetto di territorio non rimediale

Nel presente contributo gli autori hanno provato a tratteggiare i temi chiave di un dibattito – oggi centrale – sullo spazio rurale come ambito di insediamento delle infrastrutture necessarie al funzionamento dei sistemi urbani di scala regionale e delle funzioni ritenute strategiche spesso finanziate attraverso il PNRR.

Il punto di vista che si è inteso sostenere parte dalla considerazione che il territorio rurale – i cui caratteri e le cui risorse sono centrali per la vita e lo sviluppo dei sistemi urbani – sia largamente ignorato e considerato come spazio servente, con una attitudine estrattiva poco sensibile ai valori esistenti e radicalmente insostenibile.

Gli insediamenti previsti spesso vengono promossi senza regole chiare e senza considerare con attenzione le opportunità di sviluppo dei contesti locali in cui sono previsti, spesso ridotti ad un generico aumento del gettito fiscale o dell'occupazione per gli abitanti, ma senza che le qualità dell'ambiente, del paesaggio o l'impatto sulle risorse ed i sistemi agricoli e produttivi esistenti siano tenuti in considerazione.

Un ambiente rurale interpretato come "riserva" di valori sarà inevitabilmente soggetto agli interessi urbani e questa logica puramente estrattiva, diretta dai grandi centri di potere, è fonte di impoverimento territoriale e di esclusione sociale della sua popolazione a medio-lungo termine.

Ricalcando l'approccio sostenuto da J.L. de las Rivas, gli autori contrappongono a questa visione la necessità di un inedito tipo di progetti per il territorio rurale, che permettano un'amministrazione responsabile delle risorse del territorio e superi gli approcci patrimonialisti (la museificazione e/o la stereotipata visione turistica) o estrattive.

Per questo è necessario fare in modo che l'insediamento di nuove infrastrutture – quando necessario – parta da un approccio non rimediale e discenda da un progetto locale forte e condiviso, che permetta la creazione di opportunità di sviluppo endogeno senza portare alla sottrazione delle risorse del territorio. Il punto di partenza di questi progetti è il territorio stesso, che deve essere letto e progettato come paesaggio. Questo richiede la confluenza di un'interpretazione dinamica dell'identità locale, che parte dai caratteri dell'ambiente, inteso come bioregione (Magnaghi, 2019) o habitat.

Grazie a questo approccio, da trasferire e far accettare anche nei tavoli tecnici e di settore dove le infrastrutture e gli insediamenti assumono spesso un ruolo primario rispetto al contesto di sfondo è possibile all'avviso degli autori, far evolvere le pratiche di progettazione in una prospettiva maggiormente sostenibile ed inclusiva. Una maggiore integrazione fra scelte settoriali e competenze territoriali (geografiche, paesaggistiche, geourbanistiche, architettoniche) può permettere il recupero di una prospettiva critica e tecnicamente solida a supporto dei processi decisionali che guidano le scelte localizzative e di valutazione preventiva allo sviluppo dei progetti, così come la loro realizzazione.

Nel futuro sviluppo della ricerca, a partire da casi di studio della pianura padana e, in particolare degli ambiti della bassa bergamasca e padovana, si cercherà di incidere sulle pratiche attuali confidando nella possibilità di costruire nuovi paesaggi che sappiano rinnovare il rapporto tra componenti antropiche, ambientali ed economiche.

Riferimenti bibliografici

- Armondi S., Bolocan Goldstein M., Salone C. (2022), "Sessione 1 – Introduzione. I paesaggi operazionali in Italia. Strategie spaziali e geografie mobili" in AA.VV. (a cura di), *Atti della XI Giornata di studio "oltre la globalizzazione" organizzata da Società di Studi Geografici (Napoli, dicembre 2021)*, Società di studi geografici, Firenze, pp. 17-18.
- Brenner N., Ghosh S. (2022), "Between the colossal and the catastrophic: Planetary urbanization and the political ecologies of emergent infectious disease", in *Environment and Planning A: Economy and Space*, n. 54(5), pp. 867-910.
- Carta, M. (1999), *L'armatura culturale del Territorio. Il patrimonio culturale come matrice di identità e strumento per lo sviluppo*. Franco Angeli, Milano.
- De las Rivas, J.L. (2022) "Paisajes activos: ¿una Europa sin campesinos?" in M. Fernández-Maroto, Paris M. (coords./eds.), *Paisajes activos – Activated Landscapes* - Serie Dossier de Ciudades, n. 8, Universidad de Valladolid, Valladolid, pp. 25-39.
- Dezio, C. (2020), "Restart from resources. Rural heritage as antifragile territorial capital. Ripartire dalle risorse. Patrimonio rurale come capitale territoriale antifragilità", in *Valori e Valutazioni*, n. 24, pp. 209-217.

- Dezio C., Paris M. (2022a), “Three Case Studies of Landscape Design Project of Italian Marginal Areas. An Anti-Fragile Opportunity for an Integrated Food Governance in a Post Covid Perspective” in *Cities*, n. 135, pp. 1-12.
- Dezio C., Paris M. (2022b), “Designing Food Landscape in the 15-Min Post-covid City. Imagining a New Scenario for Low-Density Spaces in Metropolitan Areas” in F. Calabrò, L. Della Spina, M.J. Piñeira Mantiñán (eds), *New Metropolitan Perspectives. NMP 2022. Lecture Notes in Networks and Systems*, vol 482. Springer, Cham, pp. 1425-1436.
- European Commission (2021), *Communication from the commission to the European parliament, the Council, the European economic and social committee and the Committee of the regions. A long-term Vision for the EU’s Rural Areas - Towards stronger, connected, resilient and prosperous rural areas by 2040*
- European Commission (2021a), *Commission Staff Working Document. Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions A long-term Vision for the EU’s Rural Areas - Towards stronger, connected, resilient and prosperous rural areas by 2040*
- European Committee of Regions (2023), *The cost of non-rurality. Preparing for a better urban-rural balance in EU funding*, Publication Office of European Union, Brussels.
- Ferlinghetti, R. (2019), “Paesaggi minimi: tra riconciliazione ecologica e salvaguardia dell’armatura territoriale”, in E. Casti, *La geografia a Bergamo. Nuove sfide per l’analisi territoriale e il mapping*. A.Gei, Roma.
- Fernández-Maroto M., Paris M. (coords./eds.), (2022) *Paisajes activos – Activated Landscapes - Serie Dossier de Ciudades*, 8, Universidad de Valladolid, Valladolid.
- Forleo, M. B. et al. (2017), Socio-Economic Drivers, Land Cover Changes and the Dynamics of Rural Settlements: Mt. Matese Area (Italy). *European Countryside*, 9 (3), pp. 435-457.
- Gabrielcig, F., Turk, M. (2015), “Mega Transport Infrastructure Projects as an Opportunity for Local Cohesion”, in S. Fabbro (eds), *Mega Transport Infrastructure Planning*. Springer, Cham.
- International Labour Organization - ILO (2013), *Learning from Catalysts of Rural Transformation*. ILO publications, Geneva.
- Lanzani, A., Ali, A., Gambino, D., Longo, A., Novak, C., Zanfi, F. (2013), *Quando l’autostrada non basta. Infrastrutture, paesaggio e urbanistica nel territorio pedemontano lombardo*. Quodlibet, Macerata.
- Magnaghi, A., (a cura di), (2000) *Il Progetto locale*. Bollati Bolinghieri, Torino.
- Magnaghi, A. (2005), *The Urban Village: A Charter for Democracy and Local Self-Sustainable Development*. Zed Books, Londra.
- Magnaghi, A. (2019), La bioregione urbana nell’approccio territorialista. *Contesti. Città, Territori, Progetti*, 1, pp. 26–51.
- Moreno, C. (2020), *Droit de cité. De la “ville-monde” à la “ville du quart d’heure”*. Editions de l’Observatoire/Humensis, 2020.
- OECD (2020), *Rural Well-being: Geography of Opportunities*. OECD Publishing, Paris
- OECD (2019). *Principles on Urban Policy and on Rural Policy. Megatrends: Building Better Futures for Regions, Cities and Rural Areas*. OECD Regional Development Ministerial. OECD Publishing, Paris.
- Steffinlongo, S. (2011) *Il passante verde. Un parco lineare attraverso il territorio veneto. Dal piano paesaggistico alla realizzazione: storia di un progetto*. Il Poligrafo, Padova.

Progetti di rigenerazione di territori in crisi demografica. Fragilità dei territori o dei progetti?

Paola Pittaluga

Università di Sassari

DADU - Dipartimento di Architettura, Design e Urbanistica

pittaluga@uniss.it

Silvia Serreli

Università di Sassari

DADU - Dipartimento di Architettura, Design e Urbanistica

serreli@uniss.it

Abstract

Partendo da una breve analisi dei progetti e delle strategie attualmente più diffusi per il contrasto dello spopolamento nei territori marginali, il contributo analizza fragilità e criticità derivanti da alcuni di questi, per poi esplorare prospettive di rigenerazione alternative. La convinzione è che troppi progetti si basino su strategie certamente efficaci sul breve periodo, ma poco capaci di favorire o mantenere la resilienza dei territori sul lungo periodo. È il caso, per esempio, di progetti di rigenerazione basati sulla valorizzazione turistica tout court, in quanto dipendenti dalla variabilità e influenzabilità delle scelte e dai comportamenti dei turisti, che rischiano di generare fragilità ancora maggiori, senza contare che trasformano il patrimonio culturale e ambientale su cui si sostengono in un oggetto di consumo. Nascono territori in cui la musealizzazione omologante e la finzione trasforma i luoghi in pacchetti turistici da vendere più che da vivere. Così se anche migliora la qualità complessiva, soprattutto estetica, problemi come governance, gestione, presidio, erogazione dei servizi per coloro che restano, rimangono senza soluzione.

Parole chiave: spopolamento, fragilità, rigenerazione territoriale

Progetti di rigenerazione di territori in crisi demografica

In questi ultimi anni crisi demografica e spopolamento sono parole chiave di molta parte della letteratura nazionale e internazionale, ma lo sono anche di diverse politiche promesse a livello locale ed extralocale.

Pur non essendoci una sistematizzazione vera e propria degli interventi attuati o in via di attuazione, nel panorama europeo si possono trovare progetti che si limitano a mitigare i disagi e i problemi derivanti dallo spopolamento, altri che riorganizzano infrastrutture e servizi per ricalibrarli rispetto alla nuova consistenza demografica, o ancora che, magari lavorando parallelamente a strategie di marketing, inseriscono nuove attività per rigenerare i territori.

Pallagst et al. (2017) riconoscono 4 tipologie di politiche per le aree in crisi demografica: declino come circolo vizioso, strategia espansiva, strategia di manutenzione e pianificazione del declino. La prima si riferisce all'assenza di politiche, la seconda prevede azioni come l'aggregazione sotto la municipalità principale di quelle minori, normative fiscali finalizzate ad attrarre popolazione, mentre quella di manutenzione si traduce nell'inserimento di nuove economie capaci di riattivare il sistema territoriale e urbano. La pianificazione del declino accetta la decrescita e si concretizza in una riorganizzazione spaziale del contesto urbano adeguata alle nuove dimensioni e capace di continuare a garantirne l'esistenza e la vivibilità.

Anche Hospers (2014) individua 4 tipi di strategie nelle politiche per i territori in contrazione: minimizzazione, contrasto, accettazione e uso. Nella prima il governo locale non modifica le politiche in atto, qualunque sia la percentuale di decremento della popolazione, perché si ritiene che il trend prima o poi si fermerà o invertirà la rotta e le conseguenze saranno limitate. La strategia di contrasto considera la perdita di popolazione un fenomeno temporaneo, da ridimensionare attraverso politiche di crescita in cui il marketing svolge un ruolo importante. L'accettazione richiede risposte di politica locale che mitigino le conseguenze negative dello spopolamento fino a quando non si raggiunge una fase stabile. La strategia d'uso vede nella perdita di popolazione certamente un problema, ma anche un'opportunità per risolvere altri problemi e quindi migliora la qualità complessiva di un territorio a prescindere dalle dinamiche demografiche.

Quest'ultima strategia appare sicuramente come quella più interessante proprio perché finalizzata alla costruzione di prospettive di rigenerazione.

Valorizzazione turistica, eventi, azioni d'effetto e spot

In Italia, soprattutto, è la valorizzazione delle risorse locali a fini turistici la principale azione proposta per i territori fragili a causa della crisi demografica.

Alcuni lavori (Cuccu & Silvestri, 2019; Lucatelli et al., 2018; Mantegazzi et al., 2021) mostrano come le aree pilota scelte per l'attuazione della SNAI stiano portando avanti principalmente programmi di conservazione e valorizzazione a fini turistici del patrimonio edilizio non utilizzato per accogliere musei, alberghi diffusi o altri servizi connessi.

Il turismo esperienziale, sempre alla ricerca di un'immersione profonda nel contesto locale lontano dai circuiti più mondani e frequentati, e quello lento lungo antichi percorsi tra borghi, monasteri, paesaggi coinvolgenti, trovano nei territori marginali ciò di cui hanno bisogno: la cultura materiale e religiosa, le tradizioni artigianali ed enogastronomiche, i luoghi densi di natura e di storia. Ne deriva una corsa a progettare eventi per attirare, pochi giorni all'anno, nuovi visitatori che potranno scoprire i luoghi e decidere così di trattenerci e tornare.

Esistono poi strategie d'effetto: è il caso di iniziative quali "Case a 1 euro", di grande successo, che da diversi anni ormai periodicamente vengono offerte in tanti piccoli comuni italiani, per passare a "Affitti a 1 euro". Talvolta si vendono – Esino Lauro simbolicamente si mette in vendita per 200.000 euro – o si adottano interi comuni. L'Associazione Borghi più belli d'Italia insieme alla social farming Coltivatori di emozioni ha promosso l'iniziativa "Adotta un artigiano e il suo borgo" che prevede tre diverse forme di adesione con costi e benefici diversi. Dodici comuni del Cilento aderiscono al progetto "Adotta un paese", mentre il Massachusetts Institute of Technology adotta Vaccarizzo frazione di Montaldo Uffugo e avvia il progetto di rigenerazione contro lo spopolamento "I live in Vaccarizzo".

Non mancano strategie spot, "disconnesse", perché necessitano di essere affiancate da altre per essere realmente efficaci. Di fatto coincidono con singole azioni, indipendenti tra loro: gli incentivi per spostare o aprire attività o per acquistare e ristrutturare immobili nei piccoli comuni, i bonus bebè, crediti d'imposta per le attività produttive.

Fragilità dei territori o fragilità dei progetti?

È evidente quindi che il turismo è considerato come panacea capace di curare tutte le situazioni. Spesso però ci si dimentica che il turismo può anche essere declinato in modo da "spettacolarizzare" i luoghi, può innescare processi di gentrificazione e cristallizzazione.

Nella tendenza alla spettacolarizzazione i territori sono interessati da interventi che li trasformano in oggetti utili ad un'intensa attività mediatica e ideologica, talvolta simulacri vuoti di contenuti e perciò pure immagini soggette ad una percezione superficiale.

Le forme più estreme sono soggette all'urbanistica make up e al marketing territoriale di modo che i turisti possano godere di un'immagine così perfetta da far sembrare il paesaggio quello delle cartoline. Il risultato finale è talmente artificioso che anche l'identità locale diventa finta, simulacro, e non realtà poiché si ricostruisce la realtà a partire dal suo simulacro, dall'immagine che il "mondo" ha dell'oggetto, una realtà che non esiste più (il tempo scorre) ma apparentemente tutto è come prima.

Inoltre, queste strategie innescano processi di privatizzazione dello spazio che riducono la vivibilità del territorio, generano spesso spazi estranei o da contemplare a distanza, bellissimi ma privi di quel valore, significato, senso di attaccamento che solo l'uso quotidiano può dare per renderli veri spazi vissuti.

Certamente, da diversi anni ormai, ampi segmenti dell'offerta turistica si orientano verso il rispetto dei luoghi e delle culture delle popolazioni ospitanti: è il caso del turismo sostenibile e responsabile.

Nonostante questo, però, il rischio che anche le forme turistiche più responsabili risultino comunque separate dalle etiche territoriali e ambientali proprie della popolazione locale è altissimo, soprattutto quando si realizzano in contesti fragili e marginali e nei sistemi insulari, in particolare. Il turismo può facilmente favorire il *landscape grabbing* inteso come atto che sottrae agli abitanti i propri spazi di vita e ne intacca il valore simbolico-materiale attraverso processi di esclusione ed estraniamento e che si traduce in un uso eccessivo e conflittuale dei suoli e delle risorse, nella trasformazione dei paesaggi locali in "prodotti desiderati", nella standardizzazione delle forme, nella decontestualizzazione culturale, nella voluta seduttività dei luoghi da visitare. In questi contesti i luoghi sono oggetti, icone ad uso e consumo del turista, luoghi da vendere e non da vivere.

Le strategie basate sulla valorizzazione turistica non sono strutturali, sono effimere e instabili, legate alla stagionalità, difficilmente incidono sulla densità abitativa in modo significativo e quindi sui problemi tipici legati alla riduzione o carenza dei servizi alla persona, alla difficoltà a garantire il presidio e la cura del territorio. Progetti che puntano su una valorizzazione turistica isolata da altre forme di sviluppo locale, che non prevedano modalità diverse di organizzazione dei servizi in modo che siano presenti e garantiti quelli primari pur con una popolazione ridotta, non producono effetti economici di lungo periodo, né migliorano la situazione complessiva degli abitanti, né tantomeno la cura del patrimonio culturale e ambientale. Piuttosto contribuiscono alla diffusione di un'idea distorta di tutela e conservazione (Oteri & Sulfaro, 2019) e a politiche di patrimonializzazione che mettono al centro il patrimonio stesso dimenticando la società e lo sviluppo locale (De Rossi & Mascino, 2019).

D'altra parte, non si può pensare di patrimonializzare e convertire tutti i territori spopolati in un grande sistema di luoghi in competizione tra loro nell'attrarre e trattenere i turisti (Cuccu & Silvestri, 2019). Senza contare che molti di questi non hanno mai avuto una vocazione turistica strutturata, non hanno perciò al loro interno il capitale sociale – residenti, soggetti economici ed enti locali – adatto per attuare e gestire progetti di valorizzazione turistica. In questo modo da un lato si aumenta la loro fragilità e dall'altro diventano ostaggio di soggetti esterni che si fanno carico dei progetti.

Emerge quindi spesso una politica eterodiretta che non nasce dal contesto locale.

È fuori di dubbio che strategie e progetti che propongono la continuità d'uso delle risorse locali, del patrimonio edilizio e culturale dei territori fragili per via dello spopolamento, siano più efficaci rispetto a quelle che si limitano a mitigare o ridurre i danni che la contrazione della popolazione determina, perché capaci di generare prospettive di esistenza/resistenza.

Al contempo però se, come detto in precedenza, la continuità d'uso avviene unicamente tramite il turismo, o iniziative spot o ancora solo con misure contro lo spopolamento senza un progetto complessivo, la fragilità di questi territori può essere addirittura incrementata (Agostini et al., 2022; De Cunto et al., 2022; Di Gioia & Dematteis, 2020).

Non si intende, qui, beninteso, demonizzare i progetti di valorizzazione turistica e le altre misure di intervento, quanto sottolineare l'importanza di un progetto di rigenerazione basato sulla diversificazione economica, che introduce altre forme di sviluppo compatibili anche con il turismo e coerenti con le vocazioni del contesto.

Inoltre, la fragilità dei territori in crisi demografica richiede forme di governance diverse da quelle abituali, in grado di facilitare a livello locale l'applicazione e la gestione delle politiche di livello sovralocale che possono essere messe in campo. Queste ultime, infatti, sono le più difficili da attuare poiché richiedono anche un cambiamento dei valori pubblici che le hanno ispirate (Pinilla & Sáez, 2021).

Alcune politiche prevedono forme di governance che tendono ad escludere il livello locale (Makkonen & Kahila, 2020; Ubels et al., 2019), che invece ha un ruolo cruciale: le più recenti politiche UE attribuiscono importanza maggiore alle risorse locali, alla governance multilivello, alle reti relazionali endogene e adottano così un approccio *place-based*.

Si può dire che ogni società locale subisce o reagisce in modo specifico (Seasons, 2017) al fenomeno dello spopolamento ed esprime aspettative ed esigenze differenti in funzione delle fasi della vita della popolazione residente (Dyrting et al., 2020). Questo richiede di conseguenza anche interventi differenti (Pinilla & Sáez, 2021).

Negli approcci *place-based* gli abitanti hanno un ruolo strategico, che diventa ancora più importante nei territori fragili: significa che possono contribuire attivamente ad applicare e gestire le politiche che li riguardano per ridurre la condizione di fragilità; possono quindi stabilire gli obiettivi, i livelli di servizi e le infrastrutture necessarie, le opportunità che vogliono garantirsi, la qualità della vita a cui aspirano per poter restare.

Non a caso, la diffusione di esperienze di gestione collettiva dimostra che è possibile delineare strategie e forme di governance ibride, alternative a quelle *top-down*, che operano in una sfera intermedia tra Stato e mercato. In queste esperienze gli abitanti hanno attuato e attuano una governance cooperativa dal basso dei propri beni: risorse ambientali, spazi o edifici, servizi alla persona.

Oltre la fragilità

Solitamente la fragilità viene considerata come una caratteristica intrinseca di una entità, sia essa quindi cosa, persona, valore... In realtà la fragilità non è necessariamente legata alla cosa in sé ma alle sue relazioni.

Pensando a un territorio, questa concezione porta a soffermarsi sulla sua dimensione relazionale e quindi a favorire la cooperazione e gestione collettiva, la governance reticolare.

La dimensione relazionale e collaborativa consente di portare avanti progetti per cui singolarmente non si avrebbero le capacità e le competenze istituzionali, le risorse finanziarie o la consistenza demografica.

Le considerazioni precedenti suggeriscono strategie e progetti per ridurre la rispettiva condizione di fragilità:

- capaci di proporre linee di sviluppo diversificate e complementari tra loro, così da costruire sinergie e lavorare sul lungo periodo;
- calibrate sulle reali capacità del contesto in termini di capacità imprenditoriale e istituzionale da una parte, sulla giusta combinazione di obiettivi e standard che gli abitanti ritengono debbano esserci per avere prospettive di rigenerazione concrete dall'altra;
- definite, attuate e gestite in modo collettivo per raggiungere *empowerment* ed economie di scala.

Oltre a questi requisiti cui i progetti di rigenerazione dovrebbero rispondere, esistono prospettive alternative. Una di queste, per esempio, è pensare i territori in crisi demografica come erogatori di servizi ecosistemici (Borghi, 2017), agendo così anche in termini di giustizia ambientale (Marino, 2020). I piccoli centri rappresentano presidi territoriali del patrimonio ambientale che possono essere equiparati ad altri servizi che siamo abituati a pagare. Per chi decide di vivere (che resti oppure scelga di trasferirsi) in condizioni di bassa densità deve essere chiaro che avrà comunque tutti i servizi proprio in virtù del presidio, cura e tutela che la sua presenza garantisce.

Altre prospettive discendono dal superamento del modello gerarchico di localizzazione dei servizi per sperimentare forme alternative che prescindono dai criteri che finora sono stati utilizzati. In questa direzione si muovono le Cooperative di comunità, le Farmacie di comunità, il Movimento delle Piccole scuole e in generale tutte quelle forme di gestione collettiva dei beni comuni.

Da questi esempi emerge uno sguardo inedito. Non si tratta di considerare lo spopolamento e la fragilità come un problema, ma come un'occasione per sperimentare forme di governance e di erogazione dei servizi differenti, per introdurre economie ambientali, modi di abitare alternativi che si originano dalle relazioni, alleanze e coesioni tra soggetti diversi, anche latenti.

Riferimenti bibliografici

- Agostini, I., Attili G., De Bonis, L., Esposito A., Salerno G. M. (a cura di), *Oltre la monocultura del turismo. Per un atlante delle resistenze e delle controprogettualità*, Edifir, Firenze.
- Borghi E. (2017), *Piccole Italie: le aree interne e la questione territoriale*, Donzelli Editore, Roma.
- Cuccu O., Silvestri F. (2019), "La Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI) e la valorizzazione del patrimonio turistico per lo sviluppo locale", in *Annali del turismo*, n. 8, pp. 175-180.
- De Cunto G., Macchiavelli V., Mariani E., Sabatini F., Di Treviri E. (2022), "Retoriche e Manifesti sulle aree interne: oltre gli immaginari di sviluppo stereotipati" Orticalab, <https://www.orticalab.it/Retoriche-e-Manifesti-sulle-aree>, consultato il 01/05/2023.
- De Rossi A., Mascino L. (2019), "Progetto e pratiche di rigenerazione dell'altra Italia e la forma delle cose", in De Rossi A. (a cura di), *Riabitare l'Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquiste*, Donzelli, Roma, pp. 499-524.
- Di Gioia A., Dematteis G. (2020), "I rischi della specializzazione mono-funzionale turistica dei sistemi montani rivelati dal Covid-19", in *Scienze del Territorio*, n. 3, pp. 126-132.
- Dyrting S., Taylor A., Shalley F. (2020), "A Life-Stage Approach for Understanding Population Retention in Sparsely Populated Areas", in *Journal of Rural Studies*, n. 80, pp. 439-451.
- Hospers G. J. (2014), "Policy Responses to Urban Shrinkage: From Growth Thinking to Civic Engagement", in *European Planning Studies*, vol. 22, n. 7, pp. 1507-1523.
- Lucatelli S., Monaco F., Tantillo F. (2018), "Il punto sulla strategia nazionale aree interne", in Lucatelli S., Monaco F. (a cura di), *La voce dei Sindaci delle aree interne. Problemi e prospettive della Strategia nazionale*, Rubettino, Soveria Mannelli, pp. 89-98.
- Makkonen T., Kahila P. (2020), "Vitality Policy as a Tool for Rural Development in Peripheral Finland", in *Growth and Change*, vol. 52, n. 2, pp. 706-726.
- Mantegazzi D., Pezzi M. G., Punziano, G. (2021), "Coerenza tra le pratiche di pianificazione e il capitale territoriale nelle strategie di sviluppo turistico per le aree interne italiane", in *Meridiana*, vol. 102, n. 3, pp. 143-169.
- Marino D. (2020), "Commodification o giustizia ambientale? I PES come strumento di governance del valore della natura", in Poli D. (a cura di), *I servizi ecosistemici nella pianificazione bioregionale*, Firenze University Press, Firenze.

- Oteri A. M., Sulfaro N. (2019), “Lo spopolamento dei centri abitati calabresi: cause, processi, strategie per il patrimonio costruito. Il caso della Locride”, in Macchi Jánica G., Palumbo A. (a cura di), *Territori spezzati. Spopolamento e aree interne dell'Italia contemporanea*, CISGE, Roma, pp. 243-248.
- Pallagst K., Mulligan H., Cunningham-Sabot E., Fol S. (2017), “The Shrinking City Awakens: Perceptions and Strategies on the Way to Revitalisation?”, in *The Town Planning Review*, vol. 88, n. 1, pp. 9-13.
- Pinilla V., Sáez L. A. (2021), “What do Public Policies Teach us about Rural Depopulation: The Case Study of Spain”, in *European Countryside*, n. 2, pp. 330-351.
- Seasons M. (2017), “Communities in Transition: Planning for No-Growth, Slow Growth or Decline”, in Sotomayor L., Flatt J., Bradford N., Robinson D., Seasons M., Warkentin J. F., Zwick A. (eds.), *Leveraging Ontario's Urban Potential: Mid-Sized Cities Research Series*, Evergreen Foundation, Toronto.
- Ubels H., Bock B., Haartsen T. (2019), “An Evolutionary Perspective on Experimental Local Governance Arrangements with Local Governments and Residents in Dutch Rural Areas of Depopulation”, in *Environment and Planning C*, vol. 37, n. 7, pp. 1277-1295.

Il progetto integrato di territorio come strategia progettuale: il caso del comune di Cantagallo

Daniela Poli

Dipartimento di Architettura, Università di Firenze
daniela.poli@unifi.it

Chiara De Angelis

Laboratorio di Progettazione Ecologica degli Insediamenti, Dipartimento di Architettura, Università di Firenze
chiaradeangelis04@gmail.com

Arianna Gagliotta

Laboratorio di Progettazione Ecologica degli Insediamenti, Dipartimento di Architettura, Università di Firenze
gagliottaarianna96@gmail.com

Sofia Rastrelli

Laboratorio di Progettazione Ecologica degli Insediamenti, Dipartimento di Architettura, Università di Firenze
sofairastrelli@gmail.com

Abstract

Il contributo illustra un approfondimento progettuale nel comune di Cantagallo, un comune appenninico di piccole dimensioni in provincia di Prato, inserito nei progetti pilota della Snai. Cantagallo mostra una grande vitalità sociale e di prospettiva a fronte della mancanza di una visione strategica negli strumenti ordinari di programmazione e di governo del territorio, nonché l'oggettiva difficoltà nell'attuare le complesse procedure finalizzate ad ottenere e gestire i finanziamenti pubblici. Il progetto descritto, esito di un accordo fra il Dipartimento di Architettura dell'Università di Firenze, il Pin di Prato e il comune di Cantagallo che ha messo in campo workshop, laboratori progettuali e tesi di laurea, mostra la fecondità di un progetto integrato di territorio capace di valorizzare le attività locali e i saperi delle comunità insediate nella loro varietà e articolazione sociale, puntando in particolare sul ruolo dell'arte.

Parole chiave: progetto di territorio, montagna, comunità locale.

Premessa

Nella fase della crisi dei processi di modernizzazione (Latour 2018) e della conseguente crisi strutturale dei modelli insediativi e di sviluppo si sono susseguiti importanti riflessioni e strumenti che hanno contribuito a conferire una luce diversa ai cosiddetti territori fragili; fra questi è possibile annoverare la Strategia Nazionale sulle Aree Interne (Barca, Carrosio, Lucatelli 2018), la riflessione sulla centralità della montagna (Dematteis 2016, De Rossi 2018, Bolognesi, Corrado 2021) e sui tempi lenti dello sviluppo (Lancerini 2011). Nell'ossessione riferita alla focalizzazione sull'urbano, che tuttora permea la cultura contemporanea, non appare ancora sufficientemente indagato un fenomeno qualitativo e sottile che è emerso nuovamente con tutta la sua forza dirompente nel terremoto del 2018 che ha scosso l'Appennino, dal Lazio, al Molise, alla Marche e all'Umbria: quello della "restanza" (Teti 2011). Non tutte le persone hanno abbandonato nel periodo dell'industrializzazione le aree interne; alcune sono rimaste, agendo la scelta del restare, come desiderio di vita e di attaccamento profondo ai luoghi. Nella fase della grande accelerazione ormai fuori controllo (Eriksen 2017), si presenta anche il fenomeno dei "ritornanti" (Bonomi, Pugliese 2018) di soggetti che attuano un contro-esodo verso i territori interni, così come più recentemente quello degli "arrivanti", di coloro che scelgono per la prima volta di abitare in contesti che conferiscono un'alta qualità di vita. Ognuna di queste traiettorie segnala un'azione, una volontà, non una passività subita. Lo stesso ri-torno (etimologicamente: girare di nuovo il tornio) implica un lavoro, un'attività che porta queste diverse vite ad intrecciarsi nella ricoperta dei luoghi, creando consorzi numericamente deboli, ma socialmente potenti. I contesti cosiddetti fragili sperimentano certamente diversi tipi di "insicurezza" di tipo sociale, economico, fisico, alcune prevedibili (es. idrogeologica) altre non prevedibili (es. terremoti), ma anche queste ultime sebbene non lo siano da punto di vista cronologico, lo sono in quanto consapevolezza di un accadimento possibile in un territorio che presenta questa vulnerabilità.

Il contributo che segue propone una risemantizzazione della nozione di fragilità territoriale, vista ancora troppo spesso come attributo negativo, associato concettualmente alla marginalità, all'esclusione dall'urbanità, alla partenza, al vuoto, al buio, all'esodo dei migranti dello sviluppo (Latouche, Harpagès 2017). La fragilità viceversa è oggi una dimensione da custodire con attenzione e cura (Tarpino 2016), rappresenta un condensato di memorie e patrimoni territoriali, ambientali e antropologici che possono giocare in questa fase di crisi dello sviluppo un ruolo trainante nel tracciare la rotta di un nuovo modo di "atterrare" nei contesti di vita (Latour 2018a). Le diverse insicurezze possono essere controllate e gestite proprio grazie alla presenza di queste nuove "comunità di destino" in territori marginalizzati da uno sviluppo rapido e devastante, ma centrali per le loro potenzialità attuali legate alla manutenzione del territorio, alla nuova coevoluzione costante fra natura e cultura (Magnaghi 2020), alla riscoperta del metabolismo territoriale in una prospettiva che assume anche la prevenzione dei rischi come consistenza del dispiegarsi delle pratiche di cura di tutto il contesto bioregionale.

Il territorio è stato oggetto di workshop, seminari, tesi di laurea che hanno visto il coinvolgimento dei Cds in Pianificazione dell'Università di Firenze, arrivando a definire una sorta di "piano strategico del territorio". In questo quadro, la 'messa in sicurezza' del territorio procede verso una dimensione di 'cura' e 'fabbrica' continua, capace di ostacolare i processi di abbandono e degrado da programmare, pianificare e implementare nel tempo con progetti strategici integrati definiti con la comunità locale.

1 | Inquadramento territoriale

Il comune di Cantagallo, poco più di 3.000 abitanti, è sito nella parte medio-alta della Val di Bisenzio (PO), un territorio caratterizzato da una particolare morfologia definita dall'alternanza fra ripidi crinali montani e valli ricche di corsi d'acqua, primo tra tutti il fiume Bisenzio. Una densa rete di frazioni, case isolate e nuclei abitati, definisce la struttura insediativa del comune che non presenta un vero e proprio centro, ruolo che, nel corso del tempo, ha assunto la frazione locale di Luicciana, attuale sede del municipio. Ricco di un'importante eredità ambientale e storica, Cantagallo si inserisce nel panorama tipico del progressivo abbandono della popolazione dovuta alla morfologia del territorio, la carenza di servizi di comunità e le difficoltà connesse alla mobilità. Importanti sono anche i fenomeni di pendolarismo giornaliero verso la valle e l'esterno del comune. La contrazione demografica si assesta alla fine degli anni '80 del Novecento e si inverte nel decennio successivo con un incremento nel 1998 rispetto al 1991 del 10% di popolazione, che vede sia "ritornanti" che "arrivanti" italiani e stranieri. Rilevante appare anche la componente straniera che nel 2022 ammonta al 6,3% dei residenti col 41,9% di popolazione marocchina, 12,8% albanese, 10,8% cinese. Il segmento trainante dell'economia locale è dato dall'industria tessile situata nella valle del Bisenzio (il comune è il più ampio nel distretto tessile di Prato, dopo il capoluogo) seguita dall'agricoltura contraddistinta dalla presenza di aziende di medio-piccole dimensioni a conduzione familiare con bassi tassi di occupazione ma rilevanti implicazioni dal punto di vista delle produzioni locali (in particolare castagne) e della memoria collettiva. A fronte di presenze turistiche importanti di tipo giornaliero, localizzate soprattutto nel periodo estivo, è scarsa la lunga permanenza con un'offerta ricettiva limitata a 3 agriturismi e 2 rifugi, per un totale di 77 posti letto.

Facendo riferimento alla seconda generazione delle aree interne della *Strategia Nazionale per le Aree Interne 2021 – 2027*, il Comune di Cantagallo, quale area interna periferica, rientra nell'area strategica "*Valdarno, Val di Sieve, Val di Bisenzio*", insieme ai confinanti comuni della vallata del Bisenzio di Vaiano e Vernio. Inoltre, il PSR della regione Toscana ha sostenuto il comune quale "*area elegibile a metodo LEADER*", prevedendo strategie per il territorio e la sua comunità elaborate ed attuate mediante Gruppi di Azione Locale che, mirano a *public – private partnerships*, coordinano e promuovono iniziative di sviluppo locale.¹

2 | Un progetto integrato di territorio

Far rinascere un piccolo comune montano significa lavorare per aumentare la coesione sociale e la vitalità della comunità locale. Serve un progetto integrato di territorio (Magnaghi 2020) che sappia far dialogare più temi e più fattori, mettendo in valore in maniera delicata le diverse specificità locali, per sostenere chi ha deciso di restare, ma anche attrarre popolazione dall'esterno, in particolare dalle vicine città (Firenze, Prato, Pistoia) e dalla pianura sottostante, ancora congestionata e inquinata. Per far ripartire il meccanismo virtuoso di rigenerazione è talvolta necessario individuare un elemento caratterizzante, capace di costruire il filo conduttore delle diverse narrazioni locali per consentire a ogni parte del puzzle di trovare la propria collocazione e rafforzare l'intero sistema. A Cantagallo l'arte sembra rappresentare il bandolo della matassa

¹ Nel territorio è presente e attivo da tempo il *Gal Start*.

Di seguito alcune delle strategie transcalari che verranno presentate a breve agli amministratori e agli attori locali della Val di Bisenzio nel quadro nella redazione dei nuovi strumenti di governo del territorio (Figura 1):

- *La rete di paesi* per strutturare le relazioni e le connessioni attorno ai nuclei urbani maggiormente riconoscibili; per valorizzare le differenze e le specificità territoriali di ogni contesto (es. ecovillaggi, l'hospice del borgo di Mazzana, il paese-museo, ecc.); per mantenere i servizi essenziali di prossimità con modalità innovative di gestione collettiva e a distanza; l'integrazione dei servizi di prossimità con l'offerta potenziata dei centri maggiormente attrattivi, esterni al comune e anche alla regione, dove poter apprezzare urbanità introducendo anche opportunità lavorative come il coworking; per rafforzare l'offerta turistica come economia integrativa dell'abitare destagionalizzandone l'affluenza; per valorizzare l'integrazione fra mobilità dolce, lenta e il trasporto pubblico;
- *L'ecomuseo di Cantagallo*, per la tutela e la valorizzazione dei numerosi elementi patrimoniali locali materiali e immateriali, in relazione alle associazioni e ai centri di ricerca del territorio. Le specificità di ogni ambito territoriale sono pensate come "stanze tematiche", che offrono attività culturale, turistica e didattica con eventi calendarizzati lungo tutto l'anno, che beneficiano della riorganizzazione della sentieristica e della cartellonistica, per incentivare conoscenza e forme di mobilità dolce integrata al trasporto pubblico;
- *Il contratto di fiume* dell'alta val di Bisenzio per valorizzare la riscoperta multidimensionale del fiume (ecologica, paesaggistica, fruitiva), utilizzato nella stagione dell'industrializzazione del tessile unicamente come forza motrice e come smaltimento dei residui di lavorazione. La strategia mira a trovare forme di integrazione fra l'industria del tessile, elemento fortemente identitario al tempo stesso portatore di importanti criticità ambientali, con i nuovi obiettivi di vivibilità complessiva del territorio e di rispetto del fiume con interventi di microchirurgia urbana, di rifunzionalizzazione di edifici dismessi, di apertura di varchi, di connessioni, con la riorganizzazione delle sponde e della vegetazione riparia. È prevista inoltre la "Cittadella del tessile", come funzionalizzazione degli spazi pubblici e fluviali attorno a attività produttive integrate, a uno spazio espositivo con la realizzazione di una nuova stazione ferroviaria;
- *Il paese-museo di Luicciana*, quale cuore pulsante dei tre circuiti d'arte locale, con un punto informativo, col restauro delle opere d'arte, la riorganizzazione della viabilità e dei parcheggi, micro-interventi di rigenerazione e connessione degli spazi pubblici, la riqualificazione delle residenze (piano del colore, ospitalità diffusa e residenze per gli artisti), forme di gestione energetica sostenibile e forme di gestione innovativa dei servizi che ne garantiscano presenza e apertura (Figura 2);

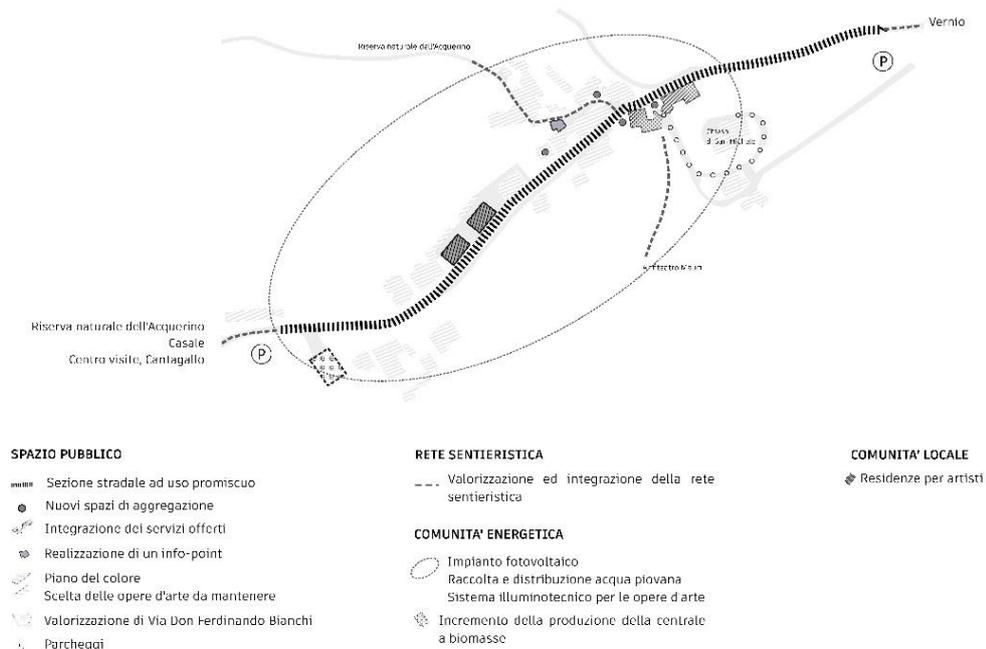


Figura 2 | Strategie progettuali per il Paese-Museo di Luicciana

Fonte: Laboratorio di Progettazione bioregionale del territorio, A.a 2022-2023, gruppo di lavoro:

Martina Bracali, Giada Buselli, Marco Bargagli, TheòMaximilien, Antonio Zinni, Paolo Pieruccini, docenti: Daniela Poli, Carlo Pisano, Tommaso Carlà e Massimo Rinaldi.

- *La rete delle aziende agricole* per sostenere e incentivare forme di scambio e di supporto fra agricoltori (lavoro, macchinari, attività di trasformazione), per rafforzare la produzione e la distribuzione dei prodotti locali (castanicoltura e allevamento), per mantenere il presidio di piccoli agricoltori. Vista la SAU biologica presente superiore al 30% è prevista l'istituzione di un *Distretto Biologico dell'Alta Valle del Bisenzio* che punti fra l'altro sul rafforzamento di un'azienda pubblica di trasformazione nella valle con funzioni di Food hub per strutturare la filiera produzione-distribuzione-consumo, raccordi la produzione per i mercati locali gestisca la fornitura delle mense scolastiche, delle mense collettive (es. delle imprese del tessile nella valle), dei ristoranti e del commercio al dettaglio;
- *La foresta multifunzionale* che valorizzi una delle maggiori risorse del comune che attualmente presenta il 90% di copertura forestale gestita in prevalenza a ceduo: una ricchezza di boschi poveri (di biodiversità, bellezza, funzionalità ecologica). La strategia sostiene più azioni: la gestione sostenibile della risorsa forestale, con la realizzazione di "isole di senescenza" nelle aree protette collegandole fra loro tramite ampi corridoi ad alto fusto, che attraversano il bosco gestito; la diversificazione della economie del bosco da quelle legate al recupero delle tradizioni e dei mestieri (filiera della castagna, del miele), all'incremento della fruizione didattico – ricreativa con esperienze escursionistiche, col "bagno in foresta"; alla messa in atto di schemi di PES (Pagamento di Servizi Ecosistemici) con la valle e la piana pratese e relazione all'assorbimento delle piante di alto fusto della CO2 (Figura 3);

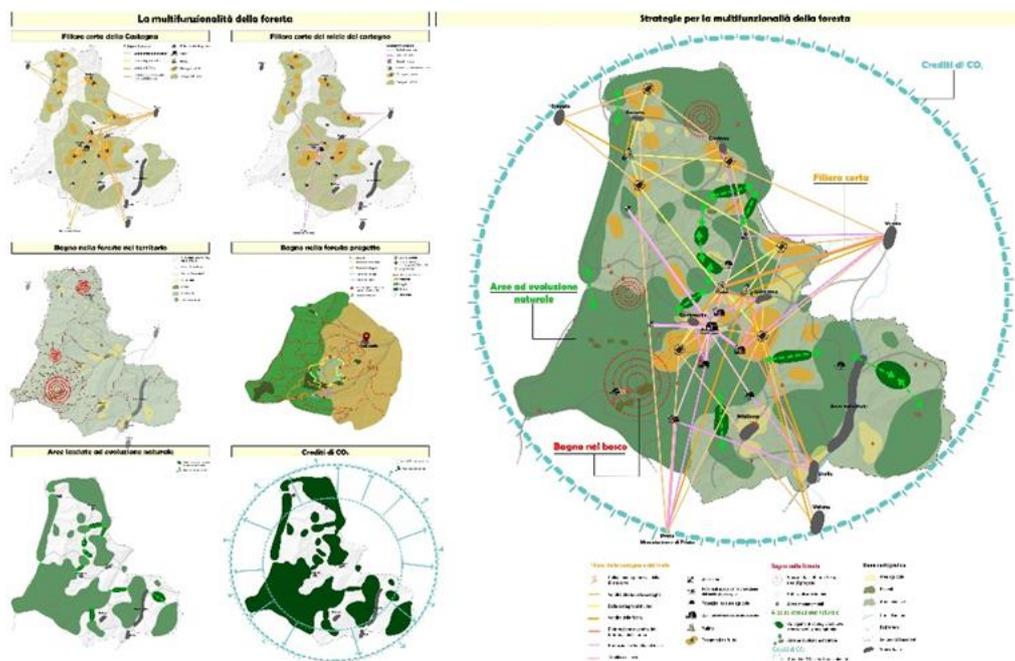


Figura 3 | Strategie per una foresta multifunzionale

Fonte: Laboratorio di Progettazione bioregionale del territorio, A.a 2022-2023, gruppo di lavoro: Raffaella Autiero e Asia Ferri, docenti: Daniela Poli, Carlo Pisano, Tommaso Carlà e Massimo Rinaldi.

- *Il Casale: bene comune*, un'azienda agricola pubblica di circa otto ettari abbandonata che ha la potenzialità di diventare un nodo centrale della rete delle aziende agricole locali e per la popolazione, offrendo funzioni e servizi pubblici per la collettività (alimenti, attività didattico – divulgative, ricettività, ristorazione, vendita diretta, vetrina dei prodotti locali). Nel Casale, ristrutturato in chiave ecologica, (fitodepurazione, recupero delle acque, impianti solari, termici, fotovoltaici e riscaldamento a biomasse) sono previsti, la residenza per il nucleo agricolo, spazi per la ricezione, ristorazione, per la commercializzazione, un forno di comunità, un laboratorio di trasformazione pubblico, con ampie superfici destinati a seminativi arborati, orti frutteti, piante aromatiche, pollaio, maneggio, stalle.

4 | Un progetto finanziabile

Un progetto ambizioso, condiviso col comune, che potrebbe giovare dei finanziamenti per la sua realizzazione. Tenendo conto dell'appartenenza del Comune di Cantagallo alla area strategia "Valdarno, Val di Bisenzio, Val di Sieve", i progetti troverebbero supporto attuativo e finanziario nei fondi strutturali nazionali ed europei, stanziati per la coesione territoriale. Nel dettaglio:

- il Next Generation Eu che, in Italia, opera attraverso il *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, prevedendo investimenti ed interventi di coesione diretti alle aree *SNAI* mediante linee di azione volte a potenziare servizi ed infrastrutture sociali di comunità oltre che servizi sanitari di prossimità (*missione 5*);
- il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) a supporto della ricerca, dell'innovazione e della competitività dei sistemi economici;
- il Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEARS) che offre contributi orientati allo sviluppo delle attività e delle comunità rurali oltre che alla gestione delle risorse naturali.

Conclusioni

Progettare in territori fragili in cerca di nuova centralità richiede visione, sperimentazione e soprattutto capacità di ascolto per comprendere la delicatezza della vita in contesti particolari. Appare fondamentale costruire nuove forme di governance pubblico-privato-collettivo, fondate sul coinvolgimento e sulla collaborazione delle comunità locali. Una volta che il progetto è definito e ha solide basi locali è opportuno mettere in campo strumenti patrizi di governo del territorio (Marson 2020) che sappiano costruire delle coalizioni orizzontali nel mondo rurale per poi, da questo rinnovato punto di forza, dialogare con i nuclei urbani. Senza coalizioni rurale-rurale il rapporto con le aree urbane sarà inevitabilmente asimmetrico e difficilmente vincente. La ricchezza di patrimoni ambientali, territoriali, paesaggistici oggi riconosciuta come fondamentale per la rigenerazione dell'intero contesto insediativo consente di immaginare questo passaggio nelle forme di governance. Il progetto integrato di territorio nel comune di Cantagallo mira a sostenere azioni plurime e transcalari di rigenerazione puntando, in particolare, sull'attivazione di servizi innovativi e di percorsi tematici per connettere le opere d'arte ai beni patrimoniali naturalistici e storico-culturali diffusi, sul coinvolgimento degli attori locali e della rete delle aziende agricole, che rappresentano il tessuto connettivo del comune per stimolare autoriconoscimento, attrattività, crescita sociale e valorizzare le diverse economie locali.

Attribuzioni

La redazione della premessa, del paragrafo 2 e delle conclusioni è da attribuirsi a Daniela Poli, il paragrafo 1 e 4 a Chiara De Angelis, Arianna Gagliotta, Sofia Rastrelli, mentre il paragrafo 3 è elaborato congiuntamente dalle autrici.

Riferimenti bibliografici

- Barca F., Carrosio G., Lucatelli S. (2018), "Le aree interne da luogo di disuguaglianza a opportunità per il paese: teoria, dati, politica" in (Paolazzi L., Gargiulo T., Sylos Labini M. - a cura di), *Le sostenibili carte dell'Italia*, Marsilio, Venezia.
- Byung-Chul H. (2022), *Le non cose. Come abbiamo smesso di vivere il reale*, Einaudi, Torino.
- Bolognesi M., Corrado F. (cura di) (2021), "La nuova centralità della montagna", *Scienze del Territorio*, vol. 9.
- Bonomi A., Pugliese F. (2018), *Tessiture sociali*, Egea, Milano.
- Cecconi A., Ciardi L. (2021), *Boschi di memoria sull'Appennino. Itinerari narrativi in Val di Bisenzio tra reale e meraviglioso*, Fondazione CDSE Editore, Vaiano.
- Dematteis G. (2011), *Montanari per scelta. Indizi di rinascita nella montagna piemontese*, Franco Angeli, Milano.
- De Rossi A. (cura di) (2018), *Riabitare l'Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquiste*, Donzelli, Roma.
- Eriksen T. H. (2017), *Fuori controllo. Un'antropologia del cambiamento accelerato*, Einaudi, Torino.
- Gasquet J. (2010), *Cézanne. Dialogo di un'amiciizia*, (a cura di M. Ghilardi) Mimesis, Milano.
- Lancerini E. (2005), "Territori lenti: contributi per una nuova geografia dei paesaggi abitati italiani", *Territorio*, n. 34, p. 9-15.
- Latouche S. Harpagès D. (2017), *Il tempo della decrescita. Introduzione alla frugalità felice*, Eleuthera, Milano
- Latour B. (2018), *Non siamo mai stati moderni*, Eleuthera, Milano.
- Latour B. (2018a), *Tracciare la rotta*, Raffaello Cortina Editore, Milano.
- Magnaghi A. (2020), *Il principio territoriale*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Marson A. (cura di) (2020), *Urbanistica e pianificazione nella prospettiva territorialista*, Quodlibet, Macerata.
- Poli D., Serini N. (2023), "Il ruolo dell'arte nella rinascita di un paese dell'Appennino tosco-emiliano: il borgo-museo di Luicciana-Cantagallo" in *Urbanistica Informazioni* n. 307/2023, pp. 39-42
- Tarpino A. (2016), *Il paesaggio fragile*, Einaudi, Torino.
- Teti V. (2022), *La restanza*, Einaudi, Torino.

Policrisi globali e domande locali. Il ruolo della pianificazione regionale nei territori che richiedono nuove opportunità di crescita

Daniele Ronsivalle

Università degli Studi di Palermo
DARCH – Dipartimento di Architettura
daniele.ronsivalle@unipa.it

Abstract

La linearità dello sviluppo dei processi di pianificazione territoriale di scala regionale ha subito una progressiva alterazione nel corso degli ultimi decenni a causa di un crescente fiorire di politiche di livello sub regionale e di sito-specifiche.

La Strategia Nazionale Aree Interne e le politiche territoriali dipendenti dalla politica regionale di sviluppo rurale sono solo due esempi ormai strutturati del modo in cui questo è venuto, soprattutto nelle aree non metropolitane.

Le prassi messe in campo per una ricomposizione ad uno della pianificazione regionale, quindi, devono tenere conto di due quadri di riferimento. Uno “dal basso” – sia in termini di organismi di governo intermedio, sia in termini di comunità sempre più consapevoli – che scardina la gerarchia; uno “dall’alto” derivante da un perdurante stato di crisi globale in cui i territori regionali subiscono le condizioni di sviluppo eterodiretto o orientato dalla disponibilità finanziaria e non dalla coerenza delle risorse territoriali.

Il presente contributo, partendo dalla definizione di un quadro teorico che spiega questa condizione di costante crisi, presenta alcuni esiti delle ricerche – condotte da gruppi multidisciplinari di UNIPA, UNICT, UNIME e UNIKORE – finalizzate alla redazione del nuovo Piano Territoriale Regionale della Regione Siciliana, a seguito della promulgazione della “Legge sul governo del territorio” del 2020, in cui sono stati sviluppati nuovi modelli di valutazione e pianificazione strategica di territori che chiedono infrastrutturazione, riequilibrio territoriale e opportunità di crescita.

Parole chiave: spatial planning, local development, sustainability

1 | Le crisi senza fine e i territori. Un inquadramento

«Tutti i mammiferi stabiliscono un naturale equilibrio con l'ambiente. Voi umani invece vi insediate in una zona e vi moltiplicate fino a che ogni risorsa naturale si esaurisce. E l'unica cosa che sapete fare per sopravvivere è spostarvi in un'altra zona ricca. C'è un altro organismo su questo pianeta che adotta lo stesso comportamento. Sai qual è? Il virus. Gli esseri umani sono un'infezione estesa. Per questo pianeta siete una piaga e noi siamo la cura». Agent Smith in “Matrix” (1999) regia di Lana Wachowski e Lilly Wachowski.

Non siamo ancora usciti – e probabilmente sarà sempre più difficile farlo – da una lunga crisi che rende sempre più realistica la visione post apocalittica proposta dai fratelli Wachowski nell'iperbole cinematografica del film Matrix.

Oggi, infatti, stiamo ancora dentro un passaggio cruciale che sottolinea la rilevanza del processo di antropizzazione e, nello stesso tempo, la sua profonda crisi, derivante dalla forza combinata di varie crisi globali che via via si sono sommate.

La prima è la crisi economica che nonostante gli sforzi degli organismi internazionali e delle banche centrali non ci ha abbandonato, facendoci periodicamente e con ritorni sempre più frequenti vedere nelle “viscere” dei grafici e delle tabelle di dati i presagi di miglioramento, per poi deluderci perché in effetti la crisi è sempre lì.

La seconda è la crisi demografica che porta le comunità dei centri non metropolitani e delle regioni meridionali d'Italia e d'Europa a impoverirsi, con un progressivo svasamento delle piramidi dell'età: un invecchiamento, quindi, che produce effetti sul sistema sociale, sul *welfare*, sulla responsabilità sociale e sull'assetto generale della società che progressivamente cambia aspetto, anche per la fuga delle più giovani intelligenze. Saldo migratorio e saldo naturale negativi insieme producono un effetto dirompente attivo a livello locale, mentre al livello planetario la popolazione chiede, nei fatti, di esercitare un diritto fondamentale alla migrazione, per trovare condizioni di vita via via migliori di quelle di partenza.

La terza è la crisi ambientale che in qualche modo amplifica le due precedenti. Gli studiosi ne avevano già parlato e i più illuminati già negli anni Settanta del XX secolo avevano prodotto modelli specifici per spiegare in che direzione stesse andando l'Umanità. Il modello messo a punto dai Meadows (1972) mezzo secolo fa preconizzava in che modo il sistema Terra si sarebbe modificato a causa di una profonda azione antropica. La crisi multipla – la “policrisi” di cui parla Morin (2020) – provoca una pandemia multipla (non solo sanitaria) con effetti combinati e sovrapposti, una “sindemia” che sta rendendo sempre più chiara la relazione conflittuale tra l'umanità e il pianeta.

Il ruolo dell'antropizzazione urbana, in questa condizione di crisi crescente, è centrale.

Il 2020 e il Coronavirus rappresentano un punto di culmine di questa complessa policrisi.

Risulta ormai necessaria e impellente una transizione dall'Antropocene (Crutzen e Stoermer, 2000) ad una condizione orientata a ridurre l'impronta sulla struttura del Pianeta e sugli ecosistemi naturali, e a rafforzare le fragili strutture identitarie dei paesaggi e dei tessuti culturali delle città e dei territori. L'obiettivo di sviluppo condiviso dovrà essere quello di transitare verso un Neantropocene (Carta, 2021), in cui l'antropizzazione ritorna ad essere capace di arricchire – e non distruggere – le relazioni socio-spaziali connesse alla fecondità creatrice uomo-pianeta.

2 | La Sicilia sineddoche del chiaroscuro della transizione

2.1 | Una realtà stimolante e creativa

Alcuni luoghi della Sicilia, lontani dai fuochi urbani dell'Antropocene, sono attualmente oasi di uno sviluppo fondato sull'identità della comunità locale e sul forte legame tra le componenti culturali e naturali.

Negli ultimi venticinque anni si è sviluppato un numero sempre maggiore di comunità locali, che hanno basato le politiche di sviluppo sulla loro identità locale e trasformato la debolezza dell'isolamento, in forza della lentezza, di cui anche la pianificazione regionale dovrà necessariamente tenere conto (Carta, Ronsivalle, Lino 2020).

Alcuni esempi, non esaustivi.

Nel 1997 a Castelbuono, sulle Madonie, si è svolta la prima edizione di Ypsigrock Festival: si tratta di un festival internazionale di musica rock indipendente che ha avviato un processo di innovazione basata sulla creatività.

Nel 2010 a Favara (AG) nasce Farm Cultural Park, un centro culturale indipendente ormai di fama internazionale in grado di stimolare la rigenerazione urbana basata sull'arte contemporanea e sulla creatività. Oggi una nuova sede di Farm Cultural Park anima Mazzarino (CL) con modelli evolutivi nuovi nella continuità nella componente dell'espressività artistica contemporanea.

Da diversi anni le amministrazioni comunali di Troina e di Centuripe in provincia di Enna hanno avviato un insieme di azioni lungimiranti di recupero e valorizzazione del patrimonio culturale e di rilancio dei rispettivi centri storici. In particolare, a Troina è stata avviata un'azione di valorizzazione del grande patrimonio di terre demaniali, in buona parte ricadenti nel perimetro del Parco dei Nebrodi, sottratte alla criminalità organizzata.

In tutta la Sicilia, altri fari creativi hanno iniziato ad animare i territori interni e i piccoli centri in crisi economica e socio-demografica: nel 2015 a Casteltermeni (AG) nasce la fattoria creativa Stiva per progetti innovativi nelle arti performative e visive; nel 2013 a Mazara del Vallo Periferica ha costituito una comunità creativa e multiculturale; nel 2013 a Campofelice di Roccella Lumaca Madonita ha rilanciato l'allevamento delle chiocciole e la relativa filiera produttiva come parte dell'identità culturale della comunità delle Madonie. Questi segnali di innovazione e di rinnovamento stridono con la condizione demografica, peraltro simile a molti territori del Mezzogiorno. In Sicilia, infatti, le forti differenze tra le zone costiere e le aree interne costituiscono un elemento di criticità che si sta accentuando a seguito della crisi demografica, un fenomeno che assume dimensioni sempre più consistenti, in linea con la tendenza nazionale (Cassatella, 2021). L'attuale compresenza di saldi negativi, sia naturali che migratori, potrà subire delle modificazioni in relazione a un aumento di flussi in ingresso, per ragioni sia economiche che climatiche, dai Paesi della sponda meridionale del Mediterraneo che si caratterizzano ancora per una rapida crescita demografica, ma anche in questo caso sarà indispensabile affrontare i problemi derivanti dalla compresenza di culture e modi di vita diversi.

Le recenti previsioni pubblicate dall'Istat indicano per la Sicilia, al 2031, una popolazione di 4,56 milioni (scenario mediano) rispetto agli attuali 4,81, con una riduzione superiore al 5%, in soli nove anni. Il fenomeno è particolarmente accentuato nelle aree interne e le conseguenze sulla struttura insediativa dovranno essere attentamente valutate nella definizione delle politiche di sviluppo. Questa condizione potrebbe contenere alcuni aspetti positivi in termini di riduzione degli impatti complessivi sul sistema

ambientale ma affinché ciò si verificasse è indispensabile riconsiderare i paradigmi dell'attuale modello di sviluppo urbano (La Greca et al 2020, La Greca et al 2021, Nigrelli 2021).

2.2 | Un quadro di pianificazione territoriale in evoluzione

Su questa realtà, fortemente interconnessa tra luoghi e mondo, si innesta un processo di pianificazione regionale che in Sicilia nasce come una vera e propria rivoluzione dei precedenti approcci e che poco per volta inizia a prendere corpo.

Nel 2020, viene promulgata la legge 19/2020 che, abrogando la vecchia legge urbanistica regionale del 1978, dà il via ad una visione integrata multiattore e multiscala del “governo del territorio” che in Sicilia era mancata per le complessità ascrivibili anche ai vuoti di chiarezza giurisdizionale tra lo Stato e la Regione.

Nel dicembre del 2020 il Dipartimento Regionale dell'Urbanistica (DRU) avvia una fase di studi e ricerche per predisporre dal punto di vista politico-tecnico quanto necessario alla redazione del nuovo Piano Territoriale Regionale che è una figura inedita nel panorama regionale siciliano in quanto la legge urbanistica regionale prevedeva la redazione di un piano di tipo urbanistico, ma alla scala regionale, che non era mai stato redatto, a meno di alcuni tentativi accorsi negli anni 2000 nel tentativo di aggiungere la natura territoriale a quella urbanistica.

Il DRU stipula specifici accordi di ricerca con le università siciliane, in base alla loro specializzazione di ricerca e, in particolare, due convenzioni integrate¹ vengono stipulate con il Dipartimento di Architettura di UNIPA e con il Dipartimento di Ingegneria Civile e Architettura di UNICT. Le responsabilità scientifiche vengono individuate in Maurizio Carta e Paolo La Greca e chi scrive ha il compito di coordinare le operazioni di ricerca e le relazioni tra i due gruppi e il DRU.

Una parte esiziale del lavoro di questi due gruppi si concentra sulla redazione dell'Atto di Indirizzo poi approvato dalla Giunta di Governo il 17 giugno 2021 e prosegue con lo studio di specifici elementi che potranno essere oggetto del PTR, soprattutto perché nel febbraio 2021, a seguito di una impugnativa da parte del Governo, la legge viene resa conforme alla Costituzione Italiana (senza alcun contraddittorio legale e scientifico) con una fin troppo semplice sostituzione della dizione “Piano Territoriale Regionale con valenza paesaggistica” – impattante sulle responsabilità del MiC e delle competenze dell'Assessorato Regionale Beni Culturali – con la dizione “Piano Territoriale Regionale con valenza economico-sociale”.

La differenza di colore politico tra il Governo nazionale e quello regionale, infatti, fece ritenere opportuno al Governo regionale accettare la soluzione proposta dal Governo nazionale di espungere tutto quello che aveva a che fare con la spinta all'integrazione tra trasformazione e tutela, che avrebbe potuto essere sviluppata di concerto con l'Assessorato Regionale Beni Culturali.

3 | Materiali e metodo di lavoro

Poiché l'obiettivo delle convenzioni non è la redazione del piano, nel maggio 2023 affidata ad un gruppo di progettazione esterno all'amministrazione, il processo della ricerca ha previsto una ricognizione della metodica da adottare per la fase redazionale. Si è trattato quindi di sviluppare e testare gli elementi basilari che dovranno essere poi oggetto di pianificazione. Vengono quindi individuati tre tipi di elaborazioni: una di natura strutturale, una di natura strategica e una relativa alla ricognizione della progettazione in atto in Regione, con il supporto del Sistema Informativo Territoriale Regionale e degli altri dipartimenti regionali².

3.1 | Lo sviluppo della fase strutturale

Per quel che riguarda la struttura territoriale regionale, si è proceduto alla redazione di tre mappe in scala 1:250.000 realizzate per post produzione su base GIS e i principali tematismi finalizzati alla configurazione della struttura territoriale regionale appartengono quindi alle seguenti categorie di informazioni:

1. Patrimonio ambientale e culturale
2. Insediamento urbano, manifattura ed infrastrutture
3. Elementi attrattori e/o generatori di flussi che, per dimensione e rango elevati, per l'importanza che possiedono assumono un ruolo ad alta intensità strutturale nel sistema territoriale predominando rispetto alla tematica (punti 1 e 2) a cui l'elemento appartiene, in quanto generano spostamenti e flussi.

¹ Il Gruppo del DARCH è composto da Maurizio Carta (responsabile scientifico), Daniele Ronsivalle, Ferdinando Trapani, Barbara Lino, Annalisa Contato, Cosimo Camarda ed Emanuele Messina. Il gruppo del DICAR è composto da Paolo La Greca (responsabile scientifico), Francesco Martinico e Viviana Pappalardo.

² Le elaborazioni qui descritte e rappresentate nelle figure sono frutto dell'elaborazione congiunta di tutto il gruppo di lavoro interdipartimentale con la responsabilità scientifica congiunta di Maurizio Carta e Paolo La Greca.

Questa fase si è rivelata sin da subito di grande interesse scientifico per i Dipartimenti universitari e ha portato ad un lavoro di approfondimento concettuale e di contenuti che ha comportato lo svolgimento delle seguenti elaborazioni:

1. la costruzione di una mappa di base in scala 1:250.000;
2. un processo metodologico di selezione punto per punto ed elemento per elemento anziché il mero lavoro di selezione e caricamento in elaborati cartografici GIS dai db regionali ai fini del modello di struttura territoriale regionale.

Il metodo di lavoro, quindi, ha previsto passaggi semplici ma assolutamente necessari allo scopo:

1. Individuazione dei GEODB necessari alla costruzione delle mappe, primariamente adottando documentazione tematica di proprietà del SITR e ivi residente, di altra fonte regionale o di fonte terza.
2. Selezione tematica punto per punto dei componenti strutturali regionali. Questa fase è stata svolta “fuori” dal sistema GIS per evitare che lo strumento cartografico basato su tematismi omogenei per tipi e temi potesse portare ad una eccessiva semplificazione in fase di mappatura.
3. Rappresentazione di un draft completo delle tre mappe, fuori ambiente GIS.



Figura 1 | Carta Strutturale: patrimonio ambientale e culturale



Figura 2 | Legenda della Carta strutturale del patrimonio ambientale e culturale

3.2 | Lo sviluppo della fase strategica

Alla luce del quadro di metapianificazione derivante dall'Atto di Indirizzo, e dagli studi in ambito strutturale di cui detto sopra, i gruppi coordinati di ricerca del DARCH e del DICAR hanno affrontato la questione relativa al modo in cui le indicazioni dell'Atto di Indirizzo dovranno essere trasformate in oggetto del piano. Infatti, le prime indicazioni per la strategia regionale di sviluppo hanno carattere sperimentale e metodologico, mentre al contrario, la strategia del piano invece dovrà essere costruita attraverso un'attenta operazione di *survey* e una altrettanto attenta costruzione di SWOT Analysis e quadri strategici.

La mappa, quindi, rappresenta una proiezione spaziale dei temi messi in evidenza nell'Atto di indirizzo a partire dal quale è stata condotta una sperimentazione incentrata sulla selezione di politiche spazializzate che dovranno essere al centro dell'attenzione per la redazione del progetto di PTR, individuando in che modo i progettisti del PTR dovranno approcciare la questione.

Per comprendere come la ricerca indica le più opportune interazioni tra le politiche regionali, le risorse territoriali e i quadri di finanza regionale, è stato definito un quadro che dà risposta alle indicazioni dell'Atto di Indirizzo, specificando anche quali obiettivi sono direttamente territorializzabili e quali invece dovranno essere sviluppati come Norme tecniche o regolamenti. Tra gli elementi di maggiore importanza tra le indicazioni che sicuramente non potranno essere cartografate ci sono i criteri di dimensionamento del Piani Urbanistici Generali (PUG) rispetto alle richieste di integrazione multiscalare tra i soggetti preposti alla regolamentazione delle trasformazioni.

Il tema del dimensionamento di massima dei PUG è un tema che trae dalla strategia generale i principi che orientano le tattiche di dimensionamento. Il progetto di PTR, infatti, avrà anche il compito di indicare linee d'azione specifiche con forte valenza interscalare perché agendo nella competenza comunale si hanno effetti importanti e significativi al livello regionale.

Il processo di pianificazione per la redazione di un piano di natura strutturale e strategico come il PTR prevede per legge la definizione di criteri e di indicazioni normative per il dimensionamento abitativo in un territorio (come detto sopra) in fase di riduzione della popolazione residente per il quale è necessario applicare strumenti per il riciclo dell'edificato abbandonato, la densificazione degli spazi urbanizzati e la riduzione della cubatura presente, nella logica del consumo netto di suolo pari a zero.

La redazione del PTR e, quindi, la conoscenza, interpretazione e valutazione delle risorse presenti all'interno del territorio della Regione rappresentano un passaggio molto importante verso la risoluzione della condizione di spopolamento che sussiste nei territori interni, rispetto alla stabilità rilevabile nei territori metropolitani.

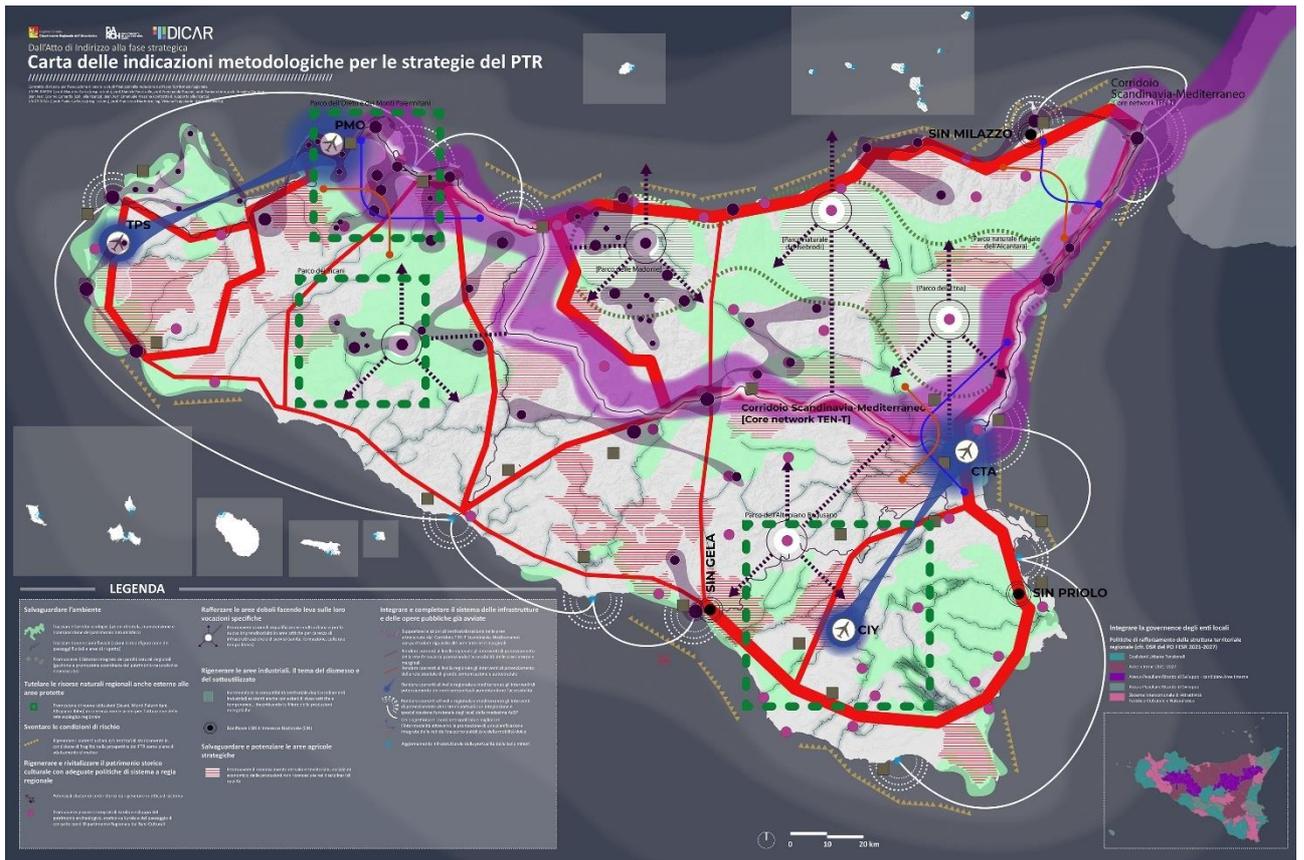


Figura 3 | Carta delle indicazioni metodologiche per le strategie del PTR

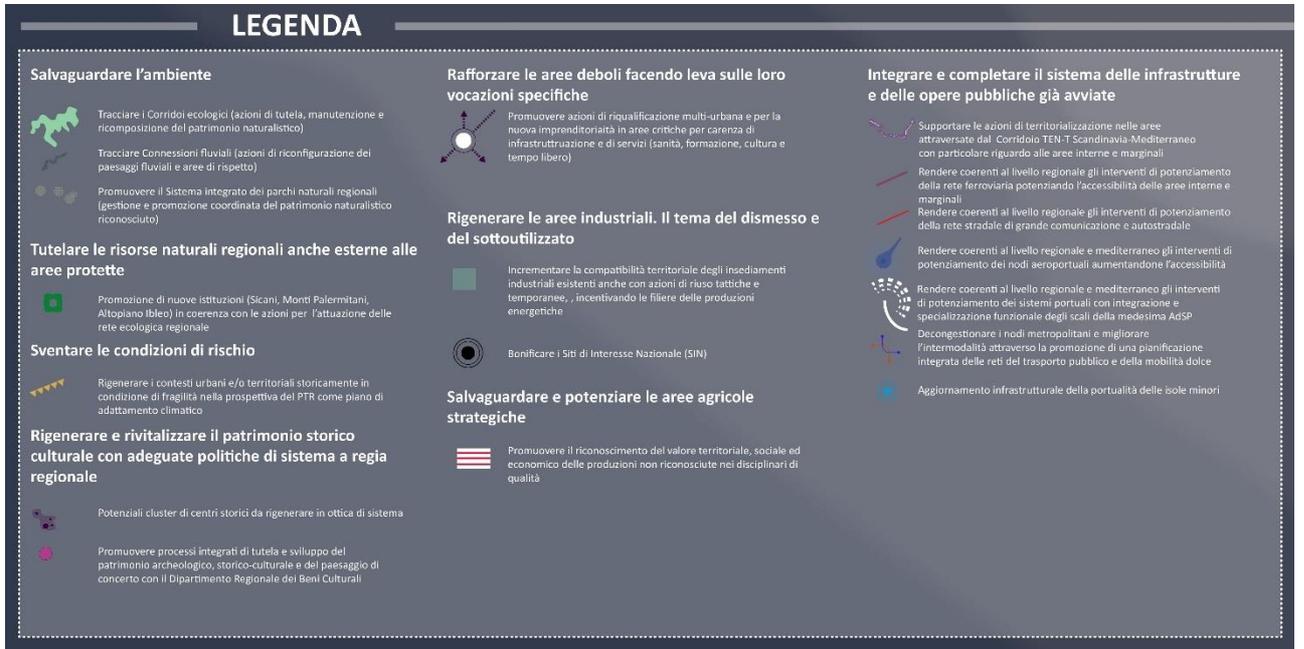


Figura 4 | Carta delle indicazioni metodologiche per le strategie del PTR. Legenda

4 | Risultati e conclusioni

Il risultato delle ricerche che ovviamente verrà messo alla prova nella fase di redazione del PTR si compone di molti elementi ormai consolidati nella letteratura e nella prassi di pianificazione regionale, in quanto a partire da una linea politica per lo sviluppo regionale fondata sulla sostenibilità dello sviluppo, individua strutture territoriali come invarianti e condizionanti dello sviluppo e selezione set minimi di strategie

immancabili rispetto alle premesse politiche di cui si è detto. Tuttavia, alcuni elementi dovranno essere oggetto di specifico approfondimento nella struttura stessa delle relazioni interscalari tra i soggetti primariamente impegnati nella pianificazione ai livelli regionale, intermedio e comunale. Uno di questi temi è proprio il dimensionamento dei PUG. Questa questione è un esempio vibrante di come la determinazione delle politiche di sviluppo del sistema insediativo della Regione nelle sue singole articolazioni territoriali vada orientata in relazione ad almeno due fattori:

- il consumo del suolo e alla possibilità di determinare, attraverso i trend demografici dei singoli comuni, in che modo costruire un approccio all'espansione urbana finalizzato all'uso sostenibile delle risorse;
- le politiche di sviluppo territoriale che il PTR deve perseguire.

La compresenza di questi due fattori deve indirizzare i piani e i programmi settoriali previgenti e in corso di redazione verso la costruzione di un processo complesso di valutazione dei processi di sviluppo in modo che le risposte che si daranno ai territori siano legate a concrete proposte e non a mere limitazioni e, quindi, rivolte al progetto di nuovo territorio come scelta che orienta le politiche localizzative.

Per sua natura, il PTR non è un *piano delle invarianti* che deve solamente garantire l'equilibrio dei bilanci nell'uso del suolo, ma è un *piano delle condizionanti* che mira a riconoscere i temi, i luoghi, le risorse che possono orientare gli indirizzi di crescita, decidendo, a ragion veduta, come il territorio si dovrà sviluppare.

Riferimenti bibliografici

- Carta M., Ronsivalle D., Lino B. (2020), Inner Archipelagos in Sicily. From Culture-Based Development to Creativity-Oriented Evolution. *SUSTAINABILITY*, 12(18), 7452
- Carta M. (2021). *Città aumentate: dieci gesti-barriera per il futuro*. Il Margine: Trento.
- Cassatella C. (cura di) (2021), *Downscaling, Rightsizing. Contrazione demografica e riorganizzazione spaziale*, Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti: Roma-Milano
- Crutzen P.J., Stoermer E.F. (2000), "The Anthropocene", *IGBP Int. Geosph. Biosph. Program Newsl.*, 41, pp. 17-18. Available: <http://www.igbp.net/download/18.316f18321323470177580001401/1376383088452/NL41.pdf>.
- La Greca P., Martinico F., Nigrelli F. C. (2021) Aree montane di Sicilia: da scarti territoriali a risorse per la transizione ecologica, in Corrado F. (a cura di) *Urbano Montano. Verso nuove configurazioni e progetti di territorio*. Franco Angeli: Milano.
- La Greca P., Martinico F., Nigrelli F. C. (2020) Passata è la tempesta ...". A land use planning vision for the Italian Mezzogiorno in the post pandemic. In *TEMA*, Special Issue.
- Meadows D., Meadows D., Randers J., Behrens W. (1972), *The Limits to Growth*, Potomac Associates Books: Washington, DC, USA.
- Morin E. (2020), *Sur la Crise: Pour une Crisologie Suivi de Où Va le Monde?*, Flammarion, Paris.
- Nigrelli F. C. (a cura di) (2021), *Come cambieranno le città e i territori dopo il Covid-19. Riflessioni di 10 urbanisti*. p. 107-123, Quodlibet: Macerata.

Obsolescenza urbana. Verso una tassonomia come strumento di gestione per il patrimonio esistente

Lucrezia Ruffini

Università di Pisa

DESTeC – Dipartimento dell’Energia, dei Sistemi, del Territorio e delle Costruzioni

lucrezia.ruffini@phd.unipi.it

Simone Rusci

Università di Pisa

DESTeC – Dipartimento dell’Energia, dei Sistemi, del Territorio e delle Costruzioni

simone.rusci@unipi.it

Abstract

Il contributo proposto intende sondare e definire i fenomeni di obsolescenza che caratterizzano diffusamente il patrimonio edilizio e il patrimonio urbano in Italia, attraverso la costruzione di una tassonomia definitoria che lega le determinanti dei fenomeni di obsolescenza con le possibili politiche da porre in atto per la sua gestione. L’obsolescenza è comunemente associata al semplice invecchiamento di un manufatto o di una delle sue componenti. L’analisi dei contributi presenti nella letteratura scientifica del settore dell’*industrial management* restituisce invece una connotazione sensibilmente più complessa, convenientemente estendibile alla lettura dei fenomeni urbani.

La tassonomia qui proposta articola il fenomeno dell’obsolescenza distinguendo tra un’obsolescenza assoluta e un’obsolescenza relativa, ulteriormente discretizzabili in due sotto-gruppi. Attraverso le combinazioni additive di queste definizioni è possibile descrivere le complesse condizioni attuali del patrimonio potendo associare a ciascuna combinazione, una politica d’intervento secondo la scala e le caratteristiche delle proprie determinanti.

Il lavoro qui proposto intende sottolineare la complessità dei fenomeni di obsolescenza, in particolare quella di scala più ampia legata alle condizioni territoriali, scongiurando la genericità delle politiche che oggi sono chiamate a darne risposta. Dalla struttura definitoria del lavoro, emergono i limiti principali di alcune delle politiche oggi più diffuse, in particolare della rigenerazione urbana, e i possibili tracciati di sviluppo utili al loro superamento.

Parole chiave: public policies, urban regeneration, urban policies

1 | L’obsolescenza come fenomeno strutturale

L’obsolescenza può essere definita come una condizione che caratterizza molta parte del patrimonio edificato italiano, estendendosi, in alcuni casi, interi territori e contesti urbani. La necessità di rispondere a tale condizione ha dato il via, negli ultimi decenni, alla diffusione di politiche di rigenerazione urbana che identificano nell’intervento sul patrimonio esistente lo strumento operativo principale. Nonostante l’orientamento d’intervento si sia spostato dall’espansione al riuso, il paradigma per cui lo stock immobiliare si suddivide in obsoleto e non-obsoleto – trascurando quindi tutti le possibili sfumature di obsolescenza che vanno dalla sotto-manutenzione, sottoutilizzo e alla dismissione – rende le politiche di rigenerazione spesso inefficienti poiché perseguono l’illusoria possibilità di riuso della totalità del patrimonio esistente anziché l’articolazione di strategie di intervento per la gestione *medio tempore* di tale patrimonio.

Diffusamente, l’obsolescenza è fatta coincidere con il semplice invecchiamento e perdita di funzionalità del manufatto, attribuendo ad essa il ruolo di determinante del degrado urbano piuttosto che di manifestazione spaziale di più ampi processi globalizzati. Sia in termini economici che spaziali, tali processi hanno andamento ciclico, in cui si alternano fasi di crescita e fasi di contrazione, innescate rispettivamente dalla localizzazione e de-localizzazione di economie di scala e processi di produzione/innovazione. È quindi possibile associare le ciclicità spaziali di sviluppo urbano alle ciclicità economiche di sviluppo produttivo, ovvero le *Kondratiev waves* (Kondratiev & Stolper, 1935; Schumpeter, 1935). Tale teoria individua una successione di paradigmi, strutturalmente ciclici, di sviluppo industriale basati sull’innovazione tecnologica. Il settore produttivo dominante permette ad alcune localizzazioni una fase di crescita, lasciando i vecchi centri ad una fase di contrazione e declino, finché una nuova innovazione innesca il paradigma successivo invertendo il trend crescita-contrazione. Se ad ogni fase di crescita si può far corrispondere una parallela

produzione di stock immobiliari, ad ogni fase di contrazione può essere associato l'abbandono dello stock precedentemente prodotto.

La progressiva accelerazione dei cicli, dovuta alla terziarizzazione e digitalizzazione dei processi, determina quindi l'incremento della dinamicità e mobilità spaziale di capitali e produzioni che si spostano geograficamente; questo, se da una parte accorcia i tempi di crescita e contrazione delle localizzazioni, dall'altra lascia a terra un capitale fisso immobiliare che, a differenza di quello economico e finanziario, è tutt'altro che mobile e dinamico, ma fisso e permanente. Tale patrimonio è destinato a persistere sul territorio per un orizzonte di medio-lungo periodo – in forme di sotto-manutenzione, sotto-utilizzo e dismissione che qui descriveremo come fenomeni di obsolescenza – poiché di lungo periodo è la permanenza nella fase di contrazione e declino in cui si colloca.

Se da un lato è possibile riconoscere come le fasi di contrazione urbana legate ai cicli economici rappresentino fasi strutturali dei processi globali di produzione, anziché interruzioni delle fasi di crescita, dall'altro è possibile affermare la strutturalità dei fenomeni di obsolescenza urbana in quanto effetti spaziali e fisici dei suddetti cicli; le condizioni di obsolescenza del patrimonio non possono quindi essere considerate come crisi puntuali e transitorie, bensì condizioni strutturali e permanenti destinate a caratterizzare molte città ed estese parti di territorio.

Nonostante l'obsolescenza possa essere apparentemente associata ad effetti fisici e locali, le sue determinanti hanno radici in fenomeni di più ampia scala regionale e globale, su cui le politiche di intervento tradizionali hanno pressoché incidenza nulla poiché operano limitatamente all'ambito locale. Nel presente contributo, si propone una tassonomia del fenomeno che intenda evidenziarne la strutturalità e il legame con i cicli di sviluppo, finalizzata ad una declinazione operativa per l'attuazione di politiche di intervento e di supporto all'individuazione di strategie pertinenti alla gestione del patrimonio obsoleto.

2 | **Obsolesc(i)enza: dalle definizioni verso una tassonomia**

Il termine obsolescenza descrive una condizione generalmente applicabile alla totalità dei prodotti tangibili e intangibili dell'attività umana – sia tecnologie, oggetti e manufatti, che teorie, preferenze ed ideologie – andando ad indicare, nel linguaggio comune, il semplice invecchiamento e la perdita di funzionalità di un bene, che spesso concorrono alla sua successiva dismissione.

La specificità dell'obsolescenza urbana, ovvero ciò che la differenzia dal semplice invecchiamento, è la sua duplice caratterizzazione: non essendo necessariamente e linearmente dipendente dal fattore tempo, la sua manifestazione è infatti imputabile alla perdita, contemporanea e non, di due diverse componenti: l'efficienza e la competitività (Rusci, 2021). La prima è ascrivibile all'incapacità di un manufatto di soddisfare la domanda prestazionale per la quale è stato creato; la seconda al processo di innovazione che genera altrove alternative al bene in grado di soddisfare in modo migliore la domanda dell'utente.

Nonostante il termine appaia per la prima volta all'inizio del XX secolo in relazione alle dinamiche di sviluppo delle città americane di New York e Chicago, è soltanto dagli anni '60 che il suo utilizzo in campo scientifico si diffonde per descrivere e definire i processi urbani globali (Gulick, 1956). A partire dagli anni '70, il termine obsolescenza assume una più nota connotazione di fenomeno strutturato e complesso, sviluppato dal settore dell'*industrial product management*, grazie all'avvento dell'elettronica (Ward & Sohns, 2011); tale caratterizzazione può essere ragionevolmente estesa all'ambito urbano, in modo da fornire chiavi di lettura per comprendere le dinamiche alla base dei processi di obsolescenza.

Inizialmente in ambito urbano e immobiliare, essendo l'obsolescenza comunemente associata all'invecchiamento, la maggior parte dell'attenzione è stata posta sul deterioramento fisico di materiali e componenti (Prak & Priemus, 1986); successivamente si consolida la consapevolezza dell'impatto comportamentale e ambientale attraverso un approccio multidisciplinare (Iselin & Lemer, 1993; Nutt, Walker, Holliday, & Sears, 1976).

Un più recente contributo significativo è il modello concettuale di Thomsen & van der Flier (2011), il quale descrive l'obsolescenza come un processo basato su rapporti di causa-effetto tra cause endogene ed esogene ed effetti fisici e comportamentali. La combinazione a matrice quadrante di tali fattori definisce quattro tipologie di obsolescenza: i) obsolescenza fisica endogena, ii) obsolescenza fisica esogena, iii) obsolescenza comportamentale endogena, iv) obsolescenza comportamentale esogena. Tale modello descrive ampiamente il declino materiale e sociale del manufatto, accentuando il ruolo del fattore tempo come determinante principale dei fenomeni di obsolescenza – a differenza di quanto affermato inizialmente in questo paragrafo – ma tralascia l'incisività della localizzazione e della dimensione economica.

Il carattere strutturale che assume l'obsolescenza nei processi globali di trasformazione urbana ed economica è invece il tema centrale del più recente contributo di Buitelaar, Moroni & De Franco (2021). La

classificazione a quadrante proposta distingue, da un lato, tra obsolescenza assoluta e relativa, e, dall'altro, tra obsolescenza dell'edificio e della posizione, la cui combinazione matriciale individua quattro tipi di obsolescenza: i) obsolescenza assoluta dell'edificio, ii) obsolescenza assoluta della posizione, iii) obsolescenza relativa dell'edificio, iv) obsolescenza relativa della posizione. Affermando che la determinazione dei fenomeni di obsolescenza risieda principalmente nelle interazioni tra le dimensioni economica, sociale e fisica piuttosto che nella dipendenza lineare con il tempo, tale contributo appare essenziale poiché da un lato riferisce i processi urbani di contrazione e crescita alla localizzazione del manufatto, e dall'altro evidenzia come la dimensione economica del manufatto rivesta un ruolo decisivo nei cicli di produzione e innovazione.

Riprendendo i concetti introdotti ad inizio capitolo, è possibile associare alla perdita di efficienza un'obsolescenza assoluta, e alla perdita di competitività un'obsolescenza relativa. La prima riguarda le condizioni e il decadimento delle caratteristiche intrinseche dell'oggetto che determinano il suo potenziale, o meno, nel rispondere alle esigenze per le quali è stato costruito; la seconda, invece, riguardando le caratteristiche estrinseche al bene, è principalmente legata all'emergere di alternative capaci di meglio rispondere alle esigenze di utenza o di intercettarne di nuove. Entrambe sono ulteriormente discretizzabili: per quanto riguarda l'obsolescenza assoluta, si distingue una componente fisica – assimilabile al semplice invecchiamento, come ad esempio il degrado dei materiali componenti – e una prestazionale – relativa alla diminuzione delle prestazioni funzionali dell'oggetto. Similmente, anche per quanto riguarda l'obsolescenza relativa, si distingue tra una componente tipologica – riguardante la configurazione del manufatto, come ad esempio la tipologia e le caratteristiche distributive – e una posizionale – direttamente dipendente dalla perdita di posizioni di mercato della localizzazione in cui il bene è collocato, il quale subisce così un deprezzamento.

Obsolescenza assoluta	fisica
	prestazionale
Obsolescenza relativa	tipologica
	posizionale

Figura 1 | Tassonomia dell'obsolescenza

La categorizzazione proposta evidenzia come il fenomeno dell'obsolescenza sia complesso e strutturale dei processi globali poiché le sue componenti – ad esclusione di quella fisica di decadimento che è l'unica ad essere effettivamente dipendente dal fattore tempo – hanno radici nella dimensione politica, economica e sociale dei processi globali.

3 | L'intervento sul patrimonio obsoleto

L'applicabilità della tassonomia proposta non si limita al solo ambito teorico, ma si estende anche al campo pratico delle politiche territoriali, rivelandosi un utile strumento per la gestione del patrimonio urbano; la sua declinazione è capace di orientarsi verso una dimensione operativa a supporto delle agende di intervento poiché individua nei fenomeni di obsolescenza un nesso tra i processi di trasformazione urbana e i cicli economici di produzione.

Alla complessità degli effetti spaziali sul patrimonio esistente corrisponde, come abbiamo visto, un articolato ventaglio di possibili obsolescenze, le cui componenti sono reciprocamente indipendenti ed eventualmente compresenti. La tassonomia qui proposta favorisce la possibilità di combinazione a due o più fattori di tali componenti, le cui associazioni additive sono in grado di rispondere e ben descrivere le caratteristiche e le dinamiche dei fenomeni di obsolescenza urbana del patrimonio costruito.

Una prima combinazione I) è quella che prevede la contemporanea presenza di entrambe le componenti di obsolescenza assoluta, ovvero fisica e prestazionale; si riferisce quindi ad un patrimonio caratterizzato da declino delle proprietà fisiche e performative, ma con buone proprietà morfo-tipologiche e una localizzazione competitiva.

Una seconda combinazione II) associa l'obsolescenza assoluta fisica a quella relativa tipologica, descrivendo quindi quel patrimonio caratterizzato da degrado fisico e da una tipologia non più apprezzata, ma con proprietà prestazionali ancora efficienti e una localizzazione competitiva.

La terza combinazione III) vede la compresenza di obsolescenza assoluta prestazionale e di obsolescenza relativa tipologica, definendo un patrimonio caratterizzato da proprietà prestazionali e morfo-tipologiche non più efficienti, ma con un buono stato di manutenzione e una localizzazione competitiva.

Le casistiche a due fattori fin qui citate vedono l'assenza della componente di obsolescenza relativa posizionale, la quale, se presente, descrive quella parte di patrimonio localizzato in contesti non più competitivi poiché esclusi dalle reti di produzione e innovazione dei processi globali – le cosiddette *unplugged areas* (Martinez-Fernandez, Audirac, Fol, & Cunningham-Sabot, 2012). In particolare, una quarta combinazione IV) è quella che vede associata a questa componente anche un'obsolescenza assoluta fisica, ovvero un degrado fisico e materico in stato avanzato che, presumibilmente, rende il patrimonio inutilizzabile e dismesso. Infine, possiamo identificare due casistiche in cui un patrimonio ancora in uso è localizzato in un territorio che ha perso la sua competitività, per cui ad un'obsolescenza relativa posizionale possono essere associate rispettivamente proprietà prestazionali o caratteristiche morfo-tipologiche non più apprezzate.

Nonostante gli effetti percepibili sul patrimonio siano piuttosto simili tra loro – degrado fisico-materico e deprezzamento – il quadro finora tracciato evidenzia come in realtà il fenomeno di obsolescenza sia particolarmente complesso: le specifiche combinazioni determinano effetti e intensità variabili che ne caratterizzano poi le traiettorie di sviluppo e intervento. Come illustrato in *Figura 2*, attraverso la tassonomia proposta è possibile associare alle combinazioni di obsolescenza così individuate le politiche di intervento ad oggi possibili, in riferimento alla normativa italiana vigente¹.

Manutenzione straordinaria	Obsolescenza assoluta fisica
	Obsolescenza assoluta prestazionale
Sostituzione edilizia	Obsolescenza assoluta fisica
	Obsolescenza assoluta prestazionale
	Obsolescenza relativa tipologica
Rigenerazione urbana	Obsolescenza assoluta prestazionale
	Obsolescenza relativa tipologica
	Obsolescenza relativa posizionale (locale)

Figura 2 | Combinazioni a due componenti e politiche d'intervento

Il primo intervento è quello della manutenzione ordinaria, che agisce sulla sola obsolescenza assoluta fisica, ricomprendendo tutti quegli interventi manutentivi atti a mantenere in esercizio il manufatto, senza però intervenire sulla durata del suo ciclo di vita.

La seconda politica di intervento è quello della manutenzione straordinaria, la quale interviene sia sull'obsolescenza assoluta fisica che prestazionale. Le azioni sul manufatto sono volte non solo al mantenimento delle sue proprietà fisiche e prestazionali, ma anche al prolungamento del suo ciclo di vita – come, ad esempio, gli interventi di adeguamento e efficientamento sia dell'involucro edilizio che della struttura.

La terza politica d'intervento individuata è quello della sostituzione edilizia, la quale, attraverso la sostituzione del manufatto esistente con uno nuovo in grado di meglio rispondere ad esigenze morfo-tipologiche dell'utenza, interviene anche sull'obsolescenza relativa tipologica oltre che sulle due componenti di obsolescenza assoluta.

La quarta politica d'intervento può essere definita la più complessa, ovvero quello della rigenerazione urbana, che va ad agire sulla combinazione di obsolescenza assoluta prestazionale e obsolescenza relativa tipologica, intervenendo quindi sia su una componente di efficienza che di competitività del patrimonio. È importante notare come questa categoria sia in grado di agire anche sulla componente relativa posizionale qualora le sue determinanti siano riconducibili ad una scala locale – come, ad esempio, questioni di scarsa accessibilità e/o natura sociale.

È possibile individuare l'esistenza di una quinta ed ultima politica d'intervento, ovvero quella della dismissione, ad oggi ritenuta limitatamente applicabile ma al contrario ampiamente significativo e attinente per la vasta casistica di obsolescenza diffusa e fortemente strutturale che dipende dai processi globali di

¹ Tali definizioni sono ricondotte in gran parte agli interventi sul patrimonio edilizio così come definiti dall'art. 3 del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia", al fine di rendere più esemplificativa la trattazione.

produzione e innovazione economica citati nel primo capitolo. Il raggio di azione di tale intervento si estende a tutto quel patrimonio che soffre di una forte incidenza di obsolescenza relativa posizionale su scala regionale poiché localizzato in territori che, permanendo in una fase di contrazione, nel medio e lungo periodo hanno perso la competitività e la capacità di contribuire alla produzione di economie di agglomerazione e urbanizzazione.

4 | Conclusioni

Le riflessioni qui esposte hanno inteso evidenziare il legame esistente tra i cicli economici di produzione e innovazione e gli effetti prodotti sullo spazio, in particolare la produzione di obsolescenza sul patrimonio immobiliare localizzato nei territori in fase di contrazione.

Se la strutturalità e immutabilità delle ciclicità di sviluppo economico sono accertate e riconosciute, lo stesso non vale per i fenomeni di obsolescenza come effetti prodotti sul territorio, i quali vengono spesso considerati crisi puntuali e occasionali anziché fenomeni strutturali e permanenti del sistema.

La lettura proposta appare utile nel superamento del diffuso dualismo delle politiche urbane tradizionali, caratterizzate da una narrazione che riconosce la totalità dello stock immobiliare come alternanza tra non-obsoleto in uso e obsoleto in attesa di essere rifunzionalizzato mediante interventi edilizi o azioni di rilancio locale, in un'improbabile rincorsa al riuso e alla rigenerazione *ovunque e comunque*. Una visione, questa, poco coerente con la complessità delle condizioni territoriali e delle determinanti dei loro processi di crescita, decrescita o stagnazione, i quali sono spesso sovraregionali, sovralocali e sempre più globali, e dunque difficilmente aggredibili con politiche puntuali di rilancio. Ammettere che alcuni processi di localizzazione produttiva esulino dal raggio delle politiche urbane e territoriali, consente in maniera più pragmatica di definire strategie capaci di accompagnare e gestire le transizioni tra le fasi di crescita e decrescita, attribuendo al patrimonio obsoleto un ruolo nei processi nel lungo periodo piuttosto che quello di strumenti di rilancio economico nel breve periodo. Modulare infine le politiche e le scale d'intervento rispetto ai reali legami di causa-effetto, direziona l'investimento e le scelte pubbliche verso quelle azioni che in modo più efficiente possono dare risposta alle complesse, e sempre più diffuse, condizioni di coesistenza tra patrimoni in uso e patrimoni obsoleti in via di dismissione.

Riferimenti bibliografici

- Buitelaar, E., Moroni, S., & De Franco, A. (2021), "Building obsolescence in the evolving city. Reframing property vacancy and abandonment in the light of urban dynamics and complexity", in *Cities*, n. 108.
- Gulick, L. (1956), "Five Challenges in Today's New Urban World", in *American City*, no. 12, vol. 72, p. 147.
- Iselin, D. G., & Lemer, A. C. (1993), *The fourth dimension in building: strategies for minimizing obsolescence*, National Academy Press, Washington DC.
- Kondratiev, N. D., & Stolper, W. F. (1935), "The Long Waves in Economic Life", in *The Review of Economics and Statistics*, no. 6, vol. 17, pp. 105-115.
- Martinez-Fernandez, C., Audirac, I., Fol, S., & Cunningham-Sabot, E. (2012), "Shrinking Cities: Urban Challenges of Globalization", in *International Journal of Urban and Regional Research*, no. 36.2, pp. 213-225.
- Nutt, B., Walker, B., Holliday, S., & Sears, D. (1976), *Obsolescence in Housing*, Saxon House Studies Saxon House Publications, Farnborough.
- Prak, N. L., & Priemus, H. (1986), "A model for the analysis of the decline of postwar housing", in *International Journal of Urban and Regional Research* no. 1, vol.10, pp. 1-7.
- Rusci, S. (2021), *La città senza valore. Dall'urbanistica dell'espansione all'urbanistica della demolizione*, FrancoAngeli, Milano
- Schumpeter, J. (1935), "The Analysis of Economic Change", in *The Review of Economics and Statistics*, no. 4, vol. 17, pp. 2-10.
- Thomsen, A., & van der Flier, K. (2011), "Obsolescence and the end of life phase of buildings" in *Management and Innovation for Sustainable Built Environment*.
- van den Berg, L., Drewett, R., Klaassen, L. H., Rossi, A., & Vijverberg, C. H. (1982), *Urban Europe: A Study of Growth and Decline, Volume 1*, Pergamon Press Ltd, Oxford.
- Ward, C. D., & Sohns, C. W. (2011), "Electronic component obsolescence", *IEEE Instrumentation & Measurement Magazine*, no. 6, vol. 14, pp. 8-12.

Servizi ecosistemici culturali per le aree interne: literature review

Maria Scalisi

Università degli Studi della Campania "L. Vanvitelli"

Dipartimento di Ingegneria

maria.scalisi@unicampania.it

Abstract

Nell'ambito del dibattito disciplinare attuale relativo alle aree interne e marginalizzate, il ruolo dei servizi ecosistemici (SE) per il riequilibrio territoriale risulta cruciale, in particolare se si considerano questioni che, progressivamente, sono passate da una visione urbanocentrica alla necessità di ripensare il rapporto tra economie e territori su diversa scala. Il presente contributo è frutto del lavoro in itinere di literature review nell'ambito del percorso di ricerca di Dottorato in "Ambiente, design e innovazione" dell'Università della Campania Luigi Vanvitelli e indaga le correlazioni tra i termini servizi ecosistemici e i servizi ecosistemici culturali con le aree a bassa densità socio-demografica. La fase di analisi quantitativa approfondisce tali relazioni nel contesto nazionale e internazionale; il focus sul capitale sociale, emerso dalla prima fase di analisi qualitativa, pone le basi per successivi approfondimenti relativi al ruolo delle reti territoriali e alla presenza di presidi territoriali, intesi come attivatori e condensatori di processi culturali volti a contrastare la tendenza allo spopolamento.

Parole chiave: fragile territories, sociology, local development

Servizi ecosistemici culturali per le aree interne: una nuova prospettiva di ricerca

La ricerca affronta il ruolo dei servizi ecosistemici culturali nelle aree interne, individuando nelle iniziative culturali e creative in luoghi a bassa densità socio-demografica potenziali driver di attivazione di processi di valorizzazione delle risorse territoriali e del capitale umano, attraverso la costruzione di reti sociali, culturali ed economiche (endogene ed esogene). Si indagano le condizioni necessarie affinché si possa generare la massa critica indispensabile per garantire la sostenibilità di tali iniziative nel lungo periodo. Il tema della presente ricerca nasce dall'esperienza personale di chi scrive: da attivista delle aree interne dell'Irpinia, parallelamente all'azione sul territorio con le realtà del terzo settore e le comunità abitanti in ambito culturale, il percorso di lavoro e di studio è stato approfondito, in prima battuta, attraverso la letteratura nazionale relativa ai processi di rigenerazione delle aree interne italiane. La questione della marginalizzazione e della necessità di interventi di natura *place-based* (Barca F., Carrosio G., 2020) stimolata dalla Strategia Nazionale Aree Interne ha attivato un dibattito politico, scientifico e culturale (De Rossi A., 2019) che, durante la pandemia, ha assunto un ruolo centrale. Come si è anticipato, la prospettiva dell'attivismo e dell'impegno nel terzo settore ha condotto a leggere il tema della marginalità territoriale con una prospettiva differente, che mettesse al centro il capitale culturale e il capitale sociale: questa ipotesi è verificata attraverso la letteratura e l'excurus di pratiche e politiche in itinere, che hanno consentito di individuare nei servizi ecosistemici culturali (CES) e nel capitale sociale una possibile chiave di lettura. È stato possibile cogliere alcuni elementi della domanda territoriale mediante il lavoro da attivista, da cui si è rilevato il desiderio delle comunità di partecipare ai processi di sviluppo territoriale e di contrasto allo spopolamento, come sostenuto anche da Lucatelli S. et al. (2020: 751): «Nella SNAI, che punta a invertire il trend di spopolamento che le caratterizza, innovazione significa soprattutto la capacità di costruire una nuova società, riorganizzare le relazioni produttive e sociali fra gli individui e con l'esterno». Con l'avvio del dottorato, la ricerca è stata articolata in 4 fasi che, attraverso un processo iterativo, considerino i feedback derivanti da ciascuna di esse (Scalisi et al., 2022). Il presente contributo, frutto del lavoro svolto nell'ambito del percorso di ricerca di Dottorato in "Ambiente, Design e Innovazione" dell'Università della Campania Luigi Vanvitelli, illustra l'avanzamento della fase di Literature Review (Randolph J., 2009) condotta per indagare il tema dei servizi ecosistemici culturali nelle aree interne, a partire dalle linee guida delle politiche di Coesione Europee e dalla diffusione delle pubblicazioni scientifiche relative ai Servizi Ecosistemici (SE) all'interno del panorama nazionale e internazionale. Si è scelta una metodologia mista di tipo quali-quantitativo che, a partire dalla *grounded theory* elaborata dai sociologi Barney Glaser & Anselm Strauss (2017), secondo cui il processo di raccolta dei dati, analisi dei dati e sviluppo della teoria avviene in un processo iterativo, si articola nella

definizione dello stato dell'arte, il censimento e la mappatura dei SE e dei CES, degli attori locali e delle loro relazioni, delle pratiche e dei progetti di rigenerazione culture-led, al fine di identificare le criticità e le potenzialità dei territori dei margini e delle loro comunità. L'ultima fase prevede l'elaborazione dei dati raccolti in fase di testing e la generalizzazione dei risultati; l'obiettivo è individuare gli elementi di trasferibilità utili in altri contesti con caratteristiche di analogia con il caso studio.

Analisi quali-quantitativa: metodologia e data collection

La complessità della tematica relativa ai SE e ai CES trova riscontro nella sua natura multidisciplinare, che risulta indagata in diverse discipline come, ad esempio, l'ecologia, l'agricoltura, gli studi urbani, gli studi politici ed economici e la sociologia (Vihervaara P. et al., 2010). A partire dallo studio sui processi di marginalizzazione nella letteratura internazionale, riportato da Oppido et al. (2020), l'analisi della letteratura della presente ricerca è stata effettuata combinando i termini più frequenti emersi da tale studio (*inner areas** OR *inland areas** OR *marginalized areas** OR *internal areas**) con il tema dei SE nel timespan 1996-2022. È stato individuato il 1996 poiché relativo all'anno in cui il Comitato delle Regioni punta l'attenzione sulle interdipendenze tra le risorse naturali e le risorse culturali (Commissione Europea, 1996). Nella prima fase del lavoro, finalizzata all'analisi quantitativa, è stata realizzata un'analisi bibliometrica della letteratura internazionale in lingua inglese utilizzando i database di Web of Science (WoS) e Scopus. Successivamente, il lavoro è stato esteso alla ricerca, in lingua italiana, effettuata con il software Harzing Publish or Perish attraverso i database di Google Scholar (Gillani S. et al., 2022). È stato effettuato uno *screening* successivo che combina, attraverso la lettura degli abstract, i contenuti (*geographical area, scale, theoretical/methodological, case study, policies/regulation, practices, project*) e le parole chiave (*inner area and marginalised context, landscape, natural capital, social capital, cultural capital, ecosystem service, cultural ecosystem service*). L'analisi qualitativa, in itinere, è stata avviata a partire dalla selezione dei prodotti scientifici e documenti istituzionali che rilevano maggiore densità di relazioni tra le macrocategorie esplicitate, al fine di comprendere il modo in cui la tematica delle aree interne e dei SE e CES viene affrontata dalla comunità scientifica e dai decisori politici. Attraverso la lettura delle bibliografie, tramite una ricerca di tipo *snowball*, sono stati individuati testi non rilevati dalla prima analisi poiché non indicizzati o cartacei. In questa fase è stato scelto di approfondire la relazione tra SE, CES e capitale sociale nelle aree marginalizzate.

Analisi quantitativa: sintesi dei lavori svolti e findings

Il testo che segue illustra la metodologia utilizzata ai fini della ricerca quantitativa, effettuata su WoS, Scopus e Google Scholar, da cui sono emersi i seguenti *findings*:

WoS: La ricerca ha prodotto 397 risultati, esportati nel formato Plain Text File completi di tutti i dati citazionali. Successivamente si è proceduto all'importazione su VosViewer al fine di generare mappe bibliometriche. La prima mappa, relativa ai Paesi in cui il tema delle aree interne e dei servizi ecosistemici è maggiormente indagato, è stata ottenuta attraverso una ricerca incrociata tra Co-authorship e Country ed ha individuato 1740 autori. I dati emersi hanno permesso di realizzare un grafico su excel con la distribuzione delle pubblicazioni nel mondo (Figura 1); successivamente si è proceduto con l'analisi dei dati nel contesto Europeo (Figura 2). La mappa bibliometrica relativa all'analisi dei termini maggiormente ricorrenti nei titoli e negli abstract, effettuata con VosViewer, fa emergere la correlazione frequente del cluster "*ecosystem service*" con item quali, ad esempio, *land use, ecological protection, payment, policy, person, nature*, rilevanti ai fini della ricerca. Al contrario, non emergono strette correlazioni tra le parole *ecosystem service* e *inner areas* OR *inland areas* OR *marginalized areas* OR *internal areas*. Interrogando la mappa sul termine *ecosystem service*, è possibile leggere correlazioni con i termini: *benefit, person, city, nature*. Il termine "*social innovation iniziative*", invece, evidenzia correlazioni con i termini: *remote rural areas, marginalised rural area, delocalization, rural community, evaluation approach*.



Figura 1 | Distribuzione delle pubblicazioni nel mondo.
Fonte: elaborazione dell'autore

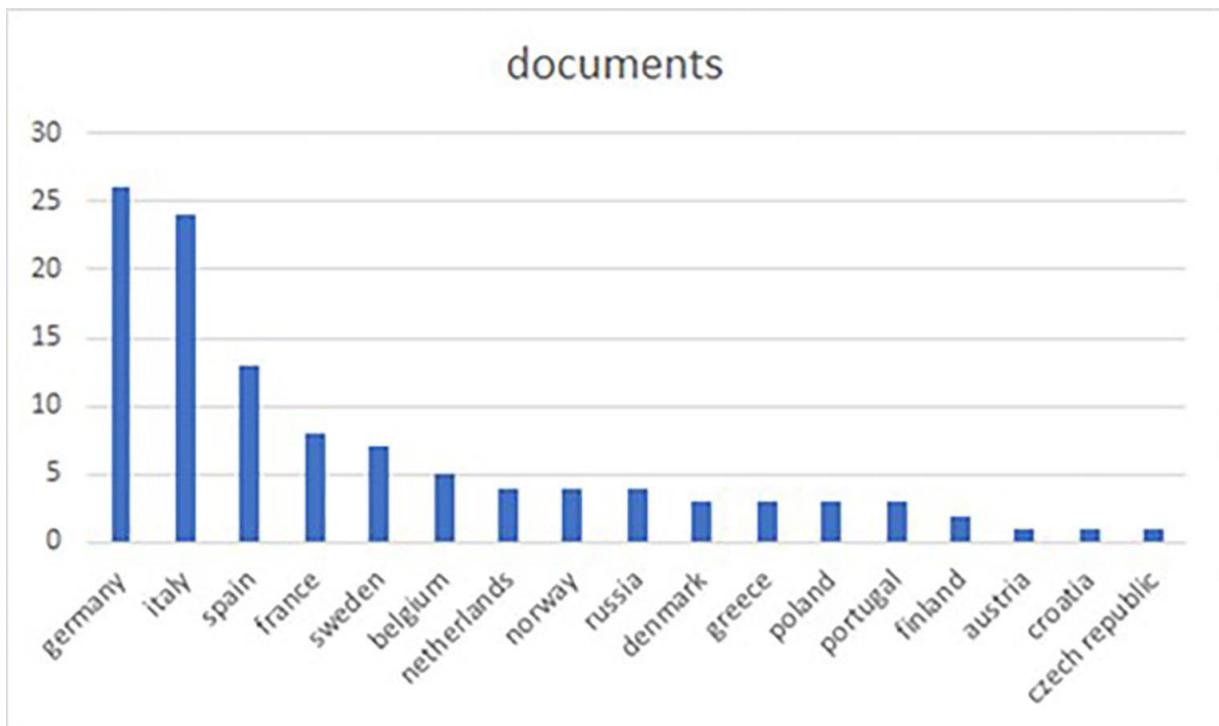


Figura 2 | Distribuzione delle pubblicazioni all'interno dell'Unione Europea.
Fonte: elaborazione dell'autore

Scopus: La ricerca ha prodotto 126 risultati; nella correlazione tra *authorship* e *country* emerge come la Cina detenga il numero maggiore di pubblicazioni (81), mentre l'Italia, nel contesto internazionale, conferma di essere il quarto Stato per pubblicazioni sul tema con 8 pubblicazioni indicizzate.

Harzing Publish or Perish + Google Scholar: La ricerca su aree interne* e servizi ecosistemici* ha prodotto 998 risultati. E' stata realizzata una mappa basata su dati testuali; obiettivo era individuare gli autori che, nel contesto nazionale, avessero pubblicato il maggior numero di articoli sulle tematiche in questione dal 1996 al 2022. I dati visualizzati sulla mappa sono stati esportati in un file excel, in cui è stata evidenziata la presenza di 1338 autori con un massimo di 17 pubblicazioni per Marchetti M., 14 per Poli D. e 13 per Marino D. Il database esportato su excel ha consentito di realizzare un grafico della distribuzione delle pubblicazioni negli anni, in cui si evidenzia un picco nel 2020, pari a 127 (Figura 3).

Aree interne e servizi ecosistemici. Numero di pubblicazioni negli anni

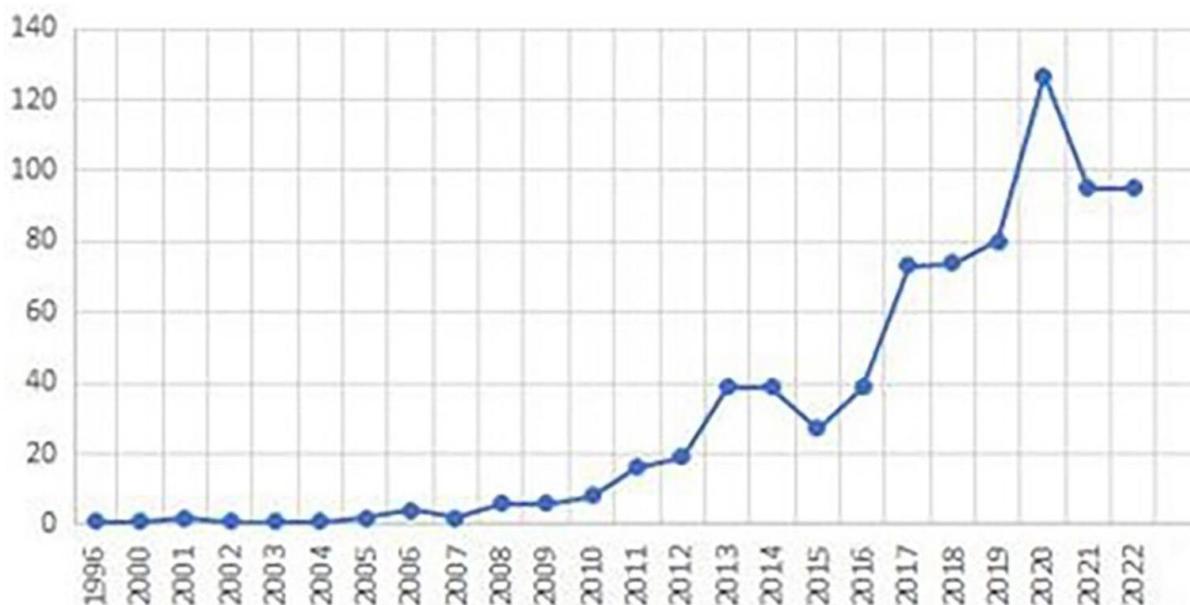


Figura 3 | Aree interne e servizi ecosistemici: numero di pubblicazioni negli anni.
Fonte: elaborazione dell'autore

Successivamente è stata effettuata una nuova ricerca utilizzando le parole chiave “aree interne” e “servizi ecosistemici culturali”. Il database ha restituito 999 risultati. Di questi, 976 sono stati scartati poiché relativi ai servizi ecosistemici. Il cluster si è ridotto a 23 documenti, con un timespam che va dal 2007 al 2022.

Da questa prima fase di indagine quantitativa emerge come i SE non siano strettamente correlati alle aree interne, mentre le iniziative di innovazione sociale trovano con esso strette correlazioni. Emerge inoltre che in Italia, al quarto posto nel contesto internazionale, la tematica è oggetto di studio da parte della comunità scientifica, e che il numero di pubblicazioni raggiunge un picco tra il 2020 e il 2021, anno in cui la pandemia da Sars Covid 19 ha messo in risalto problematiche e possibilità già presenti — a tratti latenti o poco rilevanti nella discussione nazionale — nei confronti delle Aree Interne e dei Territori Fragili (Fenu N., 2020). È interessante rilevare che la presente ricerca sia un campo di indagine relativamente giovane; dal 2017 la curva delle pubblicazioni inizia a crescere, facendo emergere un interesse sulla questione sempre maggiore. Nel contesto nazionale, pur riferendosi a un numero molto ristretto di documenti, è possibile notare come l'attenzione ai CES nelle aree interne sia stato ancora molto poco esplorato.

Servizi ecosistemici culturali e capitale sociale: l'innovazione sociale nelle aree interne

Il lavoro in itinere relativo all'analisi qualitativa della presente ricerca ha fatto emergere come il capitale sociale e gli ecosistemi siano collegati: «I servizi ecosistemici culturali sono mediati da rappresentazioni e da comportamenti soggettivi. Sono fruiti in loco e i loro eventuali vettori sono gli utenti oppure i trasferimenti di denaro derivanti dal loro sfruttamento commerciale. Oltre a contribuire alla qualità della vita dei residenti, (...) possono svolgere un ruolo rilevante nella costruzione dell'immagine e dell'identità dei luoghi e del sistema stesso» (Poli D., 2020: 50). Forti legami sociali a livello di comunità, infatti, possono migliorare i

flussi di servizi ecosistemici, facilitando l'azione collettiva e la governance sostenibile delle risorse naturali (Gutiérrez et al., 2011; Ostrom, 1990; Pretty e Ward, 2001). All'interno del panorama relativo all'innovazione sociale nelle aree interne, si rileva come questa «*is able to influence attitudes, behaviors, and structures and mobilize or create a new value for local assets*» (Micelli E. et al., 2023). Tuttavia, il dibattito scientifico relativo al concetto di capitale sociale risulta vivace: l'introduzione del termine risale alla fine degli anni settanta e viene inizialmente elaborato dai sociologi per chiarire il funzionamento del mercato del lavoro e le forme di organizzazione dell'economia. Tra i primi, Glenn Loury nel 1977 sostiene che il capitale sociale serva ad indicare la rete di relazioni familiari e sociali che possono accrescere il capitale umano, ossia le conoscenze e le abilità spendibili nel mondo del mercato del lavoro. Il concetto viene rafforzato dal sociologo americano Mark Granovetter, il quale mostra la rilevanza delle reti sociali nel funzionamento del mercato del lavoro e nelle forme di organizzazione produttiva (Triglia G., 2001). Nel 1993, Putnam lo definisce come «la fiducia, le norme che regolano la convivenza, le reti di associazionismo civico, elementi che migliorano l'efficienza dell'organizzazione sociale promuovendo iniziative prese di comune accordo» (Putnam, 1993, p. 196). In tempi più recenti, alcuni studi hanno però messo in discussione la capacità delle reti sociali di attivare nuove economie: è il caso di Defilippis J. (2001, 782) che, nel contesto delle comunità a basso reddito americane, si interroga sul perché i benestanti lottino contro la disconnessione e l'isolamento sociale mentre chi si occupa di sviluppo economico nelle aree a basso reddito sottolinei l'importanza delle connessioni e delle reti sociali. Di contro, le politiche *place-based* e le pratiche di innovazione sociale diffuse sul territorio internazionale mostrano come, a partire dalla costruzione di reti sociali, sia possibile attivare processi di valorizzazione delle risorse locali e nuove economie. Il caso di V&Zapp', hub rurale in Puglia ne è un esempio: nell'ambito del programma di ricerca e innovazione Horizon 2020 dell'Unione Europea, il progetto “Simra- *Social Innovation in Marginalised Rural Areas*”, mette in evidenza come il processo, durato alcuni anni, abbia prodotto risultati che hanno dimostrato che: «stimolare una reazione è possibile anche nel contesto di un'area in crisi di lunga durata; affinché si verifichino innovazioni sociali come V&Zapp' è necessario allineare diversi fattori a livello paesaggistico, territoriale e comunitario; l'innovazione sociale necessita di coerenza tra i suoi membri per consentire lo sviluppo di regole, visione e governance specifiche, consentendo lo sviluppo del capitale sociale interno.» (Marini Govigli V. et al., 2019, 25).

I findings di questa prima fase qualitativa della ricerca evidenziano un intenso dibattito legato all'importanza del capitale sociale nello sviluppo di nuove economie. Negli ultimi anni diverse iniziative di carattere socioculturale provano ad invertire la tendenza allo spopolamento con pratiche di resilienza, innovazione e ritorno alle aree interne, a partire dalle risorse endogene (Martinelli L., 2020; Iacovantuono M., 2022). L'agenda della ricerca proseguirà con il completamento dell'analisi qualitativa e la definizione dei criteri per l'individuazione del caso studio. In questa fase la ricerca si arricchisce di nuovi quesiti relativi ai presidi fisici sui territori, intesi come condensatori e attivatori di processi culturali di “biodiversità comunitaria”. Ci si interroga se la presenza di questi ultimi possa influire sul rafforzamento delle reti territoriali e sociali.

Riferimenti bibliografici

- Bagnasco A., et al. (2001), “Il capitale sociale, istruzioni per l'uso”, Il Mulino, Bologna, p. 2.
- Commissione Europea (1996), “Relazione della commissione al consiglio, al parlamento europeo, al comitato economico e sociale e al comitato delle regioni sulle azioni comunitarie concernenti il turismo”, disponibile su <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:51996DC0029&from=EN>
- DeFilippis, J. (2001), “The myth of social capital in community development”, in *Housing policy debate*, 12(4), pp.781-806.
- De Rossi, A. (a cura di, 2019), “Riabitare l'Italia: le aree interne tra abbandoni e riconquiste”, Donzelli editore, Roma.
- Fenu N., (a cura di, 2020), “Aree Interne e Covid” Lettera Ventidue, Roma.
- Gillani, S. M., Senin, A. B. A., Bode, J., & Gillani, S. M. (2022). “Bibliometric Analysis of Digital Entrepreneurial Education and Student Intention; Reviewed and Analyzed by VOSViewer from Google Scholar”, in *International Journal of Interactive Mobile Technologies (IJIM)*, 16(13), pp. 48-65.
- Glaser, B. G., & Strauss, A. L. (2017). “Discovery of grounded theory: Strategies for qualitative research”, in *Routledge*.
- Gutiérrez, N.L., Hilborn, R., Defeo, O., 2011. “Leadership, social capital and incentives promote successful fisheries”, in *Nature* 470, pp. 386–389.

- Iacovantuono M., (2022), “(r)Esistere. Voci e volti dalle aree interne”, Officine Editoriali da Cleto, Bologna.
- Lucatelli, S., Monaco, f., Tantillo, F. (2020). “La Strategia delle aree interne al servizio di un nuovo modello di sviluppo locale per l’Italia”, in *Rivista economica del Mezzogiorno Online*, p. 751.
- Martinelli L., (2020), “L’Italia è bella dentro. Storie di resilienza, innovazione e ritorno nelle aree interne”, Altraeconomia, Milano.
- Oppido S., Ragozino S., Esposito De Vita G. (2020). “Exploring Territorial Imbalances: A Systematic Literature Review of Meanings and Terms”, in Bevilacqua C., Calabrò F., Della Spina L. (eds) *New Metropolitan Perspectives. NMP 2020. Smart Innovation, Systems and Technologies*, vol 177. Springer.
- Ostrom, E., & Ahn, T. K. (2009). “The meaning of social capital and its link to collective action”, in *Handbook of social capital: The troika of sociology, political science and economics*, pp. 17-35.
- Marini Govigli, V., Lopolito, A., Baselice A. and Prosperi, M. (2019). “Analytical Case Studies (Case Study Type A) VAZAPP’ - Apulia, Italy (led by UNIFG). Report 5.4g - Social Innovation in Marginalised Rural Areas (SIMRA)”, pp. 25. [Internal report].
- Micelli, E., Ostanel, E., & Lazzarini, L. (2023). “Wanna Be Provoked”: Inner Peripheries Generators of Social Innovation in the Italian Apennine, in *Land*, 12(4), p. 829.
- Poli, D. (a cura di, 2020). “I servizi ecosistemici nella pianificazione bioregionale, in *Firenze University Press*, p. 50.
- Pretty, J., & Ward, H. (2001). “Social capital and the environment”, in *World development*, 29(2), pp. 209-227.
- Putnam Robert, (1993), “La tradizione civica nelle regioni italiane”, con R. Leonardi e R.Y. Nanetti, Mondadori, Milano, p.196.
- Randolph, J. (2009). “A guide to writing the dissertation literature review”, in *Practical assessment, research, and evaluation*, 14(1), 13.
- Scalisi M., Oppido S., Esposito De Vita G. (2022). “Servizi ecosistemici culturali per le aree interne”, XIII Giornata di Studi INU, in *Urbanistica informazioni*, Roma.
- Vihervaara, P., Rönkä, M., & Walls, M. (2010), “Trends in ecosystem service research: early steps and current drivers”, in *Ambio*, 39, pp. 314-324.

Multi-hazard scenarios: innovative tools for urban planning and post-disaster decision making in Italy's inland areas

Aline Soares Cortes

Università di Camerino

PhD Candidate in Sustainable Urban Planning of School of Architecture and Design "E. Vittoria".

aline.soarescortes@unicam.it

Abstract

Even before suffering the drastic effects of the seismic events of 2009, 2016 and 2017, Central Italy-and especially its inland areas-showed a worrying set of negative demographic and socioeconomic trends stemming from its own structural and identity characteristics. Moreover, the entire country was still recovering from the financial crisis of 2008 when the sequence of disasters occurred, and at the first signs of post-earthquake recovery, we faced a global health crisis that slowed down reconstruction plans and works, widening social and financial criticalities and recovery times. The overlapping of these events and the complexity of risk management-increasingly interconnected or cohesive with each other-indicates the need for interdisciplinary action plans that take into account the vulnerability of territories to the multi-hazard to which they are exposed; but that also consider its potential, interpreting physical and social reconstruction as a development opportunity for inland areas and orienting towards ecological, economic and digital transition. This research aims to develop a holistic and interdisciplinary vision that enables the creation of innovative approaches to planning and decision-making aimed at territorial resilience and disaster risk reduction - natural or man-made.

Keywords: urban regeneration, city-regions, spatial planning.

1 | Understanding disaster risk and its correlation with climate change and sustainable development

In the context of natural hazards, the initial approach to vulnerability focused mainly on the direct effects of physical events, such as loss of life and economic impacts. Starting in the 1970s, a correlation began to be established between disaster risk and socioeconomic development, environmental degradation, and global poverty, and only in the 1990s was climate change incorporated into the discourse (Birkmann, 2013). In the last two decades, there has been a notable increase in the integration of socioeconomic perspectives to disaster risk - especially after the 2008 global financial crisis - and in the perception of the effects of natural and anthropogenic events. All these considerations indicate that the impact of a natural disaster is not just about the extremes themselves or their duration and magnitude, but about the correlation between several events, increasingly overlapping temporally and spatially due to climate change; the exposure and vulnerability of the territory and communities in that time interval, i.e., their level of preparedness, coping, and adaptation. The 2012 Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) report highlights that climate-related extreme events contribute to a disaster, but also emphasizes that the magnitude and impact of the disaster depend primarily on specific human, social, economic, institutional and environmental factors and conditions that make communities exposed and vulnerable to natural hazards and therefore at risk. The post-2015 development agenda and global sustainable development goals emphasized a systematic integration of disaster risk reduction measures, and the Sendai Framework finally emphasized risk-sensitive development by advocating informed policies, programs, and decision-making. The increased resilience of communities to disasters and climate change will underpin development investments (Saja et al., 2020). Disaster risk has a considerable impact on sustainable development, especially in the most socially and economically vulnerable countries, and reducing it is essential to curb global challenges such as poverty. Risk slows development and can affect other regions, depending on levels of globalization, yet it can be interpreted as an opportunity to leverage development. Development strategies, in turn, can increase or decrease vulnerability to natural disasters (Stephenson, 1994). A review of the strategies adopted by nations for disaster risk reduction (DRR) by Birkmann in 2013 highlights that many countries were still predominantly focused on improving response capabilities and emergency management, rather than reducing the underlying risk and vulnerability factors. The experience of the most recent earthquake cases in Italy shows that, ten years on, we are still on the same path. There is a difficulty in learning from past

mistakes, compounded by an intricate and inconsistent regulatory framework and the difficulty of adhering to adequate risk management, although there are some important novelties, such as the capillary listening to the territory carried out through the commissariat institutions that should speed up the approval of reconstruction interventions and the opening of new construction sites, and the application of the Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (Talia, 2021).

DRR is therefore understood as a cross-cutting resource of various development sectors. Figure 1.a illustrates the guidelines for analyzing the development aspects of a community and its vulnerability to disasters. The upper side represents the positive aspects of the vulnerability/development relationship and the lower side, the positive ones. In the 4th quadrant, disasters deteriorate and disrupt development investments, but in the 3rd quadrant, disasters can bring opportunities for development. In the 2nd quadrant, inadequate development initiatives increase the vulnerability of communities to disasters, and finally, in the 1st quadrant, we have development that reduces disaster risk (Stephenson, 1994). When DRR and climate change adaptation (CCA) initiatives are linked to the policy and implementation stages, involving all associated stakeholders from the national to the local level, duplication of efforts and resources can be avoided and contribute to increasing their effectiveness (Mimaki et al., 2009). Figure 1.b shows four possibilities for overlap between DRR and AAC. Although most current studies advocate DRR within development activities (possibility D) to avoid duplication of work and the possibilities of negative contact, we should not exclude the possibility that DRR can be implemented as a stand-alone action without being combined with development in an appropriate way so as not to alter the processes of both (possibility A).

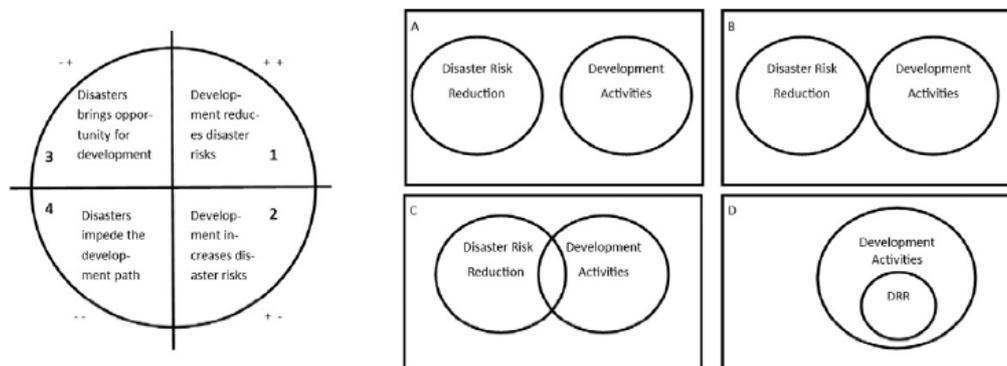


Figure 1 | Linkages between DRR and development actions. Source: (Saja et al., 2020)

In the global agenda for sustainable development, 10 of the 17 Sustainable Development Goals (SDGs) are targets that relate to disaster risk reduction (25 goals), establishing the role of disaster risk reduction as a core development strategy. Therefore, we can conclude that the different vulnerabilities revealed by these crises and disasters are also an expression of the long-term failure of development processes and specific modernization paths. Overall, human losses due to vulnerability to natural hazards are still much higher in developing countries.

Another important inflection is the role of climate change in increasing vulnerability to natural disasters. A changing climate leads to changes in the frequency, intensity, spatial extent, duration, and timing of extreme weather and climate events and can result in unprecedented extremes. Consequently, DRR has become one of the emerging issues of Rio+20 and Agenda21. Similarly, population growth and urbanization affect climate change, creating a vicious cycle that can increase vulnerability to natural disasters. In a similar discourse to development, according to Birkmann (2013), to reduce the effects of climate change, it is necessary to address the underlying causes of vulnerability, such as structural inequalities that create poverty and limit access to resources and information. Economic, social, geographic, demographic, cultural, institutional, governance, and environmental factors may be involved in determining whether extreme or non-extreme weather events will trigger crises or disasters. When vulnerability is high and adaptive capacity is low, extreme climate change makes it difficult for systems to adapt without transformative changes. Therefore, assessing the vulnerability, coping, and adaptive capacity of communities involves not only capturing people's vulnerability, but also assessing their resources and the knowledge they have developed to cope with these phenomena in a holistic way. The integration of local knowledge with scientific knowledge can improve risk reduction and adaptation to climate change. Identifying indicators, interpreting the database, and selecting priority areas for intervention and adaptation strategies require an enhanced

knowledge of the regions and people who will face damage, loss and disruption of livelihoods and stressors when exposed to these hazards (Sargolini 2022). Once properly estimated and, preferably, quantified, vulnerability is able to estimate the possible consequences of rapid onset or progressive hazard events, even in times of peace, and to create scenarios that allow for the evaluation of decisions as early as the design phase. The visualization of certain indicators representing the characteristics of complex phenomena in maps and figures are also essential tools for communication, becoming the crucial component of preparedness and adaptation strategies.

2 | Measuring the community's vulnerability to multi-hazard.

In addition to the individual hazards to which a territory is exposed, there is also the possibility of impacts from the interaction of two or more natural or man-made hazards and risk events that coincide in time and space. Many regions of the world are prone to multiple types of natural hazards, some concurrently, and the way in which they present themselves significantly alters the damage caused. «The hazard relationships arising from the spatial and temporal overlap of two or more hazards can influence both the overall hazard level and the vulnerability of the elements at risk» (De Angeli et al., 2022). In addition, a calamitous event can trigger a vicious circle in which the disaster is followed by infrastructural and/or socioeconomic problems such as depopulation, emergency reconstruction without a solid foundation, and increased vulnerability. External disruption after a disaster has even more devastating effects if it strikes an already compromised urban, social and economic system, leaving the reconstruction and restarting phase more complex and aggravating territorial hot spots (Fussel & Klein, 2006).

	MECHANISM	DEFINITION	EXAMPLE
(a)	<p>PARALLEL HAZARDS</p>	A series of hazards are generated by the same trigger	
(b)	<p>CASCADING HAZARDS</p>	A hazard acts as a trigger for one or more sequential events	
(c)	<p>DISPOSITION ALTERATION</p>	The occurrence of a first hazard is able to influence the frequency and/or the magnitude of a second hazard	
(d)	<p>ADDITIONAL HAZARD POTENTIAL</p>	The damage caused by the first hazard is able to influence the magnitude of the second one	
(e)	<p>COINCIDENT TRIGGERING</p>	The simultaneous occurrence of two hazards is a trigger for a third one	
(f)	<p>CYCLIC TRIGGERING</p>	The triggering of the second hazard exacerbates the first hazard, therefore triggering further episodes of the second hazard, creating a sort of positive feedback	

Figure 2 | Identification of six basic interaction mechanisms between hazards, corresponding definitions, and an example for each interaction mechanism. Source: (De Angeli et al., 2022)

The assessment of a community's vulnerability indicates specific goals for its resilience to natural hazards and can (and should) involve various levels of governance and community participation to achieve an outcome that can be used proactively, becoming the central element of a political and public early warning system. For this reason, most of the current works on DRR focuses on vulnerability assessment and sharing the results, either in a participatory mode or through Decision Support Systems (DSS), or a hybrid model. According to the IPCC (2022), future human vulnerability will continue to be concentrated where the capacities of local, municipal and national governments, communities, and the private sector are least able to provide basic infrastructure and services. A DSS provides relevant information and useful analysis by combining technology, data, and analytical models to assist in evaluating and choosing between different alternatives and may have a derivation as a Spatial Decision Support System (SDSS), which focuses specifically on supporting decisions related to spatial or geographic issues through geo-referenced data. SDSS can be used in various domains, such as urban planning, natural resource management, environmental risk analysis, logistics, and transportation. The basis of a DSS is usually System Dynamics (SD), which focuses on the feedback structure and resulting behavior to understand complex systems holistically, providing a common platform for discussions that can demonstrate how the different parts of a system interact and evolve in complex systems and how the system changes over time. The SD can be useful for sensitivity analysis, for simulating different scenarios, for evaluating policies and interventions, and for analyzing uncertainty by modeling the behavior of disaster-affected systems such as infrastructure, population, and the economy. Integrated with DSS, it is able to evaluate the effectiveness of different mitigation, preparedness, and response strategies for disasters, assisting in more informed and efficient decision making. If integrated with community-based disaster risk management (CBDRM) it can establish the basis for absorbing impacts through adaptation or resilience, maintaining essential functions and structures when disasters occur and being able to recover after the event (Twigg, 1999).

3 | The different impacts of natural disasters in Italy and in the world

Some specific case studies reveal that it is not only the risk characterization and its magnitude that define the impact, damage and losses of the event. A comparison can be made between the earthquakes that occurred in Haiti in 2010 and in Japan in 2011. The former had a magnitude of 7.0 Mw and resulted in over 220,000 deaths. The second was 9.0 Mw and had a cascading effect, also causing a tsunami and a major failure at an atomic power plant in Fukushima, in addition to 20,000 deaths, and widespread losses. The magnitude and effects of the two disasters reveal the complex interaction between the potentially damaging event and the vulnerability of society (Birkmann, 2013). Haiti is the poorest country in the Western Hemisphere, and therefore dependent on revenues to provide a minimum of social security. In addition, it has a fragile state that cannot fulfill its obligations to the population in times of peace and cannot provide an effective response in times of emergency, which worsens trust in the institution. Poverty and lack of government aid aggravate the post-disaster situation, with limited resources for anti-seismic reconstruction or simply to return to normal living and trading conditions. On the other hand, developed countries like Japan may have a greater vulnerability due to their dependence on technological structures that are exposed to risk which can compromise rapid emergency response.

Regarding the Italian territory, a recognized example of good practice in emergency and reconstruction is the case of Emilia Romagna after the 2012 earthquake. The long seismic sequence started on May 20 and had its highest magnitude recorded on May 28 (5.8 on the Richter scale), which caused the highest number of victims and demolitions of houses and factories, involving 59 municipalities. The earthquake affected one of its most important productive districts, a densely populated region distinguished by its high industrialization¹, prosperous agriculture and high occupancy rate. The success of Emilia's reconstruction comes from the fact of its celerity and the collective work of research institutions-government-community. From the first days after the earthquake, a method was established: the urgency of residential systematization for those who lost their homes and schools and the re-registration of civil and industrial, public or religious buildings that were destroyed or damaged. To this end, the efforts of the community itself in helpdesk services and of professional volunteers from all over Italy were used. The initiative prioritized returning home and reducing the use of temporary homes, preferring to subsidize the use of the hotel sector.² In the

¹ Its 66,000 companies accounted for 2% of national GDP in 2012, according to Report Emilia più di prima.

² The Program CASA had the goal of systematizing all families in record time, but without the creation of emergency houses (or with as few of them as possible). The alternatives given were the self-systematization of the families and an economic contribution to this end (choice of more than 50% of the beneficiaries), housing from the municipality, or a temporary rental contract in the

administrative sphere, the main innovation of the process was the appointment of the president of the region as commissioner for emergency and reconstruction. Together with the administrators and all the mayors, reconstruction started from the bottom up, through the institutions and the citizens. In a region with high levels of resilience, the focus was to return to what it was like before the earthquake, that is, to rebuilding the physical structures and the ways of living and working. In this way, reconstruction projects were to be imagined as they were and where they were, not allowing for new towns or centralities to be created in ex novo mode elsewhere, ensuring the speed of reconstruction, but also ensuring the identity of the place and the retention of families. Rebuilding better than before was the creation of safer, more efficient and sustainable buildings.

4 | The rebirth of Italian inner areas: the case of Centro Italia

The Central Italy is defined by SNAI as an inner area, that is, a geographical environment significantly distant from the centers of essential services supply due to processes of marginalization, isolation of territories, degradation of natural and cultural heritage, and local sustainable underdevelopment (Pierantoni & Sargolini, 2022). The character of "service supply center" is reserved for municipalities that can offer, simultaneously, a series of services that identify citizenship: education, health care, and mobility. The inner areas of Central Italy, although rich in environmental, cultural, historical and craft resources, are strongly diversified by nature and by centuries of anthropization processes and, even before suffering the drastic effects of the seismic events of 2009, 2016 and 2017, already showed a worrying series of negative trends in demographic and socioeconomic terms, arising from their own structural and identity characteristics (Sargolini et al., 2022). "During the 20th century, with the emergence of the industrial model and the urban-centric society based on consumption, Italy slid downhill, descending inexorably towards the plains and the sea. After the middle of the century, the great exodus from the mountains began" (Pazzagli, 2021). "Then, the phenomenon assumed even greater and more widespread proportions in the following decades, taking on the characteristics of the abandonment of significant parts of the Italian territory, predominantly mountainous and rugged, generating apparently opposite forms of hardship, but converging to cause a weakening of territorial consciousness: the depopulation of the inland areas and the urban and social intensification of the cities and the coast" (Pazzagli, 2021:41). Such a phenomenon caused a geographical and economic marginalization of the inland areas, generating an insidious rarefaction, the aging of the population, the fragmentation of the settlement system, and an extension of the unused housing stock that lasts until today (with a worsening of the situation with each new disaster pressure). These same areas are characterized by intense and recurrent seismic activity and hydrogeological instability, and in the more remote and rural territories, vulnerability will be exacerbated by combined processes including high out-migration, reduced livability and high dependence on local and climate-sensitive livelihoods, lack of adequate infrastructure and services, weak economy and depressed labor market. The unpreparedness of communities and the ineffectiveness of local governments weaken the affected area, which often has fewer resources and access to funding, technology, and political influence, making recovery after the event difficult. In these areas, it is difficult to find actors and skills that are able to catalyze resources and projects and are therefore unable to adapt quickly to change processes (Habluetzel et al., 2018).

The 2016-2017 Central Italy seismic sequence is considered one of the country's strongest and most disastrous earthquakes in recent times for the depth of its destructive effects (with magnitudes of up to 6.5) and the territorial extent hit, involving 140 municipalities in the Marche, Abruzzo, Lazio, and Umbria regions, which caused 303 deaths, 388 injuries, and some 41,000 homeless people. The superimposition of its impact on the effects of the 2008 economic crisis and the health crisis that began in 2019 aggravated the situation of municipalities that had economic vulnerability or a government unprepared to deal with natural disasters – the difficulty of adhering to proper risk management and the resistance operated by an intricate and uneven regulatory framework (Talia, 2021) – resulting in slow reconstruction processes as in Amatrice. In other cases, overlapping natural disasters or cascading effects have destabilized reconstruction prospects, as in Arquata del Tronto.

In the government sector, the creation of Snai in 2013, represented a first effort of a place-based policy, geared toward a development of territories based on local resources and on the enhancement of the role of communities as active players in territorial transformations, which are crucial for the entire country. After the seismic events, this perspective was included in the PNRR, increasing the resources already destined for

private sector but paid by the public administration. Another important point was the facilitated financing for the reconstruction of intermediate damage levels (B and C).

housing reconstruction and public works, and the other investments included in the Recovery and Economic and Social Revitalization Plan. In the research field, there was a consensus among stakeholders that the reconstruction process should be accompanied, from the beginning, by a sustainable development project for the region. In the absence of a national commitment for the economic and social development of the affected area (interregional), in the Marche region, a group was created, in which the universities of Marche Region and the Consiglio regionale delle Marche participated, finalized to define the new development paths for the Appennino Marchigiano after the earthquake. The group was responsible for mapping *ex ante* and *ex post* of the seismic event the socioeconomic and territorial conditions of the 87 affected municipalities, moving on to gathering information from stakeholders in order to outline community demands, fears and expectations regarding the reconstruction and development project, and finally, making an interpretative synthesis of the criticalities and potentialities of the territory and the communities for the creation of 11 paths of development, linked to the redesign and rethinking of the spaces and the territory, to productive investments, to new infrastructures, to the support to economic recovery in an eco-sustainable key, all aimed at creating a new attractiveness of the villages subject to progressive depopulation (Pierantoni et al., 2019).

Nevertheless, the overlapping of these events and the complexity of risk management - increasingly interconnected or intertwined - point to the need for interdisciplinary action plans that take into account the vulnerability of territories to the multiple risks to which they are exposed; but that also consider their potential, interpreting physical and social reconstruction as an opportunity for development for inland areas and orienting towards ecological, economic and digital transition. There is an urgent need to compose a new strategy that takes into account local actors and territory, respecting the environment, history and identities, ensuring the integration of objectives and decisions in all governmental spheres - national, regional, municipal and with citizens - and institutional, promoting the interconnection between academic research and decision-making tools.

5 | Conclusions

Thinking about the regeneration of Central Italy after the overlap of all these disasters requires a great effort in deeply understanding the territory and the communities. It demands a holistic view of the multi-risks to which the territory is exposed and a close examination of its vulnerabilities. A tool such as the Spatial Decision Support System (SDSS) can be of great value in assessing the resilience of a territory effectively, drawing not only on the magnitude of past events and their socioeconomic impacts, but on the study of the intrinsic vulnerabilities of its development model, climate change, and the relationships between them in times of peace. The creation of spatial scenarios is easy to visualize for the public sector and facilitates community understanding and participation in the decision-making process and is a useful tool for assessing the de facto state of resilience and development possibilities. The challenge lies in perceiving the indicators in a holistic way, so as to encompass the multi-risks to which the community is exposed and their effects - parallel, cascading, or overlapping - and the level of vulnerability that takes into account the reality and specificities of small towns and boroughs.

References

- Birkmann, J. (2013). *Measuring vulnerability to natural hazards: Towards disaster resilient societies* (2nd ed.). United Nations University Press.
- De Angeli, S., Malamud, B. D., Rossi, L., Taylor, F. E., Trasforini, E., & Rudari, R. (2022). A multi-hazard framework for spatial-temporal impact analysis. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 73, 102829.
- Fussler, H.-M., & Klein, R. J. T. (2006). Climate change vulnerability assessments: an evolution of conceptual thinking. *Climatic Change*, 75, 301–329.
- Habluetzel, A., Russo, M., Pagliacci, F., Pacifici, L., Bisci, C., & Casabianca, S. (2018). Effetti economici e sociali del sisma sugli allevamenti dell'Alto Maceratese. *CAPPaper*, 161, 1–14.
- Hyogo Framework for Action 2005+2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters Extract from the final report of the World Conference on Disaster Reduction (A/CONF.206/6)*. (2005).
- Mimaki, J., Takeuchi, Y., & Shaw, R. (2009). The Role of Community-Based Organization in the Promotion of Disaster Preparedness at the Community Level: A Case Study of a Coastal Town in the Kochi Prefecture of the Shikoku Region, Japan. *Journal of Coastal Conservation*, 13(4), 207–215. <https://www.jstor.org/stable/25622761>

- Pazzagli Rossano. (2021). Risalire. Dinamiche demografiche e tipologie del ritorno. *Scienze Del Territorio*, 9, 40–49.
- Pierantoni, I., Salvi, D., & Sargolini, M. (2019). *Nuovi sentieri di sviluppo per l'Appennino Marchigiano dopo il sisma del 2016*. Quaderni del Consiglio Regionale delle Marche.
- Pierantoni, I., & Sargolini, M. (2022). Aree interne. *Urbanistica Informazioni*, 305.
- Saja, A. M. A., Sahid, M. S. L., & Sutharshanan, M. (2020). Implementing Sendai Framework priorities through risk-sensitive development planning – A case study from Sri Lanka. *Progress in Disaster Science*, 5, 100051.
- Sargolini, M., Pierantoni, I., Polci, V., & Stimilli, F. (2022). *Progetto Rinascita Centro Italia: Nuovi sentieri di sviluppo per l'Appennino Centrale interessato dal sisma del 2016* (Sargolini Massimo, Pierantoni Ilenia, Polci Valentina, & Stimilli Flavio, Eds.). Carsa Edizioni.
- Stephenson, R. S. (1994). *Disasters and Development*. DHA/UNDRO - UNDP.
- Talia, M. (2021). La ricostruzione del Centro Italia tra vecchie abitudini e nuove opportunità. *Urbanistica Informazioni*, 296.
- Twigg, J. (1999). The age of accountability? Future community involvement in disaster reduction. *Australian Journal of Emergency Management*, 14, 51–58.
- United Nations. (2005). *Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters*.

Community hub rurali

Nicolò Fenu

Università di Torino

ESOMAS Dipartimento di Scienze economico-sociali e matematico-statistiche

Sardarch SPIN OFF UNICA

nicolo.fenu@unito.it

Abstract

La fornitura di servizi pubblici e privati oltre alla loro l'accessibilità sono una delle sfide più importanti nella serie di politiche a azioni per le aree rurali. Le infrastrutture sociali a livello locale, in particolare i centri e le sale della comunità, le case di quartiere, le scuole e le biblioteche, forniscono sempre più un punto focale di risposta a queste crisi di servizi. In questo senso i community hub sono degli spazi polivalenti che accolgono attività diversificate e allo stesso tempo diventano luoghi centrali per la comunità e centri di promozione di innovazione sociale, oltre che spazi di coworking (McShane e Coffey 2022). Sono molteplici le esperienze a livello europeo in ambito urbano dove i CH rappresentano un terreno di policy-making, un'alternativa per le periferie e un campo di innovazione sociale e culturale (Avanzi et al. 2021); sono sempre più anche le esperienze in ambito rurale, in particolare la pandemia dovuta al COVID-19 ha stimolato la nascita di luoghi che dessero accoglienza alle esigenze delle nuove forme di cittadinanza (Fenu 2020).

Parole chiave: aree interne, rural community hub, servizi rurali

Introduzione

Le aree interne sono quei luoghi determinati dalla lontananza dai servizi essenziali: istruzione, salute e mobilità, possiamo dire in altri termini che le aree interne sono i luoghi più lontani dai servizi; non solo come espressione geografica, ma come condizione esistenziale del territorio (Pazzagli 2021; Barca, Casavola, e Lucarelli 2014). La fornitura di servizi pubblici e privati oltre alla loro l'accessibilità sono una delle sfide più importanti nella serie di politiche a azioni per le aree rurali. Dalle 72 strategie, della SNAI, approvate dalle aree pilota, si possono individuare alcune azioni rilevanti e ricorrenti identificate come buone pratiche, suddivise nei due ambiti di intervento prioritari, ovvero servizi essenziali e progetti di sviluppo locale. I servizi essenziali comprendono progetti finalizzati al miglioramento della qualità e quantità dei servizi per l'istruzione, (incentivi per ridurre la mobilità degli insegnanti, riorganizzazione e realizzazione di nuove sedi scolastiche, laboratori ed attività extra scolastiche), per la salute (telemedicina, servizi di emergenza, diagnostica mobile per i cittadini) e per la mobilità (servizi di trasporto polifunzionali, collegamenti con le stazioni ferroviarie, servizi di trasporto sociali e "a chiamata"). Le strutture multiservizio, e i community hub sono in grado di fornire informazioni e servizi di welfare pubblico, tuttavia, la loro funzione non si limita a ciò. Esse praticano l'inclusione sociale attraverso l'offerta di servizi di counselling per giovani, spazi per il doposcuola dei bambini e sale per favorire l'incontro e la colloquialità per le comunità straniere.

1 | Community Hub

La definizione di "Community Hub" fornita da Kilowatt, Avanzi, Dynamoscopio e SuMisura nel loro position paper si presta a un'ampia varietà di interpretazioni per quanto riguarda il suo significato:

"Nascono così spazi e strutture di servizio che ospitano informazione ed erogazione di servizi di welfare pubblico, insieme ad attività ad elevato impatto sociale. Sono strutture a servizio della comunità. Sono spazi ibridi, di difficile definizione: fanno inclusione sociale e allevano talenti, generano coesione attraverso la contaminazione. Sono punto di accesso ai servizi di welfare e orientano verso la creazione di impresa. Sono spazi di produzione e di lavoro, che fanno convivere l'artigiano e la postazione per il giovane creativo, la start-up e la cooperativa sociale, il coworking, il fab-lab e l'asilo; la caffetteria e la web radio. Provano a contrastare l'esclusione, generando lavoro. Credono nei talenti, prima che nelle competenze. Accompagnano processi e ne sono protagonisti. Abilitano e sono i makers della rigenerazione urbana. Sono il consolidamento di comunità in corso." (Avanzi et al. 2021)

I community hub (CH) sono per loro stessa definizione, luoghi comunitari, sono degli strumenti di relazione tra comunità-spazi. La parola hub assume il significato di nucleo, fulcro, centro nevralgico che è a servizio

di una community. Non esiste una definizione univoca, una categorizzazione di CH, per usare le parole di Calveresi “*non esistono in natura, ma indicano una direzione di lavoro*” (Calvaresi 2016). La loro natura ibrida, in termini di spazio e di programma li porta ad assumere forme e scale diverse in base al contesto. I CH sono luoghi, strumenti di *policy* capaci di generare dinamismo culturale, coesione sociale, inclusione e della densità delle relazioni attraverso il riconoscimento, l’attivazione, la capacitazione e l’accompagnamento delle energie sociali (Alteri 2021).

Sono molteplici le esperienze a livello europeo in ambito urbano dove i CH rappresentano un terreno di *policy-making*, un’alternativa per le periferie e un campo di innovazione sociale e culturale (Avanzi et al. 2021); sono sempre più anche le esperienze in ambito rurale, in particolare la pandemia dovuta al COVID-19 ha stimolato la nascita di luoghi che dessero accoglienza alle esigenze delle nuove forme di cittadinanza (Fenu 2020).

Il concetto di CH trova in letteratura sinergia con il concetto di “*Third places*” “Luoghi terzi”, termine coniato dal sociologo Ray Oldenburg e si riferisce a luoghi in cui le persone trascorrono del tempo tra casa (primo luogo) e il lavoro (secondo luogo). Sono luoghi in cui si scambiano idee, si trascorre del tempo piacevole e si costruiscono relazioni (Oldenburg e Brissett 1982). Secondo la definizione di Ray Oldenburg, i “luoghi terzi” rappresentano alternative ai tradizionali luoghi di lavoro e di residenza. Sono spazi pubblici di passaggio e di pausa che favoriscono la connessione tra le persone e le diverse parti della comunità. Questi luoghi includono laboratori artigianali, negozi, librerie, stazioni, caffè, cinema, teatri, musei e gallerie d’arte. Seppur gli spazi di co-working siano prevalentemente un fenomeno urbano, negli ultimi anni, nelle aree periferiche e rurali stanno assumendo interesse come nuova tipologia di spazi di lavoro (Akhavan, Mariotti, e Rossi 2021). Questi spazi stanno diventando un luogo alternativo sempre più popolare. Alcuni sostengono che questi spazi non siano semplicemente “terzi luoghi”, ma piuttosto un ibrido tra “secondo e terzo posto”. Questi spazi rappresentano un nuovo modo di lavorare e condividere conoscenze, ma anche di socializzare in modo diverso rispetto ai tradizionali uffici o luoghi di lavoro (Yang, Bisson, e Sanborn 2019).

2 | Rural community hub

In letteratura si trova il concetto di CH in ambito rurale associato a diversi tipi di servizi e funzioni: servizi sanitari (Manis et al. 2022) , servizi socio assistenziali per anziani (Evans et al. 2017), scuole (Cedering e Wihlborg 2020), digital rural hub (Rundel, Saleminck, e Strijker 2020), rural community food hubs (Curry 2021), Rural Energy Community Advisory Hub¹, culturale e ricreativo.

Nel campo sanitario, i modelli di assistenza integrati e coordinati basati sulla comunità sono efficaci modelli di intervento a livello locale che mirano a soddisfare le esigenze di assistenza sanitaria e sociali. Queste trasformazioni del sistema sanitario verso modelli di assistenza incentrati sulla comunità migliorano l’esperienza dell’assistenza sanitaria, rafforzano la salute della comunità e della popolazione, e contribuiscono a ridurre i costi sanitari (Manis et al. 2022).

Inoltre, viene riconosciuto alla scuola un ruolo di community hub, il loro ruolo primario di carattere comunitario, le “forza” ad avere una parte allo sviluppo della comunità circostante fungendo da hub per le attività della comunità (Haig 2014) (Kalaoja e Pietarinen 2009). Le scuole possono svolgere un ruolo centrale nella promozione del benessere delle comunità a cui appartengono, diventando dei veri e propri CH. Le scuole hanno il potenziale di creare partnership e collaborazioni con la comunità locale, al fine di costruire il capitale sociale e il benessere degli studenti e delle loro famiglie. Tuttavia, per diventare veri e propri centri comunitari, le scuole hanno bisogno dell’impegno a lungo termine della comunità più ampia e del supporto dello stato (Haig 2014). Una scuola di paese è più di un luogo di insegnamento; è un hub nella comunità per tutti (Flint 2011). Nelle aree rurali in cui le distanze tra le scuole e le abitazioni delle famiglie sono maggiori, l’istituzione scolastica si presenta come un fulcro intorno al quale le comunità locali si riuniscono e organizzano le loro attività quotidiane (Flint 2011).

Inoltre, i digital hub rurali sono strutture fisiche che forniscono una connessione Internet affidabile e ad alta velocità, nonché una vasta gamma di servizi di supporto alle imprese e alle comunità che operano in aree rurali. Le attività offerte da questi hub digitali dipendono dalla loro tipologia di destinatari, se si tratta di imprese, comunità o entrambi, e dalla fornitura di spazi o servizi specifici. È importante sottolineare che la maggior parte degli hub digitali rurali non può essere classificata in una singola categoria di attività, in quanto questi spazi offrono una combinazione di servizi personalizzati in base ai loro gruppi target (ENRD 2017).

¹ https://rural-energy-community-hub.ec.europa.eu/index_en

3 | Case studies

3.1 | Nuova Zelanda. Il programma neozelandese

Il programma "*Rural Community Hubs*"² del governo NeoZelandese mira all'assistenza delle comunità rurali isolate e vulnerabili, su iniziativa del Ministero delle Politiche Interne fornendo sostegno e finanziamenti iniziali per la creazione di 32 hub distribuiti sull'intero territorio neozelandese. Essi si distinguono per l'adozione di un approccio di sviluppo guidato dalla comunità, che prevede la partecipazione attiva delle comunità stesse nella guida e nella proprietà delle soluzioni adottate, al fine di garantire la massima efficacia e personalizzazione delle attività svolte. Gli obiettivi principali dei Rural Hubs sono quello di rafforzare la resilienza e il benessere delle comunità rurali. Ciò viene raggiunto attraverso diverse strategie che mirano a ridurre l'isolamento delle comunità, aumentare la connessione tra gli individui all'interno della comunità, migliorare l'accesso ai servizi e al sostegno governativi e non governativi, nonché sostenere iniziative comunitarie a lungo termine. Fin dalla creazione del primo RCH nel dicembre 2019, il programma ha ottenuto risultati significativi nell'ampliare l'accesso ai servizi e nel rafforzare i legami nelle comunità rurali. Sono stati condotti sondaggi e valutazioni dei bisogni delle comunità, che hanno fornito una base solida per lo sviluppo di piani di resilienza e benessere comunitari. Inoltre, sono state offerte opportunità di formazione per migliorare le prospettive occupazionali, tra cui corsi di primo soccorso, sicurezza delle motoseghe e manutenzione di piccoli motori. I RCH hanno anche organizzato workshop e corsi per lo sviluppo delle competenze imprenditoriali, l'alfabetizzazione finanziaria, la gestione dei progetti, la leadership e l'alfabetizzazione digitale. Inoltre, sono state realizzate una serie di attività ed eventi per promuovere la connessione all'interno della comunità e per sviluppare reti di supporto. I RCH offrono anche assistenza alle famiglie, ai marae (centri culturali maori) e alle comunità nell'ambito dell'agricoltura e dell'alimentazione, supporto per l'accesso ai servizi sanitari e sociali, workshop sulle pratiche tradizionali di guarigione e la creazione di centri di accoglienza per migliorare la salute e il benessere complessivo.

3.2 | Francia. 1000 caffè e Luoghi Culturali Terzi

Il progetto "1000 caffè in 1000 comunità" rappresenta un'iniziativa del governo francese per contribuire alla rinascita delle piccole comunità rurali aprendo 1000 caffè multiservizi in comunità con meno di 3.500 abitanti. Lanciato nel settembre 2019, "1000 caffè" ha promosso un bando di concorso rivolto alle amministrazioni che desiderano realizzare un progetto per l'apertura di un caffè multiservizi nel proprio comune. Questo bando di concorso è ancora aperto, testimoniando l'impegno continuo del progetto nel sostenere la vita locale e sociale nei villaggi francesi. I caffè multiservizi sono concepiti come centri di risorse locali che mirano a migliorare la vita quotidiana dei cittadini rurali. Attraverso un approccio collaborativo, il progetto si propone di ricreare luoghi di convivialità e di servizi, coinvolgendo diversi attori e attivando un'efficace sinergia tra di loro.

All'interno di ogni progetto, i diversi attori svolgono ruoli e responsabilità ben definiti per portare a termine con successo l'apertura e la gestione del caffè. Il comune garantisce la disponibilità di locali commerciali e alloggi a canoni accessibili, assumendo spesso il ruolo di comproprietario o facilitando la ricerca di un comproprietario per l'intera durata dell'attività. Inoltre, il comune si impegna nella mobilitazione degli abitanti, stimolando il loro coinvolgimento nel progetto.

Il gestore del caffè, in collaborazione con i cittadini, contribuisce a definire l'identità del locale e l'offerta di servizi. Si occupa dell'animazione e della gestione del luogo di convivialità, sviluppando una gamma di servizi, sia tradizionali che innovativi, che rispondono alle esigenze espresse dalla comunità.

Il team di "1000 caffè" ha il compito di valutare le domande dei comuni, fornire supporto per l'investimento iniziale e garantire l'assistenza necessaria per l'avvio e il funzionamento dell'attività.

I caffè multiservizi offrono una vasta gamma di attività e servizi su misura, adattati alle esigenze degli abitanti. Questi servizi includono, ad esempio, servizi postali, informazioni turistiche, punti vendita di prodotti locali, punti di ritiro e spedizione pacchi, servizi di stampa e accesso a strumenti digitali. Inoltre, offrono servizi di accoglienza e manutenzione per biciclette, promuovendo anche la mobilità sostenibile.

Attraverso questa iniziativa, "1000 caffè" si impegna a valorizzare le risorse locali, a rafforzare la coesione sociale e a stimolare l'economia locale, offrendo un luogo di incontro e servizi essenziali per la comunità.

Un altro modello è quello dei "Tierslieux" "I Luoghi Culturali Terzi"³ che stanno emergendo in tutta la Francia come modelli ibridi che combinano cultura, lavoro, creatività, aiuto reciproco e inclusione sociale. Questi luoghi, identificati come spazi fisici proteiformi per "fare cose insieme", incorporano diversi modelli come coworking, campus connessi, officine condivise, fab-lab, garage solidali, spazi di sociabilità e aree

² <https://www.mpi.govt.nz/funding-rural-support/rural-community-hubs/>

³ <https://francetierslieux.fr/quest-ce-quun-tiers-lieu/>

culturali. Questi luoghi sono organizzazioni dinamiche e partecipative, radicate nei loro territori. La loro diversità di forme e l'adattabilità alle realtà locali li rendono spazi di inclusione sociale, dove tutti sono invitati a partecipare e condividere le proprie conoscenze e cultura. Di grande rilevanza è il lavoro di "Familles Rurales" un'organizzazione francese, offre un corso di formazione che mira a insegnare come creare un terzo luogo in un ambiente rurale. Il corso di formazione mira a fornire agli interessati le competenze necessarie per sviluppare un approccio al terzo luogo in un contesto rurale. Tra gli obiettivi del corso di formazione vi è la conoscenza e l'applicazione dei principi di facilitazione di un terzo luogo, la capacità di definire le modalità di cooperazione del proprio terzo luogo con tutti gli attori interessati, la comprensione delle leve socio-economiche dei terzi luoghi e la capacità di documentare e comunicare il proprio progetto di terzo luogo. Attraverso questa formazione, si mira a fornire ai partecipanti le competenze necessarie per creare e gestire con successo un terzo luogo in un contesto rurale, promuovendo la partecipazione attiva della comunità locale e contribuendo alla crescita sociale ed economica dell'area.⁴

Discussione

I Rural Community Hubs non rappresentano una semplice trasposizione diretta del modello di Community Hub urbano in un contesto rurale. I residenti rurali si confrontano con diverse sfide, tra le più importanti l'accesso limitato ai servizi essenziali come sanità, mobilità e istruzione. Questa condizione fa dei RCH spazi concepiti principalmente per ospitare servizi, in quanto sono progettati appositamente per affrontare le specifiche sfide e esigenze fornendo soluzioni personalizzate e promuovendo lo sviluppo sostenibile. Tali programmi mirano a migliorare l'accessibilità ai servizi, promuovere l'engagement della comunità e favorire lo sviluppo sociale ed economico. Inoltre, l'utilizzo della tecnologia può svolgere un ruolo di rilievo nel migliorare l'accesso ai servizi nelle aree rurali.

Di seguito sono elencate alcune delle principali caratteristiche dei RCH:

1. **Connessione e coordinamento:** I RCH rappresentano centri di connessione e coordinamento volti a facilitare la collaborazione tra residenti, organizzazioni locali, istituzioni e attori esterni. Tali centri promuovono lo scambio di informazioni, competenze e risorse tra le diverse parti interessate, al fine di creare un ecosistema di collaborazione e sinergia.
2. **Pluralità dei servizi:** I RCH costituiscono un ecosistema di servizi e risorse integrati, volti a soddisfare le specifiche esigenze delle comunità rurali. Tra i servizi offerti figurano uffici postali, biblioteche, centri sanitari, spazi di co-working, programmi di formazione, consulenza imprenditoriale, supporto all'accesso ai finanziamenti, e molte altre opzioni.
3. **Inclusività e partecipazione:** I RCH rappresentano un paradigma di sviluppo basato sull'inclusività e sulla partecipazione attiva della comunità. L'invito rivolto a ciascun membro a partecipare e condividere le proprie competenze, idee e progetti, costituisce un'opportunità di *empowerment* dei residenti, determinando l'acquisizione di maggiori responsabilità e capacità decisionali, nonché l'influenza sullo sviluppo locale e la costruzione di una comunità più forte e coesa.
4. **Sostenibilità:** I RCH rappresentano un pilastro fondamentale per la promozione della sostenibilità nelle comunità rurali. Questi centri incentivano l'adozione di pratiche e iniziative sostenibili a livello ambientale ed economico, attraverso la promozione di tecniche agricole sostenibili, la gestione efficiente delle risorse, l'utilizzo di fonti energetiche rinnovabili e l'ottimizzazione delle risorse locali. Inoltre, i RCH favoriscono la diversificazione economica e l'implementazione di modelli commerciali resilienti, in grado di sostenere lo sviluppo delle comunità rurali nel lungo termine.
5. **Focalizzazione sulle esigenze locali:** I RCH sono concepiti per affrontare le sfide e le specifiche esigenze delle comunità rurali. Questi centri si adattano alle caratteristiche locali, alle risorse disponibili e alle dinamiche sociali ed economiche della regione in cui operano.
6. **Flessibilità e adattabilità:** I RCH sono caratterizzati dalla loro elevata flessibilità e dalla capacità di adattarsi alle mutevoli esigenze e alle dinamiche delle comunità rurali. Questi centri sono in grado di affrontare le imprevedibili sfide e cogliere le emergenti opportunità, adattando i loro servizi e le loro attività di conseguenza.
7. **Promozione dell'innovazione:** I RCH rappresentano una forma di incubazione dell'innovazione sociale e dello sviluppo locale. Tali strutture svolgono un ruolo chiave nel favorire l'emersione di nuove idee, iniziative imprenditoriali e soluzioni creative, atte a rispondere alle sfide specifiche delle comunità rurali.

⁴ <https://tiers-lieux.famillesrurales.org/formation-tierslieux>

- Coinvolgimento delle generazioni più giovani: I RCH svolgono una funzione di primaria importanza nel coinvolgimento delle nuove generazioni nelle comunità rurali. Tali centri offrono spazi e programmi appositamente concepiti per i giovani, incoraggiandoli a partecipare attivamente alla vita comunitaria, sviluppando le proprie competenze e contribuendo al futuro sostenibile delle aree rurali. Grazie a iniziative educative, culturali e imprenditoriali, i RCH promuovono *l'empowerment* dei giovani e li coinvolgono nella costruzione di comunità vivaci e resilienti.

I RCH rappresentano un'innovativa e mirata risposta alle sfide affrontate dalle comunità rurali. Tuttavia, è importante sottolineare che l'efficacia dei RCH dipende dalla collaborazione attiva e dal coinvolgimento delle comunità rurali stesse, nonché dal sostegno da parte delle istituzioni locali, delle organizzazioni non governative e dei decisori politici. L'apporto della comunità nella progettazione e la realizzazione partecipativa di RCH, offre l'opportunità per sperimentare nuove vocazioni e funzioni (Fenu e Di Passio 2021). La vocazione stessa dell'RCH lo porta ad essere un luogo "cucito a misura" per ogni comunità, permettendogli di avere una funzione significativa nell'ascolto e nell'interazione sociale, nella pianificazione dell'*advocacy* e nel *placemaking* in collaborazione con attori privati e istituzioni. Per poter essere efficaci questi luoghi devono essere guidati e programmati, da professionisti e al contempo è fondamentale che vengano allocate risorse adeguate e che venga garantito un ambiente favorevole alla creazione e al mantenimento dei RCH. L'implementazione di RCH richiede un approccio partecipativo, inclusivo e sostenibile, che valorizzi le risorse locali, promuova la collaborazione e affronti le specifiche esigenze delle comunità rurali. Solo attraverso un impegno congiunto e una visione a lungo termine, i RCH possono contribuire a creare comunità rurali resilienti, dinamiche e sostenibili, migliorando la qualità della vita dei residenti e preservando l'identità e il patrimonio delle aree rurali.

In conclusione, i RCH rappresentano un'opportunità unica per affrontare le sfide e sfruttare le opportunità nelle comunità rurali. Essi sono più di semplici spazi fisici, sono luoghi di incontro, collaborazione e crescita, in cui la comunità rurale può prosperare. Con la loro capacità di promuovere l'accesso ai servizi, il coinvolgimento comunitario, lo sviluppo economico sostenibile e la conservazione delle risorse locali, i RCH sono un modello vincente per il futuro delle aree rurali.

Riferimenti bibliografici

- Akhavan, Mina, Ilaria Mariotti, e Federica Rossi. (2021). «Lo Sviluppo Degli Spazi Di Coworking Nelle Aree Periferiche e Rurali in Italia». *Territorio - Sezione Open Access*, fasc. 97-Supplemento.
- Alteri, Matteo. (2021). «Community Hub: spazi plurali a servizio della comunità e del territorio». *Pandora Rivista* (blog). 5 febbraio 2021. <https://www.pandorarivista.it/articoli/community-hub-spazi-plurali-a-servizio-della-comunita-e-del-territorio/>.
- Avanzi, Dynamoscopio, Kilowatt, e Via Baltea. (2021). «I luoghi puri impazziscono? Community Hub come spazi di rigenerazione delle energie urbane».
- Barca, Fabrizio, Paola Casavola, e Sabrina Lucarelli. (2014). «STRATEGIA NAZIONALE PER LE AREE INTERNE: DEFINIZIONE, OBIETTIVI, STRUMENTI E GOVERNANCE». Collana Materiali Uval N.31.
- Calvaresi, Claudio. (2016). «Community Hub, due o tre cose che so di loro», 2016.
- Cedering, Magdalena, e Elin Wihlborg. (2020). «Village Schools as a Hub in the Community - A Time-Geographical Analysis of the Closing of Two Rural Schools in Southern Sweden». *Journal of Rural Studies* 80 (dicembre): 606–17.
- Curry, Nigel R. (2021). «The rural social economy, community food hubs and the market». *Local Economy* 36 (7–8): 569–88.
- ENRD. (2017). «Revitalising rural areas through digitisation The experience of three rural digital hubs». https://ec.europa.eu/enrd/sites/default/files/tg_rural-businesses_case-study_rural-digital-hub.pdf.
- Evans, Simon, Teresa Atkinson, Robin Darton, Ailsa Cameron, Ann Netten, Randall Smith, e Jeremy Porteus. (2017). «A Community Hub Approach to Older People's Housing». *Quality in Ageing and Older Adults* 18 (1): 20–32.
- Fenu, Nicolò. (2020). *Aree interne e covid*. LetteraVentidue.
- Fenu, Nicolò, e Silvia Di Passio. (2021). «Community manager per le aree interne. L'esperienza di Nughedu Santa Vittoria». *ARCHIVIO DI STUDI URBANI E REGIONALI*, fasc. 2021/132.
- Flint, Neil. (2011). «Schools, Communities and Social Capital».

- Haig, Tom. (2014). «Equipping Schools to Fight Poverty: A community hub approach». *Educational Philosophy and Theory* 46 (9): 1018–35.
- Kalaoja, Esko, e Janne Pietarinen. (2009). «Small Rural Primary Schools in Finland: A Pedagogically Valuable Part of the School Network». *International Journal of Educational Research* 48 (2): 109–16.
- Manis, Derek R., Iwona A. Bielska, Kelly Cimek, e Andrew P. Costa. (2022). «Community-Informed, Integrated, and Coordinated Care through a Community-Level Model: A Narrative Synthesis on Community Hubs». *Healthcare Management Forum* 35 (2): 105–11.
- McShane, Ian, e Brian Coffey. (2022). «Rethinking Community Hubs: Community Facilities as Critical Infrastructure». *Current Opinion in Environmental Sustainability* 54 (febbraio): 101149.
- Oldenburg, Ramon, e Dennis Brissett. (1982). «The Third Place». *Qualitative Sociology* 5 (4): 265–84.
- Pazzagli, Rossano. (2021). «Territori da vivere. Quale turismo nelle aree interne?» *riabitarelitalia* (blog). 2 gennaio 2021. https://riabitarelitalia.net/RIABITARE_LITALIA/territori-da-vivere-quale-turismo-nelle-aree-interne/.
- Rundel, Christina Theresia, Koen Salemink, e Dirk Strijker. (2020). «Exploring Rural Digital Hubs and Their Possible Contribution to Communities in Europe», 26.
- Yang, Eunhwa, Catherine Bisson, e Bonnie Eaton Sanborn. (2019). «Coworking Space as a Third-Fourth Place: Changing Models of a Hybrid Space in Corporate Real Estate». *Journal of Corporate Real Estate* 21 (4): 324–45.

Sitografia

- https://rural-energy-community-hub.ec.europa.eu/index_en
- <https://francetierslieux.fr/quest-ce-quun-tiers-lieu/>
- <https://tiers-lieux.famillesrurales.org/formation-tierslieux>
- <https://www.mpi.govt.nz/funding-rural-support/rural-community-hubs/>

1. Innovazione, tecnologie e modelli di configurazione spaziale

A CURA DI MARCO RANZATO E CHIARA GARAU

2. Metodi e strumenti innovativi nei processi di governo del territorio

A CURA DI MICHELE ZAZZI E MICHELE CAMPAGNA

3. Patrimonio materiale e immateriale, strategie per la conservazione e strumenti per la comunicazione

A CURA DI MARIA VALERIA MININNI E CORRADO ZOPPI

4. Patrimonio ambientale e transizione ecologica nei progetti di territorio

A CURA DI GRAZIA BRUNETTA, ALESSANDRA CASU, ELISA CONTICELLI E SABRINA LAI

5. Paesaggio e patrimonio culturale tra conservazione e valorizzazione

A CURA DI ANNA MARIA COLAVITTI E FILIPPO SCHILLECI

6. Governance urbana e territoriale, coesione e cooperazione

A CURA DI GIUSEPPE DE LUCA E GIANCARLO COTELLA

7. Partecipazione, inclusione e gestione dei conflitti nei processi di governo del territorio

A CURA DI CARLA TEDESCO E ELENA MARCHIGIANI

8. Servizi, dotazioni territoriali, welfare e cambiamenti sociodemografici

A CURA DI MASSIMO BRICOCOLI E MICHÈLE PEZZAGNO

9. Strumenti per il governo del valore dei suoli, per un progetto equo e non-estrattivo

A CURA DI ENRICO FORMATO E FEDERICA VINGELLI

10. I processi di pianificazione urbanistica e territoriale nella gestione delle crisi energetiche e alimentari

A CURA DI ROBERTO GERUNDO E GINEVRA BALLETTTO

11. Il progetto territoriale nelle aree fragili, di confine e di margine

A CURA DI MAURIZIO TIRA E DANIELA POLI

Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti
ISBN 978-88-99237-65-3
Volume pubblicato digitalmente nel mese di maggio 2024
Pubblicazione disponibile su www.planum.net |
Planum Publisher | Roma-Milano

